



AMORCE

Avec le soutien technique
et financier de

ADEME



Agence de l'Environnement
et de la Maîtrise de l'Energie

PUBLICATION

Enquête sur les conséquences de la réforme territoriale sur la gestion des déchets

Série juridique

Réf. AMORCE DJ 27
Réf. ADEME XXXX

Janvier 2018



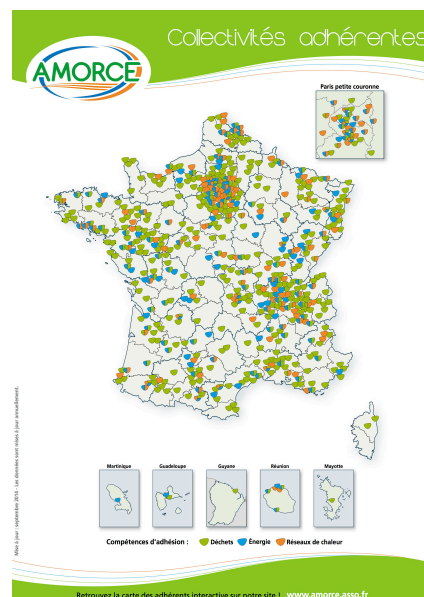
Déchets

PRÉSENTATION D'AMORCE

Rassemblant plus de 880 adhérents, AMORCE constitue le premier réseau français d'information, de partage d'expériences et d'accompagnement des collectivités (communes, intercommunalités, conseils départementaux, conseils régionaux) et autres acteurs locaux (entreprises, associations, fédérations professionnelles) en matière de politiques Énergie-Climat des territoires (maîtrise de l'énergie, lutte contre la précarité énergétique, production d'énergie décentralisée, distribution d'énergie, planification) et de gestion territoriale des déchets (planification, prévention, collecte, valorisation, traitement des déchets).

Force de proposition indépendante et interlocutrice privilégiée des pouvoirs publics (ministères, agences d'Etat) et du Parlement (Assemblée nationale et Sénat), AMORCE est aujourd'hui la principale représentante des territoires engagés dans la transition énergétique et dans l'économie circulaire. Partenaire privilégiée des autres structures représentatives des collectivités, des entreprises, ou encore des organisations non gouvernementales, elle a également joué un rôle majeur dans la défense des intérêts des acteurs locaux lors de l'élaboration de la loi relative à la transition énergétique pour la croissance verte ou précédemment des lois relatives au Grenelle de l'environnement.

Créée en 1987, elle est largement reconnue au niveau national pour sa représentativité, son indépendance et son expertise, qui lui valent d'obtenir régulièrement des avancées majeures (TVA réduite sur les déchets et sur les réseaux de chaleur, création du fonds chaleur, éligibilité des collectivités aux certificats d'économie d'énergie, création des nouvelles filières de responsabilité élargie des producteurs, signalétique de tri sur les produits de grande consommation, généralisation des plans climat-énergie, obligation de rénovation de logements énergivores et réduction de la précarité énergétique, renforcement de la coordination des réseaux de distribution d'énergie, etc...).



PRÉSENTATION DE L'ADEME



L'Agence de l'Environnement et de la Maîtrise de l'Énergie (ADEME) participe à la mise en œuvre des politiques publiques dans les domaines de l'environnement, de l'énergie et du développement durable.

Elle met ses capacités d'expertise et de conseil à disposition des entreprises, des collectivités locales, des pouvoirs publics et du grand public, afin de leur permettre de progresser dans leur démarche environnementale.

Elle aide en outre au financement de projets, de la recherche à la mise en œuvre et ce, dans les domaines suivants : la gestion des déchets, la préservation des sols, l'efficacité énergétique et les énergies renouvelables, la qualité de l'air, la lutte contre le bruit, la transition vers l'économie circulaire et la lutte contre le gaspillage alimentaire.

L'ADEME est un établissement public sous la tutelle conjointe du ministère de la Transition Ecologique et Solidaire et du ministère de l'Enseignement supérieur, de la Recherche et de l'Innovation.

Contact pour ce guide : Alexandra GENTRIC

ADEME

20, avenue du Grésillé
BP 90406 - 49004 Angers Cedex 01
Tel : 02 41 20 41 20
www.ademe.fr

AMORCE / ADEME – Janvier 2018

Guide réalisé en partenariat et avec le soutien technique et financier de l'ADEME

Réf ADEME XXXX

REMERCIEMENTS

Nous remercions l'ensemble des collectivités qui ont contribué à cette enquête que ce soit en remplissant le questionnaire, en répondant à nos sollicitations ou en nous faisant part de leurs remarques sur le document final.

Nous remercions tout particulièrement l'ORDIF, le SEMOCTOM, le SETOM, le SICTOM du Sud-Gironde, le SITRU, le SMEDAR et Toulouse métropole pour avoir participé au comité de pilotage de l'étude et ainsi avoir alimenté les échanges et éclairé notre réflexion avec des exemples de terrain.

RÉDACTEURS

Fannie LAVOUÉ, flavoue@amorce.asso.fr
Avec la contribution de Laura CASTERA.

Relecture:

Julie CARRON, SMEDAR ; Alexandre GENTRIC, ADEME ; Olivier HEDEZ-MAISON, SETOM de l'Eure ; Véronique LHERT, SEMOCTOM ; Delphine MAZABRARD, AMORCE ; Valentin SAUQUES, ORDIF

MENTIONS LÉGALES

©AMORCE – Janvier 2018

Les propos tenus dans cette publication ne représentent que l'opinion de leurs auteurs et AMORCE n'est pas responsable de l'usage qui pourrait être fait des informations qui y sont contenues.

Reproduction interdite, en tout ou en partie, par quelque procédé que ce soit, sans l'autorisation écrite d'AMORCE.

Possibilité de faire état de cette publication en citant explicitement les références.

SOMMAIRE

SYNTHÈSE	5
INTRODUCTION	9
1. CONTEXTE GENERAL	10
1.1. QUELQUES CHIFFRES SUR LA REFORME TERRITORIALE	10
1.2. LES MECANISMES INDUITS PAR LA REFORME TERRITORIALE	11
2. CADRAGE DE L'ENQUETE	16
2.1. CONTEXTE DE LANCEMENT DE L'ETUDE.....	16
2.2. METHODOLOGIE DE L'ENQUETE	16
2.3. COMMENTAIRES GENERAUX SUR L'ECHANTILLON ET LES REPONSES APORTEES	17
3. LA MODIFICATION DE PERIMETRE DES STRUCTURES A COMPETENCE DECHETS 18	
3.1. LES MODIFICATIONS DE PERIMETRE DES EPCI A FISCALITE PROPRE	18
3.2. LES MODIFICATIONS DE PERIMETRE DES SYNDICATS	20
4. LA GESTION DES MOUVEMENTS DE TERRITOIRE	24
4.1. LES CONSEQUENCES SUR LES ORGANES DE GOUVERNANCE	24
4.1.1. NOMINATION DE NOUVEAUX REPRESENTANTS DANS LES EPCI A FP	24
4.1.2. NOMINATION DE NOUVEAUX REPRESENTANTS DANS LES SYNDICATS	25
4.2. LES CONSEQUENCES EN MATIERE DE FISCALITE	26
4.2.1. DISPOSITIFS DE TRANSITION EN MATIERE DE FISCALITE « DECHETS »	26
4.2.2. IMPACT SUR LA FISCALITE INCITATIVE.....	27
4.2.2.1. ESTIMATIONS STATISTIQUES	27
4.2.2.2. RESULTATS DU QUESTIONNAIRE	28
4.2.3. DEVENIR DE LA REDEVANCE SPECIALE	29
4.2.3.1. CONTEXTE.....	29
4.2.3.2. RESULTATS DE L'ENQUETE.....	29
4.3. LES CONSEQUENCES SUR LES COOPERATIONS ENTRE COLLECTIVITES	30
4.4. LES CONSEQUENCES SUR LES CONVENTIONS TEMPORAIRES	30
4.5. LES CONSEQUENCES SUR LES RELATIONS AVEC LES TIERS.....	30
4.5.1. LES RELATIONS AVEC LES ECO-ORGANISMES	30
4.5.2. LES RELATIONS AVEC LA PREFECTURE.....	31
5. LES TRANSFERTS ASSOCIES AU TRANSFERT DE COMPETENCE	32
5.1. LES TRANSFERTS D'AGENTS	32
5.2. LA REPRISE DE CONTRATS.....	33
5.3. LES TRANSFERTS DE BIENS ET LES TRANSFERTS FINANCIERS	33
5.3.1. CONTEXTE ET REGLES APPLICABLES	33
5.3.2. RESULTATS DE L'ENQUETE	34
6. APPRECIATION GLOBALE	35
CONCLUSION	36
LISTE DES FIGURES	37
BIBLIOGRAPHIE	38
ANNEXE 1 : MARCHES ET REFORME TERRITORIALE	39

SYNTHÈSE

AMORCE a lancé au courant de l'été 2017 une enquête sur les conséquences de la réforme territoriale pour les structures en charge de la gestion des déchets.

51 réponses issues de 15 EPCI à FP et de 36 syndicats ont servi de base à l'analyse présentée ci-dessous. Les résultats de l'enquête mettent en évidence que les principales conséquences de la loi NOTRe sont liées au mouvement de fond de recomposition territoriale et non au transfert obligatoire de la compétence « déchets » au niveau intercommunal.

Nous distinguons deux niveaux d'analyse, le premier consiste à étudier les évolutions de périmètre en tant que telles et le second vise à comprendre les étapes de concrétisation de ces changements de périmètres.

A. La recomposition territoriale

Les regroupements de territoire ont été mis en œuvre pour atteindre le seuil de 15 000 habitants par communauté de communes (sauf dérogation pour les zones faiblement peuplées). Les règles institutionnelles et les positionnements par les acteurs locaux dessinent quelques tendances sur le périmètre des structures en charge des déchets à l'avenir.

a. Augmentation généralisée de la taille des structures

Les deux grands mouvements observés à l'occasion de la réforme sont :

- soit une extension du périmètre d'un EPCI à des communes limitrophes qui appartenaient à un EPCI à FP démantelé,
- soit des fusions d'EPCI à FP avec des modifications de périmètre à la marge via des retraits ou des intégrations d'un nombre limité de communes.

Il n'y a donc pas ou peu eu de phénomènes de vases communicants, où les territoires les plus peuplés auraient « confié » quelques communes aux EPCI à FP alentours pour leur permettre d'atteindre la barre des 15 000 habitants.

Ces changements de périmètre, sans surprise, impactent moins les syndicats de « collecte et traitement » et les syndicats de traitement que les syndicats de collecte. En effet, le périmètre des premiers étant plus grand, une partie plus importante de mouvements se déroule en leur sein, sans impact sur leur population adhérente, ou sans menace de dissolution. A l'inverse, les syndicats de collecte dont la taille est souvent plus faible se sont plus fréquemment retrouvés avec des effets de frontières ou avec un seul adhérent suite à des fusions ou des retraits.

Ainsi, sur l'ensemble des informations collectées au travers l'enquête, on ne dénombre aucune disparition de syndicat de traitement contre la disparition de 6 syndicats de collecte.

b. Entre fragmentation des territoires et harmonisation

Pour faciliter la mise en œuvre des mouvements de territoires, deux mécanismes législatifs permettent de maintenir les structures d'avant la réforme en place, sur les mêmes périmètres : la possibilité d'adhérer volontairement pour une partie seulement de son territoire et la représentation-substitution.

Ces mécanismes ont pour grand avantage de permettre d'absorber les mouvements de territoires plus rapidement puisqu'ils évitent les transferts associés à un transfert de compétence : transferts de biens, de personnels, transferts financiers, etc.

Ils rencontrent cependant une certaine limite en ce que la compétence est donc exercée par une pluralité d'acteurs, sans cohérence avec le nouveau périmètre de l'EPCI à FP. Un certain nombre de répondants ont donc mentionné le fait que cette organisation « fragmentée » sera

questionnée dans les prochaines années soit en assumant cette fragmentation, soit en optant pour un syndicat unique, soit en récupérant la compétence à l'échelle de l'EPCI à FP. Pour ces deux derniers cas, les transferts devront avoir lieu.

B. Les modalités pratiques des changements de périmètre

L'enquête portait non seulement sur les évolutions de périmètre mais aussi et surtout sur les pratiques, sur les procédures, les étapes de mise en œuvre une fois que les décisions sur les reconfigurations avaient été prises.

a. Le renouvellement des organes de gouvernance

Tant pour les EPCI à FP que pour les syndicats, les $\frac{3}{4}$ des répondants ont indiqué des changements de représentants. Parmi ceux-ci, un tiers affirment avoir rencontré des difficultés. Les causes mentionnées sont dans une moindre mesure des questionnements sur la place des communes et de leurs représentants mais surtout la réduction du nombre de sièges à pourvoir et les délais de latence entre l'entrée en vigueur de la réforme et le temps de reconstituer les conseils syndicaux, ce qui intervient à la fin – par exemple, une fois les conseils communautaires constitués, l'éventuelle ré-adhésion demandée, etc.

Piste d'évolution : si les enjeux humains et politiques liés à la réduction du nombre de sièges ne peuvent être résolus par des modifications de nature législative, la question du temps de latence pourrait peut-être être cadrée, de la même façon qu'elle l'est pour les élus communautaires :

« Le mandat des membres en fonction avant la fusion / l'extension est prorogé jusqu'à l'installation du nouvel organe délibérant au plus tard jusqu'au XXXXX (délai de 4 mois), à condition que leur territoire fasse toujours partie du syndicat. »

Une telle disposition ne résout pas les situations de retrait qui devront continuer à être gérées par convention temporaire mais offre la légitimité nécessaire aux élus en poste pour assurer temporairement la gestion du syndicat en cas de représentation-substitution.

b. Les choix en matière de fiscalité

Chaque territoire ayant des spécificités en matière fiscale, les situations de mouvements de territoires impliquent d'arbitrer sur le mode de financement et les taux/grilles tarifaires qui seront retenus.

Deux mécanismes existent pour faciliter cette transition : le maintien des modes de financement existants antérieurement pour une durée maximale de 5 ans et la convergence des taux de TEOM sur une durée maximum de 10 ans (dit « lissage »). Les EPCI à FP avec des taux de TEOM différents ont indiqué utiliser l'un ou l'autre de ces mécanismes.

En ce qui concerne la tarification incitative, 6 des 7 cas de figure rencontrés prévoient leur maintien, pour certains à terme et pour d'autres de façon plus temporaire (rationalisation prévue avant 2020 ou coexistence temporaire des modes de financement). A l'échelle nationale, la perte de la TEOMi ou de la REOMi devrait être moindre que celle que l'on pouvait craindre au vu du développement de ces modes de financement essentiellement sur des petits territoires : sur 192 collectivités en tarification incitative au 1^{er} janvier 2016, on en comptait 171 au 1^{er} janvier 2017 ainsi que 9 nouvelles collectivités qui avaient franchi le pas. Dans 55 de ces collectivités, la TI est partielle : l'harmonisation du mode de financement se fera donc au bénéfice (extension) ou au détriment (disparition) du mode de financement incitatif. Même si ce bilan n'est pas définitif, il est plutôt rassurant.

Enfin, concernant la redevance spéciale, elle a également traversé la vague de réforme sans encombre majeure pour le moment puisqu'un seul des répondants affirmait l'avoir abandonnée alors qu'elle existait sur son territoire antérieurement.

Pistes d'évolution :

- la possibilité de maintenir la TEOM et la REOM sur un même territoire de façon temporaire, bien qu'elle découle de la lecture des textes et qu'elle soit prévue par différentes circulaires n'est pas toujours connue des acteurs locaux. Les efforts pour faire connaître cette possibilité doivent être poursuivis.

- les textes concernant le maintien des délibérations antérieures citent explicitement la TEOM et la REOM et ne font pas mention de la RS. Bien que l'on puisse considérer que la RS suive le régime de la TEOM, une mention spécifique à ce sujet serait de nature à lever les derniers doutes.

- les arbitrages en matière de fiscalité ne sont pas encore rendus dans les territoires qui ont opté pour le maintien temporaire des modes de financement antérieurs. Ceux sur lesquels une tarification incitative est encore présente feront l'objet d'une attention particulière avec une sensibilisation des élus pour étudier l'extension de la tarification incitative.

La question de la cohabitation de la tarification incitative avec un autre mode de financement à long terme a été posée au niveau national sans qu'il soit possible à l'heure actuelle de savoir si cette solution sera retenue ou non.

c. Les relations entre acteurs locaux

La mise en œuvre de la réforme territoriale a donné lieu à un certain nombre d'interactions plus ou moins formelles entre les différents acteurs du monde des déchets. On retiendra que les coopérations du type groupements de commande, ententes, mutualisation entre collectivités ont simplement été adaptées suite à la réforme, sans rupture.

Les conventions entre collectivités nées spécifiquement pour répondre aux enjeux de la réforme ont bien joué leur rôle de facilitation temporaire. Il est probable que certaines, du type convention d'accès aux déchèteries pour les riverains, soient pérennisées.

Concernant les relations avec les éco-organismes, on notera des lenteurs administratives et procédurales, ainsi que des interrogations sur la poursuite des expérimentations sur le tri des plastiques en cas de fusion entre territoires en expérimentation et autres territoires.

Enfin, les répondants sont globalement satisfaits des échanges qu'ils ont pu avoir avec leur préfecture.

Piste d'évolution : proposer une procédure unique pour tous les éco-organismes en cas de mouvements de territoires dans le cadre du « guichet unique »

d. Les transferts de moyens

Lorsque les recompositions territoriales donnaient lieu à des transferts de compétences, des transferts de moyens ont dû avoir lieu.

Un quart de répondants à l'enquête déclare être concerné par des mouvements d'agents. Pour ce qui est des contrats, les textes prévoient une continuité avec substitution de la personne morale, ce qui a été mis en œuvre par 15 collectivités répondantes, quasi-exclusivement pour des marchés publics.

Enfin, en ce qui concerne les transferts financiers, il apparaît que le sujet est encore en cours de discussion. Les dispositions légales étant génériques, chaque cas fait l'objet de négociation spécifiques.

Piste d'évolution : introduire une clause contractuelle sur les conditions de renégociation d'un marché en cas de mouvements de territoire – voir des exemples de formulation en annexe 1.

INTRODUCTION

La réforme territoriale a entraîné dans son sillage son lot de questions, de revirements de situations et de doutes. Une partie, très certainement la part émergée de l'iceberg, a été relayée à AMORCE et nous avons fait de notre mieux pour y répondre. Cependant, pour ces grands événements intervenant si rarement, la jurisprudence manque pour aiguiller et conseiller. Nous avons donc pensé à une enquête pour mettre en relation des collectivités dans des situations similaires, pour identifier des zones de flou que nous n'aurions pas rencontrées et pour étudier les dispositions réglementaires utiles et celles qui avaient constitué un obstacle. C'est pour toutes ces raisons que nous avons lancé cette enquête portant sur les conséquences de la réforme territoriale en matière de déchets et sur les modalités de sa mise en œuvre sur le terrain plus précisément. Il ne s'agissait pas de faire un bilan financier ou institutionnel global de la réforme - bien trop ambitieux - ni d'étudier les conséquences techniques comme la gestion d'une flotte de véhicules éparses ou l'harmonisation d'une grille tarifaire - trop pointu. Nous avons préféré aborder la question à un niveau intermédiaire en observant les grands mouvements institutionnels intervenus et les conséquences générales. Pour compléter ce travail, nous avons endossé le rôle de lobbyiste en recherchant les dispositions réglementaires et législatives qui avaient pu faciliter et celles qui avaient pu compliqué les choses, et pourraient, peut-être, être modifiées.

Ce rapport d'enquête, après une introduction sur le contexte (I) et une présentation de la méthodologie de l'enquête (II), détaille les réponses formulées par les collectivités concernant les modifications territoriales qu'elles ont connues (III), les impacts dans la gestion « quotidienne » (gouvernance, fiscalité, etc.) (IV) et les transferts consécutifs au transfert de compétences (V).

1. Contexte général

La réforme de l'organisation territoriale et administrative de la France a eu un impact sur tous les échelons de collectivités : les régions ont fusionné en passant de 22 à 13¹, la répartition des compétences entre les régions, les départements et le bloc communal a été modifiée, le nombre de syndicats a été réduit, etc.

La présente enquête ne s'intéresse ici qu'aux conséquences pour le bloc communal à savoir : les communes, les intercommunalités et les syndicats puisque ce sont ces structures qui exercent opérationnellement la compétence « collecte et traitement des déchets ménagers et assimilés ».

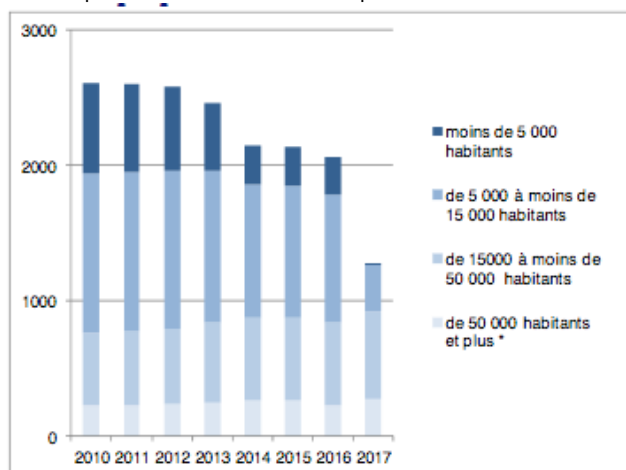
Pour eux, la réforme a comporté deux volets.

D'une part, le transfert obligatoire de la compétence « déchets » des communes vers les communautés de communes (CC) et les communautés d'agglomération (CA)² lorsque ce n'était pas déjà le cas.

D'autre part, les fusions de territoires, qui sont intervenues en deux vagues, l'une en 2013/2014 et l'autre en 2016/2017 avec pour mot d'ordre d'atteindre le seuil minimal de 15 000 habitants par intercommunalité (sauf dérogations). La région Ile-de-France se caractérise par l'entrée en vigueur de la réforme avec une année d'avance, le 1^{er} janvier 2016 et la création de collectivités à statut particulier les « établissements publics territoriaux ».

1.1. Quelques chiffres sur la réforme territoriale

Les fusions ont ainsi visé en particulier les communautés de communes pour leur permettre d'atteindre ce seuil de 15 000 habitants. Leur nombre a ainsi été réduit de 17% en 2013/2014 et de 39% en 2016/2017. En conformité avec la loi, le nombre d'établissement public de coopération intercommunal (EPCI à FP) de moins de 15 000 habitants a été réduit drastiquement (voir figure 1). A l'inverse, le nombre des autres catégories d'EPCI a cru (+8% pour les métropoles, +36% pour les CU et +21% pour les CA en cumulant les deux vagues).



* Y compris la métropole de Lyon à partir de 2015.

Champ : France (hors Mayotte jusqu'en 2014, y compris Mayotte et Métropole de Lyon à partir de 2015).

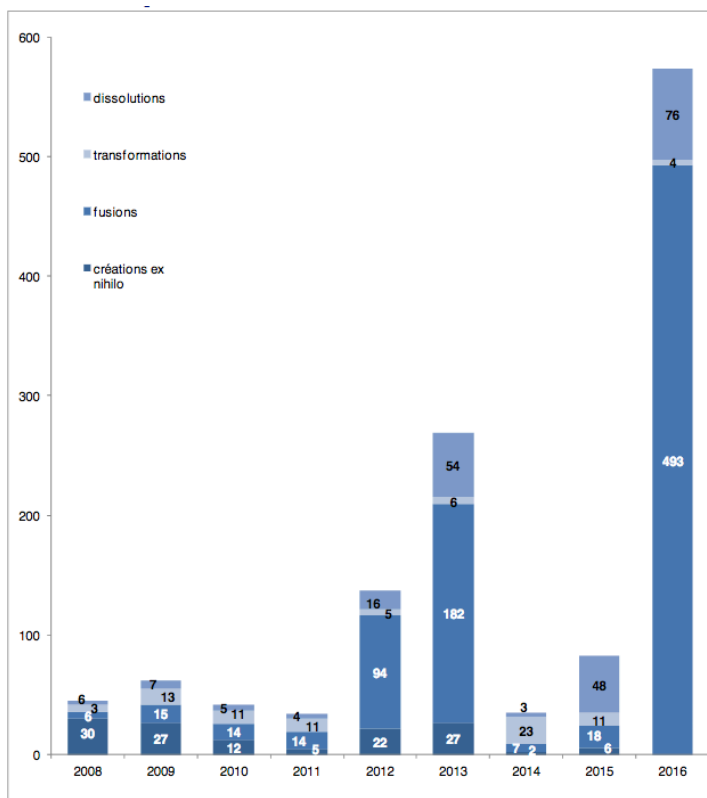
Sources : DGCL, Banatic ; Insee.

Figure 1: Nombre des groupements à fiscalité propre selon le nombre d'habitants

¹ En France métropolitaine

² Le transfert était déjà obligatoire pour les métropoles et les communautés urbaines. (CC : L. 5214-16 du CGCT, CA : 5216-5 du CGCT, CU : L. 5215-20 ou -20-1 du CGCT, métropole de droit commun L. 5217-2 du CGCT)

La direction générale des collectivités territoriales³ note que les deux phases de la réforme ont globalement touchés des départements différents : ceux qui avaient connus des changements nombreux en 2013/2014 sont moins impactés en 2016/2017 et inversement. En revanche, l'ampleur des bouleversements est nettement plus forte sur la seconde période (2016/2017) (voir figure 2), avec des fusions de 2 à 10 EPCI à FP.



Source : DGCL, Banatic.

Figure 2: Nombre d'opérations modifiant les périmètres territoriaux des EPCI à FP

Outre les modifications impactant les EPCI à FP, des modifications interviennent également au niveau des communes par la création de 517 communes nouvelles issues de la fusion de 1760 communes⁴ entre 2016 et 2017.

1.2. Les mécanismes induits par la réforme territoriale

Les modifications des structures administratives touchent l'ensemble des compétences exercées par celles-ci. Le domaine des déchets comporte quelques spécificités, notamment le nombre et l'imbrication des syndicats ainsi que quelques particularités législatives.

Figurent ci-dessous quelques rappels des mécanismes généraux et ceux spécifiques au secteur des déchets, liés aux mouvements de territoires et aux interactions entre EPCI à FP et syndicats. Ces rappels ont vocation à éclairer les cas de figure rencontrés dans les réponses au questionnaire. Pour cela, seront développés les conséquences des mouvements de territoire en présence d'un syndicat déchets (1.2.1), la possibilité pour un EPCI à FP de gérer différemment des parties distinctes de son territoire (1.2.2) et enfin le cas de la dissolution de syndicats (1.2.3).

³ Mainguené (A.), Sebbane (L.), « 1266 EPCI à fiscalité propre au 1^{er} janvier 2017 », Bulletin d'information statistique de la DGCL, 2017, 8 pages

⁴ Mainguené (A.), Sebbane (L.), « 1266 EPCI à fiscalité propre au 1^{er} janvier 2017 », Bulletin d'information statistique de la DGCL, 2017, 8 pages

Notons que ces conséquences n'ont pas toujours bien été anticipées dans la mesure où, comme l'a souligné le comité de pilotage de l'enquête, les négociations sur les périmètres ont fortement mobilisé les acteurs et ce jusqu'à une date avancée dans l'année 2016, parfois au détriment de la réflexion sur l'adaptation des structures existantes.

Pour une étude détaillée sur les mécanismes juridiques liés à la réforme, voir la publication AMORCE / ADEME, [DJ21](#) – « Réforme territoriale: l'exercice des compétences déchets dans les territoires (01/2016) ».

1.2.1. Les conséquences lorsqu'un syndicat exerçait la compétence déchets

Comme indiqué ci-dessus, les deux mouvements intervenus en parallèle dans le cadre de la réforme étaient le transfert obligatoire de la compétence des communes aux communautés de communes (CC) et des communautés d'agglomération (CA); et les regroupements de territoires.

1.2.1.1. Le transfert de la compétence « déchets » des communes aux CC et aux CA

Lorsque la commune exerçait en propre la compétence, c'est-à-dire qu'elle n'adhérait pas à un syndicat, la situation est simple : il s'agit d'un transfert de compétence entre une commune et l'EPCI à FP auquel elle appartient.

Lorsque la commune adhérait à un syndicat, alors le déroulement du transfert de compétences est différent selon si la commune vient à appartenir à une communauté de communes ou à une communauté d'agglomération :

- si la commune vient à appartenir à une communauté de communes, alors la communauté de communes devient automatiquement adhérente au syndicat pour le périmètre de la commune et les représentants de la commune au sein du conseil syndical sont remplacés par des représentants de la CC ; il s'agit d'une représentation-substitution.
- si la commune vient à appartenir à une communauté d'agglomération, alors la commune doit se retirer du syndicat et un partage des ressources du syndicat (biens, personnels, dettes, etc.) est opéré (voir partie 5), il s'agit d'un retrait.

Le cas des communautés urbaines et des métropoles n'est pas traité ici car la compétence était déjà exercée obligatoirement par ces structures. Il n'y a donc pas eu de transferts de compétences « déchets » les concernant.

1.2.1.2. Les mouvements de territoire

Les mouvements de territoire qui ont eu lieu à l'occasion de la réforme territoriale sont de deux grandes familles :

- la fusion : différentes structures distinctes disparaissent pour donner naissance une nouvelle structure
- l'extension : un EPCI à FP étend son périmètre par l'adjonction de communes

Les combinaisons sont ensuite multiples : fusion et extension, fusion de 2 à 10 territoires, etc.

Les conséquences, lorsque la compétence avait été déléguée à un syndicat, sont les mêmes que celles détaillées au point 1.2.1.1, à savoir,

- soit la représentation-substitution,
- soit le retrait,

qu'il s'agisse des communes ou des intercommunalités. Les communautés urbaines et les métropoles sont cependant susceptibles d'être concernées cette fois puisqu'elles ont pu adhérer à un syndicat. La loi prévoit un retrait dans ce cas.

	Fusion		Extension
	Avec des territoires adhérant au même syndicat	Avec des territoires hors périmètre du syndicat	
CC	Représentation-substitution totale	Représentation-substitution partielle	Incertain – Potentiellement retrait (1)
CA, CU, Métro (2) (3)	Retrait		

(1) L'article de référence pour cette situation (L. 5214-21 du CGCT) prévoit la représentation-substitution. Néanmoins, une jurisprudence du Conseil d'Etat (Communauté de communes du pays d'Issoudun n°185858 du 3 avril 1998) retient une interprétation différente, à savoir le retrait.

(2) On se réfère à la nature de la structure après intervention des mouvements de territoire.

(3) Hors Métropole du Grand Paris

Illustration des cas de représentation-substitution totale et de représentation-substitution partielle

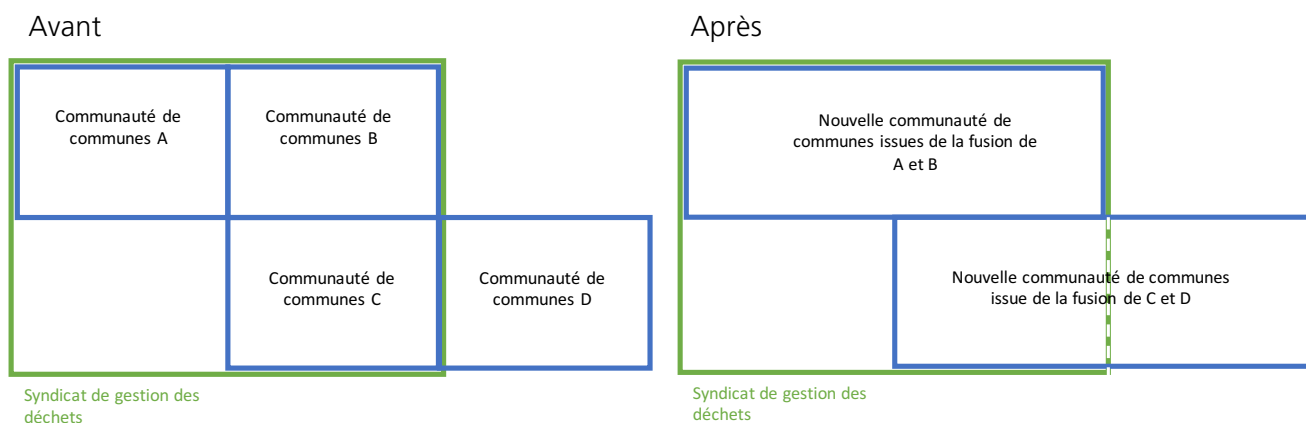


Figure 3: distinction entre différents cas de représentation-substitution

La nouvelle communauté de communes issue de la fusion de la communauté de communes A (CC A) et de la communauté de communes B (CC B) est entièrement incluse dans le périmètre du syndicat, on appellera cela une représentation substitution totale tandis que la nouvelle communauté de communes issue de la fusion de la CC C et de la CC D n'adhère au syndicat que pour une partie seulement de son territoire, on appellera cela une représentation-substitution partielle. Ces termes ont uniquement vocation à simplifié la description des différents cas de figure, ils n'ont aucune valeur juridique.

1.2.1.3. Les transferts associés au transfert de compétence

Lorsque la compétence est transférée d'une structure à une autre, que ce soit entre une commune et un EPCI à FP ou du syndicat vers un EPCI à FP, les moyens d'exercer la compétence sont transmis également, à savoir :

- les biens, les droits et les obligations,

- les agents
- en cas de substitution d'une structure à une autre, ses actes et délibérations sont repris de plein droit par la nouvelle structure⁵.

Si dans les cas de transfert d'une commune vers un EPCI à FP ou d'un EPCI à FP à un syndicat, la mise en commun des moyens se déroule généralement sans trop de heurts, les situations peuvent être plus épineuses dans les cas de retrait qui impliquent un partage des biens mais aussi un partage de la dette. (voir partie 5)

1.2.2. La possibilité de gérer différemment la compétence sur des territoires distincts

Mécaniquement, l'application du principe de représentation-substitution aboutit à ce qu'une même communauté de communes soit en situation d'adhérer à deux syndicats. (voir figure 4)

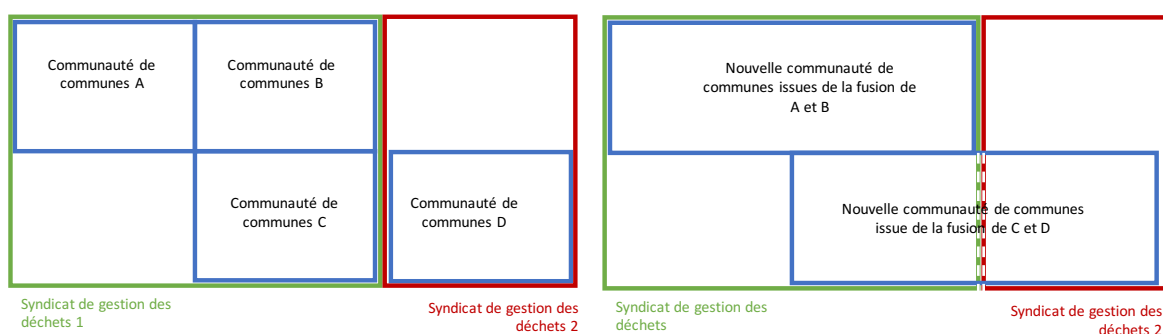


Figure 4: exemple de situation dans laquelle la CC adhère à deux syndicats par représentation-substitution

Cette possibilité est autorisée par l'article L. 5211-61 du CGCT qui prévoit :

« Par dérogation à l'alinéa précédent, en matière [...] de collecte ou de traitement des déchets ménagers et assimilés, un établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre ou un établissement public territorial peut transférer toute compétence à [...] un syndicat mixte sur tout ou partie de son territoire ou à plusieurs syndicats situés chacun sur des parties distinctes de son territoire. »

Cette option n'est cependant pas réservée aux communautés de communes, les autres EPCI à FP peuvent également y recourir. Ce peut par exemple, être le cas d'une communauté d'agglomération issue de la fusion de deux communautés de communes dont les communes auraient été contraintes de sortir de leurs syndicats respectifs par le jeu du retrait. Dans ce cas, la CA pourrait décider de ré-adhérer aux deux syndicats sur le même périmètre que les anciennes CC.

Les avis divergent selon les préfetures sur la question de savoir si cette disposition peut également être utilisée par un syndicat de collecte pour adhérer à deux syndicats de traitement. A noter que des arrêtés préfectoraux ont validé cette option en Ile-de-France.

⁵ Pour plus de détails, consultez la publication AMORCE / ADEME DJ 21 « L'exercice des compétences déchets dans les territoires »

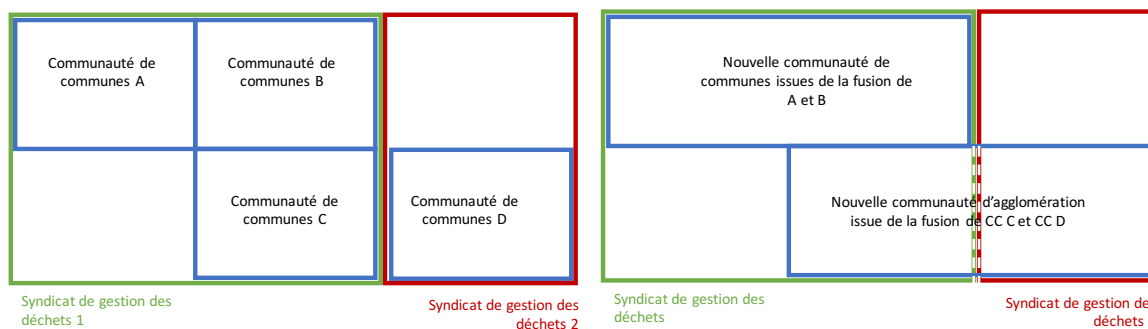


Figure 5: exemple de situation dans laquelle la CA décide de ré-adhérer à deux syndicats suite au retrait

A ne pas confondre avec le transfert dit « en étoile »

Cette possibilité ne doit pas être confondue avec la notion de « transfert en étoile ». Le transfert en étoile est la situation dans laquelle un EPCI à FP délègue la compétence collecte à un syndicat et la compétence traitement à un autre syndicat – ou bien conserve la compétence traitement. Ce mode de fonctionnement est proscrit par l'article L. 2224-13 du CGCT et la circulaire du 10 novembre 2000. En principe, un EPCI à FP qui délègue sa compétence « collecte » doit nécessairement déléguer la compétence « traitement » à la même structure. « Cette interdiction permet d'éviter que les politiques menées en matière de collecte soient sans lien avec celles conduites en matière de traitement sur des territoires qui, dans la plupart des cas, se chevauchent ».

1.2.3. La dissolution de syndicats

La réduction du nombre de syndicats est un des objectifs affichés par la réforme territoriale. Bien que les syndicats compétents en matière de déchets n'en soient pas nécessairement le cœur de cible, la réforme a néanmoins abouti à la suppression de certains d'entre eux.

La principale hypothèse de dissolution qui a été rencontrée dans le cadre de la réforme est celle dans laquelle le syndicat est dissous car il ne comporte plus qu'un seul membre ou plus aucun membre.

Dans ce cas, le syndicat disparaît.

2. Cadrage de l'enquête

Avant de présenter les résultats de l'étude, il est nécessaire de présenter les conditions de collecte des réponses en détaillant la méthodologie retenue et la qualité globale des réponses obtenues.

2.1. Contexte de lancement de l'étude

Trois grandes raisons ont présidé au lancement de cette enquête.

D'abord, AMORCE a été, depuis la parution de la loi NOTRe, sollicitée très régulièrement par ses adhérents pour analyser les conséquences des mouvements de territoires. Les situations étaient toujours très particulières et il était nécessaire de prendre du recul pour avoir une vision d'ensemble de l'impact de la réforme sur les structures en charge de la gestion des déchets.

En particulier, ces échanges avec les collectivités ont permis de mettre en évidence un certain nombre de dispositions législatives et règlementaires qui complexifient la mise en œuvre des mouvements de territoires, sans justifier d'un réel intérêt par ailleurs. Leur identification et leur analyse partagée avec le comité de pilotage de l'étude a vocation à proposer des alternatives qui pourront être portées au niveau national.

En outre, AMORCE et l'ADEME accompagnent depuis une dizaine d'années les collectivités dans la mise en place d'une tarification incitative qu'il s'agisse de la REOM incitative ou de la TEOM incitative. Les fusions de territoire impliquent nécessairement de se reposer des questions de fiscalité et le cas d'échéant d'harmoniser les modes de financement lorsque les territoires fusionnés avaient opéré des choix différents par le passé. Cette uniformisation fait peser un risque sur le maintien à terme des choix de mode de financement pionniers mais minoritaires et l'enquête visait en avoir un aperçu de orientations prises sur le terrain.

2.2. Méthodologie de l'enquête

L'élaboration du questionnaire a fait l'objet d'échanges avec le comité de pilotage de l'étude dans le courant de l'été 2017. Le comité est composé de l'ADEME, de 7 collectivités compétentes en matière de déchets et d'un observatoire régional des déchets. Le questionnaire qui a été envoyé par mail comportait 3 grandes parties :

- une partie à destination des EPCI à FP concernant les mouvements de territoires et les changements de titulaire de la compétence « déchets »,
- une partie à destination des syndicats concernant les mouvements de territoires et les changements de titulaire de la compétence « déchets »,
- une partie commune, plus qualitative, sur le déroulement de la réforme : modification de la gouvernance, des contrats et partenariats, des modalités de financement, etc.

L'enquête a été réalisée auprès des collectivités adhérentes d'AMORCE au titre de la compétence déchets susceptibles d'exercer opérationnellement la collecte ou le traitement. Ont donc été exclus les régions, et accessoirement les départements. L'enquête a ainsi été envoyée le 24 août 2017 à 477 contacts membres de communautés de communes, communautés d'agglomération, communautés urbaines, de métropoles et de syndicats compétents en matière de déchets. Une relance a eu lieu le 18 septembre 2017.

2.3. Commentaires généraux sur l'échantillon et les réponses apportées

Nous avons obtenu 70 réponses dont 51 réponses exploitables réparties conformément aux figures 6 et 7.

Nature des structures répondant à l'enquête

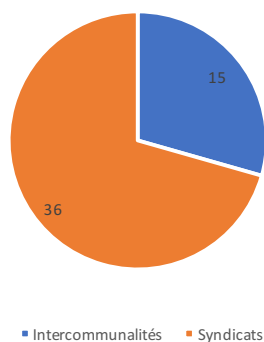


Figure 6: Nature des structures répondant à l'enquête

Nature détaillée des structures répondant à l'enquête

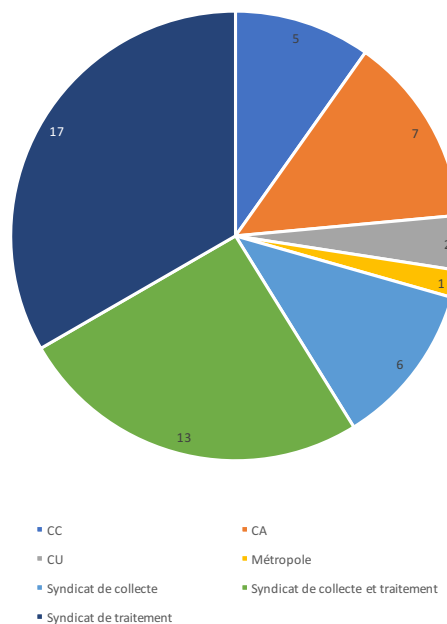


Figure 7: Nature détaillée des structures répondant à l'enquête

Le questionnaire a été conçu pour réunir toutes les informations nécessaires à la comparaison des situations, et en particulier pour bénéficier des informations « avant la réforme » et « après la réforme » pour pouvoir bien comprendre les évolutions de territoire. Lorsque le questionnaire était rempli de façon exhaustive et que des informations complémentaires de contexte étaient ajoutées, l'évolution était facilement compréhensible. Il faut souligner ici la patience des répondants à l'enquête, et ce, d'autant plus lorsque le nombre de structures impliquées était grand.

Néanmoins, la diversité et la complexité des situations ont la plupart du temps appelé une analyse au cas par cas à partir des éléments du questionnaire, des documents envoyés (cartographies avant / après, arrêtés de fusion, etc.) et de recherches complémentaires dans les rapports d'activité ou les délibérations accessibles sur internet, etc. Ces croisements ont permis de limiter les incohérences inhérentes à tout questionnaire.

En particulier, le questionnaire s'est révélé peu adapté pour les syndicats qui exerçaient à la fois la compétence « collecte » et la compétence « traitement ».

3. La modification de périmètre des structures à compétence déchets

Sur la partie relative aux modifications de périmètre, les réponses des EPCI à FP et des syndicats ont été traitées de façon séparée car les situations susceptibles d'arriver sont différentes.

3.1. Les modifications de périmètre des EPCI à fiscalité propre

3.1.1. Les modifications au niveau des EPCI à FP

Les réponses font état de 5 cas de figure différents.

Pour un tiers des réponses, il s'agit d'EPCI à FP ayant fusionné entre eux. A noter que dans certains départements, les préfets ont préféré mener la réforme en deux étapes : d'abord les fusions d'EPCI à FP pour le 1^{er} janvier 2017 et ensuite les rattachements de communes qui souhaitent changer d'EPCI à FP.

Pour un second tiers, il s'agit du rattachement d'une ou plusieurs communes à un EPCI à FP existant.

3 des réponses font état d'un mélange des deux situations décrites ci-dessus (fusion et extension).

Sur notre échantillon, les cas de transfert de la compétence du niveau des communes au niveau intercommunal sont faibles (1 seul), les transferts de compétence avaient visiblement déjà été faits avant que la loi ne l'impose. C'est également ce que relève l'ORDIF dans sa publication « L'organisation institutionnelle des déchets en Île-de-France : quelle situation au 1^{er} janvier 2017 »⁶

Le dernier cas est un peu particulier qui concerne la modification de la nature de l'EPCI à FP suite à l'extension des conditions d'accès au statut de métropole dans la loi, sans changement de périmètre.

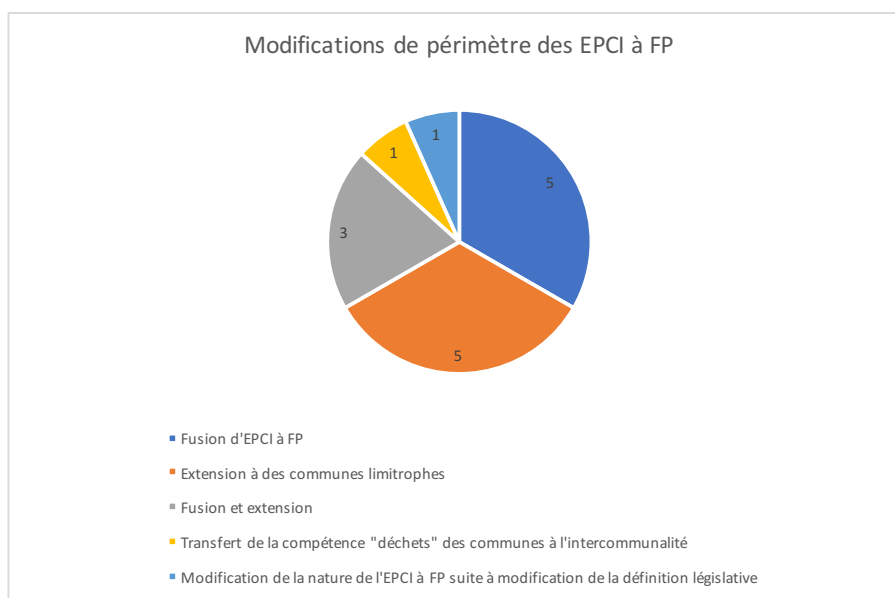


Figure 8: Modification de périmètre des EPCI à FP

⁶ « Au 31 décembre 2016, seuls 2 des 70 EPCI franciliens de grande couronne ne disposaient en effet pas de la compétence déchets »

On notera donc que les plus forts impacts sont ceux liés à la mise en œuvre des schémas départementaux de coopération intercommunale (SDCI) et non aux transferts obligatoires de compétences. Ces modifications se traduisent par l'augmentation de la superficie des territoires. Aucun EPCI à FP ayant répondu à notre enquête ne fait état d'une réduction de périmètre ; c'est seulement ceux qui ont fusionné qui mentionnent la perte de communes. Ces retraits ne figurent pas ici dans la figure 8 car ils sont survenus, dans deux cas rencontrés, de façon marginale (retrait de 1 et 2 communes).

3.1.2. Les conséquences sur les relations avec les syndicats

Ces modifications de périmètre se sont traduites différemment selon les règles institutionnelles qui s'appliquent lorsqu'un syndicat est présent sur le territoire. Comme exposé ci-dessus, il peut s'agir d'un retrait (pour les communautés d'agglomération, les communautés urbaines, les métropoles, éventuellement pour les communautés de communes) ou d'une représentation-substitution (pour les communautés de communes).

Une fois les mécanismes institutionnels intervenus, les EPCI à FP peuvent opter pour différents choix politiques : en particulier ré-adhérer au syndicat ou non lorsque le retrait était obligatoire.

On observe que les choix sont très hétérogènes et dépendent souvent des particularités locales. La tendance est cependant à une réappropriation de la compétence « déchets » par l'intercommunalité.

13 des répondants ont indiqué qu'aujourd'hui, ils s'étendent sur des territoires qui adhéraient à un syndicat avant la réforme. A l'issue de la réforme, 7 indiquent qu'ils adhèrent toujours à un syndicat et 5 n'adhèrent plus mais exercent en propre la compétence⁷. (voir figure 9) Sur 4 de ces 5 cas, il s'agit de communes qui ont été rattachées à une CA ou une CU. Le territoire de ces communes (souvent en petit nombre) est sorti des syndicats et l'EPCI à FP qui exerçait déjà la compétence a été en capacité d'assurer le service pour la population entrante.

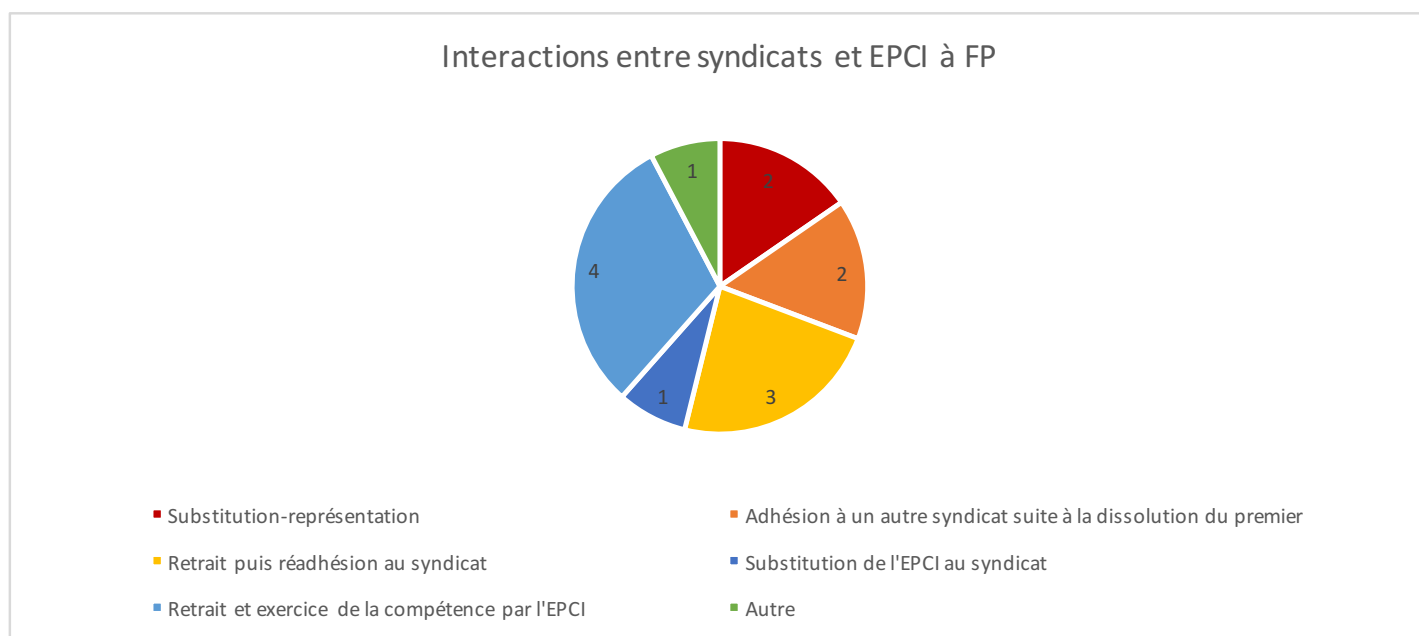


Figure 9: Interactions entre syndicats et EPCI à FP

⁷ Le cas « autre » est correspond à celui d'un retrait d'un syndicat puis ré-adhésion à un autre mais après échange téléphonique avec le technicien de la collectivité, il semble qu'il n'y ait pas eu de procédure formelle de retrait qui ait été mise en place.

L'ORDIF note qu'en Île-de-France, la possibilité du retrait pour les CA a pu donner lieu à des arbitrages politiques avec la sortie d'une partie importante des communes d'un syndicat, le laissant dans une situation financières compliquée.

Comme ont pu le relever des membres du comité de pilotage de l'étude, le fait d'inciter les EPCI à FP à récupérer la compétence via le mécanisme de retrait peut aboutir à ce que la compétence soit exercée sur un périmètre plus petit que le périmètre d'avant la réforme. Ainsi ce mécanisme permet de diminuer le nombre de strates administratives qui exercent les compétences mais n'apporte pas nécessairement d'économies d'échelle.

Parmi les 7 EPCI à FP qui ont maintenu une adhésion à un syndicat, 2 ont eu recours à la possibilité d'adhérer à différentes structures sur des parties distinctes de leurs territoires (voir plus haut, en application de l'article L. 5211-61 du CGCT).

3.2. Les modifications de périmètre des syndicats

Le questionnaire a permis d'obtenir 2 niveaux d'informations :

- des informations qui concernent le périmètre du syndicat ayant répondu (3.2.1) et,
- dans une certaine mesure, des informations concernant le périmètre de ses adhérents (3.2.2).

3.2.1. Les modifications des périmètres des syndicats

L'échantillon retenu ici compte 36 syndicats dont 2 sont des cas particuliers : l'un a vu son périmètre modifié suite à la dissolution d'un syndicat voisin pour des raisons indépendantes de la réforme territoriale et l'autre est issu de la fusion de deux syndicats.

En étudiant les modifications qui sont venues impacter les frontières des syndicats, on observe sans surprise que les syndicats qui exercent la compétence de traitement (seule ou avec la compétence collecte) voient leur territoire moins impactés que les syndicats de collecte qui connaissent des modifications pour les 2/3 d'entre eux. (voir figure 10) En effet, les périmètres des syndicats de traitement étant plus grands, une plus grande partie des mouvements interviennent en leur sein, sans impact sur les frontières.

On précisera que cette analyse se base sur la fréquence d'occurrence de l'évènement « changement de périmètre » mais ne rend donc pas compte de l'ampleur des mouvements intervenus en termes de nombre de communes ou de population.⁸

⁸ Cette option a été retenue pour ne pas rendre le questionnaire trop lourd et maximiser le nombre de questionnaires complets, spécifiquement pour les syndicats de traitement dont le nombre d'adhérents est conséquent.

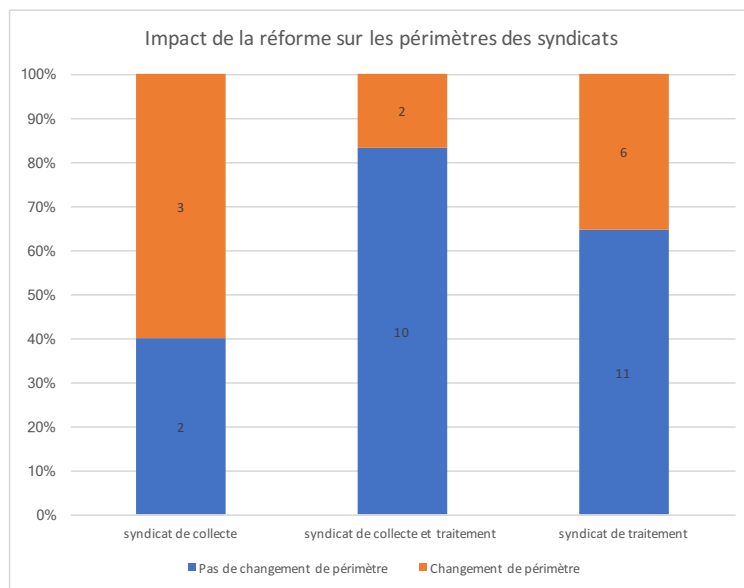


Figure 10: impact de la réforme sur les périmètres des syndicats

En affinant les mouvements intervenus (voir figure 11), on observe que chez la grande majorité des syndicats ayant répondu, les mouvements intervenus sont des augmentations de périmètre (8 cas contre 2 cas de réduction de périmètre).

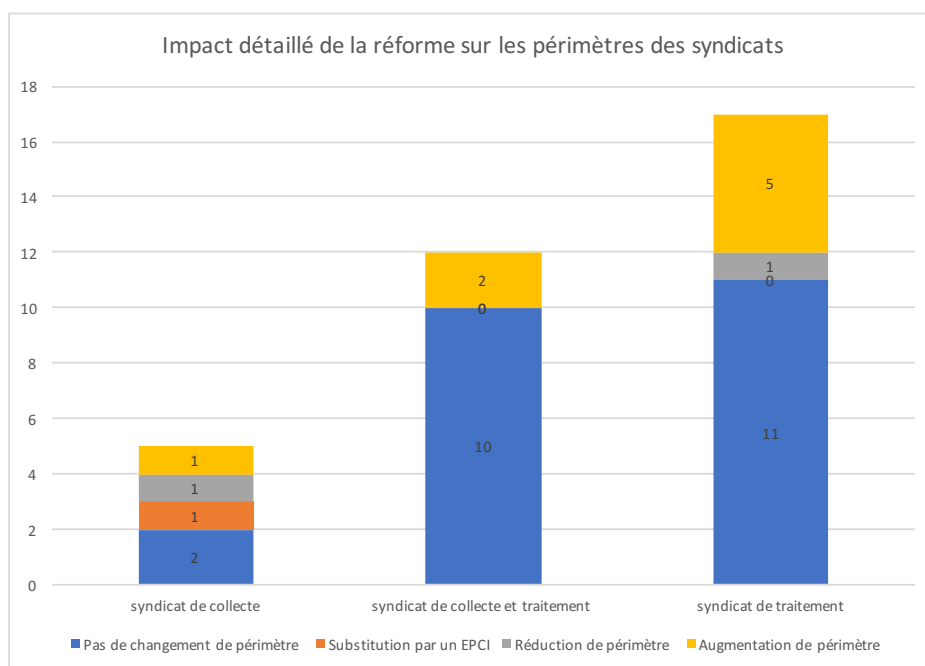


Figure 11: impact détaillé de la réforme sur les périmètres des syndicats

3.2.2. Les modifications intervenues au sein des syndicats

Les résultats de l'enquête ont été analysés en distinguant les syndicats dont les territoires ont été modifiés ou non. Cet angle a été retenu car les modifications de périmètre entraînent des modifications sur la population et donc sur les volumes de déchets comme sur les ressources financières. Bien entendu, ce choix a des limites puisque sur le périmètre d'un même syndicat,

différents changements sont intervenus parallèlement, certains ayant des conséquences sur le périmètre et d'autres non.

A noter qu'il est probable qu'une partie des petits changements de périmètre de l'ordre de 1 ou 2 communes ne nous aient pas été communiqués pour les plus gros syndicats qui peuvent s'étendre sur plus de 100 communes.

3.2.2.1. Modifications en interne ayant conduit à des modifications sur le périmètre de la structure répondant à l'enquête

Dans la moitié des cas, les augmentations de périmètre font suite à un retrait puis à une réadhésion avec un plus grand nombre de communes : le cas typique est celui d'une communauté d'agglomération qui s'étend sur quelques communes limitrophes, elle est donc contrainte de sortir du syndicat mais ré-adhère immédiatement avec un périmètre élargi des nouvelles communes de la CA. (4 cas)

L'autre cause d'une augmentation de périmètre est une adhésion volontaire de collectivités (communes ou intercommunalités), soit par anticipation avant le 31 décembre 2016 pour bénéficier de la représentation-substitution (pour les CC), soit a posteriori. Dans les deux cas il s'agit d'uniformiser la gestion des déchets sur un territoire donné.

3.2.2.2. Modifications en interne n'ayant pas conduit à des modifications sur le périmètre de la structure répondant à l'enquête

La fragmentation de l'exercice de la compétence « déchets »

A l'inverse des 4 cas évoqués dans le paragraphe ci-dessus, quelques communautés d'agglomération et communautés urbaines ont fait le choix de maintenir les périmètres antérieurs en ré-adhérant aux anciennes structures pour des parties distinctes de leur territoire.

L'adhésion d'un même EPCI à différents syndicats est plus fréquent chez les communautés de communes puisque le principe de représentation-substitution encourage cette fragmentation (voir paragraphe 1.2.2). Sur notre échantillon de 36 syndicats, ce sont 15 syndicats qui comptent parmi leurs adhérents des CC dont une partie du périmètre est située hors du syndicat.

Cette situation de fragmentation, que ce soit pour les communautés de communes, les communautés d'agglomération ou les communautés urbaines, est perçue comme temporaire dans un certain nombre de cas. Beaucoup d'EPCI à FP se sont dans un premier temps assurés de la continuité du service « déchets » pendant les changements institutionnels ; et les débats sur l'organisation du service déchet sur le territoire n'ont pas encore eu lieu. Cette solution permet par exemple de maintenir les contrats en cours sans avoir à les renégocier pour modifier les périmètres couverts. D'autres se rendent compte que ce type d'organisation engendre de la complexité. Un exemple issu de l'enquête est le suivant : un syndicat assure la collecte sur une partie du territoire d'une communauté de communes et la communauté de communes exerce en propre cette mission sur le reste de son territoire. La CC souhaite mettre en place une opération de récupération des pneumatiques sur sa déchèterie. Pour ne pas générer de soucis de compréhension par les habitants et faciliter la communication, il est nécessaire de trouver des modalités d'actions communes entre la CC et le syndicat pour ne pas qu'une partie seulement des habitants puissent bénéficier de l'action ponctuelle.

Ceux pour qui cette situation est vue comme temporaire envisagent des changements à court terme (entre 2018 et 2022) et cette volonté vient le plus souvent de l'exécutif des

intercommunalités ; les cas dans lesquels il s'agit d'injonctions des préfetures qui voudraient poursuivre « la rationalisation » sont plus rares.

La possibilité pour un EPCI à FP d'adhérer à deux structures différentes pour la compétence déchet n'a, à notre connaissance, pas entraîné de réactions des préfetures⁹. On avait en effet pu craindre aux débuts que celles-ci imposent une durée limite pour l'application de cet article de loi.

On peut faire le constat que, pour une partie des territoires enquêtés, la réforme n'est arrivée, un an après sa date d'entrée en vigueur effective, qu'à une étape intermédiaire et que les modifications de périmètre et leurs conséquences institutionnelles vont se poursuivre dans les années à venir.

La disparition de syndicats de collecte

Sur les 30 syndicats de collecte et traitement et de traitement seul, 5 syndicats de traitement ont mentionné le fait qu'un syndicat de collecte adhérent chez eux avait disparu.

Deux mécanismes sont observés. Dans un cas, les fusions entre communautés de communes membres du syndicat aboutissent à ce qu'il y ait identité de périmètre entre le syndicat et le nouvel EPCI à FP si bien que celui-ci doit se substituer au syndicat qui disparaît.¹⁰ Dans un autre cas, une CC membre du syndicat de collecte fusionne avec une CA et donc se retire du syndicat qui, dans notre exemple, ne compte plus alors qu'un seul adhérent et doit donc être dissout. Dans certaines hypothèses, le syndicat a pu être maintenu temporairement, le temps de laisser à la CA qui le souhaitait les moyens de ré-adhérer¹¹.

⁹ On nous a seulement remonté un cas dans lequel un syndicat de collecte souhaitait bénéficier de cette possibilité pour adhérer à deux syndicats de traitement, option qui lui a été refusé, considérant que cette disposition n'était applicable que pour les EPCI à FP.

¹⁰ Un EPCI à FP substitué à un syndicat a d'ailleurs répondu à l'enquête.

¹¹ Nous n'avons pas eu ce type d'exemple dans notre enquête mais ces circonstances ont pu être relayées par la presse : Environnement magazine, « Déchets : le SIOM de la vallée de Chevreuse rescapé de la loi NOTRe », 8 juin 2016

4. La gestion des mouvements de territoire

Ces mouvements de frontières s'accompagnent nécessairement de changements institutionnels et opérationnels. La présente enquête ne traite pas des changements purement opérationnels tels que l'harmonisation des circuits et des calendriers de collecte, la gestion d'une flotte de véhicules issus des différents services fusionnés, etc. Certaines de ces difficultés sont néanmoins remontées dans le cadre des commentaires libres dans le questionnaire. A l'inverse, l'enquête s'intéresse aux conséquences en matière de gouvernance, de fiscalité et des relations avec d'autres acteurs.

4.1. Les conséquences sur les organes de gouvernance

Une nouvelle fois, les réponses des EPCI à FP et celles des syndicats sont analysées distinctement pour mieux détailler les différents cas de figure.

4.1.1. Nomination de nouveaux représentants dans les EPCI à FP

Sur l'échantillon de 15 réponses d'EPCI exploitables, les $\frac{3}{4}$ ont répondu avoir désigné de nouveaux représentants.

Les deux EPCI à FP qui ont répondu ne pas avoir nommé de nouveaux représentants sont des EPCI à FP issus de fusion en situation de représentation-substitution. Dans un cas, cela étonne cependant puisque les délégués des communes qui avaient la compétence avant fusion n'ont plus de légitimité pour siéger au syndicat. Dans l'autre cas, les EPCI à FP avaient déjà la compétence et il est possible que la nouvelle communauté de communes ait décidé de maintenir les mêmes délégués.

A noter qu'il n'est pas nécessaire d'être conseiller communautaire pour être nommé au sein d'un syndicat mixte, les conseillers municipaux sont aussi éligibles.

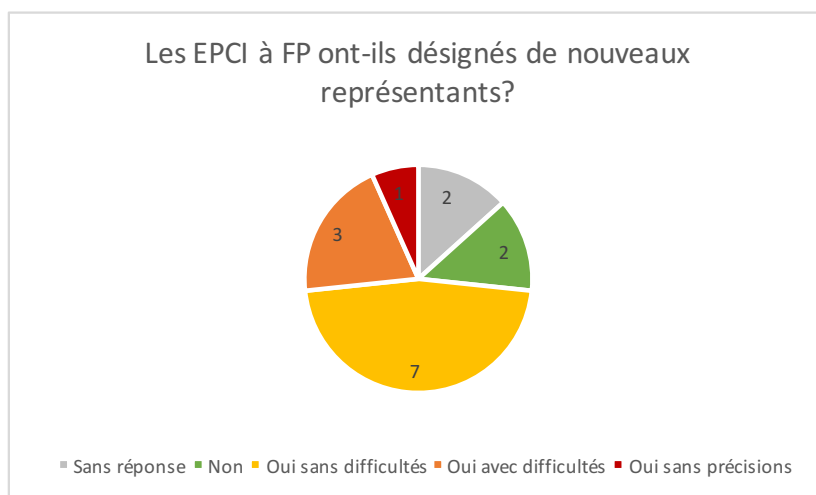


Figure 12: désignation de nouveaux représentants au sein des EPCI à FP

Deux difficultés sont identifiées : la réduction du nombre de sièges disponibles d'une part et les interrogations sur la mobilisation des communes d'autre part. En effet, jusqu'alors, et sauf mentions différentes dans les statuts, chaque membre bénéficiait de 2 sièges au conseil syndical. Que la compétence soit transférée à l'EPCI à FP ou que les EPCI à FP fusionnent entre eux, cela aboutit à une réduction du nombre de membres et donc du nombre de sièges pour un territoire identique.

La fin de la représentation des communes est aussi mentionnée comme une difficulté : quand bien même, elles n'exercent plus la compétence opérationnelle, leur proximité avec les usagers interroge sur la place qu'elles doivent occuper¹².

4.1.2. Nomination de nouveaux représentants dans les syndicats

En ce qui concerne les syndicats, 37 réponses sont exploitables. On observe que les proportions de réponse sont très similaires aux réponses données par les EPCI : $\frac{3}{4}$ des structures ont modifié leurs représentants parmi lesquels un tiers ont rencontré des difficultés. Une difficulté d'analyse vient de la formulation de la question qui ne distingue pas les représentants au sein du conseil syndical et les représentants du syndicat au sein d'un autre syndicat (dans le cas des syndicats de collecte par exemple).

Parmi ceux qui n'ont indiqué ne pas avoir nommé de nouveaux représentants, on trouve différents cas de figure : des extensions et réductions de périmètre des intercommunalités membres sans fusions, substitution d'un EPCI au syndicat, accords locaux sur le maintien des représentants en place... ainsi qu'un certain nombre de cas pour lesquels les éléments fournis dans l'enquête ne permettent pas de savoir pourquoi de nouveaux représentants n'ont pas été désignés.

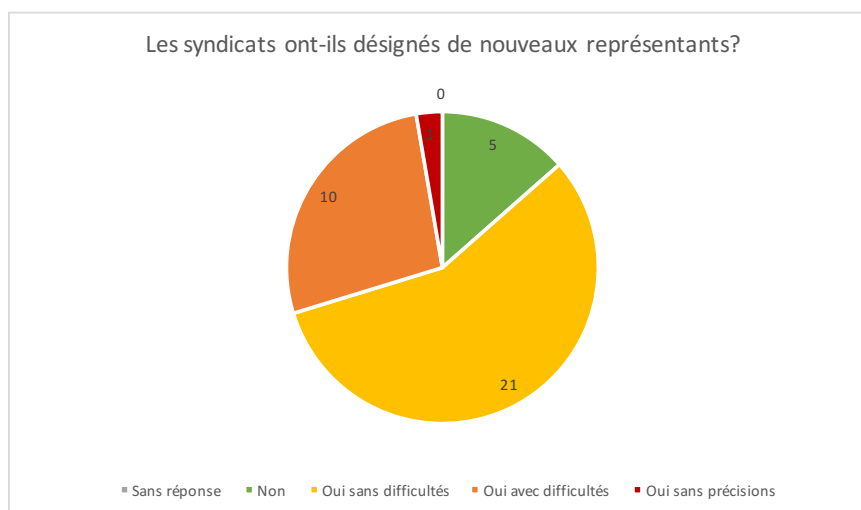


Figure 13: désignation de nouveaux représentants au sein des syndicats

A noter qu'en cas de représentation-substitution, l'EPCI à FP est représenté par un nombre de délégués égal au nombre de délégués dont disposaient les communes/les EPCI à FP avant la substitution¹³.

Les répondants à l'enquête font part de difficultés que l'on peut classer dans deux grandes thématiques. Tout d'abord, et cela rejoint les difficultés évoquées par les EPCI à FP, la réduction du nombre de sièges disponibles par rapport à la situation antérieure a posé des problèmes politiques et humains. Certaines situations épineuses nous ont ainsi été relatées, par exemple lorsque le président et les vice-présidents issus des communes ont dû mettre fin à leur mandat suite à l'absorption de leurs communes dans une communauté d'agglomération. Certains ont pu craindre que le doyen d'âge au sein du conseil syndical ne déclenche des élections avant que la communauté d'agglomération n'ait eu le temps de ré-adhérer, de sorte

¹² Une option mise en place a pu être la désignation de référents pour les communes pour compenser le fait qu'il n'y ait plus de délégués des communes au sein du conseil communautaire.

¹³ Sauf dispositions contraires dans les statuts pour les syndicats mixtes ouverts.

que le président et les vice-présidents sortants n'auraient pas eu la possibilité de déposer leurs candidatures.

Ensuite, le délai de latence entre l'entrée en vigueur de la réforme au 1^{er} janvier 2017 et le temps de ré-adhérer (pour les agglomérations notamment) et/ou de renommer des représentants a entraîné un flou sur le cadre d'intervention du syndicat qui assurait la continuité du service, et sur la légitimité des représentants des membres.

Une réponse ministérielle¹⁴ de 2004 indique qu'il n'est pas prévu de réglementer cette période de transition que tout un chacun doit s'efforcer de réduire. Le recours, le cas échéant à des conventions temporaires doit être envisagé (voir ci-dessous paragraphe 4.4)

« Il ressort de l'ensemble de ces dispositions que l'adhésion de la communauté d'agglomération à un syndicat mixte nécessite un délai minimal incompressible y compris dans le cas où l'ensemble des entités intéressées font diligence. De plus, une fois l'adhésion de la communauté d'agglomération acquise, il lui faut procéder à la désignation de ses représentants au sein de l'organe délibérant du syndicat. Pour autant, il n'apparaît pas souhaitable de réglementer plus précisément la période pendant laquelle ni les communes ni la communauté d'agglomération ne sont représentées au sein du syndicat mixte. Cette période doit normalement être brève, la continuité du service public étant alors assurée, le cas échéant, par voie de convention entre le syndicat mixte et la communauté d'agglomération. C'est alors du fait de ses obligations conventionnelles que la communauté d'agglomération sera tenue de verser au syndicat mixte la somme correspondant à la mise en oeuvre du service public pour son compte. Par ailleurs, le versement de cotisations est le corollaire de l'accomplissement d'une compétence par le syndicat mixte et ne peut dépendre de l'absence momentanée de représentants de la communauté d'agglomération au sein du comité syndical lorsque cette communauté d'agglomération vient d'adhérer au syndicat mais n'a pas encore désigné les représentants auxquels elle a droit au sein du comité syndical. »

4.2. Les conséquences en matière de fiscalité

Sur les questions fiscales, ce sont essentiellement les réponses des EPCI qui ont été analysées pour éviter les doublons et les réponses partielles.

4.2.1. Dispositifs de transition en matière de fiscalité « déchets »

Les fusions et le rattachement de communes réunissent des territoires pour lesquels la fiscalité « déchets » était différente pour ce qui est des modes de financement (TEOM, REOM, budget, caractère incitatif, etc.) ou bien des taux et des grilles tarifaires.

La réglementation prévoit deux mécanismes de transition. D'abord le lissage qui permet d'harmoniser le ou les taux sur une période pouvant s'étaler jusqu'à 10 ans puisque rappelons-le la règle est l'application d'un taux unique ou d'un zonage de taux en fonction du service rendu (et non par commune en fonction des valeurs locatives moyennes communales).

Ensuite, un mécanisme de maintien temporaire (5 ans maximum) des modes de financement existants préalablement en l'absence de délibération du nouvel EPCI à FP.

Dans le graphique ci-dessous (figure 14), 7 répondants n'ont pas de taux de TEOM différents sur leur territoire, 8 ont un taux différent parmi lesquels 6 ont prévu de mettre en place un lissage. Les 2 autres ont opté pour le maintien des modes de financement antérieurs. A lire les

¹⁴ [Question ministérielle](#) du 27 avril 2004 n° 38316

délibérations de ces deux derniers répondants, les délibérations antérieures ont été maintenues dans un des cas car le délai pour instituer la TEOM n'avait pas pu être respecté et dans l'autre cas car les discussions étaient en cours pour savoir si la REOM ou la TEOM serait choisie.

Les modalités détaillées qui ont été renseignées ne font pas émerger de tendance sur la durée du lissage : entre 2 et 10 ans selon les réponses. En dehors de considérations politiques sur le niveau des taux, il n'y a pas eu de difficultés pour prendre ses délibérations.

Concernant les 7 qui ont indiqué avoir un seul taux de TEOM, les réponses sont difficilement exploitables.

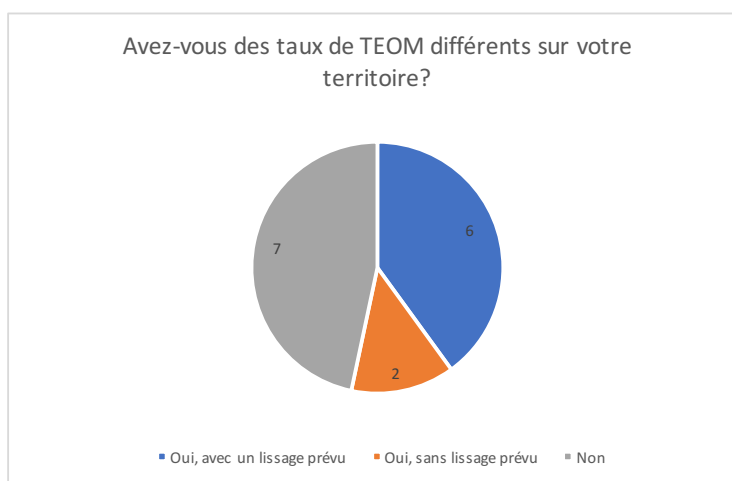


Figure 14: unicité des taux de TEOM sur les territoires enquêtés

Une difficulté particulière pour le lissage en cas de transfert de la compétence des communes vers les intercommunalités

L'article 1639 A bis du CGI spécifie les délais pour adopter les différentes délibérations afférentes à la TEOM. Il prévoit notamment qu'en cas de transfert de la compétence déchets postérieurement au 15 octobre (date limite de principe pour les délibérations liées à la TEOM), l'EPCI à FP peut instituer la TEOM avant le 15 janvier de l'année suivante pour une application pour l'année en cours.

En revanche, il n'est pas autorisé à mettre en place un lissage.

Cela signifie qu'en cas de transfert de la compétence déchets après le 15 octobre, l'EPCI ne peut pas mettre en place de lissage la première année. S'il souhaite néanmoins mettre un lissage en place, il doit nécessairement s'abstenir de prendre toute délibération afférente à la TEOM pour maintenir les délibérations antérieures et pour adopter un lissage pour l'année suivante.

4.2.2. Impact sur la fiscalité incitative

4.2.2.1. Estimations statistiques

Selon les données de l'ADEME¹⁵, au 1^{er} janvier 2016, 192 collectivités étaient en tarification incitative (TI) : 182 en REOMI et 10 en TEOMI. La tarification incitative s'est développée essentiellement sur des EPCI à FP de petites tailles : 64% des collectivités en TI ont une

¹⁵ Présentation lors du groupe d'échanges « financement, fiscalité et tarification incitative » du 14 septembre 2017 organisé par AMORCE en partenariat avec l'ADEME

population inférieure à 20 000 habitants et 8 collectivités sur 10 sont des communautés de communes. (voir figures 15 et 16)

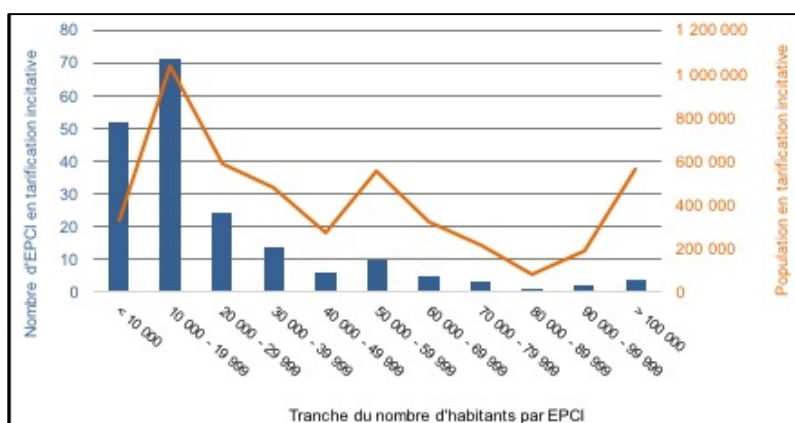


Figure 15: répartition des collectivités en tarification incitative par taille

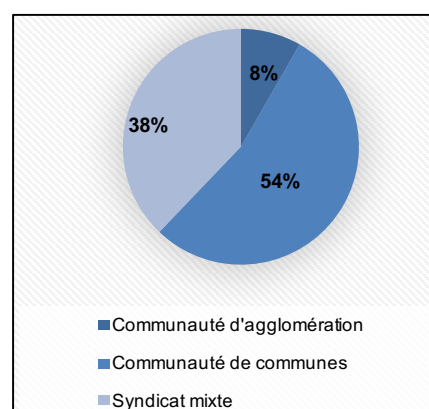


Figure 16: répartition des collectivités en tarification incitative par type d'EPCI

Source : ADEME

Ces petites collectivités étant les premières amenées à se regrouper, la réforme territoriale fait planer un risque tout particulier sur le financement incitatif.

On dénombre au 1^{er} janvier 2017, 171 collectivités en TI dont 116 sur la totalité du territoire et 55 sur une partie seulement. Il faut en outre ajouter 9 nouvelles collectivités. En premier abord, la tarification incitative a bien résisté à la vague de regroupement. Une vigilance est cependant de mise car les mouvements ne sont pas encore terminés : l'harmonisation du mode de financement des EPCI à FP n'est pas encore effective, le devenir des syndicats de collecte est encore incertain, certains EPCI à FP chercheront sans nul doute à rationaliser l'exercice de la compétence sur les périmètres, etc.

4.2.2.2. Résultats du questionnaire

Au sein du questionnaire, les questions sur la fiscalité incitative – devenir de la REOMI ou de la TEOMI dans le cadre des mouvements de territoires - n'étaient pas conditionnées afin de permettre au maximum de répondants de compléter cette partie. Pour autant, les réponses ont dû être retraitées manuellement et recroisées car certaines étaient incohérentes.

7 cas ressortent de cette analyse, s'agissant d'EPCI à FP ou de syndicats percevant la fiscalité déchets.

Dans un cas, la tarification incitative a été remplacée par la TEOM. Il s'agissait d'un rattachement de communes, la préfecture ayant refusé la coexistence temporaire de deux modes de financement (REOMI et TEOM) ;

Dans un autre cas, un projet de mise en place de TEOMi n'a pas abouti suite à la fusion de deux territoires. La fusion concernait un territoire au budget et un territoire qui envisageait de mettre en place la TEOMi au 1^{er} janvier 2017. L'arbitrage politique a été fait en faveur de la TEOM.

Dans les autres cas, la REOMI a été maintenue dans un contexte spécifique à chaque fois : substitution d'un EPCI à FP au syndicat, fusion de communautés de communes appartenant au même syndicat en REOMI, fusion de CC et représentation-substitution, communauté d'agglomération qui a ré-adhéré pour partie de son territoire aux syndicats en tarification incitative, fusion de territoire et coexistence temporaire de la TEOM et la REOMI. Pour ces deux derniers cas de figure, la situation est temporaire et il est difficile de préjuger du maintien ou non de la tarification incitative dans le temps.

On observe donc que les mécanismes existent pour permettre une modulation progressive de la fiscalité suite aux mouvements de territoire : harmonisation à échéance 5 ans, lissage, adhésion pour une partie du territoire ce qui assure une continuité... Néanmoins, les décisions d'harmonisation et de rationalisation qui ne manqueront d'intervenir dans les prochaines années devront être suivies de près.

4.2.3. Devenir de la redevance spéciale

4.2.3.1. Contexte

La redevance spéciale sert à financer la gestion des déchets assimilés, c'est-à-dire des déchets produits par des producteurs autres que les ménages mais qui en présentent les mêmes caractéristiques et peuvent donc être pris en charge par le service public dans des conditions similaires. Il peut par exemple s'agir de déchets de commerçants, d'artisans, de bureaux de faible ampleur, etc.

La redevance spéciale était obligatoire jusqu'en 2016 pour toutes les collectivités qui n'étaient pas en REOM –à savoir celles en TEOM ou au budget général. Ce n'est plus le cas depuis le 1^{er} janvier 2016 mais un certain nombre de collectivités ont cependant maintenu la redevance spéciale comme signal prix à destination des usagers professionnels du service public de gestion des déchets.

La question récurrente qui s'est posée en matière de redevance spéciale était de savoir si elle pouvait être maintenue pendant 5 ans en l'absence de délibération nouvelle, comme c'est le cas pour la TEOM et la REOM (voir paragraphe 4.2.1). Ni les textes, ni les circulaires ne répondent explicitement à cette question. A défaut, AMORCE considère que la redevance spéciale suit le régime du mode de financement principal et donc, que si la TEOM est maintenue pendant 5 ans, la redevance spéciale l'est aussi¹⁶.

En revanche, il n'est pas prévu de mécanisme de lissage ou de zonage pour la redevance spéciale. Dans l'hypothèse où plusieurs redevances cohabiteraient sur un territoire, la collectivité devra soit toutes les supprimer, soit opter pour une grille tarifaire unique sur tout le territoire.

4.2.3.2. Résultats de l'enquête

Considérant les réponses des EPCI à FP, 10 des 15 EPCI à FP comptaient, avant la réforme, un territoire sur lequel avait été instituée une redevance spéciale (RS). Après la réforme, un seul mentionnait l'abandon de la redevance spéciale. On a estimé à 4 ceux qui ont fait application du dispositif de maintien des modes de financement antérieurs pour une durée maximum de 5 ans¹⁷, ce qui laisse une part d'incertitude sur le maintien de la redevance spéciale à terme. Les autres situations dans lesquelles la RS a été maintenue sont multiples : ré-adhésion au même syndicat, passage délibéré à la TEOM et à la redevance spéciale comme compromis entre une

¹⁶ C'est par exemple la logique adoptée pour la TVA : la redevance spéciale suit le régime de la TEOM. (source : https://www.collectivites-locales.gouv.fr/files/files/finances_locales/tva/1500010638M.pdf)

¹⁷ 2 en TEOM conformément en paragraphe 4.2.1 et 2 au budget général.

collectivité à la REOM et l'autre en budget et RS, rattachement d'un territoire de petite taille sur lequel est étendu la RS, etc.

4.3. Les conséquences sur les coopérations entre collectivités

Différents mécanismes permettent aux collectivités de travailler ensemble : groupements de commande, ententes, mutualisation d'infrastructures, de personnels, etc.

La formulation du questionnaire restait ouverte. En premier abord, il semble que la réforme ait amené les collectivités à adapter les pratiques mais n'a pas généré de bouleversements majeurs.

On retiendra simplement que 13 répondants sur 52 recourent à ces mécanismes pour une grande diversité d'usages : groupement d'achat pour le système de contrôle en déchèterie en vue d'harmoniser le fonctionnement sur un territoire plus large, convention de prestations de services, entente avec un autre syndicat : l'un traite les emballages et l'autre les OMR, etc.

4.4. Les conséquences sur les conventions temporaires

17 répondants (un tiers des EPCI et un tiers des syndicats) ont affirmé avoir eu recours à des conventions temporaires. Comme mentionné ci-dessus, les services de l'Etat ont admis la signature de conventions temporaires pour permettre la continuité du service et pour laisser le temps de régler les questions administratives. C'est en particulier le cas pour 5 réponses où les conventions temporaires avaient pour objet de régler des questions administratives (ré-adhésion d'une communauté d'agglomération, modification des statuts du syndicat, etc.).

D'autres types de conventions se sont avérées nécessaires pour régler les transferts de personnels, assurer la perception de la REOM, maintenir l'accès à certaines déchèteries dans lesquelles les habitants avaient l'habitude de se rendre avant la réforme, etc.

Il n'est pas fait mention de difficultés particulières autour de ces conventions mais une question reste néanmoins ouverte, en ce qui concerne la définition du terme « temporaire ». Un syndicat indiquait par exemple qu'une communauté d'agglomération qui avait dû se retirer bénéficiait du service via une convention temporaire n'avait, un an après, toujours pas ré-adhéré et s'acheminait plutôt vers un retrait définitif à échéance des marchés publics en cours. On peut s'interroger sur la durée pertinente pour une telle convention, une durée de l'ordre d'un an pourrait être envisagée.

4.5. Les conséquences sur les relations avec les tiers

Les collectivités font partie d'un réseau d'acteurs actifs dans le domaine des déchets : entreprises, associations, éco-organismes. Les modifications dans le cadre de la réforme territoriale sont susceptibles d'impacter leurs relations. Nous détaillerons ci-dessous les relations avec les éco-organismes et la préfecture. Les relations contractuelles avec les prestataires sont détaillées plus loin (paragraphe 5.2).

4.5.1. Les relations avec les éco-organismes

9 répondants (5 syndicats et 4 EPCI à FP) sur les 52 font mention de difficultés avec les éco-organismes en raison des modifications de périmètres. Si cette proportion (1 cinquième) n'est pas anecdotique, elle reste modérée. Les difficultés relevées touchent aux modalités d'adaptation des contrats : pièces nécessaires différentes selon les éco-organismes, blocage pour des raisons purement procédurales, lenteurs administratives, etc. L'autre point abordé concerne l'expérimentation pour l'extension des consignes de tri plastique : les fusions intervenues entre territoires en extension et territoires hors extension interrogent sur la poursuite ou non de l'expérimentation.

4.5.2. Les relations avec la préfecture

Les collectivités ont également été interrogées sur leurs interactions avec les services de l'Etat. Beaucoup n'ont pas répondu à cette question. Il s'agissait d'une question à choix multiple ce qui rend les réponses des collectivités nécessairement plus stéréotypées que la réalité. On peut néanmoins noter que la majorité des collectivités sont satisfaites. (voir figure 17)

11% (6 réponses) évoquent des complications : changement de recommandations au cours du temps, demande de mise à jour de statuts avant que tous les adhérents habituels n'aient fait la démarche de ré-adhérer, absence de prise de position sur un arbitrage financier dans le cadre d'un retrait. 2 répondants ont indiqué ne pas avoir reçu d'appui en dépit de leurs sollicitations.

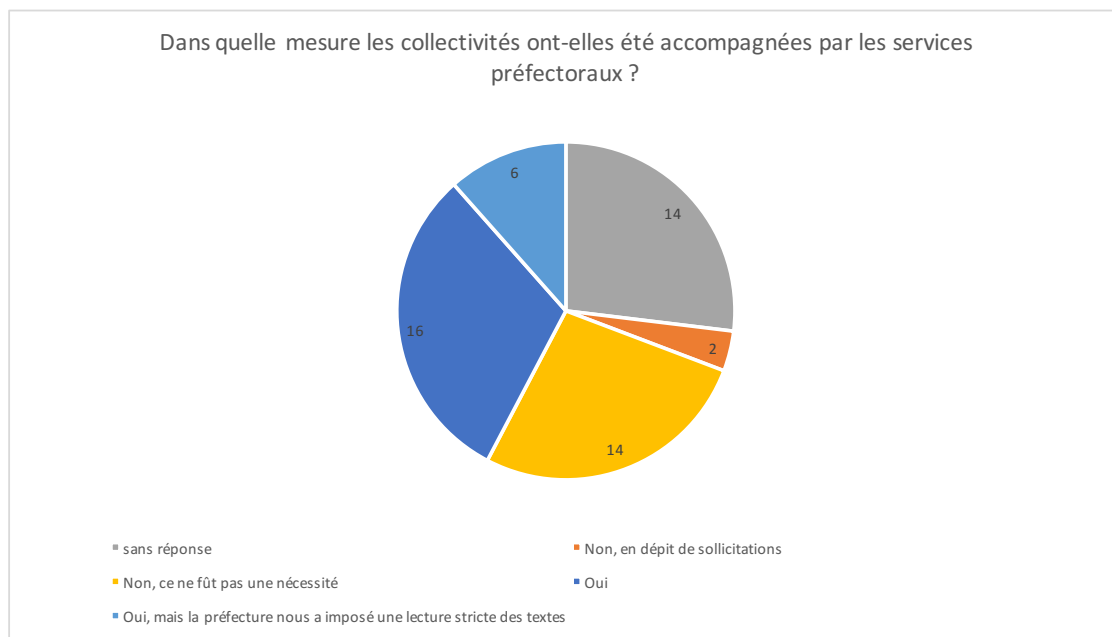


Figure 17: accompagnement par les services préfectoraux

5. Les transferts associés au transfert de compétence

Comme détaillé ci-dessus, les mouvements de territoire peuvent aboutir à des transferts de compétences, que ce soit des communes aux EPCI à FP, des syndicats vers les EPCI à FP, etc. Par principe, les transferts de compétence sont accompagnés du transfert des moyens d'exercer cette compétence : biens, moyens humains, contrats, etc.

5.1. Les transferts d'agents

Les conditions de transferts d'agents sont rappelées aux articles L. 5211-4-1 du CGCT, L. 5111-7 et L. 5111-8 du CGCT, et aux articles 35 et 40 de la loi NOTRe.

Environ 70% des répondants à l'enquête n'ont pas connu de mouvements parmi leurs agents et un peu moins d'un quart ont accueilli des agents. Le reste des répondants a connu soit le départ d'agents, soit l'intégration et le départ d'agents. (voir figure 18)

Les différentes situations dans lesquelles les agents issus de syndicats ont changé de collectivités sont les cas de dissolution de syndicats et de fusions de syndicats. En ce qui concerne les agents issus des EPCI à FP, on retrouve ici les hypothèses de rattachement à un EPCI à FP et de transfert de compétence de l'intercommunalité à un syndicat. Sans surprise, on retrouve aussi ici le cas d'agents employés par la commune qui sont transférés à l'intercommunalité dans le cadre du transfert obligatoire de la compétence déchet. (voir figure 19)

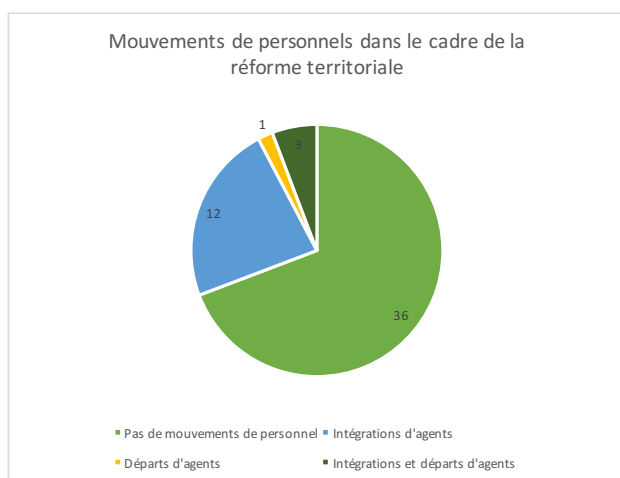


Figure 18: mouvements de personnels dans le cadre de la réforme

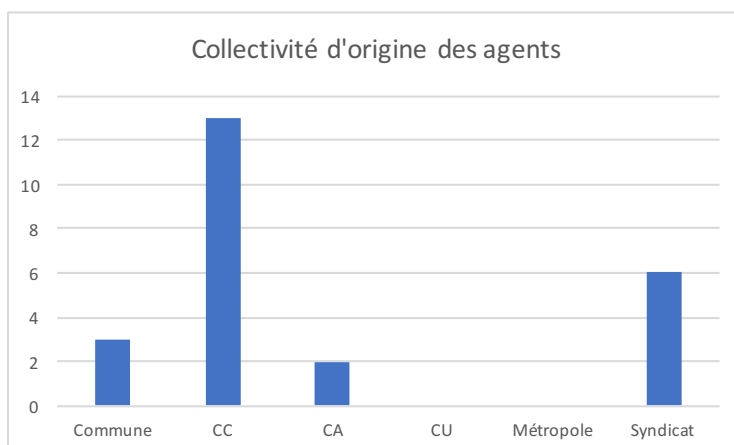


Figure 19: collectivité d'origine des agents

L'ampleur des transferts est aussi variable que l'ampleur des mouvements allant de l'intégration d'une seule personne à une fusion aboutissant à créer une structure de 50 personnes (création d'un comité technique et d'un CHSCT). Sur les 16 collectivités ayant indiqué un mouvement de personnel, 6 font part de difficultés dans ce cadre. Les causes évoquées sont diverses : refus par l'agent de sa mise à disposition lorsqu'il exerçait pour partie d'autres missions que la gestion des déchets, affectation à la compétence « déchets » d'agents spécifiquement en vue de les transférer à l'intercommunalité ou au contraire réduction du nombre d'agents affectés avant le transfert. Ce dernier phénomène avait d'ailleurs déjà été observé dans le cadre du transfert de la compétence « planification déchets » des départements aux régions. En outre, le manque d'anticipation dans les

transferts et le manque d'accompagnement de la part des centres de gestion de la fonction publique territoriale ont pu rendre les conditions de transfert plus compliquées.

5.2. La reprise de contrats

En matière de contrats, le CGCT prévoit une continuité entre l'ancienne structure qui exerçait la compétence et la nouvelle : ¹⁸

« les contrats sont exécutés dans les conditions antérieures jusqu'à leur échéance, sauf accord contraire des parties. La substitution de personne morale aux contrats conclus [...] n'entraîne aucun droit à résiliation ou à indemnisation pour le cocontractant. [Les cocontractants sont informés de cette substitution.] »

Sur les 50 réponses exploitables sur cette question, 15 ont indiqué avoir repris des contrats. 14 ont repris des marchés publics et 1 un marché public et une délégation de service public. Les échéances s'étalent de 2017 à 2022. Dans la moitié des cas, les répondants envisagent de renégocier les contrats. Le besoin d'uniformisation est mis en avant.

5.3. Les transferts de biens et les transferts financiers

5.3.1. Contexte et règles applicables

Comme mentionné plus haut, lorsqu'une collectivité transfère une compétence à une autre, elle lui transfère également les moyens d'exercer cette compétence. La logique est identique lorsqu'il s'agit de reprendre sa compétence pour l'exercer en propre ou pour la transférer à une autre structure : récupération des biens, des contrats, etc. La situation est cependant plus compliquée dès lors qu'une partie des moyens d'exercer le service ont été mutualisés, des emprunts sont portés en commun et les gros investissements ne peuvent pas être scindés.

Pour ces cas de retrait, les règles sont fixées par la lecture croisée de l'article L. 5211-25-1 et du troisième alinéa de l'article L. 5211-19 du CGCT. Y sont distingués d'une part les biens meubles et immeubles qui ont été mis à disposition initialement. Ceux-ci sont restitués au moment du retrait. Et d'autre part, les biens meubles et immeubles acquis après le transfert, collectivement donc. Pour ceux-là, le CGCT prévoit simplement une répartition des biens et de l'encours de la dette le cas échéant, par délibération concordantes des organes délibérants des collectivités concernées. A défaut d'accord, les conditions doivent être arrêtées par le préfet de département.

Les textes sont flous sur les modalités de la répartition à effectuer et les coûts à prendre en compte.

La jurisprudence¹⁹ a néanmoins apporté des compléments sur les conditions financières d'un cas particulier qui est celui du retrait d'une commune membre d'un EPCI appartenant à un syndicat. Dans ce cas²⁰, les pouvoirs du préfet lui permettent de définir les conditions financières :

*au-delà de la « seule répartition des biens ou du produit de leur réalisation et du solde de l'encours de la dette », et notamment « les conditions relatives à la prise en charge d'une partie du **coût de résorption du déficit du syndicat mixte**, dès lors que ce déficit est né antérieurement au retrait de la commune, et d'une **partie des charges fixes** de ce même syndicat, dès lors que cette participation est limitée dans le temps et qu'elle est justifiée par les surcoûts résultant*

¹⁸ Article L. 5211-41 (fusion), L. 5211-25-1 (retrait) et L. 5211-17 (transfert de compétence) du CGCT

¹⁹ Conseil d'Etat, 9 juillet 2010, n°313506, Commune de Magny-les-Hameaux

²⁰ et contrairement au cas du retrait d'une commune d'un EPCI à FP non membre d'un syndicat

directement de choix réalisés antérieurement à la réduction du périmètre du syndicat mixte provoquée par le retrait de la commune ».

Des négociations en bilatéral ont pu porter également sur le coût de démantèlement des sites. Autre précision utile, un syndicat peut, selon le ministère²¹, rester propriétaire d'une infrastructure qui ne se situe plus sur son territoire suite à un retrait si le bien en question est nécessaire à l'exercice de la compétence du syndicat.

« Si, comme il est précisé dans la question, ces biens appartiennent en pleine propriété au syndicat et continuent d'être nécessaires à l'exercice de ses propres compétences, il peut ne pas les céder. Les biens peuvent en effet continuer de relever de son patrimoine, bien qu'étant situés hors de son territoire du fait du retrait de la commune sur laquelle ils étaient construits. Il est en effet admis qu'un EPCI puisse acquérir et détenir des biens hors de son territoire dès lors notamment qu'il ne dispose pas sur son propre territoire des terrains susceptibles de permettre la réalisation des projets dont il a la charge (cf. réponse à la question écrite n° 34857 du 23 août 2001 de M. Josselin de Rohan, sénateur). Une dissociation entre les lieux d'acquisition de biens et le territoire intercommunal est donc permise. Néanmoins, dans la mesure où l'équipement dont il s'agit (déchetterie) est nécessaire aux besoins communs du syndicat et de la communauté d'agglomération et sert à l'exercice d'une même compétence « ordures ménagères » dont chacun est titulaire sur son périmètre d'intervention, il est de bonne administration qu'une convention d'utilisation, librement négociée, soit passée entre le syndicat qui en resterait propriétaire et la communauté d'agglomération, utilisatrice. En tout état de cause, le recours au régime juridique de la copropriété n'est pas envisageable. En effet, la copropriété est inconciliable avec les principes de la domanialité publique auxquels sont soumis les biens en cause »

5.3.2. Résultats de l'enquête

Les questions financières ne faisaient pas l'objet d'une partie spécifique dans le questionnaire. Elles sont cependant évoquées dans les commentaires libres par quatre syndicats comme un point qui fait encore l'objet de discussion, tant entre collectivités qu'avec les préfetures. Deux syndicats mentionnent notamment que les conséquences financières de la précédente vague de regroupement n'ont à l'heure actuelle pas été épurées, faute de prise de position formelle de la préfecture, à la suite de désaccords entre les parties.

²¹ Réponse ministérielle à la question n° 37651 du député Manuel Valls, JO Assemblée nationale, 21 avril 2009

6. Appréciation globale

La dernière partie de l'enquête sollicitait de la cadre de questions ouvertes l'appréciation générale des répondants sur les avantages, les inconvénients ou tout autre remarque sur les conséquences de la réforme sur leurs structures. 32 des 52 répondants ont fait des commentaires libres qui ont été synthétisés ci-dessous. Parmi ceux-ci, 12 considéraient que la réforme avait eu peu ou pas d'impact et un certain nombre relevait qu'il était encore trop tôt pour tirer des conclusions.

Les répondants soulignent que les réformes impliquent des bouleversements en termes d'organisation interne d'autant plus forts que les mouvements sont importants. Ils déplorent le temps de gestion administrative qui monopolise à la fois les ressources en interne et mobilise les élus ce qui ralentit les projets de fond. Beaucoup relèvent que 9 mois après la réforme (date de réponse à l'enquête) un nombre important de sujets n'ont pas fait l'objet d'accord et doivent toujours être réglés.

Cette situation d'incertitude est d'autant plus prégnante qu'une rationalisation est attendue au niveau des EPCI à FP dans les années en venir, en particulier pour ceux qui sont à cheval entre plusieurs syndicats. Les réponses montrent que de nouveaux mouvements, en particulier des retraits de syndicat sont à prévoir d'ici 2020.

Parmi les sujets épineux passés ou à venir, les questions financières sont souvent citées et il est palpable qu'elles concentrent une forte attention. Deux syndicats ont notamment fait remonter que les situations de retrait intervenues à l'occasion de la précédente réforme n'ont pas pu aboutir à un accord financier et que le sujet a été porté devant les préfets.

Les avantages relevés sont modestes : sont mentionnés les effets d'optimisation liés à l'agrandissement des périmètres et la réduction du nombre d'interlocuteurs (pour les syndicats tout particulièrement).

CONCLUSION

Cette enquête sur les conséquences de la réforme territoriale sur les structures à compétence déchets bien que réalisée 9 mois après l'entrée en application des changements ne donne qu'une photo de la situation et non un bilan car, comme nous n'avons cessé de le constater tout au long du rapport, de nombreux sujets sont encore susceptibles d'évoluer.

Il est cependant d'ores et déjà possible de constater quelques points.

D'abord, la complexité de la réforme vient plus des regroupements de territoires que des transferts de la compétence déchets pour lesquelles les procédures étaient plus faciles à circonscrire.

Ensuite, les mécanismes de retrait et de représentation-substitution dessinent de nouveaux périmètres. D'une part, au travers le mécanisme du retrait, les communes qui sont rattachées à de grandes intercommunalités sortent souvent des syndicats auxquels elles appartenaient.

D'autre part, la représentation-substitution fragmente la compétence déchets puisque sur un même territoire, plusieurs structures exercent la même mission sur les anciens périmètres. C'est également un facteur qui encourage les intercommunalités à réfléchir à exercer la compétence en propre pour rationaliser le fonctionnement du service déchet sur leur territoire. Cela peut aboutir à ce que le périmètre d'exercice de la compétence soit réduit, avec moins d'effets d'échelle donc, si le périmètre de l'EPCI à FP est inférieur à celui du syndicat auquel il adhérait précédemment.

C'est sur ces territoires que l'on s'attend en particulier à voir la situation évoluer à court terme avec une rationalisation des périmètres, soit une fois le gros de la vague passée, soit à échéance de contrats. Un autre facteur d'évolution est la question fiscale puisque le maintien des modes de financement antérieur est limité à 5 ans. Enfin, un autre point essentiel des années à venir est la question des transferts financiers, question dont le règlement s'annonce délicat.

LISTE DES FIGURES

•	Figure 1: Nombre des groupements à fiscalité propre selon le nombre d'habitants	10
•	Figure 2: Nombre d'opérations modifiant les périmètres territoriaux des EPCI à FP	11
•	Figure 3: distinction entre différents cas de représentation-substitution	13
•	Figure 4: exemple de situation dans laquelle la CC adhère à deux syndicats par représentation-substitution	14
•	Figure 5: exemple de situation dans laquelle la CA décide de ré-adhérer à deux syndicats suite au retrait	15
•	Figure 6: Nature des structures répondant à l'enquête	17
•	Figure 7: Nature détaillée des structures répondant à l'enquête	17
•	Figure 8: Modification de périmètre des EPCI à FP	18
•	Figure 9: Interactions entre syndicats et EPCI à FP	19
•	Figure 10: impact de la réforme sur les périmètres des syndicats	21
•	Figure 11: impact détaillé de la réforme sur les périmètres des syndicats	21
•	Figure 12: désignation de nouveaux représentants au sein des EPCI à FP	24
•	Figure 13: désignation de nouveaux représentants au sein des syndicats	25
•	Figure 14: unicité des taux de TEOM sur les territoires enquêtés	27
•	Figure 15: répartition des collectivités en tarification incitative par taille	28
•	Figure 16: répartition des collectivités en tarification incitative par type d'EPCI	28
•	Figure 17: accompagnement par les services préfectoraux	31
•	Figure 18: mouvements de personnels dans le cadre de la réforme	32
•	Figure 19: collectivité d'origine des agents	32

BIBLIOGRAPHIE

« Déchets : le SIOM de la vallée de Chevreuse rescapé de la loi NOTRe », Environnement magazine, 2016

Consultable en ligne :

<http://www.environnement-magazine.fr/dechets-recyclage/article/2016/06/08/47610/dechets-siom-vallee-chevreuse-rescape-loi-notre.php>

Mainguené (A.), Sebbane (L.), « 1266 EPCI à fiscalité propre au 1^{er} janvier 2017 », Bulletin d'information statistique de la DGCL, 2017, 8 pages

Consultable en ligne :

https://www.collectivites-locales.gouv.fr/files/files/statistiques/brochures/bis_113_0.pdf

Mauroux (S.), « Evolutions de périmètres et relations entre communautés et syndicats (syndicats de communes et syndicats mixtes fermés) – Effets sur la gouvernance, les compétences, les agents et les biens », AdCF, 2015, 25 pages

Consultable en ligne :

<https://www.adcf.org/files/THEME-Insitutions-et-pouvoirs-locaux/AdCF-relations-ctes-synd-fev2015.pdf>

Ministère de l'intérieur, « La dissolution des EPCI et des syndicats mixtes », DGCL, 2012, 25 pages

Consultable en ligne :

https://www.collectivites-locales.gouv.fr/files/files/interco_dissolution_mai12.pdf

Sauques (V.), « L'organisation institutionnelle des déchets en Île-de-France : quelle situation au 1^{er} janvier 2017 ? », ORDIF, 2017, 8 pages

Consultable en ligne :

http://www.ordif.com/sites/ordif/files/document/publication/synthese_-_organisation_institutionnelle_au_1er_janvier_2017_0.pdf

Supports de présentation du groupe d'échange « financement, fiscalité et tarification incitative » du 14 septembre 2017 organisé par AMORCE en partenariat avec l'ADEME

Consultable en ligne (accès restreint) :

<http://www.amorce.asso.fr/fr/dechets/groupe-de-travail/financement-fiscalite-et-tarification-incitative/financement-fiscalite-et-tarification-incitative-14092017/>

ANNEXE 1 : marchés et réforme territoriale

Pour anticiper les impacts sur les marchés à venir des conséquences directes et indirectes de la réforme, il est possible d'introduire des ajouts dans les contrats :

- inscrire une clause de réexamen dans le contrat (cf exemple de formulation ci-dessous). On pourra s'appuyer sur la décomposition du prix global et forfaitaire pour estimer l'impact financier des modifications sur les prestations,
- prévoir des contrats comportant des clauses de reconduction aux dates des changements institutionnels pressentis, en gardant en tête que des durées contractuelles plus courtes peuvent impacter négativement la performance économique du marché.

Exemple de formulation d'une clause de réexamen :

« La clause de réexamen pourra être activée afin d'ajuster l'étendue des prestations en cas de modifications des périmètres intercommunaux ayant un impact sur les prestations contractualisées.

La clause de réexamen pourra donner lieu à la modification du contrat matérialisée par un avenant et tenant compte des nouveaux impacts techniques ou financiers. Il est cependant précisé que la décision finale de mise en oeuvre des prestations issues d'une clause de réexamen ne peut relever que d'une décision du pouvoir adjudicateur.

La demande de mise en oeuvre de l'une des clauses de réexamen visée au présent CCAP se faire par lettre recommandée avec accusé réception ou par courriel avec accusé de réception. »



AMORCE

18, rue Gabriel Péri – CS 20102 – 69623 Villeurbanne Cedex

Tel : 04.72.74.09.77 – **Fax** : 04.72.74.03. 32 – **Mail** : amorcer@amorcer.asso.fr

www.amorce.asso.fr -  **@AMORCE**