

COUR DES COMPTES

Synthèse du Rapport public thématique

septembre 2011

Les collectivités locales et la gestion des déchets ménagers et assimilés

■ Avertissement

Cette synthèse est destinée à faciliter la lecture et l'utilisation du rapport de la Cour des comptes. Seul le rapport engage la Cour des comptes. Les réponses des administrations et des organismes concernés sont insérées dans le rapport.

Sommaire

Présentation	5
1 La gestion des déchets ménagers : état des lieux et objectifs	7
2 Compétences, organisation territoriale et acteurs : une mise en cohérence nécessaire	9
3 Des coûts à la hausse et insuffisamment maîtrisés	13
4 Les résultats : des progrès ont été réalisés mais les performances du service public demeurent perfectibles	15
5 Des modes de financements complexes et inadaptés	17
Conclusion	19
Recommandations	21

Présentation

Le service public de gestion des déchets ménagers fait partie des services considérés comme essentiels par la population. Pour l'assurer, les communes et groupements de communes ont dépensé en 2009 environ 8 milliards d'euros pour la collecte et le traitement des ordures ménagères, ce qui représente 124 euros annuels par habitant et 298 euros par ménage.

La gestion des déchets est encadrée par les directives européennes qui formulent des exigences accrues en termes de qualité environnementale et en France, le Grenelle de l'environnement de 2007 a fixé des objectifs volontaristes en faveur de la prévention, du recyclage et de la valorisation qu'il convient de mettre en œuvre.

Ces enjeux importants ont conduit les chambres régionales des comptes à examiner la gestion de plus de 150 organismes locaux dans une vingtaine de régions pour tenter de répondre à quatre questions :

- *la gestion des déchets ménagers et assimilés est-elle cohérente dans un contexte d'intervenants multiples et d'inégalités territoriales importantes ?*
- *l'évolution marquée des coûts (6 % par an) peut-elle être maîtrisée ?*
- *les résultats obtenus sont-ils à la hauteur des objectifs ?*
- *les modes de financement sont-ils adaptés aux nouveaux enjeux environnementaux et à la nécessaire responsabilisation des usagers ?*

1 La gestion des déchets ménagers : état des lieux et objectifs

Les déchets ménagers et assimilés

Les déchets ménagers et assimilés collectés en 2009 par les collectivités locales et leurs groupements représentaient 374 kg par habitant et par an, hors déchets occasionnels.

Après une longue période d'augmentation, le volume des ordures ménagères résiduelles hors collecte sélective et dépôt en déchèteries diminue régulièrement depuis 2005. On ignore cependant si cette diminution est due à l'impact des politiques de prévention ou résulte pour partie au moins de la crise économique.

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

Une fois collectés, les déchets sont essentiellement traités de trois façons :

- ➔ soit par recyclage,
- ➔ soit par incinération,

➔ soit par la mise en décharge pour les déchets ultimes.

La France se caractérise par un équilibre entre l'incinération (30 %) et la mise en décharge (35 %), ceci au détriment du recyclage (33 %).

Les acteurs

La gestion des déchets est assurée au quotidien par les communes et leurs groupements qui peuvent faire exécuter les prestations de collecte et de traitement par des entreprises privées. Les conseils généraux organisent la planification des équipements et fixent les objectifs généraux, avec l'aide de l'ADEME et des éco-organismes. L'Etat n'intervient pas directement mais accompagne les actions prioritaires. Son rôle essentiel est de transposer les règles édictées au niveau européen et de fixer les objectifs nationaux de la politique des déchets. Au niveau local, les préfets participent à l'élaboration des plans, contrôlent la légalité des décisions et autorisent la création des grands équipements.

La gestion des déchets ménagers : état des lieux et objectifs

Des objectifs ambitieux

Si le cadre général de la politique de gestion des déchets est défini au niveau européen (directive cadre de 2008), c'est à l'État de traduire ces orientations en termes normatifs et de définir la politique nationale. Leur mise en oeuvre revient aux collectivités locales.

Le « Grenelle de l'environnement » de 2007 avait permis de dégager de nouveaux objectifs qualitatifs et quantitatifs qui ont été ensuite précisés dans les lois des 3 août 2009 et 12 juillet 2010 (dites « Grenelle 1 et 2 ») :

- réduire la production d'ordures ménagères et assimilées de 7 % par habitant et par an, entre 2009 et 2014 ;

- renforcer la valorisation matières de ces déchets jusqu'à 45 % de leur tonnage en 2015 (la directive fixe ce niveau à 50 % en 2020) , le niveau de 2009 était de 33 % ;

- augmenter le taux de recyclage des emballages ménagers à 75 % dès 2012.

2 Compétences, organisation territoriale et acteurs : une mise en cohérence nécessaire

Une compétence principalement dévolue aux communes et à leurs groupements

Une notion de déchets mal définie

Si le champ des déchets ménagers est clairement borné, il n'en va pas de même pour les déchets assimilés. Ainsi les déchets de voirie relèvent du nettoyage et les déchets dits « assimilés » d'origine commerciale ou artisanale, sont collectés en même temps que les déchets des ménages.

Certaines attributions parfois difficiles à exercer

La prévention de la production des déchets ne figure que depuis peu de manière explicite dans les compétences des communes ou de leurs groupements. En réalité, les collectivités n'ont que peu de prise sur cet élément qui relève d'abord des filières de produc-

tion, par exemple en matière d'emballages.

Des transferts de compétences au niveau intercommunal encore irréguliers et souvent peu efficients

La Cour et les chambres régionales des comptes ont relevé une persistance d'irrégularités juridiques dans le cadre des transferts de compétences, comme déjà constaté dans le rapport de la Cour de 2005 sur « l'intercommunalité en France ».

Par ailleurs, ces transferts de compétences ne sont pas toujours optimaux sur le plan de la gestion. La collecte s'effectue parfois sur des périmètres trop réduits, l'organisation intercommunale mise en place atteint une grande complexité et s'avère peu efficiente, avec plusieurs niveaux de gestion qui ne sont guère opérationnels. Dans certains cas, le choix de l'organisation intercommunale peut clairement avoir un impact financier défavorable.

Compétences, organisation territoriale et acteurs : une mise en cohérence nécessaire

Une planification départementale ou régionale peu opérationnelle

Si la couverture du territoire par des plans départementaux d'élimination des déchets ménagers et assimilés est globalement satisfaisante, leur contenu ne répond pas à l'ensemble des besoins et ils restent peu opérationnels, mal suivis et insuffisamment évalués.

La déclinaison des priorités fixées par les plans départementaux n'est généralement pas formalisée alors qu'elle apparaît indispensable pour permettre à chaque collectivité ou groupement en charge de l'élimination des déchets ménagers et assimilés de disposer d'objectifs clairs, quantifiables et vérifiables afin de contribuer efficacement, à son niveau, à la réussite de la planification. Sans pour autant signifier une mise sous tutelle départementale, un plan plus volontariste et engageant réellement les collectivités permettrait de responsabiliser l'ensemble des acteurs concernés et d'éviter l'apparition de comportements de « passagers clandestins » de la part de certaines collectivités tentées de se reposer sur les efforts des autres.

• *Les plans départementaux n'ont généralement pas permis d'améliorer l'organisation*

territoriale et la coordination entre les acteurs locaux concernés.

Ainsi, les plans remettent rarement en cause l'organisation infradépartementale existante, alors que l'élaboration ou la révision du plan départemental devrait également être systématiquement mise à profit pour mener une réflexion d'ensemble et proposer les réorganisations jugées nécessaires.

• *De plus, face aux carences d'installations de traitement et de stockage, les plans départementaux ont plutôt eu tendance à éluder les questions les plus délicates.*

En effet, les autorités chargées de l'élaboration de ces plans se trouvent le plus souvent confrontées à une triple contrainte :

- ➔ le rejet quasi général par la population des nouveaux projets d'équipement, comme les incinérateurs ou les déchèteries ;
- ➔ les difficultés tout aussi importantes pour trouver de nouveaux sites pour les centres de stockage des déchets ultimes ;
- ➔ l'obligation de se conformer à diverses normes européennes, notamment en termes de réduction de la mise en décharge des déchets biodégradables.

Il apparaît donc nécessaire de renforcer le contenu obligatoire des plans

Compétences, organisation territoriale et acteurs : une mise en cohérence nécessaire

départementaux et de trouver des solutions pour éviter que l'exportation d'ordures ménagères résiduelles hors de la zone couverte par tel ou tel plan perdure indéfiniment.

• Enfin, les plans n'ont guère permis de renforcer le suivi, l'évaluation et l'appui aux acteurs institutionnels locaux

Ainsi, le processus de restitution des bilans annuels de mise en œuvre des plans départementaux apparaît largement perfectible même si plusieurs départements ont développé des mesures incitatives pour aider les collectivités à mettre en œuvre les plans.

Le rôle d'accompagnement limité des acteurs nationaux

L'Etat a mis au point des outils juridiques et financiers (taxe générale sur les activités polluantes ou TGAP, tarifs réglementés du rachat de l'électricité produite par les incinérateurs) et des opérateurs nationaux importants comme l'ADEME et les éco-orga-

nismes se sont vus confier des missions d'accompagnement spécifiques. Mais les collectivités restent en première ligne pour assurer le service public.

Une maîtrise difficile par les collectivités de leurs relations avec les prestataires privés

Les chambres régionales des comptes ont ainsi constaté des manquements aux respects des règles de la concurrence ou des cas de modification substantielle de l'équilibre des contrats initiaux dans le temps (délégations ou marchés publics) du fait d'avenants successifs généralement favorables aux entreprises.

3 Des coûts à la hausse et insuffisamment maîtrisés

La détermination des coûts du service public d'élimination des déchets ménagers et assimilés constitue le point central de la recherche d'efficacité et d'efficacité des services concernés, mais :

Une connaissance des coûts très incomplète

Pour y remédier, des outils de détermination des coûts ont été mis au point, comme la méthode « ComptaCoût » développée par l'ADEME, mais la comparaison entre collectivités reste difficile, faute d'indicateurs normés et tant les situations sont diverses d'une organisation à l'autre.

Des coûts toujours en augmentation avec des écarts importants entre collectivités

Les chambres régionales des comptes ont effectué un triple constat sur les 150 organismes contrôlés :

→ augmentation globale des dépenses de près de 30 % de 2004 à 2008 ;

→ augmentation des coûts de la collecte et du traitement des déchets de 10 % ;

→ augmentation des coûts en personnel de 40 %.

Des écarts significatifs apparaissent par ailleurs entre les collectivités, le produit de la taxe d'enlèvement des ordures ménagères (TEOM) par habitant pouvant varier du simple au triple, voire au-delà, avec un effet de levier lié à la strate démographique des collectivités.

Des coûts mal maîtrisés

De nombreux facteurs échappent au contrôle des collectivités. En premier lieu, se pose la question essentielle de l'exploitation optimale des grands équipements (incinérateurs, usines de méthanisation, etc). Il apparaît en outre que les collectivités et leurs groupements rencontrent de réelles difficultés dans leurs relations avec leurs prestataires privés, qu'ils contrôlent au demeurant insuffisamment. D'autres facteurs interviennent enfin pour expliquer la croissance des coûts, comme l'organisation de la collecte et du travail ou l'évolution des normes.

4 Les résultats : des progrès, mais un niveau encore moyen de performance

Des résultats mal mesurés

Les statistiques des flux financiers liés aux déchets sont imprécises, faute de comptabilité analytique ou de budget annexe spécifique pour l'activité « déchets », et malgré les enquêtes publiées par l'ADEME, l'évaluation de l'efficacité et de l'efficacité du service reste complexe du fait de l'absence d'indicateurs nationaux fiables.

La comparaison entre pays européens est de ce fait mal assurée, même si Eurostat publie des chiffres sur les quantités de déchets produites, les modes de traitement ou le recyclage.

Quelle que soit leur fiabilité, ces chiffres font apparaître que la France peut encore progresser en matière de valorisation, avec un tiers de déchets recyclés, alors que l'objectif européen vise la moitié des déchets produits.

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

L'incinération est, en France et en Europe, le deuxième mode de traitement des déchets ménagers après la mise en décharge.

En septembre 2004, l'ADEME indiquait que 60 % des incinérateurs ne satisfaisaient pas aux normes en matière de pollution de l'air ; aujourd'hui la mise aux normes des 128 incinérateurs en service s'est achevée au prix d'investissements coûteux.

Les efforts réalisés par les autorités organisatrices du service des déchets en matière de lixiviats (effluents liquides) suivent la même dynamique, comme la réhabilitation des anciennes décharges et la réduction des nuisances en matière de transport de déchets.

Pour les agents chargés du service public, la lutte contre l'accidentologie et les actions de formation ou de prévention ont donné des résultats notables, même si certains aspects méritent cependant d'être encore améliorés.

Les résultats : des progrès ont été réalisés mais les performances du service public demeurent perfectibles

Des objectifs communautaires et nationaux pas encore atteints

La gestion des déchets ménagers et assimilés a enregistré une nette croissance de ses performances dans trois domaines : la collecte sélective, qui couvre 98,5 % de la population française, le développement des déchèteries et, dans une moindre mesure, la valorisation.

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

Mais le recyclage par valorisation matière ou biologique reste insuffisant par rapport à l'objectif européen.

Des difficultés persistantes dans plusieurs domaines

La **qualité de la collecte** reste à améliorer, particulièrement dans les centres-villes.

Des situations de carences en exutoires concernent entre la moitié et les deux tiers des départements, ce qui crée de fait des territoires d'accueil et

multiplie les distances parcourues par les déchets ménagers, entraînant des coûts financiers et environnementaux substantiels. Par ailleurs, l'exploitation de « décharges » en dehors des normes environnementales semble perdurer avec des risques considérables pour l'environnement.

L'information et la responsabilisation des citoyens restent encore imparfaites alors que c'est une condition nécessaire de l'acceptation des contributions de plus en plus élevées qui leur sont demandées, comme de leur responsabilisation en matière de tri.

Enfin, les chambres régionales de comptes ont observé **un pilotage défaillant** de la gestion des déchets au niveau des collectivités qui ne disposent pas de l'ensemble des instruments nécessaires. Elles ne possèdent ni la maîtrise complète des filières ni des instruments comptables et de gestion suffisamment fiables et exhaustifs.

Peu maîtrisée par les collectivités, la politique de gestion des déchets n'est pas pour autant pilotée globalement par les autorités de l'Etat, et notamment par les préfets, qui disposent cependant de pouvoirs de décision et de contrôle.

5 Des modes de financements complexes et inadaptés

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

Un mode de financement dominant : la taxe

Elle concerne près de 90 % de la population et la quasi totalité des milieux urbains. Elle peut coexister avec une redevance spéciale appliquée aux déchets des entreprises et des commerçants, qui reste néanmoins peu appliquée. Elle peut enfin être établie avec des taux différenciés en fonction du service rendu, ce qui la rapproche de la redevance. Enfin, son recouvrement est garanti par le Trésor Public qui la collecte directement.

Un mode de financement alternatif : la redevance

La REOM, est au contraire un mode de financement qui caractérise le milieu rural et qui est moins développé en France que dans d'autres pays européens.

Elle est censée inciter les usagers à adopter les « bons comportements » et permettre l'application du principe du pollueur-payeur, tout en favorisant la transparence de la gestion du service des déchets ménagers en assurant la couverture intégrale des coûts de gestion du service sans aller au-delà. Mais contrairement à la TEOM, son recouvrement n'est pas garanti par les services fiscaux de l'Etat.

Vers un système plus incitatif dépassant l'alternative entre taxe et redevance

Le législateur a souhaité concilier les avantages des deux systèmes puisqu'aussi bien la REOM que la TEOM devront intégrer, dans un délai

Des modes de financements complexes et inadaptés

de cinq ans, une part variable prenant en compte la nature et le poids et/ou le volume et/ou le nombre d'enlèvements des déchets.

Dès lors que les caractéristiques de la TEOM et de la REOM en termes d'incitation auront été rapprochées, voire fusionnées, se posera nécessairement la question du maintien de la distinction actuelle entre service public administratif et service public industriel et commercial.

Combiner deux principes : proportionnalité du service rendu et incitation à la préservation de l'environnement

Il n'est pas certain que le fait de facturer le service d'élimination des déchets ménagers et assimilés au plus près de son coût (ce qui est la logique économique de la redevance) constitue automatiquement un progrès pour l'application du principe « pollueur-payeur ».

En effet, la généralisation d'une REOM incitative pourrait conduire par exemple à faire payer le service des déchèteries, souvent gratuit dans le cadre d'un financement par la TEOM, alors même que ce service contribue à améliorer le recyclage.

De même, le mécanisme selon lequel une TEOM ou une REOM inci-

tative pourrait comporter une « part variable » et une « part fixe », devrait résulter d'une analyse précise de la répartition des dépenses du service entre frais fixes et frais variables, pour éviter là encore des effets indésirables sur les comportements des usagers.

Enfin, les règles d'assiette et de recouvrement devraient rester simples et efficaces.

En quelques années, des progrès indéniables ont pu être constatés en termes de service rendu, de réduction des nuisances et plus généralement de prise en compte des objectifs environnementaux fixés au plan européen et national.

La France se situe en définitive à un niveau comparable à celui de ses principaux partenaires européens, même si elle présente quelques spécificités en matière de traitement et de valorisation. Mais ces progrès ont un coût et les dépenses restent encore très peu maîtrisées, phénomène aggravé par l'intervention de multiples opérateurs.

Les insuffisances relevées tiennent principalement aux défauts du pilotage imparfait de la gestion des déchets, que ce soit au niveau national, départemental ou local.

Les acteurs locaux ne se sentent pas suffisamment responsables de la mise en œuvre de la politique définie par les plans départementaux. Si des objectifs relativement clairs et précis sont annoncés, leur réalisation n'est pas contraignante et leur suivi est déficient, ne serait-ce que parce qu'il n'existe pas d'indicateurs complets de gestion, de coûts et de résultats, permettant une véritable transparence de gestion et une information objective des usagers.

La planification départementale (régionale en Ile-de-France) ne constitue pas un levier efficace pour lutter contre les incohérences de l'organisation territoriale ou les carences en exutoires qui obligent encore à transporter les déchets parfois très loin de leur lieu d'origine, avec un coût environnemental très élevé.

Les installations de traitement sont désormais aux normes (c'est le cas notamment pour les incinérateurs) mais sont encore mal réparties et les projets nouveaux se heurtent à la résistance d'une population très sensible aux nuisances qu'ils sont censés occasionner.

C'est pourquoi, il convient d'améliorer l'efficacité et l'efficacé des politiques menées par les collectivités en visant prioritairement une meilleure couverture du territoire en exutoires et des progrès significatifs en matière de recyclage, ceci en maîtrisant les coûts et en associant tous les acteurs à la réalisation de ces objectifs.

Recommandations

1. Clarifier les compétences, revoir l'organisation territoriale et mieux impliquer les collectivités :

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

1-1 clarifier et harmoniser le champ des compétences des collectivités en matière de déchets dits « assimilés » ;

1-2 aider les collectivités à définir et mettre en œuvre les programmes locaux de prévention des déchets ménagers et assimilés ;

S'agissant de la planification :

1-3 étudier la question de l'échelon pertinent pour la planification de la gestion des déchets ménagers et assimilés : départemental, comme à l'heure actuelle, ou régional ;

Pour rendre la planification plus opérationnelle :

1-4 enrichir le contenu des plans départementaux en précisant les équipements à créer et les mesures de réorganisation territoriale nécessaires ;

1-5 impliquer davantage tous les acteurs concernés dans l'adoption et la mise en œuvre des plans, en faisant délibérer toutes les collectivités concernées par la mise en œuvre du plan ;

1-6 renforcer le suivi et l'évaluation des plans ;

1-7 Renforcer le rôle d'impulsion, de contrôle et d'arbitrage des préfets, notamment en cas de carence des collectivités dans le processus de révision des plans ;

2. Mieux maîtriser les coûts :

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

2-1 instituer un budget annexe obligatoire et généraliser un outil de comptabilité analytique ;

3. Améliorer les performances du service public :

3-1 Redéfinir les obligations des collectivités en matière de mesure et de suivi de leurs performances ;

3-2 Garantir la publication de ces informations d'une manière rapide et accessible ;

3-3 Favoriser la création d'équipements pour lutter contre les carences en exutoires ;

4. Faire évoluer les modalités de tarification du service public :

L'objectif est de favoriser les actions de prévention et de recyclage tout en appliquant le principe « pollueur-payeur », grâce aux mesures suivantes :

4-1 - pour les collectivités qui souhaitent passer au système « part fixe – part variable », aussi bien dans le cadre de la taxe d'enlèvement des ordures ménagères (TEOM) que dans celui de la redevance (REOM), élaborer une méthodologie permettant de déterminer de manière optimale les parts fixes ;

4-2 - pour les collectivités souhaitant conserver ou passer à un système intégral de redevance, aménager le principe de facturation exacte du coût du service rendu, au profit de mécanismes incitatifs favorisant la valorisation et le recyclage des déchets collectés de manière sélective (qui seraient financés principalement au moyen de la part fixe) ainsi que les dépôts en

déchèteries (qui resteraient gratuites pour les particuliers) ;

4-3 - identifier les collectivités qui, depuis 1993, n'ont pas mis en place la redevance spéciale ;

4-4 – résoudre la difficulté liée aux importantes augmentations de taux de TEOM subies, dans un EPCI, par les contribuables des communes pour lesquelles le service était, auparavant, financé en grande partie par leurs ressources générales ;

4-5 - abroger l'article 1521-III-2 du code général des impôts qui permet d'exonérer de TEOM les immeubles munis d'un appareil d'incinération ;

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