
1

Les collectivités territoriales et la gestion des déchets ménagers

PRESENTATION

Six milliards d'euros investis par les collectivités territoriales dans la gestion des déchets ménagers entre 1992 et 2000 représentent l'un de leurs engagements financiers les plus importants. Le coût de la collecte, du transport, du stockage et du traitement des déchets a doublé au cours de la même décennie et continue d'augmenter en raison, d'une part, des contraintes réglementaires imposées aux opérations de traitement dans le but de mieux protéger l'environnement, d'autre part, du développement de services nouveaux auprès des habitants.

Cette compétence traditionnelle des communes et de leurs établissements publics remonte à la loi municipale de 1884 et s'applique à des catégories de déchets variées. Les déchets ménagers, dont l'élimination est obligatoirement à leur charge, comprennent les ordures ménagères, les déchets volumineux ou encombrants, les déchets ménagers spéciaux, les déchets « verts » des ménages et les déblais et gravats d'origine familiale. Leur volume croît avec l'élévation du niveau de vie, de 217 kg par habitant et par an en 1975 à environ 375 kg aujourd'hui.

Outre les déchets ménagers, les communes éliminent des déchets assimilés, notamment les déchets des artisans et commerçants susceptibles d'être collectés et traités sans sujétions techniques particulières. Ils représentent un quart du tonnage des déchets ménagers.

Ces déchets sont éliminés à la suite d'un nombre croissant d'étapes : collecte traditionnelle, collecte sélective porte à porte ou par apport volontaire, transports, stockage, tri, traitements (recyclage, compostage, incinération) et enfin dépôts ou rejets dans le milieu naturel, qui doivent intervenir sans atteinte à l'environnement. La réduction de la mise en décharge publique est l'un des grands enjeux des politiques menées depuis une vingtaine d'années, mais aussi un sujet de débat

encore actuel, selon qu'on la destine aux seuls résidus de l'incinération ou que l'on admette une survivance plus large de cette pratique.

Les évolutions apparues aux niveaux européen et national se sont traduites, au plan local, par diverses modifications du cadre d'intervention des collectivités responsables de la gestion des déchets. Les lois du 15 juillet 1975 et du 13 juillet 1992 forment le socle du dispositif. Un effort de planification des investissements a mobilisé de nombreuses préfetures, avant comme après la réorientation matérialisée par la circulaire du 28 avril 1998. Enfin, des incitations financières, visant à mieux faire prendre en compte les objectifs environnementaux par l'économie, sont mises en œuvre selon une formule originale associant organismes publics et privés. Des prélèvements de ressources doivent dissuader les comportements les moins respectueux de l'environnement, et la redistribution des mêmes ressources permet de soutenir des initiatives positives. Les organismes français chargés de ce transfert sont principalement une société anonyme, Eco-Emballages, et un établissement public, l'agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (Ademe).

Si, depuis 1993, le nombre de décharges a diminué de près de la moitié, 1 800 sites demeurent en 1999 qui continuent de traiter la même quantité de déchets¹. 16 chambres régionales des comptes ont examiné, à l'approche de l'échéance de juillet 2002 qui devait signifier la fin de la mise en décharges des ordures brutes, l'action de 129 communes ou organismes intercommunaux.

Dans un contexte d'évolution rapide des contraintes liées à la protection de l'environnement, et d'inadaptation du cadre juridique et financier, ces collectivités territoriales ont eu des difficultés à maîtriser le service public d'élimination des déchets ménagers.

1) Rapport de l'inspection générale de l'environnement, installations de stockage de déchets ménagers et assimilés, avril 2002.

I – Le cadre d'intervention

A – La politique de gestion des déchets ménagers

La gestion des déchets ménagers par les collectivités territoriales s'inscrit dans le cadre d'une politique nationale qui a connu des infléchissements notables.

La mise en décharge a constitué longtemps la solution la plus simple pour éliminer les déchets ménagers. L'incinération, qui nécessite un investissement important mais permet de réduire le volume des déchets tout en produisant de l'énergie sous forme d'électricité et/ou de chaleur, ne se justifiait que dans les cas de gisements plus volumineux et pouvant être collectés sans mettre en œuvre des moyens de transport trop importants.

Le classement selon lequel les incinérateurs, soumis à autorisation en application de la législation sur les installations classées, apparaissaient plus propres que les décharges contrôlées, elles-mêmes préférables aux décharges sauvages, était surtout fondé sur les nuisances les plus apparentes : odeurs, atteintes aux paysages. Or, des métaux lourds pouvaient atteindre les nappes phréatiques, notamment à partir des mâchefers utilisés en remblai de voirie ; la question des dioxines, que l'incinération produit en faibles quantités à partir des composés chlorés, est apparue à l'occasion de l'accident qui a eu lieu, dans un autre domaine industriel, à Seveso.

L'évolution de l'opinion au cours des années 1990 a conduit, dans un premier temps, à se donner pour objectif visible la réduction radicale des décharges et en priorité la suppression des décharges illégales, puis dans un second temps, à infléchir nettement ce qui avait pu être ressenti comme une politique de "tout-incinération".

1 – La mise en décharge des seuls déchets ultimes

La loi du 13 juillet 1992, qui transcrivait une directive européenne, visait, sur une période de dix ans, trois objectifs : organiser la valorisation des déchets, maîtriser la progression de leur volume et n'accepter en décharge que les déchets qualifiés d'"ultimes", c'est-à-dire ceux, résultant ou non du traitement d'autres déchets, qui ne sont *"plus susceptibles d'être traités dans les conditions techniques et économiques du moment, notamment par extraction de leur part valorisable ou par réduction de leur caractère polluant ou dangereux"*.

Rien ne s'opposait à ce que, dans certains cas, ils puissent inclure des déchets n'ayant subi aucun traitement. Pourtant, pendant la première moitié de la décennie écoulée, il était couramment admis que seuls les résidus de l'incinération pouvaient avec certitude être qualifiés d'ultimes.

Ne pouvant plus être mis en décharge au-delà de 2002, les déchets non ultimes devaient être traités dans des équipements obligatoirement inscrits à des plans départementaux d'élimination des déchets ménagers et assimilés, dont l'élaboration a été un des enjeux importants des années 1995-1998.

2 – La réorientation des plans départementaux d'élimination des déchets ménagers

Les plans départementaux devaient être élaborés et approuvés, le plus souvent à l'initiative du préfet², à l'issue d'une concertation, dans un délai de trois ans à compter du décret n° 93-139 du 3 février 1993. Ce délai a été supprimé, dans le cadre d'une première réorientation, par le décret n° 96-1008 du 18 novembre 1996.

L'importance des plans, résultant de leur caractère opposable aux personnes morales de droit public et à leurs cocontractants³, a parfois été mal mesurée, que ce soit pour leur élaboration ou pour leur application. Ainsi, un plan départemental n'était qu'un simple diagnostic, un autre ne faisait pas clairement ressortir les dispositions applicables et ne fixait aucun délai pour la réalisation des équipements.

En Ile-de-France, les résidus à traiter par un syndicat ont été estimés à 140 000 tonnes pour l'an 2000, mais atteignaient moins de 80 000 tonnes fin 1998, car la forte croissance de la population initialement prévue sur cette zone ne s'était pas réalisée. Faute d'études démographiques complémentaires, l'usine construite conformément au plan s'est retrouvée en surcapacité. A l'inverse, deux unités de traitement construites en Bretagne sont sous-dimensionnées ou saturées.

2) L'article L. 541-14 du code de l'environnement prévoit que cette compétence peut être transférée, à sa demande, au conseil général. En octobre 2002, le conseil général exerce cette compétence dans dix départements.

3) « Lorsque le plan a été approuvé, les décisions prises dans le domaine des déchets par les personnes morales de droit public et leurs concessionnaires doivent être compatibles ou rendues compatibles avec ce plan dans un délai de cinq ans », avant-dernier alinéa de l'article 10-2 de la loi du 15 juillet 1975, telle que modifiée par la loi du 13 juillet 1992.

Les orientations des plans départementaux n'ont pas toujours été suivies. Ainsi en Haute-Normandie, un syndicat de traitement n'a pas réalisé l'usine d'incinération prévue par un plan départemental, obligeant une décharge à poursuivre la réception, au-delà de juillet 2002, non seulement des mâchefers comme le prévoyait le plan, mais aussi des ordures ménagères brutes. Un syndicat d'Aquitaine a dépensé plus de 500 000 € en augmentant la capacité du four d'un incinérateur, contrairement aux dispositions du plan et en dépit des mises en garde du préfet qui a dû refuser l'autorisation d'exploiter.

M. Ambroise Guellec, député, dans son rapport d'étape à mi-parcours entre la loi de 1992 et l'échéance de 2002, intitulé « Déchets ménagers, pour un retour à la raison », a attiré l'attention des pouvoirs publics sur l'effort financier nécessaire pour l'équipement en incinérateurs (évalué à 9 Md€), et, en milieu rural, les coûts de transport engendrés par l'approvisionnement d'usines de taille suffisante.

Le 28 avril 1998, une nouvelle circulaire du ministère de l'environnement distinguait les ordures brutes des déchets ultimes par la mise en œuvre d'une collecte sélective ou d'un tri préalable, mais sans référence à l'incinération. Elle demandait en conséquence aux préfets de réorienter la teneur de la plupart des plans départementaux dans le sens d'un moindre recours à l'incinération, de manière à ce qu'à terme elle ne concerne pas plus de la moitié des déchets⁴.

L'interprétation la plus souple de la notion de déchet ultime conduit à ce que, dès lors qu'une collectivité pratique le tri sélectif, elle puisse qualifier de déchets ultimes des déchets provenant des poubelles de "tout-venant" et continuer à les mettre en décharge. Il était de toute manière difficile que la part de l'incinération puisse être ramenée à 50 % en 2002 par le seul effet d'une progression massive du tri et du recyclage, le déchet ultime destiné à la décharge se limitant à la fraction non récupérable des déchets.

Des objectifs difficiles à atteindre en matière de réduction des déchets à la source et de promotion du recyclage, les évolutions de la notion de déchet ultime, et la remise en cause de nombreux projets d'incinérateurs, conduisent donc à considérer l'échéance de juillet 2002 non comme un aboutissement, mais comme une première étape dans la régulation des tonnages traités par les différentes filières, y compris la mise en décharge, contrairement à ce qui était estimé dans les années qui

4) En octobre 2002, la démarche de planification n'était pas achevée dans deux départements. Dans cinq autres, le plan ayant été annulé par la juridiction administrative, un nouveau plan doit être élaboré. La révision d'une trentaine de plans est désormais achevée.

ont suivi la loi de 1992. La ministre de l'environnement a annoncé, le 22 juin 2002, l'élaboration d'instruments (nouvelles incitations fiscales, circulaire explicitant la notion de déchet ultime, période transitoire permettant de poursuivre les régularisations inachevées) facilitant la gestion de cette situation complexe.

3 – Les coûts et le dispositif financier liés à une meilleure protection de l'environnement

a) Les coûts liés aux modes de collecte et de traitement

La mise en décharge comme l'incinération ont été confrontées à un durcissement de la réglementation en matière de protection de l'environnement, qui a renchéri leurs coûts de plusieurs dizaines d'euros par tonne. La mise aux normes d'une usine d'incinération peut conduire à doubler son coût de fonctionnement.

Des conditions économiques favorables ont facilité le recyclage du verre dès les années 1970. Pour les autres matériaux, le solde des recettes de vente des matières triées et des dépenses de conditionnement et de transport est rarement positif. De plus, la collecte sélective porte à porte et le tri coûtent cher. Leur mise en place explique en partie que, de 1994 à 2000, les effectifs d'un syndicat d'Auvergne, rapportés à la population desservie, aient progressé de 36 %.

Au total, les surcoûts liés au recyclage peuvent atteindre plusieurs centaines d'euros par tonne, notamment en ce qui concerne les plastiques.

b) L'arbitrage entre transport et traitement local

La centralisation des déchets et leur transport par gros porteur (camion, voire train ou péniche) a des avantages tant économiques qu'écologiques (normes de rejet plus strictes pour les gros incinérateurs, possibilité d'automatiser les centres de tri et donc de favoriser les collectes sélectives). Cependant, le transport est lui-même générateur de coûts et de nuisances proportionnels aux distances à parcourir. Énoncé à l'article 1^{er} de la loi de 1992, l'objectif de limitation en distance et en volume du transport des déchets, ou principe de traitement local, a entraîné la majoration du taux de la taxe sur la mise en décharge pour des déchets provenant d'un autre département, et l'interdiction de l'importation de déchets d'origine étrangère (décret n° 92-798 du 18 août 1992).

La chambre régionale des comptes de Lorraine a mis en évidence les difficultés financières que cette politique a entraînées pour des organismes locaux, dont les projets dépendaient fortement de perspectives de traitement à prix élevés de déchets en provenance d'Allemagne.

Il est fréquent que les coûts de transport ne soient pas réellement pris en compte, même lorsqu'une telle intention est affichée, comme le montrent les exemples d'un syndicat rural pour la desserte de sa décharge, ou du syndicat d'une grande agglomération pour l'appel d'offres relatif à la construction d'un centre de traitement de 500 000 tonnes.

c) Le dispositif financier mis en place

Les prélèvements effectués

L'intervention de l'Ademe et d'Eco-Emballages se traduit en premier lieu par des prélèvements qui visent à dissuader, respectivement, la mise en décharge et la trop grande utilisation d'emballages.

La « taxe sur le stockage des déchets », longtemps perçue par l'Ademe et aujourd'hui intégrée dans la taxe générale sur les activités polluantes, a vu son taux passer de 3 € par tonne en 1993 à 9 €/t en 1998. Son effet dissuasif sur la mise en décharge a sans doute été réel, à la fois du fait de son montant non négligeable, et de sa hausse programmée qui rappelait aux collectivités que l'échéance de 2002 se rapprochait. Ainsi, pour une communauté d'agglomération, le coût du traitement a progressé de 50 % de 1994 à 1999, la moitié de cette hausse résultant de l'augmentation de la taxe.

Les entreprises utilisatrices d'emballages versent des contributions à des organismes agréés dont le principal est Eco-emballages. Il s'agit, dans le dispositif français, du seul instrument visant la réduction à la source, ou au moins la maîtrise, du volume des déchets à traiter. Son taux, initialement d'un centime de franc par emballage, a été doublé en 2000, puis à nouveau en 2002. Cela n'a pas empêché une nette reprise de la progression de la quantité de déchets dès lors que, dans le dernier tiers des années 1990, la croissance économique est redevenue plus vive.

L'utilisation de ces ressources

L'Ademe apporte une aide à l'investissement des collectivités, tandis que le soutien d'Eco-Emballages à la valorisation des matériaux affecte leurs recettes de fonctionnement.

En 1997 et 1998, ces deux organismes ont connu des fluctuations importantes de leur équilibre financier, liées dans un premier temps au faible nombre de projets à subventionner, puis à leur afflux dans des proportions plus grandes que prévu. Les chambres ont noté quelques exemples pour lesquels les interventions ont été effectuées dans des conditions différentes de ce qu'attendaient les collectivités locales concernées. L'Ademe a indiqué à la Cour que ces fluctuations avaient effectivement pu perturber la lisibilité à moyen terme des systèmes d'aides.

Le coût restant à la charge des collectivités

Malgré ces mesures financières de soutien et le fait qu'aux termes du décret du 1^{er} avril 1992, Eco-Emballages et les autres organismes agréés doivent « *assurer aux collectivités territoriales le remboursement du surcoût susceptible de résulter pour celles-ci du tri des déchets* », un reliquat reste en général à la charge des collectivités.

Cependant, dans le contexte d'une sensibilité plus forte des élus aux préoccupations environnementales, une compensation intégrale des surcoûts pourrait se révéler inflationniste, et encourager de manière systématique des pratiques performantes mais coûteuses (collecte sélective porte à porte), au détriment de méthodes plus simples et meilleur marché (apport volontaire d'un ou deux matériaux seulement). La charge nette pour la collectivité est le seul frein subsistant de ce point de vue.

Il y a encore quinze ans, l'ensemble des mécanismes décrits ci-dessus étaient inconnus. Cette évolution rapide, difficile à suivre par les collectivités locales, n'a pas permis la mise en œuvre d'une politique cohérente. Il serait souhaitable que les plans départementaux offrent aux interventions des collectivités locales un cadre à moyen terme, certes évolutif pour s'adapter aux exigences techniques et environnementales, mais assurant aussi la stabilité nécessaire au bon déroulement d'opérations dont les enjeux financiers sont souvent importants pour les collectivités concernées. Les possibilités d'arbitrage entre conditions économiques et protection de l'environnement doivent être aussi mieux reconnues, dans l'esprit de la définition très souple que le législateur de 1992 avait donnée au déchet ultime.

B – Les incertitudes juridiques et financières

La montée en puissance du secteur des déchets s'est inscrite dans une organisation territoriale, financière et juridique de plus en plus

complexe. Or, certaines simplifications, qui auraient été possibles tant que les enjeux financiers étaient encore faibles (coût de traitement parfois inférieur à 20 €/t), sont aujourd'hui plus difficiles à mettre en œuvre.

1 – Les incertitudes juridiques liées aux interférences de plusieurs réglementations avec l'organisation du service

La nature même du service d'élimination des déchets conduit à une coopération intercommunale, nécessairement complexe : la collecte peut être gérée à l'échelle de quelques cantons, tandis que la construction d'un incinérateur nécessite souvent de fédérer une grande partie d'un département. Le tri, la valorisation, la gestion de déchetteries accroissent encore la diversité de ces structures, de même que la modification récente de l'intercommunalité par la loi du 12 juillet 1999, avec la création des communautés de communes et d'agglomération, qui s'interposent entre les communes et les syndicats de collecte ou de traitement.

En Languedoc-Roussillon, une communauté de communes, qui compte sept communes, est compétente pour les déchets, mais leur traitement reste réparti entre trois syndicats regroupant chacun des communes membres de la communauté et d'autres non membres ; en fait, la communauté n'assure la collecte que de trois communes selon deux modalités différentes.

En outre de nombreuses collectivités ont délégué leur compétence à un établissement public de coopération intercommunale mais, dans la pratique, ont continué à l'exercer par elles-mêmes ou en adhérant à d'autres structures intercommunales.

Également dans un souci d'optimisation technico-économique, des recettes annexes, dont l'importance est croissante, sont perçues par la collectivité ou, souvent, par son cocontractant. Il peut s'agir de ventes de matériaux et d'énergie, mais aussi de contributions résultant du traitement d'autres déchets, notamment industriels. Ainsi, en Champagne-Ardenne, un prestataire pouvait exploiter à son propre compte, pour un tonnage quasiment équivalent à celui de la collectivité, un centre de transfert et une déchetterie entièrement financés et amortis par cette dernière.

L'existence de ces recettes annexes, de même que le choix de montages juridiques permettant d'intéresser les exploitants aux résultats de l'exploitation, sont générateurs d'insécurité et de complexité juridiques, dans deux domaines importants : la qualification des contrats (marchés publics ou délégations de service public), objet d'une abondante jurisprudence du Conseil d'Etat au moyen d'une abondante jurisprudence

qui a souvent concerné des conventions conclues dans le secteur des ordures ménagères, et le régime de TVA.

Lorsque les collectivités en perçoivent les enjeux, des motivations de nature fiscale peuvent influencer sur des décisions qui devraient être guidées par leur logique propre. Ce peut être le cas pour le choix de la propriété des investissements (régime différent selon que la collectivité garde la maîtrise d'ouvrage, la délègue par la voie d'une concession, ou recourt à la formule du bail emphytéotique administratif), ou même pour la décision de valoriser ou non l'énergie produite. Ces effets indésirables ont été réduits par la diminution à 5,5 % du taux de TVA sur l'élimination des déchets.

2 – Les incertitudes financières, liées à des coûts croissants, difficiles à isoler et à comparer

Aucun texte législatif ou réglementaire, ni aucune jurisprudence, ne permet de savoir si le service public des déchets ménagers appartient à la catégorie des services publics administratifs (SPA) ou à celle des services publics industriels et commerciaux (SPIC), dont les régimes juridiques ne sont pas identiques. C'est, en pratique, le choix par la collectivité concernée du type de financement du service, qui détermine son appartenance à l'une ou l'autre de ces catégories.

La qualité de SPIC requiert que le financement soit assuré par les seuls usagers, par le moyen d'une redevance d'enlèvement des ordures ménagères qui concerne l'ensemble des producteurs de déchets utilisateurs du service. Celle-ci doit en principe représenter le coût du service, aussi bien au niveau de chaque usager (elle devrait être modulée en fonction du service effectivement rendu à chacun d'entre eux) qu'à celui de la collectivité publique (l'ensemble des dépenses doit être couvert par les recettes, au sein d'un budget annexe).

Mais on peut aussi considérer le service comme étant de nature administrative et répartir son financement entre les divers contribuables de la collectivité. Un impôt local spécifique, la taxe d'enlèvement des ordures ménagères, peut être créé dans le cadre du budget général des communes, mais sans obligation de couvrir l'intégralité des dépenses du service. Pour financer l'élimination des déchets non ménagers, et notamment les déchets industriels banals, les collectivités compétentes sont tenues d'instaurer une redevance spéciale. De nombreuses collectivités ne l'ont pas mise en place, ce qui accroît les charges pesant sur les contribuables.

En imposant une unification du mode de financement sur le territoire des EPCI titulaires de la compétence d'élimination, la loi du 12 juillet 1999 a mis fin à des situations dans lesquelles le même service, rendu par le même syndicat, était qualifié d'industriel et commercial dans certaines communes et d'administratif dans d'autres. Cette réforme impliquait que, soit certaines communes passent de la taxe à la redevance, soit l'inverse. Il en est résulté, dans un contexte de renchérissement global du service, des transferts de charges entre redevables et contribuables plus ou moins imposés.

Alors que depuis 10 ans les communes ayant choisi la taxe étaient devenues majoritaires, la redevance est apparue comme une application intéressante du principe pollueur-payeur. De plus, le fait d'individualiser les dépenses dans un budget annexe permet une meilleure connaissance des coûts, notamment d'amortissement des installations.

Cependant, la redevance doit correspondre au service rendu. Or, ce simple principe est parfois ignoré, en particulier par des collectivités de petite taille, comme l'ont constaté les chambres à diverses reprises. Par ailleurs, les déchets ne sont pas, comme l'eau passant dans un compteur volumétrique, une matière homogène dont le coût d'élimination serait proportionnel à une grandeur facilement mesurable. Seule une approximation peut en être donnée, par la mesure du volume des poubelles ou du poids de leur contenu.

De plus, les collectivités sont chargées du recouvrement de la redevance, qui est lourd et complexe à mettre en place, surtout en habitat collectif. Fin 1999, seules 92,4 % des redevances dues à une commune de Bretagne au titre de l'année 1997 étaient recouvrées. A l'inverse, la taxe, recouvrée par les services de l'Etat avec les autres impôts locaux, procure à la collectivité des recettes garanties.

Cette coexistence de deux modes de financement possibles rend difficile la comparaison, d'une collectivité à l'autre, du coût ou du rapport qualité/prix du service d'élimination des déchets. De plus, selon que ce coût est inclus ou non dans la pression fiscale d'une commune, celle-ci peut apparaître surévaluée ou sous-évaluée. Or, un indicateur de pression fiscale inclura le coût de la gestion des déchets :

- soit très rarement (dans le cas d'un financement par la redevance, notamment si elle est perçue par un concessionnaire privé) ;

- soit toujours (financement par les recettes générales des communes, donc par les quatre taxes locales traditionnelles⁵) ;
- soit de manière non systématique, quand le service est financé par la taxe d'enlèvement des ordures ménagères, qui peut être intégrée ou non dans l'indicateur de pression fiscale.

Il est encore trop tôt pour mesurer les effets de la loi du 12 juillet 1999 en matière de simplification et de rationalisation des structures intercommunales. Cependant, les considérations juridiques, financières et fiscales qui interfèrent avec les choix des collectivités devraient être clarifiées, en leur recommandant notamment d'isoler dans un budget annexe les recettes et les dépenses du service, indépendamment de son mode de financement.

II – La maîtrise insuffisante du service public

Les réorientations successives de la politique de gestion des déchets ménagers ont eu lieu sur une période comparable à celle qui est nécessaire à la conception et à la réalisation d'une installation de traitement moderne. Ceci doit être pris en considération dans l'appréciation des errements que les chambres régionales des comptes ont constatés en contrôlant la gestion des collectivités territoriales.

Alors qu'en une décennie les données techniques comme les enjeux financiers se sont profondément transformés, les chambres régionales des comptes n'ont pas constaté de la part des collectivités territoriales une évolution des modes de gestion des contrats ou de pilotage des opérations d'investissement, qui soit aussi rapide.

Du fait de moyens limités, les collectivités doivent faire appel à des cabinets d'études. Le recours à un maître d'œuvre public (direction départementale de l'équipement ou de l'agriculture) est pénalisé par l'absence de dégressivité des barèmes de rémunération de l'ingénierie publique au-delà de 7,5 M€, alors que le coût d'une unité de traitement d'une capacité de 120 000 tonnes se situe autour de 60 M€.

En matière de maîtrise d'œuvre privée, la chambre de Basse-Normandie a relevé le cas d'un syndicat qui a confié des études à une société liée à l'exploitant de son unité de traitement. Il est en fait difficile à une collectivité de s'assurer qu'un assistant à maître d'ouvrage ou un

5) Taxe d'habitation, Taxe professionnelle, Taxes foncières sur les propriétés bâties et non bâties.

maître d'œuvre est indépendant de tous les groupes industriels présents dans le domaine des déchets.

Les collectivités ont également du mal à apprécier globalement les niveaux de prestation et de coût qui leur sont proposés. La diversité des situations rend les comparaisons difficiles et généralement peu significatives.

A – Une préparation insuffisante des opérations d'investissement

Lors des dix dernières années, plusieurs projets d'investissement importants ont été abandonnés sous la pression des riverains, qui ont soit obtenu de leurs élus qu'ils cessent de les soutenir, soit retardé ou fait annuler certaines procédures. Il est donc nécessaire de prendre en compte dès le début de l'opération le degré d'acceptabilité de ces équipements et de veiller à la qualité des études préalables.

il existe bien un dispositif étoffé d'information du public, comportant des dispositions légales et réglementaires et des moyens d'action facultatifs. Mais il n'est pas globalement suffisamment mis en œuvre.

1 – La définition incomplète des besoins

Avant toute décision d'investissement, il est nécessaire d'évaluer l'existant et de définir les besoins, pour des périodes longues, en fonction d'objectifs préalablement déterminés, tels que les places respectives de l'incinération et des autres modes de traitement. Les chambres régionales des comptes d'Aquitaine et de Champagne-Ardenne ont relevé que les capacités de deux usines d'incinération avaient été fixées à des niveaux incompatibles avec un développement sensible des collectes sélectives.

En matière de conteneurs pour la collecte, un syndicat d'Auvergne disposait d'études lui permettant d'estimer ses besoins entre 4 et 6,5 millions de litres. Pourtant, ce sont plus de 10 millions de litres qui, au total, sont mis à disposition des seuls particuliers, pour un surcoût supérieur au million d'euros.

2 – Les études préparatoires insuffisantes

Des insuffisances au niveau des études initiales conduisent parfois la collectivité à mal apprécier la faisabilité de ses projets. Il arrive aussi

que les études préalables à la passation des contrats nécessaires à la réalisation des projets, soient déficientes.

a) Les études de faisabilité

Des études imprécises peuvent sous-estimer le coût des opérations, laissant apparaître des surcoûts au cours de la réalisation des équipements. Ainsi, le coût de l'unité de traitement d'un syndicat d'Aquitaine excède de 60 % son montant prévisionnel.

La recherche d'un site approprié, toujours délicate en matière d'installations de traitement de déchets, est une étape cruciale d'un projet. Faute de desserte du terrain destiné à la construction d'un centre de traitement, un syndicat de Franche-Comté n'a pu obtenir de permis de construire, alors que des études d'une valeur de 247 000 € avaient été réalisées, et qu'un marché de conception-réalisation avait été passé pour un montant de 25 M€. Un contrat d'exploitation a été signé sans que ces incertitudes soient levées.

A une mauvaise appréciation de même nature, les responsables d'un syndicat de la région Centre ont ajouté l'utilisation d'une technologie mal maîtrisée. Ils ont tout d'abord délivré un ordre de service de construction de l'usine d'incinération avant même d'avoir demandé le permis de construire, dont l'instruction a ensuite pris plus d'un an ; les travaux ont dû être interrompus pendant 15 mois, et 320 000 € d'indemnités versées au constructeur. De nouveaux retards ont affecté la mise en service de l'installation, d'un coût de 29 M€. Le syndicat a estimé avoir été victime des défaillances du constructeur. Il s'était cependant volontairement privé d'une capacité d'expertise en réduisant, à l'occasion d'un changement de maître d'œuvre, l'enveloppe prévue pour sa mission de 700 000 à 106 000 € (avant de la reconstituer, par avenants, à hauteur de 273 000 €).

La recherche et l'expérimentation de moyens de traitement plus écologiques, dans un domaine qui se caractérise par des innovations constantes, sont utiles, et nécessitent la collaboration de collectivités territoriales volontaires. Il est cependant imprudent d'investir dans des expérimentations qui ne sont pas soutenues par les organismes compétents.

Sur recommandation d'un bureau d'étude qui estimait ce mode de traitement plus économique que l'incinération, un syndicat d'Auvergne a fait réaliser une unité de traitement produisant du compost et des briquettes combustibles. Ces deux sous-produits ont, comme le syndicat en avait été averti, connu des problèmes de débouchés liés aux risques que leur utilisation initialement prévue pouvait faire courir à l'environ

nement. Le centre d'enfouissement technique prévu pour cette hypothèse n'ayant pas été construit, leur évacuation vers une autre décharge s'est faite avec un surcoût de près de 40 %. La collectivité a payé, pour un investissement estimé à l'origine à 10 M€, un total de 19 M€, auxquels s'ajoutent 0,8 M€ de frais et litiges et 8 M€ d'intérêt des emprunts. L'exploitation du centre de traitement a cessé depuis la liquidation judiciaire de l'entreprise, à l'issue de trois ans d'exploitation.

En Ile-de-France, l'exploitant d'une usine d'incinération a profité de son implantation pour expérimenter un nouveau procédé d'intervention sur les cendres produites par la combustion, en faisant supporter au syndicat propriétaire de l'usine la moitié des dépenses d'investissement (coût pour le syndicat : 55 000 €) et d'exploitation correspondantes. Ces ouvrages ont été déposés quatre ans plus tard car leur exploitation était incompatible avec la mise aux normes du traitement des fumées.

b) Les études liées à la préparation des contrats

Certaines dispositions contractuelles ne font pas l'objet d'études suffisantes. En matière de valorisation énergétique, les chambres régionales des comptes ont relevé des clauses financières complexes, dont les collectivités signataires ont longtemps ignoré qu'elles leur étaient défavorables.

Pour la dévolution des contrats, les données à partir desquelles les offres sont examinées doivent être réalistes. Suivant les conclusions d'une étude prenant pour hypothèse une réduction du volume des déchets à collecter, une commune de Provence-Alpes-Côte d'Azur a attribué le marché à une entreprise dont le prix, comportant une part variable très importante, n'était compétitif que dans cette hypothèse, peu rationnelle et qui s'est révélée infondée. Le surcoût pour la collectivité, sur la durée du contrat, est de l'ordre d'un million d'euros.

De même, afin de pouvoir comparer des offres pour l'exploitation de déchetteries, un syndicat de Bretagne, qui aurait pu utiliser les statistiques de mouvements de bacs établies par l'exploitant précédent, les a fait recalculer sur la base de ratios fournis par l'Ademe. Cette estimation s'est avérée inférieure de 20 à 35 % aux besoins réels du service.

Ces exemples soulignent que dans l'environnement évolutif et complexe de la politique d'élimination des déchets ménagers, les collectivités territoriales ne se sont pas donné les moyens de maîtriser les enjeux financiers de leurs choix techniques et juridiques.

B – Une faible pression concurrentielle

La faiblesse de la concurrence entre les groupes industriels importants, fédérant des métiers très divers, de l'ingénierie à la vente de poubelles, qui offrent leurs services en matière d'élimination des déchets aux collectivités territoriales, est un élément de contexte. Peu d'entreprises peuvent répondre à certains appels d'offres et la concurrence est parfois très faible : ainsi, la chambre régionale des comptes de Lorraine a constaté que deux entreprises, représentant à elles seules la plus grande partie de l'offre sur le marché très local de la mise en décharge, avaient répondu conjointement à un appel d'offres. Les pratiques de ces groupes ont par ailleurs été relevées par le Conseil de la concurrence : ainsi, en Ile-de-France, la décision n° 98-D-42 du 23 juin 1998 a mis à jour des concertations en matière d'offres relatives à des marchés de collecte, notamment entre candidats appartenant aux mêmes groupes industriels et omettant d'en informer la collectivité par une décision. De telles pratiques ne peuvent être prétexte à s'exonérer des règles légales de publicité et de procédure d'attribution des contrats.

Or, les chambres ont constaté que ces règles n'étaient pas toujours respectées : absence totale de mise en concurrence, existence de montages anticoncurrentiels tels que celui décrit au rapport public de la Cour des Comptes pour 1999 (page 761), avantages procurés aux prestataires en place. Les règles de procédure peuvent être méconnues à de nombreux stades : incohérence des décisions prises avec l'avis d'appel public à la concurrence ou le règlement d'appel d'offres, inégalités de traitement entre les candidats, etc. L'existence de nombreux syndicats spécialisés peut favoriser des pratiques irrégulières : après une mise en concurrence sommaire, plusieurs communes membres d'un même syndicat de Haute-Normandie ont acquis, auprès du même fournisseur et au même prix unitaire, près de 7 000 bacs pour un total de 176 000 €, puis les ont revendus au syndicat, alors que celui-ci aurait dû lancer un appel d'offres.

C – Une exécution contestable du service

1 – La durée et l'équilibre financier des contrats

a) La durée des contrats

Les contrats ne doivent pas être conclus pour des durées excessives, notamment au regard de la durée normale d'amortissement des

installations mises en œuvre, quand elles sont à la charge du titulaire. Ce principe de bonne gestion est reconnu, en matière de délégations de service public, par le premier alinéa de l'article L. 1411-2 du code général des collectivités territoriales (CGCT), et, pour les marchés publics, par les recommandations des administrations centrales concernées.

Les chambres régionales des comptes ont relevé de nombreux exemples d'absence de remise en concurrence de certains contrats, notamment des marchés de collecte, durant des périodes de 20 à 30 ans. La durée réelle d'exécution des prestations par une même entreprise s'explique souvent par les clauses de reconduction, souvent tacites, figurant dans les contrats. Or, la reconduction d'un marché est subordonnée, en fonction de son montant, au respect des formalités prévues par le code des marchés publics (Cf. Conseil d'État, Commune de Païta, 29 novembre 2000).

b) L'évolution dans le temps de l'économie des contrats

Le maintien de l'économie d'un contrat au cours de sa durée peut être recherché, soit par des clauses de réexamen périodique qui sont rarement utilisées par les collectivités territoriales faute de données précises sur l'économie de l'exploitation, soit par des formules de révision de prix en fonction d'indices représentant l'évolution des conditions économiques d'exercice des activités confiées au cocontractant (niveau des salaires dans la branche considérée, prix des matières premières, etc.).

En Ile-de-France, une augmentation importante de la contribution d'une commune à son concessionnaire, motivée par l'effort d'investissement à réaliser par ce dernier sur la même période, n'était guère justifiée puisqu'au même moment l'analyse des installations existantes montrait que cet effort avait été repoussé de plusieurs années. Elle a de surcroît été accompagnée d'une formule de révision qui dépendait à hauteur de 30 % d'un terme représentatif de coûts liés à la protection de l'environnement dont le poids réel était beaucoup plus faible. Ce terme ayant, du fait de l'évolution des obligations réglementaires, rapidement progressé de 56 %, il en est résulté une hausse injustifiée de l'ordre de 10 % du prix d'incinération, et un surcoût de plus d'un million d'euros par an.

Un syndicat des Pays de la Loire a accordé une augmentation de la partie fixe de la rémunération de l'exploitant de l'usine d'incinération, justifiée par la baisse attendue du tonnage après la mise en place de la collecte sélective. Or, l'usine fonctionne toujours au maximum de sa capacité et l'augmentation de 8 % de la rémunération initiale a procuré un avantage à l'exploitant sans contrepartie réelle pour la collectivité.

c) La compensation des « sujétions imprévues »

Toute modification de l'environnement économique et juridique d'un contrat peut affecter l'équilibre qui doit exister entre les exigences de bonne exécution du service public, d'économie des deniers publics et de rentabilité financière de l'entreprise cocontractante. En cas de bouleversement de l'économie du contrat, l'entreprise peut être dédommée à condition qu'il s'agisse véritablement de sujétions imprévues.

La meilleure connaissance des installations et du contrat par le délégataire lui permet souvent d'obtenir, en cas de difficultés, que le contrat soit modifié ou interprété dans le sens d'un rétablissement de son équilibre financier. A l'inverse, les collectivités arrivent rarement à prouver que ces difficultés résultent, non pas de conditions d'exploitation structurellement déficitaires mettant en péril la capacité de tout opérateur à mener à bien sa mission, mais d'une mauvaise gestion du délégataire lui-même.

Ainsi, des difficultés techniques et financières ont conduit une commune d'Ile-de-France à autoriser son concessionnaire à augmenter son tarif pour lui permettre de faire face à son obligation d'entretien, de modernisation et de renouvellement d'une usine d'incinération, alors que le tarif initial était réputé inclure le coût de cette obligation, et que le contrat prévoyait une application intégrale du principe de gestion aux risques et périls de l'exploitant.

Le renoncement de la collectivité à mettre en jeu les obligations de son cocontractant peut aussi se produire dès les opérations de construction. Un syndicat du Centre a accepté, en échange d'une indemnité transactionnelle de 2,3 M€, de remettre le procès verbal de réception d'une usine, sans exécution des essais de mise en marche industrielle de l'ouvrage, renonçant, de ce fait, aux garanties contractuelles de bon fonctionnement de l'équipement.

d) Le financement des investissements nouveaux, du gros entretien et du renouvellement

La rémunération est parfois révisée par avenant, pour prendre en compte la réalisation par le cocontractant de travaux ou l'installation d'équipements nouveaux. Ces pratiques peuvent priver la collectivité de tout droit de regard sur la procédure de passation et l'équilibre financier des marchés conclus par son cocontractant avec des tiers.

Les risques de dérapages financiers inhérents à l'intégration du coût de ces travaux dans le prix à la tonne, sont multipliés lorsque s'ajoute

un allongement de la durée du contrat. Ainsi, un syndicat de Provence-Alpes-Côte d'Azur a confié à un exploitant, un peu plus d'un an avant le terme de la convention, des travaux d'un montant évalué à 300 000 €, moyennant un relèvement des prix à la tonne correspondant à un paiement supplémentaire de près de 400 000 €. Puis, prolongeant d'un an la convention sur les mêmes bases financières, le syndicat a payé de nouveau près de 230 000 € au même titre.

Le délégataire ou le prestataire doit souvent prendre en charge le renouvellement des ouvrages et les dépenses de gros entretien pendant la durée du contrat. Pour faire face à ces dépenses, il inclut dans le prix de ses prestations une rémunération supplémentaire perçue tout au long de l'exécution du contrat, qu'il doit affecter à un fonds de gros entretien et de renouvellement (GER).

En 1997, un syndicat des Pays de la Loire a supprimé le versement au fonds de GER géré par l'exploitant et obtenu le reversement de près de 150 000 €. Ce fonds présentait en effet à la fin de l'exercice 1996 plus de 2 M€ d'excédents, soit six années de versements d'avance.

A l'inverse, un syndicat a pris à sa charge le déficit d'un fonds de GER et les frais financiers afférents, dans des conditions que la chambre régionale des comptes d'Ile-de-France a estimées juridiquement incertaines au regard des stipulations du contrat.

2 – Le recours fréquent aux avenants

Confrontées à la croissance des volumes à traiter, à des normes environnementales de plus en plus sévères et à la nécessité de développer le recyclage des déchets, certaines collectivités confient au prestataire déjà en place le soin d'adapter des équipements ou de modifier certains modes de collecte ou de traitement. Les prestations nouvelles se repercutent sur les prix alors que la collectivité n'est plus en mesure de faire jouer la concurrence.

Ces travaux ou services supplémentaires se traduisent par des avenants aux contrats de base, au risque, s'ils en bouleversent l'économie ou en modifient l'objet, que le juge administratif les annule. Le code des marchés publics en prévoit une utilisation restrictive alors que le régime applicable aux délégations de service public apparaît plus souple.

La chambre régionale des comptes de Bretagne a examiné un avenant qui, deux ans avant la fin du contrat d'exploitation liant une ville et son délégataire, en a prévu la prolongation pour 15 ans et l'extension à la gestion d'un troisième four. Pour pouvoir mettre en œuvre les dispositions de l'article L. 1411-2 du code général des collectivités

territoriales (CGCT), qui permettent de modifier par avenant une délégation de service public pour des motifs tenant à une « bonne exécution du service » ou à une « extension géographique », la ville avait, peu de temps auparavant, retiré au titulaire du marché de construction du troisième tour la réalisation d'investissements annexes (estimés à 3,8 M€ et réalisés pour 6 M€), pour les confier au titulaire du contrat d'exploitation.

Or, ces travaux correspondaient à une prestation nouvelle, l'incinération des boues de la station d'épuration des eaux usées, en complément des ordures ménagères. C'est donc un raisonnement juridique contestable qui a permis à la commune de prolonger très sensiblement le contrat alors qu'il devait être remis en concurrence et, par ailleurs, d'attribuer également sans publicité ni mise en concurrence les travaux annexes de modification de son unité d'incinération.

Plusieurs chambres régionales des comptes ont constaté des modifications importantes des contrats en cours, liées au développement de prestations nouvelles (création d'une déchetterie par un avenant ne fixant pas au surplus de manière précise la rémunération du prestataire, évacuation de sous-produits, mise en décharge de déchets ne pouvant plus être incinérés dans une usine défaillante, ...). La chambre de Franche-Comté a relevé que, pour intégrer le développement du tri-compostage, un marché a été modifié par plusieurs avenants qui ont fait passer son montant de 7,5 à près de 11 M€.

Une convention conclue en 1978 par une structure intercommunale pour la collecte de ses déchets a été modifiée par dix avenants qui ont eu pour effet d'en prolonger l'échéance jusqu'en 2005. L'un d'entre eux prenait en compte les déchetteries « existantes ou à créer ». Trois autres, plus particulièrement examinés par la chambre régionale des comptes de Lorraine, ont porté sur de nouvelles fréquences de collecte, sur l'émergence de nouveaux services, sur la mise à disposition à titre gracieux d'un centre d'exploitation (3 000 m², pour un coût d'environ 3,5 M€), sur de nouvelles règles de rémunération du délégataire et, enfin, sur l'affermage de la recette issue de la valorisation des matières.

L'argument, souvent avancé, selon lequel seul l'exploitant en place est capable d'assurer des prestations nouvelles, n'apparaît pas irréfutable au regard de quelques exemples d'allotissement des diverses prestations (collecte traditionnelle ou sélective, gestion d'une déchetterie). L'exemple d'une collectivité des Pays de la Loire atteste que cette organisation est possible et permet de bénéficier de la pression concurrentielle.

Deux avenants à un contrat de concession, contemporains de l'élaboration du plan d'un département d'Ile-de-France, ont fait augmenter

la capacité annuelle d'une usine d'incinération, tous types de déchets confondus, de 40 %. Ceci résulte du fait que le plan a doublé le nombre d'habitants à desservir. Ces avenants n'ont pas été examinées par la commission compétente, comme cela est prévu par la loi dès lors que le montant d'un contrat est augmenté de 5 %.

3 – Le contrôle du service par les collectivités

a) *L'insuffisance des comptes rendus financiers et techniques*

Dans le cadre des délégations de service public, le législateur a introduit une obligation de rendre compte à la collectivité afin que cette dernière puisse s'assurer des conditions d'exercice et de la qualité du service (article L. 1411-3 du CGCT). L'importance de ces informations est renforcée par le décret du 11 mai 2000 qui prévoit un rapport annuel du maire sur le prix et la qualité du service. Pour les marchés publics, la production des comptes rendus financiers et techniques relève uniquement des clauses prévues au contrat.

Ces obligations, quand elles existent, ne sont pas systématiquement appliquées, et les pénalités contractuelles pour non-production des documents exigibles ne sont que très rarement appliquées.

Ainsi, le concessionnaire d'une usine produisait des comptes qui, en contradiction avec les stipulations du contrat, ne retraçaient que les dépenses. Si la collectivité avait mieux connu les recettes, elle aurait pu surveiller leur évolution, qui obéissait à une double dynamique, car le procédé mis en œuvre dans cette usine au moment où l'exploitation a été reprise par le concessionnaire, était inadapté aux déchets ménagers mais commercialement intéressant dans le domaine de l'élimination des déchets hospitaliers, plus lucrative. Le déficit prévisible de l'activité ordures ménagères a été corrigé grâce à la contribution financière de la collectivité, alors que la rentabilisation de l'installation par l'incinération des déchets hospitaliers n'était pas encore montée en puissance. La chambre des comptes d'Ile-de-France a attiré l'attention du concédant sur le caractère inéquitable que pourrait présenter, à l'avenir, une situation dans laquelle, grâce à l'effort des contribuables, la partie "ordures ménagères" serait équilibrée, tandis que le secteur "déchets hospitaliers" deviendrait fortement excédentaire.

b) Les défauts de contrôle par la collectivité en matière de recettes accessoires

Dans les cas où le contrat prévoit que les recettes de valorisation reviennent au prestataire de la collectivité publique, l'information de cette dernière sur ces recettes est souvent imparfaite, soit en raison de l'imprécision du contrat, soit parce que ses dispositions ne sont pas rigoureusement appliquées.

Un contrat de collecte et un marché d'exploitation de déchetteries, passés par un syndicat de Haute-Normandie, stipulent que l'exploitant doit lui produire un justificatif des reprises de matériaux recyclables, ce qu'il ne faisait ni spontanément ni d'une manière qui permette à la collectivité de connaître les prix payés par le repreneur final. Aucune recette n'a été comptabilisée pour le carton pendant 5 ans. En ce qui concerne le verre, les pièces comptables représentatives des résultats de la collecte et des ventes ont présenté à deux reprises des écarts de plusieurs dizaines de tonnes.

Le cocontractant d'un syndicat d'Ile-de-France devait tenir un compte des dépenses et des recettes liées à la collecte du verre. L'excédent de ce compte, qui s'élevait à 78 000 € fin 1999, aurait dû revenir au syndicat, mais a été conservé par l'exploitant jusqu'en 2001, année pour laquelle le syndicat a inscrit à son budget une recette de 61 000 €.

c) Les défauts de contrôle portant sur le service fait

Une insuffisance du contrôle de la provenance des tonnages entraîne un risque de facturation de déchets qui ne relèvent pas de la collectivité. Ainsi, dans une collectivité littorale, ont été réglées des prestations de collecte calculées à partir d'un tonnage surévalué, les collectes des plages, effectuées en régie, de même que les apports des terrains de camping, n'ayant pas été soustraits.

Le prestataire d'un syndicat d'Ile-de-France lui a longtemps facturé l'élimination de déchets ménagers provenant de communes situées en dehors de son périmètre, et de déchets industriels. Parallèlement à la condamnation en janvier 2002 d'anciens responsables de cette entreprise, le syndicat a obtenu une indemnisation partielle de son préjudice, pour un montant de 1,37 M€.

Sans transmission et sans contrôle réguliers des bons de pesée, les erreurs ou les fraudes sont difficilement décelables. Des évolutions erratiques des tonnages facturés auraient dû pousser une commune d'Ile-de-France à exiger que des explications satisfaisantes lui soient fournies.

L'examen par la chambre régionale des comptes des bons de pesée a mis en évidence que, sur une période de cinq ans, près de 10 000 t de déchets, correspondant à la charge de 1 750 camions dont l'existence n'a pu être rattachée aux besoins du service, ont fait l'objet, au titre du traitement, d'une facturation induite à la collectivité d'un montant de plus de 700 000 €.

Les tonnages d'ordures ménagères collectées sur une commune de Provence-Alpes-Côte d'Azur ont crû très rapidement, de 11 190 tonnes en 1993-1994 à 19 746 en 1997-1998. Les contrôles exercés par la commune apparaissent insuffisants, alors que le même prestataire assure la collecte, le traitement à la déchetterie, le transfert à la décharge et la gestion de cette dernière, ce qui limite la fiabilité des recoupements entre les tonnages déclarés à chaque étape. Sur la dernière année d'exécution du marché de collecte, les prestations facturées ont dépassé de 182 000 € le volume plafond autorisé par avenants, pourtant déjà supérieur de 92 % à celui du marché initial.

CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS

Les collectivités territoriales ont réalisé des investissements importants qui ont permis d'améliorer le traitement des déchets ménagers et assimilés. Cependant l'évolution rapide et heurtée des objectifs assignés par l'État, prenant en compte une sensibilité de plus en plus forte de l'opinion publique à la préservation de l'environnement, n'a pas facilité la mise en place par ces collectivités de politiques cohérentes sur le long terme.

En dépit de l'incertitude de la politique de l'État, les collectivités territoriales ont une responsabilité propre qui devrait les conduire à se donner les moyens d'une meilleure maîtrise du service. L'analyse des conditions de mise en concurrence des prestataires susceptibles de contracter avec les collectivités territoriales montre que même lorsque le formalisme est respecté, la concurrence effective est faible. Dans ce domaine très technique, elles ont rarement les moyens de négocier les contrats et leurs avenants dans une situation d'égalité avec de grands groupes industriels. Il serait souhaitable que les administrations concernées élaborent des contrats de référence qui soient des guides pour la négociation des principales clauses des contrats.

Leur attention ne doit pas être détournée par la complexité de règles dont la justification n'apparaît plus clairement. Les régimes juridiques et financiers qui interfèrent avec les choix des collectivités territoriales pourraient être simplifiés ; les recettes et les dépenses du service, quel que soit son mode de financement, devraient être isolées

dans un budget annexe même lorsque celui ci n'est pas obligatoire ; les plans départementaux devraient en tout état de cause pouvoir mieux assurer la sécurité des interventions des collectivités territoriales. Ces diverses mesures, dont la finalité est de permettre une meilleure connaissance des coûts et une stabilisation du cadre d'action des collectivités locales, leur faciliteraient l'exercice de leur compétence de maître d'ouvrage grâce à une meilleure lisibilité qui, pour l'instant, manque cruellement à ce secteur.

*REPONSE DU MINISTRE DE L'ECONOMIE, DES FINANCES
ET DE L'INDUSTRIE*

L'analyse du rapport appelle un certain nombre de remarques, concernant tant les questions structurelles se posant dans ce secteur que les comportements des maîtres d'ouvrage et des entreprises en concurrence.

Les questions structurelles se posant dans le secteur des déchets

• La Cour exprime des inquiétudes, qui me paraissent fondées, sur la croissance des coûts associés aux activités de collecte, de traitement et d'élimination des déchets en France. La Cour approuve l'inspection générale des finances, qui a déploré qu'Eco-Emballages – société chargée de promouvoir la collecte sélective et le tri des déchets en redistribuant aux collectivités locales les contributions environnementales supportées par les consommateurs – encourage des pratiques performantes, mais coûteuses. La Cour s'étonne en particulier de certaines modalités des barèmes d'aide d'Eco-Emballages qui accentuent cette inflation des coûts.

Ce contexte étant rappelé, la Cour met en garde contre la demande des élus tendant à ce que la compensation des surcoûts de la collective par Eco-Emballages soit intégrale. La Cour souligne que la charge nette qui subsiste pour la collectivité, et in fine pour les contribuables, est le seul frein à cette dérive inflationniste.

Je partage cette analyse et cette conclusion. Effectivement, les organisations de consommateurs commencent à s'inquiéter du gonflement des prix des produits qui résultent de la hausse continue des contributions aux organismes agréés tels qu'Eco-Emballages, mais elles n'ont guère de moyens de peser dans le débat. Mes services ont en tout état de cause fait valoir, au niveau interministériel (notamment à l'occasion des réunions de la commission consultative d'agrément instituée pour l'application du décret du 1^{er} avril 1992 auquel fait référence la Cour), qu'une meilleure maîtrise des dépenses au titre de la collecte sélective et du tri des déchets était souhaitable.

La Cour, pour illustrer son analyse, souligne les coûts particulièrement élevés du recyclage du plastique. Il ne serait donc pas illégitime de réinterroger les experts sur les avantages du recyclage de ce matériau, afin de pouvoir mettre ceux-ci en balance avec les dépenses correspondantes. Une telle expertise me paraît être le préalable à toute demande d'arbitrage interministériel tendant à reconsidérer les choix effectués pour ce secteur.

• *En second lieu, la Cour traite des plans départementaux d'élimination des déchets et fait des recommandations à cet égard.*

La Cour analyse le contexte de la mise en œuvre de ces plans. Elles relève qu'en 1998 – soit six ans après l'adoption, par la loi du 13 juillet 1992, de l'objectif de n'accepter en décharge que les déchets ultimes, et donc de généraliser l'incinération – la politique d'élimination des déchets a fait l'objet d'une réorientation qui a perturbé le processus d'élaboration des plans départementaux d'élimination des déchets, ou leur application, dans les départements où ces plans avaient déjà été adoptés.

La Cour constate par ailleurs que des aléas techniques ont conduit à l'abandon de certains équipements qui se sont avérés à l'usage incompatibles avec les normes limitant les pollutions. Elle observe que certains projets d'équipements n'aboutissent pas, du fait des difficultés pour trouver un site d'implantation dans le respect des procédures prévues par la loi. Elle regrette que les prévisions de tonnage de résidus à traiter soient souvent erronées, et que des sur-capacités ou des sous-capacités apparaissent, du fait d'évolutions démographiques locales inattendues. Elle insiste sur les innovations fréquentes qui caractérisent les technologies de traitement des déchets.

Ce rapport souligne que les plans sont opposables aux personnes morales de droit public et à leurs cocontractants. Je n'exclus pas cependant que cette analyse puisse être relativisée, afin de faire prévaloir dans toutes les hypothèses le code des marchés publics. Je précise que par note du 1^{er} octobre 2002, pour faire suite aux demandes du ministère de l'écologie et du développement durable ainsi que du ministère de l'intérieur, j'ai interrogé sur ce sujet le directeur des affaires juridiques.

Les comportements des maîtres d'ouvrage et des entreprises en concurrence

Les maîtres d'ouvrage face à un secteur peu concurrentiel

• *D'une façon générale, la Cour paraît considérer que la concurrence dans le secteur des déchets fonctionne mal. Je partage cette analyse, et je tiens à souligner que mes services assurent, dans ce secteur, un suivi particulièrement vigilant des comportements des entreprises ainsi que des procédures mises en œuvre par les acheteurs publics.*

J'estime que les résultats souvent insatisfaisants des consultations lancées par les maîtres d'ouvrage sont imputables aux caractéristiques du secteur du fait, tout particulièrement, des plans départementaux d'élimination des déchets.

Sur un marché oligopolistique tel que celui des déchets, tout dispositif qui conduit à des diffusions d'informations précises de nature à réduire l'incertitude sur la marge d'action des concurrents a pour effet d'affaiblir la concurrence. C'est ce qui a été analysé, notamment, par le tribunal de première instance des communautés européennes, dans un arrêt du 27 octobre 1994 « Fiatagri ».

• En second lieu, s'agissant du comportement des acheteurs publics, je rappelle que les avantages illicitement accordés par ceux-ci peuvent, si les conditions prévues sont remplies, recevoir une qualification pénale et connaître des suites au niveau correctionnel.

Les traitements qui ne respectent pas l'égalité d'accès des candidats à la commande publique de la part de certaines collectivités, peuvent également suivre ce schéma ou bien être sanctionnées par les juridictions administratives lorsque les règles de la commande publique ne sont pas satisfaites. Le rôle du préfet dans le cadre du contrôle de légalité, et des règles posées par le code des marchés publics, pourrait être rappelé dans le rapport.

La Cour évoque « l'exécution contestable du service » mettant en cause la durée et l'équilibre financier des contrats et notamment le recours fréquent aux avenants. Je précise à ce sujet que les règles du code des marchés publics sont les suivantes : « la durée d'un marché est fixée en tenant compte de la nature des prestations et de la nécessité d'une mise en concurrence périodique » (article 15 du code des marchés publics).

Un marché peut prévoir une ou plusieurs reconductions à condition que ses caractéristiques restent inchangées et que la mise en concurrence ait été réalisée en prenant en compte la durée totale du marché, période de reconduction comprise. La passation et la reconduction des marchés publics doivent nécessairement répondre à de telles exigences de mise en concurrence.

L'article 8 de la loi n° 95-127 du 8 février 1995 précise également que « tout projet d'avenant à un marché de travaux, de fournitures et de services ou à une convention de délégation de service public entraînant une augmentation du montant global supérieur à 5 % est soumis pour avis à la commission d'appel d'offres ou à la commission visée à l'article 43. L'assemblée délibérante qui statue sur le projet d'avenant est préalablement informée de cet avis ».

Les comportements des entreprises soumis au droit de la concurrence

• S'agissant du comportement des entreprises, c'est naturellement le droit de la concurrence qui s'applique.

L'acheteur public ne doit pas être trompé par les liens existants entre les maîtres d'œuvre et les entreprises soumissionnaires. En effet, les relations

entre les entreprises et les maîtres d'œuvre peuvent rechercher manifestement à tromper l'acheteur public qui n'a pas été mis en mesure de bénéficier d'une concurrence saine et loyale.