

2

La gestion des déchets ménagers : des progrès inégaux au regard des enjeux environnementaux

PRÉSENTATION

La gestion des déchets ménagers par les collectivités locales a été examinée par les chambres régionales des comptes (CRC) en 2009 et 2010 à partir du contrôle de la gestion de plus de 150 organismes locaux de collecte et de traitement des ordures ménagères dans une vingtaine de régions.

Dans le rapport public thématique de septembre 2011 résultant de ces travaux⁴⁶, la Cour des comptes et les chambres régionales des comptes avaient formulé trois grands constats :

- la France présente en Europe des résultats honorables, quoique contrastés : elle a mis aux normes ses incinérateurs, fait progresser le tri et le nombre des déchèteries ; elle dispose de marges de progression en matière de recyclage, de valorisation et de qualité du service rendu et manque, par ailleurs, dans certaines parties du territoire, d'équipements pour le traitement ou l'élimination des déchets ;*
- l'organisation territoriale de la collecte et du traitement relève de plans départementaux sous la responsabilité des conseils généraux, mais ces documents sont souvent imprécis et non directifs ; quant à l'État, il ne joue qu'insuffisamment son rôle ;*
- les coûts de collecte et de traitement augmentent de façon peu maîtrisée (+ 6 % par an), tout en étant insuffisamment mesurés ; le mode de financement ne fait pas suffisamment application du principe pollueur-payeur et reste peu incitatif pour les usagers.*

⁴⁶ Cour des comptes, *Rapport public thématique : Les collectivités locales et la gestion des déchets ménagers*. La Documentation française, septembre 2011, 303 p., disponible sur www.ccomptes.fr

La Cour et les chambres régionales des comptes avaient émis 30 recommandations portant sur l'organisation territoriale, la connaissance des coûts et la mesure de la performance ainsi que sur les modes de financement.

Trois ans plus tard, la Cour et les chambres régionales des comptes observent que cet état des lieux a évolué et révèle des résultats positifs en matière de prévention et de maîtrise de l'évolution des coûts. En revanche, bien qu'une dizaine de recommandations aient été globalement prises en compte, notamment en ce qui concerne la planification de la politique de gestion des déchets, une majorité d'entre elles n'ont été à ce jour que partiellement suivies.

La gestion des déchets ménagers recouvre plusieurs activités : la collecte, désormais sélective (tri), le transport et le traitement.

Ce traitement est, pour l'essentiel, effectué de trois façons :

- par recyclage, qui comprend le compostage ou des 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) ;
- par incinération, avec en principe une valorisation énergétique ;
- 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).

En application de l'article L. 2224-13 du code général des collectivités territoriales (CGCT), les communes sont compétentes pour la gestion des déchets des ménages. Elles peuvent transférer à un établissement public de coopération intercommunale ou à un syndicat mixte tout ou partie de la compétence de collecte et de traitement de ces déchets, et au département les opérations de traitement.

L'autorité organisatrice du service public gérant les déchets ménagers et assimilés est libre de recourir à ses propres moyens humains et matériels (en gestion directe ou en régie) ou d'en confier la prestation à une entreprise, selon des formules diverses de gestion (marchés publics ou délégations de service public).

Les collectivités locales consacraient en 2010 plus de 6,7 Md€ à la collecte et au traitement des déchets des ménages, ainsi que des déchets assimilés (déchets des entreprises collectés avec les déchets ménagers) et

des déchets de voirie. Les déchets ménagers et assimilés (DMA)⁴⁷ comprennent les ordures ménagères résiduelles (OMR), les déchets des collectes sélectives, ainsi que ceux collectés en déchèteries, c'est-à-dire la totalité des déchets des ménages et des activités économiques pris en charge par le service public.

I - Des évolutions plutôt positives

A - Les objectifs européens et nationaux : de nouvelles exigences

Les grands principes et les lignes directrices de la politique de gestion des déchets ménagers sont définis par des directives communautaires, ainsi que par des dispositions législatives et réglementaires, dont la plupart figurent dans le code de l'environnement.

La directive européenne du 19 novembre 2008 relative aux déchets précise le cadre juridique de leur traitement au sein de l'Union européenne. Elle fixe, en particulier, un objectif de recyclage à hauteur de 50 % pour les déchets ménagers à l'horizon 2020. Elle impose aux États membres d'élaborer des programmes nationaux de prévention et établit une hiérarchie entre les différentes options de gestion des déchets : prévention de la production, préparation en vue de leur réemploi, recyclage, valorisation et, en dernier recours, élimination dans des conditions respectueuses de l'environnement.

Cette directive a été transposée en droit national par l'ordonnance du 17 décembre 2010, qui modifie plusieurs articles du code de l'environnement et du code général des collectivités territoriales (CGCT). Les mesures réglementaires ont été transposées dans le décret du 11 juillet 2011 portant diverses dispositions relatives à la prévention et à la gestion des déchets.

⁴⁷ Dans l'ensemble du texte, il sera fait état des « déchets ménagers », qu'il faut entendre par « déchets ménagers et assimilés » (DMA).

Le plan d'action national déchets 2009-2012, issu des Grenelle de l'environnement I et II de 2009 et 2010, a fixé plusieurs objectifs :

- réduire la production des déchets ménagers de 7 % entre 2009 et 2013 ;
- porter le recyclage matière et organique à 45 % en 2015 ;
- diminuer de 15 % les quantités de déchets incinérés et stockés entre 2009 et 2012 ;
- doubler, entre 2009 et 2015, les capacités de valorisation biologique des déchets ménagers.

À l'issue de la conférence environnementale de septembre 2013, un nouveau plan déchets doit être établi pour les années 2014-2020. Il fixera des objectifs renouvelés, notamment la réduction de moitié des déchets mis en décharge sur la période 2010-2020 et l'augmentation du taux de recyclage.

En favorisant le développement d'une « économie circulaire », dans laquelle les déchets sont réintégrés dans le processus de production comme matières premières, ce plan renforcera la mise en œuvre du principe de proximité par une meilleure connaissance des gisements et des coûts, ainsi que par l'encouragement à la mise en place d'outils d'incitation en direction des différents acteurs de la politique des déchets.

B - La prévention : des progrès

Avec 288 kg d'ordures ménagères résiduelles (OMR) par habitant et par an en 2011, la production française de déchets ménagers, après avoir régulièrement augmenté depuis 1960, diminue sensiblement depuis 2005, où elle atteignait 326 kg. Cette diminution s'est accompagnée, parallèlement, d'une hausse de la production d'autres déchets (collecte sélective, déchets verts, encombrants, apports en déchèteries).

Les chiffres de la collecte⁴⁸ corroborent cette évolution : baisse des ordures ménagères résiduelles par habitant de 6 % entre 2007 et 2011, hausse des apports en déchèteries dans un parc désormais stabilisé couvrant la quasi-totalité du territoire (96 % de la population en 2009). Toutefois, avec 526 kg de « déchets municipaux » par an et par habitant,

⁴⁸ Source Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (ADEME).

la France reste au-dessus de la moyenne européenne de l'Union européenne qui se situe à 486 kg⁴⁹.

Cette baisse des quantités produites et collectées tient pour partie au ralentissement économique, mais également à l'impact positif des politiques de prévention et au progrès de la tarification incitative.

Ainsi, l'objectif de réduction de 7 % fixé par le plan national de prévention de la production des déchets pour 2009-2012 est aujourd'hui pratiquement atteint.

De même, le dispositif des plans et programmes de prévention des déchets initiés en 2009 a suscité une forte mobilisation : 52 départements sont dotés d'un plan de prévention et 375 établissements publics de coopération intercommunale, représentant 64 % de la population, sont couverts par des programmes locaux de prévention.

Quant aux aides accordées par l'agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (ADEME) en matière de prévention, elles s'élèvent à 166 M€ sur la période 2009-2012, dont 120 M€ pour les plans et programmes locaux de prévention.

C - Les coûts : difficiles à mesurer, mais globalement en voie de stabilisation

Le financement du service d'élimination des déchets ménagers

La législation offre aux communes et à leurs groupements le choix entre trois modes de financement :

- la taxe d'enlèvement des ordures ménagères (TEOM), à laquelle est normalement associée une redevance spéciale payée par les entreprises et établissements publics qui recourent à ce service public ;
- la redevance d'enlèvement des ordures ménagères (REOM), liée au service rendu ;
- les recettes du budget général (taxes directes locales).

⁴⁹ Source Eurostat 2013. La notion de « déchets municipaux » ne recouvre pas exactement celle de déchets ménagers et assimilés (DMA) ou celle d'ordures ménagères résiduelles (OMR) ; il s'agit de l'ensemble des déchets dont l'élimination relève de la compétence de la collectivité : les ordures ménagères, les encombrants des ménages, les déchets dangereux des ménages, les déchets du nettoyage, les déchets de l'assainissement collectif, les déchets verts des ménages et des collectivités locales.

En 2012, plus de 97 % des communes françaises (regroupant près de 97 % de la population) ont prélevé, directement ou par l'intermédiaire d'une structure intercommunale, une taxe ou une redevance d'enlèvement des ordures ménagères. Le financement par la taxe est prédominant : il couvre plus des deux-tiers des communes et près de 90 % de la population.

Le produit de la taxe s'est élevé à 6,09 Md€, dont 4,86 M€ prélevés par les groupements, celui de la redevance à 630 M€, dont 572 M€ prélevés par les groupements. Le produit de la taxe est donc près de dix fois supérieur à celui de la redevance. Les groupements à fiscalité propre qui prélèvent la redevance sont essentiellement des communautés de communes, au sein desquelles se rassemblent des communes faiblement peuplées. *A contrario*, toutes les communautés urbaines et 85 % des communautés d'agglomération font le choix de prélever la taxe.

La taxe et la redevance représentent 80 % du financement de la dépense courante de gestion des déchets municipaux en 2011. Pour leurs investissements liés à la gestion des déchets, les collectivités locales reçoivent des aides publiques provenant de l'agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (ADEME), des conseils régionaux ou généraux et des fonds de compensation de la TVA. Elles bénéficient également, directement ou indirectement, des aides des éco-organismes⁵⁰ qui perçoivent auprès des producteurs des éco-contributions. Les dépenses les plus importantes pour les collectivités sont les dépenses d'investissement engagées pour assurer la mise aux normes et le renouvellement des équipements, en favorisant notamment le recyclage (mise en conformité du parc des incinérateurs, centres de tri et déchèteries).

En 2011, la Cour avait relevé que les coûts de la gestion des déchets ménagers étaient « structurellement à la hausse et insuffisamment maîtrisés ».

Face à la difficulté de mesurer statistiquement les flux financiers liés aux déchets, elle recommandait de doter les collectivités des moyens de mener des analyses fiables des coûts, d'une part, en instituant un budget annexe obligatoire pour toutes les collectivités chargées de la collecte et/ou du traitement des déchets, d'autre part, en généralisant un outil de comptabilité analytique normé pour permettre la production et la comparaison des divers indicateurs de coûts.

⁵⁰ Le principe de la responsabilité élargie du producteur (REP) consiste, pour l'essentiel, à faire supporter par les producteurs une responsabilité significative pour la gestion des déchets issus des produits qu'ils ont mis sur le marché, notamment les coûts liés au recyclage. Les éco-organismes assurent la gestion financière et/ou organisationnelle de ce dispositif par grandes filières (emballages, verre, etc.).

Actuellement, la création d'un budget annexe est obligatoire uniquement lorsque l'élimination des déchets relève d'un service public industriel et commercial (SPIC), c'est-à-dire d'un service financé par la redevance. En revanche, cette obligation n'existe pas lorsque le financement provient de la taxe, dans le cadre d'un service public administratif (SPA). La généralisation du budget annexe se heurte donc à la difficulté juridique de transformer un service public administratif, financé par la taxe, en un service public industriel et commercial financé par une redevance devant couvrir l'intégralité des dépenses du service.

Certes, les collectivités de plus de 10 000 habitants ayant institué la taxe et qui assurent au moins la collecte des déchets ménagers doivent retracer son produit dans un état spécial annexé aux documents budgétaires, ainsi que les dépenses afférentes à l'exercice de cette compétence. Cette annexe est toutefois rarement produite.

À défaut d'une généralisation de la comptabilité analytique, le développement des instruments de mesure des coûts et notamment du référentiel national de l'ADEME⁵¹ s'est poursuivi. La dernière étude publiée en 2013, sur les données de 2010, repose sur un échantillon de 177 collectivités couvrant 12,4 millions d'habitants.

Elle révèle une stabilisation des coûts techniques⁵² par tonne collectée (+ 1 % entre 2007 et 2010). Cette stabilisation résulte, d'une part, de l'augmentation des coûts de gestion des ordures ménagères résiduelles (principalement leur traitement), d'autre part, de la stabilité, voire la diminution, des coûts des autres flux, en particulier les recyclables secs (essentiellement les emballages hors verre).

Les coûts techniques en euros par habitant ont même baissé de 5 % sur la même période, sous l'effet conjugué de la diminution des quantités d'ordures ménagères résiduelles et de la hausse des apports en déchèteries, moins coûteux. Cette évolution générale cache toutefois de fortes disparités locales selon les efforts d'investissements effectivement réalisés par les collectivités au cours des années précédentes.

⁵¹ Ce référentiel repose sur un outil de présentation d'analyse des coûts (matrice des coûts) associé à une méthode de comptabilité analytique (méthode « Compta-Coût »).

⁵² Le coût technique est égal à l'ensemble des charges (structure, collecte, transports) auxquelles on soustrait les produits industriels (ventes de matériaux et d'énergie, prestations à des tiers).

La hausse de 7 % à 10 % de la TVA sur la collecte et le traitement à compter du 1^{er} janvier 2014 pourrait se traduire pour les collectivités assujetties par une augmentation mécanique des coûts.⁵³

La feuille de route pour la transition écologique, élaborée à l'issue de la conférence environnementale de septembre 2013, prévoit l'obligation de mettre en place une comptabilité analytique déchets, assortie d'indicateurs de suivi de coûts dans les rapports annuels des maires sur la gestion des déchets. Un observatoire annuel des coûts et financements de la gestion des déchets ménagers et assimilés devrait également être mis en place par l'ADEME.

En tout état de cause, la généralisation du budget annexe et la mise en place d'une comptabilité analytique sont une nécessité.

D - La planification : un renforcement réglementaire

1 - Le contenu des plans départementaux de gestion des déchets non dangereux

Pour rendre la planification plus opérationnelle, plusieurs recommandations avaient été formulées par la Cour en 2011.

Une première série de recommandations visait à enrichir le contenu des plans départementaux en y intégrant de nouvelles obligations, comme la déclinaison des objectifs de performance au niveau de chacune des collectivités compétentes, l'évaluation de la pertinence de l'organisation territoriale, l'analyse détaillée et comparée des installations de traitement (incinération, traitement mécano-biologique) et de stockage des déchets ultimes à créer, ou encore le recensement des anciens sites de traitement ou de stockage de déchets pour en évaluer les risques.

Le code de l'environnement a fait l'objet de plusieurs modifications qui vont dans le sens des préconisations de la Cour. Son nouvel article R. 541-14⁵⁴ rend obligatoire un état des lieux de la planification, dans lequel s'intègre naturellement un descriptif des modalités de gestion des déchets mises en place par les collectivités compétentes. Cet état des lieux peut conduire à évaluer la pertinence de l'organisation territoriale

⁵³ La fiscalité sur les déchets représente environ 1 Md€ de recettes pour l'État en 2012 (taxe générale sur les activités polluantes (TGAP), TVA et frais d'assiette et de recouvrement de la taxe d'enlèvement des ordures ménagères (TEOM).

⁵⁴ Décret du 11 juillet 2011.

existante et à établir des propositions qui, une fois reprises dans les plans, seront opposables aux décisions des acteurs publics concernés.

Les plans ont également vocation à intégrer les scénarios possibles d'équipements de traitement et de stockage, même s'il n'appartient pas au planificateur d'identifier les sites qui relèvent de la compétence des collectivités en charge du traitement des déchets.

Quant au recensement et au suivi des anciens sites, s'ils doivent figurer dans les plans, ils relèvent également de la législation des installations classées et il revient à l'État de mettre en œuvre les mesures nécessaires.

2 - La mise en œuvre et le suivi des plans départementaux

Trois recommandations avaient pour objectif d'impliquer davantage les acteurs concernés dans l'adoption et la mise en œuvre des plans. Il était proposé que les projets de plans départementaux ne soient pas seulement portés à la connaissance des établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) intéressés, mais que toutes les communes et tous les EPCI concernés délibèrent et rendent un avis avant son adoption définitive. La Cour recommandait également de promouvoir la prise en charge du traitement des déchets ménagers et la réalisation des installations y afférentes par une seule collectivité ou groupement (département ou syndicat mixte) et de recenser les bonnes pratiques.

Le nouvel article R. 541-20-5° du code de l'environnement répond à la première recommandation en précisant que le projet de plan et le rapport environnemental associé sont soumis pour avis aux groupements compétents en matière de déchets ou à défaut aux communes concernées.

En revanche, le transfert de la compétence « traitement » à une seule collectivité ne peut être envisagé que de manière volontaire. Dans un département sur deux, la compétence « traitement » est exercée à l'échelon départemental. Des expériences de mutualisation conventionnelle se développent également au plan interdépartemental. C'est le cas en Rhône-Alpes, avec notamment l'expérience du Sillon Alpin, qui régit la coopération entre établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) compétents en matière de gestion et de traitement des déchets de plusieurs départements (Haute-Savoie, Savoie, Isère, Drôme et Ardèche). Il regroupe 2,5 millions d'habitants, soit près de 40 % de la population de la région. Cette coopération interdépartementale a été prise en compte par les conseils généraux concernés et inscrite dans leurs plans départementaux respectifs.

Quant au recensement des bonnes pratiques, sans être obligatoire, il se développe sous l'impulsion de l'ADEME ou d'associations d'élus.

Deux recommandations visaient à renforcer le suivi et l'évaluation des plans départementaux de gestion des déchets, en rendant obligatoire, pour chacun d'entre eux, la mise en place d'un observatoire chargé d'en suivre la mise en œuvre et d'en publier un bilan annuel.

De tels observatoires n'ont pas été créés. En revanche, le nouvel article R. 541-24-1 du code de l'environnement renforce, dans le sens souhaité par la Cour, l'obligation de suivi, sans pour autant aller jusqu'à la publication de bilans annuels. En effet, l'autorité compétente doit présenter à la commission consultative d'élaboration et de suivi, au moins une fois par an, un rapport relatif à la mise en œuvre du plan. Ce rapport contient, notamment, les modifications substantielles de l'état des lieux initial de la gestion des déchets et le suivi des indicateurs définis par le plan, accompagné de l'analyse des résultats obtenus.

Pour faciliter la mise en œuvre et le suivi des plans, leur caractère prescriptif pourrait être renforcé. L'adhésion préalable de tous les acteurs étant nécessaire, les collectivités parties prenantes devraient les approuver, alors que seul un avis simple est requis aujourd'hui.

3 - Le rôle du préfet

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.

Une dernière série de recommandations avait pour objectif de renforcer le rôle d'impulsion, de contrôle et d'arbitrage des préfets, en leur demandant d'intervenir pour qu'il soit remédié aux irrégularités en matière de transferts de compétences, mais aussi de dresser, en liaison avec l'autorité planificatrice, un état des lieux national de la gestion des déchets ménagers et assimilés. La Cour recommandait également de renforcer les moyens du contrôle de légalité sur le contenu des plans et les décisions prises en son application. Elle proposait enfin que le préfet dispose d'un pouvoir de substitution pour l'élaboration du plan départemental de prévention et de gestion des déchets non dangereux (PDGDND) en cas de carence de l'autorité compétente.

S'il a été remédié aux principales irrégularités constatées en matière d'organisation de la gestion du service public des déchets, les préconisations visant à renforcer le rôle de l'État n'ont globalement pas

été suivies, au motif que les préfets disposaient déjà du contrôle de légalité sur les décisions d'organisation et que la planification devait rester de la compétence des autorités locales.

Sur l'état des lieux, en particulier sur la question des pénuries d'exutoires⁵⁵, l'ADEME a mis au point un outil d'évaluation des risques (dénommé OTONO) qui répond partiellement au souhait d'établir un état des lieux objectif de la gestion des déchets sur le territoire du plan.

Il faut, enfin, souligner que, conformément aux recommandations de la Cour, les préfets disposent, à l'issue de la nouvelle rédaction des articles R. 541-16 et R. 541-25 du code de l'environnement, du pouvoir de se substituer aux autorités planificatrices en cas de carence dans l'adoption ou la révision du plan.

De la même manière que pour l'implication des collectivités, donner aux plans un caractère davantage prescriptif renforcerait le rôle des préfets, qui pourraient exercer plus efficacement le contrôle de légalité et les arbitrages nécessaires en matière de planification et d'organisation intercommunale de la gestion des déchets.

E - La tarification : un peu plus incitative

1 - Des outils en développement

À défaut d'une refonte complète des mécanismes de financement encore éclatés entre taxe et redevance, leur rapprochement, recommandé par la Cour, se poursuit. Quant à la tarification incitative, elle se développe lentement.

La loi dite Grenelle I du 3 août 2009 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 ». Cette disposition a été complétée par la loi Grenelle II du 12 juillet 2010, qui précise que « les collectivités peuvent, à titre expérimental et pendant une durée de cinq ans, instaurer sur tout ou partie de leur territoire une taxe d'enlèvement

⁵⁵ Les exutoires désignent les installations de traitement ou de stockage des déchets, comme les usines d'incinération, les unités de compostage, les centres d'enfouissement technique, etc.

des ordures ménagères composée d'une part variable, calculée en fonction du poids ou du volume des déchets ».

La tarification incitative est une contribution au financement du service dont le montant exigé des usagers varie selon l'utilisation réelle du service. Elle peut désormais s'appliquer aussi bien à la redevance qu'à la taxe d'enlèvement des ordures ménagères.

Depuis la création de la redevance en 1976, le cadre réglementaire français est cohérent avec la mise en œuvre de la redevance incitative. Celle-ci doit être déterminée en fonction du service rendu, à charge pour la collectivité de déterminer les critères définissant cette notion (nombre de personnes dans le foyer, volume collecté, présentation du bac, poids, etc.). Jusqu'à 2011, aucun cadre réglementaire ne permettait l'institution d'une taxe incitative. L'article 46 de la loi Grenelle I a prévu l'application d'une telle taxe mais, en l'absence de précisions sur les modalités pratiques de mise en œuvre, les collectivités pouvaient difficilement l'instaurer.

La loi de finances pour 2012 a comblé cette lacune en introduisant dans le code général des impôts l'article 1522 *bis*, qui fixe un ensemble de règles pour l'institution d'une taxe incitative à compter de l'année 2013 : la possibilité d'introduire une part incitative assise « sur la quantité et éventuellement la nature des déchets produits, exprimée en volume, en poids ou en nombre d'enlèvements » ; le principe d'une part fixe assise sur les mêmes bases que la taxe actuelle ; la limitation de la part incitative qui doit être comprise entre 10 et 45 % du produit total de la taxe ; la répartition de la part incitative au prorata de la valeur locative des locaux, lorsqu'il n'est pas possible de mesurer la production de déchets de chacun d'entre eux (cas de l'habitat vertical) ; un mode de calcul spécifique pour déterminer la part incitative des constructions nouvelles ; la possibilité d'instituer à titre transitoire une part incitative se basant sur le nombre de personnes par foyer.

Selon l'ADEME, qui soutient le dispositif par des aides aux collectivités locales, le développement de la tarification incitative est notable. À la fin 2012, 190 collectivités appliquent une tarification incitative pour une population couverte de 4,2 millions d'habitants (contre 600 000 avant 2009). Néanmoins, seuls 6,5 % de la population française sont aujourd'hui couvertes par une telle tarification, alors que la loi du 3 août 2009 imposait une généralisation de la tarification incitative d'ici à 2014. Les réticences viennent, notamment, de ce que la collectivité locale doit créer et entretenir le fichier des usagers, émettre et recouvrer les factures, recevoir les questions et réclamations des usagers et y répondre.

2 - Des perspectives encore incertaines

La Cour avait recommandé aux collectivités qui souhaitent mettre en place des mécanismes incitatifs d'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 de fixer des règles d'assiette et de perception simples et efficaces.

À défaut d'une méthodologie formalisée, l'ADEME favorise largement les retours d'expériences sur les systèmes de redevance incitative et les expérimentations de taxes incitatives en cours. Il est cependant trop tôt pour en dresser le bilan.

Par ailleurs, la Cour avait formulé une recommandation pour les collectivités souhaitant conserver ou passer à un système intégral de redevance, consistant à « 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) ».

Cette possibilité existe déjà, à condition que les recettes de la redevance couvrent globalement le coût du service. Selon l'ADEME, cette orientation est d'une manière générale mise en œuvre, l'effet incitatif étant en pratique recherché essentiellement sur les ordures ménagères résiduelles et non sur les collectes séparées ou les apports en déchèteries. Il faut signaler toutefois que le succès des déchèteries peut conduire les collectivités gestionnaires à nuancer le principe de gratuité, notamment pour dissuader les professionnels d'y recourir, de préférence aux filières et déchèteries qui leur sont réservées.

II - Des insuffisances persistantes

A - Le cadre institutionnel : à rationaliser

1 - Des compétences à mieux définir

S'agissant des compétences des collectivités en matière de gestion des déchets, la Cour avait formulé deux recommandations visant :

- d'une part, à clarifier et harmoniser le champ des compétences des communes ou de leurs organismes de regroupement compétents en matière de déchets dits « assimilés » ;
- d'autre part, à approfondir et renforcer le processus de recensement et de diffusion des « bonnes pratiques », initié par l'ADEME pour aider les collectivités à mettre en œuvre les programmes locaux de prévention.

Pour les déchets assimilés, c'est-à-dire d'origine artisanale et commerciale mais pris en charge par le service public sans sujétions particulières, l'article L. 2224-13 du code général des collectivités territoriales, modifié par l'ordonnance du 17 décembre 2010, avait renvoyé leur définition à un décret qui n'a toujours pas été adopté.

De ce fait, la définition de ces déchets relève de la seule interprétation des collectivités, ce qui entraîne d'importantes inégalités sur le territoire, voire des difficultés contentieuses en cas de refus de collecte. Un décret sur l'organisation de la collecte devrait prochainement déterminer les règles applicables, mais il ne fixerait pas de plafond quantitatif d'acceptabilité des déchets assimilés.

Quant à la seconde recommandation sur le développement des bonnes pratiques, elle est en cours de mise en œuvre par l'ADEME, sachant que le caractère désormais obligatoire des plans de prévention et de gestion des déchets ne peut qu'y contribuer.

2 - Une organisation territoriale en lente évolution

L'élaboration des nouveaux schémas départementaux de coopération intercommunale, en application de la loi de réforme des

collectivités territoriales du 16 décembre 2010, a été l'occasion de simplifier et de clarifier la carte intercommunale.

S'il est trop tôt pour en apprécier les conséquences sur l'organisation de la gestion des déchets, cette réforme de l'intercommunalité aura des conséquences sur le périmètre de nombreuses structures intercommunales de collecte et de traitement. Elle devrait favoriser la réflexion sur l'optimisation territoriale de la gestion des déchets et faciliter l'application des plans départementaux.

Ce mouvement de rationalisation doit se poursuivre avec l'achèvement de la carte de l'intercommunalité à fiscalité propre au 1^{er} juin 2014. On peut d'ores et déjà relever l'importance que revêt la substitution des groupements à fiscalité propre aux communes dans le domaine du traitement des ordures ménagères. La part du prélèvement par les établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) dans le produit total de la taxe d'enlèvement des ordures ménagères est ainsi passée de 30 % en 2001 à 80 % en 2012.

De même, les actuelles évolutions législatives relatives à la modernisation de l'action publique territoriale et l'affirmation des métropoles ne seront pas sans conséquences sur la gestion de la compétence déchets.

B - L'analyse des coûts et de la performance : à développer

La Cour avait formulé en 2011 deux séries de recommandations.

1 - Préciser les obligations des collectivités

En application du décret du 11 mai 2000, le maire ou le président de l'établissement public de coopération intercommunale (EPCI) doivent présenter à leurs assemblées délibérantes respectives un rapport annuel sur la qualité et le prix du service public d'élimination des déchets, quel que soit le mode d'exploitation de ce service.

La Cour proposait de compléter ce décret en y incluant de nouveaux indicateurs techniques et financiers, notamment pour rendre compte de l'atteinte des objectifs départementaux, nationaux et communautaires. Il s'agissait également de normaliser et généraliser les

outils de mesure et d'analyse à la disposition des collectivités et de leurs groupements.

L'article R. 541-14-II et III du code de l'environnement prévoit désormais que le suivi des objectifs départementaux de prévention et de gestion des déchets relève de l'autorité planificatrice et doit être décliné dans les plans par des indicateurs spécifiques. Quant aux données sur les nuisances et les risques professionnels, elles sont normalement prises en compte dans les rapports prévus aux articles R. 125-1 et suivants du code.

Bien que cette démarche ne repose que sur la base du volontariat, l'ADEME doit poursuivre le travail d'enrichissement du « guide de mise en œuvre du rapport du maire », en y intégrant de nouveaux indicateurs portant en particulier sur les coûts. La feuille de route pour la transition écologique, issue de la conférence environnementale de septembre 2013, a conforté cette orientation, en rappelant la nécessité d'améliorer l'information des citoyens sur les coûts, notamment dans les rapports annuels sur la gestion des déchets.

2 - Mieux informer sur les coûts et la qualité du service

Cet objectif faisait l'objet de trois recommandations de la Cour visant à :

- préciser les règles de transmission des rapports annuels sur le prix et la qualité du service aux autorités chargées de l'élaboration et du suivi des plans départementaux ainsi qu'au représentant de l'État ;
- permettre à tous les acteurs concernés de disposer d'une seule base de données fiable et exploitable en temps utile ;
- mettre en place au niveau national un dispositif obligatoire d'évaluation de l'efficacité des services de gestion des déchets par l'ADEME.

Ces recommandations n'ont pas été mises en œuvre, même si l'ADEME et le ministère chargé de l'environnement renforcent le suivi de la politique des déchets au regard, notamment, des objectifs nationaux et communautaires.

C - Les carences en exutoires⁵⁶ : une difficulté majeure

La gestion des déchets ménagers reste marquée par la difficulté persistante à mettre en place des filières de proximité quand les capacités de traitement sont insuffisantes. Ce constat peut conduire les acteurs à rechercher des territoires extérieurs et donc à avoir recours au transport des déchets, parfois sur de longues distances, vers des sites de traitements finaux. Ces carences en exutoires créent, de fait, des territoires d'accueil et multiplient les distances parcourues par les déchets ménagers, en générant des coûts financiers et environnementaux substantiels.

L'ADEME évalue le niveau d'autonomie des territoires pour l'élimination des déchets résiduels non dangereux, ainsi que les risques de pénurie d'exutoires à l'échelle des territoires départementaux. La dernière évaluation reposant sur l'enquête ITOM⁵⁷ 2010 donnait près de 25 % de ces territoires en déficit avéré de capacité, près de 20 % en situation d'équilibre et un peu plus de 55 % en situation excédentaire, pour un niveau d'autonomie global national de 115 % correspondant à une utilisation des capacités disponibles (incinération et stockage) à hauteur de 86 %.

Selon l'association AMORCE⁵⁸, 40 % du territoire serait aujourd'hui en déficit ou en absence de solutions de traitement. Cette évaluation n'est pas comparable avec celle réalisée par l'ADEME, car elle se rapporte majoritairement à des territoires de collectivités infra-départementales.

Selon les projections de l'ADEME, sous réserve de l'aboutissement des projets actuellement identifiés de création de capacités d'exutoires ou de maîtrise de la charge, l'autonomie nationale pourrait être assurée jusqu'en 2022 (horizon tributaire des projets actuels) avec, néanmoins, un accroissement notable de la part des départements en déficit de capacité (32 %). La situation pourrait fortement se dégrader à partir de 2025 sans l'émergence dans les toutes prochaines années de nouveaux projets.

On peut objecter que les objectifs quantitatifs des projets de prévention en cours de réalisation ou prévus restent difficiles à cerner et

⁵⁶ Les exutoires désignent les installations de traitement ou de stockage des déchets, comme les usines d'incinération, les unités de compostage, les centres d'enfouissement technique, etc.

⁵⁷ Installations de traitement des ordures ménagères.

⁵⁸ Association nationale des collectivités, des associations et des entreprises pour la gestion des déchets, de l'énergie et des réseaux de chaleur.

que l'évaluation précise de la portée potentielle des actions de maîtrise des flux de déchets (prévention et valorisation) reste nécessaire pour affiner ce genre de projections. De même, au-delà de la notion d'autonomie, il convient de considérer la situation de chaque territoire départemental dans son environnement pour appréhender les risques réels de pénuries. À cet égard, l'équilibre actuel repose sur une vingtaine de zones de coopération et de mutualisation d'installations entre plusieurs départements. D'après l'ADEME, au regard des perspectives d'évolution du niveau d'autonomie de ces zones d'équilibre, 16 % des départements apparaissent exposés à une possible carence de solution pour compenser leur probable déficit de capacité à l'horizon 2020.

Même si elles doivent être interprétées avec précaution, ces études montrent que le risque de pénurie d'exutoires perdure, faute de réalisations substantielles en matière d'équipements au cours des dernières années.

La mise en œuvre des plans continue à se heurter à l'opposition des élus et des riverains vis-à-vis de projets dont la localisation ne fait pas l'objet de consensus. Le rôle du préfet, qui délivre les autorisations de création des installations classées, devrait être conforté. Il conviendrait ainsi que le ministère chargé des questions environnementales s'organise afin d'apporter un soutien aux préfets pour les décisions relatives aux installations classées de traitement des déchets et afin de réaliser le suivi de ces décisions au plan national.

Outre l'accompagnement des préfets, la fiscalité pourrait être mieux utilisée pour concilier la nécessité de traiter les déchets à proximité de leur zone de production, afin d'éviter un transport inutile, et la rationalité des choix d'investissements, qui conduit à ne pas multiplier les équipements.

Aucune des deux mesures fiscales proposées par la Cour en 2011 pour lutter contre les carences en exutoires n'a été étudiée. La première consistait à augmenter 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 plan départemental en cas de non-réalisation des installations prévues, cette taxation étant progressive dans le temps et dans l'espace. La seconde était d'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 code général des collectivités territoriales.

La mise en œuvre d'incitations financières comme le relèvement de la TGAP appliquée aux transports de déchets au-delà d'une certaine

distance, en dehors des cas identifiés de mutualisations qui visent à rationaliser la gestion des équipements, doit, selon la Cour, être étudiée.

D - Le financement : des mécanismes toujours inadaptés

Le mode de financement du service public de collecte et de traitement des ordures ménagères emporte des conséquences sur ses modalités d'organisation. La redevance implique la tenue d'un budget annexe équilibré, la totalité des coûts étant couverte par les ressources dédiées au service. Elle entraîne l'application du régime de service public industriel et commercial. Il résulte, au contraire, de l'application de la taxe, qui est une recette fiscale, une gestion sous forme de service public administratif.

Cette dichotomie est contraignante compte tenu des conséquences qu'emportent ces régimes sur les modalités de gestion des services. Elle ne favorise pas, non plus, l'application d'une tarification incitative répondant aux objectifs environnementaux et au principe du pollueur-payeur.

La Cour proposait, en 2011, de préciser et mettre en cohérence par voie législative les régimes juridiques applicables à plusieurs questions - statut des salariés, nature des contrats, responsabilité à l'égard des tiers - qui sont aujourd'hui réglées par la jurisprudence. Même si une convergence se dessine entre les deux régimes, notamment à travers la mise en place de la taxe incitative, les deux modes de financement restent fondamentalement différents pour assurer un service public de plus en plus homogène sur le territoire.

Des aménagements juridiques pourraient être envisagés pour faire converger les régimes actuels du service public administratif de collecte, financé par la taxe, et du service public industriel et commercial de collecte et/ou de traitement, financé par une redevance. Ainsi, chacun pourrait bénéficier des avantages de l'autre régime (efficacité du recouvrement fiscal pour la taxe, meilleure correspondance entre la participation de l'usager et le coût du service rendu dans le cas de la redevance).

Par ailleurs, la Cour suggérait en 2011 d'identifier les collectivités qui, depuis 1993, n'avaient pas mis en place la redevance spéciale. Cette dernière est payée par les entreprises et établissements publics qui recourent au service public de gestion des déchets. Dans le cadre de la refonte globale des mécanismes de financement, cette redevance pourrait,

en effet, constituer, pour les professionnels, la part variable d'un futur outil de financement incitatif. La feuille de route pour la transition écologique de 2013 prévoit justement que l'assujettissement des entreprises à la taxe d'enlèvement des ordures ménagères (TEOM) pourrait être supprimé au profit d'une seule redevance spéciale.

La Cour ne peut que rappeler la nécessité d'une mise en cohérence des régimes de la taxe et de la redevance, de la mise en place de mécanismes incitatifs tant pour la taxe que pour la redevance, et de la généralisation de la redevance spéciale.

CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS

Les progrès en matière de collecte et de traitement des déchets ménagers se poursuivent lentement en France : la prévention et le recyclage augmentent alors que, dans le même temps, l'incinération sans récupération d'énergie et la mise en décharge diminuent. S'agissant des modes de traitement, il ressort des dernières données disponibles⁵⁹ pour la période 2008-2010 des augmentations en volume de près de 10 % du recyclage et de 20 % de l'incinération avec récupération d'énergie, une diminution de 13 % de l'incinération sans récupération d'énergie et une stabilisation de la mise en décharge.

Les objectifs fixés par le Grenelle de l'environnement, sans être complètement satisfaits, sont en passe de l'être : selon l'ADEME⁶⁰, la diminution des ordures ménagères de 7 % à l'horizon 2013 est presque atteinte, comme devrait l'être l'objectif de les recycler à hauteur de 35 % en 2012, puis 45 % en 2015, alors que la diminution de 15 % du stockage et de l'incinération reste encore éloignée.

Sur les 30 recommandations formulées en 2011, une dizaine a été globalement appliquée. D'autres sont devenues sans objet ou méritent d'être regroupées.

La Cour et les chambres régionales des comptes insistent sur deux orientations suivantes :

- la gestion des déchets par les collectivités locales doit s'accompagner d'une politique préventive de gestion en amont, qui passe notamment par le développement des filières de responsabilité élargie du producteur (REP), responsabilisant les producteurs ;*
- le principe de gestion de proximité doit être réaffirmé comme principe cardinal de l'organisation territoriale : chaque département devrait*

⁵⁹ Source : ministère de l'écologie, du développement durable et de l'énergie.

⁶⁰ Tableau de bord 2012 de la prévention de la production des déchets (juin 2013).

ainsi disposer des équipements nécessaires à la gestion des déchets sur les territoires identifiés par le plan départemental.

Elles formulent les recommandations actualisées suivantes :

Pour l'État :

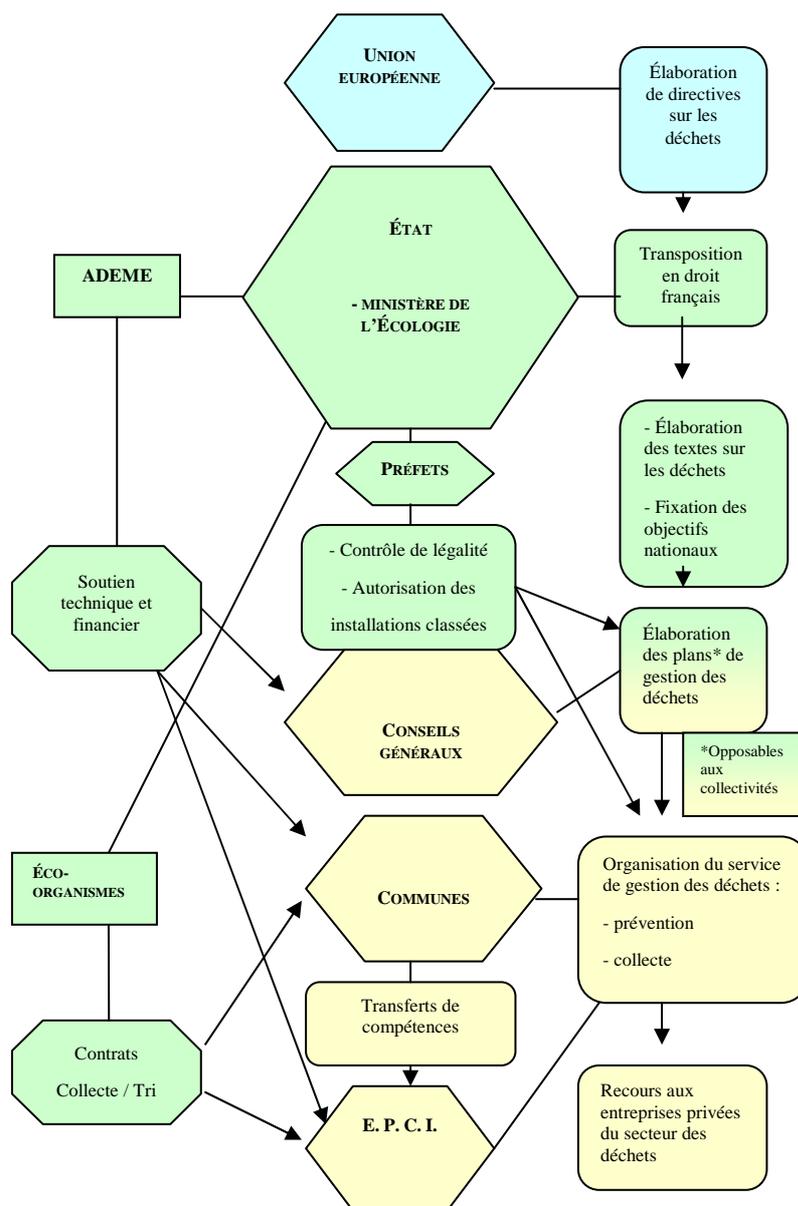
- 1. déterminer l'échelon pertinent pour la planification (région ou département) et le traitement (département, syndicat mixte), et envisager de rendre les plans prescriptifs après approbation par les parties prenantes ;*
- 2. renforcer le rôle des préfets en matière de contrôle et de suivi des plans, devenus prescriptifs, et conforter ce rôle en ce qui concerne l'autorisation et le contrôle des équipements nécessaires à l'application du principe de proximité ;*
- 3. définir rapidement par décret les modalités de la prise en charge des déchets assimilés par le service public et généraliser l'assujettissement des entreprises à la redevance spéciale ;*
- 4. favoriser la lutte contre les carences en exutoires par une modulation de la taxe générale sur les activités polluantes (TGAP) ;*
- 5. rendre obligatoires le budget annexe déchets, quel que soit le mode de financement, et la généralisation d'une comptabilité analytique déchets ;*
- 6. mettre en cohérence, en matière de financement du service public, les modes de gestion, aujourd'hui éclatés entre service public industriel et commercial, financé par la redevance, et service public administratif, financé par la taxe, notamment pour favoriser le développement de mécanismes incitatifs.*

Pour l'État, l'ADEME et les collectivités :

- 7. encourager les collectivités à mettre en place une part incitative dans le financement du service public de gestion des déchets ménagers ;*
 - 8. poursuivre l'extension de la démarche de suivi des coûts mise en œuvre par l'ADEME.*
-

Annexe

LES ACTEURS DE LA GESTION DES DÉCHETS MÉNAGERS



Source : Cour de comptes

Sommaire des réponses

Réponse commune du ministre de l'économie et des finances et du ministre délégué auprès du ministre de l'économie et des finances, chargé du budget	126
Ministre de l'intérieur	127
Ministre de l'écologie, du développement durable et de l'énergie	131
Ministre de la réforme de l'État, de la décentralisation et de la fonction publique	136
Président de l'assemblée des communautés de France (ADCF)	140
Président de l'agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (ADEME)	146
Président de l'association AMORCE	148

Destinataires n'ayant pas répondu

Président de l'Assemblée des départements de France (ADF)
Président de l'Association des maires de France (AMF)

**RÉPONSE COMMUNE DU MINISTRE DE L'ÉCONOMIE
ET DES FINANCES ET DU MINISTRE DÉLÉGUÉ AUPRÈS DU
MINISTRE DE L'ÉCONOMIE ET DES FINANCES, CHARGÉ DU
BUDGET**

Dans ce rapport, la Cour observe que l'état des lieux de la gestion des déchets ménagers a évolué depuis la publication du rapport public thématique de septembre 2011 et révèle des résultats positifs en matière de prévention et de maîtrise de l'évolution des coûts. En revanche, elle relève des insuffisances en matière de cadre institutionnel de gestion des déchets, d'analyse des coûts et de la performance, de filières de proximité de traitement des déchets, et enfin l'adéquation des mécanismes financiers.

Nous partageons globalement l'avis et les recommandations de la Cour sur ces questions.

En particulier, nous souscrivons pleinement aux recommandations de la Cour portant sur la fiabilisation et l'amélioration des informations financières des collectivités. Nous tenons à rappeler que l'amélioration de la connaissance des coûts et des financements associés à la gestion des déchets, notamment au travers de la mise en place d'une comptabilité analytique déchets par les collectivités territoriales, fait partie des chantiers prioritaires inscrits dans la feuille de route pour la transition énergétique, issue de la conférence environnementale des 20 et 21 septembre 2013.

S'agissant des recommandations relatives à la fiscalité associée aux déchets, le Gouvernement a saisi, par un courrier conjoint du Ministre de l'Ecologie, du développement durable et de l'énergie et du Ministre délégué auprès du ministre de l'économie et des finances, chargé du budget en date du 28 octobre 2013, le Comité pour la Fiscalité Ecologique pour rendre un avis, en lien avec le Conseil National des Déchets, sur la détermination d'une trajectoire de taux de taxe générale sur les activités polluantes (TGAP) pesant sur les déchets mis en décharge et incinérés à horizon 2020, sur la mise en place d'une contribution financière à la gestion de fin de vie des produits non recyclables ainsi que sur la question de la « tarification incitative ».

RÉPONSE DU MINISTRE DE L'INTÉRIEUR

La lecture de ce rapport suscite de ma part les remarques suivantes :

Recommandation n° 1 : « déterminer l'échelon pertinent pour la planification (région ou département) et le traitement (département, syndicat mixte), et rendre les plans prescriptifs après approbation par les parties prenantes »

Le rapport de la Cour des comptes sur les collectivités territoriales et la gestion des déchets ménagers et assimilés de septembre 2011 proposait déjà une délibération obligatoire et concordante des communes et établissements publics de coopération intercommunale concernés sur le projet de plan, afin d'en asseoir la légitimité.

Cependant, 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.

Une telle mesure risquerait donc d'allonger le temps de la décision, de retarder l'adoption des plans et d'aller à rebours de la volonté de simplifier les normes qui s'imposent aux collectivités territoriales, comme le ministre chargé des collectivités territoriales l'avait alors fait valoir dans sa lettre d'observation au rapport. Dans les faits, ces plans nécessitent généralement 3 ans de préparation avant d'aboutir. Dans certains départements, la commission consultative d'élaboration et de suivi ne parvient pas à s'accorder sur une rédaction, et, en vertu de l'article R. 541-16 du code de l'environnement, le préfet de département se substitue au président du conseil général pour arrêter un plan.

Cette préconisation permettrait de respecter le principe de non tutelle mais pourrait provoquer des situations d'impasse dans la mesure où la décision d'une seule collectivité serait en mesure de bloquer la mise en œuvre d'une politique publique.

Toute disposition conférant un caractère prescriptif à un plan d'une collectivité territoriale et imposant des contraintes à l'exercice par une autre collectivité de ses compétences propres, me semble susceptible de contrevenir aux principes constitutionnels de libre administration et de non-tutelle d'une collectivité territoriale sur une autre et présente donc à mon sens une importante fragilité constitutionnelle.

De même, l'idée, développée dans le rapport, selon laquelle la « description de l'organisation de la gestion [des] déchets [non dangereux] », rendue obligatoire par l'article R. 541-14 du code de l'environnement pourrait conduire à « évaluer la pertinence de l'organisation territoriale existante et à établir des propositions qui, une fois reprises dans les plans

seront opposables aux décisions des acteurs publics concernés » me semble constituer une atteinte grave aux principes constitutionnels susmentionnés.

Recommandation n° 3 : « définir rapidement par décret les modalités de la prise en charge des déchets assimilés par le service public et généraliser l'assujettissement des entreprises à la redevance spéciale »

Le projet de décret relatif à la collecte des ordures ménagères qui modifie les articles R. 2224-23 à R. 2224-29 du code général des collectivités territoriales est à présent en phase finale d'élaboration : il fera prochainement l'objet d'un avis du commissaire à la simplification placé auprès du Premier ministre ainsi qu'à celui de la commission consultative d'évaluation des normes (CCEN). Le projet de décret fera ensuite l'objet d'un examen par le Conseil d'État.

Concernant la redevance spéciale, et comme vous l'indiquez dans votre rapport, la deuxième feuille de route pour la transition écologique de septembre 2013 prévoit que l'assujettissement des entreprises à la TEOM pourrait être supprimé au profit d'une seule redevance spéciale.

Recommandation n° 5 : « rendre obligatoires le budget annexe déchets, quel que soit le mode de financement, et la généralisation d'une comptabilité analytique déchets »

1° Sur la recommandation d'instituer un budget annexe obligatoire pour toutes les collectivités en charge de la collecte ou du traitement des déchets ménagers quel que soit le mode de financement du service :

Les collectivités territoriales compétentes doivent demeurer libres de choisir le mode de financement du service d'enlèvement des ordures ménagères. C'est, en effet, à elles qu'il appartient de décider si le service dont elles ont la charge doit être principalement financé au moyen d'une taxe ou au moyen d'une redevance. Partant, le caractère obligatoire ou facultatif de l'individualisation du service d'enlèvement des ordures ménagères doit rester lié au mode de financement du service.

Dès lors qu'elles choisissent d'instituer la redevance d'enlèvement des ordures ménagères et donc de gérer le service comme une activité industrielle et commerciale, les collectivités sont tenues de respecter les règles d'équilibre posées par les articles L. 2224-1 et L. 2224-2 du code général des collectivités territoriales (CGCT) et de constituer, à cette fin, une régie dotée d'un budget spécial annexé au budget principal (articles L. 1412-1 et L. 2221-11 du CGCT).

Si elles optent pour un financement par la taxe d'enlèvement des ordures ménagères, les collectivités ont la faculté, s'agissant d'un service à caractère administratif, d'en individualiser la gestion par la création d'une régie (article L. 1412-2 du CGCT) dotée de la seule autonomie financière (article R. 2221-69 du CGCT) et faisant l'objet d'un budget distinct du budget principal.

En outre, la nomenclature comptable des communes prévoit des imputations comptables spécifiques pour les redevances d'enlèvement des ordures et des déchets comme pour la taxe d'enlèvement des ordures ménagères et un code fonctionnel particulier pour la collecte et le traitement des ordures ménagères.

Enfin, les communes et leurs groupements de 10 000 habitants et plus ayant institué la taxe d'enlèvement des ordures ménagères et qui assurent au moins la collecte des déchets ménagers ont l'obligation de retracer dans un état spécial annexé aux documents budgétaires, d'une part, le produit perçu de la taxe, et d'autre part, les dépenses, directes et indirectes, afférentes à l'exercice de la compétence.

2° Sur la recommandation de mettre en place un outil de comptabilité analytique normé pour permettre la production et la comparaison des divers indicateurs de coûts :

La Cour des comptes 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 plutôt que d'en créer de nouveaux.

Recommandation n° 6 : « mettre en cohérence, en matière de financement du service public, les modes de gestion, aujourd'hui éclatés entre service public industriel et commercial, financé par la redevance, et service public administratif, financé par la taxe, notamment pour favoriser le développement de mécanismes incitatifs »

Un rapprochement des régimes de service public administratif et de service public industriel et commercial pour la gestion des déchets ménagers en termes de statut des salariés, de nature des contrats, de responsabilité à l'égard des tiers et combinant un recouvrement fiscal et un paiement de l'utilisateur en fonction du service rendu, comme vous le préconisez dans votre rapport, conduirait à priver les collectivités du choix actuel qui leur est proposé et qui leur permet de choisir le financement ainsi que le mode de gestion et les modalités d'exploitation du service (exploitation en régie ou recours à une gestion externalisée) au regard des spécificités de leurs territoires. Un tel rapprochement ne me semble donc pas devoir être envisagé.

Recommandation n° 7 : « encourager les collectivités à mettre en place une part incitative dans le financement du service public de gestion des déchets ménagers »

L'ADEME, de par son action d'accompagnement et d'aide financière aux collectivités volontaires a rempli à mon sens ce rôle d'encouragement que vous appelez de vos vœux.

Il convient désormais d'analyser le retour d'expérience des collectivités territoriales qui se sont inscrites dans cette démarche avant d'envisager toute généralisation.

Tels sont les éléments que je tenais à porter à votre connaissance.

***RÉPONSE DU MINISTRE DE L'ÉCOLOGIE, DU
DÉVELOPPEMENT DURABLE ET DE L'ÉNERGIE***

Le rapport de la Cour, avant de formuler des recommandations précises, « insiste » sur deux orientations :

« la gestion des déchets par les collectivités locales doit s'accompagner d'une politique préventive de gestion en amont, qui passe notamment par le développement des filières de responsabilité élargie du producteur (REP), responsabilisant les producteurs » Le gouvernement soutient cette orientation et l'a déjà mise en œuvre (la France étant le pays de l'Union européenne avec le plus de filières REP) mais considère qu'une étude d'impact doit être faite avant la création d'une nouvelle filière REP afin de vérifier sa faisabilité et sa pertinence. De nouvelles filières sont devenues opérationnelles ces derniers mois (meubles et déchets diffus spécifiques). Par ailleurs, les renouvellements d'agrément des différents éco-organismes sont l'occasion d'accentuer les efforts en matière de prévention, notamment en imposant l'application d'une éco-modulation sur le barème amont pour inciter les producteurs à éco-concevoir leurs produits afin de diminuer la quantité de déchets ou faciliter la réutilisation et le recyclage. Ces orientations ont trouvé confirmation dans la feuille de route de la Conférence environnementale 2013 en conclusion de la table ronde consacrée à l'économie circulaire ;

« le principe de gestion de proximité doit être réaffirmé comme principe cardinal de l'organisation territoriale : chaque département devrait ainsi disposer des équipements nécessaires à la gestion des déchets sur les territoires identifiés par le plan départemental ». Le gouvernement soutient globalement cet objectif, assorti toutefois de précautions pour les flux de certains déchets spécifiques (a priori rares dans les déchets ménagers) pour lesquels un traitement de pointe sur le plan technique ou environnemental nécessite de massifier les flux sur quelques points du territoire. La Conférence environnementale 2013 a été suivie, le 16 décembre dernier, d'une conférence de mise en œuvre dont l'un des quatre ateliers était consacré au principe de proximité. Les conclusions de cet atelier permettront de décliner les recommandations de la Cour.

La Cour formule ensuite huit recommandations numérotées. Les six premières recommandations s'adressent à l'État, les deux dernières à l'État, l'ADEME et les collectivités.

Sur les recommandations 1et 2 :

1/ « Déterminer l'échelon pertinent pour la planification (région ou département) et le traitement (département ou syndicat mixte) et rendre les plans prescriptifs après approbation par les parties prenantes »

Le code de l'environnement organise aujourd'hui les répartitions entre échelons pour la planification et le traitement.

En application de l'article L. 541-15 du code de l'environnement, les décisions prises par les personnes morales de droit public et leurs concessionnaires dans le domaine de la prévention et de la gestion des déchets doivent être compatibles avec les plans de prévention et de gestion des déchets.

Le plan est un document cadre d'orientation et non pas un document de programmation prescriptif. Le gouvernement est attaché à ce seul lien de compatibilité entre projets individuels et document de planification. Le gouvernement craint des difficultés opérationnelles sur le côté prescriptif tant sur les flux, que sur les installations :

- sur les flux de déchets ménagers non dangereux, ils constituent une contrainte en « entrée » pour les collectivités car résultant des efforts de prévention et de recyclage par les ménages et les activités économiques. Prescrire un flux de déchets revient à faire peser une contrainte sur les collectivités qui les gèrent ;*
- sur les installations de traitement, cela revient potentiellement à décider qu'une nouvelle installation s'implantera à un endroit particulier. Or si aucun porteur de projet économique ne se présente, le plan ne peut être respecté sans qu'il ne puisse en être tenu rigueur à un acteur spécifique. Il est important que les plans ne soient pas non plus le reflet de projets particuliers. En effet, si le projet devait être abandonné pour des raisons techniques ou économiques, un plan prescriptif ne donnerait plus de possibilité de faire émerger une solution alternative.*

2/ « Renforcer le rôle des préfets en matière de contrôle et de suivi des plans, devenus prescriptifs, et conforter ce rôle en ce qui concerne l'autorisation et le contrôle des équipements nécessaires à l'application du principe de proximité »

Ce deuxième point est étroitement lié au premier. Si les plans devenaient prescriptifs, les préfets devraient en assurer l'application. Les mêmes limites que celles soulevées ci-dessus peuvent être soulignées : vers qui le préfet pourrait-il se retourner en cas d'absence d'une installation qui avait été considérée nécessaire ? Dans la mesure où les flux des activités économiques sont concernés autant que ceux des ménages, le préfet ne pourrait pas se retourner vers un EPCI particulier.

Il est toutefois souhaitable, dans le contexte actuel des plans, que les services de l'État soient présents auprès des collectivités pour les appuyer dans leur rôle de planification. Les services transmettent à l'autorité compétente tous les documents en leur possession susceptibles de faciliter le travail d'élaboration du plan, en particulier les informations sur les

installations de traitement existantes ou celles dont le dossier de demande d'autorisation d'exploiter est en cours d'instruction. Dans plusieurs cas, l'État a fait annuler des plans qui ne correspondaient pas aux exigences légales.

En ce qui concerne l'autorisation et le contrôle des équipements de traitement des déchets, la police des installations classées est un outil reconnu sous l'autorité des préfets. Le gouvernement considère que les préfets disposent donc des moyens juridiques nécessaires pour jouer leur rôle dans ce domaine.

Sur la recommandation 3

3/ « Définir rapidement par décret les modalités de la prise en charge des déchets assimilés par le service public et généraliser assujettissement des entreprises à la redevance spéciale »

Un projet de décret modifiant les modalités de collecte des déchets ménagers, encadrés par les articles R. 2224-23 à R. 2224-29 du Code Général des Collectivités territoriales, a été mis en consultation en décembre 2012.

Ce projet permet une concertation autour des déchets assimilés pris en charge par le service public.

Comme le souligne le rapport, la feuille de route vers une transition écologique, dans son volet « économie circulaire », prévoit la suppression de l'assujettissement des entreprises à la TEOM au profit d'une seule redevance spéciale. Le gouvernement prépare des projets de textes en ce sens.

Sur la recommandation 4

4/ « Favoriser la lutte contre les carences d'exutoires par une modulation de la taxe générale sur les activités polluantes (TGAP) »

Le gouvernement a saisi le comité pour la fiscalité écologique (CFE) d'une réflexion générale sur la fiscalité incitative applicable aux déchets. Il doit notamment rendre un avis sur les enjeux soulevés par la TGAP. L'approche particulière de la Cour mérite de lui être posée. Le CFE devrait rendre un avis pour le mois d'avril 2014. Les préconisations retenues pourront être mises en œuvre à partir de la loi de finances pour 2015.

Sur la recommandation 5

5/ « Rendre obligatoire le budget annexe déchets, quel que soit le mode de financement, et la généralisation d'une comptabilité analytique »

Les conclusions de la Conférence environnementale reprennent cette préconisation de la Cour. Le gouvernement prévoit de proposer en 2014, en concertation avec les parties prenantes, un décret précisant la nécessité d'une comptabilité analytique et le contenu du rapport du maire en termes d'indicateurs de suivi des coûts.

Sur les recommandations 6 et 7

6/ « *Mettre en cohérence, en matière de financement du service public, les modes de gestion, aujourd'hui éclatés entre service public industriel et commercial, financé par la redevance, et service public administratif, financé par la taxe, notamment pour favoriser le développement de mécanismes incitatifs* »

Cette voie mérite d'être explorée.

7/ « *Encourager les collectivités à mettre en place une part incitative dans le financement du service public de gestion des déchets ménagers* »

Comme indiqué ci-dessus, la feuille de route de la Conférence environnementale invite à passer à un financement par la seule redevance spéciale de la fiscalité du service public d'enlèvement des déchets pour les entreprises.

Concernant les autres déchets ménagers et assimilés, la redevance spéciale (obligatoire si la collectivité collecte également la TEOM) reste très rarement instituée : 25 % des collectivités concernées par cette obligation l'avaient mise en place en 2011, car sa mise en place est complexe du fait de ses implications juridiques. La TEOM est recouvrée par le Trésor public qui en assure les recettes ; en revanche, le recouvrement de la redevance spéciale est à la charge de la collectivité qui doit gérer la constitution du fichier des usagers et les impayés. D'autre part, un service public recouvré par une redevance est un service qualifié de service public industriel et commercial (SPIC), soumis aux règles de droit privé, alors qu'un service financé par une taxe est qualifié de service public administratif (SPA). Les SPA ne sont, en principe, pas confiés à des entreprises privées dans la mesure où ils doivent être gérés par l'administration. Ils peuvent être administrés en régie directe ou confiés à un établissement public à caractère administratif. Le gouvernement travaillera à ces questions.

S'agissant de l'introduction d'une part incitative dans la taxe d'enlèvement des ordures ménagères, cette possibilité ouverte depuis quelques années a connu des évolutions, sur l'initiative des parlementaires, lors de la loi de finances rectificative 2013. L'article 1522 bis du code général des impôts a ainsi été modifié pour adapter les outils.

Le gouvernement sera attentif à l'utilisation des possibilités ainsi ouvertes.

Sur la recommandation 8

8/ « *Poursuivre l'extension de la démarche de suivi des coûts mise en œuvre par l'ADEME* »

La feuille de route de la Conférence environnementale acte qu'« un observatoire national annuel dématérialisé des coûts et financements de la gestion des déchets sera produit par l'ADEME ».

Le fonctionnement de l'observatoire a déjà été étudié dans le cadre d'un groupe de travail dédié associant les producteurs de données et les parties prenantes. Il s'agit maintenant de formaliser la méthodologie de collecte des données et de synthèse de l'observatoire, mettre à jour les données, et instituer leur centralisation et leur publication de manière périodique.

Ces conclusions vont donc dans le sens de la recommandation de la Cour.

**RÉPONSE DE LA MINISTRE DE LA RÉFORME DE L'ÉTAT, DE
LA DÉCENTRALISATION ET DE LA FONCTION PUBLIQUE**

La lecture de ce rapport suscite de ma part les remarques suivantes :

Recommandation n° 1 : « déterminer l'échelon pertinent pour la planification (région ou département) et le traitement (département, syndicat mixte), et rendre les plans prescriptifs après approbation par les parties prenantes »

Le rapport de la Cour des comptes sur les collectivités territoriales et la gestion des déchets ménagers et assimilés de septembre 2011 proposait déjà une délibération obligatoire et concordante des communes et établissements publics de coopération intercommunale concernés sur le projet de plan, afin d'en asseoir la légitimité.

Cependant, 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.

Une telle mesure risquerait donc d'allonger le temps de la décision, de retarder l'adoption des plans et d'aller à rebours de la volonté de simplifier les normes qui s'imposent aux collectivités territoriales, comme le ministre chargé des collectivités territoriales l'avait alors fait valoir dans sa lettre d'observation au rapport. Dans les faits, ces plans nécessitent généralement 3 ans de préparation avant d'aboutir. Dans certains départements, la commission consultative d'élaboration et de suivi ne parvient pas à s'accorder sur une rédaction, et, en vertu de l'article R. 541-16 du code de l'environnement, le préfet de département se substitue au président du conseil général pour arrêter un plan.

Cette préconisation permettrait de respecter le principe de non tutelle mais pourrait provoquer des situations d'impasse dans la mesure où la décision d'une seule collectivité serait en mesure de bloquer la mise en œuvre d'une politique publique.

Toute disposition conférant un caractère prescriptif à un plan d'une collectivité territoriale et imposant des contraintes à l'exercice par une autre collectivité de ses compétences propres, me semble susceptible de contrevenir aux principes constitutionnels de libre administration et de non-tutelle d'une collectivité territoriale sur une autre et présente donc à mon sens une importante fragilité constitutionnelle.

De même, l'idée, développée dans le rapport, selon laquelle la « description de l'organisation de la gestion [des] déchets [non dangereux] », rendue obligatoire par l'article R. 541-14 du code de l'environnement pourrait conduire à « évaluer la pertinence de l'organisation territoriale

existante et à établir des propositions qui, une fois reprises dans les plans seront opposables aux décisions des acteurs publics concernés » me semble constituer une atteinte grave aux principes constitutionnels susmentionnés.

Recommandation n° 3 : « définir rapidement par décret les modalités de la prise en charge des déchets assimilés par le service public et généraliser l'assujettissement des entreprises à la redevance spéciale »

Le projet de décret relatif à la collecte des ordures ménagères qui modifie les articles R. 2224-23 à R. 2224-29 du code général des collectivités territoriales est à présent en phase finale d'élaboration : il fera prochainement l'objet d'un avis du commissaire à la simplification placé auprès du Premier ministre ainsi qu'à celui de la commission consultative d'évaluation des normes (CCEN). Le projet de décret fera ensuite l'objet d'un examen par le Conseil d'État.

Concernant la redevance spéciale, et comme vous l'indiquez dans votre projet d'insertion, la deuxième feuille de route pour la transition écologique de septembre 2013 prévoit que l'assujettissement des entreprises à la TEOM pourrait être supprimé au profit d'une seule redevance spéciale.

Recommandation n° 5 : « rendre obligatoires le budget annexe déchets, quel que soit le mode de financement, et la généralisation d'une comptabilité analytique déchets »

1° Sur la recommandation d'instituer un budget annexe obligatoire pour toutes les collectivités en charge de la collecte ou du traitement des déchets ménagers quel que soit le mode de financement du service :

Les collectivités territoriales compétentes doivent demeurer libres de choisir le mode de financement du service d'enlèvement des ordures ménagères. C'est, en effet, à elles qu'il appartient de décider si le service dont elles ont la charge doit être principalement financé au moyen d'une taxe ou au moyen d'une redevance. Partant, le caractère obligatoire ou facultatif de l'individualisation du service d'enlèvement des ordures ménagères doit rester lié au mode de financement du service.

Dès lors qu'elles choisissent d'instituer la redevance d'enlèvement des ordures ménagères et donc de gérer le service comme une activité industrielle et commerciale, les collectivités sont tenues de respecter les règles d'équilibre posées par les articles L. 2224-1 et L. 2224-2 du code général des collectivités territoriales (CGCT) et de constituer, à cette fin, une régie dotée d'un budget spécial annexé au budget principal (articles L. 1412-1 et L. 2221-11 du CGCT).

Si elles optent pour un financement par la taxe d'enlèvement des ordures ménagères, les collectivités ont la faculté, s'agissant d'un service à caractère administratif, d'en individualiser la gestion par la création d'une régie (article L. 1412-2 du CGCT) dotée de la seule autonomie financière

(article R. 2221-69 du CGCT) et faisant l'objet d'un budget distinct du budget principal.

En outre, la nomenclature comptable des communes prévoit des imputations comptables spécifiques pour les redevances d'enlèvement des ordures et des déchets comme pour la taxe d'enlèvement des ordures ménagères et un code fonctionnel particulier pour la collecte et le traitement des ordures ménagères.

Enfin, les communes et leurs groupements de 10 000 habitants et plus ayant institué la taxe d'enlèvement des ordures ménagères et qui assurent au moins la collecte des déchets ménagers ont l'obligation de retracer dans un état spécial annexé aux documents budgétaires, d'une part, le produit perçu de la taxe, et d'autre part, les dépenses, directes et indirectes, afférentes à l'exercice de la compétence.

2° Sur la recommandation de mettre en place un outil de comptabilité analytique normé pour permettre la production et la comparaison des divers indicateurs de coûts :

La Cour des comptes 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 plutôt que d'en créer de nouveaux.

Recommandation n° 6 : « mettre en cohérence, en matière de financement du service public, les modes de gestion, aujourd'hui éclatés entre service public industriel et commercial, financé par la redevance, et service public administratif, financé par la taxe, notamment pour favoriser le développement de mécanismes incitatifs »

Un rapprochement des régimes de service public administratif et de service public industriel et commercial pour la gestion des déchets ménagers en termes de statut des salariés, de nature des contrats, de responsabilité à l'égard des tiers et combinant un recouvrement fiscal et un paiement de l'usager en fonction du service rendu, comme vous le préconisez dans le rapport, conduirait à priver les collectivités du choix actuel qui leur est proposé et qui leur permet de choisir le financement ainsi que le mode de gestion et les modalités d'exploitation du service (exploitation en régie ou recours à une gestion externalisée) au regard des spécificités de leurs territoires. Un tel rapprochement ne me semble donc pas devoir être envisagé.

Recommandation n° 7 : « encourager les collectivités à mettre en place une part incitative dans le financement du service public de gestion des déchets ménagers »

L'ADEME, de par son action d'accompagnement et d'aide financière aux collectivités volontaires a rempli à mon sens ce rôle d'encouragement que vous appelez de vos vœux.

Il convient désormais d'analyser le retour d'expérience des collectivités territoriales qui se sont inscrites dans cette démarche avant d'envisager toute généralisation.

Tels sont les éléments que je tenais à porter à votre connaissance.

**RÉPONSE DU PRÉSIDENT DE L'ASSEMBLÉE DES
COMMUNAUTÉS DE FRANCE (ADCF)**

L'AdCF partage pour l'essentiel le diagnostic établi par la Cour dans son projet d'insertion concernant la gestion des déchets ménagers par les collectivités locales. Elle se félicite également du constat dressé par la Cour sur les progrès accomplis en matière de prévention, de recyclage, et de stabilisation des coûts. Ces progrès permettront d'atteindre les objectifs fixés par le Grenelle de l'environnement. La Conférence environnementale organisée pour la seconde année consécutive, à laquelle les représentants de l'AdCF ont participé activement, qui s'est tenue en septembre dernier, va par ailleurs donner lieu à un nouveau plan déchets, pour la période 2014-2020.

En revanche, la Cour note que des efforts restent à fournir notamment dans trois domaines pour lesquels l'AdCF souhaite apporter les commentaires ci-après :

La connaissance et la maîtrise des coûts

Les progrès en matière de connaissance des coûts figurent parmi les recommandations essentielles de la Cour. La difficulté de mesurer statistiquement les flux financiers et d'opérer des comparaisons sur les principaux postes de dépenses en matière de collecte et de traitement constitue, selon la Cour, un obstacle majeur à la maîtrise des coûts. A ce titre, la Cour préconise le développement d'outils de comptabilité analytique qui permettraient la production d'indicateurs normés. De la même façon, la Cour estime indispensable la généralisation de la tenue d'un budget annexe quel que soit le mode de financement retenu (TEOM ou REOM).

L'AdCF partage ce souci d'améliorer la connaissance des coûts du service déchet, premier pas vers leur meilleure maîtrise.

L'AdCF estime que l'amélioration de la connaissance des coûts de gestion du service déchet, doit également s'accompagner de progrès en matière de communication et de transparence. Le rapport annuel des déchets, l'état spécial annexé aux documents budgétaires sont des documents obligatoires y qui y contribuent. L'AdCF note que leur contenu pourrait être amélioré et qu'il convient d'inciter à leur généralisation effective. Par ailleurs, une meilleure connaissance et comparabilité des coûts constitueraient un atout évident lors des négociations avec les éco-organismes.

La comptabilité des collectivités locales est avant tout orientée vers le suivi des engagements de nature comptable, sa dimension analytique est faible. L'AdCF, comme le suggère la Cour, considère que des outils de suivi spécifique doivent être développés mettant en relation suivi financier et analyse qualitative. A ce titre, le développement du référentiel des coûts de

gestion des déchets de l'Ademe⁶¹ et son adoption par les collectivités doit être encouragé, en particulier auprès des syndicats entièrement dédiés aux activités de collecte et de traitement.

L'obligation d'établir un budget annexe y compris avec un financement fiscal (TEOM), ce dernier n'étant obligatoire qu'avec la redevance du fait du caractère industriel et commercial quelle implique, pourrait être une piste intéressante. L'AdCF estime néanmoins que des passerelles doivent être conservées entre budget principal et budget annexe, notamment pour les collectivités souhaitant conserver un financement du service déchet diversifié : TEOM ou REOM, ressources du budget général, recettes commerciales.... Afin d'éviter des situations de sur-financement du budget déchet (notamment avec la TEOM), le transfert de ce budget annexe vers le budget principal ne pourrait intervenir que dans des conditions très spécifiques.

Concernant l'évolution des coûts, la Cour observe une stabilisation des « coûts techniques » à la tonne (évolution de 1 % entre 2006 et 2010) et, selon une récente étude de l'Ademe, une baisse du coût du service par habitant entre 2008 et 2010 plaçant actuellement le coût moyen de la gestion des déchets à 85 € HT par habitant et par an contre 91 € en 2008.

Ces éléments confirment, selon l'AdCF, les efforts réalisés par les collectivités pour maîtriser les coûts. A ce titre, plusieurs communautés ont ainsi, à l'occasion de renouvellement de leurs marchés de prestation de service de collecte ou de traitement, pu baisser ou stabiliser les prix et en répercuter les effets sur la TEOM.

L'AdCF note que ces efforts de stabilisation des coûts voire de baisse pourraient être remis en cause d'une part avec la remise à niveau des équipements de tri et, en particulier, des déchèteries dont le parc est désormais ancien pour de nombreuses communautés, d'autre part par la montée en puissance de la tarification incitative qui donnera lieu à une modernisation des équipements de collecte et surtout par le rehaussement de 7 % à 10 % du taux intermédiaire de TVA sur les opérations de collecte et de traitement des déchets ménagers, adopté dans le cadre de la dernière loi de finances.

L'AdCF considère que ce rehaussement qui s'appliquera à compter du 1er janvier 2014 va fortement pénaliser ce service public et ses usagers. A ce titre, l'AdCF regrette que la gestion des déchets ménagers n'ait pas été considérée comme un service de première nécessité. Cette hausse de la TVA,

⁶¹ Et notamment matrice « Compta-Coût » mis en œuvre par l'Ademe qui regroupe 180 collectivités représentant 12 millions d'habitants.

chiffrée par Amorce à 210 millions d'euros, vient s'ajouter au prélèvement opéré par le renforcement progressif de la TGAP⁶² et va peser fortement dans les budgets déchets des ménages et des communautés qui subissent déjà d'importantes contraintes financières. A partir de 2014, la fiscalité sur les prestations collecte et traitement va représenter près de 15 % du coût de gestion du service.

Concernant la TGAP, l'AdCF a regretté que les nouveaux tarifs de TGAP s'appliquent dès la première tonne incinérée et non à partir d'un seuil minimum à définir (le tonnage moyen par exemple). Cette décision contribue à renchérir sensiblement le coût de gestion du service alors qu'il n'y a pas d'alternative actuellement à l'incinération pour un volume incompressible de déchets. L'AdCF note également qu'en contrepartie des hausses de TGAP, le gouvernement s'était engagé à renforcer les obligations des éco-organismes dans le financement des filières de recyclage et à restituer intégralement le produit de la nouvelle TGAP aux collectivités pour financer leurs plans de prévention et de gestion des déchets. A ce jour, l'objectif de montée en puissance des éco-organismes dans le financement du service n'est pas atteint et l'affectation initiale à l'Ademe du produit de la nouvelle taxe est exposée à des régulations budgétaires ou à d'autres affectations.

Le financement du service et la tarification incitative

Estimé à plus de 6,7 milliards d'euros, le coût de gestion du service a fortement augmenté sous l'effet des nouveaux objectifs résultant des directives européennes. Sa prise en charge s'est traduite par un développement important de la taxe d'enlèvement des ordures ménagères, en remplacement de la REOM. Après la mise en place du tri sélectif et de filières de recyclage, l'intercommunalité est aujourd'hui confrontée à l'obligation fixée par le Grenelle de mettre en place des formes de tarification incitative (TI) pour exercer un effet responsabilisant sur les usagers.

Cette application concrète du principe « pollueur-payeur » repose essentiellement sur l'usager et le contribuable, là où l'AdCF aurait souhaité qu'il pèse davantage au moment de l'acte d'achat, via le consommateur, à travers une prise en charge accrue par les filières de « responsabilité élargie des producteurs » (éco-organismes).

Comme la Cour, l'AdCF constate que la mise en œuvre de la TEOM incitative progresse lentement. En 2014, seules deux communautés ont choisi

⁶² La loi de finances pour 2009 a multiplié par 4 le taux de TGAP sur la mise en décharge entre 2008 et 2015. Pour les décharges ne bénéficiant d'aucune modulation, la TGAP est ainsi passée de 10,03 €/T de déchet stocké à 40 €/T. Pour les incinérateurs qui ne bénéficient d'aucune modulation, la TGAP est fixée à 7 €/T de déchets incinérés en 2009 pour atteindre un taux de 14 €/T à compter de 2013.

de l'instaurer dès 2014, toutefois un nombre grandissant de communautés s'intéressent à ce nouveau dispositif issu des lois du Grenelle.

La publication d'un récent décret (septembre 2013) relatif aux modalités de mise en place de la part incitative de la TEOM assise sur la quantité et, éventuellement, la nature des déchets produits, exprimée en volume, en poids ou en nombre d'enlèvements devrait contribuer à une meilleure prise en main de ce dispositif par les collectivités et à lever certaines difficultés. L'AdCF et Amorce y participent activement à leur niveau en animant un « club » des collectivités intéressées par la TI.

Les difficultés de mise en œuvre sont néanmoins réelles. Elles concernent en particulier la constitution du fichier de redevables à la TI et son appariement avec le fichier de la taxe sur le foncier bâti. Parmi les communautés en cours d'expérimentation de la TI, on observe les difficultés suivantes : le recensement des producteurs de déchets qui peut s'avérer très délicat en secteur urbain dense (habitat collectif), la nature des fichiers fiscaux qui procèdent selon une approche cadastrale alors que la collecte des déchets privilégie une approche géographique à l'adresse, la vétusté dans certains cas des fichiers de dotation en bacs...

Il convient enfin de noter que pour être significative, la part incitative doit être suffisamment importante pour donner un signal-prix efficace aux ménages. Or, en matière de déchet, les coûts fixes (en particulier sur les installations récentes) sont conséquents.

L'AdCF soutient néanmoins le développement de la tarification incitative, responsabilisant l'utilisateur, tout en recommandant une certaine souplesse quant à sa mise en œuvre. A ce titre, elle se félicite d'avoir pu dans le cadre du projet de loi de finances pour 2014 obtenir des modifications permettant d'adapter la tarification incitative aux différents types de services de collecte pouvant exister sur le territoire d'une communauté (centre urbain avec fort niveau de collecte, périphérie et écarts avec système de points d'apport volontaire...

En effet, les expériences en cours, en France comme à l'étranger, montrent l'efficacité de ce dispositif pour réorienter les flux de déchets vers le recyclage et aider à réduire la production de la quantité des ordures ménagères résiduelles. Sous l'effet de la redevance incitative, les usagers amplifient leur effort de tri, conduisant à une diminution de 12 à 35 % des ordures ménagères résiduelles au profit de la collecte sélective, et ce sans dégradation de la qualité de ce tri.

En matière de financement, la Cour souligne la nécessité de poursuivre la mise en place de la redevance spéciale pour financer le service offert aux activités commerciales et artisanales. L'AdCF approuve ce constat et, à ce titre, plaide pour que les collectivités utilisent la redevance spéciale comme un outil de meilleure régulation des déchets pris en charge ou non par le service public. L'Ademe estime que les déchets assimilés aux déchets

ménagers provenant des activités économiques représentent en moyenne 20 % des flux collectés par le service public. L'AdCF considère que la réalisation d'un état des lieux précis de la fraction et de la nature des déchets assimilés aux déchets ménagers constituerait un premier progrès. Dans de nombreux cas, et même en présence d'une redevance spéciale (dont la mise en place est à la charge de la collectivité), la collecte et le traitement de ces déchets sont financés par les usagers ménages.

L'AdCF suggère également que soit organisé avec le Ministère des finances et la DGCL un groupe de travail relatif aux implications (assise sur le foncier bâti) de la révision des valeurs locatives sur la TEOM, tant pour les locaux commerciaux (mise en place des nouvelles assiettes en 2015) que pour les locaux d'habitation.

L'AdCF note par ailleurs que les bâtiments appartenant à des administrations publiques (de niveau national, régional, départemental ou communal) sont à ce jour exonérés de TEOM.

Enfin, dans le projet d'insertion de la Cour, le financement de la compétence déchet par les filières de REP est malheureusement peu évoqué. Or l'AdCF considère qu'une amélioration de la prise en charge financière de la collecte et du traitement des déchets par les entreprises qui contribuent à les produire ou à les mettre sur le marché est un point d'amélioration essentiel. Le système des « REP » avec une vingtaine de filière dédiées dont certaines sont très anciennes (le verre, le papier...), fait pleinement partie de la gestion des déchets et de son financement. Les progrès restants à faire dans ce domaine, en matière de couverture des coûts et de gouvernance des éco-organismes sont indispensables pour atteindre des objectifs ambitieux de réduction des volumes de déchets dans les centres de stockage et d'amélioration des performances de tri et de recyclage.

L'organisation de la compétence

L'AdCF rappelle que les politiques d'élimination et de valorisation des déchets constituent aujourd'hui l'une des principales compétences des intercommunalités dans le domaine de l'environnement.

Comme le note la Cour, cette compétence est marquée par des objectifs ambitieux de mise aux normes et de recyclage. L'AdCF se félicite des progrès enregistrés par la Cour en matière de prévention et ses effets positifs sur la réduction des volumes de déchets et d'amélioration des comportements des usagers en matière de tri. Comme le souligne le rapport de la Cour, la baisse des quantités produites tient pour partie au ralentissement économique, mais également à l'impact positif des politiques de prévention et au progrès de la tarification incitative.

La loi de réforme des collectivités territoriales de décembre 2010, ainsi que la récente loi relative à la modernisation de l'action publiques et à l'affirmation des métropoles vont susciter un mouvement de refonte de

l'organisation territoriale qui aura des conséquences sur l'organisation de la compétence de gestion des déchets.

En effet, à l'occasion de l'élaboration des schémas de coopération intercommunale, la persistance importante de syndicats de collecte et/ou de traitement a été mise à jour dans de nombreux départements. De nombreux schémas ont ainsi proposé le regroupement de petits syndicats en particulier, en matière de collecte.

La mise en œuvre des schémas de coopération intercommunale va ainsi conduire de nombreuses communautés à faire évoluer leur périmètre et leur champ de compétence.

L'Observatoire de l'intercommunalité de l'AdCF a enregistré en 2012 et en 2013 de très nombreuses opérations de fusion (plus de 150 en 2013). Ces modifications qui déboucheront sur une plus grande coopération territoriale et sur un renforcement de la mutualisation des moyens pour les mettre en œuvre, vont avoir un impact décisif sur la compétence déchet. Il en est de même avec la réduction à terme du nombre de syndicats, les plus petites unités mal armées face à la complexité et la technicité croissante de la gestion des déchets seront appelées à fusionner avec les plus grandes. Comme l'AdCF l'a souligné à plusieurs reprises, ces mouvements devraient permettre une amélioration du service des déchets.

Enfin, en matière de planification des installations de traitement des déchets, la Cour note un certain nombre d'améliorations concernant notamment un renforcement du caractère prescriptif des schémas départementaux et des outils de suivi au niveau national. Ainsi, parmi ses recommandations de 2011, la Cour préconisait de renforcer le suivi et l'évaluation des Plans départementaux d'élimination des déchets en rendant notamment obligatoire un observatoire national chargé de la mise en œuvre de ce suivi. L'AdCF considère la mise en place de cet observatoire comme une mesure intéressante susceptible d'améliorer la maîtrise des coûts et la comparaison des politiques locales.

**RÉPONSE DU PRÉSIDENT DE L'AGENCE
DE L'ENVIRONNEMENT ET DE LA MAÎTRISE DE L'ÉNERGIE**

L'ADEME partage les orientations générales de ce document, en particulier :

- *le constat d'objectifs de politique déchets pour la plupart en passe d'être satisfaits et d'évolutions positives en matière de prévention et de maîtrise des coûts ;*
- *l'attention appelée par la Cour d'une part sur l'intérêt d'une politique de prévention amont impliquant les producteurs, d'autre part sur l'importance au niveau territorial de l'application du principe de proximité et de l'existence d'un réseau suffisant d'exutoires.*

Concernant plus directement l'ADEME, le rapport souligne son action en faveur de l'optimisation du service public de gestion des déchets ménagers et de la réduction des impacts environnementaux de cette gestion.

A cet égard vous soulignez notamment le retour d'expériences organisé par l'ADEME autour de la tarification incitative, et formulez le souhait d'encourager les collectivités à mettre en place une telle tarification.

Le rapport recommande également de poursuivre la démarche de suivi des coûts mise en place par l'agence et le travail d'enrichissement du guide du rapport du maire en y intégrant de nouveaux indicateurs portant en particulier sur les coûts.

Je tiens à vous confirmer notre entière mobilisation autour de ces objectifs, en soulignant en particulier :

- *la poursuite de nos travaux sur l'évaluation et la diffusion d'informations sur les opérations en cours de tarification incitative, avec plusieurs projets d'outils d'accompagnement (sur l'élaboration de la grille tarifaire, sur la communication associée, ...)* ;
- *la poursuite de nos soutiens au développement de la connaissance des coûts et à son utilisation concrète pour optimiser le service et maîtriser, voire réduire, les coûts ;*
- *le travail en cours, porté par l'agence, d'actualisation du « guide de mise en œuvre du rapport du maire », qui répondra au double objectif de renforcement de la visibilité des indicateurs sur les coûts et d'amélioration de l'information auprès du grand public.*

Vous trouverez en annexe deux remarques sur des données citées dans le rapport qui justifieraient selon nous d'être modifiées avant publication, ces remarques factuelles de l'agence n'ayant pas lieu d'être publiées au final.

RÉPONSE DU PRÉSIDENT DE L'ASSOCIATION AMORCE

En préliminaire, nous souhaitons souligner l'important travail d'évaluation réalisé par la Cour des Comptes et prenons note avec satisfaction des nombreux points d'évolution positive que vous avez mis en avant dans votre rapport dans la gestion publique des déchets et qui illustrent la volonté des collectivités, dans une contexte financier et fiscal très difficile, de faire progresser la gestion des déchets dans le sens d'une meilleure prise en compte de l'environnement.

Nous notons également avec beaucoup d'intérêt votre message en faveur du développement du principe de responsabilité élargie des producteurs qui ne concerne actuellement qu'un tiers du gisement des déchets et ne responsabilise donc pas les metteurs sur le marché des produits générant les deux autres tiers de la gestion des déchets. Nous rappelons d'ailleurs que la loi Grenelle 1 avait prévu que les produits non assujettis à un dispositif de REP étaient susceptibles d'être assujettis à une taxe sur les produits générateur de déchets qui n'a jamais été mis en place et sans laquelle la plupart des produits non recyclables le resteront encore de nombreuses années, et dont le coût restera, de fait, intégralement à la charge des collectivités et de leurs contribuables.

Nous regrettons néanmoins l'absence de considération sur l'augmentation régulière de la fiscalité nationale sur les déchets (TVA, TGAP, Prélèvement de TEOM...) qui représente désormais avec l'augmentation de la TVA de 5,5 à 10 % entre 2012 et 2014 sur la collecte et le traitement des déchets, près de 25 % de coût de gestion des déchets. Nous nous permettons également d'insister sur le coût supplémentaire que constitue le renforcement des normes sur les déchèteries, les installations de compostage, de valorisation énergétique ou encore les centres de stockage. Nous souhaitons également mettre en exergue, les importants retards subis dans la mise en œuvre des mesures du Grenelle de l'Environnement qui devaient apporter de nouveaux financements aux collectivités en compensation des nouvelles contraintes et de l'augmentation de la TGAP. Ainsi à cette heure, pas un euro des nouvelles REP (Meubles, DDS, DASRI) introduites par la loi Grenelle de 2009 n'a encore été distribué aux collectivités alors que les augmentations de TGAP ont été appliquées dès 2009. Nous souhaitons également rappeler que seuls 1/3 de la TGAP payée par les collectivités et leurs partenaires locaux est affectée annuellement au budget de l'ADEME en faveur des politiques de gestion des déchets. Dans le même temps, les collectivités n'ont cessé de dénoncer l'application au rabais de l'obligation de prise en charge à hauteur de 80 % des coûts optimisés de la filière emballage par Eo Emballages dont l'agrément a été établi par l'État. L'État français a donc lui aussi une responsabilité certaine dans l'augmentation des coûts de la gestion des déchets. Le manque à gagner de

ces différentes mesures sur les 3 dernières années dépassent largement le milliard d'euros.

Ainsi sans remettre en cause une partie des marges d'amélioration qui vous semblent souhaitables pour la gestion des déchets, il nous semblerait important qu'une future mission de la Cour des comptes intègre plus largement la responsabilité de l'État, par la fiscalité et l'évolution des contraintes législatives et réglementaires, et des metteurs sur le marché, dans l'application (ou la non application) du principe de REP, dans la bonne gestion du service public local de gestion des déchets.

Enfin, nous souhaiterions insister sur les conséquences d'une politique de gestion des déchets professionnels sur le service public de gestion des déchets ménagers. En effet, l'absence de contrainte suffisante sur la gestion des déchets non ménagers et en particulier sur les déchets des PME PMI, a pour conséquence qu'une grande partie du gisement des déchets d'activités économiques, en raison de l'absence de solution professionnelles compétitives, finissent par être gérés dans le cadre du service public. Avant d'envisager une exonération de TEOM des entreprises il sera primordial d'établir les conditions de mise en œuvre d'une vraie politique nationale de gestion des déchets économiques. Pour illustrer ce propos, il existe aujourd'hui 20 fois plus de déchèteries municipales et que de déchèteries professionnelles pour un gisement professionnel pourtant 10 fois plus important.

Enfin d'un point de vue plus technique, les collectivités ont clairement la volonté de poursuivre leurs efforts en matière de transparence des coûts. Cela passe d'abord par la mise en place d'une comptabilité analytique normalisée et d'un état spécial du budget mieux encadré et plus pédagogique avant d'envisager le recours au budget annexe qui comporte dans un certain nombre de cas autant d'avantage que d'inconvénient. Par ailleurs, si les collectivités territoriales sont favorables à une tarification incitative, il leur semble essentiel de rappeler qu'au-delà de la redevance incitative (et demain de la TEOM incitative), il existe d'autres types de tarification incitative (par exemple en terme de cotisation intercommunale) et même de méthode d'incitation non fiscale qui obtiennent déjà d'excellents résultats.
