



DÉCHETS

Septembre 2020 • www.institutparisregion.fr

QUELLE GOUVERNANCE DES DÉCHETS APRÈS LES DERNIÈRES RÉFORMES TERRITORIALES ?

66

ÉTABLISSEMENTS PUBLICS EN CHARGE DES DÉCHETS

5

DIVISION PAR 5 DU NOMBRE D'ÉTABLISSEMENTS COMPÉTENTS ENTRE 2005 ET 2020

HISTORIQUEMENT CONFÉE AUX COMMUNES ET INTERCOMMUNALITÉS, LA GESTION DES DÉCHETS MÉNAGERS A ÉTÉ BOULEVERSÉE PAR DIX ANNÉES DE RÉFORMES TERRITORIALES. LE NOMBRE D'ÉTABLISSEMENTS CHARGÉS DE LA COLLECTE ET/OU DU TRAITEMENT DES DÉCHETS A ÉTÉ DIVISÉ PAR CINQ, SIMPLIFIANT NOTABLEMENT LA CARTE FRANCILIENNE DES ACTEURS PUBLICS DES DÉCHETS. POUR AUTANT, LE PAYSAGE RESTE COMPLEXE ET LES EFFETS DES RÉFORMES NE SONT PAS ENCORE ARRIVÉS À LEUR TERME. AU LENDEMAIN DES MUNICIPALES, RETOUR SUR LES PRINCIPES DE FONCTIONNEMENT DE LA GOUVERNANCE FRANCILIENNE DES DÉCHETS.

A utrefois du ressort des communes, la gestion des déchets des ménages est devenue progressivement une compétence obligatoire des établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre¹ (EPCI). Au fur et à mesure des réformes territoriales engagées, les communautés urbaines, métropoles (hors Paris), communautés d'agglomération et communautés de communes se sont ainsi vu successivement devoir inscrire dans leur statut la gestion des déchets parmi leurs compétences obligatoires. D'un point de vue opérationnel, cela signifie que ce sont ces établissements qui décident des modalités d'exercice de cette compétence en termes :

- **de gouvernance.** Les EPCI peuvent décider d'exercer l'ensemble de la compétence (collecte et traitement) ou de la déléguer en totalité ou partiellement à des syndicats mixtes. Les modalités de transfert de ces compétences sont encadrées par des dispositions issues de la loi Chevènement de 1999 (cf. infographie) ;
- **de définition de l'organisation de la collecte et du traitement des déchets,** en lien avec les éventuels syndicats mixtes compétents sur le territoire : définition des modalités de collecte (organisation des tournées de collecte, recours au porte-à-porte ou à l'apport volontaire, etc.), choix de recourir ou non à des opérateurs privés dans l'exécution de ce service, portage des décisions d'investissements d'équipements publics de traitement (centres de tri, incinérateurs...) ou de collecte (déchèteries...) ;
- **de financement.** Ces structures intercommunales sont celles qui supportent les dépenses liées à l'exécution de ce service et/ou versent des contributions budgétaires au(x) syndicat(s)

UN SERVICE PUBLIC LOCAL S'INSCRIVANT DANS LE CADRE DU PLAN RÉGIONAL

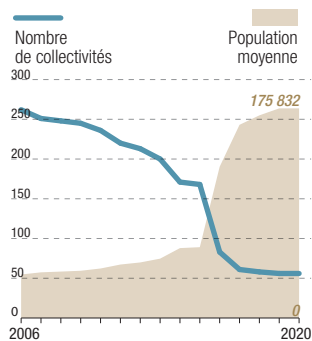
Le plan régional de prévention et de gestion des déchets (PRPGD) est un document de planification stratégique visant à coordonner l'ensemble des actions de prévention et de gestion des déchets menées par tous les acteurs publics et privés. Le PRPGD d'Île-de-France a été adopté le 21 novembre 2019 par le conseil régional.

Il fixe notamment des objectifs visant à prévenir et valoriser les déchets dans la région. En tant que gestionnaires du service public des déchets, les intercommunalités sont parties prenantes dans la mise en œuvre de ce plan. Différents objectifs les concernent au premier chef : amélioration des performances de collecte sélective des emballages ménagers et des papiers graphiques, déploiement du tri à la source des biodéchets et de la tarification incitative. Le PRPGD préconise par ailleurs aux collectivités franciliennes de réaliser des études territoriales de connaissance des coûts et d'organisation de la collecte des déchets.

Le PRPGD et son rapport environnemental sont accessibles depuis le lien suivant :

www.iledefrance.fr/PRPGD

Évolution du nombre et de la taille moyenne des collectivités compétentes pour la collecte des déchets



au(x)quel(s) elles adhèrent (lorsque la compétence est déléguée). Les dépenses de fonctionnement relatives aux déchets représentent le premier poste pour près de 70 % des collectivités franciliennes². Afin de les financer, les EPCI lèvent alors des fonds auprès des contribuables/usagers pour assurer la compétence. En Île-de-France, les intercommunalités ont essentiellement recours à la taxe d'enlèvement des ordures ménagères (TEOM), un impôt assis sur le foncier bâti.

LE CAS DE L'ÎLE-DE-FRANCE

À l'aube des années 2000, la gouvernance des déchets en Île-de-France présentait un certain nombre de singularités au regard de ce qui se passait ailleurs en France. Elles avaient directement trait **au retard pris par la région en matière de coopération intercommunale** : tandis que le taux de couverture de la population par une intercommunalité à fiscalité propre excédait 80 % dans la quasi-totalité des régions en 2005, seuls 54 % des Franciliens (hors Paris) résidaient dans une commune adhérent à un EPCI cette même année³.

Bien qu'ils n'y étaient pas obligés, les EPCI existants avaient déjà pris massivement la compétence déchets du fait de mécanismes incitatifs qui impactaient à la hausse les dotations globales de fonctionnement que l'État leur reversait. Ces EPCI pouvaient exercer en propre ou déléguer à un syndicat mixte. En leur absence, la gestion des déchets demeurait alors communale (cas de villes de l'unité urbaine parisienne non regroupées en communautés) ou était confiée à des syndicats. Ainsi, en 2005, plus de 50 % des Franciliens (hors Paris) bénéficiaient encore de services de collecte gérés sous la maîtrise d'ouvrage directe des communes (cf. infographie). La compétence traitement, quant à elle, est demeurée quasi exclusivement exercée par des syndicats. Les différentes réformes législatives relatives aux collectivités engagées depuis ont successivement :

- achevé la carte de l'intercommunalité en grande couronne au 1^{er} juin 2013 ;
- établi dans la métropole du Grand Paris onze établissements publics territoriaux (EPT) autour de Paris au 1^{er} janvier 2016 ;
- restructuré la carte des intercommunalités ayant leur siège dans l'unité urbaine de Paris afin que ces établissements rassemblent plus de 200 000 habitants (de nouvelles agglomérations ont ainsi vu le jour au 1^{er} janvier 2016) ;
- augmenté la taille des intercommunalités localisées « hors unité urbaine », avec un seuil démographique minimal établi à 15 000 habitants à partir de 2017.

Ces dispositions, couplées à l'inscription de la collecte et du traitement des déchets parmi les compétences obligatoires des EPT et de tous les EPCI⁴, ont mis fin, à partir de 2016, à la gestion communale des déchets (hors Paris), et diminué ainsi drastiquement le nombre d'entités compétentes (cf. infographie).

UN MAINTIEN DU RECOURS À LA VOIE SYNDICALE

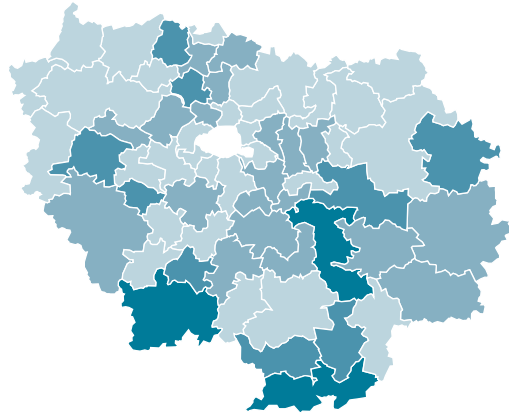
Pour autant, la généralisation de l'intercommunalité à fiscalité propre n'a pas eu comme conséquence une baisse du recours aux syndicats mixtes : la part de la population dont la collecte est gérée par un syndicat est en effet passée de 25 à 27 % entre 2005 et 2020. En d'autres termes, si la compétence déchets est maintenant du ressort des EPCI là où elle était assurée par les communes, elle reste encore confiée aux syndicats là où ces derniers l'exerçaient auparavant. Quant au recours à la voie syndicale pour le traitement, il est resté assez stable depuis quinze ans, même si des recompositions ont pu être observées localement, avec, par exemple, le rattachement des communes de syndicats dissous à d'autres syndicats (ex. : Sirm Montlhéry (91) vers le Siom en 2016, Sivatru (78) vers le Sidru et le Sitru en 2020, etc.) ou encore l'exercice en propre du traitement par des EPCI à la suite de la dissolution d'un syndicat (CC Portes Île-de-France et CU GPSeO sur le périmètre du Smitrival, dissous début 2016). Le maintien relatif des périmètres des syndicats mixtes résulte de souhaits des élus de maintenir la gouvernance locale de ce service public telle qu'elle existait avant les réformes. Le fait que des EPCI de grande couronne aient connu des évolutions permanentes au cours de la dernière décennie n'a par ailleurs pas facilité la prise effective de compétence (dont les déchets).

Cette stabilité est également fortement impactée par le fait que la très grande majorité des établissements en charge du traitement disposent d'unités dont ils ont la maîtrise d'ouvrage : usines d'incinération, centres de tri des collectes sélectives, déchèteries... Ces installations ont été dimensionnées et financées pour un bassin de population qui correspond à celui des adhérents des syndicats au moment de leurs constructions. Pour sortir d'un syndicat, un EPCI doit pourvoir aux remboursements des emprunts du syndicat qui lui sont assignés. Compte tenu de la nature très capitalistique des équipements, les coûts engagés pour une éventuelle sortie du syndicat peuvent constituer un obstacle à d'éventuelles volontés politiques de changement de gouvernance.

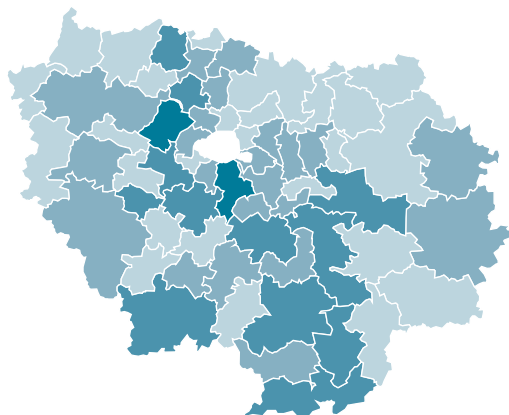
Si la baisse du nombre de structures compétentes laisse apparaître une simplification de la carte, le maintien global des périmètres des syndicats couplé à l'augmentation de la taille des EPCI conduisent à des situations locales souvent complexes. Il en est ainsi de la multiplicité des cas où, sur un même EPCI, plusieurs syndicats sont présents pour exercer tout ou partie de la compétence (cf. exemple sur la CC Brie des Rivières et Châteaux). Ces situations, répertoriées sur les deux tiers des EPCI et EPT franciliens, sont toutefois prévues dans le Code général des collectivités territoriales⁵. Elles s'observent aussi bien sur la compétence traitement que sur celle de la collecte. Dans les territoires concernés, la présence de plusieurs structures compétentes sur un même EPCI peut rendre plus complexes les conditions locales d'exercice du service public :

Nombre d'établissements en charge des déchets à l'échelle des EPCI et EPT franciliens

Compétence collecte



Compétence traitement



Nombre d'établissements



© L'INSTITUT PARIS REGION, ORDIF 2020
Sources : L'Institut Paris Region, ORDIF



agglomérations du Pays de Meaux et du Val d'Europe. La nouvelle agglomération de Coulommiers Pays de Brie, constituée de l'intercommunalité éponyme et du Créçois sur les communes restantes, adhère à Covaltri⁶. La seconde porte sur la dissolution du Sivatru. Les communes des collectivités adhérentes de ce syndicat de traitement ont rejoint le Sitru (communes de la CA Saint Germain Boucle de Seine) et le Sidru (communes de la CU de Grand Paris Seine et Oise).

Enfin, une autre évolution concernant un syndicat de traitement rayonnant en Île-de-France et Centre-Val de Loire a été observée avec l'adhésion, au 1^{er} janvier 2020, de la CA du Pays de Dreux (28) au Sitreva.

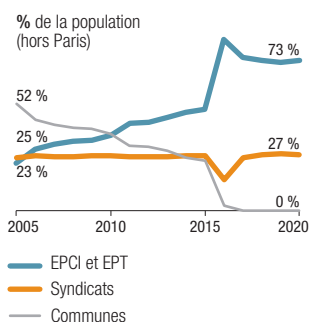
DES ÉVOLUTIONS INSTITUTIONNELLES PAS ENCORE DIGÉRÉES

Le « big bang » institutionnel de 2016 a eu de nombreuses conséquences pour les intercommunalités, notamment celles qui ont été nouvellement constituées : reprise des actifs liés à la gestion des déchets (déchèteries, bacs...), transfert des contrats et du personnel affecté au service déchets dans les anciennes structures, évolution des organigrammes, mise en place d'outils de suivi technique et financier... Quatre ans après, cette situation transitoire n'est pas encore arrivée à son terme. C'est le cas par exemple de certains EPT, où la gestion quotidienne des déchets demeure largement suivie par les services des villes malgré le transfert formel de la compétence aux territoires. Par ailleurs, les intercommunalités nouvellement compétentes ont encore à porter des marchés lancés par les anciennes structures. C'est le cas des prestations de collecte des déchets dont les durées portent sur plusieurs années (généralement 5 à 7 ans) et figurant parmi les premiers postes de dépense des intercommunalités. Les appels d'offres qui seront engagés lors de la première partie du mandat pour renouveler ces marchés constituent donc un enjeu majeur d'optimisation des coûts (harmonisation des services, rationalisation des circuits de collecte...).

LE DIFFICILE CHANTIER DE L'HARMONISATION DES FINANCEMENTS

Les évolutions de gouvernance soulèvent également des questionnements sur le **devenir du financement du service**. Les intercommunalités nouvellement constituées ou s'étant élargies disposent de cinq ans pour harmoniser leur financement. Cette disposition a d'apparence peu d'impacts en Île-de-France, la TEOM étant instituée dans 95 % des communes. Pour autant, de nombreuses collectivités anciennement compétentes couplaient cette TEOM avec une redevance spéciale (RS), un levier visant à faire contribuer les producteurs de déchets non ménagers (entreprises et administrations). La douzaine d'intercommunalités franciliennes au sein desquelles territoires avec et sans RS coexistent aujourd'hui doivent donc engager rapidement une réflexion pour généraliser ou supprimer ce mode de

Nature juridique des collectivités en charge de la collecte : évolution 2005-2020



© L'INSTITUT PARIS REGION, ORDIF 2020
Sources : L'Institut Paris Region, ORDIF

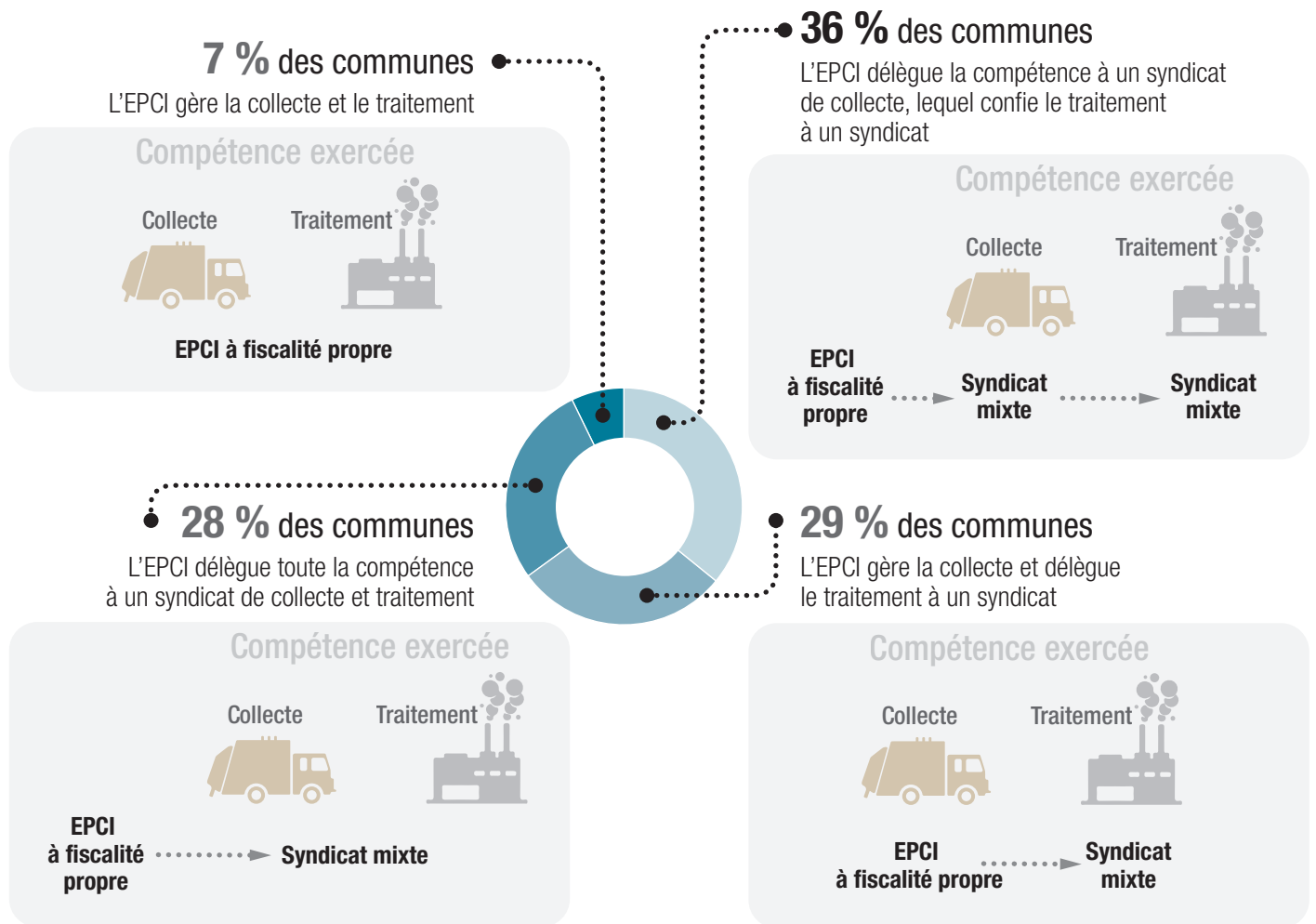


- obligation d'une communication auprès des usagers différenciée selon les territoires (les conditions d'accès aux déchèteries, les consignes de tri sur les emballages et papiers, et les modalités de collecte sont autant de principes d'organisation qui peuvent en effet différer selon les collectivités) ;
- une complexité dans la gouvernance des syndicats et des EPCI (présence d'élus d'un même EPCI pouvant siéger et représenter différentes structures, multiplicité des délibérations à écrire et faire voter pour tenir compte des spécificités des secteurs...).

MOINS DE 70 STRUCTURES COMPÉTENTES EN 2020

Début 2020, ce sont 66 établissements qui sont en charge de la collecte et/ou du traitement des déchets, 15 assurant l'ensemble de la compétence, 40 étant en charge de la seule collecte et 11 du traitement (cartes). Deux principales évolutions ont été rencontrées entre 2019 et 2020. La première est consécutive à la disparition de la CC du Pays Créçois. Certaines communes de cet EPCI ont rejoint les

Modalités d'exercice de la compétence déchets : quels sont les montages possibles ?

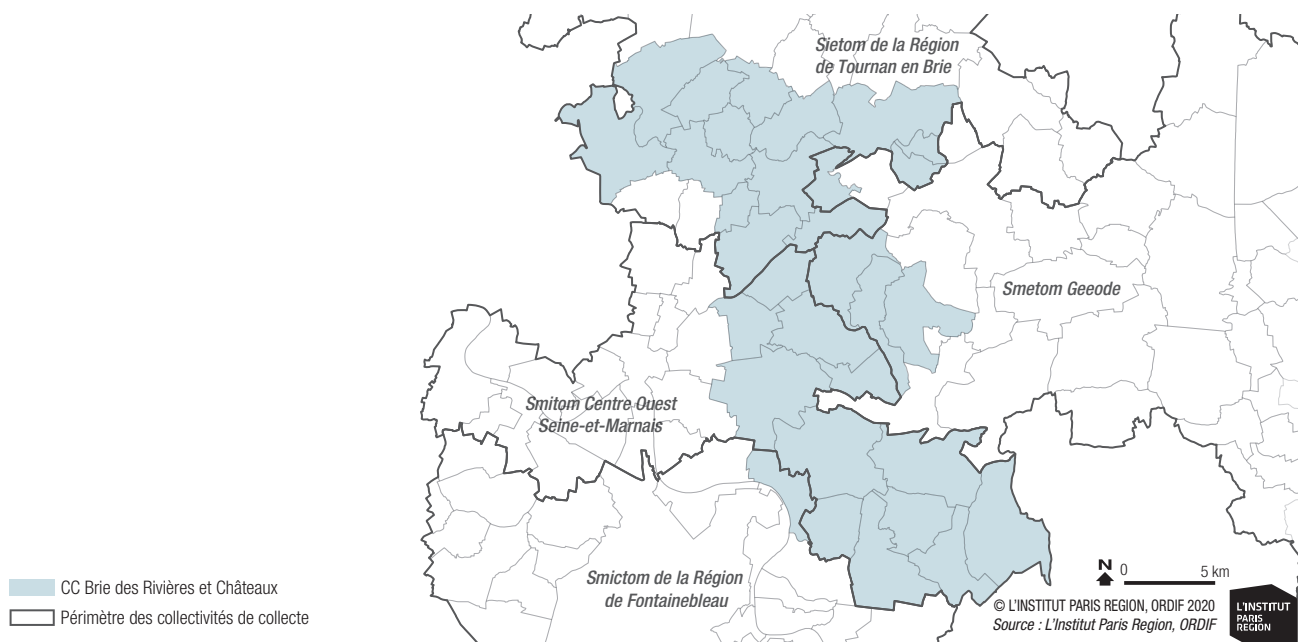


© L'INSTITUT PARIS REGION, ORDIF 2020
Source : L'Institut Paris Region, ORDIF



Des montages déclinables sur des parties distinctes du territoire d'un EPCI

Exemple avec la communauté de communes Brie des Rivières et Châteaux



financement, qui constitue un levier intéressant pour faire contribuer les usagers non ménagers à juste hauteur de ce que coûte la prise en charge de leurs déchets. Le PRPGD recommande d'ailleurs aux collectivités d'actualiser les modalités d'application de la redevance spéciale sur leur territoire.

FINANCEMENT : GROS ÉCARTS DE TAUX

Dans la métropole du Grand Paris, des établissements publics territoriaux du Val-de-Marne et des Hauts-de-Seine n'ont par ailleurs pas encore engagé d'harmonisation sur la perception de la TEOM avec des communes continuant de la lever. Enfin, notons que la fin de la coexistence de deux modes de financement (hors RS) aura de fortes répercussions pour les contribuables des communes concernées. Il s'agit des structures qui avaient auparavant recours à la redevance d'enlèvement des ordures ménagères (deux communes de l'agglomération de Cergy-Pontoise et du Plateau de Saclay) ou au seul budget général (une commune sur le Territoire Grand Orly Seine Bièvre). Au-delà de celle des leviers, l'harmonisation passe également par le lissage des taux de la TEOM, qui peut s'effectuer sur dix ans maximum.

Les différences de taux entre communes peuvent être notables du fait des situations antérieures observées en termes de coûts, de couverture des dépenses par les financements ou d'hétérogénéité des bases foncières (assiette de la TEOM). Même si des zonages de taux peuvent être autorisés en fonction des niveaux de service rendu, les transferts de charges entre contribuables induits par ce lissage peuvent être notables, notamment pour les contribuables localisés dans des communes dont les taux de TEOM étaient parmi les plus bas.

QUELLE ORGANISATION DEMAIN ?

Il est encore difficile d'anticiper les éventuelles évolutions de gouvernance qui pourraient être rencontrées au cours de la nouvelle mandature. Un nouvel exercice de révision des schémas départementaux de coopération intercommunale (SDCI) était initialement prévu en 2021, avec des changements attendus sur le périmètre des EPCI et des syndicats. La loi « Engagement et proximité » a toutefois rendu cet exercice facultatif. On aurait tendance à favoriser l'hypothèse selon laquelle, en grande couronne, les évolutions seront désormais ponctuelles. En effet, les modifications nombreuses de périmètres de ces dernières années ont désormais laissé la place à une dynamique réelle de renforcement de l'intégration des intercommunalités. C'est dans le cœur d'agglomération que la question reste la plus ouverte. Le dispositif à deux étages, avec la MGP et les EPT, ne satisfait personne, et pose de véritables difficultés de financement des compétences. Une pérennisation des EPT prolongerait les évolutions « à bas bruit » observées actuellement dans le domaine des déchets. Leur fragilisation au profit de la MGP pourrait susciter une mutation de la gouvernance des déchets dans le cœur métropolitain beaucoup plus significative.

Sans préjuger des décisions qui pourront être rendues par les nouveaux élus, les évolutions à attendre résident au moins autant dans les mouvements de communes que dans des « nouveaux » modes de coopération entre intercommunalités. En effet, depuis une jurisprudence européenne⁷ qui a eu par la suite une traduction législative⁸, les syndicats ont la possibilité de conventionner entre eux sans passer par des appels d'offres. Ce sont ainsi douze syndicats franciliens et non franciliens qui ont conventionné entre eux pour mutualiser leurs installations. La mutualisation des capacités des équipements de traitement (y compris la mutualisation inter-régionale), comme les centres de tri de déchets ménagers ou les unités d'incinération des déchets non dangereux (UIDND), relève des conditions permettant l'atteinte des objectifs du PRPGD. ■

Valentin Sauques, chargé d'études déchets ménagers et assimilés, et observation économique
Observatoire régional des déchets / ORDIF (*Helder de Oliveira, directeur*)

1. Communauté de communes, communauté d'agglomération, communauté urbaine.
2. Sources : calculs ORDIF d'après exploitation des balances comptables des collectivités (hors charges à caractère général) classés par fonction (ministère de l'Économie et des Finances, 2017).
3. Sources : L'intercommunalité en France, Cour des Comptes, 2005.
4. Obligation d'inscrire la compétence déchets pour tous les EPCI créés postérieurement à la promulgation de la loi NOTRE (août 2015) ou, au plus tard, au 1^{er} janvier 2017.
5. Article L5211-61 du CGCT.
6. L'adhésion de Coulommiers Pays de Brie à Covaltré n'a été constatée que courant janvier 2020, une fois la délégation de compétence votée par la CA et notifiée par la préfecture.
7. Arrêt du 9 juin 2009 de la Cour de justice des Communautés européennes, ville de Hambourg.
8. Article L5111-1 du Code général des collectivités territoriales.

DIRECTEUR DE LA PUBLICATION

Fouad Awada

DIRECTRICE DE LA COMMUNICATION

Sophie Roquette

MAQUETTE

Jean-Eudes Tilloy

INFOGRAPHIE/CARTOGRAPHIE

Sylvie Castano

MÉDIATHÈQUE/PHOTOTHÈQUE

Inès Le Meledo, Julie Sarris

FABRICATION

Sylvie Coulomb

RELATIONS PRESSE

Sandrine Kocki

33 (0)1 77 49 75 78

L'Institut Paris Region

15, rue Falguière
75740 Paris cedex 15
33 (0)1 77 49 77 49

ISSN 2724-928X

ISSN ressource en ligne
2725-6839



institutparisregion.fr



RESSOURCES

- Plan régional de prévention et de gestion des déchets d'Île-de-France, novembre 2019
- Thibaud Alex, La gestion des déchets ménagers et assimilés en Île-de-France. Données 2017, L'Institut Paris Region, ORDIF, septembre 2019
- Isabelle Zugetta, Léo Fauconnet, Intercommunalités en Île-de-France : derniers ajustements avant les élections, chronique des communes franciliennes 2020, <https://www.institutparisregion.fr/gouvernance/chroniques-des-communes-franciliennes-2020/intercommunalites-en-ile-de-france-derniers-ajustements-avant-les-elections.html>
- Valentin Sauques, Financement du service public des déchets, quelle situation en 2017 ? L'Institut Paris Region, ORDIF, février 2019

GLOSSAIRE

CA : communauté d'agglomération

CC : communauté de communes

DMA : déchets ménagers et assimilés

EPCI : établissement public de coopération intercommunale

EPT : établissement public territorial

MGP : métropole du Grand Paris

PRPGD : plan régional de prévention et de gestion des déchets

RS : redevance spéciale

TEOM : taxe d'enlèvement des ordures ménagères

L'Observatoire régional des déchets d'Île-de-France (ORDIF) met chaque année à jour la situation de l'organisation institutionnelle des déchets. Cette actualisation s'avère indispensable pour assurer un suivi précis des modalités de gestion des DMA pris en charge dans le cadre du service public. Il met à disposition de tous une carte interactive référençant tous les acteurs compétents, ainsi que certaines de leurs caractéristiques (population, adhérents, nombre de communes, dernier rapport annuel disponible...), consultable sur le site de l'ORDIF (www.ordif.fr).

