

GUIDE

DE L'ÉLU LOCAL ET INTERCOMMUNAL

ÉNERGIES
EAU & ASSAINISSEMENT
E-COMMUNICATIONS
VALORISATION DES DÉCHETS



Madame, Monsieur le Maire,
Mesdames et Messieurs
les adjoints et conseillers
municipaux,

Madame, Monsieur le Président,
Mesdames et Messieurs
les délégués intercommunaux,

Nouvellement élu(e) cette année ou réélu(e), vous êtes en charge dans votre commune ou intercommunalité de services publics touchant au plus près la vie de vos administrés.

Pour certains d'entre eux, les services publics en réseaux, cette gestion est le plus souvent conduite à l'échelon intercommunal, la mutualisation des moyens autorisant une expertise technique, difficile à mettre en œuvre à l'échelle d'une commune isolée, si importante soit-elle. Il s'agit de services publics essentiels, avec une incidence forte dans la vie de tous les jours : l'alimentation en eau potable et l'assainissement, l'accès à l'électricité et/ou au gaz, la gestion et la valorisation des déchets, la téléphonie et le très haut débit. Ces services publics sont aussi des outils d'aménagement du territoire : comme l'électrification hier, le très haut débit permet le dynamisme économique, mais aussi le désenclavement.

Ce guide a vocation à vous faire découvrir la complexité de ces services publics mais également de vous accompagner pour la définition de votre politique, par une approche technique et juridique précise. Ce guide détaille les rôles respectifs de l'État, des collectivités organisatrices des services publics et, le cas échéant, des entreprises délégataires. Il aborde également les questions de démocratie participative, afin de garantir l'exercice du service public en parfaite adéquation avec les besoins des citoyens.

Ce guide est également décliné en fascicules distincts. Vous avez en main celui qui est consacré à la compétence « déchets ». N'hésitez pas à contacter la FNCCR si vous souhaitez en savoir davantage sur les autres compétences.

Nous vous en souhaitons une bonne lecture.



1	Historique	6
2	Définitions des déchets	6
2.1.	Un déchet	6
2.2.	Les déchets ménagers	8
2.3.	Les déchets d'activités économiques	8
3	Les déchets en France	9
4	Périmètre de la compétence définie par le Code général des collectivités territoriales	10
5	Les collectes	11
6	Les différents types d'installations de gestion des déchets	12
7	Hierarchie de traitement	16
8	Planification	17
9	Responsabilité élargie des producteurs (REP)	18
10	Financement et taxe	21
11	Modes de gestion	23
12	Démocratie participative	24
12.1.	Démocratie participative et gestion des services publics locaux : les CCSPL	24
12.2.	Participation des usagers des services publics de valorisation et de traitement des déchets dans le cadre des CCSPL	32

1 HISTORIQUE

Le 24 novembre 1883, Eugène Poubelle, préfet de la Seine, signe un arrêté qui oblige les propriétaires parisiens à fournir à chacun de leurs locataires un récipient muni d'un couvercle. Ainsi naissent les poubelles. Parallèlement commence le ramassage de la boîte à ordures qui prendra rapidement le nom de poubelle.

Le préfet Poubelle avait tout prévu : dimension et contenance des boîtes et même la collecte sélective - bien que ce règlement n'ait été que partiellement respecté.

Il aura fallu attendre près d'un siècle entre l'invention de la poubelle et la mise en place d'une véritable collecte et de lieux de stockage des déchets. En 1975, la loi confie aux collectivités locales la responsabilité d'organiser la collecte des déchets, ainsi que leur traitement ou leur stockage dans un lieu agréé.

Devant le développement des décharges et les problèmes de pollution, la loi est modifiée en juillet 1992 : les collectivités locales doivent s'organiser pour supprimer les dépôts sauvages et valoriser les déchets.

2 DÉFINITIONS DES DÉCHETS

2.1. Un déchet

Est un déchet toute substance ou tout objet, ou plus généralement tout bien meuble, dont le détenteur se défait ou dont il a l'intention ou l'obligation de se défaire.

Est réputé abandon tout acte tendant, sous le couvert d'une cession à titre gratuit ou onéreux, à soustraire son auteur aux prescriptions législatives et réglementaires¹.

■ Les déchets dangereux

Les déchets sont considérés comme dangereux s'ils présentent une ou plusieurs des propriétés suivantes : explosif, comburant, inflammable, irritant, nocif, toxique, cancérogène, corrosif, infectieux, toxique pour la reproduction, mutagène, écotoxique...²

¹ Respectivement articles L.541-1-1 et L.541-3 du Code de l'environnement.

² Annexes I et II de l'article R.541-8 du Code de l'environnement.

■ Les déchets non dangereux

Les déchets non dangereux sont les déchets qui ne présentent aucune des caractéristiques relatives à la "dangerosité" mentionnées dans l'annexe I de l'article R.541-8 du Code de l'environnement (toxique, explosif, corrosif...).

Ce sont les déchets "banals" des entreprises, commerçants et artisans (papiers, cartons, bois, textiles...) et les déchets ménagers³.

■ Les déchets inertes

Un déchet inerte est un déchet qui ne subit aucune modification physique, chimique ou biologique importante, ne se décompose pas, ne brûle pas, ne produit aucune réaction physique ou chimique, n'est pas biodégradable et ne détériore pas les matières avec lesquelles il entre en contact d'une manière susceptible d'entraîner des atteintes à l'environnement ou à la santé humaine⁴.

Les déchets inertes sont des solides minéraux qui ne subissent aucune transformation physique, chimique ou biologique importante : pavés, sables, gravats, tuiles, béton, ciment, carrelage. Ils proviennent des chantiers du bâtiment et des travaux publics, mais aussi des mines et des carrières.

■ Les biodéchets

Les biodéchets sont des déchets non dangereux, biodégradables, de jardin ou de parc, alimentaires ou de cuisine issus notamment des ménages, des restaurants, des traiteurs ou des magasins de vente au détail, ainsi que tout déchet comparable provenant des établissements de production ou de transformation de denrées alimentaires⁵.

■ Les déchets toxiques en quantités dispersées (DTQD)

Les déchets toxiques en quantités dispersées sont des déchets dangereux produits en petites quantités par les ménages, les commerçants ou les PME (garages, coiffeurs, laboratoires photo, imprimeries, laboratoires de recherche...). Ils doivent être traités avec les déchets dangereux.

Le détenteur doit les faire éliminer ou valoriser dans des installations classées pour la protection de l'environnement (ICPE).

³ Article R.541-8 du Code de l'environnement.

⁴ Article R.541-8 du Code de l'environnement.

⁵ Article R.541-8 du Code de l'environnement.

Les déchets ultimes

Un déchet ultime n'est plus susceptible d'être réutilisé ou valorisé dans les conditions techniques et économiques du moment, notamment par extraction de la part valorisable ou par réduction de son caractère polluant ou dangereux⁶.

Les installations d'élimination des déchets par stockage ne sont autorisées à accueillir que des déchets ultimes.

Le caractère ultime d'un déchet n'est pas fonction des caractéristiques "physico-chimiques" du déchet mais s'apprécie en fonction du système global de collecte et de traitement⁷.

2.2. Les déchets ménagers

Depuis le décret n° 2011-828 du 11 juillet 2011, le Code de l'environnement définit le déchet ménager comme tout déchet, dangereux ou non dangereux, dont le producteur est un ménage⁸.

2.3. Les déchets d'activités économiques

Les déchets d'activités économiques sont tout déchet, dangereux ou non dangereux, dont le producteur initial n'est pas un ménage⁹. Les déchets d'origine commerciale ou artisanale sont collectés par la commune si, eu égard à leurs caractéristiques et aux quantités produites, ils peuvent être éliminés sans sujétions techniques particulières et sans risques pour les personnes ou l'environnement. Pour financer le traitement de ces déchets, les communes ou leurs groupements compétents doivent mettre en place une redevance spéciale¹⁰.

Les commerçants, les artisans, et les petites entreprises sont tenus de faire valoriser leurs déchets d'emballages. Cependant, en dessous d'un volume hebdomadaire de 1 100 litres, ils peuvent les faire prendre en charge par la collectivité, si celle-ci les accepte¹¹.

Ces déchets ne peuvent être déposés dans des installations de stockage recevant d'autres catégories de déchets.

⁶ Article L.541-2-1 du Code de l'environnement.

⁷ Article L.541-2-1 du Code de l'environnement et c.Circulaire du 27 juin 2002 relative à l'échéance du 1^{er} juillet 2002 sur les déchets, non publiée au JO.

⁸ Décret n° 2011-828 du 11 juillet 2011 portant diverses dispositions relatives à la prévention et à la gestion des déchets, JO du 12 juillet 2011, article R.541-8 du Code de l'environnement, articles L.2224-13 et suivants du Code général des collectivités territoriales.

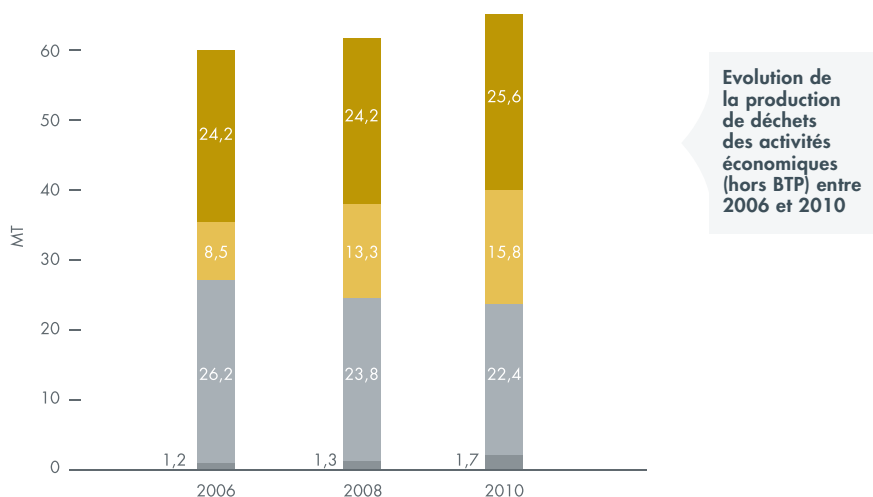
⁹ Décret n° 2011-828 du 11 juillet 2011 portant diverses dispositions relatives à la prévention et à la gestion des déchets, JO du 12 juillet 2011 et article R.541-8 du Code de l'environnement.

¹⁰ Articles R.2224-28 et L.2333-78 du Code général des collectivités territoriales.

¹¹ Article R.543-67, articles R.541-7 à R.541-11 du Code de l'environnement.

LES DÉCHETS EN FRANCE

En 2010, la production totale de déchets en France s'est élevée à 355 millions de tonnes (3% de plus qu'en 2008). Les déchets des activités économiques (DAE), c'est-à-dire les déchets qui ne sont pas produits par les ménages, et notamment les déchets du secteur des bâtiments et travaux publics (BTP) représentent la part la plus importante : 329 millions de tonnes en 2010, dont 260 millions au titre du secteur de la construction (73% du total des déchets produits en France).

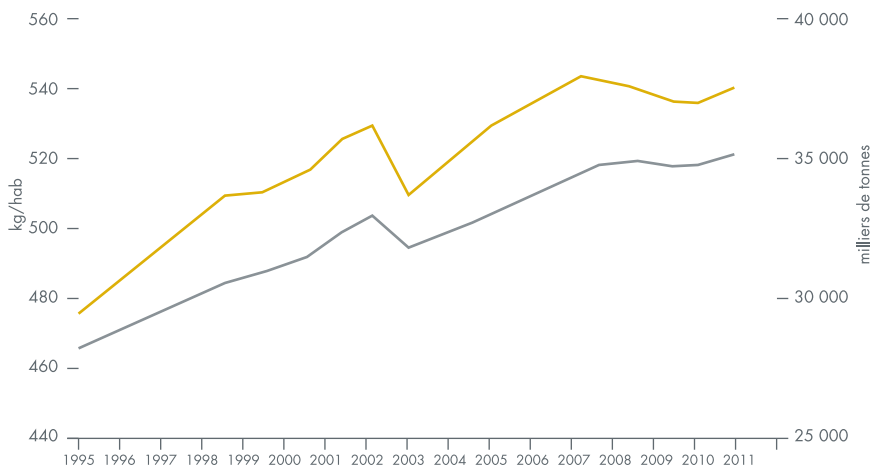


(source : MEDDE)

Relèvent de la responsabilité des collectivités locales ou de leurs groupements, l'ensemble des déchets produits par les ménages et des déchets dits « assimilés », qu'ils soient collectés de façon régulière ou occasionnelle. Les déchets assimilés regroupent les déchets des activités économiques qui, compte tenu de leurs caractéristiques et des quantités produites, peuvent être collectés ensemble sans sujétions techniques particulières. On estime à environ 20% la part des assimilés dans le flux des déchets ménagers et assimilés.

Entre 1995 et 2011, la production de déchets ménagers et assimilés (DMA) est passée de 476 à 538 kg par habitant, soit une augmentation de 13%. Au total, 35 millions de tonnes de déchets ménagers et assimilés ont été produits en 2011, soit 6,3 millions de tonnes de plus qu'en 1995.

**Evolution de la production
de déchets ménagers
et assimilés entre
1995 et 2011**



(source : Projet de plan national de prévention des déchets : 2014-2020 - Ministère de l'Ecologie du Développement Durable et de l'Energie, novembre 2013)

PÉRIMÈTRE DE LA COMPÉTENCE DÉFINIE PAR LE CODE GÉNÉRAL DES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES

La commune assure la collecte et le traitement des déchets des ménages. **Les communes peuvent transférer** à un établissement public de coopération intercommunale ou à un syndicat mixte, **soit l'ensemble de la compétence de collecte et de traitement des déchets des ménages, soit la partie de cette compétence comprenant le traitement**, ainsi que les opérations de transport qui s'y rapportent.

Les EPCI ou syndicats disposant ainsi de la compétence collecte et traitement qui leur est confiée par les communes, peuvent eux aussi transférer le traitement à une autre structure intercommunale. Ainsi, les transferts de compétence autorisés sont dits « en cascade », tandis que les transferts « en étoile » ne le sont plus. Les opérations de transport, de transit ou de regroupement qui se situent à la jonction de la collecte et du traitement peuvent être intégrées à l'une ou l'autre de ces deux missions.

Les collectivités assurent la collecte et le traitement des déchets d'activités économiques, qu'elles peuvent, eu égard à leurs caractéristiques et aux quantités produites, collecter et traiter sans sujétions techniques particulières¹².

L'étendue des prestations afférentes aux services est fixée par les communes ou leurs groupements dans le cadre des plans de prévention et de gestion des déchets¹³.

Le maire peut régler la présentation et les conditions de la remise des déchets en fonction de leurs caractéristiques. Il fixe notamment les modalités de collectes sélectives et impose la séparation de certaines catégories de déchets, notamment du papier, des métaux, des plastiques et du verre, pour autant que cette opération soit réalisable d'un point de vue technique, environnemental et économique¹⁴.

LES COLLECTES

Chaque schéma de collecte est caractérisé par trois composantes principales :

- le mode de collecte (en apport volontaire ou au porte-à-porte ; collecte par foyer ou collecte regroupée) ;
- le type de produits collectés (fraction recyclable des emballages ménagers et journaux-magazines ; fraction fermentescible des ordures ménagères ; fraction résiduelle) ;
- l'organisation de la collecte (choix des fréquences, composition des équipes).

L'analyse repose sur deux indicateurs techniques : le litrage de contenant alloué par habitant et la performance horaire.

La performance de collecte des OMR (ordures ménagères résiduelles) continue toujours de diminuer au profit des collectes séparées d'emballages et papiers des ménages, ainsi que de biodéchets/déchets verts. Entre 2009 et 2011, les quantités d'OMR collectées par habitant ont diminué de 10 kg par habitant et par an. En 2009, c'était déjà une baisse de 18 kg par habitant et par an qui avait été enregistrée par rapport à 2007. Au total, cela représente une diminution des performances de collecte de près de 9% entre 2007 et 2011 (-7% des tonnages).

Les OMA (ordures ménagères et assimilées) sont constituées des ordures ménagères résiduelles (OMR) et des déchets collectés séparément, soit en porte à porte, soit en apport volontaire : verre, emballages et papiers des ménages. Elles comprennent également à la marge, les collectes séparées de biodéchets alimentaires (source ADEME).

¹² Articles L.2224-13 et L.2224-14 du Code général des collectivités territoriales.

¹³ Article L.2224-15 du Code général des collectivités territoriales.

¹⁴ Article L.2224-16 du Code général des collectivités territoriales.

LES DIFFÉRENTS TYPES D'INSTALLATIONS DE GESTION DES DÉCHETS

Installations de tri/transit/regroupement

- Installation de transit : installation recevant des déchets et les réexpédiant sans réaliser d'opérations sur ces derniers autres qu'une rupture de charge et un entreposage temporaire dans l'attente de leur reprise et leur évacuation vers une installation de traitement.
- Installation de regroupement : installation recevant des déchets et les réexpédiant, après avoir procédé à leur déconditionnement et reconditionnement, voire leur sur-conditionnement pour constituer des lots de tailles plus importantes. Les opérations de déconditionnement et de reconditionnement ne doivent pas conduire au mélange de déchets de natures et de catégories différentes.
- Installation de tri : installation recevant des déchets et les réexpédiant, après avoir procédé à la séparation des différentes fractions élémentaires les composant, sans modifier leur composition physico-chimique.

Ainsi, ces opérations ne peuvent être réalisées si elles conduisent à la modification des caractéristiques physico-chimiques intrinsèques des déchets entrants ou à la modification de leurs propriétés de dangers. Lorsque cette séparation nécessite une modification des propriétés physico-chimiques des déchets entrants, l'opération prend la qualification de traitement¹⁵.

Un règlement de collecte peut être élaboré par la collectivité pour préciser l'ensemble des consignes pour l'usager (par exemple en terme de tri, de fréquence des collectes, de plage horaire pour la présentation des bacs...).

Installations de collecte de déchets apportés par leur producteur (déchèterie)

C'est un espace aménagé, gardienné et clôturé, ouvert aux particuliers et éventuellement, si la collectivité le décide (et avec application de redevance spéciale normalement) aux artisans et commerçants, pour le dépôt de certains de leurs déchets lorsqu'ils sont triés.

¹⁵ Article R.541-8 du Code de l'environnement, circulaire du 24 décembre 2010 relative aux modalités d'application des décrets n° 2009-1341, 2010-369 et 2010-875 modifiant la nomenclature des installations classées exerçant une activité de traitement de déchets, JO du 25 janvier 2011.

Une déchèterie accueille notamment les matériaux qui ne peuvent être collectés par le service de ramassage traditionnel des ordures ménagères, en raison de leur taille (encombrants), de leur volume (déchets verts), de leur densité (gravats, déchets de démolition, déblais, terre), ou de leur nature (batteries, huiles usagées, médicaments, solvants, peintures, acides et bases, produits phytosanitaires, DEEE...).

Il s'agit d'un lieu d'un apport volontaire des déchets triés, qui permet ensuite :

- d'orienter les déchets vers des filières de valorisation,
- de regrouper les déchets dangereux en évitant des transferts de pollutions,
- d'éviter les dépôts sauvages¹⁶.

Un règlement de déchèterie peut être rédigé par la collectivité. Il peut en définir les horaires, le nombre de passage autorisé, les conditions d'accès, les déchets acceptés...

Plateformes de compostage

Certaines installations sont dédiées aux opérations de compostage, c'est-à-dire au recyclage de déchets organiques d'origine végétale ou animale afin de produire un fertilisant naturel : **le compost**. Après broyage, les déchets subissent une fermentation aérobie (en présence d'air) qui les transforme en un produit utilisable comme amendement agricole.

Les pouvoirs publics encouragent le développement du compostage des bio-déchets (fraction fermentescible des ordures ménagères mais aussi boues de station d'épuration, déchets organiques, déchets végétaux).

La réglementation des composts (même si les composts sont cédés gratuitement aux habitants de la commune par exemple) impose la conformité à la norme NF U 44-051 d'application obligatoire¹⁷.

¹⁶ Arrêté du 27 mars 2012 relatif aux prescriptions générales applicables aux installations classées pour la protection de l'environnement soumises à déclaration sous la rubrique n° 2710-1 (installations de collecte de déchets dangereux apportés par leur producteur initial).

Arrêté du 27 mars 2012 relatif aux prescriptions générales applicables aux installations classées pour la protection de l'environnement soumises à déclaration sous la rubrique n° 2710-2 (installations de collecte de déchets non dangereux apportés par leur producteur initial).

Arrêté du 26 mars 2012 relatif aux prescriptions générales applicables aux installations classées relevant du régime de l'enregistrement au titre de la rubrique n° 2710-2 (installations de collecte de déchets non dangereux apportés par leur producteur initial) de la nomenclature des installations classées pour la protection de l'environnement, JO du 6 avril 2012.

¹⁷ Articles L.255-1 à L.255-11 du Code rural.

Circulaire du 25 juillet 2006 relative à la nouvelle version de la norme NF U 44-051 « matières et supports de culture ».

Circulaire du 27 février 2009 concernant l'entrée en application de la norme NF U 44-051 relative aux amendements organiques.

Depuis le 1^{er} janvier 2012, les producteurs ou détenteurs de quantités importantes de biodéchets sont tenus de mettre en place un tri à la source et une valorisation organique. Il est donc essentiel pour la collectivité soucieuse de la gestion des déchets organiques de son territoire, de dresser un bilan des initiatives des gros producteurs (grande distribution, industriels, restaurateurs...) sur son territoire, pour les compléter ou les initier si elle le souhaite¹⁸.

Autour de la production de compost et afin de réduire les déchets collectés, les opérations suivantes peuvent être mises en place :

- distribution de composteurs individuels pour les usagers le souhaitant ;
- mise à disposition de composteurs en pieds d'immeuble pour l'habitat collectif.

Ces pratiques s'accompagnent d'une courte formation afin que le compost obtenu soit de qualité et que les conditions d'hygiène soient respectées.

Méthaniseurs

La méthanisation (encore appelée digestion anaérobie) est une technologie basée sur la dégradation par des micro-organismes de la matière organique, en conditions contrôlées et en l'absence d'oxygène (réaction en milieu anaérobie, contrairement au compostage qui est une réaction aérobie).

Cette dégradation aboutit à la production :

- d'un produit humide riche en matière organique partiellement stabilisée appelé digestat. Le retour au sol du digestat est généralement envisagé avec ou sans phase de maturation par compostage ;
- de biogaz, mélange gazeux composé de méthane et de gaz principalement. Cette énergie renouvelable peut être utilisée sous différentes formes : production d'un carburant, injection dans le réseau de gaz naturel ou combustion pour la production d'électricité et de chaleur.

Il existe quatre secteurs favorables au développement de la méthanisation : agricole, industriel, déchets ménagers, boues de stations d'épuration des eaux usées. Comme autres sources de production du biogaz, on peut citer le biogaz issu des installations de stockage des déchets non dangereux, siège de la dégradation anaérobie.

¹⁸ Article L.541-21-1 du Code de l'environnement.

Décret n° 2011-828 du 11 juillet 2011 portant diverses dispositions relatives à la prévention et à la gestion des déchets.

Arrêté du 12 juillet 2011 fixant les seuils définis à l'article R.543-225 du Code de l'environnement.

Circulaire du 10 janvier 2012 relative aux modalités d'application de l'obligation de tri à la source des biodéchets par les gros producteurs (article L.541-21-1 du Code de l'environnement).

L'avantage de la méthanisation de déchets organiques est que cela permet une double valorisation de la matière organique et de l'énergie ; c'est l'intérêt spécifique à la méthanisation par rapport aux autres filières.

Tri mécano biologique (TMB)

C'est un pré-traitement d'ordures ménagères brutes permettant d'enlever la fraction fermentescible des ordures ménagères. Ce pré-traitement peut aboutir :

- à la mise en décharge ou l'incinération de cette partie fermentescible stabilisée,
- ou à son retour au sol.

Cette seconde option ne fait pas l'unanimité car la matière fermentescible issue du TMB peut être plus contaminée que celle collectée de manière spécifique. La collectivité doit cependant étudier les avantages et les inconvénients de chaque technologie en cohérence avec la réglementation actuelle et à venir.

Unités d'incinération de déchets non dangereux (UIDND ou incinérateur)

Une installation d'incinération est un équipement ou unité technique fixe ou mobile destiné spécifiquement au traitement thermique des déchets, avec ou sans récupération de la chaleur produite par la combustion. Le traitement thermique comprend l'incinération par oxydation ou tout autre procédé, tel que la pyrolyse, la gazéification ou le traitement plasmatique¹⁹.

Les combustibles solides de récupération (CSR)

Le Comité européen de normalisation (CEN) les définit comme des « combustibles solides préparés à partir de déchets non dangereux destinés à être valorisés énergétiquement dans des installations d'incinération ou de co-incinération ». L'appellation « CSR » est à ce jour absente de la réglementation européenne et française. Il n'existe pas de règle quant à la composition ou aux propriétés de ce que l'on désigne sous ce terme. Il semble que le ministère de l'Ecologie français se dirige vers une position de recours aux CSR sous certaines conditions pour que les priorités de la gestion des déchets restent la réduction de leur volume et l'augmentation du recyclage.

¹⁹ Rubrique des ICPE (installations classées pour l'environnement) : 3520. Incinération ou co-incinération de déchets (rubrique créée par le décret n° 2013-375 du 2 mai 2013).

Arrêté du 3 août 2010 modifiant l'arrêté du 20 septembre 2002 relatif aux installations d'incinération et de co-incinération de déchets non dangereux et aux installations incinérant des déchets d'activités de soins à risques infectieux.

Arrêté du 20 septembre 2002 modifié relatif aux installations d'incinération et de co-incinération de déchets non dangereux et aux installations incinérant des déchets d'activités de soins à risques infectieux.

ISDnD (Installations de stockage de déchets non dangereux ou centre d'enfouissement)

La mise en décharge est le dernier maillon dans la chaîne de gestion des déchets, le stockage étant l'opération d'élimination ultime. Il concerne la fraction qui ne peut pas être valorisée par réemploi ou recyclage dans des conditions techniques et économiques du moment. L'appréciation du caractère ultime des déchets est opérée au niveau des territoires couverts par les plans d'élimination des déchets.

Alors que la décharge a été le mode de traitement privilégié des déchets, du fait de son coût particulièrement bas, les enjeux de protection de l'environnement associés à l'exploitation des décharges ont conduit à un renchérissement progressif des coûts d'exploitation de ce type d'installation. Ainsi, l'implantation d'une installation de stockage de déchets non dangereux (ISDnD) impose des mesures de conception et de construction faisant appel à plusieurs barrières de sécurité pour prévenir les risques de pollution des eaux souterraines et des sols.

Enfin, ce type d'installation requiert en général une emprise foncière non négligeable dont l'immobilisation se prolongera *a minima* 30 ans après l'arrêt de la réception des déchets. Aujourd'hui les décharges doivent être implantées dans des sites géologiquement favorables et sont soumis à un périmètre de protection de 200 mètres autour du site.

Ces sites sont des installations classées pour la protection de l'environnement (ICPE) et sont donc soumis à une réglementation stricte.

HIÉRARCHIE DE TRAITEMENT

La directive-cadre européenne transposée dans le code de l'environnement énonce la hiérarchie de la gestion des déchets qui devra être mise en oeuvre dans la législation et la politique des États membres²⁰ :

1. **Prévenir et réduire** la production de déchets ;
2. **Préparer les déchets en vue de leur réutilisation** : toute opération de contrôle, de nettoyage ou de réparation en vue de la valorisation par laquelle des substances, matières ou produits qui sont devenus des déchets sont préparés de manière à être réutilisés sans autre opération de prétraitement) ;
3. **Recycler** (toute opération de valorisation par laquelle les déchets, y compris les déchets organiques, sont retraités en substances, matières ou produits à des fins conformes à leur fonction initiale ou à d'autres fins) ;

²⁰ Articles L.541-1 et L.541-1-1 du Code de l'environnement.

Attention : Les opérations de valorisation énergétique des déchets, celles relatives à la conversion des déchets en combustible et les opérations de remblaiement ne peuvent pas être qualifiées d'opérations de recyclage ;

4. **Valoriser** (toute opération dont le résultat principal est que des déchets servent à des fins utiles en substitution à d'autres substances, matières ou produits qui auraient été utilisés à une fin particulière, ou que des déchets soient préparés pour être utilisés à cette fin, y compris par le producteur de déchets) ;
5. **Éliminer** de manière sûre et dans des conditions respectueuses de l'environnement.

PLANIFICATION

Un plan national de prévention des déchets est établi par le ministre chargé de l'environnement. Il comprend les objectifs nationaux et les orientations des politiques de prévention des déchets.

Le plan d'actions déchets 2009-2012 avait plusieurs objectifs :

- réduire la production des déchets de 7% la production d'ordures ménagères et assimilés par habitant sur les cinq premières années ;
- augmenter et faciliter le recyclage : porter le taux de recyclage matière et organique des déchets ménagers et assimilés à 35% en 2012 et 45% en 2015. Ce taux est fixé à 75% dès 2012 pour les déchets des entreprises et pour les emballages ménagers ;
- diminuer de 15% d'ici 2012 les quantités partant à l'incinération ou au stockage ;
- mieux valoriser les déchets organiques ;
- réformer la planification et traiter efficacement la part résiduelle des déchets ;
- mieux gérer les déchets du BTP.

Un nouveau plan a été adopté et publié dans l'arrêté du 18 août 2014 approuvant le plan national de prévention des déchets 2014-2020.

Ce plan, dont l'adoption est imposée par la directive cadre sur les déchets de 2008, fixe les objectifs et mesures en matière de prévention des déchets pour la période 2014-2020. Les principales mesures sont les suivantes :

- diminution de 7% la production de déchets ménagers par habitant en 2020 par rapport au niveau de 2010 ;
- des programmes locaux obligatoires ;
- stabilisation de la production des déchets non ménagers.

Le plan couvre 13 axes stratégiques²¹ regroupant 55 actions, qui reprennent l'ensemble des thématiques associées à la prévention des déchets :

- Responsabilité élargie des producteurs ;
- Durée de vie et obsolescence programmée ;
- Prévention des déchets des entreprises ;
- Prévention des déchets dans le BTP ;
- Réemploi, réparation, réutilisation ;
- Biodéchets ;
- Lutte contre le gaspillage alimentaire ;
- Actions sectorielles en faveur d'une consommation responsable ;
- Outils économiques ;
- Sensibilisation ;
- Déclinaison territoriale ;
- Administrations publiques ;
- Déchets marins.

Les conseils régionaux et départementaux participent à la politique de gestion des déchets. Chaque région est couverte par un plan régional ou interrégional de prévention et de gestion des déchets dangereux. Chaque département est couvert par un plan départemental ou interdépartemental de prévention et de gestion des déchets non dangereux. L'Ile-de-France est couverte par un plan régional²².

Les collectivités territoriales responsables de la collecte ou du traitement des déchets ménagers et assimilés doivent définir, au plus tard le 1^{er} janvier 2012, un programme local de prévention des déchets ménagers et assimilés indiquant les objectifs de réduction des quantités de déchets et les mesures mises en place pour les atteindre²³.

RESPONSABILITÉ ÉLARGIE DES PRODUCTEURS (REP)

À l'origine, deux objectifs caractérisaient le principe de la REP :

- décharger les collectivités territoriales de tout ou partie des coûts de gestion des déchets et transférer le financement du contribuable vers le consommateur ;
- internaliser dans le prix de vente du produit neuf, les coûts de gestion de ce produit une fois usagé, afin d'inciter les fabricants à s'engager dans une démarche d'éco-conception.

²¹ Article L.541-11 du Code de l'environnement.

²² Articles L.541-12, L.541-13, L.541-14, L.541-14-1 du Code de l'environnement.

²³ Article L.541-15-1 du Code de l'environnement.

La performance de recyclage des déchets est un objectif complémentaire qui s'est particulièrement développé en Europe et devient systématique dans les réglementations.

En vingt ans, une vingtaine de filières auront été étudiées et, pour la plupart, mises en œuvre avec des modalités parfois différentes selon les produits usagés.

Certaines ne concernent que les produits ménagers ; d'autres, uniquement les produits professionnels et d'autres encore, les deux catégories de marché. A ce jour, la France est le pays qui, dans le monde, a actuellement le plus recours à ce principe de gestion.

En 2012, la quantité de produits mis en marché relevant d'une filière REP opérationnelle ou en cours de mise en œuvre, était estimée à plus de 16 millions de tonnes. La détermination du gisement de déchets concernés à partir des produits mis sur le marché, est d'autant plus délicate que la durée d'usage est longue. Par conséquent, si pour les emballages, la quantité de déchets produits sur une année donnée est assimilée logiquement aux quantités mises sur le marché, il n'en est pas de même pour les équipements électriques et électroniques (marché en pleine évolution, décalage dans le temps lié à la durée d'usage des produits). Dans le cas des piles et accumulateurs usagés, la Commission européenne a par exemple précisé que le calcul du gisement se faisait sur la base de la moyenne des mises sur le marché des trois dernières années.

En 2012, le montant total des éco-contributions perçues pour financer la gestion des filières REP, était de 1,044 milliard d'euros. Compte tenu de l'évolution des filières, il devrait approcher 1,4 milliard d'euros en 2015. Avec les recettes issues du recyclage et de la valorisation, il permet de financer les frais de collecte, de transport et de traitement des produits usagés, et plus largement, les frais de gestion et de communication.

En 2012, 626 millions d'euros des éco-contributions perçues par les éco-organismes ont été reversés directement aux collectivités territoriales, quand elles sont impliquées dans la collecte ou le tri des produits usagés. À ceci, il convient d'ajouter 228 millions d'euros de traitement pris en charge directement par les éco-organismes. Au total, environ 60% des éco-contributions ont bénéficié aux collectivités²⁴.

²⁴ Article L.541-10 du Code de l'environnement : « Il peut être fait obligation aux producteurs, importateurs et distributeurs de ces produits ou des éléments et matériaux entrant dans leur fabrication de pourvoir ou de contribuer à l'élimination des déchets qui en proviennent. »

TYPE DE PRODUIT	DATE DE MISE EN ŒUVRE OPÉRATIONNELLE DE LA REP	PRODUITS CONCERNÉS PAR LA FILIÈRE REP
Filières REP imposées par une directive européenne		
Piles et accumulateurs portables, automobiles et industriels	1 ^{er} janvier 2001 pour les piles et accumulateurs des ménages 22 décembre 2009 pour la nouvelle REP élargie aux professionnels (automobile et industriel)	Tous les types de piles et accumulateurs quels que soient leur forme, volume, poids, matériaux, sauf ceux utilisés dans les équipements militaires et les équipements destinés à être lancés dans l'espace
Équipements électriques et électroniques professionnels et ménagers	13 août 2005 pour les EEE professionnels - 15 novembre 2006 pour les EEE ménagers	Équipements électriques et électroniques, ménagers et professionnels
Automobiles	24 mai 2006	Véhicules des particuliers et véhicules utilitaires des professionnels d'un PTAC inférieur à 3,5 tonnes
Filières REP françaises en réponse à une directive européenne ou à un règlement communautaire n'impliquant pas la REP		
Lubrifiants	Financement par l'ADEME depuis 1986 - Limitation aux DOM-COM depuis 2011	Huiles minérales ou synthétiques
Emballages ménagers	1 ^{er} janvier 1993	Emballages ménagers
Fluides frigorigènes fluorés	1 ^{er} janvier 2006	Fluides frigorigènes des professionnels
Médicaments	1 ^{er} octobre 2009	Médicaments non utilisés à usage humain des particuliers
Filières REP imposées par une réglementation nationale		
Pneumatiques	1 ^{er} mars 2004	Pneumatiques ménagers et professionnels (voitures, poids lourds, motos, engins de travaux publics, tracteurs, avions...), exceptés ceux équipant des cycles et cyclomoteurs
Papiers graphiques	19 janvier 2007	Imprimés papiers, papiers à copier, enveloppes et pochettes postales, dont la collecte et le traitement sont à la charge des collectivités locales
Textiles, linge de maison, chaussures	1 ^{er} janvier 2007	Textiles, linge de maison et chaussures des ménages
Déchets d'activités de soins à risques infectieux (DASRI)	12 décembre 2012	DASRI perforants des patients en autotraitement
Ameublement	31 décembre 2012	Éléments d'ameublement ménagers et professionnels
Produits chimiques	9 avril 2013	Déchets ménagers issus de produits chimiques pouvant présenter un risque significatif pour la santé et l'environnement
Bouteilles de gaz	Prévu pour 2014	Bouteilles de gaz destinées à un usage individuel
Filières REP basées sur un accord volontaire		
Produits de l'agrofourmiture	Mise en œuvre opérationnelle progressive à partir du 4 juillet 2001	Emballages vides de produits phytopharmaceutiques professionnels, produits phytopharmaceutiques non utilisés professionnels, emballages souples agricoles professionnels d'engrais et d'amendements (big bags), bigs bags usagés de semences et plants, films agricoles usagés professionnels, produits de nettoyage et de désinfection du matériel de traite et produits d'hygiène pour l'élevage laitier
Consommables bureautiques et informatiques	27 janvier 2000	Cartouches d'impression bureautique
Mobil-home	2010	Mobil-home

Tableau des REP existantes (source ADEME)

FINANCEMENT ET TAXE

En France, les collectivités chargées du service d'élimination des déchets (SPED) peuvent choisir entre trois modes de financement :

→ **la taxe d'enlèvement des ordures ménagères (TEOM)**, basée sur le foncier bâti, couplée avec la redevance spéciale (facturation des déchets ménagers assimilés des activités économiques collectés dans le cadre du service public) ;

→ **le recours au budget général**, financé par les quatre taxes directes locales.

La TEOM ou le budget général relèvent d'une logique fiscale : le service est financé par l'impôt, et le montant payé est totalement indépendant de l'utilisation du service. La TEOM est aisée à mettre en œuvre pour la collectivité, qui n'a pas à identifier les redevables, à émettre les factures et à en assurer le recouvrement.

En revanche, la TEOM et le financement par le budget général doivent être complétés par la redevance spéciale, obligatoire depuis le 1^{er} janvier 1993, même si en pratique, sa complexité fait que de nombreuses collectivités ne l'ont pas encore mise en place²⁵.

Les communes, les établissements publics de coopération intercommunale et les syndicats mixtes qui bénéficient de la compétence **peuvent instituer une redevance d'enlèvement des ordures ménagères calculée en fonction du service rendu** dès lors qu'ils assurent au moins la collecte des déchets des ménages²⁶.

Cette TEOM incitative fait l'objet de différentes expérimentations.

→ **la redevance d'enlèvement des ordures ménagères (REOM)**, liée au service rendu ;

La REOM relève d'une logique économique : l'utilisateur paie en fonction de son utilisation du service, de manière forfaitaire avec la redevance classique, de manière fine avec la redevance incitative. La REOM est donc plus équitable et plus transparente que la TEOM ou le budget général. La mise en œuvre de la REOM entraîne des contraintes pour la collectivité, mais celle-ci ne supporte pas les frais de gestion imposés par le Trésor public.

Une majorité des collectivités utilise toujours le financement par voie fiscale.

D'autres recettes s'ajoutent au mode de financement principal (TEOM ou REOM) :

- les recettes de ventes de matériaux issus du tri, d'énergie issue de la valorisation énergétique ou de compost issu de la valorisation organique ;
- les soutiens ou indemnités versés par certains éco-organismes ;
- les subventions publiques (État, ADEME, Agences de l'Eau, régions, départements...).

²⁵ Article L.2333-78 du Code général des collectivités territoriales.

²⁶ Article L.2333-76 du Code général des collectivités territoriales.

La TGAP (taxe générale sur les activités polluantes)

La taxe générale sur les activités polluantes (TGAP) vise les installations de stockage et d'incinération des déchets. Elle est fondée sur le principe du pollueur payeur. La TGAP a fait l'objet en 2009 d'une réforme importante : une taxe sur les installations d'incinération a été introduite et les taux applicables aux installations de stockage relevés. Elle doit en particulier contribuer au respect de la « hiérarchie des déchets » en renchérissant le coût de l'élimination qui constitue le mode de gestion des déchets le moins efficace d'un point de vue environnemental. Cette taxe vise également à inciter les acteurs économiques à investir dans des secteurs d'activités, comme le recyclage des déchets, qui seront amenés à prendre une importance croissante compte tenu des pressions de plus en plus fortes qui s'exercent sur les matières premières.

L'augmentation des taux de TGAP sur la mise en décharge et la création de la TGAP sur l'incinération, se sont traduites par une augmentation des recettes fiscales de la composante DMA de la TGAP, qui est passée de 185 M€ en 2008 à 318 M€ en 2009.

En 2011, les recettes de la composante des déchets ménagers et assimilés de la TGAP atteignent leur plus haut niveau avec 322 M€. Les prévisions de montants de TGAP, réalisées par le groupe de travail ADEME/MEDDE, se situent entre 350 et 450 M€ pour l'année 2015 selon le scénario d'évolution retenu.

Les ressources amenées par la TGAP sont affectées au « fonds déchets » de l'ADEME.

La réforme de la TGAP a exercé un réel effet incitatif sur l'amélioration de la performance énergétique et environnementale des installations de stockage et d'incinération des déchets ménagers et assimilés, grâce aux réfections accordées. Aujourd'hui, environ 90% des tonnages stockés et 97% des tonnages incinérés bénéficient d'une modulation à la baisse du taux de TGAP, ce qui conduit à des taux effectifs moyens de perception très inférieurs aux taux de référence : ainsi, en 2010, le taux effectif moyen pour le stockage était de 14,6 euros/tonnes (€/t) pour un taux plein de 20 €/t, et pour l'incinération de 2,9 €/t pour un taux plein de 7 €/t.

Après cette phase d'amélioration des performances des installations, il y a sans doute lieu de remettre en avant l'objectif initial (créer un signal prix en faveur de la prévention et du recyclage), en poursuivant l'augmentation prévue et en atténuant sensiblement l'effet de ses modulations²⁷.

²⁷ Sources : ADEME / Ministère de l'écologie.

MODES DE GESTION

Organisation de la collecte²⁸

La collecte est assurée par près de 2 400 structures (collectivités qui exercent la compétence collecte des OMR et hors communes de moins de 500 habitants), dont 78% de structures intercommunales et 22% de communes. Les structures intercommunales sont majoritairement des structures intercommunales à fiscalité propre : communautés urbaines, communautés de communes ou communautés d'agglomérations (60%). Les syndicats (SIVU et SIVOM) ne représentent que 18% des structures de collecte, ce qui est à rapprocher du fait que la compétence collecte est associée à l'autonomie fiscale, au choix du mode de financement et des grilles tarifaires. En 2011, 44% des services de collecte des OMR sont gérés en régie, représentant 44% des tonnages collectés. 54% sont gérés en prestation de service (51% des tonnages) et 2% en délégation de service public (5% des tonnages).

Organisation du traitement²⁹

La majorité des centres de tri sont en gestion privée (62%). 21% sont en gestion déléguée et 17% sont gérés en régie. Les installations appartenant à la collectivité (quel que soit le mode d'exploitation) accueillent en moyenne 13 000 tonnes de déchets contre près de 27 000 tonnes pour les installations entièrement privées.

46% des plateformes de compostage appartiennent au secteur public et 28% du parc est exploité en régie.

La gestion déléguée (maîtrise d'ouvrage publique et exploitation privée) représente 90% des usines d'incinération des ordures ménagères et plus de 90% des tonnages. Les régies représentent 10% du parc et traitent moins de 10% des tonnages.

Si près de la moitié des centres de stockage (48%) appartiennent à une collectivité publique, l'exploitation en est majoritairement privée (73%).

Pour davantage de précisions, se reporter au chapitre 8.2 « Deux modes de gestion des SPIC » du livret « Eau et assainissement » du Guide de l'élu de la FNCCR, où sont détaillés les modes de gestion des services publics industriels et commerciaux.

²⁸ Source : ADEME.

²⁹ Source : enquête ITOM 2010.

DÉMOCRATIE PARTICIPATIVE

12.1. Démocratie participative et gestion des services publics locaux : les CCSPL

Nous avons assisté ces dernières années à une évolution des modes de gouvernance au sein des collectivités et de leurs groupements (communes, départements, régions, établissements publics de coopération intercommunale) avec l'apparition puis le développement des processus de « démocratie participative ». Plus qu'un simple phénomène de mode, la nécessité d'une plus grande participation des citoyens-usagers à la gestion de leurs collectivités est apparue indispensable pour rapprocher les élus de leurs administrés, et ainsi rendre les projets de territoire et les services publics des collectivités et de leurs groupements plus efficaces et adaptés à leurs attentes et à leurs besoins.

Le renouvellement des instances municipales et intercommunales est l'occasion de « redynamiser » ces processus, à l'occasion du renouvellement des structures participatives en les intégrant dans une stratégie globale de la participation à mettre en œuvre au sein de la collectivité (cohérence entre les diverses instances de concertation à mettre en place ou à renouveler, phase de participation à intégrer dans les processus décisionnels de la collectivité, travaux des instances permanentes de la consultation/concertation à compléter au besoin par des processus *ad hoc*, politique de communication à adapter aux exigences d'une véritable démocratie participative locale...).

Conseils de quartier, conseils de développement mais également référendums locaux, enquêtes publiques, les responsables politiques locaux disposent aujourd'hui d'un arsenal leur permettant de mettre en œuvre une véritable « démocratie locale participative ». Les commissions consultatives des services publics locaux (CCSPL) font partie de cet arsenal s'agissant de la gestion des services publics locaux.

12.1.1 Obligation d'instituer une CCSPL

L'article L.1413-1 du Code général des collectivités territoriales (CGCT) impose la création d'une commission consultative des services publics locaux pour l'ensemble des services publics confiés à un tiers par convention de délégation de service public ou exploités en régie dotée de l'autonomie financière par :

- les régions ;
- les départements ;
- les communes de plus de 10 000 habitants ;
- les syndicats mixtes comprenant au moins une commune de plus de 10 000 habitants ;
- les établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) de plus de 50 000 habitants.

Le législateur a également prévu la possibilité pour les EPCI dont la population est comprise entre 20 000 et 50 000 habitants de créer une telle commission, ce qui n'exclut pas la possibilité pour les collectivités de moindre ampleur d'en instituer une également, mais sans les doter des mêmes prérogatives.

FOCUS

- Le chiffre de population à prendre en compte pour l'application des dispositions du CGCT afférentes aux CCSPL est celui de la population totale, obtenu en additionnant le chiffre de la population municipale et celui de la population comptée à part (cf. article R.2151-2 du CGCT).
- La population municipale comprend les personnes ayant leur résidence habituelle sur le territoire de la commune, les personnes détenues dans les établissements pénitentiaires situés sur le territoire de la commune, les personnes sans abri, les personnes résidant habituellement dans des habitations mobiles. La population comptée à part correspond aux personnes ayant une résidence habituelle dans une autre commune mais conservant un lien avec la commune (élèves ou étudiants de moins de 25 ans ayant leur résidence habituelle dans une autre commune, élèves ou étudiants mineurs dans la même situation...). La population totale d'une structure intercommunale est la somme des populations totales des communes qui la constituent (article R.2151-1 du CGCT).

CCSPL : SEUIL DE CONSTITUTION

Dans le respect du principe de la libre administration des collectivités territoriales, il reste loisible aux conseils municipaux [communes dont le seuil de population est inférieur à 20 000 habitants] qui le souhaitent de constituer, en application de l'article L.2143-2 du CGCT, des comités consultatifs dont ils fixent la composition pour une durée qui ne peut excéder la durée du mandat municipal en cours, et qui peuvent être consultés sur toute question ou tout projet concernant les services publics.

Rien ne fait obstacle à ce que les comités consultatifs aient une composition identique à celle des CCSPL, lorsque les circonstances locales le permettent, mais ils ne sauraient être dotés des prérogatives des CCSPL énumérées à l'article L.1413-1 précité.

Réponse ministérielle, QE de Guy Fischer, JO du Sénat du 11 mars 2010, n° 11153

12.1.2 La composition des CCSPL

Le législateur a souhaité laisser aux collectivités locales et à leurs groupements une grande latitude quant à l'organisation et au fonctionnement des CCSPL. Néanmoins, certaines indications sont données aux exécutifs locaux s'agissant de la composition de ces commissions.

L'article L.1413-1 du CGCT prévoit ainsi que la présidence de la CCSPL revient au Président de l'assemblée délibérante ou de l'organe délibérant de la collectivité, ou à son représentant. La CCSPL doit être composée, d'une part, de membres de l'assemblée délibérante de la collectivité désignés en son sein, d'autre part, de représentants d'associations locales nommés par cette même assemblée délibérante. Le Président de la CCSPL peut, en outre, en fonction de l'ordre du jour, proposer à la commission d'inviter à participer à ses travaux des personnes qualifiées dont l'audition pourrait paraître utile, ces dernières ne disposant alors que d'une voix consultative.

Les membres de l'assemblée délibérante doivent être désignés dans le respect du principe de la représentation proportionnelle. L'article 1413-1 du CGCT susmentionné ne fait mention que du mode de scrutin proportionnel sans indiquer s'il convient d'opter pour la répartition des sièges à la plus forte moyenne ou au plus fort reste. Mais la volonté d'assurer la représentation la plus égalitaire doit inciter à utiliser le système du plus fort reste, ce mode de désignation étant plus à même de représenter le maximum d'opinions différentes.

Le législateur a visé pour assurer la représentation des usagers des services publics les représentants d'associations locales. Les associations de défense des consommateurs ne sont donc pas les seules visées, même s'il convient de leur réserver une place de choix au sein de ces instances. Les coordonnées des antennes locales des quinze associations de défense des consommateurs agréées par les pouvoirs publics peuvent être consultées sur le site internet respectif de ces associations (cf. annuaire des associations présenté sur le site internet d'information de l'Institut national de la consommation : www.conso.net). Peuvent en outre être conviées aux travaux des CCSPL en qualité de membres, les représentants des associations locales de défense de l'environnement, des associations caritatives locales, des associations professionnelles et de toutes autres associations d'usagers de services publics, de locataires, de copropriétaires... susceptibles d'être intéressés par les travaux de ces commissions, dont la liste peut être obtenue auprès des préfetures.

Le nombre des membres de la CCSPL est laissé à la libre appréciation de l'assemblée délibérante mais il convient de le proportionner à la taille de la collectivité ou du groupement ayant institué cette commission. Aucune indication précise n'est par ailleurs donnée quant à la répartition du nombre de sièges entre les deux catégories de membres mais il semble indispensable pour le bon fonctionnement de cette instance de concertation d'assurer une juste représentation des usagers-consommateurs des services publics locaux visés par la CCSPL.

Pour pallier l'absence de représentation d'autres organismes que des associations loi 1901 (chambre de commerce, chambre d'agriculture, office HLM, CCAS...), il demeure possible de convier aux travaux des CCSPL, sur proposition du Président et en fonction de l'ordre du jour des réunions, ces organismes en qualité de personnes qualifiées, mais ces derniers ne disposent alors que d'une voix consultative. Par ailleurs, pour associer plus directement les usagers des services publics locaux des consultations *ad hoc* (du type « jury citoyens », assises...) peuvent être organisées dans ce cadre, dont les résultats peuvent compléter utilement les travaux de ces instances.

Au titre de personnes qualifiées invitées, peuvent être également conviés des représentants des entreprises délégataires, des représentants de l'administration (représentants locaux des DDPP par exemple). C'est également en cette qualité que les services de la collectivité ont vocation à participer aux travaux de ces commissions pour apporter leur expertise technique en soutien aux élus représentants de la collectivité au sein de ces commissions.

RENOUVELLEMENT DE LA COMPOSITION DES CCSPL EN 2014

Profitez du renouvellement des membres CCSPL qui fait suite aux élections municipales et intercommunales pour élargir la représentation « associative » des CCSPL, en proposant aux représentants associatifs déjà présents au sein de ces instances le renouvellement de leur mandat et en faisant un appel plus large à candidature à toutes les associations de consommateurs agréées représentées localement et à toutes les autres associations locales concernées par les services publics locaux organisés ou gérés directement par votre collectivité ou groupement de collectivités.

Si vous n'avez pas disposé du temps nécessaire pour lancer cet appel à candidature et pour réceptionner les candidatures avant la tenue de l'assemblée délibérante de la collectivité ou du groupement, une première délibération peut acter du renouvellement des représentants associatifs (après l'accord de ces derniers) et désigner les représentants de la collectivité, la composition de la CCSPL pourra être ensuite complétée par une seconde délibération faisant suite à la réception des candidatures d'autres représentants associatifs.

La mise en place d'une CCSPL, ainsi que son renouvellement, nécessite une phase préparatoire au cours de laquelle les associations contactées pour faire acte de candidature doivent être sensibilisées aux enjeux liés à leur participation aux travaux de ces instances de participation (présentation de la collectivité ou du groupement, des services publics locaux, des missions dévolues aux CCSPL...).

FOCUS

Les contestations dirigées contre les délibérations par lesquelles les assemblées délibérantes des collectivités ou de leurs groupements désignent les membres de la commission consultative des services publics locaux prévue à l'article L.1413-1 du Code général des collectivités territoriales ne soulèvent pas de litige en matière électorale mais relèvent des règles propres au contentieux de l'excès de pouvoir.

Cf. Conseil d'Etat, M. Guetto c/ Commune de Savigny-sur-Orge, Requête n° 338499, 23 juillet 2010.

12.1.3 Les compétences des CCSPL

Le législateur a prévu de doter les commissions consultatives des services publics locaux de compétences précises, sans pour autant restreindre le champ d'activités de ces dernières.

La CCSPL doit ainsi examiner chaque année sur le rapport de son président :

- le rapport, mentionné à l'article L.1411-3 du CGCT, établi par le délégataire de service public ;
« *Le délégataire produit chaque année avant le 1er juin à l'autorité délégante un rapport comportant notamment les comptes retraçant la totalité des opérations afférentes à l'exécution de la délégation de service public et une analyse de la qualité de service. Ce rapport est assorti d'une annexe permettant à l'autorité délégante d'apprécier les conditions d'exécution du service public.* »
- les rapports sur le prix et la qualité du service public d'eau potable, sur les services d'assainissement et sur les services de collecte, d'évacuation ou de traitement des ordures ménagères visés à l'article L.2224-5 du CGCT ;
« *Le maire présente au conseil municipal ou le président de l'établissement public de coopération intercommunale présente à son assemblée délibérante un rapport annuel sur le prix et la qualité du service public d'eau potable destiné notamment à l'information des usagers. Ce rapport est présenté au plus tard dans les six mois qui suivent la clôture de l'exercice concerné. (...) Les services d'assainissement municipaux, ainsi que les services municipaux de collecte, d'évacuation ou de traitement des ordures ménagères sont soumis aux dispositions du présent article.* »
- un bilan d'activité des services exploités en régie dotée de l'autonomie financière ;
- le rapport mentionné à l'article L.1414-14 du CGCT établi par le cocontractant d'un contrat de partenariat.

« Un rapport annuel, établi par le cocontractant, est présenté par l'exécutif de la collectivité territoriale ou de l'établissement public, avec ses observations éventuelles, à l'assemblée délibérante de la collectivité territoriale ou l'organe délibérant de l'établissement public, afin de permettre le suivi de l'exécution du contrat. A l'occasion de la présentation du rapport, un débat est organisé sur l'exécution du contrat de partenariat. »

Elle est consultée pour avis par l'assemblée délibérante ou l'organe délibérant sur :

- tout projet de délégation de service public, avant que l'assemblée délibérante ou l'organe délibérant se prononce dans les conditions prévues par l'article L. 1411-4 du CGCT ;

« Les assemblées délibérantes des collectivités territoriales, de leurs groupements et de leurs établissements publics se prononcent sur le principe de toute délégation de service public local après avoir recueilli l'avis de la commission consultative des services publics locaux prévu à l'article L. 1413-1. Elles statuent au vu d'un rapport présentant le document contenant les caractéristiques des prestations que doit assurer le délégataire. »
- tout projet de création d'une régie dotée de l'autonomie financière, avant la décision portant création de la régie ;

« L'article L.1413-1 ne vise que les régies dotées de l'autonomie financière, néanmoins une réponse ministérielle est venue préciser qu'une telle consultation devait être opérée s'agissant également des régies dotées de la personnalité morale et de l'autonomie financière cf. Réponse ministérielle, QE de Jean-Louis Masson, JO du Sénat du 3 janvier 2013, n° 01549. »
- tout projet de partenariat avant que l'assemblée délibérante ou l'organe délibérant ne se prononce dans les conditions prévues à l'article L.1414-2 du CGCT ;

« Les contrats de partenariat donnent lieu à une évaluation préalable précisant les motifs de caractère économique, financier, juridique et administratif qui conduisent la personne publique à engager la procédure de passation d'un tel contrat. Cette évaluation comporte une analyse comparative de différentes options, notamment en termes de coût global hors taxes, de partage des risques et de performance, ainsi qu'au regard des préoccupations de développement durable. Lorsqu'il s'agit de faire face à une situation imprévisible, cette évaluation peut être succincte. (...) Elle est présentée à l'assemblée délibérante de la collectivité territoriale ou à l'organe délibérant de l'établissement public, qui se prononce sur le principe du recours à un contrat de partenariat. »
- tout projet d'établissement d'un règlement de service d'eau potable et d'assainissement (cf. article L.2224-12 du CGCT) ;

« Les communes et les groupements de collectivités territoriales, après avis de la commission consultative des services publics locaux, établissent, pour chaque service d'eau ou d'assainissement dont ils sont responsables, un règlement de

service définissant, en fonction des conditions locales, les prestations assurées par le service ainsi que les obligations respectives de l'exploitant, des abonnés, des usagers et des propriétaires. »

- tout projet de participation du service de l'eau ou de l'assainissement à un programme de recherche et de développement, avant la décision d'y engager le service ;
- tout projet de classement d'un réseau de chaleur ou de froid, existant ou à créer, avant la délibération de la collectivité territoriale ou du groupement de collectivités territoriales (cf. article 1 du décret n° 2012-394 du 23 mars 2012 relatif au classement des réseaux de chaleur et de froid).

Ces diverses consultations pour avis revêtent un caractère obligatoire, autrement dit leur absence peut entraîner l'irrégularité de la procédure et son annulation par le juge administratif. L'assemblée délibérante ou l'organe délibérant peuvent charger, par délégation, l'organe exécutif de saisir pour avis la commission des projets précités.

Les CCSPL peuvent enfin être amenées à délibérer sur « toute proposition relative à l'amélioration des services publics locaux » à la demande de la majorité des membres de la commission.

Un état des travaux de la CCSPL doit être présenté par son Président à l'assemblée délibérante ou l'organe délibérant qui l'a instituée avant le 1^{er} juillet de chaque année.

12.1.4 Organisation et fonctionnement des CCSPL

Aucune obligation légale n'impose aux collectivités locales et à leurs groupements ayant institué des commissions consultatives des services publics locaux de doter ces dernières d'un règlement intérieur mais une circulaire d'application du ministère de l'Intérieur du 7 mars 2003 recommande de procéder à l'adoption, lors de la première réunion de la CCSPL, d'un tel règlement.

La circulaire susmentionnée laisse aux exécutifs locaux le soin de déterminer les modalités d'organisation et de fonctionnement des commissions, elle précise toutefois qu'il « *pourrait utilement fixer, notamment, la périodicité des réunions, les modalités de détermination de l'ordre du jour, les conditions de convocation et, le cas échéant, d'envoi de documents, les éventuelles conditions de quorum, les modalités de délibération des membres, et les conditions dans lesquelles une publicité sera donnée aux débats, le compte rendu de ces travaux devant l'assemblée de l'exécutif local concerné paraissant une piste adaptée* ».

Il paraît par ailleurs opportun de mentionner dans le règlement intérieur l'objet de la CCSPL, sa composition et les modes de désignation de ses membres, les modalités de modification du règlement intérieur, ainsi que les modalités de validation des comptes rendus.

Le règlement intérieur de la CCSPL peut être adopté par la CCSPL lors de sa première réunion (solution recommandée par la circulaire du 7 mars 2003) ou par l'assemblée délibérante de la collectivité ou l'organe délibérant du groupement après avis des membres de la CCSPL.

Attention : une seule commission doit être instituée pour tous les services gérés par la collectivité ou le groupement mais le règlement intérieur peut prévoir la tenue de réunions thématiques sous forme de groupe de travail pour préparer les séances plénières de la CCSPL.

LA LETTRE DES CCSPL

Afin de permettre à ses collectivités et groupements adhérents de maintenir un lien suivi et régulier avec les membres de leur CCSPL hors du cadre de l'organisation de réunions, et sans préjudice d'autres formes de communication adaptées au contexte local (envoi des journaux ou bulletins de la collectivité ou du groupement, informations sur le fonctionnement des services publics locaux diffusées sur le site internet de la collectivité ou du groupement...), la FNCCR publie depuis 2009 un bimestriel, *La Lettre des CCSPL*, destinée à être adressée par ses adhérents aux membres de leur CCSPL.



12.2. Participation des usagers des services publics de valorisation et de traitement des déchets dans le cadre des CCSPL

La CCSPL est le lieu privilégié de participation des représentants des usagers à la gestion des services publics locaux, mais la collectivité ou son groupement peuvent compléter les travaux de cette instance en ayant recours à des démarches de consultation *ad hoc*, afin d'élargir le champ de la concertation organisée au sein de cette instance, qui ne doit comprendre suivant les textes que des représentants d'associations locales. L'avis du « grand public » peut être ainsi directement sollicité pour éclairer les travaux des CCSPL, ou celui des chambres consulaires, des chambres d'agriculture ou d'autres organismes, l'organisation de ces consultations complémentaires pouvant être opérée au sein de ces instances. Par ailleurs, pour les groupements disposant d'un conseil de développement (communautés d'agglomération, communautés urbaines et métropoles), il convient de veiller à coordonner les travaux de cette instance participative disposant d'une composition plus élargie avec ceux des CCSPL, et plus généralement, avec les autres instances ou processus participatifs mis en place par la collectivité. L'élaboration d'une charte de la participation semble être le moyen approprié pour établir cette coordination.

12.2.1 Avis de principe de la CCSPL

En premier lieu, les membres d'une CCSPL sont appelés à se prononcer pour avis, préalablement à tout projet de délégation des services publics, ou tout projet de création de régie dotée de l'autonomie financière pour la gestion des services d'élimination des déchets ménagers et assimilés. Cet avis des membres de la CCSPL est également requis lors des renouvellements des contrats de délégation de service. Leur avis peut être également sollicité, mais de façon facultative, lorsque ces services sont délégués à une société publique locale (L. 1413-1 CGCT), et de façon obligatoire lorsqu'il est envisagé de confier la gestion du service sous forme de partenariat public-privé.

Si la collectivité a fractionné la compétence « élimination des déchets », il convient d'opérer une distinction très claire entre le service de collecte et le service de traitement lors de ces consultations.

Les membres de la CCSPL statuent au vu d'un rapport présentant le document concernant les caractéristiques des prestations que doit assurer le délégataire (ce document peut s'inspirer du cahier des charges du service public dont la délégation est envisagée), ou la régie. Il convient de veiller, pour ces consultations, à une bonne information des membres de la CCSPL. Pour cela, peuvent leur être transmis les mêmes éléments que ceux dont disposent les élus de l'assemblée délibérante pour se prononcer. Ces documents peuvent être opportunément présentés par des notes explicatives rédigées par les services de la collectivité ou du groupement, de façon pédagogique et objective, en distinguant les opérations du ressort de la collecte de celles afférentes au traitement.

12.2.2 Examen des rapports et bilans d'activités des délégataires, des régies et des cocontractants des contrats de partenariat

La CCSPL est appelée à examiner chaque année les rapports des délégataires des services publics de collecte et/ou de traitement des déchets, des cocontractants d'un contrat de partenariat et les bilans d'activité de ces services exploités en régie.

Elle examine également les rapports du maire ou du président du groupement, sur le prix et la qualité du service public des déchets ménagers et assimilés, dont le contenu (notamment les indicateurs techniques et financiers) est précisé par décret³⁰.

Des enquêtes de satisfaction, réalisées directement auprès des usagers, peuvent utilement compléter ces présentations.

Ces diverses informations doivent permettre aux membres de la CCSPL d'assurer un suivi de la qualité des services (modalités de collecte, principe de tarification...), des investissements et des éléments patrimoniaux de la délégation ou de la régie (équipements de traitement ou de stockage...), plus globalement des niveaux de performances des services ainsi gérés.

A l'occasion notamment de l'examen de ces rapports, les membres de la commission disposent de la faculté de délibérer de toute proposition relative à l'amélioration de ces services publics locaux.

12.2.3 Information et échanges

Outre les prérogatives précitées, prévues par les textes, la CCSPL doit être un lieu d'information et d'échanges entre les élus, les services et les représentants des usagers présents au sein de ces instances. Par ailleurs, si la collectivité doit constituer une seule CCSPL pour tous les services publics locaux, il est possible, en dehors des consultations obligatoires (consultation pour avis et examen), de réunir la CCSPL sous la forme de groupes de travail consacrés à des thèmes particuliers.

Divers sujets peuvent être abordés dans ce cadre, concernant le service public des déchets, au titre desquels :

- les évolutions législatives et réglementaires concernant le secteur des déchets ménagers et assimilés ;
- les programmes locaux de prévention des déchets ménagers et assimilés (bilans annuel des programmes) ;
- les modalités du tri sélectif et les performances de tri ;

³⁰ Décret n° 2000-404 du 11 mai 2000 relatif au rapport annuel sur le prix et la qualité du service public d'élimination des déchets.

- les taux de réemploi et de recyclage ;
- les possibilités de partenariats des collectivités locales avec les structures de l'économie sociale et solidaire dans le domaine de la collecte, du tri et de la réutilisation des déchets ;
- les projets de règlements de service et leurs modifications (règlement de collecte, règlement de déchetterie...) ;
- les critères de prise en charge des déchets ménagers dits « assimilés » par le service ;
- les modalités de financement du service (taxe, redevance, tarification incitative recettes de vente de matériaux, subventions éco-organismes...) ;
- les brochures d'information sur la collecte sélective, les déchèteries, le traitement... à destination des usagers ;
- les plans départementaux de gestion et d'élimination des déchets ménagers et assimilés (avis de la commission consultative, résultats de l'enquête publique) ;
- les projets d'installation d'équipements de traitement ou de valorisation des déchets (centre de tri, usine de méthanisation, plateforme de compostage, incinérateur, installation de stockage de déchets non dangereux...) ;
- les opérations de coopération décentralisée (solidarité internationale) conduites par la collectivité ou son groupement ;
- ...

ASSOCIER LES CCSPL À LA VIE ET LA GESTION DES SERVICES PUBLICS DES DÉCHETS : QUELQUES EXEMPLES

■ Information et transparence

En 2012, un bilan des appels des usagers, reçus par le service déchets de la Communauté d'agglomération de Chambéry Métropole, a été présenté dans le cadre de la CCSPL. Ce bilan donne un aperçu aux membres de la CCSPL des sujets de préoccupations des usagers (problèmes liés à la collecte des déchets, demande de renseignements portant sur le compostage, signalement concernant les bacs de ramassage...).

■ Visite de sites

Le Syndicat mixte de traitement des déchets de la Savoie a organisé, en 2012, une visite pour les membres « associatifs » de la CCSPL de l'unité de valorisation énergétique et de traitement des déchets, dont il assure la gestion.

Le Guide de l'Élu est édité par la Fédération nationale des collectivités concédantes et régies (FNCCR). Il comprend quatre livrets : énergie, eau et assainissement, e-communications et déchets.

20 boulevard de Latour-Maubourg - 75007 Paris
Tél : 01 40 62 16 40

Créée en 1934, la Fédération nationale des collectivités concédantes et régies (FNCCR) est une association regroupant plus de 700 collectivités territoriales et établissements publics de coopération, spécialisés dans les services publics d'électricité, de gaz, d'eau et d'assainissement, de communications électroniques, de valorisation des déchets, que ces services soient délégués (en concession) ou gérés directement (en régie).



www.fnccr.asso.fr
www.energie2007.fr
www.claienergie.fr
www.france-eaupublique.fr
www.servicedeau.fr
www.telecom2012.fr

Suivez-nous sur twitter :
[@fnccr](https://twitter.com/fnccr)
[@energie2007](https://twitter.com/energie2007)
[@fnccr-dechets](https://twitter.com/fnccr-dechets)
[@twitteau](https://twitter.com/twitteau)
[@telecom2012](https://twitter.com/telecom2012)

