



ÉTUDE

L'impact de la réforme des collectivités territoriales sur la gestion des déchets

Enquête auprès des groupements de collectivités

Série Juridique

DJ 12

Février 2012

Réalisé avec le soutien technique et financier de l'ADEME



INTRODUCTION

La loi de réforme des collectivités territoriales du 16 décembre 2010, dont l'un des objectifs principaux est d'achever et simplifier la carte de l'intercommunalité, bouscule quelque peu l'exercice de la compétence déchets au sein des groupements de collectivités. Cette enquête menée conjointement par Amorce et l'Ademe auprès de plus de 240 EPCI à fiscalité propre ou syndicats en charge de la collecte ou du traitement, permet de faire un premier point de situation sur la portée des modifications de périmètres intercommunaux et syndicaux ainsi que sur les effets opérationnels de ces modifications territoriales sur les schémas de collecte et de traitement, mais aussi sur les modes de gestion et de tarification. Trois autres axes d'observation issus des dispositions de la loi RCT sont par ailleurs développés dans l'enquête, et permettent de mieux appréhender au travers de témoignages de collectivités, les pratiques et les projets de coopération horizontale entre groupements, les perspectives d'évolution de la planification territoriale dans l'esprit d'une meilleure coordination des acteurs locaux de la gestion des déchets, ainsi que la problématique spécifique et complexe du transfert automatique des pouvoirs de police spécial du maire.

Étude rédigée par Emmanuel CHARIL, responsable du pôle institutionnel, juridique et fiscal d'Amorce, echaril@amorce.asso.fr

ENQUÊTE AMORCE / ADEME AUPRÈS DES GROUPEMENTS DE COLLECTIVITÉS
CONCERNANT L'IMPACT DE LA RÉFORME TERRITORIALE
SUR L'EXERCICE DE LA COMPÉTENCE DÉCHETS

INTRODUCTION.....	P. 2
PRÉSENTATION DE L'ENQUÊTE ET REPRÉSENTATIVITÉ.....	P.4
SYNTHÈSE DE L'ÉTUDE EN TROIS PAGES.....	P. 5
I - ÉVOLUTION DES PÉRIMÈTRES INTERCOMMUNAUX ET SYNDICAUX : UNE RECOMPOSITION AU MILIEU DU GUÉ.....	P.8
II - IMPACT DE LA RÉVISION DE LA CARTE INTERCOMMUNALE ET SYNDICALE SUR LA GESTION DES DÉCHETS : DES EFFETS PLURIELS	P.15
III - MODES DE COOPÉRATION ENTRE GROUPEMENTS COMPÉTENTS EN MATIÈRE DE DÉCHETS : UN DÉVELOPPEMENT REMARQUABLE.....	P.28
IV - PLANIFICATION TERRITORIALE EN MATIÈRE DE GESTION DES DÉCHETS ET RÉFORME TERRITORIALE : UNE ARTICULATION INTROUVABLE.....	P.35
V - TRANSFERT AUTOMATIQUE DES POUVOIRS DE POLICE SPÉCIALE EN MATIÈRE DE DÉCHETS : UNE INTELLEGIBILITÉ FAIBLE.....	P.40
CONCLUSION.....	P. 49
ANNEXE : LE QUESTIONNAIRE D'ENQUÊTE.....	P. 50

PRÉSENTATION DE L'ENQUÊTE ET REPRÉSENTATIVITÉ

En lien avec l'Ademe, Amorce a conduit du 4 au 18 janvier 2011 une enquête concernant l'impact de la loi de réforme des collectivités territoriales du 16 décembre 2010 sur l'exercice de la compétence déchets. Le calendrier de cette étude était articulé initialement en fonction d'une date symbolique inscrite dans la loi, celle du 31 janvier 2011, date avant laquelle les préfets étaient tenus de publier le fameux schéma départemental de coopération intercommunale. Cette date constitue le milieu du gué du processus d'achèvement de la carte de l'intercommunalité, programmé pour le 1^{er} juin 2013.

Malgré l'annonce par le Gouvernement du report de la date butoir de publication des schémas départementaux de coopération intercommunale (SDCI) afin de prendre en compte les blocages constatés dans certains départements, le calendrier de cette enquête a été maintenu. En dépit du caractère non stabilisé du processus en cours, il nous semblait opportun en effet de dresser un état des lieux intermédiaire et de poser un premier constat sur les effets de la loi RCT en matière de gestion des déchets. Surtout, l'enquête offrait l'occasion d'évoquer d'autres enjeux de la réforme territoriale, au delà de la question de la recomposition de la carte intercommunale. Ces enjeux, tels que celui de la mutualisation, ne sont pas toujours mis en avant et méritent d'être abordés.

Des sujets connexes tels que la mutualisation conventionnelle, la planification territoriale ou le transfert des pouvoirs de police spéciale, figurent donc dans le champ de l'étude, au delà d'un premier état des lieux des modifications de périmètre et d'une première analyse de l'impact opérationnel de ces recompositions. Un formulaire d'enquête a été diffusé par voie électronique auprès de 242 groupements de collectivités disposant d'une compétence déchets (au sens large). Ce formulaire, qui pouvait être complété directement en ligne, contenait potentiellement une cinquantaine de questions suivant les différents scénarii établis.

Nous avons reçu 173 réponses, soit un taux de retour de plus de 71 % par rapport à l'échantillon ! Ce taux est une surprise en soi compte tenu de la technicité relative du questionnaire et du sujet abordé. Une trentaine de questionnaires sont néanmoins difficilement exploitables du fait du caractère incomplet ou incohérent des réponses fournies. Il n'en demeure pas moins que la participation est plutôt élevée.

Grâce à toutes ces contributions actives, Amorce a pu tirer une représentativité significative et des enseignements pertinents.

SYNTHÈSE DE L'ÉTUDE AMORCE / ADEME CONCERNANT L'IMPACT DE LA RÉFORME TERRITORIALE SUR LA GESTION DES DÉCHETS

Conduite auprès de plus de 240 groupements de collectivités (173 réponses) quelques jours seulement après la date limite de publication par les préfets des schémas départementaux de coopération intercommunale (SDCI), l'enquête a permis de faire un premier point de situation selon cinq axes d'observation préalablement identifiés.

L'intensité variable des modifications de périmètre des groupements de collectivités compétents en matière de collecte et de traitement des déchets ménagers et assimilés en fonction du type d'établissement

Dans un contexte où 28 % des groupements seulement se déclarent concernés par un changement de leur périmètre dans le cadre du SDCI qui les concerne, sans surprise, l'intensité des transformations est relativement corrélée à la taille des EPCI et leur degré d'intégration.

Si les communautés urbaines se contentent le plus souvent d'intégrer une ou plusieurs communes à la marge, les communautés d'agglomération, en accueillant une voire plusieurs communautés de communes, témoignent d'une véritable recherche de taille critique tandis que les communautés de communes paraissent être plongées dans un véritable mouvement de recomposition avec des nouveaux membres, des pertes de membres, souvent les deux en même temps et parfois des fusions.

Les syndicats techniques jouissent en comparaison d'une relative stabilité même si certains d'entre eux feront l'objet d'une dissolution pure et simple. Des syndicats se retrouvent fragilisés par la perte d'adhérents censées rejoindre un EPCI à fiscalité propre ayant vocation à exercer la compétence déchets. Pour quelques territoires, il n'y a pas coïncidence entre les nouveaux périmètres des EPCI à fiscalité propre et les frontières historiques des syndicats techniques, ce qui génère une complexité supplémentaire là où la simplification était recherchée.

Les effets pluriels de l'impact opérationnel de ces changements de périmètre sur l'organisation de la collecte et du traitement

Près du tiers des groupements interrogés considèrent que la RCT aura un impact sur la façon dont ils exercent la compétence déchets, sans que cette proportion ne recoupe parfaitement celle des groupements qui déclarent une modification de leur périmètre. Les syndicats de collectivités surtout, ne peuvent pas seulement raisonner en termes de périmètre ; ils peuvent être confrontés à périmètre constant à de fortes recompositions internes de leurs adhérents.

Dans ce contexte, l'enquête fait ressortir en priorité la nécessité d'adapter les schémas de collecte (modification des circuits, révision des fréquences, harmonisation des modes de gestion), tandis que pour le traitement des déchets, la convergence et la capacité des exutoires, les ajustements sont plus marginaux. Les questions d'harmonisation des

pratiques se posent aussi pour la collecte sélective, étant entendu que les choix opérés auront une incidence sur la qualité et la quantité des déchets collectés et traités.

L'évolution nécessaire des relations contractuelles avec les opérateurs (marchés publics, délégations de service public) constitue une réelle inquiétude surtout pour les groupements concernés par une amputation de leur territoire ; ces derniers s'estiment confrontés à une double peine dans la mesure où la perte de membres les oblige par ailleurs à revoir leur pacte financier et budgétaire.

La convergence fiscale est également un sujet de préoccupation pour les EPCI à fiscalité propre, dans un contexte où il n'existe pas de dispositif légal permettant, en cas de regroupement institutionnel, de faire coexister durablement deux modes de financement différents. Pour la plupart des regroupements pour lesquels la question de l'harmonisation fiscale se pose, il s'agit d'un mouvement de la Reom vers la Teom même si l'inverse est parfois constaté. L'enjeu de la convergence des taux de Teom ou bien celui du financement par le budget général ou la redevance spéciale se posent aussi.

Les modifications de périmètre qui aboutissent à des transferts de compétences sont rares, mais pour certains syndicats, il est question de "rendre" la compétence collecte sur une partie de leur territoire compte-tenu de la création et de la taille critique des nouveaux EPCI à fiscalité propre présents sur leur territoire.

Nouvelles perspectives en matière de mutualisation des ressources entre groupements : une véritable appropriation par les acteurs territoriaux

Au delà des enjeux de l'achèvement de la carte intercommunale et de la simplification de la carte syndicale, la loi de réforme des collectivités territoriales du 16 décembre 2010 intègre d'autres enjeux qui viennent impacter la gestion des déchets. Ainsi par exemple, la loi RCT consacre un certain nombre de dispositifs de mutualisation conventionnelle entre les communes et leurs groupements, mais aussi entre groupements de collectivités, qui permettent d'appréhender la coopération autrement que par la voie institutionnelle classique de l'intercommunalité organique.

Près de la moitié des groupements interrogés ont déclaré être engagés ou compter s'engager dans une forme de coopération de nature conventionnelle. Les motivations de ces coopérations sont de nature très opérationnelle. Il s'agit avant tout d'optimiser le fonctionnement des installations de traitement via l'apport de tonnages extérieurs ou de prévenir les carences en exutoire. Plus rares sont les groupements qui envisagent la mutualisation conventionnelle en tant que marchepied vers un rapprochement institutionnel ultérieur.

Les quelques incertitudes juridiques qui pèsent encore sur certaines formes de mutualisation conventionnelle horizontale au regard des règles de la commande publique incitent les acteurs de la gestion des déchets à suivre de près les initiatives les plus hardies déjà

engagées en matière de chartes de coopération.

Réforme de la carte intercommunale et syndicale et enjeux de la planification territoriale en matière de gestion des déchets : une articulation introuvable

L'enquête a révélé une relative indifférence concernant l'enjeu de l'articulation de la planification départementale en matière de déchets avec la redéfinition de la carte intercommunale et syndicale. Les initiatives visant à coordonner les plans départementaux de prévention et de gestion des déchets non dangereux et les SDCI semblent quasi-inexistantes. Seuls neufs groupements ont signalé des tentatives d'articulation entre ces deux processus, sans que l'on connaisse précisément la teneur de ces initiatives.

Par ailleurs, s'agissant de l'enjeu de la mise en synergie des compétences respectives des régions et des départements en matière de planification territoriale, le même constat de carence relative des mécanismes d'articulation peut être observé, alors que la loi RCT prévoit (à partir de 2014), à côté de l'institution du

conseiller territorial, un schéma régional d'organisation des compétences et de mutualisation des services.

Transfert automatique des pouvoirs de police spéciale du maire : un dispositif peu lisible et insécurisé

La loi RCT du 16 décembre 2010 contient une seule occurrence du mot "déchets". Celle-ci n'intervient qu'au niveau de l'article 63 de ce texte, qui pose le principe du transfert automatique du pouvoir de police spéciale liée à l'exercice de certaines compétences, notamment celle des déchets. La faible lisibilité du dispositif législatif, l'impossibilité pour les présidents de groupement de renoncer à ce transfert en cas de discontinuité territoriale liée à la volonté de certains maires de conserver leur pouvoir de police spéciale ainsi que l'insécurité juridique qui ressort du transfert des pouvoirs de police vers les groupements autres que les EPCI à fiscalité propre, ont généré sur le terrain une certaine crispation à l'égard de cette mesure pourtant très attendue, qui devait permettre de simplifier et rendre plus efficace l'exercice de la compétence déchets.

Contact : Emmanuel CHARIL, AMORCE, echaril@amorce.asso.fr

I - ÉVOLUTION DES PÉRIMÈTRES INTERCOMMUNAUX ET SYNDICAUX : UNE RECOMPOSITION AU MILIEU DU GUÉ

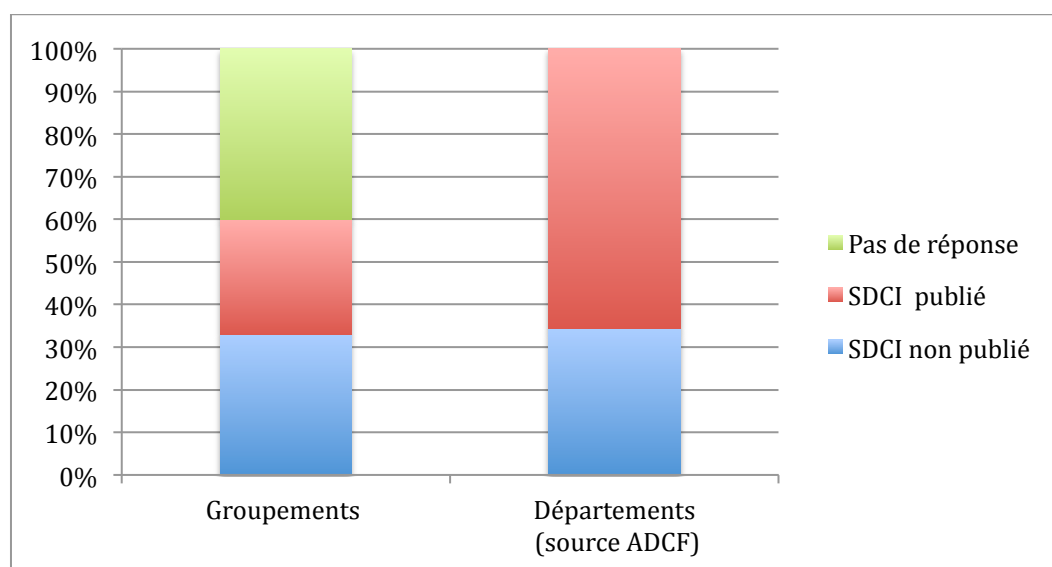
Le schéma départemental de coopération intercommunale, principal vecteur de la recomposition des territoires

La rationalisation de la carte intercommunale et syndicale est certainement, avec l'institution du conseiller territorial, la mesure la plus visible de la loi RCT, mais aussi la plus délicate dans sa mise en œuvre et celle qui focalise le plus d'attention. Le schéma départemental de coopération intercommunale (SDCI) constitue le principal vecteur de la recomposition des périmètres des EPCI et syndicats mixtes. Deux figures imposées ont rendu impérieux le pilotage par les préfets des SDCI, de leur conception à leur publication :

- Le législateur a retenu une approche méthodologique centrée uniquement sur la définition des périmètres des groupements et non sur les compétences et les projets, donnant parfois l'impression de privilégier une pratique de mariages forcés au détriment d'une logique favorisant l'émergence de consensus autour de communautés de projets, et ce dans un contexte où l'insuffisance des études d'impact et des simulations financières pouvait rendre toute projection et toute appropriation particulièrement difficiles pour les acteurs locaux.
- Il a par ailleurs imposé aux acteurs locaux un calendrier extrêmement serré afin de boucler le processus avant les élections municipales de 2014. La date butoir du 31 décembre 2011 pour la publication des SDCI (qui représente le milieu du gué) est connue de tous les élus locaux. D'après l'Association des communautés de France (ADCF), 65 SDCI auraient été adoptés à cette date (source : Premières analyses des schémas départementaux de coopération intercommunale, note de l'ADCF en date du 18 janvier 2012). Le résultat est plutôt bon compte tenu du mécontentement ambiant des élus sur certains territoires et des incertitudes nées après l'annonce faite par le Premier ministre à Richelieu, le 7 octobre dernier, qu'une marge de souplesse serait accordée partout où cela s'avérerait nécessaire (la loi RCT n'a été aménagée à ce sujet que tout récemment avec l'adoption de la loi dite Pélissard du 29 février 2012 visant à assouplir les règles relatives à la refonte de la carte intercommunale). Il montre qu'au delà des inquiétudes sur la méthode, malgré tout, il existe une volonté largement partagée de tendre vers des communautés cohérentes avec les bassins de vie et capables de porter un véritable projet de développement.

47 des 173 groupements qui ont participé à l'enquête (27 %) ont répondu que le schéma de coopération intercommunale de leur département n'avait pas été encore publié. Ce chiffre peut-être rapproché (mais pas confondu) avec celui publié récemment par l'ADCF selon lequel 34 des SDCI n'auraient pas été encore adoptés à la date du 31 décembre 2011. A l'inverse, 57 groupements seulement (1 sur 3) nous ont informés que le schéma de leur département avait été publié au 31 décembre, alors que l'ADCF annonce 65 schémas adoptés. Il nous semble difficile de tirer un quelconque enseignement de la lecture croisée de ces deux indicateurs. Un élément plus significatif est le nombre très important des groupements (69 groupement soit 40 %), qui n'ont pas su ou pas voulu répondre à la question de savoir si le SDCI dans leur département avait été publié : ce pourcentage élevé nous paraît révéler une relative difficulté de suivi par les acteurs publics locaux de la gestion des déchets, du déroulement du double processus d'achèvement de la carte intercommunale et de simplification de la carte syndicale.

Comparaison de l'état de publication des SDCI pour les groupements et les départements



Des situations locales très diverses

Dans ce contexte relativement peu stabilisé, il est extrêmement difficile de faire la synthèse globale des schémas. D'autant plus que les situations locales sont très diverses et les schémas des préfets sont très hétérogènes tant sur la forme que sur le fond. Les schémas sont plus ou moins prescriptifs : certaines suppressions, fusions ou absorptions de groupements sont parfois présentées comme optionnelles ou laissées à l'appréciation des élus. Les situations sont très disparates selon les territoires, selon les organes ou selon les matières.

- Du point de vue des territoires, force est de constater que les situations de départ étaient très variables d'un département à l'autre, l'effort de rationalisation ayant parfois déjà été conduit.
- Du point de vue des organes, il convient de distinguer l'objectif d'achèvement de la carte intercommunale (les communautés de communes, les communautés d'agglomération et les communautés urbaines) de celui de simplification de la carte syndicale.
 - Pour les communautés, les critères prioritaires utilisés par les préfets dans l'exercice de proposition des schémas étaient la disparition des communes isolées ainsi que celle des communautés de moins de 5.000 habitants, et la recherche de bassins de vie cohérents.
 - Pour les syndicats, un certain nombre d'indicateurs parmi lesquels l'objet du syndicat, le nombre et l'effectivité des compétences transférées, l'importance du budget, l'intensité des mouvements budgétaires, ou la taille critique, ont permis aux préfets de formuler leurs propositions afin de réduire de manière significative le nombre de syndicats par dissolution ou fusion. Par ailleurs, contrairement aux communautés où seul le périmètre, indépendamment des compétences, était analysé, le champ restreint des compétences exercées par les syndicats induisait parfois, dans les hypothèses de concentration, une nécessaire préconisation sur la répartition des compétences.
 - Du point de vue matériel, les préfets ont identifié les grandes familles pour lesquelles les rationalisations s'avéraient prioritaires, telles que la production d'eau, les équipements scolaires, les syndicats primaires d'électrification, ... En comparaison, les schémas départementaux semblent avoir proposé moins de mouvements concernant les syndicats de gestion des déchets (collecte et/ou traitement), très certainement parce qu'en la matière, une certaine rationalisation avait pu déjà être opérée depuis la fin des années 90 sous l'effet de l'interdiction des transferts « en étoile » notamment.

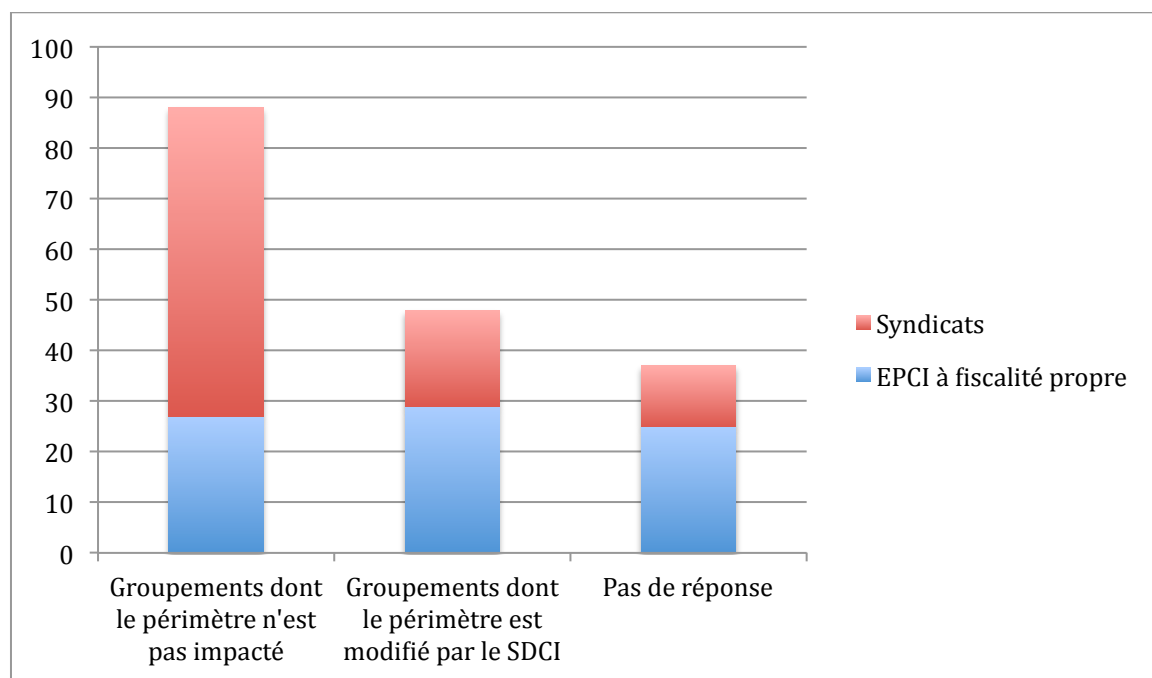
**L'ÉVALUATION DE LA RÉDUCTION DU NOMBRE D'EPCI À FISCALITÉ PROPRE ET DE SYNDICATS
SELON L'ASSOCIATION DES COMMUNAUTÉS DE FRANCE (ADCF)**

Une étude de l'ADCF réalisée au cours de l'été 2011 tendait à montrer que le taux moyen de réduction du nombre de communautés serait de 34 %. Une réévaluation réalisée par l'ADCF après étude d'un panel de 58 schémas en janvier 2011, revoit ce taux de 14 points pour le fixer à 20 %. Selon cette prévision de l'ADCF effectuée au cours de l'été 2011, le taux moyen de réduction du nombre de syndicats devait être de 32 % environ. Il devrait plutôt s'établir à 24 % selon la dernière estimation de l'ADCF (soit une baisse de 8 points).

Seuls 28 % des groupements se déclarent affectés par une modification de périmètre

Dans ce contexte et malgré les difficultés de l'observation, cette partie de l'enquête a donc cherché à évaluer plus finement les mouvements de périmètre spécifiques aux groupements de collectivités en charge de la gestion des déchets, étant entendu que le prisme unique de cette compétence ne suffisait en aucun cas à offrir une clé de lecture pertinente pour saisir tous les enjeux de la recomposition territoriale à l'œuvre.

Les modifications de périmètre en fonction du type de groupements (en valeur absolue)



88 groupements de collectivités, soit près de 51 % des établissements interrogés ont prétendu ne subir aucun impact sur leur périmètre du fait des propositions inscrites dans le schéma départemental de coopération intercommunale. A contrario, 48 groupements (près de 28 %) ont déclaré être affectés dans leur périmètre par le SDCI et 37 (21 %) n'ont pas répondu à cette question. Sur les 88 groupements non impactés, on trouve 27 EPCI à fiscalité propre (31 %), dont 1 communauté urbaine, 14 communautés d'agglomération et 12 communautés de communes, et 61 syndicats. Sans surprise, les syndicats semblent être moins touchés directement par la recomposition des périmètres, compte tenu de leur taille critique suffisante.

Les 28 % de groupements concernés par une révision de leur périmètre (cette révision pouvant aller de la perte ou l'adhésion d'un adhérent jusqu'à la fusion ou la disparition pure et simple) ne mesurent en aucun cas l'effort de concentration des structures, contrairement à l'indicateur de l'ADCF (le taux de suppression des communautés et syndicats de

respectivement 20 et 24 %) qui lui en revanche ne mesure pas les simples révisions de frontières.

Sans surprise, l'intensité des transformations est fonction de la taille des EPCI

S'agissant des groupements dont le périmètre a vocation à changer (par un agrandissement, une diminution ou une fusion), on peut faire les observations suivantes même si celles-ci relèvent plus d'une esquisse impressionniste que d'un véritable constat scientifique.

- Les communautés urbaines sont essentiellement concernées par des intégrations à la marge de communes de taille modeste : à la communauté urbaine de Lille (85 communes, 1,1 million d'habitants) par exemple, trois communes ont manifesté leur souhait d'intégrer Lille Métropole. Le Grand Lyon (58 communes, 1.300.000 habitants) devrait intégrer une seule commune. La communauté urbaine de Bordeaux (27 communes, 707.223 habitants) connaîtra une extension de sa population de 1 % à l'issue de la recomposition. Les réponses fournies par la communauté urbaine de Nice (45 communes, 550.000 habitants) ne nous permettent pas d'intégrer à cette analyse le cas spécifique de la création de la métropole de Nice-Côte d'Azur, qui génère pourtant une extension considérable de territoire (mais pas de population).

- Les communautés d'agglomération semblent connaître un mouvement de transformation plus conséquent. Parfois, l'intégration d'une ou plusieurs communautés de communes voisine est à l'étude, comme c'est le cas à Grenoble Alpes Métropole (28 communes, 404.000 habitants). La communauté d'agglomération de l'Artois (59 communes, 208.000 habitants) s'apprête à intégrer une communauté de communes de 6 membres. La communauté d'agglomération de Niort (29 communes, 104.000 habitants) se prépare à intégrer plus de 15.000 habitants (une commune et une communauté de 14 communes). La CODAH (le Havre, 17 communes, 240.602 habitants) anticipe l'accueil de 2 communautés de communes. La communauté d'agglomération de Saint-Pierre de la Réunion devrait fusionner avec une autre communauté d'agglomération voisine

- Pour les communautés de communes, la situation est beaucoup plus contrastée, avec à la fois des concentrations et des redécoupages. Pour ces derniers, on observe des intégrations de nouveaux membres, des pertes de membres, souvent les deux en même temps, parfois des fusions ; bref, une vraie recomposition. Ainsi par exemple, la communauté de communes Sud-Territoire (CCST, Territoire de Belfort, 29 communes, 24.481 habitants) pourrait perdre deux communes et en gagner 9 autres. Le mouvement de concentration

semble lui plus facile à circonscrire et moins intense. 5 communautés de communes (de 5 départements différents) sur les 30 qui ont répondu à l'enquête (16,7 %) nous ont informés qu'elles comptaient fusionner avec une autre communauté. On peut en déduire un taux de suppression de 16,7 % des communautés de communes, soit un taux légèrement inférieur au chiffre annoncé par l'ADCF pour l'ensemble des EPCI à fiscalité propre (cf. encart plus haut).

Syndicats : une relative stabilité en dépit de certaines dissolutions pures et simples

Les syndicats jouissent en comparaison d'une relative stabilité même si potentiellement, ce sont les seuls établissements susceptibles de faire l'objet d'une dissolution pure et simple. 8 cas de dissolution et d'absorption par un EPCI nous ont été signalés sur les 92 syndicats qui ont répondu à l'enquête (soit 7 % seulement) : le SIVOM de l'agglomération de Pont-de-Chéruy (Isère, 7 communes, 29.327 habitants), le SMICTOM de l'Embrunais Savinois (Hautes-Alpes, 2 communautés, 13.221 habitants), le SIVADES Cannes-Grasse (Alpes-Maritimes, 2 communautés, 1 commune isolée, 170.000 habitants), le SIVED (Var, 8 communautés, 1 commune, 50.000 habitants), le SIVOM du Tricastin (9 communes, 18.536 habitants), le SYMAT (Hautes-Pyrénées, 3 communautés, 8 communes, 84.500 habitants), le syndicat mixte de Bizi Garbia (Pyrénées-Atlantiques, 2 communautés, 7 communes, 37.000 habitants) ont fait part d'une disparition programmée. Pour ce dernier syndicat par exemple, il est prévu "*une dissolution pure et simple du syndicat mixte actuel et démembrement des ses compétences entre une communauté de communes pour la collecte et un autre syndicat mixte pour le traitement et la valorisation*". Un cas de fusion entre trois syndicats mixtes a été reporté dans le département des Côtes d'Armor.

Mais dans la plupart des cas, les SDCI ne prévoient pas de modifications substantielles du nombre de syndicats en charge de la collecte et du traitement. Les modifications concernent plutôt la composition des syndicats, avec des entrées ou des sorties de membres. Mécaniquement, l'achèvement de la carte intercommunale aura toutefois un impact sur la composition de ces syndicats. Selon le mécanisme de la représentation-substitution (cf. article L.5214-21 du CGCT), ce ne seront plus les communes qui adhéreront directement aux syndicats mais les EPCI à fiscalité propre auxquels ces communes adhèrent. Et les syndicats risquent par ailleurs de voir partir leurs communes actuellement isolées et susceptibles d'être rattachées à un EPCI assurant (au moins) la compétence de collecte des déchets.

Si parfois les recompositions préconisées laissent entrevoir une réelle simplification (exemple du SMICTOM de l'Embrunais Savinois, qui vient "*fusionner*" avec les deux communautés de communes qui la composent pour former une nouvelle intercommunalité), d'autres territoires craignent une complexification de l'organisation en raison de l'absence de coïncidence entre les nouveaux périmètres des EPCI à fiscalité propre compétents en matière de déchets et les frontières historiques des syndicats techniques en charge de la collecte ou du traitement. Il conviendra dans certain cas d'exercer l'exception prévue par l'article L.5211-61 du CGCT à la règle selon laquelle un EPCI à fiscalité propre qui transfère une compétence doit opérer ce transfert avec un syndicat dont le périmètre inclut en totalité le périmètre communautaire (i.e. la possibilité de transférer une compétence sur une partie seulement de son territoire ou à plusieurs syndicats situés chacun sur des parties distinctes de son territoire). Par ailleurs, comme le fait remarquer le SIVOM du Bas-Bugey, la disparition de certains syndicats au profit de l'intercommunalité à fiscalité propre implique un changement de nature de la représentation des élus communaux au sein de l'assemblée communautaire, qui implique une certaine "relativisation" de la compétence déchets par rapport à toutes les autres compétences exercées.

LE CAS DES COMMUNES ISOLÉES

Nous n'avons intégré aucune commune dans notre panel d'enquête, considérant que le mouvement d'intégration des communes isolées serait observable au travers des déclarations de changement de périmètre faites par les communautés. Mais il existe encore des communes indépendantes pour la gestion des déchets. Elles sont plutôt localisées en Ile-de-France ou bien sur certains territoires à géographie particulière (insularité, zones montagneuses, ...). Ces collectivités assurent aujourd'hui la collecte soit parce qu'elles n'adhèrent pas à un groupement, soit parce que le groupement auquel elles adhèrent n'a pas inscrit dans ses statuts la compétence "déchets". Pour ces communes isolées, l'achèvement de la carte intercommunale aura pour conséquence générale une progression de la coopération intercommunale dans le cas le plus probable d'une adhésion à un EPCI compétent en matière de gestion des déchets. Certaines communes, de plus en plus rares certes, continueront d'exercer la compétence de collecte tant que leur EPCI, existant ou créé ex nihilo, ne prendra pas la compétence déchets, qui n'est pas toujours obligatoire.

Une participation correcte des groupements dans le processus de concertation

La participation des groupements de collectivités en charge de la gestion des déchets dans le processus de concertation en vue de l'élaboration des SDCI, tout au long de l'année 2011, semble avoir été plutôt active. 29 des 48 groupements ayant déclaré un changement de leur périmètre (60 %) ont déclaré avoir émis un avis lors des consultations menées par le préfet dans le cadre de l'élaboration des SDCI. 16 de ces avis (33 %) étaient favorables, contre 7 avis seulement explicitement défavorables (14 %). En revanche, le soutien de la commission départementale de coopération intercommunale a été plus rare. 11 groupements seulement sur 48 (23 %) ont signalé l'intervention de la CDCI, dans le cadre de son pouvoir d'amendement, sur le projet de modification de leur périmètre. Seuls 4 de ces avis auraient été retenus par le préfet dans le schéma publié.

II - IMPACT DE LA RÉVISION DE LA CARTE INTERCOMMUNALE ET SYNDICALE SUR LA GESTION DES DÉCHETS : DES EFFETS PLURIELS

Le schéma départemental de coopération intercommunale est d'abord un outil de rationalisation du périmètre des intercommunalités et des syndicats. Il peut aboutir à des fusions volontaires ou imposées. Mais il n'a pas vocation à être prescriptif en ce qui concerne les projets et les compétences qui seront exercées par les futurs groupements fusionnés ou recomposés.

Dans certains cas pourtant, la rationalisation des contours de l'intercommunalité et la réduction du nombre de syndicats techniques imposent nécessairement d'aborder la question de la compétence. Certains schémas contiennent ainsi des éléments relatifs aux compétences des syndicats. Cela peut être le cas par exemple lorsque les frontières historiques des syndicats ne recouvrent pas totalement les périmètres des nouvelles intercommunalités ou lorsque il est prévu de ramener la compétence collecte et traitement d'un syndicat à la seule compétence traitement, pour une partie de son territoire, et de transférer le volet collecte à la communauté.

Cette partie de l'enquête cherchait à mieux évaluer l'impact des modifications de périmètre sur l'exercice opérationnel de la compétence "déchets" et sur son financement : quel impact la recomposition territoriale peut-elle avoir sur les compétences exercées, sur les modes de financement, sur l'évolution du pacte financier entre les membres du groupement, sur l'articulation entre la compétence de collecte et celle du traitement, sur l'organisation opérationnelle de la collecte et du traitement, sur l'évolution des contrats ?

Les questions posées visaient à mesurer le degré d'anticipation des groupements de collectivités en charge de la gestion des déchets éventuellement concernés par modification territoriale, alors que les regroupements sont censés intervenir avant le 1er juin 2013, afin qu'ils adoptent en conséquence leur mode de fonctionnement.

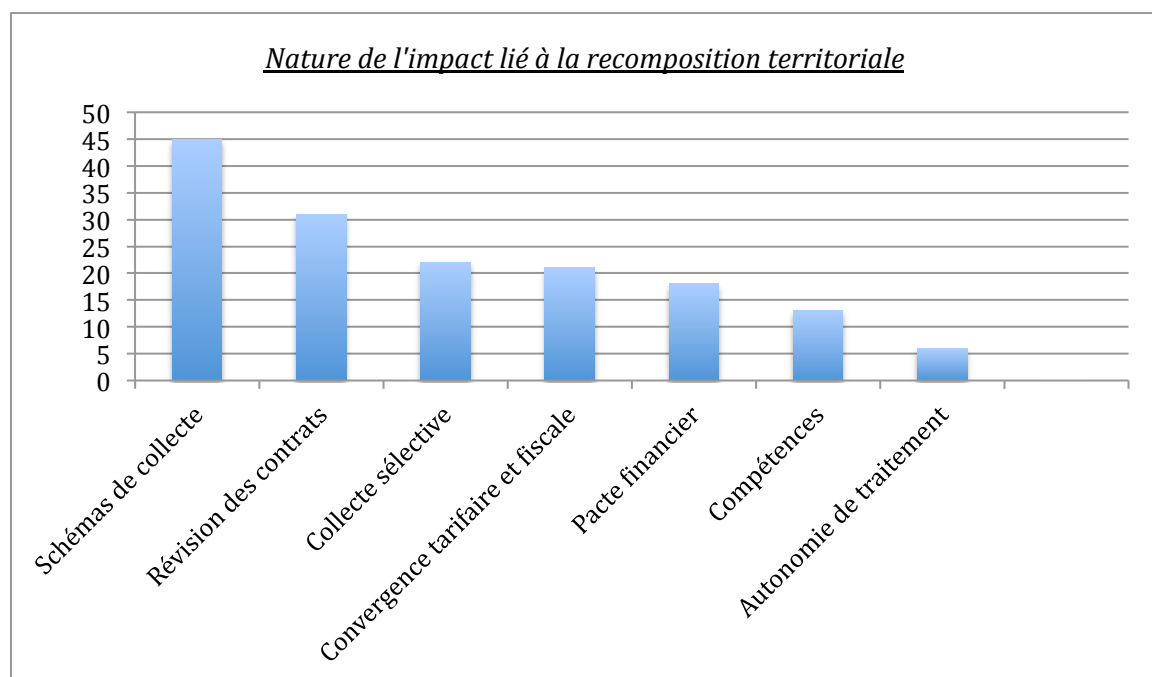
Plus du tiers des groupements interrogés considèrent que la RCT aura un impact sur leur activité

Premier enseignement, 58 groupements parmi les établissements interrogés (33,5 %) considèrent que le changement de périmètre aura un impact sur leur activité. Ce chiffre est à rapprocher de celui des 48 groupements qui déclarent un changement de périmètre lié au SDCI. Mais les ensembles ne se recoupent pas précisément. Parmi ces 58 groupements en effet, 15 ne sont pas concernés par une modification de périmètre. Ce sont essentiellement

(à l'exception de deux EPCI à fiscalité propre) des syndicats dont les adhérents, des communes isolées ou des communautés, sont plus directement concernés par l'achèvement de la carte intercommunale. De ce fait, la composition structurelle des syndicats sera modifiée. Inversement, on trouve 7 groupements, dont le périmètre est affecté par le SDCI, mais qui considèrent que cette réforme n'aura pas d'impact à terme sur l'exercice de leur activité.

Cette observation tend à confirmer la nature de l'impact de la réforme territoriale sur les syndicats. Il convient en effet de ne pas seulement raisonner en termes de périmètres, mais aussi en termes de structure des adhérents. Ainsi par exemple, le syndicat d'études et d'élimination des déchets du Roannais (Loire, 11 communautés, 155.965 habitants) reconnaît volontiers que *"les regroupements entre intercommunalités membres vont changer des choses, dans la mesure où la géographie des territoires des collectivités qui composent le syndicat va changer"*. Pour le Smitom Centre-Ouest Seine-et-Marnais (2 syndicats, 4 communautés, 1 commune, 289.968 habitants), qui assure la compétence collecte à la carte, les répartitions des charges de structure devront être revues en fonction de la recomposition des membres du syndicat.

Ce constat nous incite à observer plus finement la nature de l'impact de cette réforme sur l'exercice opérationnel de la compétence déchets. La quantité des réponses pour chaque thème observé nous permet d'établir un classement des conséquences opérationnelles de la recomposition territoriale, par ordre d'importance.



- 45 groupements (26 %) font remonter des informations concernant l'organisation opérationnelle de la collecte ou du traitement ;
- 31 groupements (18 %) soulignent les nécessaires évolutions des relations contractuelles qu'ils entretiennent avec leurs prestataires ;
- 22 groupements (12,7 %) décrivent les changements induits par l'harmonisation souhaitée des circuits de collecte selective et des consignes de tri ;
- 21 groupements (12,1 %) évoquent les enjeux de la convergence tarifaire et fiscale ;
- 18 groupements (10,4 %) font état des conséquences financières et budgétaires de la réforme territoriale ;
- 13 groupements (7,5 %) déclarent un impact sur les compétences qu'ils exercent ;
- seuls 6 groupements (3,5 %) considèrent que la recomposition territoriale aura un impact, positif ou négatif, sur leur autonomie de traitement face aux éventuelles pénuries d'exutoire.

L'organisation opérationnelle de la collecte ou du traitement : une nécessaire révision des schémas de collecte et un impact relativement plus faible pour le traitement

Un changement des limites territoriales des communautés et dans une moindre mesure des syndicats aura de fait un impact sur l'organisation opérationnelle de la collecte. Selon Saint-Etienne Métropole (Loire, 43 communes, 374.836 habitants), *"les impacts sont nombreux et restent à étudier dans les détails afin d'harmoniser les pratiques et le niveau de service en matière de dotation, de fréquence de collecte, de mode de collecte, ou d'harmonisation du niveau de service"*. Pour nombre de groupements, il s'agit d'intégrer la commune supplémentaire dans l'organisation existante en matière de collecte, d'homogénéiser ou non les services selon les communes et de modifier éventuellement le schéma d'organisation opérationnel ; avec parfois des difficultés pratiques comme en témoigne le Sivom du Bas-Bugey (Ain, 51 communes, 28.083 habitants), inquiet des difficultés éventuelles qui pourraient résulter d'une éventuelle intégration des *"petites communes éloignées et séparées géographiquement du syndicat"*.

La modification des circuits de collecte : un nécessaire effort d'adaptation

Les circuits de collecte seront modifiés en fonction des élargissements ou réductions territoriales. Le Smictom du Chinonais (Indre-et-Loire, 7 communautés, 4 communes, 72.916 habitants), le SYMAT (Hautes-Pyrénées, 3 communautés, 8 communes, 84.500 habitants), le SMICTOM du nord de l'arrondissement de Redon (Ille-et-Vilaine, 5 communautés, 81.704 habitants), la Communauté d'Agglomération de l'Artois (59 communes, 208.000 habitants),

les communautés de communes de Sud-Roussillon (3 communes 15.000 habitants) ou du Guillestrois (8 communes, 5.500 habitants) comptent modifier les tournées et réorganiser les circuits de collecte. Pour Lille Métropole (85 communes, 1,1 million d'habitants), certaines tournées seront révisées à l'occasion de la relance des marchés publics. Le SIRTOM de la région d'Apt (3 communautés, 10 communes, 45.601 habitants) sera lui aussi contraint à terme de revoir l'organisation de la collecte, non pas dans la perspective de l'intégration d'une nouvelle commune mais dans celle d'une diminution de son territoire.

La révision des fréquences de collecte : un facteur d'optimisation qui ne peut être négligé

La fréquence de passage est traditionnellement un facteur important dans l'optimisation d'un schéma de collecte. Elle doit être articulée avec d'autres facteurs tels que la densité de population, la quantité de déchets collectés et le personnel mobilisable. Les modifications territoriales ne manqueront pas d'impacter ce critère.

Ainsi par exemple, la communauté de communes Sud-Territoire (Territoire de Belfort, 29 communes, 24.481 habitants) qui devrait intégrer 9 nouveaux membres et en perdre 2, envisage de ne collecter les OMR qu'une fois tous les 15 jours. La CODAH (le Havre, 17 communes, 240.602 habitants) va elle aussi réviser la fréquence de collecte et la mettre en cohérence par rapport à l'habitat.

L'évolution des modes de gestion : comment gérer la diversité des modes de gestion ?

Les concentrations organiques peuvent avoir pour conséquence de devoir gérer la disparité des modes de gestion. La question se pose alors de faire converger plusieurs modes de gestion différents (régie, marchés publics, délégations de service public) selon les équipements rapprochés.

De nombreuses collectivités s'interrogent ainsi sur la convergence des modes de gestion. Le SIERS (Creuse, 1 syndicat, 5 communautés, 60.000 habitants) n'exclut pas une reprise en régie possible de territoires nouveaux jusqu'alors délégués à un prestataire. La communauté de communes de Sablé-sur-Sarthe (16 communes, 29.497 habitants) gère en régie la collecte alors que les communes qui pourraient la rejoindre sont en prestation de services. Même perspective pour la communauté de communes de Maizières-Lès-Metz (14 communes, 21.880 habitants), confrontée à la différence du mode de gestion avec la communauté voisine, ou pour la communauté urbaine de Strasbourg (28 communes, 468.019 habitants) qui gère en régie ses services de collecte alors que la communauté de

communes censée la rejoindre est en contrat avec un prestataire privé. La communauté de communes de Coutach-Vidourle (Gard, 17 communes, 8.833 habitants) se regroupe avec des communes collectées par deux régies différentes et des petites communes collectées par un prestataire privé.

La convergence des exutoires et le traitement des déchets : des ajustements à la marge

Valorisation organique, valorisation énergétique, stockage des déchets ultimes... rapprocher deux groupements de collectivités en charge de la compétence traitement peut nécessiter d'opérer une réflexion sur la convergence des exutoires. Ainsi, la communauté de communes de Sablé-sur-Sarthe pourrait intégrer trois communes dont les déchets sont traités par incinération alors qu'elle traite ses déchets par enfouissement. Pour la communauté de communes de Coutach-Vidourle, les communes qui se retrouveront au sein de la future communauté élargie appartiennent actuellement à 3 différents syndicats de traitement avec des exutoires de traitement différent (incinérateurs et centres de stockage).

L'impact de la réforme territoriale sur le traitement des déchets semble plus limité pour les grands groupements. Lille Métropole (85 communes, 1,1 million d'habitants) prévoit d'augmenter légèrement ses tonnages à l'occasion de l'intégration de trois nouvelles communes, mais considère l'impact comme "nul". Saint-Etienne Métropole (Loire, 43 communes, 374.836 habitants) prévoit "*peu d'impact*" dans la perspective de l'intégration d'une communauté de communes. Pour la communauté d'agglomération de l'Artois (59 communes isolées, 208.000 habitants), il n'y aura pas de modification nécessaire pour le traitement car "*les capacités au centre de valorisation énergétique et au centre de tri sont disponibles*". Le SYDED du Lot (8 communautés, 5 syndicats, 176.488 habitants) n'anticipe pas de changement significatif sur le traitement, compte tenu de son aire départementale.

Certains syndicats anticipent toutefois quelques changements organisationnels : pour le SYDETOM 66 (Pyrénées-Orientales, 4 communautés, 6 communes, 425.000 habitants), il conviendra de réorganiser l'affectation des quais de transfert et modifier les circuits de transports. La communauté du Pays d'Aix-en-Provence (34 communes, 350.000 habitants) envisage l'intégration de nouveaux moyens de traitement, dont une installation de stockage, dans la perspective de l'intégration de nouveaux membres.

L'évolution des relations contractuelles : un sujet d'inquiétude

L'enjeu de la renégociation des contrats ne concerne que les groupements dont le mode de gestion nécessite d'agir par voie conventionnelle (marchés publics, délégations de service public, ...). La modification des périmètres d'intervention des groupements rendue éventuellement nécessaire par la recomposition de la carte intercommunale et syndicale peut nécessiter de conclure des avenants avec l'opérateur en charge de la gestion du service ou de l'équipement mis à disposition. A cet égard, la modification des délégations de service public ou des marchés existants doit être examinée avec la plus grande attention dans la mesure où une modification pourrait ouvrir droit à une indemnisation des titulaires par la collectivité. Le SMICTOM des Chatelets (Côtes d'Armor, 4 communautés, 141.000 habitants) évoque ainsi cette problématique : *"les prestataires actuels des différentes installations n'ont aucune obligation en la matière et le calendrier pour l'échéance des contrats ne colle pas avec le calendrier du transfert : il faudra donc mettre en place des négociations en place dans un esprit gagnant-gagnant afin que les prestataires utilisent au mieux les installations du nouveau syndicat constitué"*.

Comment les groupements appréhendent-ils cet enjeu de renégociation des contrats ? Dans l'hypothèse où les modifications de périmètre induisent un élargissement des prestations, la négociation avec l'opérateur semble être envisagée plutôt sereinement. C'est le cas pour le SMITOM Centre-Ouest Seine-et-Marnais (2 syndicats, 4 communautés, 1 commune, 289.968 habitants) dont la compétence collecte sera élargie et qui prévoit *in fine* de modifier les convention et les marchés. La communauté d'agglomération Hénin-Carvin (Nord, 14 communes, 125.000 habitants) révisera éventuellement ses contrats en fonction de *"l'extension du périmètre d'action de certains prestataires, de l'harmonisation des contrats de collecte et des réorganisations diverses"*.

Certains groupements ne font toutefois pas preuve d'empressement pour revoir les contrats et s'en tiendront dans un premier temps à la reprise des engagements contractuels. Pour la communauté d'agglomération de l'Artois (59 communes, 208.000 habitants), qui intègre de nouveaux membres, la question de l'adaptation des contrats n'est pas une priorité. Elle maintiendra les contrats existants jusqu'à leur terme et partira sur de nouvelles bases lors des prochaines consultations. Même constat à Saint-Etienne Métropole (Loire, 43 communes, 374.836 habitants) qui prévoit également *"un transfert des contrats de l'EPCI intégré à l'existant ; les modifications contractuelles arriveront dans un second temps"*, ou encore au sein de Lille Métropole, qui reprendra les contrats de collecte existant des communes qui la rejoignent avant d'intégrer l'élargissement dans un nouveau marché.

Pour nombre de groupements, principalement ceux qui devront faire face à une perte d'adhérents, les inquiétudes sont plus fortes. Le SITREVA (Yvelines, 4 syndicats, 265.000 habitants) par exemple, appréhende de devoir renégocier les contrats dans un contexte de tonnages inférieurs aux engagements contractuels. Inquiétude partagée par le SYVALOM : *"nous traitons les OM résiduelles du périmètre de 610 communes dans le cadre d'une DSP où nous garantissons d'apporter l'intégralité de leurs apports. Ces communes sortant de notre périmètre, notre délégataire pourrait être en droit de nous indiquer que ces communes n'apportent plus leurs déchets dans leurs installations"*.

Le SYDED 87 (Haute-Vienne, 3 syndicats, 12 communautés, 4 communes, 175.651 habitants), confronté à une perte potentielle de 8.000 habitants, devra lui aussi nécessairement réduire le périmètre de ses marchés publics pour la collecte sélective, les déchetteries (bas de quai, informatisation), ou la filière de co-compostage.

Certains groupements procéderont au cas par cas, soit à une renégociation avant terme, soit à une révision lors des prochains appels d'offre. La communauté d'agglomération de la Rochelle (18 communes, 146.362 habitant) par exemple, distingue les marchés pour lesquels il sera nécessaire de traiter par avenant de ceux pour lesquels il conviendra d'atteindre les échéances avant de modifier le cahier des charges. Pour le Smictom du Chinonais (Indre-et-Loire, 7 collectivités, 4 communes, 72.916 habitants), dont tous les services sont assurés par des prestataires, *"un changement de périmètre entraînerait des modifications de tous nos contrats"*. Au delà des marchés de collecte avec les opérateurs privés, la communauté d'agglomération du Grand Besançon modifiera les conventions avec Eco-emballages.

Il convient de noter que certains syndicats départementaux, en dépit du fait qu'ils sont par nature moins concernés par la recomposition territoriale, devront quand même se poser la question de la révision de leurs contrats, comme en témoigne le SYDED du Lot : *"la modification probable de la répartition des quantités par quai de transfert, en cas de modification de l'organisation des tournées de collecte impactera les marchés de transport avec les prestataires"*.

La collecte sélective et les consignes de tri : enjeux de convergence

Les questions d'harmonisation des circuits se posent aussi pour la collecte sélective, étant entendu que les changements éventuels de consigne de tri engendreront mécaniquement

des modifications des qualités et quantités de déchets collectés et traités. Par ailleurs, l'accès aux déchèteries, les flux vers les centres de tri, le mode et la fréquence de collecte sont autant de variables qu'il conviendra d'ajuster au rythme des recompositions territoriales.

Le SYDOM Aveyron (8 syndicats, 30 communautés, 9 communes, 270.625 habitants) anticipe une modification du périmètre d'affectation des centres de tri et une adaptation des stations de transit. Pour le syndicat mixte de la Vallée de l'Oise (15 communautés, 4 communes, 472.188 habitants) *"les regroupements de communautés modifieront l'organisation des collectes sélectives et auront un impact sur les flux entrant au centre de tri"*.

La question de la convergence des modes de collecte sélective se pose à de nombreuses communautés en voie d'élargissement. Grenoble Alpes Métropole (28 communes, 404.000 habitants) organise la collecte en porte-à-porte monoflux tandis que la communauté de communes censée la rejoindre est en point d'apport volontaire biflux. Limoges Métropole (18 communes, 199.198 habitants) devrait également accueillir une commune actuellement organisée en apport volontaire pour la collecte sélective et pour laquelle il conviendra également de basculer en porte-à-porte. La CODAH (le Havre, 17 communes, 240.602 habitants), à laquelle deux communautés de communes devraient être rattachées, anticipe de la même façon une extension de la collecte en porte-à-porte des emballages. Tout comme la communauté d'agglomération de Niort (29 communes, 104.000 habitants), qui envisage un passage en porte-à-porte pour les recyclables, pour l'ensemble du territoire de la future agglomération.

Pour la communauté de communes de Sablé-sur-Sarthe et les communes qui la rejoindraient, il s'agira d'harmoniser la collecte en mélange des emballages dans des sacs jaunes déjà pratiquée par l'EPCI, et la collecte séparative pratiquée par les communes voisines. La communauté de communes de Maizières-Lès-Metz (14 communes, 21.880 habitants) harmonisera elle aussi les différents contenants de la collecte sélective (sacs et caissettes) avec une ou des collectivités locales voisines. La communauté d'agglomération du Grand Angoulême (16 communes, 106.000 habitants) prévoit une adaptation des fréquences de collecte pour la nouvelle commune susceptible de rentrer au sein de l'agglomération. Le SMICTOM du nord de l'arrondissement de Redon (Ille-et-Vilaine, 5 communautés, 81.704 habitants) réorganisera les circuits de collecte à l'occasion de la perte d'une commune membre.

La convergence fiscale : un sujet qui affecte par définition davantage les EPCI à fiscalité propre

Les enjeux de convergence entre la TEOM et la REOM sont aussi relativement présents dans les réponses des EPCI à fiscalité propre ; l'enjeu est moindre pour les syndicats, sur le territoire desquels peut exister une diversité des modes de financement du fait des régimes dérogatoires. On constate le plus souvent une perspective de migration des communes ou EPCI qui étaient à la REOM vers la TEOM à l'occasion d'un rapprochement institutionnel. C'est le cas à la communauté d'agglomération de la Rochelle (18 communes, 146.362 habitants) où certaines communes qui vont adhérer sont à la REOM. Au sein de Grenoble Alpes Métropole (28 communes, 404.000 habitants), une des communautés avec laquelle la fusion doit être étudiée finance le service par la REOM alors que la communauté d'agglomération est à la TEOM. Même son de cloche à la communauté de communes du Sénonais (Yonne, 9 communes isolées, 40.369 habitants) ou bien à la communauté de communes Coutach-Vidourle, où certaines communes à intégrer sont à la REOM.

La situation inverse, i.e. la perspective à terme d'une uniformisation par la REOM, est plus rarement constatée. C'est néanmoins le cas au sein de la communauté de communes de Sablé-sur-Sarthe (16 communes, 29.497 habitants) qui projette de migrer vers la redevance incitative en 2013, et à qui le préfet lui demande d'étudier la possibilité d'intégrer 3 communes supplémentaires (4.594 habitants au plus). Mais la communauté de communes est consciente que ces dernières ne pourront pas basculer à la RI avant plusieurs années. La communauté urbaine de Strasbourg (28 communes, 468.019 habitants), actuellement à la TEOM, pourrait accueillir une communauté de communes à la REOM, et souhaiterait à terme la mise en place de la redevance incitative pour l'ensemble de l'agglomération.

Les syndicats sont affectés moins directement par cette question de la convergence TEOM / REOM. Cela tient au fait que leur financement est généralement assuré par les contributions de leurs adhérents (lorsque ces derniers ont choisi le régime dérogatoire). Pour le SIRTOM de la Région d'Apt (10 communes isolées, 3 communautés, 45.601 habitants), la fusion de 2 communautés de communes dont une applique la REOM et l'autre la TEOM, va se solder par le passage à la redevance sur les 2 EPCI. Mais cela n'entraîne pas de changement dans le financement du groupement (participation des adhérents).

Les réponses des groupements font remonter par ailleurs d'autres enjeux de convergence :

- entre les EPCI qui financent la gestion des déchets par la TEOM ou la REOM et celles qui sollicitent leur budget général (exemple de la communauté d'agglomération Hénin-Carvin) ;

- pour les EPCI qui appliquent une redevance spéciale, comme cela est le cas à Bourg-en-Bresse agglomération (Ain, 15 communes, 73.000 habitants) ;
- La convergence des taux de TEOM est bien évidemment aussi un enjeu, à service rendu équivalent. En témoigne la communauté de communes du Haut Vivarais (Ardèche, 3.989 habitants) et 2 communautés voisines qui pourraient fusionner, communautés : *“plusieurs syndicats intercommunaux de gestion des déchets interviendront sur le nouveau territoire de regroupement. Par contre, nous serons obligés d'unifier le taux de TEOMi (en cours de mise en place sur notre territoire)”*.
- L'uniformisation des taux fera des gagnants... et des perdants : ainsi, pour le syndicat mixte Bizi Garbia, pour lequel une dissolution est envisagée, *“la fiscalité actuelle (TEOM) applicable au territoire desservi par le syndicat est l'une des plus modérées du département. La réorganisation territoriale de la gestion des déchets, telle qu'elle est envisagée par les services de l'Etat, impliquera avec une quasi certitude, une augmentation significative de celle-ci, pour les communes qui font partie du syndicat actuel”*.

**ZOOM SUR LES DISPOSITIFS DE CONVERGENCE FISCALE TEOM ET REOM POUR LES EPCI
À FISCALITÉ PROPRE LORS DES REGROUPEMENTS INSTITUTIONNELS**

- L'article 1636 B undecies 2. alinéa 2 du code général des impôts intègre une possibilité d'instituer une période transitoire de **convergence des taux de TEOM sur 10 ans maximum suivant un regroupement institutionnel**.

- Aux termes de l'article 1639 A bis du CGI, modifié par l'article 98 de la loi de finances pour 2012, **une période de maintien des taux antérieurs à la fusion peut être exceptionnellement maintenue pendant 5 ans au plus**, si le nouvel exécutif n'est pas parvenu à fixer un taux unique dans les délais impartis.

- **Indépendamment de tout processus de regroupement institutionnel**, les articles 1609 quater et 1636 B undecies du CGI prévoient la possibilité d'établir **des taux de TEOM différents par zones en fonction de la différence du service rendu**.

- S'agissant de la **convergence TEOM / REOM**, le principe de continuité prévaut en cas de carence du nouvel exécutif à choisir avant terme son mode de financement : les alinea 2 et 3 de l'article L.2333-76 du CGCT prévoient un dispositif balai de maintien de la REOM sur le territoire concerné par la redevance avant la fusion, pour une durée qui ne peut excéder les deux années suivant cette fusion.

- A propos de la **convergence TEOM / TEOM incitative**, dans l'éventualité du rattachement d'une commune à un EPCI, l'article 1639 A bis (4°), modifié par l'article 97 de la loi de finances pour 2012, introduit un délai de 5 ans au plus pour appliquer la TEOMi pour cette commune.

En dehors de ces dispositifs, il n'existe pas de base légale pour faire cohabiter sur le territoire d'un même EPCI à fiscalité propre des dispositifs de financement concurrents, nonobstant un regroupement institutionnel et des pratiques antérieures divergentes. Le législateur a toujours refusé d'instaurer une possibilité à ce sujet, de peur de fragiliser le projet d'intégration communautaire et de créer une rupture d'égalité devant l'impôt.

La solidarité financière et budgétaire : vives préoccupations pour les territoires amputés

La révision nécessaire des pactes financiers suscite beaucoup d'inquiétudes parmi les groupements affectés par une éventuelle perte de membres. La communauté de communes Sud-Territoire (CCST, Territoire de Belfort, 29 communes, 24.481 habitants) craint une perte financière en cas de sortie de deux communes. Le SYDED 87 (Haute-Vienne, 3 syndicats, 12 communautés, 4 communes, 175.651 habitants) déplore lui aussi des pertes financières conduisant à une majoration des participations des membres. Pour le SYVALOM (Marne, 6 syndicats, 18 communautés, 5 communes isolées, 356.649 habitants), *"il faudra compenser la perte de contribution des 3 % de population sortante"*. Le Smictom du nord de l'arrondissement de Redon (Ille-et-Vilaine, 5 communautés, 81.704 habitants) déplore lui aussi une répartition des charges fixes moins efficace. Pour le syndicat mixte à vocation multiple pour le traitement des déchets ménagers du secteur 4 (Haut-Rhin, 1 syndicat, 9 communautés, 2 communes, 166.484 habitants), même constat : *"moins de volumes à traiter donc moins de volumes sur lesquels les frais fixes peuvent être répartis ; en cas de réduction du périmètre du syndicat, les tarifs risquent d'augmenter car les frais fixes seront à répartir sur moins de tonnages"*.

Éventuellement, certains syndicats affichent leurs craintes d'intégrer des membres pour lesquels la gestion du service public des déchets sera plus coûteuse. Pour le SIVOM du Bas Buguey, *"l'intégration de collectivités rurales dont le service de collecte coûte plus et dont les bases foncières moins importantes"* ne sera pas neutre sur le plan budgétaire.

Pour le SMICTOM des Chatelets (Côtes d'Armor, 4 communautés, 141.000 habitants), confronté à un projet de fusion de trois syndicats existants : la question du financement ne se pose pas en termes de convergence fiscale, mais de *"disparités des coûts de traitement pratiqués actuellement par les trois structures"*.

Il convient par ailleurs d'avoir à l'esprit les conséquences liées à la reprise des emprunts : le SYMAT (Hautes-Pyrénées, 3 communautés, 8 communes, 84.500 habitants), qui pourrait intégrer de nouveaux membres et en perdre d'autres, dénonce une *"perte de financement alors que des investissements ont été réalisés"*. Pour le SIVED (Var, 1 communauté, 8 communes) au contraire, qui pourrait être absorbé par un EPCI, les annuités et les amortissements des divers équipements seront mutualisés.

Les transferts de compétences : des ajustements à la marge

Des modifications de la définition des compétences seront parfois nécessaires dans le cadre des recompositions territoriales. Les modifications des compétences peuvent être matérielles ou territoriales. Ainsi par exemple, le SMICTOM des Chatelets (Côtes d'Armor, 4 communautés, 141.000 habitants), syndicat mixte de traitement en charge de 7 déchetteries, concerné par un projet de fusion de trois syndicats, pourrait perdre son activité déchetteries ou ne conserver que la seule activité "bas de quai" si la fusion dans le cadre d'un syndicat de traitement élargi le nécessite.

Pour le SMITOM Centre-Ouest Seine-et-Marnais (2 syndicats, 4 communautés et 1 commune isolée, 289.968 habitants), il est question de collecter les déchets d'une des communautés de communes qui rejoint la communauté d'agglomération de Melun, qui elle a déjà transféré sa compétence traitement au SMITOM. Le syndicat mixte ouvert Val-Eco (Loir-et-Cher, 5 communautés, 120.000 habitants), qui gère le traitement pour l'ensemble du territoire et la collecte pour une partie, devrait lui aussi récupérer la compétence collecte pour 22 communes supplémentaires.

Pour le syndicat mixte Artois Valorisation (3 communautés, 1 syndicat, 134.464 habitants), la question d'un transfert de la compétence collecte sur une partie du territoire du syndicat se pose, compte tenu de l'interférence entre le territoire des nouveaux ECPI et celui du syndicat.

Pour le syndicat mixte fermé Bizi Garbia (2 communautés, 7 communes isolées, 37.000 habitants), une dissolution pure et simple de l'établissement est préconisée par le SDCI. Ses compétences seraient donc démembrées et réparties entre une communauté de communes pour la collecte et un syndicat mixte pour le traitement et la valorisation.

A Cannes et Grasse, un regroupement de l'ensemble des structures liées au traitement et à la collecte des déchets est envisagé au sein de la nouvelle communauté d'agglomération.

L'autonomie de traitement face aux éventuelles pénuries d'exutoire : un enjeu faible

Le SMICTOM des Chatelets (Côtes d'Armor, 4 communautés, 141.000 habitants) juge l'effet *"favorable, avec vraisemblablement une limitation des exportations de déchets résiduels en ISDND II privés du fait de la complémentarité entre installations"*. La communauté

d'agglomération de Niort étudie la possibilité de confier une partie de ses déchets au syndicat départemental de traitement, afin de compenser les tonnages enlevés du fait de l'intégration d'une communauté de communes adhérente à ce syndicat. Le SYVALOM (Marne, 6 syndicats, 18 communautés, 5 communes isolées, 356.649 habitants) risque de perdre une partie de son territoire représentant plus de 10.000 habitants alors qu'il avait développé un projet de centre de tri et planifié un dimensionnement calé sur son périmètre actuel.

Certains territoires craignent toutefois de perdre leur autonomie de traitement dans le mouvement de recomposition institutionnelle. Le syndicat mixte Bizi Garbia, en passe d'être dissous, déplore la perte de contrôle par les élus locaux sur l'exploitation et le devenir de leur ISDND, un outil récent (2005) certifié ISO 14001 et dont l'exploitation est autorisée jusqu'en 2025.

III - MODES DE COOPÉRATION ENTRE GROUPEMENTS COMPÉTENTS EN MATIÈRE DE DÉCHETS : UN DÉVELOPPEMENT REMARQUABLE

Traditionnellement, les collectivités et leurs groupements peuvent s'associer pour l'exercice de leurs compétences en créant des organismes publics de coopération. On parle alors de mutualisation organique ou de coopération institutionnelle parce que ces formes de coopération nécessitent la création d'un organe ad hoc (établissement public de coopération).

Entre les groupements, les mutualisations de nature conventionnelle (contractuelle) ne vont pas de soi car elles butent sur une série d'obstacles juridiques importants : le respect du principe de spécialité fonctionnelle et territoriale, mais surtout l'application du droit de la concurrence à toute prestation à titre onéreux, créent un risque d'annulation ou de requalification de ces initiatives par le juge, avec parfois des risques de poursuites pénales pour délit de favoritisme. La Loi RCT du 16 décembre 2010 vient lever certains risques juridiques et encourage fortement la mutualisation entre les collectivités locales, que ce soit entre départements et régions, entre collectivités ou groupements, et surtout au sein des intercommunalités (cf. fiche page suivante).

Mutualisation verticale : les derniers doutes juridiques définitivement levés

Les conventions de mutualisation de nature verticale, qui lient un EPCI à l'un de ses membres, doivent être distinguées des conventions horizontales, associant deux groupements ou deux collectivités indépendantes. Parmi les initiatives de mutualisation verticale, encore convient-il de faire la différence entre les flux descendants de mutualisation (convention par lesquelles une communauté met à la disposition d'une commune membre l'un de ses services), des flux ascendants. Pour les premiers, une exception aux règles de passation des marchés publics a prospéré depuis la théorie du "in-house" (ou "quasi-régie") développée par le juge communautaire dans son fameux arrêt Teckal (CJCE, 18 nov.1999).

Pour les flux ascendants, qui ne peuvent espérer bénéficier de l'exception du "in-house", la loi du 16 décembre 2010 s'est efforcée de renforcer leur base légale et leur caractère quasi-organique en les corrélant plus étroitement à la définition des attributions de compensation et en les présentant comme la seule alternative possible au principe selon lequel le transfert des compétences doit être accompagné par un transfert des services ; en cas de transfert partiel de compétences entre une commune membre et son EPCI, a minima la mutualisation ascendante est obligatoire.

**MUTUALISATION CONVENTIONNELLE : LES ARTICLES DU CGCT
INTRODUITS OU RÉÉCRITS PAR LA LOI RCT DU 16 DÉCEMBRE 2010**

1° Mises à dispositions de services et de moyens entre une commune et un EPCI :

- Article L.5211-4-1 II. CGCT : En cas de transfert partiel de compétence de la commune à l'EPCI, mise à disposition obligatoire des services de la commune à l'EPCI participant à la mise en œuvre de cette compétence (mutualisation ascendante).
- Article L.5211-1 III. CGCT : Un EPCI, dans le cadre d'une bonne organisation des services, peut mettre à disposition d'une ou plusieurs communes membres ses services, totalement ou en partie, pour l'exercice de leurs compétences (mutualisation descendante opérationnelle).
- Article L.5211-4-2 CGCT : Hors compétences transférées, possibilité pour un EPCI et une commune membre de se doter de services communs gérés par l'EPCI (mutualisation descendante fonctionnelle)
- Article L.5211-4-3 CGCT : Un EPCI peut se doter de biens qu'il partage avec ses communes, même en dehors de ses compétences (mutualisation descendante d'équipement).
- Article L.5721-9 CGCT : Mise à disposition de service de nature ascendante et descendante entre un syndicat mixte ne comprenant que des collectivités territoriales et des EPCI et un membre.

2° Prestations de services :

- **Article L.5111-1 CGCT** : Les collectivités territoriales peuvent s'associer pour l'exercice de leurs compétences en créant des organismes publics de coopération dans les formes et conditions prévues par la législation en vigueur.

Forment la catégorie des groupements de collectivités territoriales les établissements publics de coopération intercommunale et les syndicats mixtes, mentionnés aux articles L. 5711-1 et L. 5721-8, les pôles métropolitains, les agences départementales, les institutions ou organismes interdépartementaux et les ententes interrégionales.

Des conventions qui ont pour objet la réalisation de prestations de services peuvent être conclues entre les départements, les régions, leurs établissements publics, leurs groupements et les syndicats mixtes. Des conventions ayant le même objet peuvent également être conclues entre des établissements publics de coopération intercommunale. Lorsque les prestations qu'elles réalisent portent sur des services non économiques d'intérêt général au sens du droit de l'Union européenne ou lorsque, portant sur d'autres missions d'intérêt public, les prestations sont appelées à s'effectuer dans les conditions prévues aux I et III de l'article L. 5111-1-1, ces conventions ne sont pas soumises aux règles prévues par le code des marchés publics ou par l'ordonnance n° 2005-649 du 6 juin 2005 relative aux marchés passés par certaines personnes publiques ou privées non soumises au code des marchés publics. La participation au financement d'une prestation ne saurait, à elle seule, être assimilée à une coopération au sens du présent alinéa.

- **Article L.5111-1-1 CGCT** : I. - Lorsqu'elles ont pour objet d'assurer l'exercice en commun d'une compétence reconnue par la loi ou transférée à leurs signataires, les conventions conclues entre les départements, les régions, leurs établissements publics, leurs groupements et les syndicats mixtes prévoient :

- soit la mise à disposition du service et des équipements d'un des cocontractants à la convention au profit d'un autre de ces cocontractants ;
- soit le regroupement des services et équipements existants de chaque cocontractant à la convention au sein d'un service unifié relevant d'un seul de ces cocontractants.

Dans le cas mentionné au deuxième alinéa du présent I, la convention fixe les conditions de remboursement, par le bénéficiaire de la mise à disposition du service, des frais de fonctionnement lui incombant.

Dans le cas mentionné au troisième alinéa du présent I, la convention précise les modalités de remboursement des dépenses engagées par le service unifié pour le compte des cocontractants de la convention. Elle prévoit également, après avis des comités techniques compétents, les effets sur le personnel concerné. Le personnel du service mis à disposition ou du service unifié est placé sous l'autorité fonctionnelle de l'autorité administrative pour laquelle il exerce sa mission.

II. - Les conventions conclues entre des établissements publics de coopération intercommunale en vertu du second alinéa de l'article L. 5111-1 obéissent aux conditions prévues au I du présent article.

III. - Les départements et les régions, leurs établissements publics et les syndicats mixtes visés à l'article L. 5721-2 auxquels ils appartiennent peuvent, notamment par la création d'un syndicat mixte, se doter d'un service unifié ayant pour objet d'assurer en commun des services fonctionnels. Les services fonctionnels se définissent comme des services administratifs ou techniques concourant à l'exercice des compétences des collectivités intéressées sans être directement rattachés à ces compétences.

IV. - Les conditions d'application du présent article sont fixées par un décret en Conseil d'Etat.

Le sujet des conventions de service entre un groupement et l'une de ses communes membres n'est pas étranger à la gestion des déchets. La question de la prise en charge par exemple des déchets dits municipaux (déchets produits par l'administration dans l'exercice de ses compétences, déchets de la voirie, boues des stations d'épuration, ...), par une communauté de communes compétente en matière de collecte des déchets, en fournit la parfaite illustration.

Mutualisation horizontale : une insécurité juridique qui subsiste quelque peu malgré l'effort de clarification opéré par la loi RCT

S'agissant des relations conventionnelles de coopération horizontale entre deux établissements indépendants (sans que l'un n'adhère à l'autre), une autre exception à l'application des règles des marchés publics, dite « exception de service public », a émergé depuis l'arrêt de la Cour de justice de l'Union européenne « Commission c. Allemagne » du 9 juin 2009. Cette exception est désormais codifiée dans le code général des collectivités territoriales.

En effet, les articles L.5111 et L.5111-1-1 du CGCT, issus de la loi RCT du 16 décembre 2010, assouplissent sensiblement les possibilités de mutualisation conventionnelle entre deux groupements de collectivités, en prévoyant un cadre de coopération qui échappe sous conditions aux règles de la commande publique et qui n'impose pas de transférer des compétences. Le décret d'application n°2012-124 du 30 janvier 2012 fixe les modalités de calcul du remboursement des frais de fonctionnement des services unifiés et des services mis à disposition en application de l'article L.5111-1-1 du CGCT. Ce décret précise que le remboursement des frais s'effectue nécessairement sur la base d'un coût unitaire qui comprend toutes les charges (personnel, fournitures, ...), établi à partir des dépenses des derniers comptes administratifs. Les collectivités ou leurs groupements pourront ainsi désormais établir entre elles de manière plus sécurisée des conventions portant sur des missions d'intérêt public ayant pour objet d'assurer l'exercice en commun d'une compétence transférée à leur signataire ou reconnue par la loi. Ces conventions pourront prévoir la mise à disposition du service et des équipements d'une des parties au profit de l'autre, ou le regroupement des services et équipements au sein d'un service unifié.

Deux ou plusieurs groupements compétents en matière de déchets ménagers pourront donc désormais sous certaines réserves, conclure entre eux une convention de prestation de services afin d'exercer en commun une compétence sans violer le droit de la concurrence et sans renoncer à leur identité institutionnelle.

Cette partie de l'étude visait à évaluer le degré d'appropriation par les acteurs publics de la gestion des déchets, de ce nouveau cadre de mutualisation conventionnelle qui pourrait bien *in fine*, contribuer efficacement à rapprocher les territoires dans une dynamique de construction de projets partagés, à condition de parvenir à lever le scepticisme des acteurs publics locaux, paralysés par les risques contentieux potentiels.

59 groupements déclarent être aujourd'hui engagés dans une forme conventionnelle de coopération ou de mutualisation (charte de coopération, convention de partenariat, convention de mise à disposition, ...) avec d'autres groupements en charge de la gestion des déchets. 17 groupements envisagent dans un proche avenir un projet de coopération ou de mutualisation de nature conventionnelle en lien avec un autre groupement. Au total, cela fait donc 76 groupements concernés de près par un projet de mutualisation horizontale, soit 44 % des établissements ayant répondu au questionnaire ! Ce taux dépasse de 16 points celui des structures concernées par la réforme de leur périmètre et de 11 points celui des établissements qui se disent impactés dans leur fonctionnement opérationnel par la réforme des collectivités. La mutualisation serait-elle la thématique de la loi RCT qui impacte le plus *in fine* les perspectives d'évolution des groupements de collectivités en charge de la gestion des déchets ? L'auteur de ces lignes en est désormais convaincu.

Des motivations très opérationnelles

Sur les 59 groupements engagés dans une mutualisation de nature contractuelle, 15 réalisent des groupements de commande, forme la plus simple de coopération conventionnelle ; 21 réalisent ou bénéficient de prestations de services ; 8 opèrent des mises à dispositions d'agents ; 4 évoquent des mises à disposition de services complets ; 2 semblent mettre en œuvre une gestion unifiée (partage d'une direction générale par exemple). 22 groupements opèrent des mises à dispositions d'équipement.

Dans la rubrique "autre", on retrouve parmi les réponses beaucoup d'actions qui pourraient être reclassées dans les catégories précédentes : convention pour le traitement des déchets, conventions d'apport, marchés réciproques et réponses communes à appel d'offres, échanges de tonnages, réalisation d'équipement en commun, études, embauche d'un chargé de mission, adoption d'une stratégie déchets commune, groupement de vente, mise à dispositions de moyens (communication, études ...). Une dernière série de réponses concerne essentiellement des initiatives qui découlent de la mutualisation institutionnelle classique dans le cadre de la coopération locale : création d'un syndicat à la carte, coopération intercommunale pour la création et l'exploitation de sites de tri et traitement,

entente intercommunale pour la gestion d'une ISDnD, adhésion à un syndicat de traitement, création d'un syndicat mixte de traitement, entente intercommunale, ...

DERNIÈRE MINUTE : LE CONSEIL D'ETAT CONSACRE L'ENTENTE INTERCOMMUNALE ET LE DROIT À LA COOPÉRATION ENTRE PERSONNES PUBLIQUES POUR L'EXERCICE DU SERVICE PUBLIC

Dans une décision remarquable en date du 3 février 2012 (n°353737, Commune de Veyrier-du-Lac), le Conseil d'Etat a consacré le droit pour une commune de coopérer par la voie d'une entente conventionnelle avec d'autres personnes publiques, hors règles de la commande publique, pour accomplir les missions de service public qui lui incombent, à la condition que cette entente ne permette pas une intervention à des fins lucratives de l'une de ces personnes publiques, agissant tel un opérateur sur un marché concurrentiel.

On devine à travers les témoignages sur les actions contractuelles de coopération engagées une mutualisation très axée sur "l'opérationnel". Quand on interroge en effet les groupements sur les motivations qui les incitent à mettre en place des actions de mutualisation, on retrouve très vite cet esprit opérationnel. L'optimisation du fonctionnement des installations via l'apport de tonnages extérieurs ou la lutte contre les carences en exutoire, est la première motivation pour 43 des 59 groupements (73 %) engagés dans une convention de coopération. Vient immédiatement après pour 31 groupements (53 %) le souci de mieux planifier et rationaliser le dimensionnement des équipements. La conciliation du développement d'économies d'échelle et du maintien d'une certaine indépendance institutionnelle n'est citée qu'en troisième position par 24 groupements (41 %). Puis interviennent d'autres motivations plus faibles telles que le renforcement de la cohésion territoriale de la politique "déchets" en matière de communication ou de prévention par exemple (17 groupements, soit 29 %) ou l'amélioration du service apporté aux usagers à moyens constants (16 groupements, soit 27 %). Le franchissement d'une étape préalable à un rapprochement institutionnel ultérieur n'est évoqué que par 10 groupements (17 %).

S'agissant non plus des actions actuelles mais des projets pour l'avenir, on retrouve le même classement dans les motivations des acteurs qui souhaitent mettre en place des coopérations de nature conventionnelle. Le même goût pour l'opérationnel ressort nettement des réponses. Optimiser le fonctionnement des installations (apport de tonnages extérieurs ou lutte contre les carences en exutoire) : 11 groupements soit 65 % des 17 projets ; mieux planifier et rationaliser le dimensionnement des équipements : 10 groupements soit 59 % ; concilier développement d'économies d'échelle et indépendance institutionnelle : 7 groupements, soit 41 % ; renforcer la cohésion territoriale de la politique "déchets" : 6 groupements soit 35 % ; parfaire le service apporté aux usagers à moyens constants : 5 groupements soit 29 % ; franchir une étape préalable à un rapprochement institutionnel ultérieur : 4 groupements soit 23 %.

Encore un effort pour clarifier les points d'ombre de la coopération conventionnelle

Eu égard au caractère très opérationnel des motivations invoquées pour aller de l'avant en matière de mutualisation conventionnelle, la nécessité ressort de bien sensibiliser les acteurs publics de la gestion des déchets à la finesse du trait qui sépare les actions de coopération conventionnelle horizontales susceptibles d'échapper au droit de la commande publique, des prestations de services classiques, qui elles demeurent soumises au code des marchés publics (l'article 1 du CMP précise dans son premier alinéa que "*les marchés publics sont les contrats conclus à titre onéreux entre les pouvoirs adjudicateurs définis à l'article 2 et des opérateurs économiques publics ou privés, pour répondre à leurs besoins en matière de travaux, de fournitures et de services <...>. Les marchés publics de services sont les marchés conclus avec des prestataires de services qui ont pour objet la réalisation de prestations de services*".).

Un doute subsiste encore sur la portée des articles L.5111-1 et L.5111-1-1 du CGCT. La publication au Journal officiel du décret d'application, le 31 janvier 2012, devrait à cet égard contribuer à opérer une clarification très attendue. Dans cette perspective, nul doute que la mutualisation horizontale conventionnelle constituera le vecteur privilégié d'un meilleur partage des équipements et des ressources affectées à la gestion des déchets, et ce faisant, d'une meilleure planification.

ZOOM SUR LA CHARTE COVADE ET LA CHARTE DE COOPÉRATION DU SILLON ALPIN

La charte COVADE

Signée à la fin de l'année 2007, la charte de coopération pour la valorisation des déchets (COVADE) constitue l'un des premiers exemples de coopération conventionnelle multilatérale entre groupements de collectivités en charge de la gestion des déchets. Elle fédère une communauté urbaine et trois syndicats situés sur trois départements : le Grand Lyon, le syndicat ORGANOM, le SITOM Nord-Isère et le syndicat mixte Beaujolais-Dombes SYTRIVAL. Les quatre groupements couvrent un territoire de 642 communes et une population de plus de 2 millions d'habitants ; ils ont éprouvé le besoin, face à l'importance et l'interpénétration des bassins de vie des agglomérations du Rhône, de l'Ain et de l'Isère, de mutualiser la réflexion stratégique globale autour de la gestion des déchets, développer la complémentarité de leurs équipements et optimiser le coût de la gestion des déchets. La Charte qui a pour objet de constituer un réseau d'échanges, développer des synergies sur l'optimisation technique et économique des dispositifs, partager une vision stratégique, et être force de propositions, a longtemps constitué un modèle pour les autres groupements désireux d'aller de l'avant en matière de coopération (cf. la charte du sillon alpin ci-après). Les groupements signataires de la charte COVADE étudient actuellement la possibilité de se constituer en syndicat mixte pour gérer et valoriser les flux de déchets entrants et sortants en unités de valorisation énergétique. Cette option qui vise à optimiser la gestion, notamment des mâchefers et des encombrants de déchèteries, constituera, une nouvelle étape dans la coopération qui s'est développée depuis 2007.

(suite page suivante)

La charte de coopération du Sillon Alpin

Signée le 13 décembre 2011 en présence du Préfet de la région Rhône-Alpes et du préfet de la Drôme, cette charte a pour objet d'instaurer une coopération entre 7 structures de la région Rhône-Alpes (Syndicat mixte Savoie Déchets, Syndicat Intercommunal du Lac d'Annecy, Grenoble Alpes Métropole, Syndicat Intercommunal du Bréda et de la Combe de Savoie, Communauté de communes de l'Oisans, Communauté d'agglomération du Pays voironnais et Syndicat de traitement des déchets Ardèche-Drôme) dans le domaine du traitement des déchets. La coopération vise à répondre aux besoins suivants :

- constitution d'un réseau d'échange entre les partenaires,
- mutualisation des outils techniques,
- représentation commune auprès des tiers.

Le montage juridique envisagé passe par les outils juridiques suivants :

- une charte, ou convention cadre, qui définit les objectifs de la coopération,
- des conventions particulières entre partenaires, qui définissent la nature des prestations de services susceptibles d'être confiées ainsi que leurs conditions financières (*suite page suivante*).

Aucune création de structure n'est envisagée.

Dans un courrier en date du 28 novembre 2011, le Préfet de Savoie considère que ce projet s'insère dans le cadre des articles L 5111-1 et suivants du Code Général des Collectivités Territoriales, soulignant toutefois que les conditions d'application de la loi doivent être fixées par un décret en Conseil d'Etat et qu'il conviendra de s'assurer que les dispositions envisagées ne contreviennent pas à ce décret. Il évoque par ailleurs d'autres points de vigilance parmi lesquels :

- l'opportunité pour chaque adhérent de conclure préalablement des avenants éventuellement nécessaires avec l'opérateur actuel en charge de la gestion du service ou de l'équipement mis à disposition et la nécessité d'être vigilant sur les risques éventuels d'indemnisation des titulaires des délégations de service public ou marchés publics ;
- la nécessité de tenir compte des différents statuts de personnel en cas de regroupement de services ;
- la nécessité d'actualiser le schéma départemental pour tenir compte des coopérations instaurées entre des structures qui appartiennent à des départements différents.

IV - PLANIFICATION TERRITORIALE EN MATIÈRE DE GESTION DES DÉCHETS ET RÉFORME TERRITORIALE : UNE ARTICULATION INTROUVABLE

La loi n° 92-646 du 13 juillet 1992 relative à l'élimination des déchets ainsi qu'aux installations classées pour la protection de l'environnement a posé l'obligation pour les régions d'établir des plans régionaux ou interrégionaux d'élimination des déchets industriels, et l'obligation pour chaque département d'être couvert par un plan départemental ou interdépartemental d'élimination des déchets ménagers et autres déchets mentionnés à l'article L.373-3 du code des communes. Les plans départementaux d'élimination des déchets ménagers et assimilés (PDEDMA), qui sont devenus les plans de prévention et de gestion des déchets non dangereux (PPGDND) depuis l'ordonnance du 17 décembre 2010 portant diverses dispositions d'adaptation au droit de l'Union européenne dans le domaine des déchets, constituent le principal outil de mise en cohérence territoriale de la gestion des déchets. Ces plans peuvent être interdépartementaux. En Ile-de-France, le plan est conçu au niveau du conseil régional.

Deux rapports récents ont soulevé explicitement la question d'une éventuelle remise en cause de l'articulation entre la compétence régionale de planification en matière de déchets dangereux et la compétence départementale en matière de planification des déchets non dangereux.

- Dans le cadre d'une mission parlementaire, le sénateur Eric Dolligé a remis le 16 juin 2011 un rapport sur la simplification des normes applicables aux collectivités. Il recense 15 domaines et propose 268 mesures de simplification possibles dans les domaines qui préoccupent les collectivités : accessibilité, urbanisme, eau et assainissement, ... Le domaine des déchets n'échappe pas aux préconisations et constitue même selon le sénateur Dolligé, l'illustration parfaite de la tendance à la multiplication des schémas et à l'enchevêtrement des compétences entre collectivités locales, mais également entre l'Etat et les collectivités locales. Le rapport suggère dans sa proposition n° 99 de fusionner l'ensemble des schémas de planification en un seul schéma régional.
- La Cour des comptes a présenté en septembre 2011 les résultats d'une enquête conduite par une vingtaine de chambres régionales des comptes sur la gestion des déchets ménagers par les collectivités territoriales. Constatant l'éclatement des responsabilités partagées entre de trop nombreux acteurs, la Cour regrette notamment l'insuffisance des plans départementaux à assurer la cohérence d'ensemble et préconise par exemple de faire évoluer, non pas de manière

systematique mais au cas par cas, dans certaines régions, l'échelon pertinent pour la planification des déchets ménagers, en utilisant le vecteur du schéma d'organisation des compétences et de mutualisation des services prévu par l'article L.1111-9 du CGCT issu de la loi RCT du 16 décembre 2010. Elle recommande également d'enrichir le contenu des plans départementaux par une évaluation de la pertinence de l'organisation territoriale existante en matière de gestion des DMA et la formulation de propositions d'évolutions institutionnelles nécessaires, en tant que de besoin et au vu des priorités retenues, susceptibles d'être intégrées dans les schémas départementaux de coopération intercommunale prévus par l'article L.5210-1-1 du CGCT, issu de la loi précitée.

Interaction de la réforme de la carte intercommunale et de la planification départementale

Si la réglementation n'imposait pas d'articuler la planification départementale en matière de gestion des déchets non dangereux et le redécoupage de la carte intercommunale et syndicale dans le cadre de la réforme des collectivités, rien n'empêchait les acteurs territoriaux les plus motivés de prendre l'initiative d'un meilleur dialogue entre les deux processus. En effet, si les collectivités territoriales ou leurs groupements exerçant les compétences de collecte ou de traitement des déchets sont en règle générale associés à son élaboration, inversement, la question se posait de savoir si les conseils généraux, en tant que pilote de la planification territoriale en matière de gestion des déchets non dangereux, ont été invités à réfléchir à la recomposition de la carte intercommunale et syndicale.

Notre enquête a ainsi cherché à identifier les initiatives éventuelles prises en la matière.

Le premier constat est la relative indifférence ou l'incompréhension des acteurs concernant l'enjeu de l'articulation de la planification départementale en matière de déchets avec la redéfinition de la carte intercommunale et syndicale. 86 groupements (près de 50 %) n'ont pas répondu à la question de savoir si, à leur connaissance, une articulation avait été mise en place entre l'élaboration du schéma départemental de coopération intercommunale prévu par l'article L. 5210-1-1 de la loi RCT et le pilotage du plan départemental de prévention et de gestion des déchets non dangereux. 78 groupements (45 %) ont répondu qu'à leur connaissance, il n'existait aucune coordination.

Les initiatives visant à coordonner les plans départementaux de prévention et de gestion des déchets non dangereux et les schémas départementaux de coopération intercommunale

semblent quasi-inexistantes. Seuls neuf groupements sur 173 (5 %) nous ont signalé des tentatives d'articulation entre ces deux processus, dans leurs départements respectifs. Encore convient-il de relativiser ce chiffre car trois de ces groupements n'ont pas su préciser en quoi consistait l'action d'articulation entreprise ; une communauté d'agglomération nous a signalé une action « *possible mais pas certaine* », le PDPGDND étant dans son cas en révision ; et un syndicat a signalé une « *élaboration conjointe* » sans toutefois donner plus de précisions.

Le SYDED du Lot, qui regroupe 8 communautés et 5 syndicats, indique que dans son département, « *le plan de prévention a été intégré au schéma départemental* ». Dans l'Ille-et-Vilaine, département dont le SDCI a été publié, le préfet a confié une mission d'étude au président du SMICTOM des Forêts, sur la réorganisation du service public d'élimination des déchets. Dans ce cadre, le plan départemental d'élimination des déchets sera pris en compte.

On ne peut donc que constater l'indépendance quasi-généralisée des processus RCT et PPGDND. Comment expliquer cette absence globale de coordination ? Plusieurs facteurs peuvent être mis en avant :

- la difficulté de caler la réforme de la carte intercommunale sur les seuls enjeux de la gestion des déchets ;
- la complexité intrinsèque de la procédure d'achèvement de la carte intercommunale prévue par la loi RCT, qui n'incite pas dans un contexte de relative tension politique, à solliciter des circuits facultatifs de concertation ;
- l'interférence avec la réforme de la planification déchets issue de l'ordonnance du 17 décembre 2010 portant diverses dispositions d'adaptation au droit de l'Union européenne dans le domaine des déchets et du décret du 11 juillet 2011, qui substitue les PPGDND aux anciens plans d'élimination des déchets ménagers et assimilés, et dont l'interprétation pose un certain nombre de difficultés aux conseils généraux (définition des déchets non dangereux, intégration des déchets économiques dans la planification, limite posée au dimensionnement des installations, ...). Selon l'Ademe, au 15 novembre 2011, 32 des 86 plans départementaux en vigueur seraient en cours de révision (source : Amorce, rencontre des Conseils généraux du 15 novembre 2011).

Articulation des compétences des régions et des départements en matière de déchets

En application du code de l'environnement :

- Chaque région est couverte par un plan régional ou interrégional de prévention et de gestion des déchets dangereux, élaboré à l'initiative et sous la responsabilité du président du conseil régional (article L541-13 du code de l'environnement).
- Chaque département est couvert par un plan départemental ou interdépartemental de prévention et de gestion des déchets non dangereux, élaboré par le Conseil général (article L541-14 du code de l'environnement).
- Chaque département est couvert par un plan départemental ou interdépartemental de prévention et de gestion des déchets issus de chantiers du bâtiment et des travaux publics (article L541-14-1 du code de l'environnement) élaboré à l'initiative et sous la responsabilité du président du conseil général.

S'agissant de la mise en synergie et de la mutualisation des compétences régionales et départementales en matière de planification déchets, le même constat de carence relative des mécanismes d'articulation peut être observé (même si l'observation est biaisée par le fait que nous avons interrogé les groupements de collectivités et non pas les conseils généraux et les conseils régionaux directement). 14 groupements seulement (8 %) ont répondu qu'ils avaient connaissance, dans leur région, de réflexions sur l'articulation des compétences entre le conseil régional (compétent en matière de planification de la gestion des déchets dangereux) et le conseil général (compétent en matière de planification de la gestion des déchets non dangereux). 7 de ces groupements participent directement à ces travaux, sans que l'on sache exactement quelle est la nature de la réflexion conduite.

Parmi ces 14 groupements, on note une surreprésentation des établissements franciliens (3) et alsaciens (5). Dans le cas des EPCI et syndicats mixtes franciliens, l'explication réside dans le fait que pour la région Ile-de-France, la compétence de planification des DMA a été confiée au conseil régional (ce qui biaise le résultat). S'agissant des groupements alsaciens, on peut émettre l'hypothèse que le projet de rapprochement institutionnel des conseils généraux du Bas-Rhin et du Haut-Rhin et du conseil régional d'Alsace, a pu favoriser le développement de réflexions sur l'articulation des compétences exercées en matière de planification territoriale de la gestion des déchets.

Plusieurs raisons peuvent expliquer cette indifférence des acteurs de la gestion des déchets à propos des enjeux liés à l'articulation des échelons de la planification territoriale :

- l'aspect lointain, la méconnaissance, la méfiance voire l'aléa politique qui planent autour de la mise en œuvre d'un des axes de la loi RCT le plus structurant, à savoir la constitution du couple région-département. L'appariement entre la région et les départements qui la composent constitue en effet l'un des piliers de la loi de réforme des collectivités territoriales du 16 décembre 2010. Partant du constat qu'il est pratiquement inconcevable de supprimer brutalement l'un des échelons territoriaux, le législateur a fait le pari de mieux articuler les compétences des conseils régionaux et généraux au travers principalement de trois vecteurs : le conseiller territorial (mutualisation des élus siégeant au conseil régional et dans l'un des conseils généraux de la région) ; le schéma régional d'organisation des compétences et de mutualisation des services ; l'encadrement des financements croisés et de la clause générale de compétence. Mais ces instruments ne seront déployés qu'en 2014 et peuvent sembler encore lointains voire hypothétiques.
- Par ailleurs, il est certainement très difficile pour les acteurs de la planification territoriale en matière de déchets, de dépasser le cadre de compétence qui est le leur pour interagir au sein d'une réforme territoriale dont les enjeux dépassent largement celui de la gestion des déchets.

V - TRANSFERT AUTOMATIQUE DES POUVOIRS DE POLICE SPÉCIALE EN MATIÈRE DE DÉCHETS : UNE PORTÉE AFFAIBLIE PAR LA FAIBLE INTELLIGIBILITÉ DU DISPOSITIF

La loi de réforme des collectivités territoriales du 16 décembre 2010 contient une seule occurrence du mot « déchets », qui n'intervient qu'au niveau de l'article 63 de ce texte. Cet article pose le principe du transfert automatique du pouvoir de police spéciale liée à l'exercice de certaines compétences, notamment celle des déchets. Ce transfert automatique est tempéré par la possibilité offerte aux maires de s'opposer sous certaines conditions à ce transfert pour leur propre commune. Le transfert automatique des pouvoirs de police spéciale n'est certes pas le thème qui a le plus d'impact sur la gestion opérationnelle des déchets ménagers et assimilés. Il semble toutefois opportun de ne pas écarter ce sujet ; car rédigé a priori en vue de simplifier et rendre plus efficace l'exercice d'une compétence, le dispositif contient des fragilités rédactionnelles qui ont pour effet d'affaiblir sa lisibilité et *in fine* sa mise en œuvre.

Les difficultés temporelles liées à l'exercice par le président de groupement de son pouvoir de renonciation au transfert de compétence en cas de discontinuité territoriale liée à la volonté de certains maires de conserver leur pouvoir de police spéciale

Avant la loi du 16 décembre 2010, le transfert à l'EPCI du pouvoir de réglementation lié à certaines compétences n'était que facultatif. L'article L. 5211-9-2 du CGCT, tel que modifié par le I. de l'article 63 de la loi RCT, prévoit que les transferts de compétences en matière de déchets, assainissement ou aires d'accueil des gens du voyage des communes à la communauté entraînent automatiquement l'octroi au président de l'EPCI, des pouvoirs de police spéciale détenus par les maires dans le champ d'action correspondant. S'agissant non pas de compétences organiques mais de pouvoirs propres du maire, les modalités de transfert obéissent à des règles spécifiques.

Les matières concernées sont listées expressément et la gestion des déchets est directement visée par cette mesure, qui vise à conférer au président de l'EPCI les moyens d'exercer pleinement la compétence qui lui est dévolue. La loi du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales avait déjà permis que certains pouvoirs de police administrative spéciale puissent être transférés aux présidents d'EPCI à fiscalité propre, de manière facultative. Il ne s'agissait que d'une possibilité et celle-ci était conditionnée à l'accord de l'ensemble des maires, sans contrainte temporelle.

ARTICLE L.5211-9-2 DU CODE GÉNÉRAL DES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES

I.- Sans préjudice de l'article L. 2212-2, lorsqu'un établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre est compétent en matière d'assainissement, les maires des communes membres de celui-ci transfèrent au président de cet établissement les attributions lui permettant de réglementer cette activité.

Sans préjudice de l'article L. 2212-2 et par dérogation à l'article L. 2224-16, lorsqu'un groupement de collectivités est compétent en matière de gestion des déchets ménagers, les maires des communes membres de celui-ci ou transfèrent au président de cet établissement les attributions lui permettant de réglementer cette activité.

Par dérogation à l'article 9 de la loi n° 2000-614 du 5 juillet 2000 relative à l'accueil et à l'habitat des gens du voyage, lorsqu'un établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre est compétent en matière de réalisation d'aires d'accueil ou de terrains de passage des gens du voyage, les maires des communes membres de celui-ci transfèrent au président de cet établissement leurs attributions dans ce domaine de compétences.

Les maires des communes membres d'un établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre peuvent transférer au président de cet établissement les prérogatives qu'ils détiennent en application de l'article 23 de la loi n° 95-73 du 21 janvier 1995 d'orientation et de programmation relative à la sécurité pour assurer la sécurité des manifestations culturelles et sportives organisées dans des établissements communautaires.

Sans préjudice de l'article L. 2212-2 et par dérogation aux articles L. 2213-1 à L. 2213-6, lorsqu'un établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre est compétent en matière de voirie, les maires des communes membres peuvent transférer au président de cet établissement leurs prérogatives en matière de police de la circulation et du stationnement.

Sans préjudice de l'article L. 2212-2 et par dérogation aux dispositions de l'article L. 2213-32, lorsqu'un établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre est compétent en matière de défense extérieure contre l'incendie, les maires des communes membres de celui-ci peuvent transférer au président de cet établissement des attributions lui permettant de réglementer cette activité.

II.- Lorsque le président de l'établissement public de coopération intercommunale prend un arrêté de police dans les cas prévus au I du présent article, il le transmet pour information aux maires des communes concernées dans les meilleurs délais.

III.- Dans un délai de six mois suivant la date de l'élection du président de l'établissement public de coopération intercommunale, un ou plusieurs maires peuvent s'opposer, dans chacun des domaines énumérés aux trois premiers alinéas du I, au transfert des pouvoirs de police. A cette fin, ils notifient leur opposition au président de l'établissement public de coopération intercommunale. Il est alors mis fin au transfert pour les communes dont le maire a notifié son opposition.

Dans un délai de six mois suivant son élection, si un ou plusieurs maires des communes concernées se sont opposés au transfert de leurs pouvoirs de police, le président de l'établissement public de coopération intercommunale peut refuser, dans chacun des domaines énumérés aux trois premiers alinéas du I, que les pouvoirs de police spéciale des maires des communes membres lui soient transférés de plein droit. A cette fin, il notifie son opposition à chacun des maires des communes membres. Dans ce cas, le transfert des pouvoirs de police n'a pas lieu.

IV.- Dans les cas prévus aux trois derniers alinéas du I, sur proposition d'un ou de plusieurs maires de communes intéressées, le transfert est décidé par arrêté du ou des représentants de l'Etat dans le ou les départements concernés, après accord de tous les maires des communes membres et du président de l'établissement public de coopération intercommunale. Il y est mis fin dans les mêmes conditions.

Par dérogation à l'alinéa précédent, lorsque l'établissement public de coopération intercommunale est une communauté urbaine, le transfert est décidé par arrêté du ou des représentants de l'Etat dans le ou les départements, après accord du président de la communauté urbaine et des deux tiers au moins des maires de communes membres dont la population représente plus de la moitié de la population totale, ou de la moitié des maires de communes membres dont la population représente plus des deux tiers de la population totale.

V.- Les agents de police municipale recrutés en application du cinquième alinéa de l'article L. 2212-5 et les agents spécialement assermentés peuvent assurer, sous l'autorité du président de l'établissement public de coopération intercommunale, l'exécution des décisions prises conformément aux attributions transférées par les maires des communes membres en vertu du I du présent article.

La nouvelle rédaction de l'article L.5211-9-2 du CGCT évoque désormais la « gestion » des déchets ménagers et non plus seulement leur « élimination ». Les arrêtés ne sont plus pris conjointement par le ou les maires et le président de l'EPCI mais par le seul président de

l'EPCI. Il sont simplement transmis aux maires des communes concernées pour information. Les agents de police municipale et les agents spécialement assermentés peuvent assurer, sous l'autorité du président de l'EPCI, l'exécution des décisions prises en vertu du pouvoir de police transféré.

L'ARTICLE 63 II. DE LA LOI DE RÉFORME DES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES DU 16 DÉCEMBRE 2010

II. — Les transferts prévus au 1° du I de l'article L. 5211-9-2 du même code interviennent au plus tard le premier jour du douzième mois qui suit la promulgation de la présente loi. Toutefois, dans chacun des domaines énumérés aux trois premiers alinéas du même I, un ou plusieurs maires peuvent s'opposer au transfert des pouvoirs de police. A cette fin, ils notifient leur opposition au président de l'établissement public de coopération intercommunale. Le transfert n'a pas lieu pour les communes dont le maire a notifié son opposition. Dans un délai de six mois suivant son élection, si un ou plusieurs maires des communes concernées se sont opposés au transfert de leurs pouvoirs de police, le président de l'établissement public de coopération intercommunale peut refuser, dans chacun des domaines énumérés aux trois premiers alinéas du I, que les pouvoirs de police spéciale des maires des communes membres lui soient transférés de plein droit. A cette fin, il notifie son opposition à chacun des maires des communes membres. Dans ce cas, le transfert des pouvoirs de police n'a pas lieu.

Le transfert automatique, lié à la prise de compétence, est mis en œuvre selon deux dispositifs :

- un dispositif de droit commun consistant à transférer le pouvoir de police spéciale lors de l'élection du président ; dans un délai de six mois suivant la date de cette élection, un ou plusieurs maires peuvent s'opposer au transfert. Après notification de cette opposition au président, il est mis fin au transfert pour les communes dont le maire a exercé son droit d'opposition. Dans le même délai, le président peut à son tour, décider de refuser le transfert du pouvoir de police sur l'ensemble du territoire communautaire.
- Un dispositif transitoire prévu lors de la première mise en œuvre de ces dispositions à compter de l'entrée en vigueur de la loi RCT ; le II de l'article 63 de la loi RCT (non codifié dans le CGCT) précise en effet que « *les transferts prévus au 1° du I de l'article L. 5211-9-2 du même code interviennent au plus tard le premier jour du douzième mois qui suit la promulgation de la présente loi* », soit en l'espèce le 1^{er} décembre 2011. Il est prévu pour ce premier transfert un droit d'opposition des maires des communes membres exercé dans des conditions un peu différentes que lors de l'élection du président : le maire peut notifier à l'EPCI son opposition au transfert du pouvoir entre le 18 décembre 2010, date d'entrée en vigueur de la loi RCT et le 1^{er} décembre 2011. La possibilité (théorique) pour le président de l'EPCI, de refuser le transfert en cas de mitage territorial est prévue. Mais une curiosité rédactionnelle (un copier-coller ?) a reproduit la formulation selon laquelle le président exerce ce refus « *dans un délai de six mois suivant son élection* » ; ce qui

revient à dire que les présidents en cours de mandat n'avaient pas la possibilité d'exercer leur droit de refus, à compter du 1^{er} décembre 2012, à moins qu'ils n'aient été élus depuis moins de six mois, et jusqu'à leur prochaine élection ; cette situation a pour effet de créer un délai de plus de deux ans, du 1^{er} décembre 2011 à l'échéance électorale de mars 2014, entre la date où les maires font connaître au président de l'EPCI leur volonté de conserver leurs pouvoirs de police, et celle où ce dernier est à même d'en tirer les conséquences en renonçant, si tel est son choix, au transfert. Dans la situation des EPCI qui commenceraient à exercer une compétence en cours de mandature, le pouvoir de renonciation ne pourrait pas non plus être exercé de manière immédiate.

Les modalités de l'opposition au transfert des pouvoirs de police spéciale par le président de l'EPCI lors du premier transfert opéré en 2010 sont par conséquent peu intelligibles. Pour le premier transfert opéré en 2010, même si un maire s'était opposé au transfert du pouvoir de police pour sa commune avant le 1^{er} décembre 2011, le président de l'EPCI, à compter de cette date, n'était pas en mesure de refuser à toutes les autres communes membres, le transfert des pouvoirs de police spéciale.

Cette analyse est confirmée par un courrier en date du 31 mars 2011 de la Direction générale des collectivités territoriales qui précise que : « *En cas d'opposition d'un maire au transfert de ses pouvoirs de police spéciale avant le 1^{er} décembre 2011, aucune disposition ne permet dans ce même délai au président de l'EPCI à fiscalité propre de refuser que les pouvoirs de police spéciale des maires des communes membres lui soient transférés de plein droit* ». De même, le ministre de l'Intérieur a répondu le 6 septembre 2011 à une question écrite du député Jacques Le Nay à ce sujet, en précisant qu'il n'envisageait pas de proposer de disposition législative afin d'étendre la capacité de renonciation du président de l'EPCI au transfert des pouvoirs de police au cours de la période transitoire (question écrite n°111407, réponse publiée au Journal officiel le 6 septembre 2011 page 9566).

L'insécurité juridique du transfert « à saute-mouton » du pouvoir de police spéciale

Par ailleurs, l'article L.5211-9-2 du code général des collectivités territoriales contient une autre imprécision rédactionnelle susceptible de limiter la portée de transfert des pouvoirs de police spéciale en matière de gestion des déchets. Dans un contexte en effet où la coopération institutionnelle en matière de traitement des déchets est largement structurée par les transferts en cascade de la compétence déchets des communes membres vers l'EPCI à fiscalité propre, puis de l'EPCI vers le syndicat, l'article L.5211-9-2 du code général

des collectivités territoriales relève plutôt d'une logique de transfert « à saute-mouton » du pouvoir de police spéciale.

Dans sa version telle que modifiée par l'article 63 de la loi RCT du 16 décembre 2010, le deuxième alinéa du I. de l'article L.5211-9-2 CGCT citait « *l'établissement public de coopération communale à fiscalité propre <...> compétent en matière de gestion des déchets* » comme seul organe dont le président était susceptible de bénéficier du transfert des pouvoirs de police spéciale. Cette rédaction excluait donc la possibilité d'un transfert des pouvoirs de police des communes vers les syndicats de communes et les syndicats mixtes.

Introduit par la commission des lois du Sénat, le IV. de l'article 79 de la loi de simplification du droit du 17 mai 2011 modifie l'alinéa 2 du I. du L.5211-9-2 du CGCT en substituant la notion de groupement de collectivités (plus large car intégrant les syndicats mixtes et les syndicats de communes) à celle d'EPCI à fiscalité propre. Lors du débat en séance, le sénateur Dominique Braye avait précisé que cet amendement visait "*à préciser que les communes peuvent transférer leur pouvoir de police en matière de déchets à un syndicat mixte.*" Mais cet amendement n'est pas allé jusqu'au bout de la logique puisque les autres alinéas de l'article L.5211-9-2, concernant par exemple l'exercice du droit d'opposition des maires, et qui ne sont pas spécifiques au domaine des déchets, continuent à ne faire référence qu'à la notion plus restreinte d'EPCI à fiscalité propre.

Surtout, l'alinéa 2 du I. de l'article L.5211-9-2 du CGCT décrit une procédure de transfert direct des pouvoirs de police spéciale en provenance des maires des communes membres à destination du président du groupement dont ces communes sont membres, interdisant du même coup la possibilité pour les présidents des EPCI à fiscalité propre à qui le pouvoir de police spéciale aurait été conféré, de le transmettre à leur tour selon la logique du transfert en cascade. Les présidents des syndicats compétents en matière de déchets (dont certains gèrent la collecte des déchets ménagers ou bien des déchetteries), au titre d'un transfert en cascade, ne peuvent donc bénéficier du transfert des pouvoirs de police spéciale qu'à l'issue d'une procédure de transfert automatique "à saute mouton" peu lisible et insécurisée.

A ces zones d'ombre rédactionnelles, il conviendrait d'ajouter d'autres difficultés de mise en œuvre du transfert de pouvoir de police spéciale "déchets", liées à la portée incertaine de la possibilité pour le président de l'EPCI de faire appliquer les règlements de collecte par des agents assermentés ou des policiers municipaux. L'ADCF et Amorce ont exercé un lobbying conjoint en vue d'attirer l'attention du législateur sur le manque d'intelligibilité de la loi, qui

freine sensiblement la mise en œuvre opérationnelle de la mesure de transfert automatique des pouvoirs de police spéciale en matière de déchets.

Plusieurs amendements à ce sujet ont été débattus lors de la discussion au Sénat de la proposition de loi du sénateur Jean-Pierre Sueur portant diverses dispositions relatives à l'intercommunalité.

- S'agissant du délai, au cours de la période transitoire, pendant lequel le président de l'EPCI peut refuser une compétence qu'il ne pourrait exercer territorialement que d'une manière discontinue, la commission des lois avait retenu un principe consistant à laisser à ce président une période d'un an, entre le 1^{er} janvier et le 31 décembre 2012, afin de pouvoir renoncer, s'il le souhaite, à ce que les pouvoirs de police spéciale des maires des communes membres lui soient transférés de plein droit. Un amendement de la même commission des lois, déposé en séance a substitué à cette période d'un an la règle selon laquelle le président de l'EPCI dispose d'un délai de trois mois, à compter de la réception de la première notification d'opposition, pour exercer son droit de renonciation.
- S'agissant de l'élargissement du périmètre des établissements publics dont le président peut bénéficier de la mesure de transfert des pouvoirs de police, l'article 11 (nouveau) de la proposition de loi Sueur procède à plusieurs insertions afin d'ajouter le terme du « groupement de collectivités territoriales » à côté de celui d'EPCI à fiscalité propre ; surtout il clarifie, pour le transfert de pouvoir de police spéciale du maire en matière de déchets, l'hypothèse du transfert à saute-mouton, au président du groupement auquel la compétence déchets a été transférée en cascade.

Mais le sort de cette proposition de loi, adoptée en première lecture par la nouvelle majorité sénatoriale le 4 novembre 2011, est incertain compte tenu du contexte politique actuel. Une proposition de loi visant à assouplir les règles relatives à la refonte de la carte intercommunale, déposée par le député du Jura et président de l'AMF Jacques Pélissard le 8 novembre dernier, est également en discussion. La proposition sera examinée par l'Assemblée nationale en séance à partir du 9 février 2011.

Lors de la réunion de la commission des lois du 25 janvier, un article 5 quater a été ajouté à cette proposition de loi. Cet article a également pour objet de préciser les conditions d'opposition par les maires au transfert des pouvoirs de police spéciale, et de clarifier les conditions de transfert en matière de déchets ménagers. Il ouvre lui aussi une nouvelle fenêtre de trois mois pour permettre l'exercice des pouvoirs de refus des transferts de

pouvoirs de police spéciale dans de bonnes conditions, après clarification des modalités de transfert.

Dernière minute : adoption définitive de la loi Pélissard et clarification des modalités de transfert des pouvoirs de police spéciale des ordures ménagères

La loi n°2012-281 du 29 février visant à assouplir les règles relatives à la refonte de la carte intercommunale a pour effet de clarifier les imprécisions nées de la loi du RCT du 16 décembre 2010, notamment dans l'hypothèse d'une commune membre d'un EPCI à fiscalité propre ayant lui-même transféré la compétence déchets reçue de ses adhérents à un syndicat. Le transfert automatique des pouvoirs de police spéciale du maire pourra être effectué vers ce groupement, y compris lorsque la commune est membre d'un EPCI à fiscalité propre. Dans cette hypothèse, de manière temporaire, les maires pourront s'opposer, dans un délai de trois mois à compter de la promulgation de la loi 2012, au transfert des pouvoirs de police au président du syndicat mixte en notifiant leur opposition au président du syndicat. Le président de l'EPCI (syndicat de commune ou EPCI à fiscalité propre mais pas syndicat mixte) dispose du même délai pour s'opposer au transfert des pouvoirs de police spéciale en cas d'opposition d'un ou plusieurs maires.

En tout état de cause, dans l'attente de la correction définitive des problèmes rédactionnels posés par la mesure de transfert automatique des pouvoirs de police spéciale, notre enquête a cherché à évaluer la façon dont les groupements de collectivité ont réceptionné, au 1er décembre 2011, ce dispositif peu lisible.

5 groupements (moins de 3 %) seulement ont déclaré bénéficier du transfert optionnel du pouvoir spéciale "déchets" avant la loi RCT du 16 décembre 2010.

52 groupements interrogés (30 %), parmi lesquels 20 syndicats, déclarent avoir été confrontés à l'exercice par les maires des communes de leur territoire, de leur droit d'opposition au transfert des pouvoirs de police spéciale au cours de la première période.

18 des 52 groupements (34 %) déplorent les difficultés posées par cette discontinuité territoriale. Ces difficultés sont le plus souvent décrites en termes de manquement à la cohérence d'action nécessaire sur l'ensemble du territoire. Ainsi, la communauté d'agglomération de Saumur (Maine-et-Loire, 32 communes, 60.000 habitants) regrette une *"différenciation de l'exercice du pouvoir de police selon les communes, pour le même domaine de compétence"*. La communauté d'agglomération du Lac du Bourget (Savoie, 18 communes, 55.088 habitants) déplore un *"problème d'organisation du service sur un territoire à géométrie variable et avec des principes d'application variables entre commune"*. La communauté d'agglomération Orléans-Val-de-Loire aurait souhaité quant à elle une *"cohérence d'approche sur un même territoire pour l'application d'un unique règlement de collecte par exemple"*. Tandis que la communauté d'agglomération CIVIS (Ile de la Réunion, 6 communes, 165.000 habitants) regrette l'impossibilité d'organiser et de mutualiser les services et d'assurer une cohérence d'intervention sur le tout le territoire. En Loire-Atlantique, la communauté de Communes du secteur de Derval (7 communes, 9.576

habitants) souhaiterait mettre en œuvre *“une réponse homogène et cohérente sur l'ensemble du territoire”*. La communauté d'agglomération de la Presqu'île de Guérande - CAP Atlantique (15 communes, 72.000 habitants), est confrontée parfois à une *“absence d'homogénéité de traitement du sujet selon les communes et la volonté politique de la commune”*. En Haute-Garonne, le Sivom Saint-Gaudens-Montréjeau-Aspet regrette le *“manque d'uniformisation dans les actions menées”*.

Une autre doléance concerne le manque de moyens pour exercer cette compétence. Ainsi, la communauté d'agglomération Saint-Etienne Métropole critique l'absence de moyens pour exercer ce nouveau pouvoir. Ce problème est d'autant plus ressenti que le périmètre du groupement est grand. Dans le département de la Sarthe, le SMIRGEOMES (7 communautés, 4 communes isolées) recouvre un territoire de plus de 1.500 km², ce qui induit des *“problèmes de proximité et de moyens humains”*.

L'impossibilité de faire preuve d'autorité face aux infractions revient aussi souvent parmi les doléances exprimées. Pour la communauté d'agglomération Plaine centrale du Val-de-Marne (3 communes, 153.000 habitants), *“l'absence de pouvoir de police de l'autorité opérationnelle pose de réels problèmes de respect des consignes et règles de collecte”*. Le syndicat mixte Val-Eco (Loir-et-Cher, 5 communautés, 120.000 habitants) se retrouve dans *“l'impossibilité de contrôler et mandater les dépôts sauvages ; seule la commune peut faire ce travail, mais n'a pas forcément la volonté politique”*. Enfin, c'est parfois le manque de volontarisme des élus communaux dans l'application des pouvoirs de police spéciale qui est mis en avant. Le CALITOM, en Charentes (1 syndicat, 22 communautés, 24 communes isolées), ne peut que constater la *« difficulté à faire appliquer par les élus le règlement de collecte et le règlement déchetteries auprès des usagers en infraction »*

D'autres groupements mettent plutôt en avant l'iniquité ainsi que l'illisibilité ressenties par les usagers confrontés aux différences de traitement, En Gironde, le SEMOCTOM (12 communautés, 97.000 habitants) décrit des relations sensibles *“avec des habitants qui connaissent des gens sur des communes à côté et qui auront eux aussi du mal à se retrouver”*. Il constate un *“problème dans la gestion quotidienne lorsqu'il y a des cas de figures différents qui nécessitent des argumentations, puis des procédures différentes”*. Même constat dans la Creuse où le SIERS (1 syndicat, 5 communautés, 60.000 habitants) constate un *“inégalité de traitement des usagers”*.

Ce même syndicat reconnaît une *“hésitation permanente sur la capacité à intervenir ou non”*. En Seine-et-Marne, le Smitom Centre-Ouest (2 syndicats, 4 communautés et 1 commune

isolée, 289.968 habitants) a vu le préfet contester la possibilité pour le Smitom de se voir transférer cette compétence : *“au delà de cet obstacle juridique, l'exercice d'un pouvoir de police pour les déchets ménagers pose un réel problème d'interprétation de la portée de ce pouvoir, et des difficultés liées à la discontinuité de l'exercice de ce pouvoir, avec en plus une totale illisibilité pour les administrés”*.

CONCLUSION

L'enquête Amorce / Ademe sur l'impact de la réforme territoriale sur la gestion des déchets était structurée par cinq axes de recherche.

- Une première partie cherchait à mesurer l'état d'avancement des SDCI et plus spécifiquement des modifications de périmètre des groupements en charge de la gestion des déchets. Elle met en avant, sans réel surprise, un mouvement de concentration et de recomposition d'une intensivité variable selon le type de structure de coopération, avec pour les syndicats un impact territorial limité mais un impact organisationnel réel.
- Une deuxième partie proposait d'évaluer l'impact du redécoupage intercommunal et syndical sur l'exercice opérationnel de la collecte et du traitement des déchets. Elle démontre des implications pratiques essentiellement axées sur la modification des schémas opérationnels et l'adaptation des contrats de gestion du service public des déchets.
- Une troisième partie abordait une dimension de la loi RCT moins connue, mais qui *in fine* pourrait avoir une influence déterminante sur l'évolution de la gestion des déchets. Il s'agit des possibilités nouvelles de conventions de coopération entre groupements. Elle révèle un véritable intérêt des groupements pour aller de l'avant sur la voie d'une plus grande mutualisation des équipements et des services ainsi qu'un certain "attentisme" des acteurs.
- La quatrième partie cherchait à appréhender l'interaction éventuelle des enjeux de la planification territoriale en matière de déchets avec la réforme territoriale. Elle met en exergue l'introuvable articulation entre le schéma départemental de coopération intercommunale et le plan départemental (ou régional) d'élimination des déchets.
- La cinquième partie se plaçait sur le terrain des difficultés éventuelles posées par le transfert automatique des pouvoirs de police spéciale en matière de déchets, des maires au président de la communauté. Elle dévoile de réelles inquiétudes concernant les modalités opérationnelles de mise en œuvre (et donc la portée) de ce transfert, au regard de la faible intelligibilité du dispositif législatif.

Au final, le caractère inabouti des recompositions à l'œuvre et l'instabilité de certaines dispositions transitoires a rendu délicate l'observation des effets de loi RCT du 16 décembre 2010 sur l'exercice de la compétence déchets, d'autant plus que ces effets ne se limitent pas à la simplification de la carte intercommunale et syndicale. L'excellent taux de réponse (71 %) et la qualité des témoignages a néanmoins permis à l'enquête conduite par Amorce avec le soutien de l'Ademe, de poser des jalons utiles pour se repérer dans un environnement territorial en profonde mutation. Il sera nécessaire de refaire le point lorsque les processus de rapprochements institutionnels seront plus avancés : des sujets certainement sous-estimés au jour d'aujourd'hui du fait de la prépondérance des préoccupations opérationnelles, tels que celui de la convergence fiscale ou celui de la succession patrimoniale, ne manqueront pas d'émerger et nécessiteront alors une analyse plus au fond.

ANNEXE - LE QUESTIONNAIRE D'ENQUÊTE

EFFETS DE LA RÉVISION DE LA CARTE INTERCOMMUNALE ET SYNDICALE SUR LES PÉRIMÈTRES DES GROUPEMENTS EN CHARGE DE LA GESTION DES DÉCHETS

L'article L. 5210-1-1 du code général des collectivités territoriales introduit par l'article 35 de la loi RCT prévoit l'élaboration par le préfet d'un projet de schéma départemental de coopération intercommunale (SDCI). Ce projet tel qu'initié par le préfet propose t-il une modification du périmètre territorial de votre groupement ?

Les projets de SDCI des préfets ont été soumis à la concertation. Les commissions départementales de coopération intercommunale (CDCI) disposaient d'un pouvoir d'amendement, dont l'exercice suppose cependant de réunir la majorité des deux tiers.

Votre groupement a-t-il émis un avis lors de la consultation sur le projet du préfet ?

Si oui, quelle a été votre position ?

La commission départementale de coopération intercommunale a t-elle exercé son pouvoir d'amendement en vue de modifier le projet du préfet de changer le périmètre de votre groupement ?

La commission départementale de coopération intercommunale peut, à la majorité des deux tiers de ses membres, amender le projet de SDCI établi par le préfet.

Si oui, en quel sens ?

La proposition de modification a t-elle été retenue ?

Au 31 décembre 2011, le schéma de coopération intercommunale de votre département a t-il été publié définitivement comme le prévoit l'article 37 de la loi RCT ?

Comment est-il prévu de faire éventuellement évoluer le périmètre de votre groupement (plusieurs réponses possibles) ? Pouvez-vous éventuellement préciser pour chaque cas de figure le delta de population ?

- Intégration de nouveaux membres
- Perte de membres
- Dissolution et absorption par un EPCI
- Fusion avec un autre groupement de collectivités
- Absorption d'un syndicat de communes
- Autre (préciser)

EFFETS DE LA RÉVISION DE LA CARTE INTERCOMMUNALE ET SYNDICALE SUR L'ACTIVITÉ OPÉRATIONNELLE

Le changement éventuel de périmètre aura-t-il un impact à terme sur l'exercice de votre activité ?

- En termes de modification des compétences exercées ?
- En termes de convergence tarifaire et fiscale (TEOM / REOM) ?
- En termes de gestion de la collecte sélective ?
- En termes de révision de l'organisation opérationnelle de la collecte ou du traitement ?
- En termes d'autonomie de traitement (face aux éventuelles pénuries d'exutoire) ?
- En termes de révision du pacte financier qui lie vos membres ?
- En termes d'évolution des relations contractuelles que votre groupement entretient avec ses prestataires et partenaires ?

COOPÉRATION ET MUTUALISATIONS CONVENTIONNELLES : LES QUESTIONS POSÉES

Votre structure est-elle déjà engagée dans une forme conventionnelle de coopération ou de mutualisation (charte de coopération, convention de partenariat, convention de mise à disposition, ...) avec d'autres groupements en charge de la gestion des déchets ?

Introduits par la loi RCT, les articles L.5111 et L.5111-1-1 notamment du CGCT assouplissent sensiblement les possibilités de coopération et de mutualisation de ressources entre deux groupements de collectivités.

De quelle philosophie cette coopération / mutualisation vous paraît-elle relever ?

- franchir une étape préalable à un rapprochement institutionnel ultérieur
- concilier développement d'économies d'échelle et indépendance institutionnelle
- mieux planifier et rationaliser le dimensionnement des équipements
- optimiser le fonctionnement des installations (apport de tonnages extérieurs ou lutte contre les carences en exutoire)
- parfaire le service apporté aux usagers à moyens constants
- renforcer la cohésion territoriale de la politique "déchets" (communication, prévention, ...)
- autre (préciser)

De quelle nature est la mutualisation engagée ?

- groupement de commandes
- prestation de services
- mise à disposition d'agent(s)
- mise à disposition de service(s) complet(s)
- gestion unifiée (partage d'une direction générale)
- mise à disposition d'équipement(s)
- autre (préciser)

Votre groupement envisage t-il un projet de coopération ou de mutualisation de nature conventionnelle en lien avec un autre groupement ?

De quelle philosophie ce projet de coopération / mutualisation vous paraît-il relever ?

- franchir une étape préalable à un rapprochement institutionnel ultérieur
- concilier développement d'économies d'échelle et indépendance institutionnelle
- mieux planifier et rationaliser le dimensionnement des équipements
- optimiser le fonctionnement des installations (apport de tonnages extérieurs ou lutte contre les carences en exutoire)

- parfaire le service apporté aux usagers à moyens constants
- renforcer la cohésion territoriale de la politique "déchets" (communication, prévention, ...)
- autre (préciser)

ARTICULATION DE LA PLANIFICATION DÉCHETS ET DE LA RCT

A votre connaissance, une articulation a-t-elle été mise en place entre l'élaboration du schéma départemental de coopération intercommunale prévu par l'article L. 5210-1-1 de la loi RCT et le pilotage du plan départemental de prévention et de gestion des déchets non dangereux ?

Préciser :

L'article L.1111-9.-I. du CGCT introduit par l'article 75 de la loi RCT prévoit un schéma régional d'organisation des compétences et de mutualisation des services après l'élection des conseillers territoriaux en 2014.

A votre connaissance, y a-t-il eu des réflexions dans votre région sur l'articulation des compétences entre le conseil régional (compétent en matière de planification de la gestion des déchets dangereux) et le conseil général (compétent en matière de planification de la gestion des déchets non dangereux) ?

Votre groupement participe-t-il à ces réflexions ?

Si oui, de quelle manière ?

TRANSFERT AUTOMATIQUE DES POUVOIRS DE POLICE SPÉCIALE : LES QUESTIONS POSÉES

Votre structure (EPCI à fiscalité propre) bénéficiait-elle d'un transfert du pouvoir de police « déchets » avant la réforme territoriale ?

Le transfert automatique du pouvoir de police « déchets » peut sous certaines conditions faire l'objet d'un refus de la part de chaque maire. Un ou plusieurs maires de communes membres de votre groupement ont-ils exercé leur droit d'opposition au transfert du pouvoir de police « déchets » ?

Le cas échéant, l'absence de continuité territoriale dans l'exercice supra-communal du pouvoir de police spéciale vous paraît-il constituer une difficulté de fonctionnement ?