

Mise en place de la redevance incitative du service public d'élimination des déchets

André Le Bozec

Mise en place de la redevance incitative du service public d'élimination des déchets

André Le Bozec

Collection Guide pratique

Poissons de l'Océan Indien et de la mer Rouge

Marc Taquet, Alain Diringer

2007, 528 p.

Traitement des effluents d'élevage des petites et moyennes exploitations

Colin Burton, Vincent Jaouen, José Martinez

2007, 44 p.

Alimentation des bovins, ovins et caprins

Besoins des animaux – Valeur des aliments. Tables Inra 2007

Ouvrage collectif, 2007, 91 p.

Utilisation des herbicides en forêt et gestion durable

Description agro-écologique et gestion pastorale

André Bornard, Mauro Bassignana, Claude Bernard-Brunet,

Sophie Labonne, Philippe Cozic

2006, 240 p.

Les végétations d'alpage de la Vanoise

Antoine Gama, Yann Dumas, Henri Frochot

2007, 320 p.

La surveillance et l'entretien des petits barrages

Paul Royet

2006, 84 p.

Plantes des rizières de Camargue

Pascal Marnotte, Alain Carrara, Estelle Dominati, Fanny Girardot,

2006, 260 p.

© Éditions Quæ ; 2008 ISBN : 978-2-7592-0160-0 ; ISSN 1952-2770

Le code de la propriété intellectuelle interdit la photocopie à usage collectif sans autorisation des ayants droits. Le non-respect de cette disposition met en danger l'édition, notamment scientifique, et est sanctionné pénalement. Toute reproduction partielle du présent ouvrage est interdite sans autorisation du Centre français d'exploitation du droit de copie (CFC), 20, rue des Grands-Augustins, Paris 6^e.

Avant-propos

Le présent guide méthodologique *Mise en place de la redevance incitative du service public d'élimination des déchets ménagers et assimilés* s'adresse aux collectivités locales (élus, services techniques), à leurs opérateurs et aux bureaux d'études pour les aider dans la mise en place de ce mode de financement du service des déchets ménagers. Sa réalisation s'appuie sur les travaux menés par l'auteur au Cemagref, sur une bibliographie des travaux à l'étranger et enfin sur les retours d'expériences de collectivités françaises pionnières ayant choisi ce mode de financement de leurs services déchets. Il cherche à faire partager les informations disponibles du moment et contribue au besoin exprimé lors du Grenelle de l'Environnement d'accompagner les collectivités locales.

La redevance incitative est basée sur la consommation du service, contrairement à la redevance classique. Sa mise en œuvre s'inspire du principe pollueur-payeur. C'est donc un outil économique d'incitation à la prévention des déchets et au recyclage matière (emballages, bio-déchets) qui trouve sa place dans une démarche globale de gestion des déchets, aux côtés d'autres outils (communication et sensibilisation, information, compostage individuel...). Dès lors, cet ouvrage s'adresse aux collectivités qui ont déjà pris la décision d'adopter cette nouvelle forme de financement et auxquelles une démarche pas-à-pas est proposée.

L'ouvrage ne traite pas les questions liées au choix d'instaurer la redevance incitative entre les différentes solutions de financement (budget, taxe, redevance classique, redevance incitative) ni les questions de transferts de charges financières entre différentes catégories d'utilisateurs du service, notamment lors du passage de la TEOM à la REOM¹, ni les analyses préalables à conduire. Enfin la taxe incitative évoquée dans l'engagement n° 243 du Grenelle de l'Environnement n'est pas abordée car toujours en discussion.

1. Voir Étude de Service Public 2000.

Remerciements

Au moment de l'édition de ce guide, je voudrais réitérer mes remerciements aux membres du comité de lecture de l'ouvrage, qui ont largement contribué à son amélioration et apporté leurs expériences au profit de tous, à savoir :

M. Olivier Arnold : ministère de l'Écologie, de l'Énergie, du Développement durable et de l'Aménagement du territoire

M. Guy Boudaud : SICTOM Loir-et-Sarthe

M. Jean-Christophe Delalande : Véolia Propreté

M. Sylvain Jolesse : communauté d'agglomération du Grand Besançon

Mme Raïssa Lecomte : syndicat mixte Montaigu-Rocheservière

M. Jacques Le Gall : Rennes Métropole

Mme Aglæe Petit : Amorce

Que toutes les collectivités, signalées dans le guide et qui ont bien voulu alimenter l'ouvrage de leurs réflexions et de leurs expériences trouvent ici l'expression de notre reconnaissance.

Enfin, que M. Éric Le Brun soit ici remercié pour son aide rédactionnelle.

Préface

La redevance incitative, très peu utilisée par les collectivités aujourd'hui, vise à établir le montant dû par l'utilisateur du service public de collecte et gestion des déchets ménagers sur la base de sa quantité produite de déchets, là où la très répandue taxe d'enlèvement des ordures ménagères, calculée selon la valeur du foncier, n'a aucun rapport avec cette production. La redevance incitative possède donc une vertu majeure : inciter directement l'utilisateur, par le levier économique, à réduire sa production de déchets et à participer davantage aux collectes sélectives. Plus généralement, elle responsabilise le citoyen lors de ses actes d'achat et de consommation.

Nous sommes bien là au cœur des priorités environnementales du moment. Les travaux du Grenelle de l'environnement sur les déchets ont particulièrement mis l'accent sur la nécessité de développer la réduction à la source et le recyclage, établissant pour cela 25 mesures concrètes dont l'une est précisément la généralisation d'une tarification incitative du service. Le recours à la redevance est naturellement l'une des voies privilégiées pour y parvenir.

Le succès de sa mise en œuvre repose pour nous sur deux conditions.

La première condition, est d'offrir à l'utilisateur des solutions concrètes pour réduire sa production de déchets. Les pistes ne manquent pas : promotion du compostage domestique, installations de ressourceries, campagnes de sensibilisation à la consommation durable, incitation à la réparation... La mise en place de la redevance incitative n'a donc de sens que si elle s'inscrit dans un programme local ambitieux et complet de prévention.

La seconde condition, est le soin à apporter à sa mise en place, tant dans les éléments technico-économiques (équilibre de la part fixe et de la part proportionnelle, choix des critères déterminant l'évaluation de la production...) que dans l'accompagnement des habitants lors du changement de dispositif et le phasage pertinent du projet.

C'est là où le présent guide, élaboré par André Le Bozec, l'un des meilleurs spécialistes de l'économie des déchets, s'avère particulièrement utile. En détaillant minutieusement l'ensemble des éléments qui interviennent sur le terrain lors de la mise en œuvre de la redevance incitative, en regroupant les conseils utiles à chaque étape de la démarche, ce guide constitue pour les collectivités locales un outil précieux qui les aidera à répondre au défi du moment dans ce domaine : aller vers une gestion plus durable de nos déchets.

Daniel BÉGUIN

Directeur Déchets et sols de l'ADEME

Sommaire

Avant-propos	3
Remerciements	4
Préface	5
Sommaire	7
Introduction	9
Synopsis de l'ouvrage	13

Modalités de mise en place de la redevance incitative au sein d'un EPCI

15

Faisabilité réglementaire, technique et financière	15
Gestion du projet de mise en place de la redevance incitative	26
Diagnostic de la gestion du service déchets	33

Techniques disponibles pour mesurer la consommation du service

39

Techniques de comptage du service rendu	39
Techniques d'identification des usagers	48
Logistique de la chaîne de données	50

Analyse des coûts et définition du système de tarification

57

Analyse financière préalable à la mise en œuvre de la redevance incitative	58
Définition du système tarifaire	65
Construction de la grille tarifaire	75
Simulation de l'équilibre budgétaire	89
Facturation et recouvrement	101

Contractualisation et partenariats	109
Relation entre l'autorité organisatrice et les prestataires de service	110
Relation entre l'autorité organisatrice et les ménages	118
Relation entre les agents de collecte et les ménages	121
Communication et comportements	125
Modifications des comportements : observations des pratiques existantes	125
Évolution temporelle des comportements : observations empiriques	128
Communication pour accompagner la redevance incitative	131
Outils de suivi et d'évaluation du dispositif tarifaire	135
Mise en œuvre d'un processus de suivi annuel	136
Évaluation des impacts de la redevance incitative	136
Conclusion	143
Glossaire	145
Liste des abréviations	149
Bibliographie	151

Introduction

Les quantités de déchets ménagers ont connu une augmentation annuelle de 2,2 % par an depuis 1995². Le financement de la dépense courante de gestion des déchets municipaux est passé de 1,89 milliard d'euros en 1990 à 5,2 milliards d'euros en 2004³ en France avec la mise en place des collectes sélectives, la mise en conformité des centres de stockage et des unités de valorisation énergétique et le développement de nouvelles filières de traitement. Pour contenir ces évolutions et impulser une nouvelle dynamique de gestion des déchets ménagers, l'utilisation d'instruments économiques (responsabilité élargie du producteur, tarification incitative) apparaît, aujourd'hui, comme une solution pertinente. Par la responsabilisation financière des usagers, l'application du système « PAYT⁴ : *Pay-As-You-Throw* », développé aux États-Unis, appliqué dans quelques pays européens et expérimenté en France, permet de relever le challenge de la rénovation du financement du Service public d'élimination des déchets (SPED). Les objectifs clairement affichés sont la prévention des déchets, le développement du tri et du recyclage, la réduction des déchets résiduels et la maîtrise des coûts de collecte et de traitement. D'autant que l'agence européenne pour l'environnement⁵ prévoit une augmentation de 25 % des déchets municipaux entre 2005 et 2020 dans l'Union européenne, essentiellement due à la croissance de la consommation finale privée.

Application du principe pollueur-payeur

Le système « PAYT » repose sur le principe pollueur-payeur et vise à couvrir les coûts d'un service rendu par une facturation au producteur de déchets au travers de sa consommation du service. Le prix est un signal fort de responsabilisation, « plus tu consommes, plus tu paies ». L'application du principe pollueur-payeur encourage alors les comportements responsables des citoyens, tout en conservant son but premier qui est de financer le service. En reprenant ce principe, la redevance incitative véhicule un signal économique d'incitation à diminuer sa production de déchets et à renforcer son effort de tri. Actuellement, les évolutions technologiques (informatique embarquée, gestion individuelle des points d'apport volontaire) ouvrent de nouvelles perspectives pour l'introduction d'une redevance incitative et équitable.

2. Source IFEN.

3. Source Ademe – *Les déchets en chiffres*, Édition 2007.

4. *Pay-As-You-Throw*, « Paie ce que tu jettes ».

5. Respectivement de 22 % dans l'UE-15 et 80 % dans l'UE-12 : *EEA Briefing* 2008-01.

Contexte général de la gestion des déchets ménagers

► *Au niveau européen*

La politique communautaire de gestion des déchets⁶ repose sur une série de principes pour prévenir, réduire la production de déchets, développer le recyclage et favoriser la valorisation des déchets :

- principe de précaution ;
- principe de prévention à la source des atteintes à l'environnement ;
- principe de la responsabilisation des producteurs ;
- principe de pollueur-payeur pour financer l'élimination des déchets.

Ainsi, partout en Europe, des autorités organisatrices travaillent au développement de modèles de redevances qui diminuent les effets pervers et optimisent l'influence positive de ces instruments sur la prévention, le tri, le recyclage, le compostage et la réduction des déchets. La directive 2006/12/CE du Parlement européen et du Conseil relative aux déchets a d'ailleurs rappelé que « *La partie non couverte par la valorisation des déchets devrait être supportée conformément au principe du pollueur-payeur* ».

► *Au niveau français*

La loi n° 92-646 du 13 juillet 1992 relative à l'élimination des déchets ainsi qu'aux installations classées pour la protection de l'environnement a notamment pour objet (Art. 1) « *de prévenir ou réduire la production et la nocivité des déchets, notamment en agissant sur la fabrication et sur la distribution des produits, et de valoriser les déchets par réemploi, recyclage ou toute autre action visant à obtenir à partir des déchets des matériaux réutilisables ou de l'énergie* ».

Pour respecter ces objectifs de la politique des déchets, des mesures fortes et incitatives doivent être mises en place pour contrer l'augmentation des quantités de déchets et la pénurie de capacités de traitement. Aujourd'hui, chaque français produit en moyenne 360 kg/an de déchets ménagers dont 290 kg/an sont mis en décharge ou incinérés. L'objectif national du ministère de l'Écologie, de l'Énergie, du Développement durable et de l'Aménagement du Territoire est de réduire à 250 kg/hab./an en 2010 et 200 kg/hab./an en 2015 la quantité de déchets ménagers à traiter par incinération ou stockage. Pour atteindre cet objectif, la prévention et le développement du recyclage et du compostage individuel sont les priorités affichées. Ainsi le projet de loi relatif à la mise en œuvre du Grenelle de l'Environnement du 29 avril 2008 a retenu dans son article 38 les trois objectifs chiffrés suivants :

- réduction de la production d'ordures ménagères (hors déchets verts et encombrants) : réduction de 5 kg/hab./an pendant cinq ans, soit 25 kg/hab. ;
- augmentation du recyclage matière et organique à 35 % des déchets ménagers et assimilés en 2012 et 45 % en 2015 ; et porter le taux de recyclage pour les déchets d'emballages ménagers et les déchets d'entreprise à 75 % dès 2012 ;
- diminution de 15 % d'ici 2012 des quantités de déchets destinés au stockage ou à l'incinération.

6. 6^e programme d'action communautaire.

Enjeux et effets de la redevance incitative

Les modes de financement actuels du SPED (budget, TEOM et REOM classique) reposent sur des méthodes tarifaires qui se placent du côté de l'offre du service. L'utilisateur captif paie le service offert par la collectivité et n'est pas incité à modifier son comportement. L'autorité organisatrice est guidée par la nécessité de couvrir ses charges. Au final, cette situation n'est pas optimale pour la maîtrise des coûts et le contrôle de la production de déchets.

A contrario, la redevance incitative se place du côté de la demande de service. La construction d'un tarif incitatif permet de tenir compte de la consommation du service (volume, poids, nombre de vidages) pour facturer le prix aux usagers. Les comportements plus ou moins vertueux déterminent la contribution au service, généralement calculée en fonction des quantités produites de déchets. L'utilisateur devient coproducteur du service, il est incité à modifier ses pratiques de producteur de déchets.

La mise en œuvre de la redevance incitative doit maximiser le recyclage des déchets, minimiser la production des déchets et minimiser les déchets résiduels à traiter. Pour y parvenir, les enjeux sont les suivants :

- émettre avec la facture déchets ménagers un signal économique fort ;
- responsabiliser les usagers pour une gestion individuelle des déchets ménagers ;
- maîtriser la gestion financière du service par une analyse renforcée des coûts ;
- construire un système tarifaire en adéquation avec la structure des coûts ;
- établir une gestion équitable basée sur le principe de proportionnalité ;
- favoriser la prévention des déchets.

Les expérimentations européennes valident la pertinence économique de l'application d'une redevance incitative. Les résultats environnementaux sont les suivants⁷ :

- diminution du flux de déchets résiduels de 30 à 50 % ;
- augmentation de 30 % à 80 % de la masse des déchets triés pour recyclage ;
- développement du compostage individuel et de la prévention des déchets de l'ordre de 3 à 12 % ;
- développement de l'usage des déchetteries qui récupèrent une partie des flux détournés : déchets verts, déchets de bricolage, etc.

Ces résultats s'observent presque systématiquement dans les différents pays où des efforts de prévention et de sensibilisation sont associés à la mise en place de la redevance incitative.

Développement de la redevance incitative en Europe

La première redevance incitative en France a été mise en place en 1997. Actuellement, la redevance incitative est appliquée dans 21 collectivités couvrant 280 communes (0,76 % des communes françaises) et 384 822 habitants

7. Source : Association des cités et régions pour le recyclage (ACR+).

(0,63 % de la population française)⁸. De manière générale, l'application de la redevance incitative tend à se développer en Europe (tableau 01). Très souvent, les législations nationales prévoient que le niveau de redevance soit établi de façon à couvrir les coûts de gestion des services fournis.

Le tarif est en général scindé en deux parties, une fixe et une variable. Cette structuration binomiale permet la couverture des coûts et l'incitation au tri sous la contrainte de l'équilibre budgétaire. Le volume du bac est la principale modalité de comptabilisation du service rendu, les systèmes tarifaires basés sur la fréquence de présentation au vidage des récipients sont toutefois de plus en plus répandus. En revanche, le critère du poids est moins diffusé, mais les systèmes de pesée embarquée se développent.

Tableau 01. Modalités d'application de la redevance incitative en Europe.

	Modalités d'application	Évolution de l'application de la redevance incitative
Allemagne	Redevance forfaitaire en fonction du volume de bac choisi ou de la fréquence de collecte et par flux de déchets	Stable et largement appliquée
Autriche	Redevance basée sur le volume des bacs, le nombre et la fréquence de vidage des récipients	Stable et largement appliquée
Belgique	Redevance au sac acheté	Évolution rapide
Danemark	Redevance basée sur le poids des déchets	Évolution lente
Irlande	Redevance fixe	Évolution lente
Italie	Sac prépayé/Étiquette sur le sac	Évolution rapide
Suisse	Sac prépayé	Stable et largement appliquée
Pays-Bas	Redevance variable basée sur le volume, le poids ou la fréquence en zone rurale, redevance fixe pour les grandes villes	Évolution lente

8. Source : enquête ADEME, Département des observations, des coûts et de la planification des déchets et délégations régionales, mars 2006. Au total, 21 collectivités sont engagées dans la mise en œuvre d'une redevance incitative.

Synopsis de l'ouvrage

Présentons les six étapes clés à respecter pour réussir la mise en œuvre de la redevance incitative (figure 1). La démarche se base sur les observations faites à partir des retours d'expériences en France et à l'étranger.

1. Étape organisationnelle

Première étape : l'étude de faisabilité législative, réglementaire, technique et financière expose les contraintes spécifiques liées à la mise en place de la redevance incitative. L'autorité organisatrice doit établir les différentes phases de son projet après l'étude préalable nécessaire à sa prise de décision et réaliser un audit ou un diagnostic de l'organisation de la gestion des déchets.

2. Étape technique

Deuxième étape : c'est l'élaboration d'une logistique de la chaîne des données pour identifier les usagers et comptabiliser la consommation de service. Ces dispositifs techniques devront prendre en compte les modes de précollecte et de collecte des déchets sur les territoires.

3. Étape financière

Troisième étape : cœur du dispositif, c'est la construction du système de tarification et de la grille tarifaire après une simulation d'application. L'organisation des modalités de facturation et de recouvrement finalise la définition du nouveau mode de financement du service public d'élimination des déchets (SPED).

4. Étape de contractualisation

Quatrième étape : l'autorité organisatrice doit revoir ses relations avec les prestataires et les usagers, notamment par l'adaptation des cahiers des charges et des contrats et la rédaction d'un règlement de service.

5. Étape de communication

Cinquième étape : l'observation des comportements montre qu'un plan de communication doit être mis en place pour expliquer les effets attendus et pour prévenir les pratiques déviantes néfastes à l'environnement.

6. Étape d'évaluation

Sixième étape : la création d'un dispositif de suivi financier et environnemental des impacts de la redevance incitative permet le contrôle *a posteriori* et l'adaptation de la structure tarifaire en fonction des comportements des usagers et de l'évolution du bilan matière. L'objectif est de consolider définitivement la redevance incitative comme mode de financement privilégié du SPED.

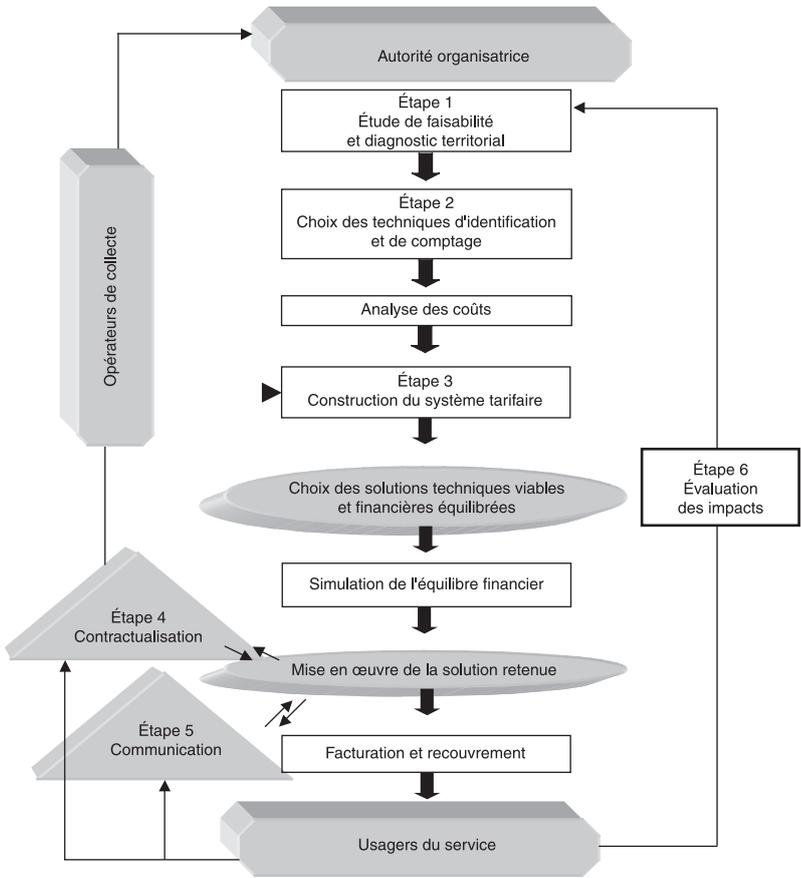


Figure 1. Démarche de mise en œuvre de la redevance incitative.

Modalités de mise en place de la redevance incitative au sein d'un EPCI

Afin de préparer dans les meilleures conditions la modernisation du financement du SPED, l'établissement public de coopération intercommunale (EPCI) doit :

- s'assurer de la faisabilité réglementaire, technique et financière ;
- engager une démarche de gestion de projet ;
- établir un diagnostic de la gestion du SPED.

Faisabilité réglementaire, technique et financière

Le financement du service d'élimination des déchets ménagers est soumis à une législation précise : modalités d'institution, délimitation du service à facturer, obligations juridiques et financières à respecter. Il convient de rappeler les **compétences des structures intercommunales** en matière de gestion des déchets, d'énumérer les **conditions réglementaires liées au financement** du SPED et de souligner les **conditions techniques et financières préalables** à la mise en œuvre de la redevance incitative (figure 2).

Compétences de l'intercommunalité en matière de financement du SPED

Les lois relatives à l'intercommunalité et à l'élimination des déchets ont impulsé une nouvelle dynamique territoriale pour la gestion des déchets ménagers. La recherche d'un territoire pertinent s'est accompagnée du souci de préserver l'unité du service malgré sa complexité croissante.

Lois de l'intercommunalité et réorganisation territoriale

Au fil des évolutions législatives, l'intercommunalité est devenue centrale dans la gestion du SPED. L'année 1992 apparaît comme une année charnière avec la promulgation de deux lois :

- d'une part, la loi n° 92-125 du 6 février 1992 relative à l'« Administration territoriale de la République » (dite loi ATR),
- d'autre part, la loi n° 92-646 du 13 juillet 1992 relative « à l'élimination des déchets ainsi qu'aux installations classées pour la protection de l'environnement ».

Puis, la loi n° 99-586 du 12 juillet 1999 (dite loi Chevènement) relative « au renforcement et à la simplification de la coopération intercommunale » clarifie l'organisation territoriale de la France et les conditions de financement du service déchets.

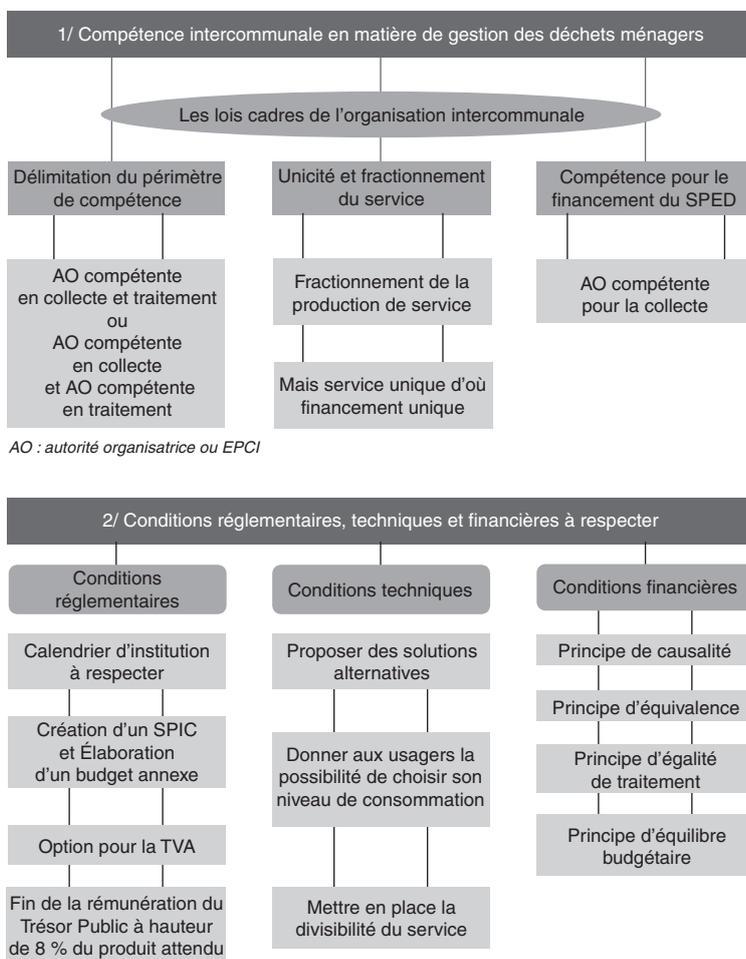


Figure 2. Conditions à respecter pour la faisabilité de la mise en œuvre de la redevance incitative.

Loi ATR

La loi ATR crée une nouvelle structure de coopération intercommunale, la communauté de communes. L'objectif est d'appréhender globalement l'action publique sur un territoire pertinent et identifiable. Dans les faits, le service déchets ménagers est rarement exercé dans sa globalité au sein des communautés de communes car, dans la plupart des cas, leur périmètre de compétences est trop restreint. En effet, le SPED regroupe un nombre important d'activités (précollecte, collecte, transport, traitement, stockage, valorisation). De plus, l'exercice du service d'élimination des déchets nécessite un regroupement des moyens pour faire face à des coûts élevés d'investissement et de fonctionnement. La communauté de communes est surtout active pour l'exercice de la collecte et la gestion des déchetteries.

LOI DÉCHETS

La loi n° 92-646 du 13 juillet 1992 relative « à l'élimination des déchets ainsi qu'aux installations classées pour la protection de l'environnement » joue un

rôle de catalyseur pour favoriser la mise en place d'une nouvelle organisation intercommunale. Elle fait obligation aux départements d'élaborer des Plans départementaux d'élimination des déchets ménagers et assimilés (PDEDMA). Le développement de l'intercommunalité permet de constituer des bassins de vie compatibles avec la production des activités dans des installations de tailles minimales requises pour mettre en œuvre des procédés efficaces, respectueux de l'environnement, et à des coûts économiquement supportables. Ainsi, l'exercice des activités de collecte et/ou de traitement, sous la contrainte de seuils minimums pour le dimensionnement des équipements, détermine l'étendue de la coopération intercommunale.

LOI CHEVÈNEMENT

La loi n° 99-586 du 12 juillet 1999, dite « loi Chevènement », relative « au renforcement et à la simplification de la coopération intercommunale » introduit alors un certain nombre de précisions dans la mise en œuvre du SPED. **L'unicité du service est réaffirmée et les modalités de son fractionnement sont explicitées.** Dans ce contexte, l'intercommunalité dotée de la fiscalité propre trouve enfin une place que les pouvoirs publics cherchaient à lui donner. Les conditions de création des EPCI sont simplifiées avec l'aménagement des règles de constitution des communautés urbaines et les possibilités de création des communautés d'agglomération. L'intercommunalité de projet devient incontournable pour gérer la question du financement des ordures ménagères⁹. Tous les EPCI à fiscalité propre peuvent exercer la compétence « collecte et traitement des ordures ménagères » dans un bloc de compétences plus large relatif à la « protection et mise en valeur de l'environnement ». C'est une compétence obligatoire pour les seules communautés urbaines ; elle est optionnelle pour les communautés d'agglomération et les communautés de communes. Néanmoins, les structures syndicales à vocation unique et les syndicats mixtes continuent de jouer un rôle important dans la gestion des déchets, notamment en milieu rural.

Délimitation du périmètre des déchets concernés

Les EPCI ayant la compétence « élimination et valorisation des déchets ménagers » prennent en charge, de manière obligatoire, la gestion des déchets ménagers, les déchets assimilés aux déchets ménagers faisant l'objet d'un service public facultatif. Quelle est alors la délimitation du service à financer ? La loi distingue le service obligatoire et le service facultatif.

SERVICE OBLIGATOIRE

La définition du service de l'élimination des déchets des ménages est donnée par l'article 2 de la loi n° 75-633 du 15 juillet 1975 modifiée relative à l'élimination des déchets et à la récupération des matériaux¹⁰ : « *L'élimination des déchets comprend les opérations de collecte, transport, stockage, tri et traitement nécessaires à la récupération des éléments et matériaux réutilisables ou de l'énergie, ainsi qu'au dépôt ou au rejet dans le milieu naturel de tous autres produits dans des conditions propres à éviter les nuisances.* »

SERVICE FACULTATIF

Selon l'article L. 2224-14 du CGCT « *Les collectivités visées à l'article L. 2224-13 assurent également l'élimination des autres déchets définis par*

9. Article L. 2224-13 du CGCT.

10. Codifié à l'article L. 541-2 du code de l'Environnement.

décret, qu'elles peuvent, eu égard à leurs caractéristiques et aux quantités produites, collecter et traiter sans sujétions techniques particulières », l'article L. 2224-15 précisant que « L'étendue des prestations afférentes aux services prévus aux articles L. 2224-13 et L. 2224-14 est fixée par les communes ou leurs groupements dans le cadre des plans d'élimination des déchets ménagers prévus à l'article L. 541-14 du code de l'environnement ».

Les collectivités ont la possibilité de procéder à l'élimination de certains déchets d'origine non domestique, comme le stipule l'article R2224-28 du CGCT suivant : « Les déchets d'origine commerciale ou artisanale qui, eu égard à leurs caractéristiques et aux quantités produites, peuvent être éliminés sans sujétions techniques particulières et sans risques pour les personnes ou l'environnement sont éliminés dans les mêmes conditions que les déchets des ménages ».

La circulaire du 28 avril 1998 relative à la mise en œuvre et l'évolution des plans départementaux d'élimination des déchets ménagers et assimilés précise que : « Dans la pratique, il faut considérer, pour la collecte, que les déchets assimilés aux déchets ménagers 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 ».

Le financement de l'élimination de ces déchets par la redevance incitative doit tenir compte du périmètre du service assuré par l'autorité organisatrice.

Principe d'unicité du service avec fractionnement de mission

La production du service est fractionnée en activités multiples et diversifiées pour assurer l'élimination de nombreux flux de déchets (OMR, verres, papier-journaux-magazines, biodéchets, encombrants...). Dans ces conditions, quels sont les principes qui régissent l'unicité et le fractionnement du SPED ? Quelles sont les conséquences pour le financement du SPED ?

PRINCIPE D'UNICITÉ DU SERVICE

La loi du 15 juillet 1975 relative à l'élimination des déchets a rendu obligatoire l'exercice de la compétence « élimination des déchets ménagers » par les communes ou leurs groupements. Le principe d'unicité du service a été réaffirmé par la loi du 12 juillet 1999 alors même que la production des activités de ce service relève d'un ou de plusieurs EPCI. L'unicité du service justifie alors un financement unique pour l'ensemble des activités du service.

JUSTIFICATION DU FRACTIONNEMENT DE LA PRODUCTION DU SERVICE

La gestion des déchets ménagers est passée, en l'espace d'une décennie, d'une gestion relativement simple des déchets visant un gisement unique (ordures ménagères), utilisant un type de collecte unique (poubelles) et un mode de traitement (compostage ou incinération ou décharge), à une **gestion complexe** devant traiter une grande variété de flux de déchets grâce à plusieurs types de collecte et de modes de traitement. Face à cette évolution, le législateur a aménagé le principe d'unicité du service déchets en permettant son fractionnement de manière restrictive. En effet, l'article 71 de la loi du 12 juillet 1999 repris à l'article L. 2224-13 du CGCT autorise le fractionnement du service d'élimination des déchets ménagers en deux missions distinctes, la collecte et le traitement : « Les communes peuvent transférer à un