



Avec le soutien technique
et financier de



PUBLICATION

Enquête sur les limites du service public de gestion des déchets

Série
juridique

Réf. AMORCE DJ26

Octobre 2018



Déchets

AMORCE – 18, rue Gabriel Péri – CS 20102 – 69623 Villeurbanne Cedex
Tel : 04.72.74.09.77 – Fax : 04.72.74.03.32 – Mail : amorcer@amorcer.asso.fr

www.amorcer.asso.fr - @AMORCE

PRÉSENTATION D'AMORCE

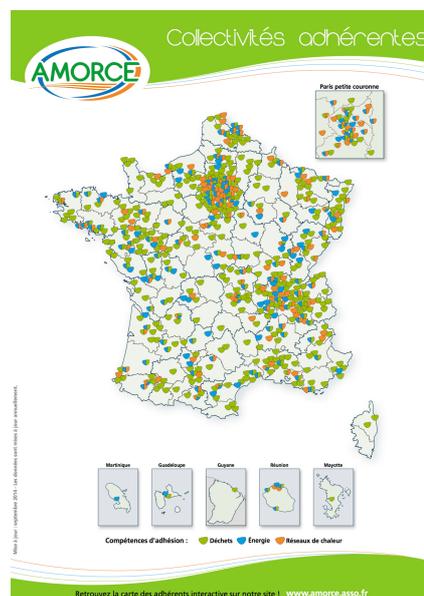
Rassemblant plus de 890 adhérents pour 60 millions d'habitants représentés, AMORCE constitue le premier réseau français d'information, de partage d'expériences et d'accompagnement des collectivités

(communes, intercommunalités, conseils départementaux, conseils régionaux) et autres acteurs locaux (entreprises, associations, fédérations professionnelles) en matière de transition énergétique (maîtrise de l'énergie, lutte contre la précarité énergétique, production d'énergie décentralisée, distribution d'énergie, planification), de gestion territoriale des déchets (planification, prévention, collecte, valorisation, traitement des déchets) et de gestion durable de l'eau.

Force de proposition indépendante et interlocutrice privilégiée des pouvoirs publics (ministères, agences d'État et du Parlement, AMORCE est aujourd'hui la principale représentante des territoires engagés dans la transition énergétique, dans l'économie circulaire et dans le cycle de l'eau.

Partenaire privilégiée des autres associations représentatives des collectivités, des fédérations professionnelles et des organisations non gouvernementales, elle a joué un rôle majeur dans la défense des intérêts des acteurs locaux lors de l'élaboration de la loi relative à la transition énergétique pour la croissance verte ou précédemment des lois relatives au Grenelle de l'environnement.

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



PRÉSENTATION DE L'ADEME



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

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

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

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

Contact pour ce guide : Alexandra GENTRIC et Nolwenn TOUBOULIC

ADEME

20, avenue du Grésillé
BP 90406 - 49004 Angers Cedex 01
Tel : 02 41 20 41 20
www.ademe.fr
[@ademe](https://twitter.com/ademe)

AMORCE / ADEME – Octobre 2018

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

REMERCIEMENTS

Nous remercions l'ensemble des collectivités ayant participé à cette enquête.

RÉDACTEURS

Adeline MEYNIER

Fannie LAVOUÉ

Delphine MAZABRARD, dmazabrard@amorce.asso.fr

Florent COSNIER, fcosnier@amorce.asso.fr

Comité de relecture : Christelle RIVIERE, AMORCE ; Alexandra GENTRIC et Nolwenn TOUBOULIC, ADEME

MENTIONS LÉGALES

©AMORCE – octobre 2018

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

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

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

PRÉAMBULE

Conformément à l'article L. 2224-13 du code général des collectivités territoriales (CGCT), les collectivités exercent de plein droit la compétence de collecte et de traitement des déchets des ménages. Elles peuvent décider - par délibération - d'assurer la gestion d'autres déchets dit « **assimilés** ». L'article R. 2224-23 du CGCT donne une définition officielle des déchets assimilés¹. Elle reste cependant très générale et centrée sur l'origine des déchets assimilés (le producteur non ménagé) et la prise en charge par le service public.

Article R. 2224-23 du CGCT :

« Déchets assimilés » : les déchets collectés par le service public de gestion des déchets dont le producteur n'est pas un ménage

Cette prise en charge des déchets assimilés par le service public de gestion des déchets (SPGD) est possible sous conditions. Il est nécessaire que la collecte et le traitement des déchets produits par les producteurs non ménagers ne présentent **pas de sujétions techniques particulières par rapport à l'organisation mise en place pour la gestion des déchets des ménages** (article L. 2224-14 du CGCT). Ces sujétions peuvent être liés aux caractéristiques ou aux quantités de déchets traités. Cette prise en charge des assimilés par le service public n'est pas obligatoire. Il appartient à la collectivité définir le périmètre des déchets concernés.

Notons qu'il n'existe toujours pas de définition réglementaire des sujétions techniques particulières, comme le soulignait déjà la circulaire du 10 novembre 2000² qui précise « *qu'elles relèvent de l'appréciation des collectivités* ».

En pratique, et comme l'indiquait la circulaire de 1998 les déchets assimilés sont « *les déchets courants des petits commerces, des artisans, des services, qui sont présentés sur le trottoir dans les mêmes récipients que les ordures ménagères, et qu'il est bien souvent impossible de distinguer, lors de la collecte, des déchets ménagers* »

Les déchets dits « assimilés » sont donc constitués des déchets provenant des activités économiques (artisans, commerçants, bureaux, etc.), y compris les déchets des collectivités (administrations, hôpitaux, marchés, services techniques, etc.) **collectés dans les mêmes conditions que les déchets ménagers**. L'étude de caractérisation des déchets ménagers et assimilés menée par l'ADEME en 2007 (MODECOM) a montré que les ordures ménagères résiduelles (OMR) étaient, en France, constituées à 22 % de ces déchets assimilés.

Localement, il appartient au maire ou au président du groupement de collectivités territoriales compétent en matière de collecte des déchets³ de fixer « *par arrêté motivé, après avis de l'organe délibérant de la commune ou du groupement de collectivités territoriales compétent pour la collecte des déchets ménagers, les modalités de collecte des différentes catégories de déchets* », dont ici les déchets assimilés. **Cet arrêté doit préciser également « la quantité maximale de déchets pouvant être prise en charge chaque semaine par le service public de gestion des déchets auprès d'un producteur qui n'est pas un ménage ».**

¹ Définition introduite par le décret n° 2016-288 du 10 mars 2016

² Circulaire du 10 novembre 2000, fascicule 1

³ R. 2224-26 du CGCT

SOMMAIRE

INTRODUCTION.....	6
1. RAPPEL DU CADRE JURIDIQUE	7
1.1. LA DEFINITION DU SERVICE PUBLIC DE GESTION DES DECHETS	7
1.1.1. <i>La collecte et le traitement des déchets des ménages</i>	7
1.1.2. <i>La collecte et le traitement facultatif des déchets assimilés.....</i>	8
1.2. L'INTERVENTION DES COLLECTIVITES AU-DELA DU SERVICE PUBLIC	9
1.2.1. <i>Les conditions préalables à l'intervention de la personne publique</i>	10
1.2.2. <i>Les conditions d'intervention : le principe d'égalité de traitement.....</i>	12
2. ENQUETE SUR LES PRATIQUES DES COLLECTIVITES TERRITORIALES.....	15
2.1. CADRAGE DE L'ENQUETE MENEES AUPRES DES COLLECTIVITES TERRITORIALES.....	15
2.1.1. <i>Objectif de l'enquête.....</i>	15
2.1.2. <i>Méthodologie</i>	15
2.1.3. <i>Résultats quantitatifs.....</i>	15
2.1.4. <i>Observations générales sur la qualité des réponses.....</i>	15
2.1.5. <i>Profil des collectivités retenues pour l'analyse des résultats</i>	16
2.2. LE FINANCEMENT DU SPGD	18
2.2.1. <i>Le financement principal du SPGD</i>	18
2.2.2. <i>La redevance spéciale.....</i>	19
2.3. LES DONNEES TECHNIQUES SUR LA COLLECTE DES DECHETS ASSIMILES	26
2.3.1. <i>Origines des déchets collectés par le SPGD.....</i>	26
2.3.2. <i>La collecte des déchets assimilés parmi les OMR.....</i>	26
2.3.3. <i>Les collectes séparées.....</i>	33
2.4. LES DECHETS EN DECHETERIE.....	38
2.4.1. <i>Les conditions d'accès en déchèterie publique : un panachage de solutions</i>	38
2.4.2. <i>La nature des restrictions d'accès.....</i>	39
2.5. LE TRAITEMENT	40
CONCLUSION	42

INTRODUCTION

Comme évoqué en préambule les textes réglementaires en vigueur donnent aux collectivités une marge d'appréciation pour définir localement quels sont les déchets considérés comme assimilés - "dont le producteur n'est pas un ménage" et collectés dans les mêmes conditions que les déchets des ménages - qui sont pris en charge par le service public de gestion des déchets. Sur le terrain, de grandes disparités sont constatées sur l'appréciation locale par les collectivités du caractère « assimilé » des déchets non ménagers, sur les différentes composantes qui définissent le service public : natures, quantités, contenants, fréquences de collecte des déchets assimilés, modalités d'accès à la déchèterie, traitement des déchets, etc.

Parmi cette diversité, les collectivités collectent parfois des déchets qui ne sont pas des assimilés. **Dans ce cas, la collectivité agit en dehors du cadre du SPGD en réalisant une activité qui relève en général du secteur privé.** Elle doit alors en principe agir dans le cadre de ses compétences, justifier d'un intérêt public local et respecter la libre concurrence (notamment quant au prix de la prestation). D'autres conséquences nombreuses sont également envisageables, tel que le recours à un personnel de droit privé, la nature privée des contrats passés, l'assujettissement à la TVA. En outre, la définition des assimilés doit être en cohérence avec la fiscalité locale, notamment en cas de redevance spéciale, puisque celle-ci ne peut financer que la collecte et le traitement des déchets assimilés (article L. 2333-78 du CGCT). Une définition incorrecte des assimilés peut donc remettre en question juridiquement une redevance spéciale mise en place sur un territoire.

La présente publication vise à présenter les modalités juridiques de définition du périmètre du service public, et à restituer les résultats d'une enquête sur les pratiques des collectivités en matière de prise en charge des assimilés⁴.

Elle vise également à mesurer l'effort qui sera à fournir par les collectivités pour procéder à la clarification des limites du SPGD souhaitée par le Ministère de la Transition Écologique et Solidaire, en précisant la notion de déchets assimilés et en remaniant le cas échéant la fiscalité sur laquelle repose le financement du SPGD.

⁴ avec les limites de représentativité de cet exercice, compte-tenu du nombre de réponses sur certains items

1. RAPPEL DU CADRE JURIDIQUE

Conformément à l'article L. 2224-13 du Code général des collectivités territoriales (CGCT) et aux règles de transfert de compétence⁵, le service public de gestion des déchets (SPGD) est assuré par les EPCI à fiscalité propre et la métropole de Lyon. Il peut être confié à un ou plusieurs syndicats. Il comprend la collecte et le traitement des déchets des ménages ainsi que des déchets assimilés soit les « *autres déchets définis par décret, [que les collectivités] peuvent, eu égard à leurs caractéristiques et aux quantités produites, collecter et traiter sans sujétions techniques particulières* » (article L. 2224-14 CGCT).

Le **SPGD** est constitué de **deux parties** : **un que doivent assurer les collectivités** (les déchets des ménages) et **un que peuvent assurer les collectivités** (les déchets assimilés).

Enfin, l'article R. 2224-26 du CGCT précise que c'est au maire ou au président du groupement de collectivités territoriales compétent en matière de collecte des déchets de fixer « *par arrêté motivé, après avis de l'organe délibérant de la commune ou du groupement de collectivités territoriales compétent pour la collecte des déchets ménagers, les modalités de collecte des différentes catégories de déchets* », dont ici les déchets assimilés. Cet arrêté doit préciser également « *la quantité maximale de déchets pouvant être prise en charge chaque semaine par le service public de gestion des déchets auprès d'un producteur qui n'est pas un ménage* ».

1.1. La définition du service public de gestion des déchets

1.1.1. La collecte et le traitement des déchets des ménages

L'article R. 2224-23 du CGCT définit, par renvoi à l'article R. 541-8 du code de l'environnement, les déchets ménagers comme « *tout déchet, dangereux ou non dangereux, dont le producteur est un ménage* ». Le **seul critère est donc le producteur du déchet qui doit être un ménage**.

Ils correspondent essentiellement à deux types :

- Les « ordures ménagères » : déchets produits par la vie quotidienne des ménages et déposés régulièrement dans les poubelles :
 - Déchets issus d'une collecte séparée (emballages, verre, papiers, biodéchets, etc.) ;
 - Ordures ménagères résiduelles (OMR) (autres) ;
- Les « déchets collectés en déchèterie » : déchets occasionnels amenés par les ménages à la déchèterie
 - Déchets pondéreux et/ou volumineux (meubles, encombrants, gravats, déchets verts, ferrailles, ...) ;
 - Déchets dangereux et/ou collectés dans le cadre d'une REP (déchets électriques et électroniques, huiles de vidange, peintures, solvants, piles, textiles, ...)

Ces déchets relèvent « par nature » du SPGD et son autorité organisatrice a l'obligation de les prendre en charge.

⁵ Depuis la loi NOTRe, les communes ont obligatoirement transféré la compétence « gestion des déchets » à leur EPCI à fiscalité propre (à quelques exceptions près : Ville de Paris, Îles, etc.).

1.1.2. La collecte et le traitement facultatif⁶ des déchets assimilés

L'article R. 2224-33 du CGCT définit les déchets assimilés comme « *les déchets collectés par le service public de gestion des déchets dont le producteur n'est pas un ménage* ». Pour être collectés par le service public, ces déchets doivent pouvoir « *eu égard à leurs caractéristiques et aux quantités produites, collecter et traiter sans sujétions techniques particulières* » selon l'article L. 2224-14 du CGCT.

La lecture combinée des articles R. 2224-33 du CGCT et L. 2224-14 du CGCT permet de déterminer **deux éléments cumulatifs** de définition des déchets assimilés :

- Le premier critère porte sur le producteur du déchet. En effet, le code précise que « le producteur n'est pas un ménage »⁷ ils ne sont **pas produits par les ménages**. Aussi, il s'agit de déchets provenant des activités économiques (artisans, commerçants, secteur tertiaire etc.), dont les déchets des communes et de leurs établissements locaux (bureaux, EHPAD, marchés, crèches, services techniques, etc.), des conseils régionaux/départementaux (bureaux, lycées/collèges, routes) et des administrations/services de l'État (impôts, armée, hôpitaux, universités...).
- Le second critère porte sur leurs caractéristiques et les modalités mises en place pour les collecter et les traiter. En effet, le code précise que ces déchets ne sont que ceux qui peuvent être **collectés et traités sans sujétions techniques particulières** au regard de leur **nature** et de leur **quantité**.

Comme le soulignait déjà la circulaire du 10 novembre 2000 (p. 5) : « *les sujétions techniques particulières n'ont jamais été définies par les textes législatifs et réglementaires ; elles relèvent de l'appréciation des collectivités* ». Aussi, les collectivités ont une marge d'appréciation sur la notion de sujétions techniques particulières ce qui entraîne des définitions de déchets assimilés variant sur les territoires.

Par ailleurs, la circulaire du 28 avril 1998 du ministère de l'aménagement du territoire et de l'environnement avait qualifié les déchets assimilés comme étant « *les déchets courants des petits commerces, des artisans, des services, qui sont présentés sur le trottoir dans les mêmes récipients que les ordures ménagères, et qu'il est bien souvent impossible de distinguer, lors de la collecte, des déchets ménagers* ».

Le décret n° 2016-288 du 10 mars 2016 a introduit à l'article R. 2224-23 du CGCT une définition officielle des déchets assimilés mais qui reste cependant très générale et centrée sur l'origine (producteur) des déchets assimilés et la prise en charge par le service public, sans introduire de limites sur les quantités collectables qui restent donc à définir localement.

La jurisprudence est venue préciser la notion de déchets assimilés : ils doivent pouvoir être **collectés et traités** en même temps que les déchets des ménages et dans les mêmes conditions. L'autorité organisatrice du SPGD dispose d'une marge de manœuvre importante dans la distinction entre déchets assimilés et déchets non assimilés.

⁶ Selon la définition retenue par la collectivité, il deviendra donc quelque part facultatif. Relevons cependant une jurisprudence du Tribunal administratif de Strasbourg (TA 8 avril 1997, M.Woerner contre commune de Staffelden (requête n°93-94). Dans cette jurisprudence, le juge rappelle que la collectivité a l'obligation de collecter les déchets qui répondent à la définition d'assimilés telle que définie nationalement et localement. C'est toutefois au producteur de déchets qu'incombe la charge de la preuve. Il devra démontrer que les déchets qu'il produit du fait de son activité commerciale sont assimilables aux déchets des ménages.

⁷ Article R. 2224-23 3° du code général des collectivités territoriales.

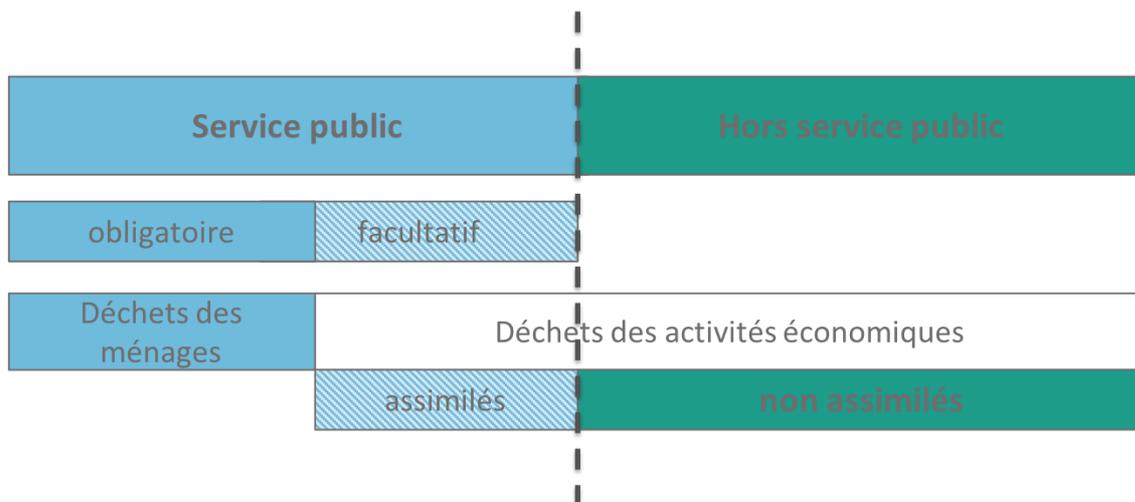


Figure 1. Rappel du cadre d'intervention des collectivités

1.2. L'intervention des collectivités au-delà du service public

La jurisprudence⁸ du Conseil d'État opère une distinction claire entre :

- Les activités de service public d'une part : « *Les personnes publique sont chargées d'assurer les activités nécessaires à la réalisation des missions de service public dont elles sont investies et bénéficient à cette fin de prérogatives de puissance publique* ». La gestion des déchets ménagers et assimilés constitue donc bien une mission de service public.
- Les activités économiques d'autre part : « *Si elles entendent, en outre, indépendamment de ces missions, prendre en charge une activité économique, elles ne peuvent légalement le faire que dans le respect tant de la liberté du commerce et de l'industrie que du droit de la concurrence. A cet égard, pour intervenir sur un marché, elles doivent, non seulement **agir dans la limite de leurs compétences**, mais également **justifier d'un intérêt public**, lequel peut résulter notamment de la carence de l'initiative privée [...] Une telle intervention ne doit pas se réaliser suivant des modalités telles qu'en raison de la situation particulière dans laquelle se trouverait cette personne publique par rapport aux autres opérateurs agissant sur le même marché, elle fausserait **le libre jeu de la concurrence** sur celui-ci* ». Aussi, la prise en charge des déchets de professionnels avec des conditions particulières, différentes de celles des déchets des ménages constitue une activité économique, définie par la Cour de justice de l'UE comme toute activité consistant à offrir des biens et des services sur un marché⁹.

Le Conseil d'État autorise donc les collectivités à prendre **en charge une activité économique** qui ne relève pas d'un service public défini par la loi à trois conditions :

- agir dans la **limite de ses compétences**,
- justifier d'un **intérêt public local**,
- respecter **le droit de la concurrence**.

⁸ Conseil d'État, Ass., 31 mai 2006, *Ordre des avocats au barreau de Paris*, n°275531 ; Sect., 30 mai 1930, *Chambre syndicale du commerce en détail de Nevers*, n°06781 ; Avis contentieux, 9 nov. 2000, *Société Jean-Louis Bernard Consultants*, n°222208.

⁹ CJCE, 16 juin 1987, *Commission c/ Italie*, aff. 118/85, pts 7 et 8 ; CJCE, 21 septembre 1999, *Albany*, aff. C. 67/96, pts 82 à 85.

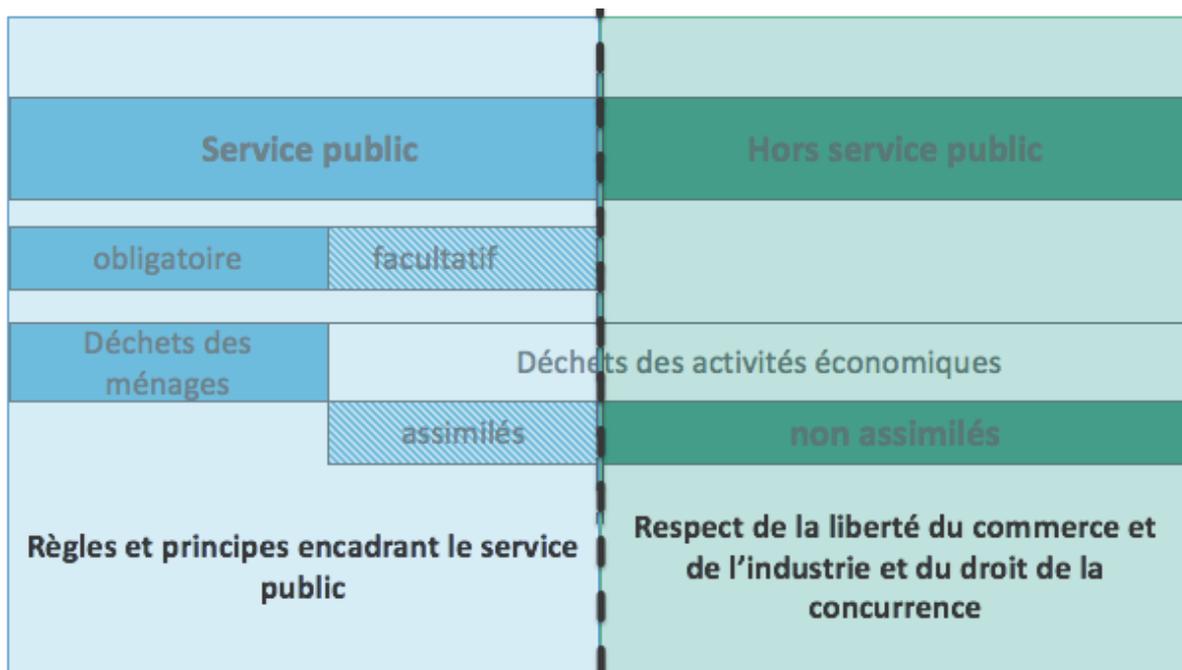


Figure 2. Règles encadrant l'intervention des collectivités

1.2.1. Les conditions préalables à l'intervention de la personne publique

La jurisprudence pose une double condition préalable à la prise en charge d'une activité économique par une personne publique en dehors de son service public : celle-ci doit s'inscrire dans le cadre de ses compétences et être justifiée par un intérêt public. Une fois ces conditions réunies, les modalités de l'intervention doivent être étudiées (1.2.2.).

1.2.1.1. Une intervention en lien avec les compétences de la personne publique

Les personnes publiques, soumises au principe de spécialité, ne peuvent agir que dans la limite de leurs compétences. Ainsi, l'activité économique prise en charge devra avoir un « *lien suffisamment direct* »¹⁰.

En matière de prise en charge des DAE (déchets d'activités économiques) hors assimilés par les autorités organisatrices du SPGD, cette condition sera toujours remplie. En effet, l'activité de collecte des DAE hors assimilés et le SPGD entretiennent un lien fort, bien que l'on puisse les distinguer par le critère des conditions de prise en charge particulières, détaillé plus haut. Preuve en est comme nous le verrons plus bas qu'une partie non négligeable des collectivités collectent aujourd'hui des DAE hors assimilés avec les moyens de leur SPGD.

1.2.1.2. Une intervention fondée par un intérêt public

Depuis l'arrêt du Conseil d'État « *Ordre des avocats au barreau de Paris* », rendu en assemblée le 31 mai 2006¹¹, la condition de l'intérêt public est devenue la condition unique et générale de l'initiative publique.

L'intérêt public est la condition unique de l'initiative publique.

¹⁰ Conseil d'État, Guide des outils d'action économique, mise à jour de décembre 2017

¹¹ Conseil d'État, « *Ordre des avocats au barreau de Paris* », 31 mai 2006, n° 275531

L'intérêt public est le plus souvent matérialisé par l'absence ou l'insuffisance de l'initiative privée mais peut également naître du besoin de prolonger le service public.

L'absence ou l'insuffisance de l'initiative privée

La carence résulte de l'absence ou de l'insuffisance de l'initiative privée.

Le motif d'intérêt public peut « *résulter notamment de la carence de l'initiative privée* ». La jurisprudence a largement assoupli la notion de carence qui est passée de la notion d'absence à celle d'insuffisance d'initiative.¹² Cette carence peut être quantitative comme qualitative¹³.

S'agissant de la prise en charge des déchets d'activités économiques ne relevant pas du SPGD, l'intérêt public d'une telle activité pourra résulter de l'insuffisance de l'initiative privée lorsque l'offre privée ne suffit pas à répondre à la demande des acteurs économiques.

Le prolongement ou l'accessoire d'un service public pour tendre à son bon fonctionnement

La prise en charge d'une activité économique peut également être d'intérêt public lorsqu'elle constitue **le complément ou le prolongement d'un service public** et qu'elle contribue à son équilibre financier ou permet d'amortir les investissements réalisés. Les deux notions de prolongement ou d'accessoire peuvent être indifféremment utilisées, la jurisprudence n'ayant pas fixé de limites quantitatives.

Cette possibilité est admise de longue date par la jurisprudence :

- création d'une entreprise de fabrication et de vente de glace, complément du service de l'abattoir public¹⁴ ;
- activité de vente de fournitures funéraires, accessoires au monopole des pompes funèbres, « *tant en vue d'assurer l'équilibre financier de la régie que dans l'intérêt de la population* »¹⁵ ;
- adjonction d'une station-service à un parc de stationnement¹⁶ ;
- un service départemental peut effectuer, en sus de ses interventions gratuites et obligatoires dans le cadre de la police sanitaire des maladies contagieuses, des mesures de désinfection à titre onéreux¹⁷ ;
- création d'un service facultatif de réhabilitation des installations d'assainissement autonome, qui « *contribue à l'équilibre financier global du service de l'assainissement non collectif assuré par cette collectivité* »¹⁸.

¹² Voir, par exemple : CE, 20 nov. 1964, *Ville Nanterre* : Rec. CE 1964, p. 563 ; à propos de la création d'un cabinet de soins dentaires destiné aux personnes défavorisées – CE, sect., 23 déc. 1970, *préfet Val d'Oise c/ Cne Montmagny* ; Rec. CE 1970, p. 788 ; à propos de la création d'un service d'aide juridique – CE, 25 juill. 1986, n°56334, *Cne de Mercoeur c/ M.* ; à propos de la création d'un café, restaurant, hôtel destiné à des repas collectifs

¹³ CE 3 mars 2010, Département de la Corrèze ; CE 5 juillet 2010, Syndicat national des agences de voyage (voir conclusions rapporteur public Stéphane Dewailly sous CAA Paris 3 juillet 2012, Autolib').

¹⁴ CE 12 avril 1935, *Société des glaciers toulousaines et du Bazaclé*

¹⁵ CE 4 juin 1954, *Dame Berthod* :

¹⁶ CE Sect. 18 décembre 1959, *Sieur Delasorme et autres*

¹⁷ CE 26 oct. 1979, *Porentru*

¹⁸ CE 23 mai 2003, *Communauté de communes Artois-Lys*

Le prolongement ou complément de l'activité de service public devra lui-même, pour respecter le critère de l'intérêt public local, tendre au bon fonctionnement du service public de la collectivité¹⁹ :

- En facilitant l'amortissement des investissements qu'elle aura été contrainte de financer pour son propre usage ;
- En permettant d'utiliser à plein régime ses moyens humains et matériels, si des marges de manœuvre existent ;
- En permettant d'améliorer le savoir-faire de ses agents ;

En matière de déchets, l'extension de l'action des collectivités à la prise en charge d'une activité économique peut notamment relever de ces deux hypothèses :

- **Carence ou insuffisance de l'initiative privée** qui conduit la collectivité à répondre à la demande de prise en charge de certains DAE au-delà des assimilés ;
- **Le prolongement du service** : par exemple par la nécessité d'amortir les équipements par exemple suite à des modifications de périmètre territorial dans le cadre de la loi NOTRE. Attention, il sera nécessaire de démontrer que les équipements sont bien dimensionnés pour faire face à son propre usage.

En tout état de cause, la jurisprudence **sanctionnera la collectivité qui « surdimensionne »** ses capacités. Bien qu'elle puisse acquérir des équipements excédant ses besoins courants pour faire face à l'imprévu, elle ne peut pas les acquérir uniquement en vue de satisfaire ceux d'autres collectivités²⁰.

La situation dans laquelle une collectivité a recours aux moyens de son service pour se porter candidate à l'attribution d'un contrat d'une autre collectivité est cependant marginale dans la mesure où des outils de coopération existent en-dehors du champ de la commande publique (sociétés publiques locales, outils contractuels, etc.).

1.2.2. Les conditions d'intervention : le principe d'égalité de traitement

Comme le rappelle le Conseil d'État²¹, « *une fois admise dans son principe, l'intervention d'une personne publique sur un marché concurrentiel ne doit pas se réaliser suivant des modalités telles qu'en raison de la situation particulière dans laquelle elle se trouverait par rapport aux autres opérateurs agissant sur le même marché, elle fausserait le libre jeu de la concurrence* » (principe d'égalité de traitement).

La collectivité ne doit pas fausser le libre jeu de la concurrence.

La « situation particulière » de la personne publique tient à l'exercice simultané de missions de service public en position monopolistique et d'activités économiques sur un marché concurrentiel. Ainsi, la collectivité ne doit pas exploiter de façon abusive sa position dominante, par exemple en tirant des avantages particuliers de son statut, de sa position particulière ou de

¹⁹ Conclusions du rapporteur public, Bertrand Dacosta, sur l'arrêt du Conseil d'Etat, 30 décembre 2014, *Société Armor SNC*

²⁰ Voir CE 17 fév. 1956, *Sieur Siméon* : Rec., p. 74 : la capacité d'une usine municipale peut dépasser dans une certaine mesure les besoins de la collectivité, « *dès lors que la production correspondant à la capacité excédentaire constitue seulement une marge de sécurité nécessaire à assurer la continuité du service* »

²¹ Conseil d'Etat, « *Ordre des avocats au barreau de Paris* », 31 mai 2006, n° 275531

ses modalités de fonctionnement ou qui découleraient des ressources et moyens qui lui sont attribués au titre de sa mission de service public.

Par exemple, dans son avis n°05-A-06 du 31 mars 2005, l'Autorité de la concurrence examine l'activité des Directions Départementales de l'Agriculture et de la Forêt (DDAF) et de l'Office Nationale de la Forêt (ONF) : ce service déconcentré et cet établissement public industriel et commercial (EPIC) assurent à la fois leurs missions de service public (gestion de programmes d'aides publiques, gestion de forêts domaniales) et des activités économiques (prestations d'ingénierie et de gestion au bénéfice de personnes privées). L'Autorité va rappeler qu'une « **étanchéité totale** » doit exister entre les activités de service public et les activités marchandes.

Cette séparation entre les activités de service public et les activités marchandes vient prévenir deux types de pratiques anticoncurrentielles.

En premier lieu, la pratique de prix prédateurs est interdite (infraction prévue à l'article L. 420-5 du code de commerce). Il s'agit de prix inférieurs à la moyenne des coûts variables ou, s'ils sont supérieurs à la moyenne des coûts variables mais inférieurs à la moyenne des coûts totaux, lorsqu'ils ont été fixés dans le cadre d'un plan ayant pour but d'éliminer un concurrent²². Pour les personnes publiques, le test de prédation tient compte « *de la moyenne des coûts incrémentaux, c'est-à-dire des coûts évitables dans l'hypothèse où l'activité concurrentielle serait abandonnée* »²³. Ainsi, les coûts communs supportés par la personne publique même en l'absence de développement de l'activité nouvelle n'ont pas à être pris en compte.

La collectivité doit fixer un prix comme un acteur privé.

En second lieu, la pratique des subventions croisées constitue un abus de position dominante (art. 102 TFUE et art. L. 420-2 du code de commerce). Elle consiste à utiliser tout ou partie de l'excédent des ressources procurées par une activité sous monopole pour subventionner une offre présentée sur un marché concurrentiel lorsque, même sans entraîner de prix prédateurs, la subvention a pour conséquence une perturbation durable du marché²⁴.

Le moyen de prévention de ces pratiques concurrentielles est la mise en place d'une comptabilité analytique transparente afin d'assurer la séparation comptable entre les activités de service public et les activités concurrentielles. Elle est même une obligation imposée par la directive 2000/52/CE du 26 juillet 2000 modifiant la directive 80/723/CE du 25 juin 1980, transposée par l'ordonnance n°2004-503 du 7 juin 2004²⁵.

S'agissant des déchets, la Cour régionale des comptes (CRC) de Bourgogne Franche-Comté a pu traduire cette obligation de calcul de l'ensemble des coûts dans son rapport du 2 décembre 2016 relatif à l'activité du Syndicat d'Études et de Réalisation pour le Traitement Intercommunal des Déchets (SERTRID). En l'espèce, le SERTRID fournit des prestations « *d'une part à des organismes publics et, d'autre part, à des sociétés privées, en général exploitantes de service d'élimination des déchets ménagers dans le cadre de marché ou de délégation de service public* ».

La CRC estime d'abord que l'intérêt public local est établi car la recherche d'apports extérieurs « *s'inscrit dans le prolongement de ses missions* » et « *permet d'amortir ses équipements et d'améliorer son équilibre financier* ».

²² Voir CJCE, 3 juillet 1991, Akzo, C-62/86

²³ Voir Autorité de la concurrence, avis n°14-A-12, pt. 35, 31 juillet 2014, relatif à la situation de la concurrence dans le secteur de l'hébergement des entreprises et COMP/35.141 – Deutsche Post

²⁴ Voir Conseil Concurrence, décision n°00-D-47, 22 nov. 2000, relative aux pratiques mises en œuvre par EDF et sa filiale Citélum sur le marché de l'éclairage public

²⁵ L'ordonnance n°2004-503 du 7 juin 2004 relative à la transparence des relations financières entre les États membres et les entreprises publiques

Ensuite, elle recherche si les prix ont été établis en prenant en compte l'ensemble des coûts directs et indirects. S'agissant des conditions de fixation des tarifs (subventions croisées), si le SERTRID « ne bénéficie pas de mises à disposition gratuites de personnel ou d'installations qui lui permettraient de réduire artificiellement ses coûts », « les contributions des membres pourraient le cas échéant être considérées comme des ressources attribuées au titre de ses missions de service publics ». Ensuite, s'agissant de la justification des tarifs (prix prédateurs), la CRC note que le syndicat ne réalise « aucune étude de coût » donc ne tient pas de comptabilité analytique. Elle note ensuite que les coûts sont majoritairement fixes (masse salariale, dépenses de maintenance de l'équipement, charges financières) « qu'il convient d'assumer quel que soit le volume de déchets ». Ces coûts fixes n'ont pas à être pris en compte puisqu'ils ne constituent pas des coûts incrémentaux. En revanche, la cour note plusieurs coûts variables : l'électricité, les produits de traitement des fumées et la TGAP. Enfin, elle note que « la valorisation des mâchefers, des métaux ferreux et non-ferreux et des REFIOM génère à la fois des charges et des produits » mais, en l'absence de calcul précis du syndicat, elle ne peut pousser l'analyse plus loin.

Par son avis, la CRC valide donc la possibilité pour le gestionnaire du SPGD d'exercer simultanément des activités marchandes, en recourant aux moyens du service public. Elle donne également une première grille d'analyse des coûts fixes et variables à prendre en compte dans la détermination du prix. Celle-ci mérite d'être poussée par l'établissement d'une comptabilité analytique (qui intégrera les questions fiscales (TVA et impositions diverses) et la prise en compte de l'intégralité des coûts incrémentaux.

2. Enquête sur les pratiques des collectivités territoriales

L'observation des méthodes d'organisation des collectivités semblaient indiquer que les principes juridiques développés ci-dessous n'étaient pas également appliqués sur le terrain. Pour objectiver ces pratiques, AMORCE, avec le soutien de l'ADEME a lancé une grande enquête à l'été 2017 pour mieux connaître le périmètre du SPGD des collectivités locales.

2.1. Cadrage de l'enquête menée auprès des collectivités territoriales

2.1.1. Objectif de l'enquête

L'enquête vise à établir un état des lieux des conditions de collecte et de traitement des déchets assimilés afin de connaître les pratiques des collectivités territoriales en la matière, en particulier en faisant un focus sur :

- Le financement du SPGD
- La collecte des OMR
- La collecte de flux sélectifs
- La collecte en déchèterie
- Le traitement des déchets

La connaissance de ces pratiques concernant le périmètre du SPGD, notamment quant aux assimilés, peut permettre d'identifier les éventuels points en non-adéquation avec la réglementation, et étudier les pistes pour faire converger le cadre légal et les pratiques.

2.1.2. Méthodologie

Le questionnaire, envoyé par mail aux collectivités ciblées, comportait une partie introductive concernant l'identification de la collectivité, des questions sur le financement du service public, puis une partie générale concernait les modalités techniques de la collecte de déchets ménagers et assimilés selon le type de flux. Enfin, quelques questions concernaient le traitement des déchets.

L'enquête a été réalisée auprès de collectivités adhérentes d'AMORCE compétentes en matière de gestion des déchets, c'est à dire l'ensemble des collectivités territoriales adhérentes excepté les régions et les départements. Elle a ainsi été envoyée par mail début juillet 2017 à **386 collectivités**, incluant des communautés de communes, des communautés d'agglomération, des communautés urbaines, des métropoles et des syndicats de collecte et/ou de traitement.

Nous avons effectué deux relances auprès des collectivités, début août et fin août 2017.

2.1.3. Résultats quantitatifs

Nous avons obtenu 117 réponses de collectivités au questionnaire, dont 85 réponses complètes, soit un **taux global de participation de 30,3%**. Après analyse du questionnaire, nous avons gardé 95 réponses de collectivités exploitables en vue d'obtenir des résultats fiables et précis (totalement ou partiellement suivant la précision et la justesse des informations), soit un **taux d'exploitation des réponses de 24,6%** par rapport aux 386 mails envoyés. A noter que l'échantillon varie selon les questions car certaines collectivités ne sont pas allées jusqu'au bout du questionnaire.

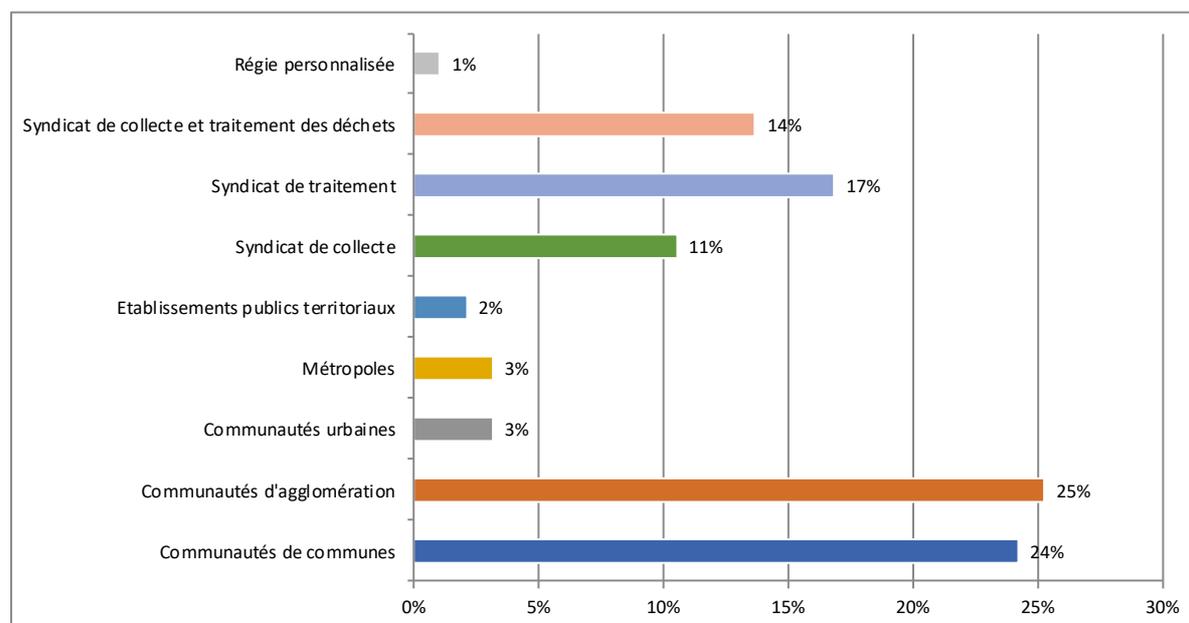
2.1.4. Observations générales sur la qualité des réponses

De manière générale, les collectivités ont plutôt répondu facilement aux questions relatives au financement du SPGD et aux conditions de collecte des ordures ménagères résiduelles. Les données relatives aux collectes séparées étaient plus denses en raison de la multiplicité des flux et plus pointues : les collectivités ont eu parfois du mal à différencier précisément les modalités techniques (les points de ramassage, les bacs, le volume, le circuit, etc.) spécifiques aux déchets assimilés des modalités techniques définies pour les déchets strictement ménagers. Ainsi, beaucoup ont répondu que les modalités de collecte étaient identiques pour les ménages et les professionnels et en fait il s'est avéré au vu des réponses suivantes que le ramassage était en réalité adapté pour les déchets des professionnels voire qu'il n'y avait pas de limite de ramassage pour les professionnels. Enfin, les questions techniques relatives aux modalités précises de collecte (le type de bac, la fréquence, la variabilité de la fréquence...) ont reçu peu de réponses car elles étaient facultatives et que le questionnaire, construit par flux de déchet, était long.

2.1.5. Profil des collectivités retenues pour l'analyse des résultats

Le profil des 95 collectivités retenues pour l'analyse détaillée des résultats est présenté par type de collectivité sur le graphique suivant :

Figure 3. Profil des collectivités retenues pour le questionnaire

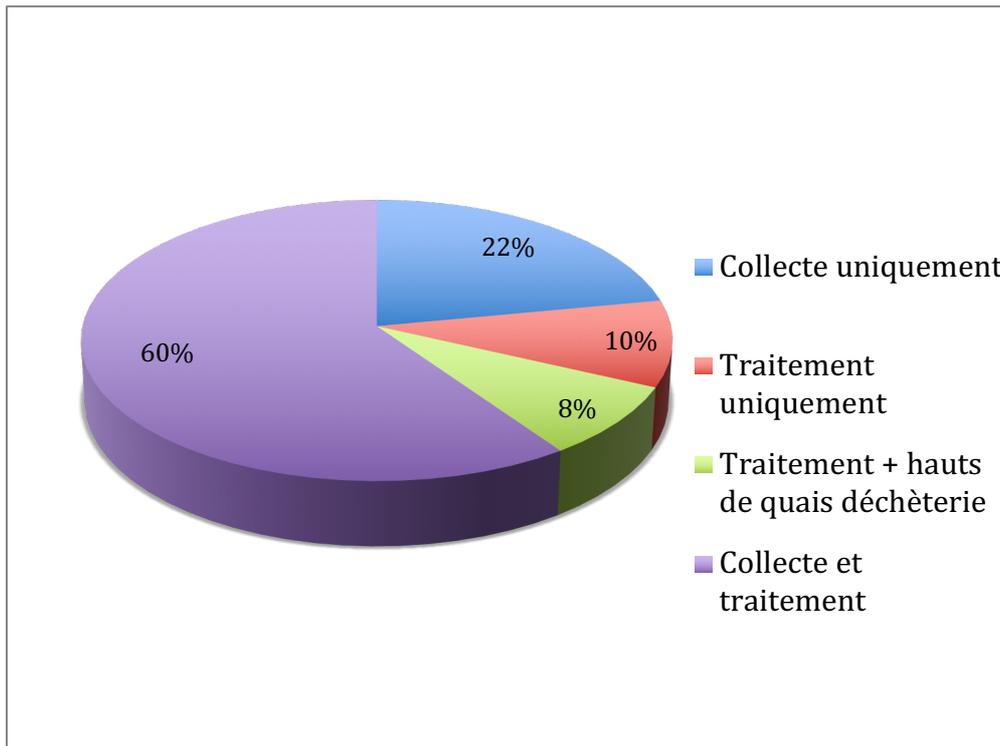


Échantillon : 95 collectivités

La majorité des collectivités ayant répondu au questionnaire sont des communautés d'agglomération (25 %), suivies de près par les communautés de communes (24 %) puis par les syndicats de traitement (17 %) ou de collecte et traitement des déchets (14 %).

Parmi les collectivités retenues, leurs compétences se répartissent de la manière suivante :

Figure 4. Compétences exercées par les collectivités



Échantillon : 95 collectivités

Ainsi, parmi les 95 collectivités retenues pour l'analyse des résultats de l'enquête, 60 % détiennent les compétences collecte et traitement (57 collectivités), 22 % la compétence collecte des déchets (21 collectivités), et enfin 18 % ont une compétence qui concerne uniquement le traitement des déchets, dont 8 % pour lesquels cela inclut le traitement et les hauts de quais de déchèterie.

Rappel juridique

À noter que la question de la limite entre la compétence collecte et la compétence traitement est généralement un sujet délicat, en particulier pour la gestion des déchèteries. Si la compétence de gestion des déchets ne peut être sécable qu'en deux parties, la zone de césure peut être adaptée selon les cas. L'article L 2224-13 du CGCT dispose en effet que « les opérations de transport, de tri ou de stockage 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 ». Ainsi, la gestion des déchèteries (avec séparation possible du « haut de quai » et du « bas de quai »), les quais de transferts ou encore la collecte séparée en apport volontaire peuvent faire partie de la compétence collecte ou de la compétence traitement.

Dans l'enquête, les collectivités ayant la compétence collecte avaient accès aux questions sur les déchèteries, ainsi que les collectivités ayant la compétence traitement comprenant les hauts de quais de déchèterie. C'est pourquoi nous avons distingué la compétence traitement de la compétence traitement + hauts de quais de déchèterie dans le questionnaire, comme on peut le voir dans le graphique ci-dessus.

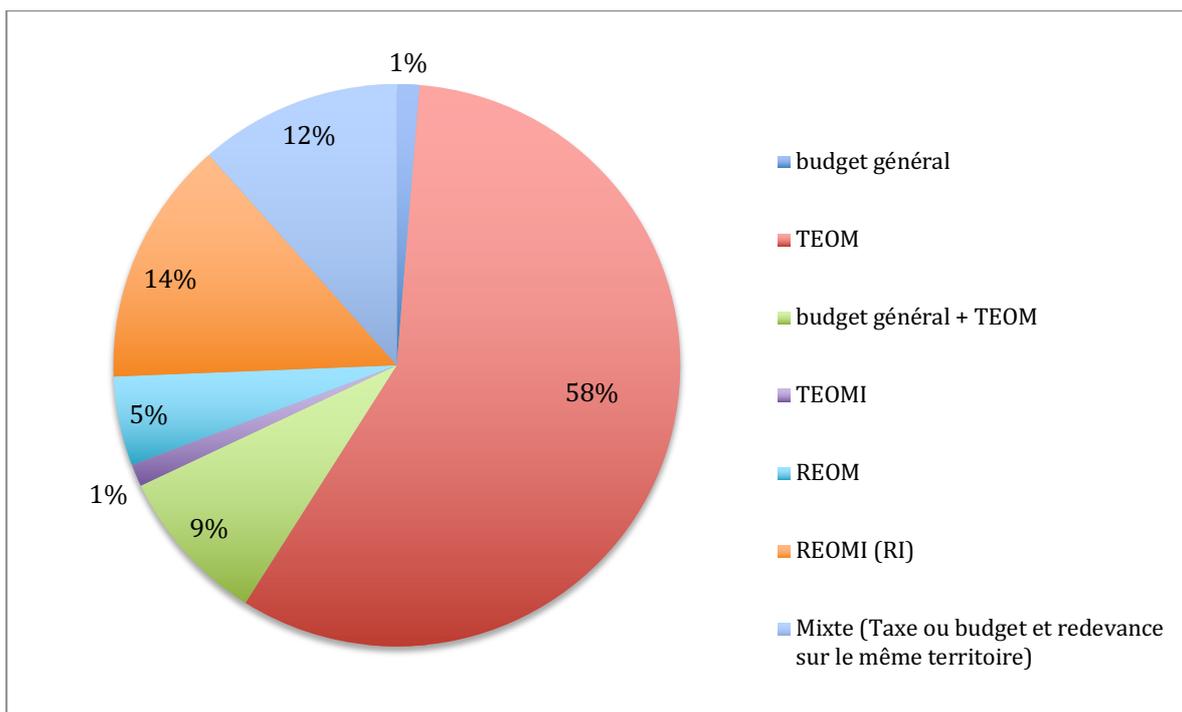
2 collectivités ont déclaré exercer aussi la compétence de nettoyage, propreté de la voirie (3,5%). Le taux très faible laisse penser qu'il y a une faible mutualisation des moyens du SPGD avec le service de la propreté.

2.2. Le financement du SPGD

2.2.1. Le financement principal du SPGD

Sur le territoire des collectivités, les différents financements mis en place pour le SPGD se répartissent de la manière suivante :

Figure 5. Les différents types de financement du SPGD



Échantillon : Chiffres concernant 78 collectivités qui ont la compétence collecte ou collecte et traitement

Comme ce que l'on observe pour les statistiques nationales, la TEOM reste largement majoritaire pour financer le SPGD : 58 % des collectivités interrogées l'ont mise en place et 9% ont la TEOM avec le budget général. La redevance incitative (RI) (14%), le budget général (1%) et la REOM (5%) sont des modes de financement minoritaires. Quant à la TEOMI, elle reste très marginale car seulement 1 collectivité (1%) l'a mise en place. 12% des collectivités ont des financements mixtes associant budget général et/ou TEOM avec une redevance (REOM et/ou RI), très certainement en conséquence des mouvements de territoires suite à la loi NOTRe.

Interrogée sur la part de **TEOM payée par les professionnels**, seul 1/3 des collectivités fournissaient une estimation qui se situe en moyenne autour de 20% du montant perçu de TEOM. Cette proportion estimée à 20 % est du même ordre de grandeur que la part estimée de déchets professionnels dans les DMA (22 % selon MODECOM 2007²⁶). A noter que le financement par la TEOM uniquement ne permet pas à toutes administrations publiques (certaines étant

Les collectivités estiment à 20% la part de TEOM payée par des professionnels

²⁶ ADEME, Campagne nationale de caractérisation des ordures ménagères – année 2007, juin 2009

exonérées de plein droit de TEOM) de participer au financement de la gestion de leurs déchets collectés par le SPGD.

Cette adéquation au niveau macroscopique entre le montant estimé de TEOM financée par les professionnels et quantité de déchets professionnels dans les DMA est intéressante car elle ne découle pas d'un dimensionnement spécifique de la TEOM. En effet, au niveau microscopique, certaines entreprises ayant des surfaces importantes paient une TEOM élevée en faisant traiter une grande partie de leurs déchets en dehors du service public, et d'autres professionnels génèrent des quantités importantes de déchets pris en charge par le SPGD en payant une part modeste de TEOM. Ces différences sont la conséquence logique de l'application de la TEOM qui est liée au foncier et non à la quantité de déchets produits.

2.2.2. La redevance spéciale

2.2.2.1. La mise en place de la redevance spéciale

La redevance spéciale (RS) finance la gestion des déchets assimilés. Bien qu'obligatoire à partir de 1993, elle n'avait été mise en place que par un nombre limité de collectivités. Elle est devenue facultative depuis le 1^{er} janvier 2016²⁷.

Sur notre échantillon, parmi les 63 collectivités susceptibles de mettre en place une RS (financement du SPGD par le budget général et/ou une TEOM, une TEOMI voire des financements mixtes sur certaines parties du territoire), 45 déclarent l'avoir fait, soit 71%.

Ce ratio est bien supérieur à ce qui est observé au niveau national (plutôt autour de 28% ramené à 23% tout financement confond²⁸), l'échantillon en présence se caractérise par une conformité avec les règles existantes.

L'étude des redevances spéciales est particulièrement utile car elle permet de matérialiser certaines limites que les collectivités ont pu fixer pour définir les déchets assimilés. En effet, puisque la loi autorise aujourd'hui les collectivités à financer la gestion des assimilés par la TEOM, la frontière entre déchets des ménages et déchets assimilés / service obligatoire et service facultatif est plus compliquée à objectiver.

²⁷ Pour en savoir plus, consultez la publication ADEME / AMORCE DJ25 « Financement de la gestion des déchets assimilés »

²⁸ Selon l'enquête collecte de l'ADEME de 2015, 423 collectivités ont déclaré une redevance spéciale sur un total de 1487 collectivités ayant la compétence collecte et finançant le service autrement que par la REOM.

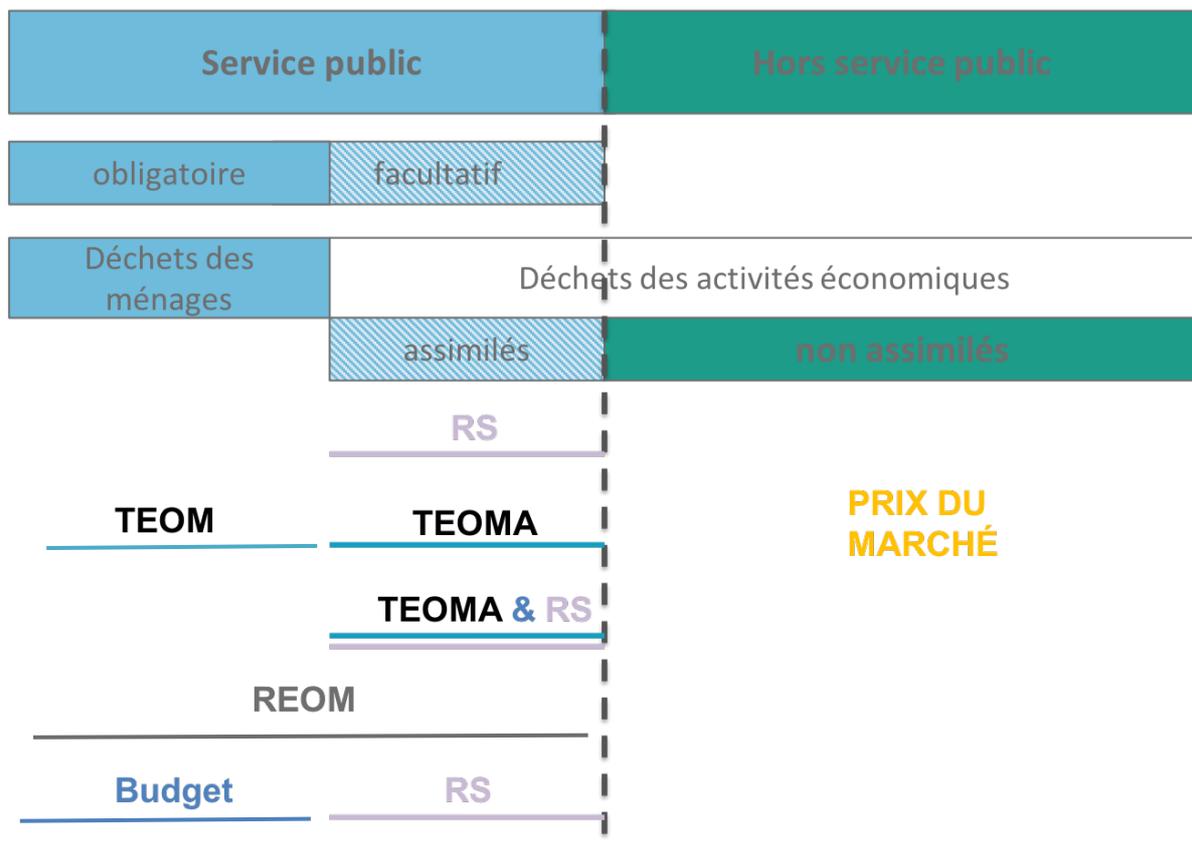


Figure 6. Financement de la gestion des assimilés

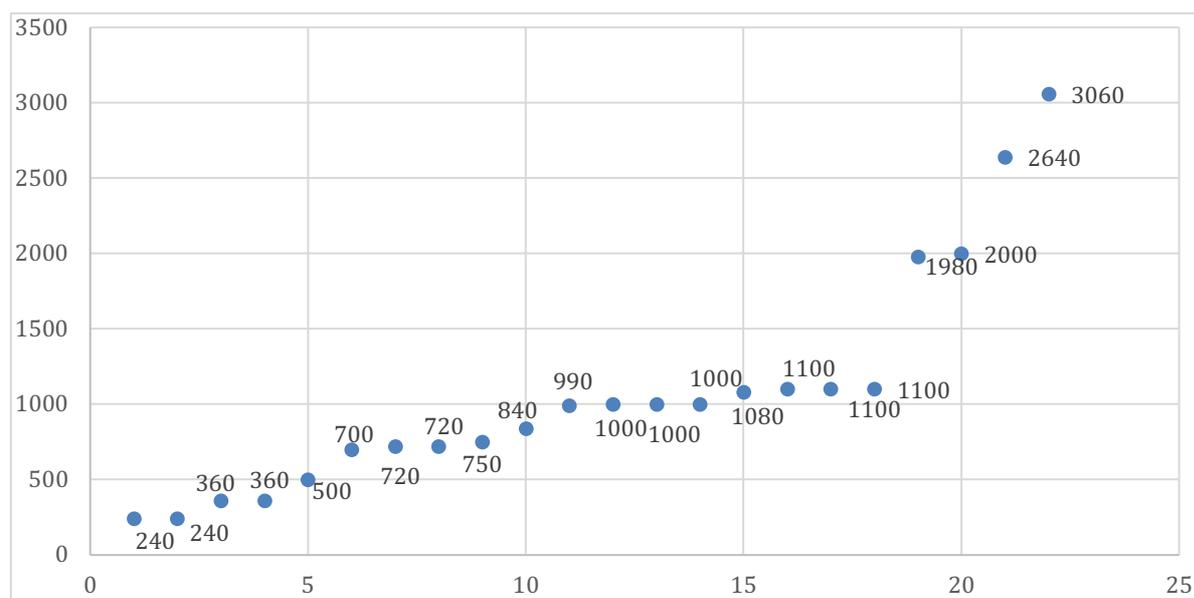
2.2.2.2. La détermination des déchets dont la gestion est financée par la redevance spéciale

Le critère de distinction entre déchets des ménages et déchets assimilés

34 collectivités sur les 45 appliquant une redevance spéciale déclarent avoir mis en place un **seuil en-deçà duquel celle-ci ne s'applique pas (seuil bas)** (76 %). Pour celles-ci, et contrairement à ce que voudrait la théorie juridique, cela signifie que le critère de soumission à la redevance spéciale n'est pas la nature du producteur (ie ménages ou professionnels) mais une quantité de déchets produits. Ainsi, en dessous de ce seuil établi par chaque collectivité territoriale, les déchets des activités économiques sont facturés comme les déchets des ménages.

Les seuils établis à cet effet sont très variables : ils vont de 240 à 3060 litres par semaine comme on peut le voir sur l'échantillon de 22 seuils exploitables parmi les réponses données au questionnaire. Attention, les collectivités ont parfois déclaré des seuils en litre par semaine et parfois en taille de bacs sans préciser la fréquence de passage des camions (on retrouve notamment les tailles standard de bacs dans les plus petites données).

Figure 7. Échantillon de seuils bas de RS



Le fait que 34 des 45 collectivités répondantes aient fixé en seuil en quantité tend à montrer que la différenciation sur la nature du producteur de déchets est moins pertinente opérationnellement que sa quantité de déchets produits.

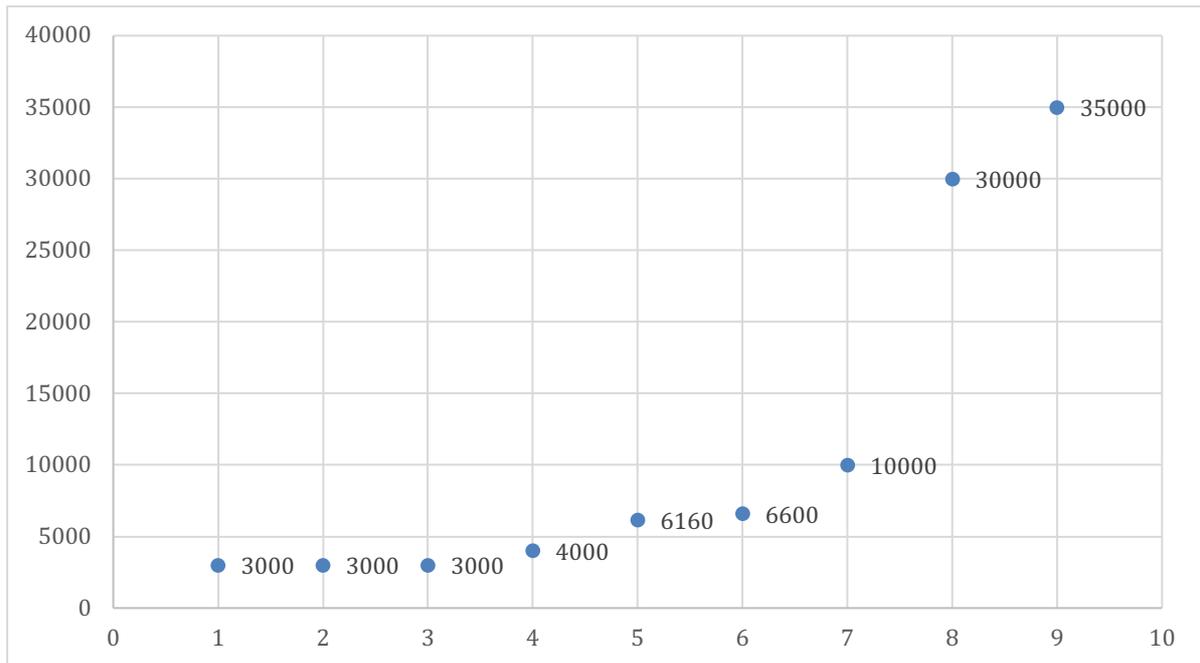
Ce graphique met également en évidence le choix du seuil de 1100 L. Ce chiffre est souvent l'objet de confusion. En réalité, le code de l'environnement impose à toute entreprise produisant plus de 1 100 litres de **déchets d'emballages** par semaine de les valoriser ou de les faire valoriser ; ainsi pour une collectivité qui déciderait de collecter plus de 1100 litres de déchets d'emballage par semaine auprès d'un même producteur de déchets, elle devra déclarer cette activité auprès de la préfecture et valoriser et faire valoriser les déchets qui lui sont confiés dans une installation agréée.

Le seuil au-delà duquel les déchets ne sont plus financés par la RS

Certaines collectivités ont fixé un "seuil haut de RS", que nous considérons dans cette enquête comme la limite de prise en charge par le SPGD. Au-delà de ce seuil, les déchets ne sont plus collectés par la collectivité en charge du SPGD : soit ils font l'objet d'une convention particulière entre la collectivité et le professionnel, leur collecte étant alors facturée d'une manière particulière distincte des déchets collectés par le SPGD (voir les conditions (comptabilité analytique, etc.) en partie I), soit le professionnel les confie à un prestataire privé.

26 % des collectivités ayant mis en place une RS (12 collectivités répondantes) ont établi une limite quantitative du service public, les seuils définis sont très variables : ils vont de 35 000 à 3 000 litres par semaine, comme on peut le voir sur l'échantillon de 9 seuils exploitables parmi les réponses données au questionnaire.

Figure 8. Limite du SPGD définie dans 9 cas de RS (en L / semaine)



74 % des collectivités ayant opté pour la RS n'ont pas défini de limite quantitative au-delà de laquelle les déchets non ménagers ne sont pas pris en charge par le SPGD.

La pratique de la grande majorité des collectivités interrogées ne correspond donc pas aux exigences de l'article R. 2224-26 du CGCT précise bien que **le règlement de collecte doit préciser** « la quantité maximale de déchets pouvant être prise en charge chaque semaine par le service public de gestion des déchets auprès d'un producteur qui n'est pas un ménage »

A noter que certains seuils sont particulièrement hauts : 30 000 L par semaine notamment. Une telle quantité ne nous semble de prime abord ne pas pouvoir être collectée par le service public sans sujétions techniques particulières et de la même manière il sera compliqué de démontrer que la quantité est comparable à celle produit par un ménage.

Le cas des déchets collectés en déchèterie

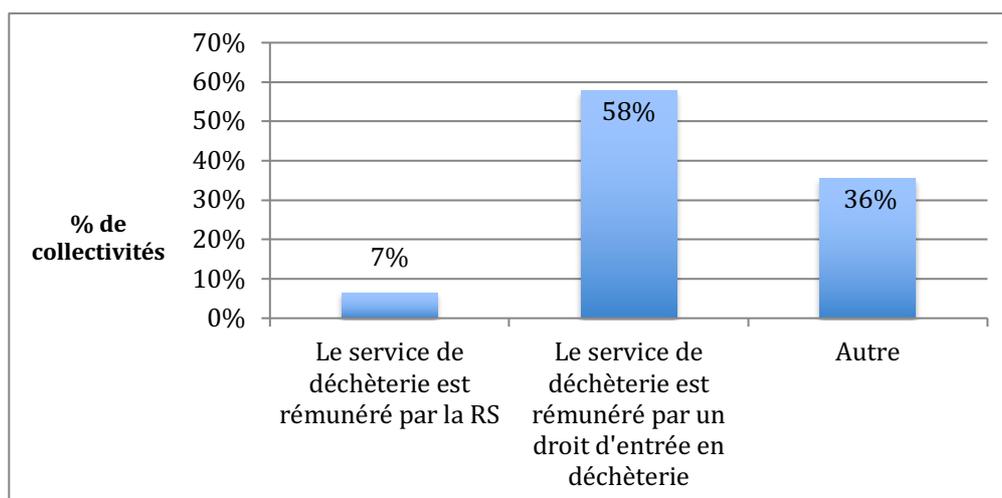
Concernant les assimilés déposés en déchèterie, l'enquête indique que ce service est rémunéré :

- pour la grande majorité des collectivités (58%), par une combinaison de la TEOM ou de la REOM et d'un droit d'entrée en déchèterie.
- pour seulement 7% des collectivités par la RS
- Pour les 36% restants qui se situent dans le cas « Autre », aucune rémunération n'est prévue car les déchèteries sont réservées aux seuls ménages.

Dans certains cas, minoritaires toutefois, l'accès en déchèterie pour les professionnels est permis gratuitement ou seulement pour certains déchets.

Il ressort ainsi que pour les assimilés, les collectivités n'établissent pas de lien entre la RS et la facturation en déchèterie.

Figure 9. Articulation RS - Droit d'accès en déchèterie



Rappel juridique :

Une [réponse](#) du ministère datant de 1996²⁹ précise :

« [...] La redevance spéciale correspond donc au paiement, par les producteurs de déchets qui ne sont pas les ménages, de la prestation de collecte et de traitement assurée par la collectivité ou par un prestataire désigné et rémunéré par elle. Dans le cas d'un apport en déchetterie, et si l'accueil des déchets y est payant, deux cas de figure peuvent se présenter :

- la collectivité assure la collecte et le traitement d'une partie des déchets des usagers concernés, et met, en complément, à leur disposition une déchetterie où ils apportent des déchets non collectés par ailleurs. La collectivité doit avoir mis en place une redevance spéciale comme le prévoit la loi³⁰. Elle peut alors choisir de se faire rémunérer le service de déchetterie par le biais de la redevance spéciale (une ligne de la facture relative à la redevance spéciale concernera l'apport en déchetterie). L'autre solution consiste à instaurer un droit d'entrée à la déchetterie : il s'agit alors d'une rémunération pour service rendu, à bien distinguer de la redevance spéciale, et qui est perçue en complément.

- la collectivité n'assure pas la collecte ni le traitement des déchets des producteurs qui ne sont pas les ménages. Dans ce cas-là, il ne peut pas être institué de redevance spéciale : le droit d'entrée à la déchetterie est assimilable à une rémunération pour service rendu. »

2.2.2.3. L'équilibre financier de la redevance spéciale

Comme indiqué à l'article L. 2333-78 du CGCT, la redevance spéciale à vocation à financer la collecte et le traitement des déchets assimilés, en théorie entièrement et exclusivement. Si ce principe est bien connu, sur le terrain, les frontières semblent néanmoins plus poreuses.

Couverture des coûts de gestion des déchets assimilés par la RS

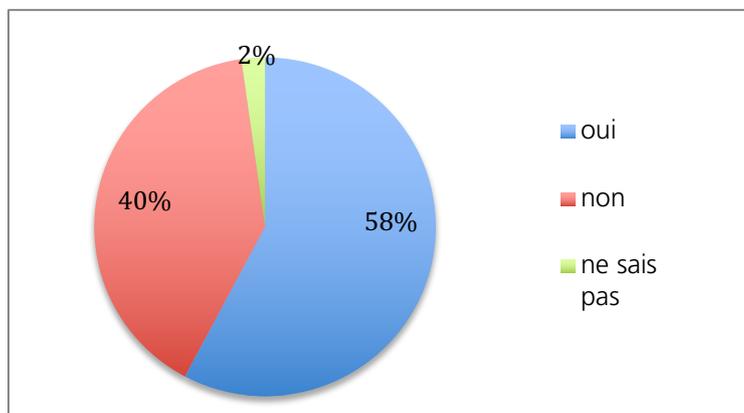
La question a été posée aux collectivités de savoir si les recettes de la RS permettaient de couvrir les dépenses liées aux assimilés. La tendance est favorable puisque la majorité des collectivités

²⁹ Question écrite n° 14047 de M. Pierre Mauroy (Nord - SOC) publiée dans le JO Sénat du 22/02/1996

³⁰ Il s'agissait effectivement d'une obligation à l'époque de cette réponse parlementaire, la RS est aujourd'hui facultative.

(58%) a répondu positivement. Néanmoins, les commentaires mettent en évidence d'une part la difficulté à vérifier cette information et d'autre part le fait qu'une partie des déchets des professionnels ne sont pas nécessairement couverts par la RS (notamment lorsqu'un seuil bas a été fixé).

Figure 10. Couverture par la RS des charges dues aux assimilés



Échantillon de 45 réponses

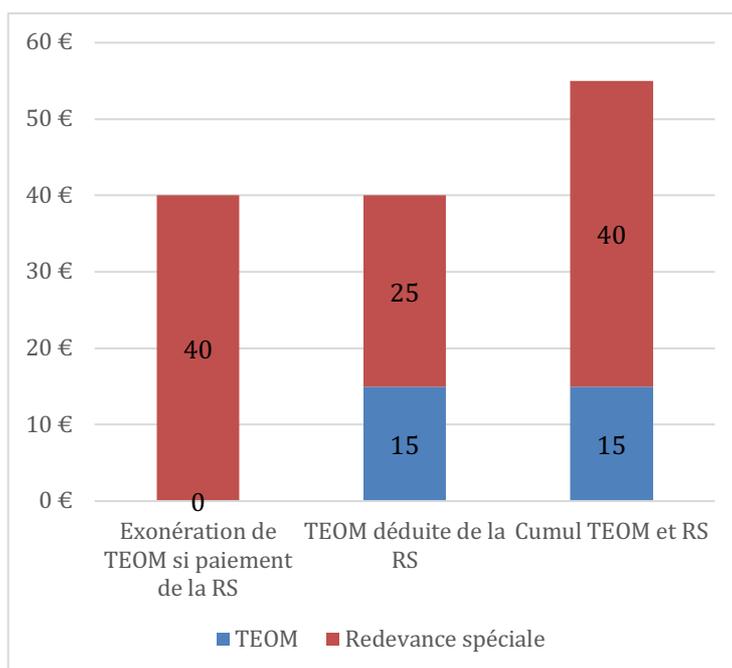
Articulation entre TEOM et RS

Les recettes de la RS sont conditionnées par l'articulation entre RS et TEOM. En effet, les collectivités ont la possibilité de :

- cumuler la TEOM et la RS. Une entreprise paie donc une part (la taxe), liée à son foncier une autre part (la redevance) liée à la quantité de déchets qu'elle produit.
- exonérer de TEOM les entreprises qui paient la RS. Dans ce cas, seule la RS est due.
- déduire du montant de la RS, le montant de TEOM déjà payée par l'entreprise (si le montant de la RS est supérieur). Cette possibilité n'est pas prévue par les textes, ce qui laisse douter de sa légalité, mais elle est fréquemment utilisée sur le terrain comme le montre la figure 11.

Pour bien comprendre ces 3 alternatives, voici un schéma sur un cas fictif :

Figure 11. Les 3 pratiques d'articulation entre TEOM et RS

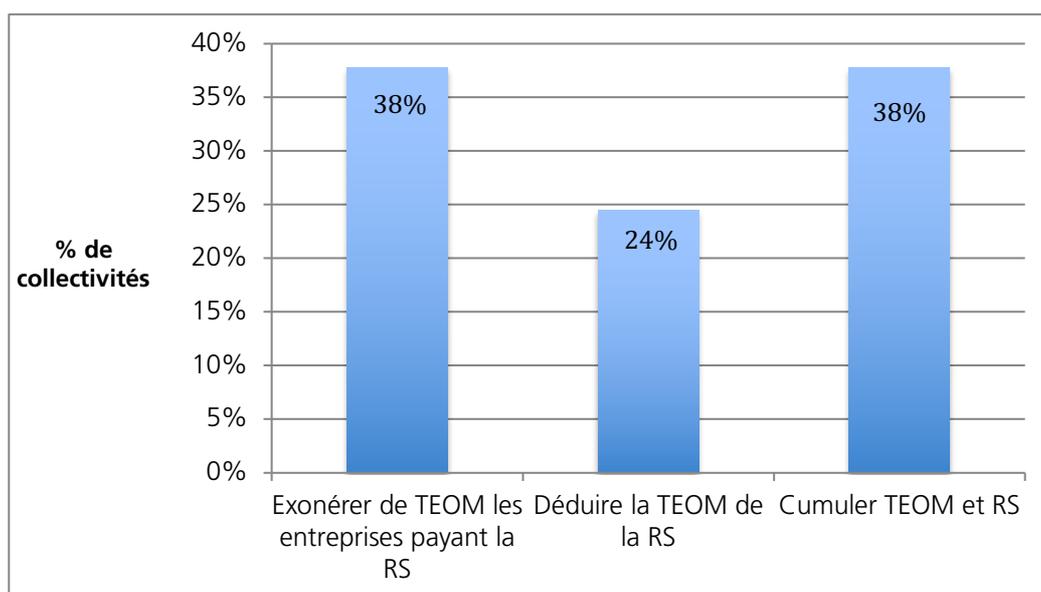


Dans les deux premiers cas, le montant collecté par la collectivité est identique. Il est cependant réparti entre financement des déchets des ménages et financement des déchets assimilés lorsque la TEOM est déduite de la RS.

Sur notre échantillon, 38% des collectivités (17 collectivités répondantes) cumulent la TEOM et la RS. 24% (11 collectivités) déduisent la TEOM de la RS et 38% (17 collectivités) exonèrent de TEOM les entreprises payant la RS (voir figure 11)

Il n'y a pas de corrélation visible entre les collectivités ayant répondu que la RS permettait une couverture des coûts de gestion des assimilés et leur choix d'articulation entre TEOM et RS.

Figure 12. Articulation TEOM - RS



2.3. Les données techniques sur la collecte des déchets assimilés

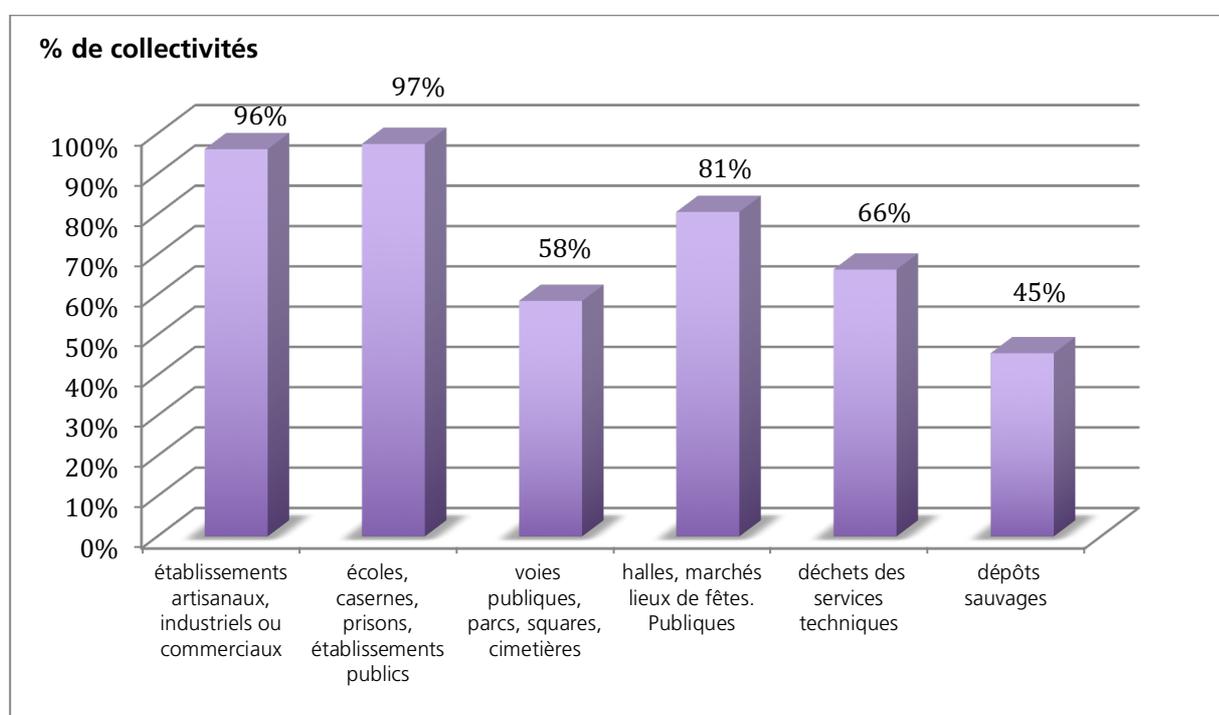
Les collectivités ont été interrogées plus particulièrement sur les modalités techniques de collecte pour observer ce qui relevait des sujétions techniques particulières. Elles ont d'abord renseigné l'origine des flux collectés (2.3.1.), puis les modalités de collecte des assimilés parmi les OMR (2.3.2.) et enfin, les modalités de collecte des assimilés parmi les recyclables (2.3.3.).

2.3.1. Origines des déchets collectés par le SPGD

Sur l'ensemble des collectivités *ayant a minima* la compétence collecte (78 collectivités), la quasi-totalité déclare collecter d'autres déchets que ceux issus strictement des ménages. Seule une communauté de communes signale ne collecter que les déchets des ménages, un prestataire privé étant très présent sur son territoire.

Concernant les flux de déchets assimilés collectés, ils sont issus de diverses sources : établissements artisanaux, industriels ou commerciaux, écoles, casernes, prisons, établissements publics, voies publiques, parcs, etc.

Figure 13. Flux de déchets assimilés collectés suivant leur origine



2.3.2. La collecte des déchets assimilés parmi les OMR

Les collectivités ont été enquêtées sur leurs pratiques en ce qui concerne la collecte des ordures ménagères résiduelles (OMR) selon qu'elles sont issues des ménages ou des professionnels. L'objectif était de comprendre comment l'impératif de ne pas créer de sujétions techniques particulières par la gestion des déchets assimilés était appliqué sur le terrain.

On a distingué d'une part les quantités de déchets traités et d'autre part, les modalités techniques utilisées (fréquence, jour de collecte, contenants, etc.)

2.3.2.1. La quantité de déchets assimilés aux OMR autorisés en collecte

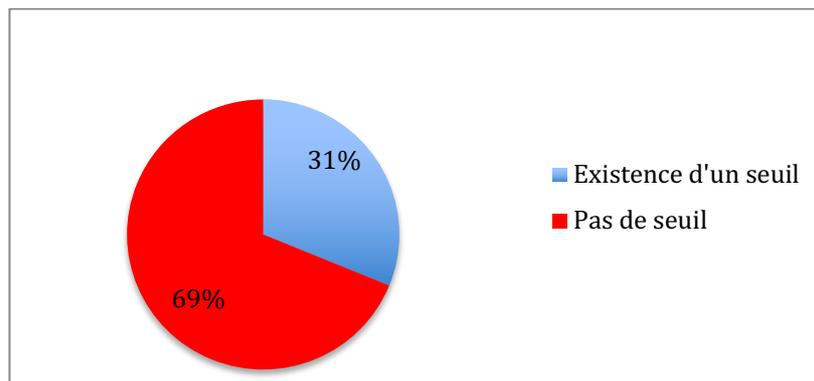
Sur les 77 collectivités ayant la compétence collecte et collectant les assimilés – qu'elles aient mis en place une redevance spéciale ou non –, 53 d'entre elles (69%) n'ont pas instauré de seuil

quantitatif maximum au-delà duquel les déchets assimilés ne seraient plus collectés par le SPGD dans les conditions normales de collecte (voir figure 14).

Il est intéressant de noter que sur ces 77 collectivités, seules 14 ont déclaré mettre en œuvre des modalités techniques particulières pour les assimilés (voir 2.3.2.2), signalant ainsi que le volume n'est pas considéré par les collectivités comme étant une sujétion technique particulière, ce en dépit de la formulation du CGCT : «*eu égard à leurs caractéristiques et aux quantités produites* »³¹.

Au total, 31 % (24 collectivités) ont instauré une quantité au-delà de laquelle la collectivité ne collecte pas les déchets résiduels des professionnels, ce seuil détermine donc expressément la limite du SPGD.

Figure 14. L'existence d'un seuil maximum de collecte des OMR des activités économiques par le SPGD



Échantillon : 77 collectivités

24 collectivités ont fait part de leur seuil au-delà duquel le service public ne gère plus les déchets résiduels des professionnels (voir figure 15)

En moyenne, la limite de collecte d'OMR issues d'activités économiques est de 5 296 litres par semaine. Les seuils sont très variables, mais en général plus bas que la moyenne indiquée. En effet, 50% des seuils retenus se situent en-dessous de 2 250 litres par semaine. Deux valeurs à 30 000 litres par semaine augmentent en effet sensiblement la moyenne. Ces dernières n'ont de toute évidence rien à voir avec la production de déchets résiduels d'un ménage.

Une nouvelle fois, on observe que le seuil de 1100 litres est récurrent chez les collectivités en TEOM (7 fois sur 18 seuils renseignés, soit 39%) montrant une confusion.

2 seuils sont particulièrement élevés avec 30 000 litres par semaine. Notre échantillon fait également apparaître que les collectivités en REOMI ont fixé des seuils plus haut, plutôt de l'ordre de 7000 litres par semaine.

Les seuils renseignés comprennent indifféremment les ordures ménagères résiduelles seules ou les ordures ménagères résiduels et/ou la collectivité sélective et/ou les apports en déchèterie sans que l'analyse par mode de financement du service ne fasse apparaître de tendance.

A noter que certaines collectivités ont annoté leur réponse en précisant que le seuil est une donnée théorique qui ne fait pas nécessairement l'objet d'une application sur le terrain.

³¹ L. 2224-14 du CGCT : Les collectivités visées à l'article L. 2224-13 assurent la collecte et le traitement des autres déchets définis par décret, qu'elles peuvent, eu égard à leurs caractéristiques et aux quantités produites, collecter et traiter sans sujétions techniques particulières.

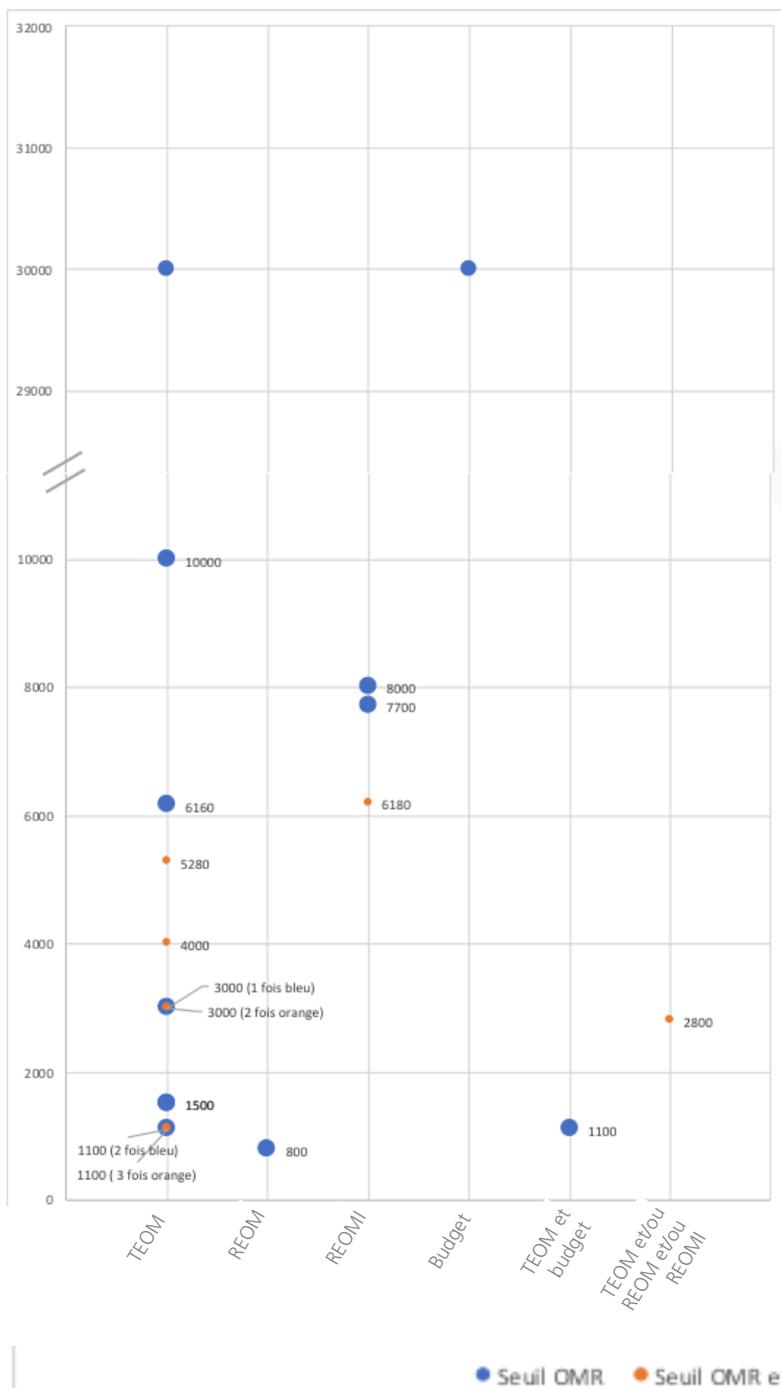


Figure 15. Seuil maximal de collecte du SPGD selon le mode de financement du service

Toutes les collectivités font figurer ce seuil dans leur règlement de collecte, sauf une.

2.3.2.2. Les modalités techniques

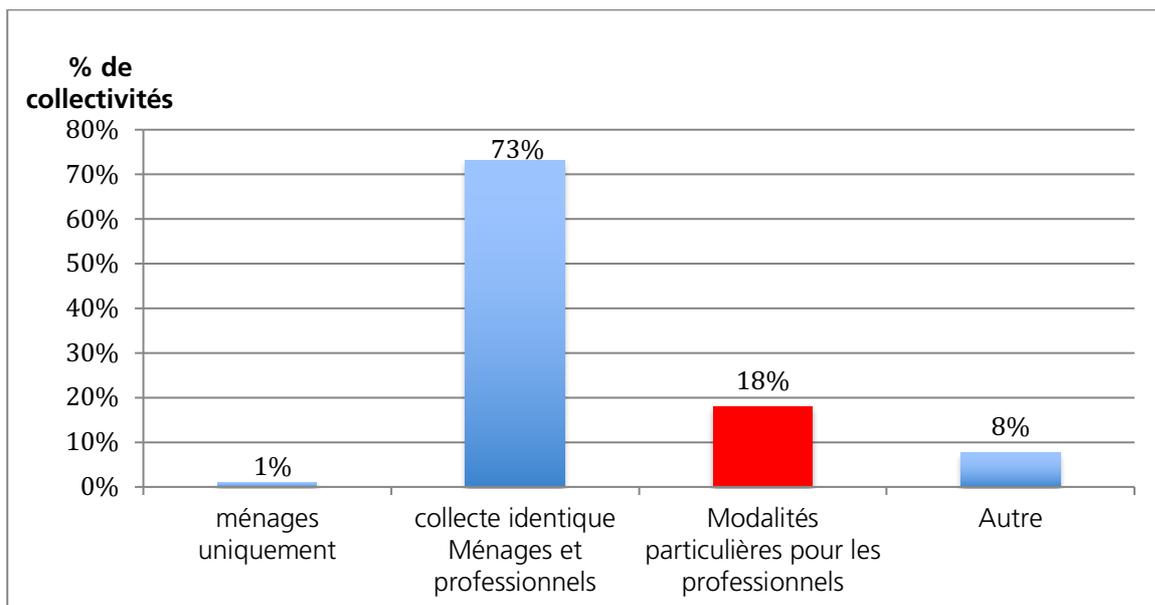
Pour la collecte des OMR et outre la question du volume qui vient d'être détaillée ci-dessus, **73% des 78 réponses (57 collectivités) exploitables déclarent avoir une collecte groupée des déchets ménagers et assimilés avec des conditions de collecte identiques.** Dans cette configuration, la collecte de ces assimilés ne présente pas de sujétions techniques particulières.

Corrélativement, 26 % des collectivités ont mis en œuvre des modalités de collecte particulières pour collecter les déchets assimilés (hors ceux visés par le tri sélectif), à savoir :

- 18 % (14 collectivités) signalent des modalités de collecte particulières pour les déchets assimilés (fréquence de collecte différente, jour(s) distinct(s), matériel de collecte différent, circuit dédié...).

- 8 % des collectivités (6 ayant répondu « Autre ») ont adapté la collecte dans certains secteurs du territoire, avec des zones où la collecte des déchets ménagers et des assimilés s'effectue principalement groupée dans des conditions identiques et des secteurs spécifiques (zones d'activité) où il existe un circuit dédié pour les seuls assimilés ou une fréquence de collecte plus élevée mais le matériel de collecte reste similaire.

Figure 16. Les conditions de collecte des déchets ménagers et des assimilés

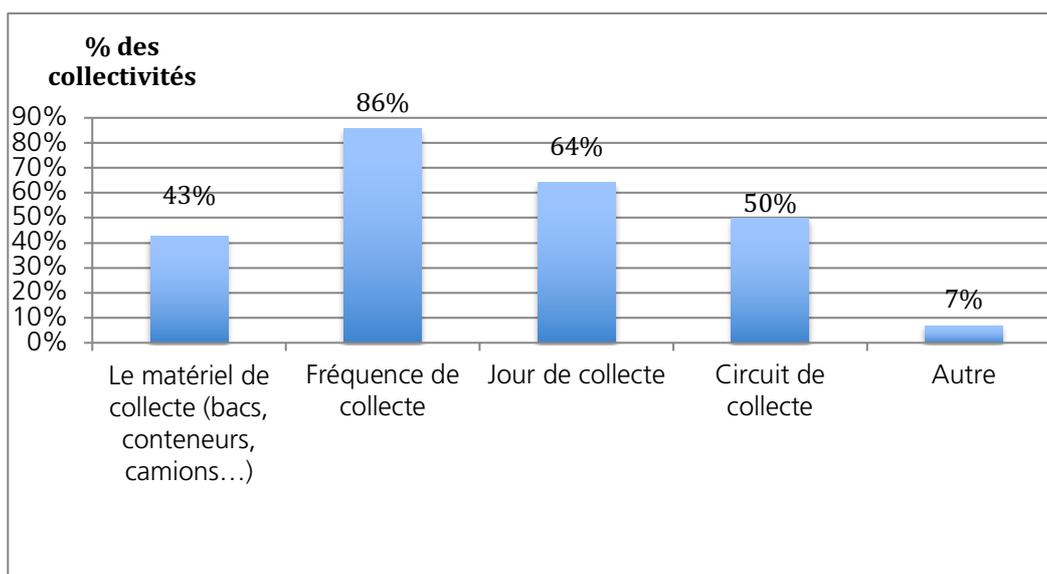


Échantillon : 78 collectivités

Parmi les 14 collectivités ayant déclaré des modalités particulières de collecte des déchets assimilés, on observe que 86% d'entre elles (12 collectivités) modulent leur fréquence de collecte, 64% (9 collectivités) adaptent le jour de collecte et 50% (7 collectivités) modifient le circuit de collecte. Enfin dans 43% des cas (6 collectivités), le matériel de collecte (bacs, conteneurs, camions...) est différent.

Dans la catégorie « Autre », il s'agit surtout de variabilité de la collecte des OMR dans certains secteurs particuliers (zones commerciales par exemple), ou sur la demande des professionnels.

Figure 17. Les modalités particulières de collecte des OMR assimilés



Échantillon : 14 collectivités

Selon ces résultats, 24 % des collectivités auraient ainsi mis en place des sujétions techniques particulières pour collecter les déchets présentant des caractéristiques similaires aux ordures ménagères résiduelles.

Les collectivités n'ont donc pas nécessairement distingué les déchets qui relevaient du SPGD et ceux qui appelaient des modalités particulières de collecte pour les professionnels, et qui de fait, ne devraient pas être gérés par le SPGD.

Certaines de ces collectivités (14) ont accepté de donner des **précisions sur les modalités techniques différenciant la collecte des OMR issues des ménages de la collecte des OMR issues des professionnels** :

- **Sur les modes de collecte des OMR :**

Figure 18. Modes de collecte des OMR des ménages

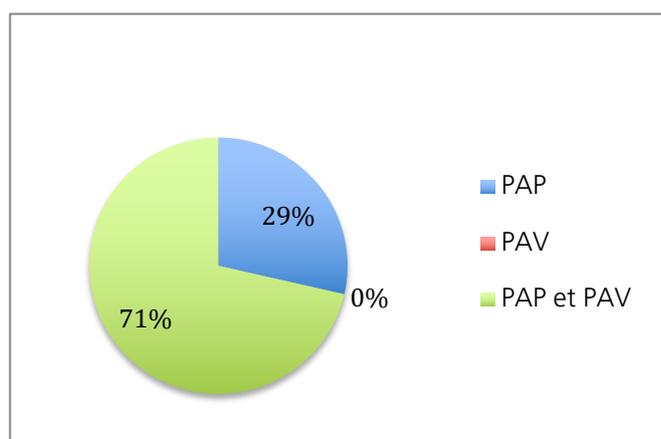
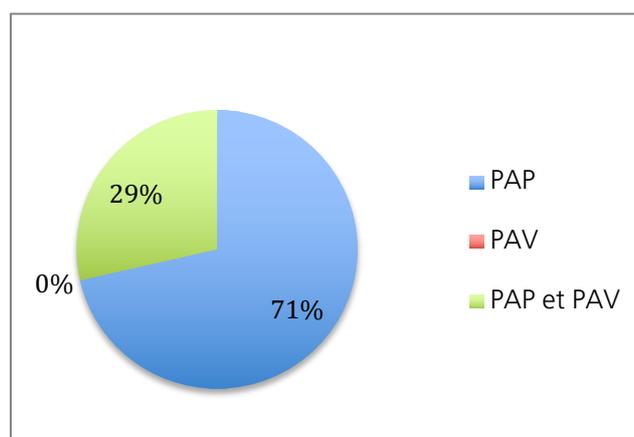


Figure 19. Modes de collecte des OMR des activités économiques



Échantillon : 14 collectivités

La collecte en porte à porte (PAP) est beaucoup plus importante pour les déchets assimilés (71%) tandis que le mode mixte en PAP + points d'apport volontaire (PAV) est beaucoup plus développé pour les ménages (71%).

Cette distinction ne permet toutefois pas d'évaluer précisément des sujétions techniques particulières qui seraient propres à la collecte des déchets des activités économiques : il conviendrait dès lors de vérifier par secteur de collecte si le mode de collecte des assimilés est différent de celui des ménages (PAP pour les assimilés alors que PAV pour les ménages), ce qui pourrait entraîner dans ce cas des sujétions techniques particulières. La prévalence du porte-à-porte pour les déchets assimilés peut aussi signifier qu'ils se concentrent davantage en zone urbaine et non dans des zones rurales où les points d'apport volontaires sont plus fréquents.

- **Sur les contenants de ramassage des OMR :**

Figure 20. Contenants de ramassage des OMR des ménages

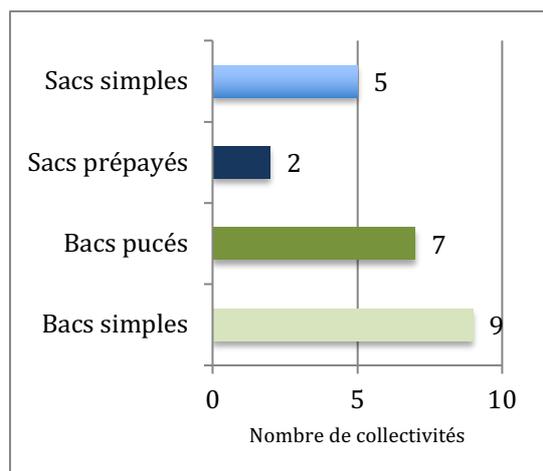
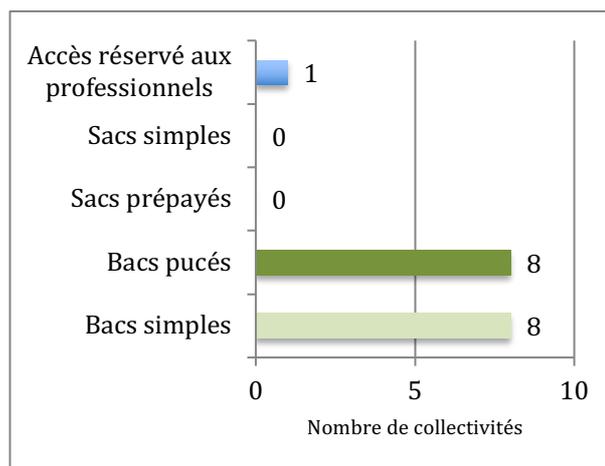


Figure 21. Contenants de ramassage des OMR des activités économiques



Échantillon : 14 collectivités

Tableau 1. Modalités de collecte similaires des OMR des particuliers et des professionnels

	Particuliers	Professionnels	Occurrence	Commentaires
Cas 1	Bacs simples	Bacs simples	4	
Cas 1 bis	Bacs simples et sacs simples	Bacs simples	2	
Cas 2	Bacs pucés	Bacs pucés	2	2 collectivités en REOMI
Cas 2 bis	Bacs pucés et sacs prépayés	Bacs pucés	2	1 collectivité en REOMI 1 collectivité en TEOM avec du matériel pucé suite à une tentative de mise en place de REOMI
Cas 3	Bacs pucés Bacs simples (+ sacs simples)	Bacs pucés Bacs simples	2	Coexistence deux modes de collecte sur 2 parties de territoire suite à la réforme territoriale (REOMI + TEOM)
Cas 4	Bacs pucés + sacs simples	Bacs pucés	1	(TEOM) Utilisation des puces uniquement pour le suivi de l'entretien des bacs

Tableau 2. Modalités de collecte différentes des OMR des particuliers et des professionnels

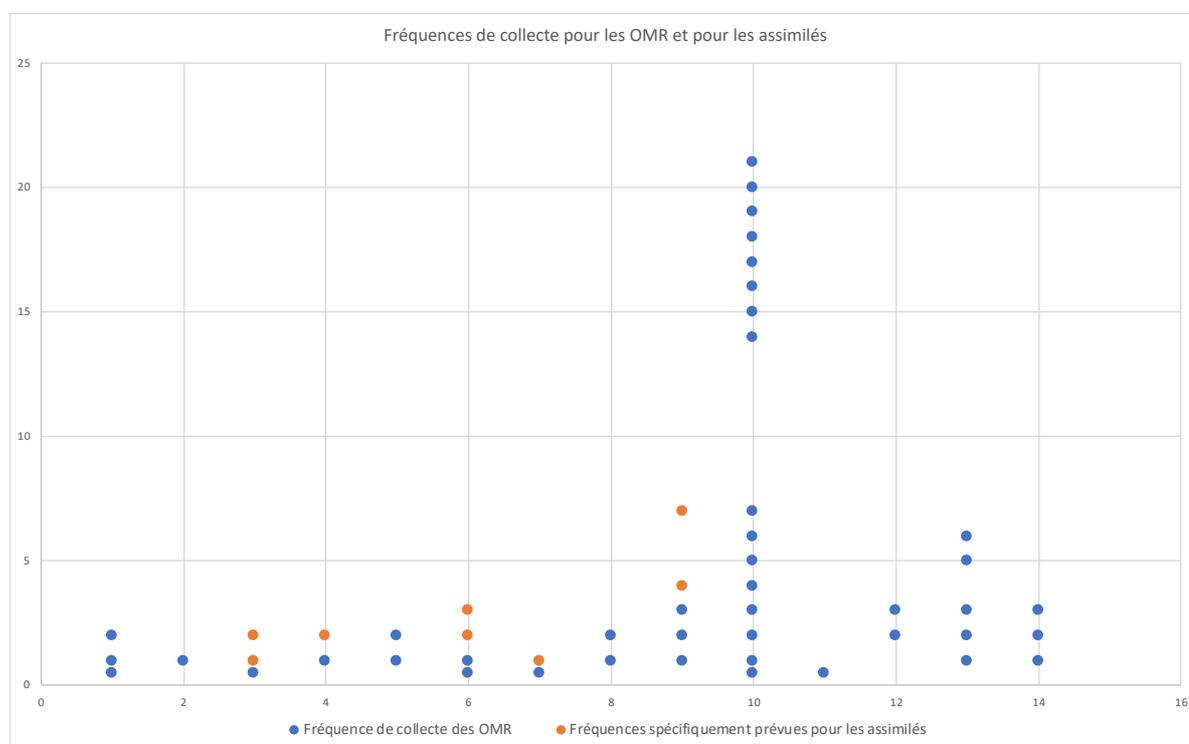
	Particuliers	Professionnels	Occurrence	Commentaires
Cas 5	Bacs simples	Bacs simples et bacs pucés	1	TEOM + RS

L'analyse de contenants de collecte met en évidence une similarité dans la nature des contenants destinés aux particuliers et contenants destinés aux professionnels. On ne dispose pas en revanche de données sur les volumes de ces contenants. Dans un seul cas, les bacs de certains professionnels sont pucés alors que ceux des particuliers ne le sont pas, il s'agit d'une collectivité qui proportionne sa redevance spéciale au nombre de levées. Le puçage relevant plus d'une organisation de collecte ne nous semble pas devoir être considéré comme une sujétion technique particulière.

- **Sur la fréquence de collecte des OMR :**

Le tableau ci-dessous répertorie les différentes fréquences de collecte qui ont été indiquées par 14 collectivités. Les points bleus symbolisent les fréquences de collecte pour les OMR issues des ménages seules et pour les collectes communes OMR des ménages / OMR issues des professionnels. Les points orange illustrent les tournées qui sont spécifiquement prévues pour les OMR issues des professionnels.

Figure 22. Fréquences des collectes OMR et assimilés



Exemple de lecture : la collectivité n°3 organise une collecte en C0,5 pour les ménages ainsi qu'une collecte en C1 et une en C2 pour les professionnels.

On observe que 5 collectivités sur les 14 déclarent ainsi avoir des fréquences de collecte supérieures pour répondre aux besoins des professionnels (points en orange). Sont notamment listés les gros producteurs tels que les restaurants, les maisons de retraite et hôpitaux. 3 collectivités (dont 2 en plus des 5 ci-dessus) indiquent que l'augmentation de fréquence est contractualisée avec le professionnel.

En outre, les hautes fréquences sont observées dans des secteurs d'hypercentre et des zones touristiques. Dans les deux cas, et bien que la collectivité ne l'identifie pas nécessairement comme une collecte pour les assimilés, il est probable que le dimensionnement du service tienne compte des déchets produits par les activités économiques sur de telles zones.

2.3.3. Les collectes séparées

Des questions ont également été posées concernant les modalités techniques de collecte séparée de certains flux de déchets, notamment les cartons, les biodéchets, les encombrants, afin de connaître les éventuelles sujétions techniques particulières mises en place sur le terrain.

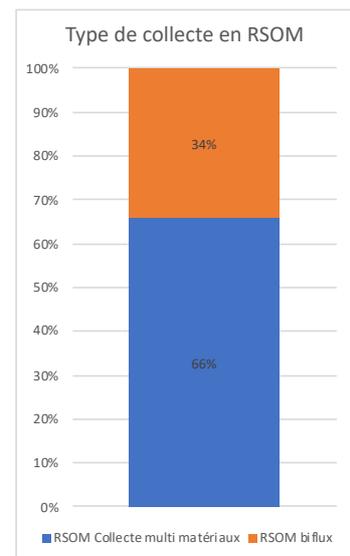
En ce qui concerne la collecte sélective, la plus grande partie a opté pour le multimatériaux (66% soit 50 collectivités). Les 26 autres collectivités (34%) opèrent une séparation des flux recyclables :

- soit en collectant d'un côté les emballages et de l'autre les papiers/cartons,
- soit en collectant d'un côté les papiers et de l'autre emballages/cartons.

Ces ratios (voir figure 23) résultent d'une correction des réponses fournies car les réponses brutes démontraient que la question n'était pas posée de façon claire.³²

Pour ce qui est des autres collectes séparées, la quasi-totalité des collectivités réalisent une collecte du verre³³, la moitié une collecte spécifique pour les cartons et moins d'un quart réalisé une collecte séparée des déchets verts, papiers de bureau et biodéchets (respectivement 24%, 14% et 12%) (voir figure 25)

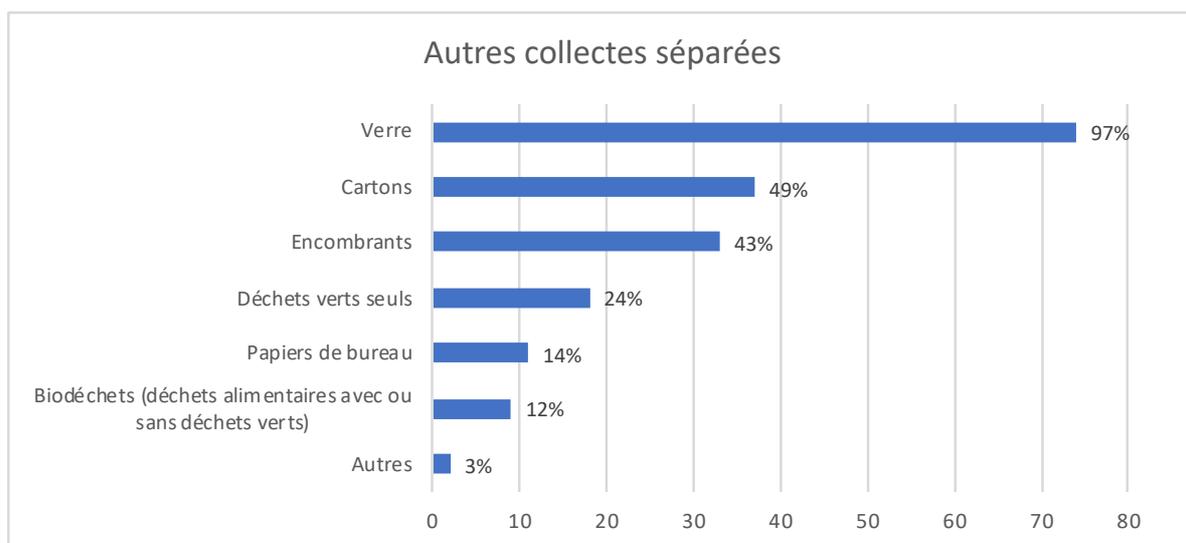
Figure 23. Type de collecte en RSOM



³² Cette incompréhension ayant eu des impacts sur l'apparition des questions au moment du remplissage du questionnaire, le nombre de répondants pour les réponses aux questions techniques associés ne sont pas identiques.

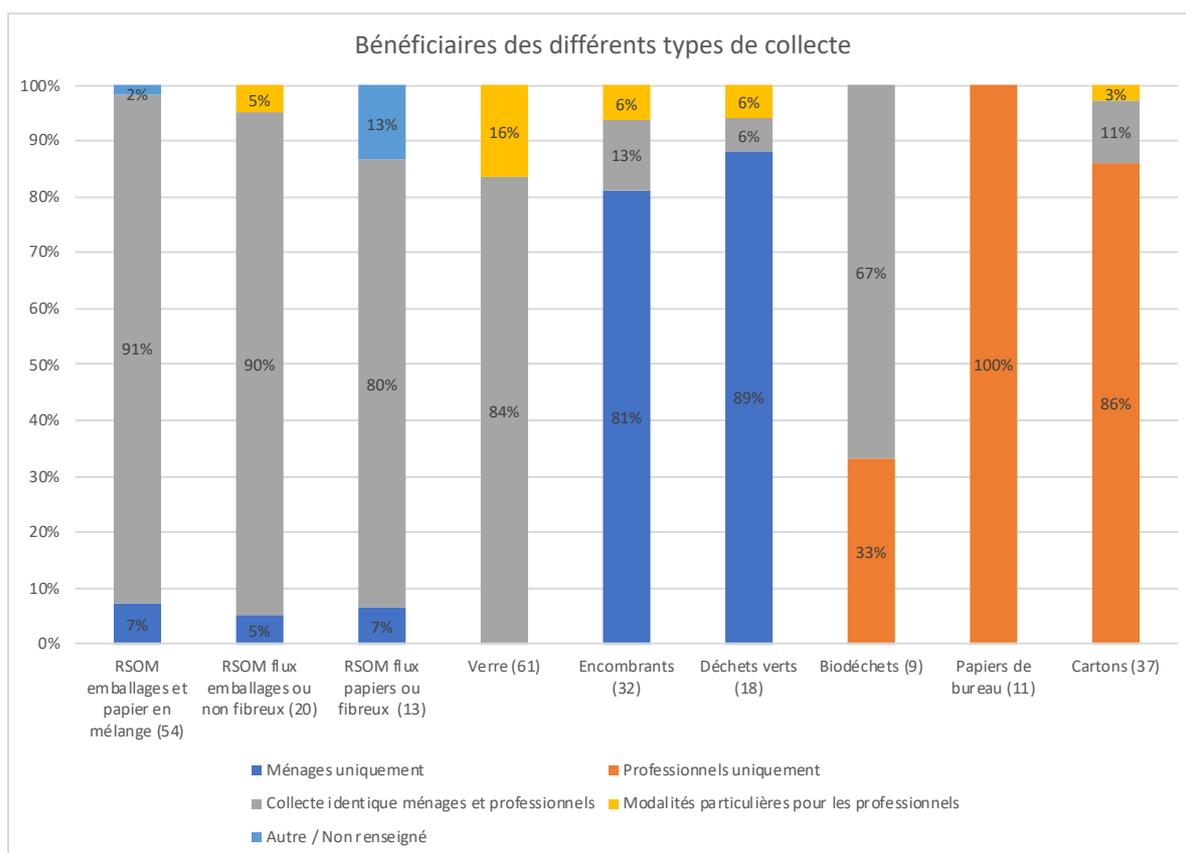
³³ 2 cas qui indiquent ne pas faire de collecte séparée du verre : pour l'un, la mission est réalisée par le syndicat de collecte et pour l'autre, la raison n'a pas pu être identifiée.

Figure 24. Les différents types de collectes séparées pratiquées par les collectivités



2.3.3.1. Bénéficiaires des collectes séparées

Figure 25. Les bénéficiaires des collectes séparées par type de flux³⁴



³⁴ Comme mentionné plus haut, le nombre de réponses à la seconde (20) et de la troisième colonne (13) aurait dû être égales mais cela n'a pas été le cas en raison d'une incompréhension sur une des questions.

Ce diagramme reprend les principaux flux collectés par le service public des déchets en spécifiant si le service est à destination des particuliers, des professionnels ou des deux avec des modalités particulières ou similaires. Il présente les grandes tendances³⁵.

A noter que les collectivités qui avaient donné des réponses multiples quant à la collecte des RSOM figurent plusieurs fois dans ce graphique ce qui explique le nombre de collecte RSOM soit supérieur à l'échantillon total de collectivités.

2.3.3.2. La collecte des RSOM multimatériaux

54 collectivités³⁶ qui pratiquent la collecte séparée des déchets RSOM (Recyclables Sec d'Ordures Ménagères) emballages et papiers en mélange (flux multimatériaux). 4 collectivités (7%) déclarent collecter uniquement les ménages et 49 collectivités (91%) opèrent une collecte identique entre les déchets ménagers et les déchets des activités économiques.

Les 4 réponses qui indiquent que la collecte ne concerne que les déchets des particuliers doivent être prises avec parcimonie, témoignant plus certainement d'une incompréhension sur le périmètre du terme « ordures ménagères » dans le questionnaire que d'une organisation spécifique localement.

2.3.3.3. La collecte bi-flux : le flux emballages/non fibreux

Sur 26 collectivités qui collectent ce flux, 20 ont détaillé leur réponse : 18 le réalisent dans des conditions similaires entre particuliers et professionnels. Sur les deux réponses indiquant des modalités de collecte différentes, une collectivité mentionne des fréquences de collecte différentes sur les points d'apport volontaires et l'autre indique une distinction en ce qui concerne le circuit de collecte.

2.3.3.4. La collecte bi-flux : le flux papier/fibreux

26 collectivités ont déclaré réalisé une collecte de ce flux et 13 ont fourni des détails. Parmi celles-ci, 12 la réalisent dans des conditions identiques entre particuliers et professionnels.

Au global, on observe que quelle que soit le type de collecte des recyclables, les proportions sont similaires entre bénéficiaires de la collecte. Dans la très grande majorité des cas (80 à 90%), les collectivités considèrent que les conditions de collecte sont identiques. Dans de rares cas (entre 1 et 4 collectivités), les collectivités ne déclarent collecter que pour les particuliers. De temps à autre des spécificités sont identifiées. Une nouvelle fois, la question de la quantité ne semble être que très rarement identifiée comme une particularité du service proposé aux professionnels.

2.3.3.5. La collecte du verre

Les réponses concernant le verre ont fait l'objet d'un retraitement particulier car les résultats étaient surprenants. En particulier, certaines collectivités indiquaient ne pas collecter le verre issu des ménages. Après recherches, il s'agissait de collectivités qui réalise une collecte de verre en porte-à-porte pour des professionnels, comme cela peut être le cas au bénéfice de

³⁵ Un certain nombre de données ont été retraitées par rapport aux réponses fournies dans le questionnaire. Par exemple, en ce qui concerne la collecte du verre, une partie des collectivités avaient indiqué « professionnels uniquement » en référence à la collecte en porte-à-porte pour les métiers de la restauration. Il reste quelques données isolées (collecte de cartons réservés aux particuliers par exemple) que nous n'avons pas pu vérifier et corriger.

³⁶ Les collectivités ayant fourni une réponse multiple sur la collecte des RSOM figure dans chacune des sous-parties détaillant les spécificités pour leur type de collecte.

professionnels de la restauration dans les quartiers de centre-ville. Ainsi, 10 collectivités indiquent réaliser une collecte du verre avec des spécificités pour les professionnels tandis que les 51 autres indiquent que les modalités sont identiques. (L'échantillon est plus petit, une partie des enquêtés ne sont pas allés au bout du questionnaire).

On recense des modalités particulières de différentes nature : augmentation de fréquence pour le cœur de ville lorsque la collecte est en PAP, collecte en PAV pour les particuliers et en PAP pour certains professionnels, modification des circuits de collecte ou encore utilisation de matériel spécifiques.

2.3.3.6. La collecte des encombrants

32 collectivités déclarent avoir mis en place une collecte séparée des encombrants. Pour 26 collectivités (81%) cette collecte est réservée aux particuliers et 6 collectivités (19%) acceptent les déchets issus des activités économiques parmi lesquels un tiers d'entre elles (2 collectivités) a mis en place des modalités techniques particulières : volume maximum pour l'une et prestation payante uniquement pour les professionnels pour l'autre.

A noter que les 4 collectivités qui déclarent collecter les encombrants des particuliers et des professionnels dans les mêmes conditions font, par ailleurs, état d'un seuil en volume pour les professionnels. Une nouvelle fois, l'existence d'un tel seuil n'est pas toujours identifié comme une modalité particulière de collecte.

Les 5 seuils renseignés sont très hétérogènes, allant de « 2 à 3 articles par passage » à 2m³ par jour de collecte³⁷.

2.3.3.7. La collecte des déchets verts

18 collectivités ont déclaré collecter les déchets verts (hors collecte en déchèterie). Pour 16 d'entre elles, ce service est réservé aux particuliers. Pour les deux autres, l'une propose ce service aux professionnels dans des conditions équivalentes avec un seuil à 2m³ par jour et l'autre avec du matériel de collecte différent et sans seuil quantitatif.

2.3.3.8. La collecte des biodéchets

Sur les 9 collectivités ayant signalé une collecte sélective des biodéchets, 6 collectivités (67%) déclarent les collecter selon les mêmes modalités les déchets des ménages et des entreprises tandis que le tiers restant collecte uniquement les biodéchets issus des activités économiques. Ces cas sont quelque peu atypiques, il s'agit pour l'un de la collecte en C1 de 8 établissements (restaurants, cantines scolaires, etc.) dans la limite de 10 tonnes/an, et pour les deux autres d'une collecte dédiée sans plafond quantitatif.

Les 6 collectivités qui réalisent une collecte commune particuliers et professionnels n'ont pas fourni plus de précisions. Une seule indique réfléchir à un seuil global OMR et biodéchets à 10m³/semaine.

2.3.3.9. La collecte des cartons

Sur un échantillon de 76 collectivités, 36 collectivités pratiquent la collecte séparée des cartons. De même que la collecte des papiers de bureau, cette collecte est particulièrement marquée par une réponse spécifique à des besoins des professionnels. En effet, dans 31 des 36 réponses (86%), la collecte est réservée aux professionnels (il s'agit le plus souvent de commerçants du centre-ville).

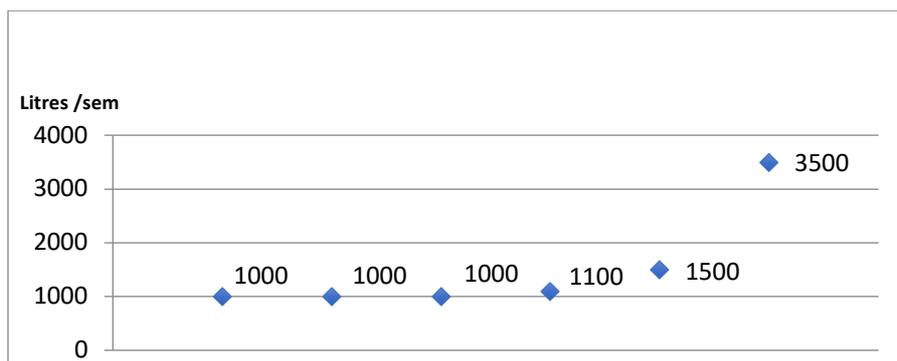
³⁷ 2m³ représentent entre 260 et 400 kg selon les ratios de conversion traditionnels, pour une moyenne de production d'encombrants de 8,9kg/an/hab en 2015 selon la base « Sinoe ».

4 collectivités ont mis en place des points d'apports volontaires pour les cartons ce qui rend impossible la traçabilité de l'origine des flux. Les modalités sont donc similaires, même si la question des quantités n'est pas prise en compte par cette organisation technique.

1 collectivité a mis en place un montage original puisque les particuliers disposent de points d'apports volontaires et qu'il existe un circuit de collecte en porte-à-porte pour les professionnels en C1 (voire C2).

Le questionnaire a permis de relever 6 exemples exploitables de seuils au-delà desquels les collectivités ne collectaient plus les cartons :

Figure 26. Limite pour la collecte des cartons par le SPGD

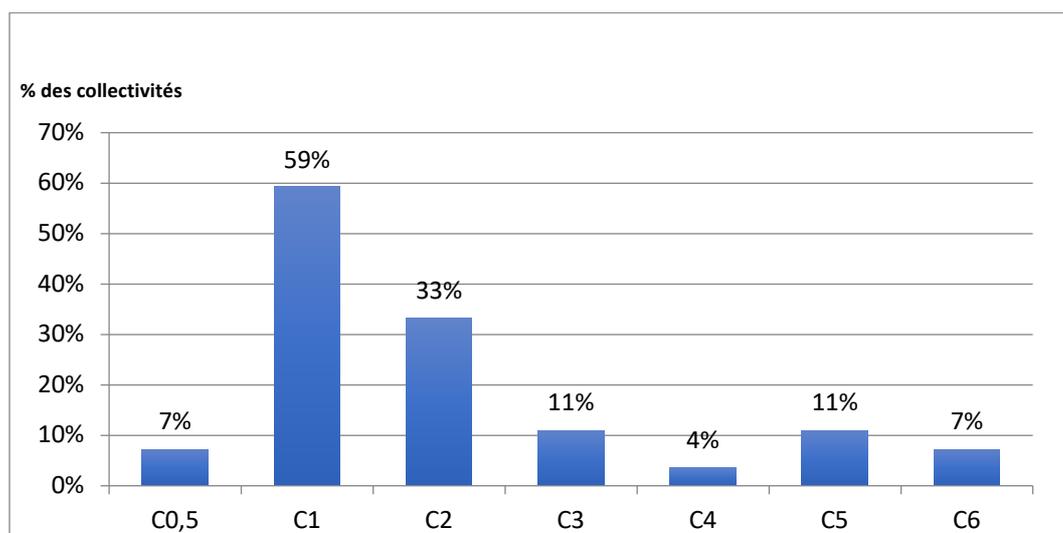


Les seuils indiqués concernent seulement les volumes de cartons.

Sur les 31 collectivités ayant mis en place une collecte dédiée pour les professionnels, 26 ont accepté de donner de précisions sur les modalités de cette collecte.

- Elles réalisent toutes une collecte en PAP et 5 sont également en PAV.
- Les fréquences de collecte majoritaires sont une fois par semaine (C1) et deux fois par semaine (C2).

Figure 27. Fréquence de collecte des cartons



2.3.3.10. La collecte des papiers de bureau

La collecte des papiers de bureau par les collectivités est limitée. Sur notre échantillon de 76 collectivités, 9 d'entre elles déclarent l'avoir mis en place. Le service est destiné à des gros producteurs et/ou des bâtiments publics avec une fréquence allant de C1 à une fois par mois. Une partie des réponses a été corrigée pour exclure les collectes en point d'apport volontaire commun entre les particuliers et les professionnels, qui ne constituent pas une collecte dédiée de papiers de bureau à proprement parler.

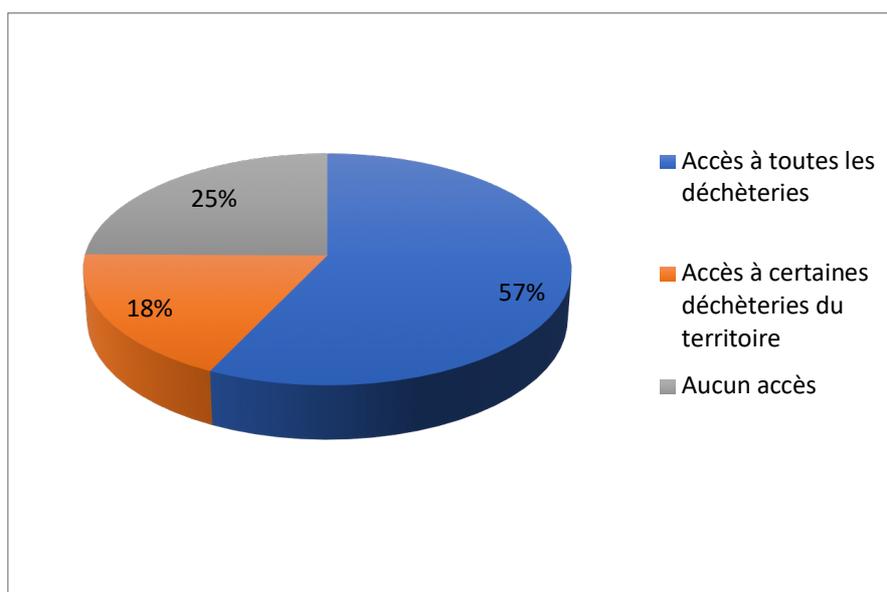
2.4. Les déchets en déchèterie

2.4.1. Les conditions d'accès en déchèterie publique : un panachage de solutions

Sur notre échantillon de 80 réponses, 20 collectivités refusent les déchets des professionnels et 60 les acceptent (soit dans toutes leurs déchèteries - 46 collectivités (57%), soit dans certaines de leurs déchèteries – 14 collectivités (18%)).

Ces données sont cohérentes avec les chiffres SINOE de 2013 selon lesquels 75% des 4600 déchèteries publiques offrent un accès aux professionnels en 2013.

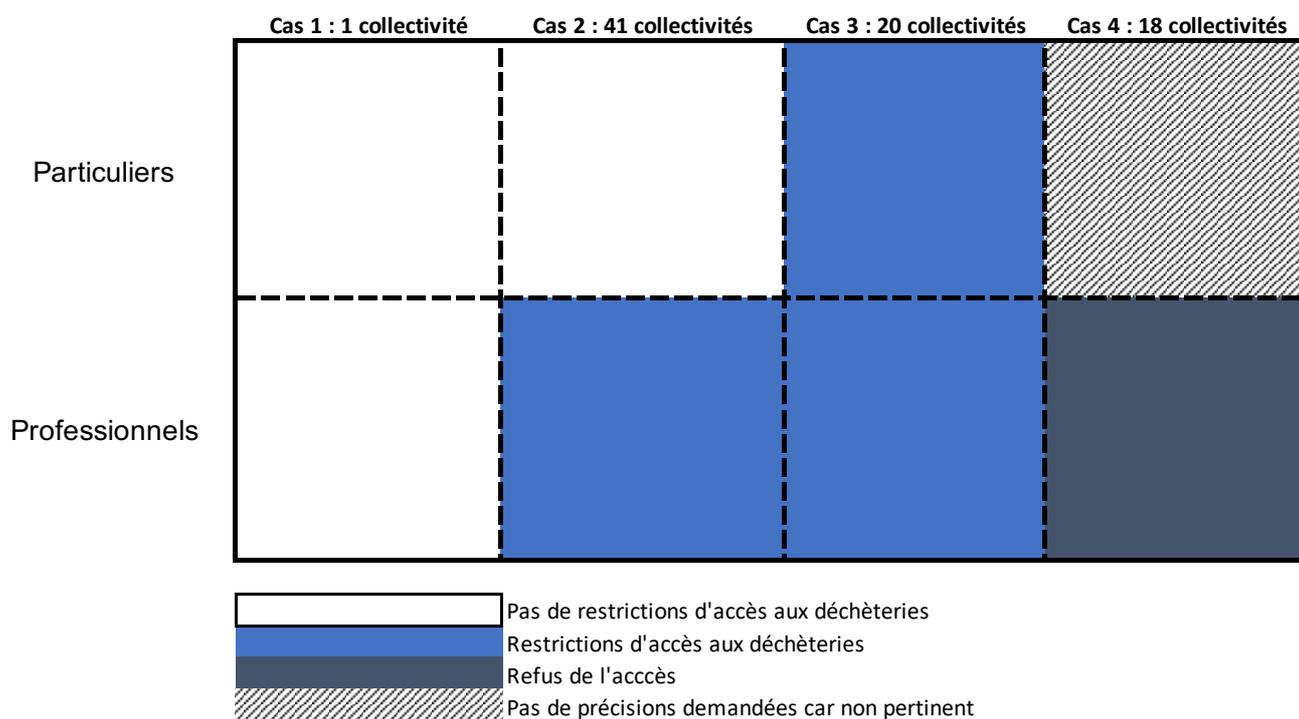
Figure 28. Accès des professionnels pour les déchets assimilés aux déchèteries



Échantillon : 80 collectivités

L'accès, lorsqu'il est autorisé peut être conditionné au respect de certaines conditions, soit pour les professionnels uniquement, soit pour l'ensemble des usagers. Les réponses au questionnaire font apparaître divers choix opérés par les collectivités, scénarios récapitulés ci-dessous.

Figure 29. Public accueilli en déchèterie : les cas types



Cas 1 : pas de restrictions d'accès

Cas 2 : restrictions d'accès pour les professionnels uniquement

Cas 3 : mêmes restrictions d'accès pour les particuliers et pour les professionnels

Cas 4 : interdiction d'accès pour les professionnels – dans ce cas, la situation des particuliers n'était pas demandée

Lorsqu'ils sont refusés, l'identification des véhicules des professionnels se fait sur le type de véhicules, le contrôle du contenu ou encore la hauteur maximale (1,9 m).

2.4.2. La nature des restrictions d'accès

Une partie des répondants a détaillé quelles étaient les conditions d'accès en déchèterie.

Tableau 3. Nature des restrictions d'accès en déchèterie

Type de restrictions	Nombre de collectivités ayant défini des restrictions à destination des professionnels uniquement (41)	Nombre de collectivités ayant défini des restrictions à l'ensemble des usagers (20)
Gabarit du véhicule	14	12
Nombre de passage	7	0
Horaires ou jours de dépôt	8	0
Volume ou tonnage de déchets déposé	25	1
Paiement	13	/
Autre / non renseigné	2	7

Le fait que des collectivités aient choisi d'appliquer les restrictions à l'ensemble des usagers et non aux seuls professionnels peut résulter soit de raisons logistiques (peu d'espaces), soit de la volonté de simplifier les contrôles à l'encontre des professionnels qui souhaiteraient "se faire passer » pour des particuliers.

On identifie trois objectifs qui peuvent être poursuivis par la fixation de restrictions. D'une part, des impératifs de bonne gestion opérationnelle (interdire les dépôts des professionnels les week-ends, limiter le gabarit des véhicules pour faciliter les manœuvres, etc.). D'autre part, une question de niveau de recours au service que l'on retrouve dans les plafonds de volume, dans le nombre de passage maximum et également dans les gabarits des véhicules. Enfin, une question financière avec le paiement des dépôts des professionnels.

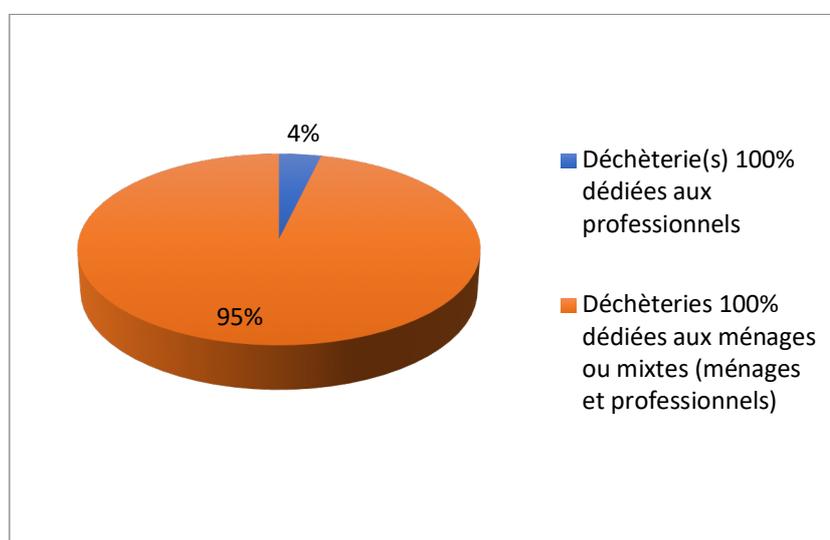
Selon les seuils définis, les deux premiers items peuvent contribuer à limiter l'émergence de sujétions techniques particulières en encadrant les conditions dans lesquels les professionnels peuvent recourir au service.

En matière de gabarit de véhicules, sur 27 des 34 réponses, la limite est fixée à un PTAC inférieure à 3,5 T. Cette limite autorise donc les fourgons et fourgonnettes qui peuvent être utilisées tant par les particuliers (déménagements) que par les professionnels (petits artisans).

En ce qui concerne les volumes renseignés, les données sont trop hétérogènes pour être analysées : 20m³ par mois / 1m³ par semaine / 3m³ par jour – 10 passages gratuits par an, 1 passage par semaine, etc.

En outre, 3 collectivités indiquent gérer une déchèterie à destination des professionnels uniquement.

Figure 30. Déchèteries gérées par les collectivités

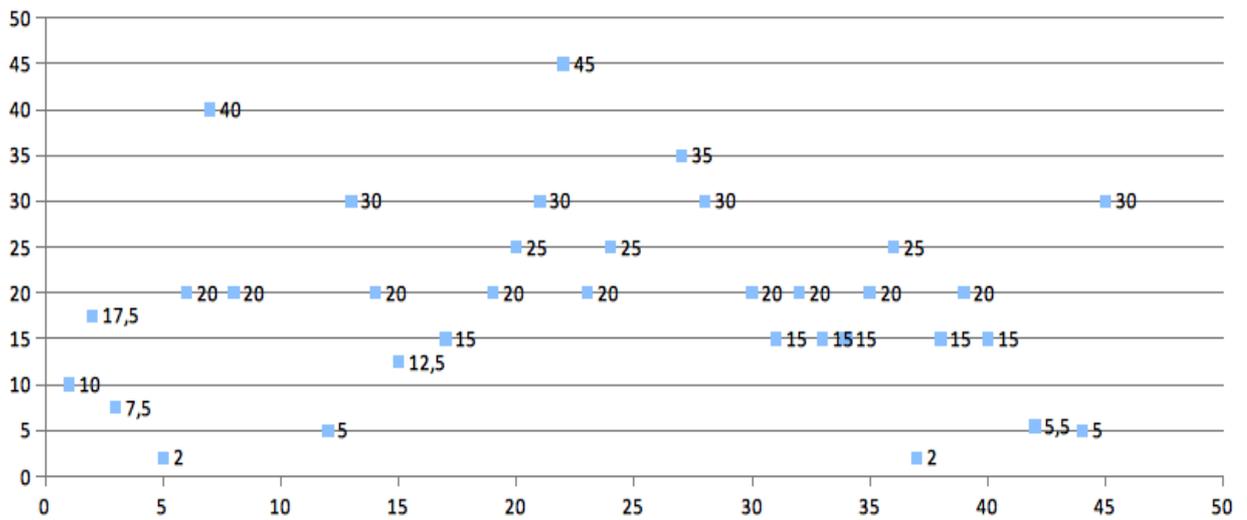


Échantillon : 80 collectivités

2.5. Le traitement

Sur les collectivités ayant répondu à l'enquête, 69 ont répondu à la partie sur le traitement et estiment en moyenne la part des assimilés à 19%.

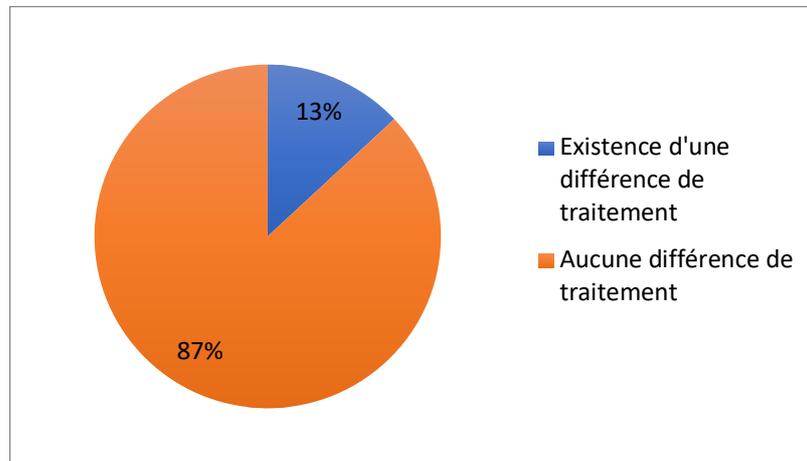
Figure 31. Part des assimilés dans les tonnages traités par les installations publiques



Cette forte proportion s’explique sûrement en partie par des apports directs dans les installations.

Seules 13% des collectivités (9 sur 60) estiment qu’il y a une différence dans le traitement des déchets des ménages et dans celui des déchets assimilés. Les raisons évoquées sont très spécifiques (trop d’indésirables pour être envoyés en tri-mécano-biologiques par exemple).

Figure 32. Différences de traitement entre les déchets des ménages et les assimilés



Échantillon : 69 collectivités

CONCLUSION

La lecture combinée tant de la partie juridique que de la partie de restitution des résultats de l'enquête démontre deux aspects :

- les collectivités n'ont en général pas encore intégré de limite quantitative du service ; en particulier pour les collectes séparées visant à développer le recyclage, le périmètre du service apporté par les collectivités excède l'esprit du texte législatif et de ses déclinaisons réglementaires notamment concernant les cartons (78 % hors SPGD), les biodéchets (33 % hors SPGD), les papiers de bureaux (100 % hors SPGD).
- concernant les OMR, la proportion des collectivités ayant mis en place des modalités particulières de collecte est non négligeable avec 24 %.

Il est donc aujourd'hui nécessaire qu'elles formalisent très clairement ce qu'elles entendent localement par la notion de déchets assimilés. Outre le fait que ce point soit désormais obligatoire, il faut par ailleurs qu'une collectivité territoriale s'interroge sur le périmètre de son service public notamment afin de se protéger juridiquement et afin de ne prendre en charge financièrement que ce qui lui incombe.

Se protéger juridiquement implique de s'assurer :

- que la collectivité, disposant de prérogatives publiques, intervient bien dans le cadre de sa mission de service public ;
- que la collectivité, agissant comme un acteur privé, intervient bien en respectant les principes de la liberté du commerce et de l'industrie et le droit de la concurrence ;
- que la collectivité a mis en place les modalités de financement adéquates et pertinentes dans chacun de ces cas de figure.

TABLE DES ILLUSTRATIONS

Table des figures

• Figure 1. Rappel du cadre d'intervention des collectivités.....	9
• Figure 2. Règles encadrant l'intervention des collectivités	10
• Figure 3. Profil des collectivités retenues pour le questionnaire	16
• Figure 4. Compétences exercées par les collectivités.....	17
• Figure 5. Les différents types de financement du SPGD	18
• Figure 6. Financement de la gestion des assimilés	20
• Figure 7. Échantillon de seuils bas de RS.....	21
• Figure 8. Limite du SPGD définie dans 9 cas de RS (en L / semaine).....	22
• Figure 9. Articulation RS - Droit d'accès en déchèterie.....	23
• Figure 10. Couverture par la RS des charges dues aux assimilés	24
• Figure 11. Les 3 pratiques d'articulation entre TEOM et RS	25
• Figure 12. Articulation TEOM - RS.....	25
• Figure 13. Flux de déchets assimilés collectés suivant leur origine.....	26
• Figure 14. L'existence d'un seuil maximum de collecte des OMR des activités économiques par le SPGD	27
• Figure 15. Seuil maximal de collecte du SPGD selon le mode de financement du service	28
• Figure 16. Les conditions de collecte des déchets ménagers et des assimilés.....	29
• Figure 17. Les modalités particulières de collecte des OMR assimilés	30
• Figure 18. Modes de collecte des OMR des ménages	30
• Figure 19. Modes de collecte des OMR des activités économiques	30
• Figure 20. Contenants de ramassage des OMR des ménages.....	31
• Figure 21. Contenants de ramassage des OMR des activités économiques.....	31
• Figure 22. Fréquences des collectes OMR et assimilés.....	32
• Figure 23. Type de collecte en RSOM	33
• Figure 24. Les différents types de collectes séparées pratiquées par les collectivités.....	34
• Figure 25. Les bénéficiaires des collectes séparées par type de flux.....	34
• Figure 26. Limite pour la collecte des cartons par le SPGD	37
• Figure 27. Fréquence de collecte des cartons	37
• Figure 28. Accès des professionnels pour les déchets assimilés aux déchèteries.....	38
• Figure 29. Public accueilli en déchèterie : les cas types.....	39
• Figure 30. Déchèteries gérées par les collectivités.....	40
• Figure 31. Part des assimilés dans les tonnages traités par les installations publiques.....	41
• Figure 32. Différences de traitement entre les déchets des ménages et les assimilés.....	41

Tables des tableaux

• Tableau 1. Modalités de collecte similaires des OMR des particuliers et des professionnels.....	31
• Tableau 2. Modalités de collecte différentes des OMR des particuliers et des professionnels	32
• Tableau 3. Nature des restrictions d'accès en déchèterie.....	39

AMORCE

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

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

www.amorce.asso.fr - @AMORCE

