
La dynamique territoriale dans la production des activités de collecte et de traitement des ordures ménagères en Bretagne et Pays de Loire

André Le Bozec

Les plans départementaux d'élimination des déchets ménagers et assimilés se mettent en place. Le moment est donc propice à mener une réflexion sur la manière dont les collectivités territoriales assurent de manière cohérente l'offre du service public local d'élimination des ordures ménagères.

La production, au sens économique, de l'offre du service d'élimination des déchets ménagers est obtenue par la mise en place et la gestion d'équipements de collecte (récipients, véhicules) et de valorisation (déchetteries, usines de traitement) qui sont portés par des territoires.

Quelle est la taille optimale des territoires pour produire chacune des activités, collecte et traitement, du service ? Quelles sont les modalités de collaboration intercommunale, si les communes sont trop petites pour organiser leur propre offre du service ? Quelles sont les nouvelles évolutions qui se dessinent depuis 1992 ?

Pour tenter d'apporter des réponses à ces questions, nous nous appuyons sur l'analyse d'une enquête réalisée par le Cemagref (*encadré 3 en fin d'article*) auprès des établissements publics de coopération intercommunale (EPCI), exerçant une compétence déchet, dans les régions Bretagne et Pays de la Loire. Dans un premier temps, nous mettrons en évidence l'organisation territoriale actuelle des activités de collecte et de traitement dans la production de ce service public local. Dans un

second temps, nous analyserons l'évolution passée et la dynamique de cette organisation territoriale. Enfin, nous présenterons quelques spécificités départementales dans les arrangements des formules intercommunales mises en œuvre pour assurer l'élimination des déchets ménagers et assimilés.

Sur la base de l'enquête et de la présente analyse de la complexité des groupements de communes pour réaliser la collecte et la valorisation des déchets, nous exposerons, dans une prochaine publication, les conséquences de cette organisation intercommunale sur la fourniture du service à l'utilisateur, notamment sur le financement.

La nécessité d'une coopération intercommunale pour le service d'élimination des ordures ménagères

De l'ensemble des pays européens, la France est le pays qui a la population moyenne par commune la plus basse : 1577 habitants, et une faible surface moyenne par commune : 14,93 km². Seule la Grèce présente une situation similaire.

De façon théorique se pose la question de la dimension appropriée, en terme de population, pour les services publics locaux et bien sûr de savoir si les communes ont une dimension suffisante. Deux approches se rencontrent, l'une consiste à rechercher la dimension de l'infrastructure

André Le Bozec
Cemagref
Unité de Recherche
et d'Expertise
«Gestion des
Effluents d'élevage
et des déchets
municipaux»
17, avenue de
Cucillé - CS 64427
35044 Rennes
cedex

qui intègre des économies d'échelle, l'autre repose sur le seuil minimal de production de l'infrastructure pour être efficiente et respectueuse de l'environnement. Les études théoriques réalisées en Suisse (DAFFLON.B. - 1994) et en France (DERYCKE - GILBERT G. 1988) concluent à la non-concordance entre la dimension économique de l'offre et la taille des communes. La commune traditionnelle est donc, le plus souvent, trop petite pour offrir les services publics locaux, sans toutefois que les travaux concluent sur les dimensions des territoires pertinents de production d'un service. Dès lors, la collaboration intercommunale permet d'accéder à des seuils de population rendant possible l'offre de service public.

■ **Les déterminants essentiels de la coopération intercommunale**

La coopération intercommunale est déterminée, en déchets ménagers, par la combinaison des critères suivants :

- critères économiques, tels que la recherche d'économies d'échelle, l'obtention de la taille minimale compatible avec un procédé efficace, à coût acceptable, et garant de la protection de l'environnement.
- critères financiers pour développer les ressources financières et limiter les effets de débordement (passagers clandestins) afin de faire coïncider l'aire des bénéficiaires et l'aire des payeurs.
- critères géographiques, tels que la densité de population, la topographie, les contraintes environnementales de l'espace pour la localisation des installations de valorisation et de stockage.
- critères politiques, comme l'identité des orientations politiques, la nécessité d'une action commune face à un problème difficile.

■ **Les formes de collaboration intercommunale**

Les formes de collaboration intercommunale peuvent être diverses :

- *la fusion des communes*

Les différentes tentatives de fusion des communes se sont révélées être des échecs. Les communes sont désormais présentées comme un lieu privilégié d'exercice de la participation à la démocratie.

- *les associations de communes*

Les communes peuvent s'associer pour réaliser l'élimination des déchets sans création d'un établissement public de coopération intercommu-

nale. Cette formule reste exceptionnelle en ce qui concerne les déchets ménagers.

- *les ententes informelles de communes*

Ces communes contractualisent individuellement avec la même entreprise de collecte des déchets qui est implantée depuis longtemps sur la zone desservie. Ces situations disparaissent progressivement.

- *la convention de prestation de service*

Un maître d'ouvrage, EPCI ou une commune, ou une société, qui dispose d'équipements sous-utilisés, cherche à abaisser ses coûts en vendant des services à d'autres collectivités, dites « clientes », avec lesquelles il va passer une convention de prestation de service. Cette formule est relativement répandue en traitement des déchets, mais la fragilité de la convention est grande, de part et d'autre, par résiliation (saturation de la capacité, opportunité plus avantageuse).

- *la coopération intercommunale*

Cette coopération a pour but de réaliser un service public pour le compte de plusieurs communes groupées et peut revêtir divers statuts (*encadré 1*). Ce type de collaboration est largement répandu dans l'offre de propreté et l'ensemble des statuts des groupements de communes est représenté, comme le montre le *tableau 1*. En 1994, la France comptait 18995 groupements de communes dont 2195 possédaient la compétence « ordures ménagères » (DGCL 1996).

L'analyse de l'organisation intercommunale dans la production du service

Le service d'élimination des ordures ménagères présente une grande diversité de situations organisationnelles. De la connaissance des déterminants du choix du statut de l'EPCI résulteront les réponses aux questions que se posent les décideurs quant à la forme d'intercommunalité, statut et taille, adaptée à leur territoire selon les compétences et les équipements envisagés. Pour répondre à ces interrogations, nous avons analysé l'organisation intercommunale du service d'élimination des ordures ménagères dans les régions Bretagne et Pays de Loire (*Tableau 1*). En effet, la territorialisation du service se réalise avec des constantes et les autorités organisatrices de taille voisine présentant des similitudes quant aux compétences exercées et aux statuts adoptés.

La dynamique territoriale dans la production des activités de collecte et de traitement des ordures ménagères en Bretagne et Pays de Loire

Encadré 1

Les statuts de coopération intercommunale

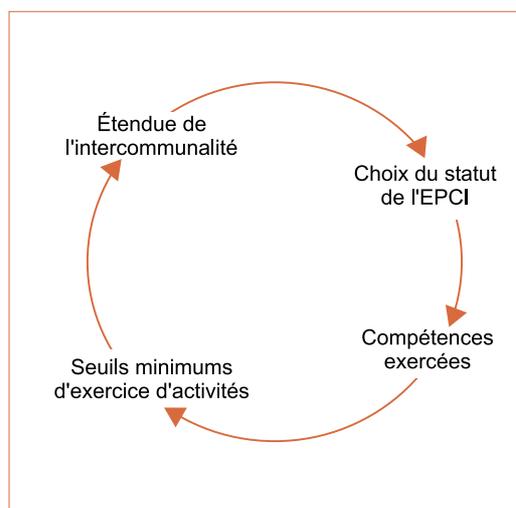
Forme d'intercommunalité	Statuts d'EPCI	Nombre de compétences obligatoires	Financement	DGF	Seuil de la population
De projet	Communauté urbaine	11	FP	Oui	20 000
	District	2	FP	Oui	-
	Communauté de villes	2 blocs+1	TPA	Oui	20 000
	Communauté de communes	2 blocs+1	FP	Oui	-
De gestion	SIVU	Non	PC	Non	-
	SIVOM	Non	PC	Non	-
	Syndicat à la carte		PC	Non	-
	Syndicat mixte	Non	PC	Non	-

FP: fiscalité propre
TPA: taxe professionnelle d'agglomération
PC: Participations communales

Statuts	Bretagne - Pays de Loire ¹ 1989		Bretagne - Pays de Loire ¹ 1996		France 1994 ²
	Nombre	%	Nombre	%	%
Communauté de communes	-	-	34	25	13,4
Communauté urbaine	2	2	2	1	0,4
District	5	4	9	7	8,3
SIVOM	51	44	36	27	38,6
SIVU	48	42	40	30	34,3
Syndicat mixte	8	7	8	6	4,7
Syndicat à la carte	1	4	5	4	-
	115	100	134	100	100

◀ Tableau -1
Evolution de l'intercommunalité entre 1989 et 1996 -
(¹) Source : Enquêtes Cemagref en 1989 et 1996
(²) Source : DGCL sur la base de 2195 EPCI (+ 0,3 % : communautés de villes et syndicats d'agglomération nouvelle

Sur un territoire donné, l'organisation intercommunale (l'étendue et les statuts) résulte de la compétence (collecte et/ou traitement) exercée en production sous la contrainte de seuils minimums pour le dimensionnement des équipements de collecte et/ou de traitement. Ces relations sont figurées sur le schéma 1 ci-dessous.



▲ Schéma 1 - Relations statut – compétences/étendue de l'EPCI

Nous allons montrer tout d'abord que le choix du statut juridique de l'EPCI est lié à l'étendue de la coopération intercommunale, puis que cette étendue est déterminée par l'exercice des activités de collecte et/ou de traitement au travers des seuils d'efficacité technologique des équipements. Enfin, le lien entre le choix du statut et les compétences exercées résultera de la typologie réalisée sur les EPCI.

■ *L'étendue de la coopération conditionne le statut juridique*

Seule la communauté urbaine dispose de la compétence «ordures ménagères» dans ses compétences obligatoires, l'exercice de cette compétence ne peut donc être qu'une compétence d'attribution dans tous les autres statuts. Les différents statuts d'EPCI peuvent exercer cette compétence, c'est d'ailleurs ce que l'on observe dans l'Ouest de la France où les EPCI se répartissent entre un tiers à fiscalité propre et deux tiers de type syndical. Néanmoins, 82 % des statuts sont composés des

SIVOM, SIVU et communautés de communes.

La taille des divers EPCI, exprimée en nombre de communes adhérentes ou en population correspondante (tableau 3), fait apparaître plusieurs tendances :

- le SIVU et le syndicat mixte concernent les zones rurales où un grand nombre de communes sur une vaste étendue s'associent pour la gestion du seul service d'élimination des ordures ménagères. Le syndicat mixte, de par son association de communes et d'EPCI, démarre à 30 000 hab. Les SIVU présentent une grande amplitude en population rassemblée.
- les SIVOM et les communautés de communes, présentant plusieurs domaines de compétences, s'étendent sur un territoire plus restreint de 5 à 15 communes pour 5 000 à 15 000 hab.
- les districts sont présents dans des espaces variés, ruraux ou urbains. Souvent ils se constituent autour d'une ville moyenne ou d'une grande ville, ils peuvent alors rassembler une population importante mais sur un nombre plus restreint de communes.

Le choix du statut juridique de l'EPCI apparaît donc bien lié à l'étendue de la coopération intercommunale en termes de population et de communes regroupées. A une échelle de progression de la population (Pop) correspond une forme d'intercommunalité :

Pop (CC) < Pop (SIVOM) < Pop (SIVU) < Pop (district)

■ *L'exercice des compétences détermine l'étendue de la coopération*

La compétence «ordures ménagères» comprend les activités de collecte et de traitement. Parfois, le constat d'un fractionnement du service nous amène, par souci de clarification, à parler de «compétence collecte» et de «compétence traitement». L'analyse de la position des 124 EPCI, au regard de l'exercice de leurs compétences, fait apparaître que le traitement des ordures ménagères s'accorde avec une population plus importante que celle de la collecte. En effet, 69 % des EPCI exerçant la seule compétence traitement s'appuient sur une population supérieure à 30 000 hab (et même 51% d'entre eux sur une population supérieure à

Traitement	Amplitude de la population	Amplitude communale
Incinération avec récupération d'énergie	plus de 100 000	7 à 70
Compostage	10 000 à 100 000	5 à 60
Décharge contrôlée après broyage	20 000 à 50 000	15 à 40
Décharge contrôlée traditionnelle	5 000 à 50 000	7 à 30

◀ Tableau 2
Relation entre amplitude intercommunale et équipements de traitement

50 000 hab), alors que 94 % des EPCI n'exerçant que la collecte concernent moins de 30 000 hab (et même 75 % d'entre eux concernent entre 5 000 et 20 000 hab). Les groupements de communes, exerçant les deux compétences, se répartissent entre **5 000 et 100 000 hab**.

Logiquement, nous sommes amenés à nous interroger sur le rôle des équipements de traitement des déchets à forte technologie comme déterminant majeur d'une intercommunalité étendue au travers de la recherche d'économies d'échelle. L'analyse de l'organisation intercommunale des 40 autorités organisatrices, propriétaires d'une unité de traitement des ordures ménagères, montre que le besoin d'approvisionnement en déchets des usines à forte composante technologique va de pair avec une intercommunalité importante. (Tableau 2).

■ **Typologie des autorités productrices des activités**

La typologie réalisée sur les deux régions confirme les types d'autorités pour la production des activités de collecte et de traitement (*encadré 2, schéma 2*), mais fait apparaître une autorité nouvelle pour l'activité « déchetterie » et des établissements publics, véritables « coquilles vides », sans exercice réel d'une activité.

Une typologie des autorités de production par la propriété des équipements

Outre la difficulté de définition d'une compé-

tence, cette dernière ne préjuge pas de l'exercice réel de la production de(s) activité(s) correspondante(s). Aussi est-il nécessaire de reprendre la typologie établie en 1994 (A. LE BOZEC) afin de bien distinguer « l'exercice d'une compétence » et la « production de l'activité support de la compétence ». Par convention, nous définissons la compétence « traitement » par la propriété de l'installation de traitement. La confrontation de cette typologie à la situation actuelle sur la zone d'étude confirme sa validité.

Les exigences d'un traitement moderne des déchets passent par la mise en œuvre d'une technologie difficilement conciliable avec le périmètre d'exercice de la collecte, notamment pour les usines d'incinération et les centres de tri et, dans une moindre mesure, pour les unités de compostage et les centres de stockage des déchets. Nous sommes donc en présence d'une intercommunalité large dépendant du choix technologique de traitement et le maintien d'une intercommunalité plus restreinte de la collecte par l'importance de la régie¹ et la nécessaire proximité des usagers. Cette dernière limite territoriale est souvent le résultat d'une volonté politique.

De cette opposition des forces motrices qui séparent les activités « collecte » et « traitement » résulte un arrangement des collectivités en autorités organisatrices spécialisées (AO_C et AO_T) d'où découle cette **superposition intercommunale**, notamment en milieu rural

1. La gestion de la collecte en régie représente 70 % des cas des EPCI de moins de 15 communes, alors que dans les EPCI de plus de 30 communes, la régie tombe à 30 %.

Encadré 2

Typologie des autorités organisatrices

Types	Compétence		Production exercée	
	Collecte	Traitement	Activité collecte	Activité traitement
$AO_C + AO_T$	Oui	Oui	Oui (régie ou société)	Oui (propriétaire d'une UTOM)
AO_C/AO_T	Oui	Oui	Oui (régie ou société)	Non (client d'une société ou client d'une AO différente)
AO_C	Oui	Non	Oui (régie ou société)	Non (adhésion à une AO différente)
AO_T	Non	Oui	Non	Oui (propriétaire d'une UTOM)

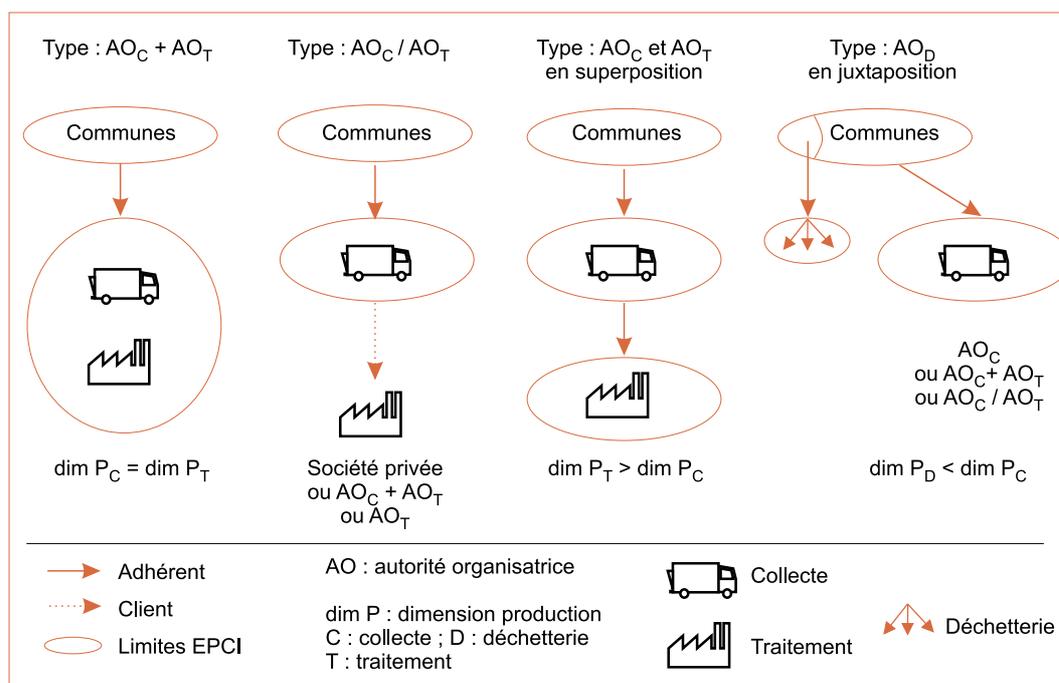


Schéma 2 - Typologie des autorités organisatrices de production

L'émergence d'un phénomène nouveau de juxtaposition de groupements de communes : AO_D : autorité organisatrice «déchetteries».

Un nouveau facteur de la complexité organisationnelle est apparu avec des EPCI exerçant la seule activité «déchetterie». La position de ces EPCI (AO_D) relève plus de la juxtaposition que de la superposition d'EPCI, étant donné qu'ils se constituent entre quelques communes déjà adhérentes à des groupements de communes exerçant la collecte des déchets. Ces structures intercommunales présentent, outre leur création récente depuis 1990, une étendue intercommunale

restreinte avec un périmètre comportant moins de 20 000 hab et au plus 15 communes. Ces autorités organisatrices «déchetteries» constituent 8 % des EPCI à compétence déchets et elles n'envisagent pas d'étendre leur compétence à l'avenir. L'une des raisons de leur création est, semble-t-il, liée à la difficulté d'implantation des déchetteries, qui sont des équipements de proximité, dans les grands syndicats de collecte.

L'apparition d'autorités facturatrices sans compétence exercée : AF

Enfin, un nouveau type d'autorité organisatrice,

que nous dénommons «autorité facturatrice» (AF), est apparue depuis 1992 (loi ATR). Il s'agit d'un EPCI à fiscalité propre qui, ayant inscrit la compétence «élimination des déchets» dans son statut, n'exerce pas celle-ci et se contente de recouvrer les ressources financières et de reverser les contributions financières aux EPCI exerçant les activités de collecte et de traitement. Ceci est possible à la faveur du «principe de représentation-substitution» instauré par la loi ATR de 1992 qui permet à un EPCI à fiscalité propre (communauté de communes, district nouvellement créé), de représenter ses communes membres au sein d'un syndicat de communes préexistant pour la ou les compétences transférées. L'enquête a permis de montrer que 15 % des communautés de communes relèvent de ce type d'autorité. En opérant ainsi, ces communautés de communes accroissent leur coefficient d'intégration fiscale (CIF) par la prise en compte des recettes de financement sur l'usager qui permet de capter une dotation globale de fonctionnement (DGF) nettement supérieure. Quoique légal, ce nouvel échelon intercommunal dans les flux financiers conduit à s'interroger sur son efficacité et sur son impact sur les charges de gestion.

■ *Choix des statuts selon les activités exercées*

Les procédés techniques de collecte et de traitement s'appuient sur des seuils minimums de population (porteurs du tonnage de déchets) et correspondent peu ou prou à des orientations de formules intercommunales. Très logiquement, l'existence d'une liaison entre l'exercice des activités de production et le choix du statut des groupements de communes doit pouvoir être établie, ce que confirme l'analyse en composantes principales qui permet de rapprocher les quatre types d'autorités organisatrices (AO) de production avec les statuts d'EPCI.

Les statuts correspondant aux types d'autorités organisatrices

- Les AO_C exercent la seule compétence «collecte» et sont de statut SIVOM. Ces AO_C présentent une faible étendue intercommunale et adhèrent aux AO_T .
- Les AO_T exercent la seule compétence «traitement» en milieu rural, sur de grands périmètres (SIVU, SM, District) ou en zone urbaine (Dis-

trict). Aucun des statuts précédemment cités n'est prépondérant.

- Les $AO_C + AO_T$ exercent la compétence «ordures ménagères» avec la double activité «collecte et traitement» et sont des EPCI à vocation unique : SIVU.
- Les AO_C/AO_T , tout en ayant la compétence «ordures ménagères», n'exercent réellement que l'activité «collecte» et s'adressent à un tiers, en client, pour le traitement. Ils sont largement représentés par les CC ou les SIVOM et quelques SIVU.

Les activités de production des différents EPCI

L'établissement public obéit au principe de spécialité selon lequel il exerce, par substitution aux communes qui le composent, des compétences définies par la loi ou librement par les communes ; d'où la distinction entre les EPCI de projet et les EPCI de gestion. Mais la compétence «ordures ménagères» conduit à une réalité où l'exercice des activités réellement produites par les groupements de communes est peu différencié selon ces deux catégories d'EPCI.

• *Les EPCI de projet*

Ces EPCI, à fiscalité propre, disposent tous de compétences obligatoires et de la possibilité d'attribution de compétences autres. Une dichotomie relativement forte s'observe dans la production des activités entre les statuts selon le milieu à desservir, urbain ou rural.

- *Les communautés urbaines*

De par l'importance de leur population urbaine, elles présentent un territoire pertinent d'exercice des activités de collecte et de traitement des ordures ménagères qui sont d'ailleurs l'une de leurs compétences obligatoires.

- *Les districts*

Les districts se rencontrent aussi bien en milieu rural qu'en milieu urbain pour l'exercice total ($AO_C + AO_T$) ou partiel (AO_C , AO_T , AO_C/AO_T) des activités liées à la compétence «ordures ménagères» qui relève du volontariat des communes membres. En ce sens, la formule «district» peut apparaître comme la plus souple pour l'exercice des activités des déchets, notamment pour le trai-

tement en secteur urbain. Mais le district cherche généralement à s'adjoindre bien d'autres compétences (transport, développement économique ...) tant ses compétences obligatoires sont légères et son fonctionnement laisse le champ libre au développement de ses attributions.

- *Les communautés de communes*

Les communautés de communes sont voisines des SIVOM, mais elles s'en distinguent par des compétences obligatoires. La compétence «ordures ménagères» peut constituer l'option choisie au titre de la «protection de l'environnement» pour le troisième bloc de compétences. La différence majeure avec les SIVOM est qu'elles choisissent le plus souvent le type AO_C/AO_T , c'est-à-dire qu'elles optent pour la compétence globale «ordures ménagères», passage obligé pour bénéficier de la dotation globale de fonctionnement, tout en exerçant, le plus souvent, réellement et uniquement l'activité «collecte».

• *Les EPCI de gestion*

- Les EPCI de gestion sont des syndicats dont l'objet est la réalisation et la gestion d'un ou de plusieurs services publics locaux. Néanmoins, malgré l'attribution de la compétence «ordures ménagères», les activités de collecte et de traite-

ment sont différemment exercées selon les formes syndicales.

- *Les SIVOM*

Les SIVOM réalisent très majoritairement l'activité de collecte en intégrant (AO_C/AO_T), ou non (AO_C) la compétence «traitement» mais sans l'exercer. La production de l'activité «traitement» reste exceptionnelle. Cette forme d'intercommunalité, le plus souvent développée entre communes rurales pour l'exercice de multiples compétences, conduit à une restriction de fait du périmètre intercommunal pour favoriser la maîtrise des compétences par l'EPCI.

- *Les SIVU*

Les SIVU exercent les activités «collecte» et «traitement» distinctement ou le plus souvent groupées. Ils assurent un compromis dans la cohérence entre les périmètres de collecte et de traitement. Toutefois, le périmètre est souvent étroit pour réaliser un équipement lourd, tel qu'une usine d'incinération avec récupération d'énergie.

- *Les syndicats mixtes*

Les syndicats mixtes sont une forme attractive pour l'exercice de l'activité «traitement des

Tableau 3 - Activités dominantes exercées par les différents EPCI

Statut	Type dominant	Nombre moyen de communes	Population moyenne	Milieu
Communauté de communes	AO_C/AO_T et AO_C	10	16 000	rural
SIVOM	AO_C/AO_T et AO_C	12	18 000	rural
SIVU	$AO_C + AO_T$	25	30 000	rural
SM	$AO_C + AO_T$ et AO_T	40	60 000	rural
District	Aucun	16	100 000	rural - urbain
Communauté urbaine	$AO_C + AO_T$	11	135 000	urbain

déchets» dès lors que le champ d'action territoriale englobe des communes, des syndicats de communes et/ou des districts.

Le tableau 3 résume la relation de fait observée entre le statut d'EPCI et son type d'autorité organisatrice. Nous donnons, pour chaque statut, l'étendue de la coopération intercommunale et le milieu urbain ou rural porteur de la modalité de coopération, sachant que les milieux urbain et rural cherchent généralement à coopérer.

Evolution et dynamique de l'organisation territoriale

L'évolution législative a contribué à faire évoluer le paysage intercommunal français vers une reconnaissance par les communes de la nécessité de coopérer de manière volontaire pour assurer le développement de services publics locaux. De plus, l'élimination des déchets ménagers par les communes, devenue obligatoire avec la loi du 15 juillet 1975, doit s'adapter aux nouvelles contraintes réglementaires et économiques qui conduisent à accroître la capacité nominale des procédés de traitement techniquement viables et donc le périmètre d'alimentation.

Dans ce contexte, l'année 1992 apparaît comme une année charnière avec la conjonction des deux lois. D'une part, la loi du 6 février 1992 d'Administration Territoriale de la République (ATR) qui créa, notamment les communautés de communes, d'autre part, la loi du 13 juillet 1992 relative à l'élimination des déchets qui demanda aux départements de se doter de plans départementaux d'élimination des déchets ménagers et assimilés. Examinons les conséquences respectives de ces lois sur la réorganisation territoriale.

■ L'observation de l'évolution passée

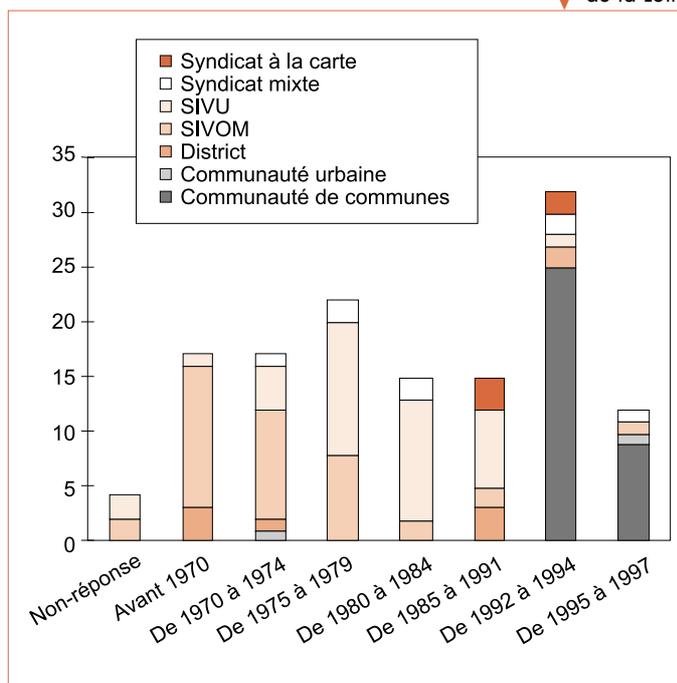
La création d'EPCI s'étend de 1950 à nos jours et l'analyse fait apparaître trois périodes rythmées par l'influence des deux lois précédemment citées (graphique 1) :

- De 1950 à 1975 : la création de SIVOM prédomine et correspond aux attentes des communes de se grouper afin de s'équiper en équipements de collecte des déchets, la mise en décharge en étant l'exutoire.

- De 1975 à 1992 : cette période post-législative en matière de déchets s'accompagne de la création des SIVU, plus étendus territorialement, guidée par la mise en commun des moyens financiers nécessaires à la réalisation de la première génération d'unités de traitement : incinération simple, compostage, broyage.

- De 1992 à 1997 : alors même que l'organisation territoriale de la gestion des déchets semblait stabilisée, les communautés de communes connaissent le succès dans la gestion des déchets. La seconde génération d'unités de traitement, orientées vers la valorisation, se fait jour.

Graphique 1 - Evolution des créations d'EPCI en Bretagne et Pays de la Loire



Avant 1992, les EPCI créés sont, dans 91 % des cas, de type syndical. Après 1992, les EPCI récemment créés sont à fiscalité propre dans 84 % des cas. Un basculement brutal s'est donc opéré en 1992. Alors que la nécessité de gérer les déchets était le moteur de l'intercommunalité de gestion (syndicats) avant 1992, quelles peuvent être les parts respectives des deux lois précédentes dans cette conversion à l'intercommunalité de projet depuis 1992 ?

L'effet de la loi déchets de 1992

L'élaboration des plans départementaux d'élimination des déchets ménagers et assimilés, demandée

pour 1996, conduit à étendre le périmètre pour l'exercice de l'activité de traitement. Or les communautés de communes correspondent généralement à de faibles étendues pour l'activité de collecte. Par ailleurs, une grande stabilité de l'étendue des EPCI existants est observée, puisque 71 % des EPCI n'ont pas modifié leur nombre de communes adhérentes, 23 % ont enregistré des adhésions nouvelles et seulement 6 % des EPCI ont vu le nombre de leurs communes adhérentes diminuer.

La loi de 1992 relative aux déchets n'est donc pas le moteur de cette intercommunalité renouvelée. Elle a simplement joué un rôle de catalyseur en contribuant à ce nouvel arrangement intercommunal avec la mise en scène des communautés de communes rendue possible par la conjonction des deux lois.

L'effet de la loi d'administration territoriale de la République de 1992

La loi ATR, à l'origine de ces communautés de communes, contribue-t-elle à générer de nouvelles structures qui s'empilent sur les anciennes ou amène-t-elle un mouvement de modifications des statuts anciens par substitution ?

- Les créations d'EPCI depuis 1992 représentent environ 10 % du total d'EPCI existants, mais avec une forte prédominance de communautés de communes (78 %). Ce mouvement est donc relativement restreint mais contribue à la superposition des structures pour l'exercice séparé des activités de collecte et traitement.
- La modification de statuts de structures existantes a une ampleur plus grande puisqu'elle touche, depuis 1992, environ 25 % des EPCI. Ce mouvement concerne particulièrement les SIVOM, les EPCI ayant changé de statut représentent 83 % des SIVOM dont 80 % sont devenus des communautés de communes. Nous semblons assister à la lente disparition des SIVOM, puisque sur la zone d'étude, 40 % des SIVOM présents en 1992 ont modifié leurs statuts et aucune création de SIVOM n'a vu le jour depuis cette date. On assiste donc à un mouvement de création de communautés de communes sur les cendres des SIVOM, par substitution, en raison de l'avantage financier procuré par la DGF et non par une meilleure adaptation à la gestion des déchets.

La motivation profonde des décideurs pour la création des communautés de communes apparaît donc se rattacher au contenu de la loi ATR et notamment à la «carotte financière» de l'Etat (DGF accrue avec les ordures ménagères, FCTVA dans l'année). Néanmoins, une analyse approfondie serait nécessaire pour discerner ce qui relève de la souplesse de fonctionnement et de choix des dispositions fiscales, de la possibilité d'appréhender globalement les actions (développement économique, aménagement, environnement) sur un territoire identifiable, de la volonté politique de limiter le territoire pour améliorer la lisibilité des actions. En effet, il est éloquent d'observer que la dénomination des communautés de communes fait souvent référence au «bassin», à la «vallée», au «pays».

L'intérêt manifeste des collectivités pour ce statut avantageux va-t-il se traduire par une pérennisation de la juxtaposition des EPCI à compétence distincte collecte et traitement ? Il est trop tôt pour se prononcer.

■ *La tendance pour l'évolution future*

L'évolution observée dans le passé récent va-t-elle se poursuivre ? Pour répondre à cette question, nous avons interrogé les EPCI sur leurs intentions en matière de gestion des déchets et sur les modifications envisagées pour leur structure intercommunale dans les cinq prochaines années.

Une grande stabilité du statut actuel

Le maintien du statut actuel est déclaré par 90 % des EPCI, le changement de statut est envisagé par seulement 10 % des EPCI, contre 25 % réalisé dans la période précédente. Ces changements se feraient toujours au profit des communautés de communes et concerneraient surtout les SIVOM. A noter qu'aucune des nombreuses communautés de communes créées ne prévoient de changer de statut. L'attraction du statut de communautés de communes devrait donc se poursuivre mais avec une intensité moindre.

Une évolution progressive des compétences exercées

Les plans départementaux d'élimination des déchets ménagers et assimilés étant publiés sur la zone étudiée, ceux-ci ont-ils enclenché une dynamique de modernisation de la gestion avec une traduction dans des intentions de modifier les structures intercommunales ?

Une différence apparaît clairement selon les activités exercées.

- *En matière de collecte*, la prise de conscience est forte de développer la valorisation «matière» et deux groupes de priorités apparaissent chez les 111 EPCI concernés :

- la création de déchetteries (pour 47 % de ces EPCI) et la mise en place de points d'apport volontaire pour la collecte sélective (pour 41 % de EPCI),

- dans une moindre mesure, la collecte des déchets verts et la collecte sélective au porte à porte (pour 12 % de ces EPCI).

Un tiers des communautés de communes et des SIVU envisage de nouvelles adhésions communales. Mais ce qui est remarquable c'est que le changement de statuts est essentiellement envisagé par 14 % des SIVOM au profit de la communauté de communes et que 20 % des SIVOM anticipent une contraction de leur étendue géographique par diminution du nombre de communes adhérentes.

- *En matière de traitement*, les comportements des autorités organisatrices semblent se différencier selon leurs procédés actuels de traitement :

- les propriétaires d'unités de valorisation (UIOM, compostage) n'envisagent pas de changement,

- les propriétaires d'usines d'incinération, sans valorisation énergétique, prévoient leur adhésion à un EPCI,

- les propriétaires des décharges semblent se satisfaire, pour 75% d'entre eux, de leur traitement, mais un sur deux a néanmoins adhéré à un SIEP (syndicat intercommunal d'étude et de programmation).

Ces EPCI, représentés pour 75 % sous la forme syndicale (SIVU, Syndicat mixte), n'envisagent guère de modifier leur statut, mais par contre, tablent sur une augmentation de leur périmètre d'exercice.

Une réflexion est engagée par un tiers de ces EPCI, propriétaires d'unités de traitement, au travers d'une adhésion à un syndicat intercommunal d'étude et de programmation (SIEP). Lorsque l'on sait qu'il faut de trois à cinq ans pour passer des intentions à la mise en service d'une installation de valorisation, l'évolution engagée sera lente.

Analyse des situations départementales

L'ambition ici n'est pas d'avoir une photographie de la situation des neuf départements, mais l'enquête permet de mettre à jour des particularités départementales et d'effectuer des rapprochements en dégagant des similitudes de situations au regard de la gestion des déchets ménagers et assimilés. L'analyse porte sur les 134 EPCI à compétence collecte et/ou traitement des déchets

■ *L'étendue intercommunale sous l'influence de la densité de population*

Chercher à évaluer l'intensité de l'intercommunalité en s'appuyant sur l'étendue de la coopération intercommunale n'est pas aisé. Selon l'indicateur retenu, le nombre moyen de communes groupées ou la population moyenne regroupée, l'on n'aboutit pas à des conclusions identiques, comme le montre le *tableau 4*, en raison de l'influence déterminante de la densité de la population.

Ainsi le département d'Ille et Vilaine, avec un nombre moyen de communes groupées identique à celui de la Mayenne, regroupe une population moyenne trois fois plus importante. De même, la Loire Atlantique et l'Orne rassemblent en moyenne une population proche de 25 000 hab, mais pour en arriver à ce stade, l'Orne doit faire coopérer une quarantaine de communes contre seulement 10 pour la Loire Atlantique. L'étendue intercommunale en matière de déchets semble plus grande dans les départements de l'Ille et Vilaine et du Maine et Loire.

■ *Une intercommunalité de gestion dominante avec des disparités départementales*

Sur l'ensemble des neuf départements, l'intercommunalité de gestion (type syndical) est prépondérante sur l'intercommunalité de projet (à fiscalité propre) dans la proportion respective de deux tiers contre un tiers. Cette proportion s'avère la même pour chacune des deux régions : Bretagne et Pays de Loire. Néanmoins, des différences départementales apparaissent, c'est ainsi que :

- les départements du Finistère, de l'Orne et de la Vendée font une grande place à l'intercommunalité de projet (plus de 40 % de leurs EPCI),

Tableau 4 -
Influence de la
densité de
population sur
l'intercommunalité

Département	Densité moyenne de la population hab/km ² en 1990	Nb moyen de communes	Population moyenne regroupée
Côtes d'Armor	78	15	20 200
Finistère	125	12	32 100
Ille et Vilaine	118	28	64 600
Loire Atlantique	154	10	22 300
Maine et Loire	99	23	50 000
Mayenne	54	26	19 900
Morbihan	91	10	35 000
Orne	48	39	25 200
Vendée	76	12	17 700

-les départements du Morbihan, de Loire Atlantique et de l'Ille et Vilaine ont développé l'intercommunalité de gestion.

Il est d'ailleurs à noter que dans cinq départements : Côtes d'Armor, Finistère, Maine et Loire, Orne et Vendée, plus de 40 % des EPCI ont été créés depuis 1992, essentiellement à fiscalité propre.

■ *Un arrangement territorial différencié selon les départements*

L'analyse en correspondance principale met en évidence trois groupes de départements développant de manière distincte l'intercommunalité de la gestion des déchets :

- un premier groupe, avec l'Ille et Vilaine, le Maine et Loire et la Mayenne, où les activités de collecte et de traitement s'exercent dans des syndicats uniques (type AO_C + AO_T) étendus disposant de leurs unités de traitement,

- un second groupe, avec l'Orne, la Vendée, la Loire Atlantique où les groupements de communes exercent la totalité de la compétence «ordures ménagères», mais sans disposer d'unités de traitement (type AO_C/AO_T). Dans ces départements, des sociétés privées locales assurent traditionnellement le traitement des déchets en centres d'enfouissement technique,

- un troisième groupe comprenant le Finistère et le Morbihan, dans une mesure moindre les Côtes d'Armor, où se superposent des structures spécialisées exerçant l'activité de collecte (type AO_C) et l'activité de traitement (type AO_T).

L'état futur de l'organisation intercommunale de l'élimination des déchets est difficile à imaginer dans cette période de transition. Toutefois, l'évolution amorcée dans les départements d'Ille et Vilaine et du Finistère, étudiés dans le passé (1992), est orientée et expliquée par l'historique de l'organisation intercommunale. Les SIVU de

grande taille à compétence «collecte et traitement» ($AO_C + AO_T$) d'Ille et Vilaine engendrent une grande stabilité de l'organisation territoriale. La configuration future sera le plus souvent recherchée au sein de ces structures préexistantes. Inversement, le Finistère qui disposait en 1990 d'une mosaïque de petites structures intercommunales, présente une évolution selon un double mouvement propre à chaque activité :

- de maintien de petites structures en communautés de communes pour la collecte ; le fort découpage en SIVOM existant en 1992 a été particulièrement favorable à l'émergence des communautés de communes pour la collecte des déchets,
- de création de grandes structures syndicales pour la réalisation d'unités de traitement.

■ **Mode de gestion de la collecte variable selon les départements**

La collecte est globalement assurée en régie (58 %) dans les 111 groupements de communes à compétence «collecte». La situation dans les départements fait apparaître d'une part, un groupe constitué des départements des Côtes d'Armor, du Finistère et du Morbihan où la collecte est assurée en régie dans plus de 70 % des EPCI, d'autre part, cinq départements (Loire Atlantique, Mayenne, Maine et Loire, Ille et Vilaine, Vendée) où l'exploitation par l'entreprise privée est majoritairement rencontrée dans 50 à 60 % des EPCI. Seul, le département de l'Orne, fait figure d'exception avec une collecte quasi exclusivement réalisée par l'entreprise.

En Bretagne, la collecte des ordures ménagères est largement assurée en régie, hormis l'Ille et Vilaine. Dans les Pays de Loire, l'exploitation privée domine, favorisée en cela par l'implantation historique d'entreprises locales de collecte.

Conclusion

L'analyse de la dynamique intercommunale en lien avec la modernisation de la gestion des déchets montre une orientation vers un double mouvement propre à chaque activité. D'une part, une réactivité forte des collectivités pour mettre en place des collectes spécifiques proches des citoyens et visibles qui s'exerceront sur des territoires faiblement étendus et portés par l'avantageux statut des communautés de communes. D'autre part, une lente transformation pour moderniser le traitement qui s'appuiera sur des structures plus larges, à créer ou à étendre, aptes à atteindre des seuils techniques opérationnels mais avec des conséquences financières redoutées.

On assiste donc au développement de la coexistence de deux approches distinctes selon l'activité. La collecte est exercée par les communautés de communes où l'on assiste à une globalisation de l'action territoriale, le territoire étant ici au cœur de l'action publique qui repose sur un impératif de proximité et de démocratie participative. Quant au traitement, il relève d'un territoire fonctionnel guidé par la recherche de l'efficacité économique. Ce phénomène nouveau se développera-t-il avec la mise en place des plans départementaux d'élimination des déchets ménagers et sera-t-il durable ou fugitif ?

Les structures intercommunales vont fortement évoluer d'ici 2002 dans le cadre rénové et dessiné par la nouvelle loi n°99-586 du 12 juillet 1999 relative au renforcement et à la simplification de la coopération intercommunale. ■

Remerciements

Que les établissements publics de coopération intercommunale qui ont participé à l'enquête soient ici remerciés.

Encadré 3

Méthodologie d'enquête et d'analyse

● **Territoire de l'enquête**

Les résultats présentés s'appuient sur l'analyse des résultats d'une enquête réalisée en 1996 par le Cemagref de Rennes auprès des 260 établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) à compétence «Ordures ménagères» des 9 départements suivants :

- Bretagne : Côtes d'Armor, Finistère, Ille et Vilaine, Morbihan
- Pays de Loire : Loire-Atlantique, Maine et Loire, Mayenne, Vendée
- Basse-Normandie : Orne

● **L'élaboration du questionnaire**

Le questionnaire, construit en quatre fiches, se rapporte à : l'identification de l'autorité organisatrice, l'évolution récente de l'intercommunalité (1992-1996), l'évolution future envisagée de l'intercommunalité, la situation actuelle de la collecte et du traitement des ordures ménagères. Ce questionnaire fut envoyé par voie postale et une relance a été effectuée en octobre 1996.

● **Les réponses obtenues**

Les réponses exploitables de 134 EPCI représentent un taux de participation de 51,5 %, taux qui varie selon les départements. Il est :

- supérieur à 60 % pour le Finistère, l'Orne et l'Ille et Vilaine,
- compris entre 50 et 55 % pour les Côtes d'Armor, la Loire-Atlantique et la Vendée,
- compris entre 35 et 45 % pour le Maine et Loire, la Mayenne, le Morbihan.

Les divers statuts intercommunaux sont équitablement représentés. Hormis les 39 % de districts qui ont répondu, les EPCI dont les statuts sont le plus fréquemment rencontrés ont fortement participé : 47 % des communautés de communes, 48 % des SIVU, 57 % des SIVOM et 67 % des syndicats mixtes.

La différence notable par rapport à la situation nationale (Tableau 1) est la surreprésentation des communautés de communes dans l'échantillon obtenu. Ceci ne fait que traduire l'intérêt marqué par les communes de l'Ouest de la France pour l'intercommunalité de projet. La vision dynamique et prospective s'en trouve renforcée pour prédire l'évolution intercommunale au niveau national.

● **L'analyse des données**

Les réponses incomplètes, imprécises ou incohérentes ont nécessité des contacts téléphoniques pour compléter et valider les réponses.

La saisie des données et leur dépouillement ont été réalisés à l'aide du logiciel «Sphinx». La taille de l'échantillon (134 EPCI) et l'hétérogénéité des organisations nous ont conduit à définir une dizaine de strates dans l'échantillon total afin de traiter les données par type et d'aborder les problématiques spécifiques à chaque catégorie d'EPCI.

Bibliographie

BARBIER R., 1999, Modernisation de la gestion des déchets ménagers : premier bilan d'une expérimentation collective, *Ingénieries N°17*, pages 19 à 32
BERNICOT O., 1997, Coopération intercommunale et élimination des déchets ménagers, Université de Rennes 1
DAFFLON B., 1994, La gestion des finances publiques locales, *Economica*
DERYCKE Ph. , GILBERT G., 1998, Economie publique locale, *Economica*
DGCL ., 1996, Pré-rapport relatif à l'intercommunalité, *DGCL Ministère de l'Intérieur*
PETIT Ph. 1993, Le guide de la coopération intercommunale, *Le Moniteur*
LE BOZEC A., 1994, *Le service d'élimination des ordures ménagères - Organisation, coûts, gestion*, L'Harmattan

LISTE DES SIGLES UTILISÉS

AO	Autorité Organisatrice
ATR	Loi d'orientation relative à l'administration territoriale de la République du 6 février 1992
CC	Communauté de communes
DGCL	Direction Générale des Collectivités Locales
DGF	Dotation globale de fonctionnement
EPCI	Etablissement public de coopération intercommunale
FP	Fiscalité propre
FCTVA	Fonds de compensation de la taxe sur la valeur ajoutée
SIEP	Syndicat intercommunal d'étude et de programmation
SIVOM	Syndicat intercommunal à vocation multiple
SIVU	Syndicat intercommunal à vocation unique
SM	Syndicat mixte
TPA	Taxe professionnelle d'agglomération
UIOM	Usine d'incinération d'ordures ménagères
UTOM	Unité de traitement des ordures ménagères

Résumé

La gestion des déchets ménagers et assimilés s'appuie sur les activités de collecte et de traitement qui sont produites sur des territoires dont l'arrangement s'avère complexe. L'analyse de l'intercommunalité, observée sur les régions Bretagne et Pays de Loire, montre que la situation évolue depuis 1992 sous l'effet des lois relatives aux déchets et à l'organisation intercommunale, avec des différences départementales fortes.

Abstract

The management of municipal solid wastes based on the activities of collection and the treatment, which are produced in areas where arrangement is complicated. After focusing on the intercommuality of Brittany and Pays de Loire, we noticed that the situation has been moving since 1992, due to the laws about wastes and intercommuality.



Photo J.-M. Le Bars