

# WORKING PAPER

*Le secteur public français des déchets  
Analyse nationale et étude de cas :  
Paris, Rouen et Besançon*

Brahim DJEMACI

**CIRIEC N° 2010/10**



CIRIEC activities, publications and researches are realised  
with the support of the Belgian Federal Government - Scientific Policy  
and with the support of the Belgian French Speaking Community - Scientific Research.

Les activités, publications et recherches du CIRIEC sont réalisées  
avec le soutien du Gouvernement fédéral belge - Politique scientifique  
et avec celui de la Communauté française de Belgique - Recherche scientifique.

**ISSN 2070-8289**

© CIRIEC

No part of this publication may be reproduced.

Toute reproduction même partielle de cette publication est strictement interdite.

*Le service public français des déchets.*

*Analyse nationale et étude de cas : Paris, Rouen et Besançon*

Brahim DJEMACI<sup>1</sup>

La version anglaise de cet article a été publiée dans la collection  
des Working papers du CIRIEC sous le numéro 2009/02

**Working paper CIRIEC N° 2010/10**

---

<sup>1</sup> Doctorant au Centre d'Analyse et de Recherche en Economie (CARE), E.A.2260  
Université de Rouen  
Contact : [brahim.djemaci@etu-univ-rouen.fr](mailto:brahim.djemaci@etu-univ-rouen.fr)

## 1. INTRODUCTION

Depuis des années, la gestion de déchets municipaux est devenue une préoccupation majeure dans la gestion des villes du monde entier. Cette gestion concerne notamment les déchets ménagers et assimilés (DMA), collectés et traités par les communes ou par des sociétés pour leurs comptes. Elle est considérée comme un axe essentiel de la politique environnementale. Cependant, la gestion des déchets ménagers connaît d'importantes mutations et notamment des évolutions réglementaires qui s'accompagnent de montages techniques et organisationnels plus complexes et plus sévèrement encadrées ainsi que des nouvelles attentes de la part des usagers en matière de qualité (C. Defeuilley, 1996). L'organisation des services publics est une question qui suscite dès lors l'intérêt croissant de la Commission européenne. Les enjeux économique et financier du secteur des déchets sont devenus considérables. Le coût de la gestion des DMA en France représente en effet une part croissante du budget des collectivités locales (CGP, 2003)<sup>2</sup>. Le développement de l'intercommunalité et des établissements publics à caractère commercial et industriel a par ailleurs fait apparaître des nouveaux modes de gestion et de financement de ce type de services. La décentralisation et les transferts de compétences aux départements et aux Régions ont obligé ces derniers à réorganiser leurs pouvoirs de contrôle et de responsabilité.

Le contexte est également celui d'un fort accroissement des flux des déchets dans l'ensemble des villes. En France, l'ADEME estime cependant que la production annuelle de déchets produits par les ménages diminue depuis 2002 : cette réduction est de 6 kg/hab/an sur la période 2002 - 2004. En 2004, en France, chaque habitant produit 353 kg d'ordures ménagères par an. Le ministère français de l'écologie et du développement durable a adopté un nouveau plan de gestion des déchets ménagers le 25 avril 2007. Il vise à réduire la quantité de déchets générés par les ménages : la quantité mise en décharge ou incinérée doit passer de 290 kg en 2007 à 250 kg en 5 ans et à 200 kg à l'horizon de 2017.

Ce papier est consacré à la gestion des déchets en France. Son objectif est de présenter les différents modes d'organisation et de financement du service public des déchets en France. Y sont présentés les caractéristiques de l'offre, la situation économique et financière de ce service au sein des collectivités compétentes gérant des déchets en distinguant trois marchés : la collecte, le traitement et le recyclage. Il apporte une description détaillée du service public des déchets au niveau national et une étude de cas sur

---

<sup>2</sup> A partir du 6 mars 2006, le Centre d'analyse stratégique a succédé au CGP.

trois villes françaises. Il précise le cadre réglementaire de la gestion de déchets au niveau européen et français, notamment du point de vue de l'organisation, du fonctionnement, du financement du service local, ainsi que la définition du service public et ses différents segments. On y présente les différentes lois et règlements qui structurent la politique de déchets en France. Nous détaillons en suite les cas particuliers des villes de Paris, de Rouen et de Besançon. Dans chaque cas, les trois segments des services de déchets (collecte ; traitement et recyclage) sont traités et le mode de financement appliqué par chaque collectivité. Les données présentées sont issues des rapports d'activités des collectivités compétentes en matière d'enlèvement et de traitement de déchets pour les années 2005 et 2006.

## **2. LE CADRE LEGISLATIF DE LA GESTION DES DECHETS**

Les politiques publiques relatives aux déchets reposent sur l'hygiène publique, les préoccupations écologiques et la santé individuelle (G. Bertolini, 2005). Toutefois, une politique environnementale de déchets est mise en place. Des instruments de régulation sont apparus nécessaires afin d'atteindre les objectifs attendus de ces actions. En général, la politique de déchets est fondée sur trois types d'instruments : les instruments législatifs ou réglementaires, les instruments économiques (incitation, taxation, ...) et les autres instruments (sensibilisation, formation, ...).

Au niveau de l'Union Européenne un cadre de gestion des déchets coordonné dans l'ensemble des Etats membres a été instauré dès les années 1970, il a pour but de limiter la production de déchets et d'organiser au mieux le traitement et l'élimination de ces déchets. La politique de déchets au niveau européen a débuté dans les années 1970 et 1980 suite à la découverte de 41 fûts de déchets chimiques contenant de la dioxine dans le Nord de la France. Les premières mesures ont été consacrées aux déchets dangereux et au transfert de déchets.

La CE dans une communication de 1996 relative à la stratégie de déchets a pour objectifs de renforcer la notion de hiérarchie des déchets, de réaffirmer le principe de pollueur payeur et de présenter le concept de flux des déchets prioritaires. La politique de déchets européenne s'inscrit dans l'une des sept stratégies thématiques proposées par la commission en 2005 et 2006. En ce qui concerne les déchets, la stratégie sur la prévention et le

recyclage<sup>3</sup> a pour objectif de renforcer le cadre réglementaire en adaptant la politique communautaire en matière des déchets à la nouvelle réalité. Cette stratégie est fondée sur la prévention et le recyclage des déchets, adoptée par la CE le 21 décembre 2005. L'AEE dans une publication en janvier 2008 estime que la quantité de déchets municipaux produits chaque année devrait augmenter de 25% entre 2005 et 2020 et le fait de limiter cette augmentation du volume des déchets permettrait de réduire les émissions de gaz à effet de serre du secteur des déchets tout en présentant d'autres avantages pour la société et l'environnement. (EEA, N°1 2008).

La réglementation européenne en matière de déchets est très complexe : elle repose sur plus de 200 textes. En ce qui concerne les déchets, des directives définissent le cadre législatif des différents types de déchets (ménagers, dangereux, soins, ...), ainsi que, les différentes opérations de collecte et de traitement (l'incinération, l'enfouissement, le recyclage). D'autres directives ont été instaurées pour l'emballage, les déchets d'équipements électriques et électroniques, les véhicules en fin de vie, les batteries et les piles.

La directive cadre sur *les déchets* du Conseil européen n° 75/442/CEE du 15 juillet 1975 relative aux déchets stipule que les Etats membres sont tenus de prendre des mesures en matière de prévention, de réduction, de valorisation et d'élimination des déchets sans atteinte à la santé publique et à l'environnement. Cette directive a été modifiée en 1991<sup>4</sup> afin de répondre à un niveau élevé de protection de l'environnement. Durant la même année, une nouvelle directive vise la standardisation et la rationalisation des rapports relatifs à la mise en œuvre de certaines directives concernant l'environnement<sup>5</sup>. En 1996 une décision du Conseil n° 96/350/CE a modifié les annexes II A et II B de la directive cadre de 1975 en fixant une nouvelle liste de 15 opérations d'élimination et 13 opérations de valorisation. La directive cadre de 1975 a été abrogée suite aux différentes modifications en 2006 par l'article 20 de la directive du 5 avril 2006<sup>6</sup>. Cette dernière représente le cadre général de la gestion des déchets.

---

<sup>3</sup> Cf. communication de la commission du 21 décembre 2005 sur « la mise en œuvre de l'utilisation durable des ressources : une stratégie thématique pour la prévention et le recyclage des déchets » <http://europa.eu/scadplus/leg/fr/lvb/128168.htm> COM(2005) 666.

<sup>4</sup> Directive n° 91/156/CEE du 18 mars 1991 (JOCE n° L 78 du 26 mars 1991).

<sup>5</sup> Directive n° 91/692/CEE du 23 décembre 1991 (JOCE n° L 377 du 31 décembre 1991).

<sup>6</sup> Directive n° 2006/12/CE du 5 avril 2006 du Parlement européen et du Conseil relative aux déchets.

En 1999, afin de favoriser la *diminution des quantités de déchets* déposées au centre de stockage, la CE a adopté une directive n° 1999/31/CE du 26 avril 1999. L'objectif est de prévoir des mesures, des procédures et des orientations visant à réduire les effets négatifs de la mise en décharge sur l'environnement. Elle fixe des exigences techniques, et définit les différentes catégories de décharges, ainsi que les déchets admis et non admis dans les décharges. En effet, cette directive fixe des objectifs quantitatifs des déchets municipaux biodégradables mis en décharge : ils doivent passer (en poids) en 2017 à 35% de l'ensemble des déchets municipaux biodégradables produits en 1995. Elle interdit la mise en décharge de pneus entiers à partir de 2003 et de pneus broyés à partir de 2006. La directive de 2000 sur les Véhicules Hors d'Usage (**VHS**) vise à développer le recyclage. Pour les déchets d'équipements électriques et électroniques (**DEEE**) provenant des ménages, la directive européenne de 2003 fixe un objectif minimum de valorisation de 4 kg par habitant et par an.

En décembre 1994, puis en février 2004, deux directives européennes sur les emballages et les déchets d'emballages ont été adoptées. Elles concernent les emballages ménagers, industriels et commerciaux et fixent des objectifs chiffrés ainsi que les échéances en matière de recyclage, notamment les taux de valorisation énergétique et des taux de recyclages par matériaux. Pour la première directive, les objectifs devaient être atteints au plus tard en 2001, et pour la seconde directive la date a été fixée en 2008 pour les 12 pays, et en 2013 à 2015 pour les nouveaux Etats membres.

En France, le code général des collectivités territoriales (CGCT) définit *les collectivités locales compétentes* en matière de la collecte, d'élimination et de traitement des déchets que sont les communes et les intercommunalités (EPCI). Il précise également les modalités de *financement* que peuvent adopter les collectivités pour répondre aux coûts de ce service public. Le code des marchés publics établit le champ d'application ainsi que la procédure de mise en œuvre d'un appel d'offre liée au service public. Le code de l'environnement définit les priorités en matière de politique de gestion des déchets et prévoit la réalisation de plans départementaux et régionaux pour l'élimination des déchets. Il précise la nomenclature des installations classées pour la protection de l'environnement et fixe les modalités de la délivrance d'autorisations préalables pour l'exploitation d'unités de traitement ou stockage des déchets.

Un ensemble de textes organise le service public de déchets, et notamment la loi du 15 juillet 1975, relative aux déchets d'emballages dont

les détenteurs ne sont pas les ménages modifié par le décret du 21 décembre 1999 et par le décret du 13 juillet 1994, le décret du 1<sup>er</sup> avril 1992 portant sur les *déchets résultant de l'abandon des emballages*. Des textes successifs ont réglementé la mise en décharge, avec des exigences différentes selon les types de déchets : DID<sup>7</sup> dans un centre d'enfouissement technique (CET) de classe 1, les OM et les déchets banals dans le CET de classe 2, et classe 3 pour les déchets inertes. La loi de 1992 stipule que le stockage devra être réservé aux déchets ultimes.

Afin de maîtriser la politique de déchets, le décret du 11 mai 2000 oblige les collectivités à réaliser un *rapport annuel sur le prix et la qualité du service public d'élimination des déchets*. Ce rapport doit contenir des indicateurs techniques concernant la collecte (fréquence de collecte, nombre et localisation des déchèteries, collectes séparatives proposées, etc.), et des indicateurs financiers présentant les modalités d'exploitation du service d'élimination, le montant annuel global des dépenses et les modalités de financement, le montant annuel des principales prestations rémunérées à des entreprises sur contrat. Cependant, la circulaire du 17 janvier 2005 relative à la *décentralisation des plans d'élimination des déchets ménagers et assimilés (PEDMA)* précise certains points relatifs aux transferts de la compétence d'élaboration et de révision de ces plans aux conseils généraux, ou, pour le cas de l'Ile-de-France, au conseil régional. La circulaire du 25 juillet 2006 correspond à l'application du décret du 29 novembre 2005 relatif au PEDMA et au décret du 28 décembre 2005 relatif au *plan régional d'élimination des déchets industriels spéciaux (PREDIS)*<sup>8</sup>. Celui-ci définit le rôle et la possibilité de préfet de région ou de département de substitution à l'autorité compétente dans l'élaboration et l'évaluation de ces plans d'élimination des déchets. La circulaire du 25 avril 2007 fixe des orientations en matière d'élaboration des PEDMA notamment, la prévention, le développement du recyclage et la valorisation organique des déchets.

Par ailleurs, la composition, la collecte et le traitement des déchets *équipements électriques et électroniques* issus de ménages ou de professionnels, ainsi que les modalités de traitement de ces déchets ont été définis par le décret du 20 juillet 2005. Il prévoit les dispositions de suivi et de contrôle, et fixe les actes qui peuvent être sanctionnés pénalement commis par le producteur, le distributeur ou par les personnes morales. En 2008, des nouveaux arrêtés ont été adoptés par le gouvernement, l'arrêté du 31/01/08 relatif au registre et à la déclaration annuelle des émissions

---

<sup>7</sup> Déchets industriels dangereux.

<sup>8</sup> Actuellement PREDD : plan régional d'élimination des déchets dangereux.



polluantes et des déchets et l'arrêté du 09/01/08 pris en application de l'article R.543-46 du code de l'environnement relatif à la prise en compte des exigences liées à l'environnement dans la conception et la fabrication des emballages. D'autres lois sont complémentaires<sup>9</sup>, notamment sur le mode de gestion de service public et le fonctionnement de service de gestion des déchets et celles du financement de service d'enlèvement et de traitement de déchets.

### **3. LA STRUCTURATION DES COMPETENCES EN MATIERE DE POLITIQUE DES DECHETS EN FRANCE**

Au niveau national, *le Ministère de l'Écologie, de l'Énergie, du Développement durable et de l'Aménagement du territoire* est le premier responsable de la politique nationale de l'environnement. Il a été créé au début des années 1970 avec une dénomination qui varierait dans le temps. Le ministère détermine les objectifs en matière de gestion des déchets, fixe les normes à respecter en cohérence avec la réglementation européenne, et accorde l'agrément aux organismes chargés de gérer les filières de recyclage. L'article 1 de décret n° 2001-594 du 5 juillet 2001 prévoyait la création du **conseil national des déchets** auprès du ministère chargé de l'environnement. Le ministre a la possibilité de saisir ce conseil sur toutes les questions relatives aux déchets. Il peut être consulté sur les projets de textes législatifs et réglementaires ayant une incidence dans ce domaine. Il peut également examiner toute question relative aux déchets. L'autre organisme est l'*Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie* (ADEME), qui est un établissement public à caractère industriel et commercial placé sous la tutelle conjointe des ministères de l'Écologie, de l'Énergie, du Développement durable et de l'Aménagement du territoire, et de l'Enseignement supérieur et de la Recherche. L'ADEME est compétente en matière d'énergie, air et bruit, management environnemental, déchets et sols. En matière de déchets, elle intervient sur le sujet de limitation de la production de déchets, de l'élimination, de la récupération et de la valorisation, ainsi que la protection des sols et la remise en état des sites pollués. Elle a un rôle de financeur à caractère complémentaire ou limité.

Le service public local de gestion des déchets est sous la responsabilité au niveau régional du conseil général (département) et du conseil régional. *Les départements* devraient élaborer et réviser le **PDEDM** dans le cadre de

---

<sup>9</sup> Par exemple le droit de douane pour tous ce que concernent l'exportation et l'importation des déchets.

la loi du 13 août 2004, relative aux libertés et responsabilités locales attribuées au Département.

*Le conseil régional*, est responsable quant à lui de l'élaboration du Plan Régional d'Élimination des Déchets Industriels Spéciaux (PREDIS) depuis 2002<sup>10</sup>, qui est devenu le Plan Régional d'Élimination des Déchets Dangereux (PREDD). Les déchets concernés par ce plan sont les déchets générés par les activités économiques et par les activités de soins. Quant aux *préfets* sont compétents en matière de délivrance des autorisations d'exploitation des unités de traitement des déchets. Ils sont chargés de la mise en place des commissions locales d'information et de surveillance (CLIS). En plus de ces organismes, la *Direction Régionale de l'Industrie, de la Recherche et de l'Environnement (DRIRE)* a un rôle en matière de contrôle de l'élimination des déchets. Autrement dit, la DRIRE dispose d'un pouvoir de police, des sanctions sont prévues en cas d'infractions.

Le niveau local dans ce papier fait référence à deux structures compétentes en matière de service local des déchets, d'une part les communes, et d'autre part les groupements de communes, c'est-à-dire l'intercommunalité. De même, les communes assurent également l'élimination des autres déchets qu'elles peuvent, eu égard à leurs caractéristiques et aux quantités produites, collecter et traiter sans sujétions techniques particulières, notamment, les déchets industriels et commerciaux banals, ou assimilés (Article L.2224-14 de CGCT).

En 1999, la loi Chevènement<sup>11</sup> relative au renforcement et à la simplification de la coopération intercommunale, définit deux activités liées au service public de la gestion des déchets, d'une part la collecte des déchets, et d'autre part, le traitement des déchets. Les communes ont ensuite transféré progressivement leurs compétences « déchets » vers les EPCI, mais il existe également des transferts d'EPCI à EPCI. Actuellement, il reste à la charge des communes, la collecte des déchets des services techniques, le nettoyage du mobilier urbain (affichage, graffitis...) dont la compétence propreté. La direction des déchets municipaux de l'ADEME dans un document sur l'Intercommunalité et la gestion des déchets décrit les différentes compétences exercées par les EPCI. Elles s'articulent autour de quatre activités (Collecte traditionnelle, Collecte sélective, Déchèteries, Traitement).

---

<sup>10</sup> L'article 109 de la loi n° 2002-276 du 27 février 2002 relative à la démocratie de proximité a transféré aux conseils régionaux la responsabilité de l'élaboration des plans régionaux d'élimination des déchets industriels spéciaux (PREDIS).

<sup>11</sup> Loi N° 99-586 du 12 juillet 1999 relative au renforcement et à la simplification de la coopération intercommunale.

Une enquête des maires des grandes villes en 2002<sup>12</sup> sur les services publics locaux montre que (63%) de ces villes ont transféré le traitement des déchets à des groupements de communes, et que la collecte est partagée entre les communes (43%) et les EPCI (57%). Entre 1998 et 2001, plus de 22,5% des groupements ont une gestion intégrée des déchets (collecte traditionnelle des ordures ménagères résiduelles, collectes séparées, transport, tri, transit, traitement). Les activités de collecte sont assurées par les communes elles-mêmes ou par une structure intercommunale dont elles font partie. En revanche, elles confient les activités de traitement à des groupements plus importants.

#### 4. LE FONCTIONNEMENT DU SERVICE PUBLIC DES DECHETS

Un service public doit répondre à une activité d'intérêt général rattachée d'une manière ou d'une autre à une personne publique. Ce rattachement peut se manifester de différentes manières. La plus évidente est la prise en charge directe par une personne publique. Depuis la loi Chevènement de 1999 qui réorganise les transferts de compétences entre les collectivités locales, les établissements publics de coopération intercommunale sont désormais impliqués dans ce service public. Le législateur français a défini deux catégories de service public, les SPA, et les SPIC. **Le service public administratif (SPA)** relève du droit administratif. Les personnes publiques ont cependant recours dans la gestion des SPA à des procédés de droit privé (contrat de droit privé). Des personnes privées peuvent gérer des SPA. Les contrats des SPA sont des contrats administratifs, à condition qu'ils satisfassent aux critères matériel et organique. Le critère organique est d'être géré par une personne publique ou pour le compte et au nom d'une personne publique ou d'une personne privée explicitement mandatée par la personne publique délégante. Le critère matériel est de relever de l'intérêt général ou de contenir une clause exorbitante du droit commun. **Le service public industriel et commercial (SPIC)** est défini par trois critères cumulatifs :

1. L'objectif du service qui doit être des opérations de production, de distribution ou d'échange effectuée dans des conditions d'un particulier,

---

<sup>12</sup> 37 villes et 32 groupements ont été enquêtés.

Cf. [http://www.grandesvilles.org/IMG/etude\\_sves\\_pub.pdf](http://www.grandesvilles.org/IMG/etude_sves_pub.pdf)

2. L'origine des ressources, si les ressources proviennent principalement de subventions/recettes fiscales le caractère administratif du service ne fait aucun doute, sinon les ressources des SPIC proviennent essentiellement d'un prix perçu sur l'utilisateur.
3. Les critères matériel et organique s'appliquent au SPIC de la même manière que pour les SPA. Si la plupart des contrats des SPIC sont de droit privé, un SPIC peut parfois passer un contrat administratif.

Le service de la collecte des déchets est un cas particulier : il a une double qualification (SPIC ou SPA) selon son mode de financement. La loi de finances de 1974 permet le financement de ce service public sous deux formes : si la collectivité se finance par la TEOM ou le budget principal, le service est un SPA ; si la collectivité se finance par la REOM, le service est un SPIC. À l'heure actuelle, en France, le service d'enlèvement et de traitement des déchets relève de quatre modes de gestion :

**La gestion directe** : L'activité est prise en charge par la collectivité et par ses services (son personnel et ses propres équipements). Au sein de la gestion directe, on distingue, selon leur degré d'autonomie financière vis-à-vis de la collectivité :

- **La régie simple directe** : elle n'a aucune autonomie (financière ou administrative) par rapport à la collectivité ; ce mode de gestion est, en principe réservé aux seuls SPA. Il ne donne pas lieu à la création d'un budget annexe.
- **La régie indirecte** : elle est dotée d'une autonomie financière, et possède des organes de gestion distincts de la collectivité, cette dernière conservant le pouvoir de décision. Le coût de fonctionnement du service est obligatoirement retracé dans un budget annexe distinct de celui de la collectivité.

**L'établissement public** : il s'agit d'une personne morale de droit public juridiquement et financièrement distincte de l'autorité qui l'a créé et à laquelle il demeure attaché par un acte de contrôle (tutelle). On distingue les établissements publics administratifs (EPA)<sup>13</sup> et les établissements publics industriels et commerciaux (EPIC). Ils sont administrés par un Conseil d'Administration. La tutelle est exercée par la personne publique créatrice. Le budget est non annexé à celui de la collectivité et soumis aux règles de la comptabilité publique.

**Le marché public** : c'est un contrat de prestation (travaux, fournitures, services) passé entre la collectivité et une entreprise qui porte sur tout ou partie du service public (administratif ou industriel et commercial). Le cocontractant reçoit une rémunération en fonction de la prestation fournie.

---

<sup>13</sup> Par exemple, les syndicats des communes.

**La délégation de service public** : c'est un contrat par lequel la collectivité confie à un tiers l'exploitation du service, sous son contrôle. Le délégataire est rémunéré directement par l'utilisateur. Cette rémunération est liée au résultat d'exploitation du service.

On distingue trois marchés possibles : le service de la collecte, celui du traitement et de l'élimination des déchets et enfin celui de la valorisation et du recyclage.

### **A. Le service de la collecte des déchets**

La collecte renvoie à trois grandes catégories des déchets :

- (1)- les déchets de la collectivité (dont les déchets des espaces verts, de nettoyage, des services administratifs),
- (2)- les déchets des ménages (les déchets encombrants et déchets dangereux d'une part, et les déchets issus des poubelles des ménages dont la collecte sélective du verre, papiers, emballages, des ordures ménagères non triées d'autre part),
- (3)- les déchets assimilés produits par des artisans et commerçants qui sont collectés avec les ordures ménagères.

Le service public de la collecte des déchets est géré par les collectivités principalement en gestion directe (42% sans autonomie financière et 15% par le biais d'un budget annexe), en marché public (41%) ou en délégation (2%) selon un rapport des Maires des grandes villes sur le service public en 2002 publié en 2004 basant sur un échantillon de 37 villes et 32 groupements. L'enquête menée par la direction des études de Dexia-Crédit Local pour le compte de l'Association des Maires de Grandes Villes de France (AMGVF) publiée en mars 2004, sur 37 villes et 32 groupements montre que le service de la collecte est assuré par les groupements à 57%, et par les villes à 43%. Selon une autre enquête de l'ADEME en 2005 sur la collecte de déchets par le service public en France (2 300 EPCI et 500 communes indépendantes de plus de 1 000 habitants ayant au moins une compétence collecte et/ou déchèterie) une grande partie de la collecte des matériaux est assurée par des prestataires de service. En revanche la collecte des OM est assurée à 53% par des prestataires et 45% en régie.

**Table 1: Le mode de la gestion de la collecte (%) en 2005**

	<b>Prestation service</b>	<b>Régie</b>	<b>Délégation</b>
La collecte sélective des matériaux secs	66	32	2
La collecte sélective des biodéchets et déchets verts	60	40	-
La collecte sélective des encombrants	72	28	-
La collecte en déchèterie	38	62	-
La collecte des ordures ménagères résiduelles	53	45	2
La collecte sélective du verre	82	16	2

Source : ADEME 2005

## **B. Le traitement et l'élimination des déchets**

L'opération de traitement des déchets est complexe de par la diversité de leur composition. Dans certains cas, les déchets doivent être stockés avant d'être traités ou éliminés. Dans d'autres cas, la solution adéquate est l'enfouissement, ou l'incinération (avec ou sans récupération d'énergie). Selon la même enquête de l'AMGVF, le traitement des déchets est géré, par les collectivités compétentes, à 47% en DSP, à 34% en marché public, à 19% en régie directe (dont 16% sans budget annexe). Le traitement s'exerce dans des centres de compostage, des déchèteries et des usines d'incinération. Les cas de délégation ou de régie avec autonomie financière concernent plus particulièrement les centres de tri qui, dégagant des recettes commerciales, ont une structure de financement différente de la collecte proprement dite. L'enquête de 2004 des mairies des grandes villes de France indique que sur un échantillon de 37 villes et 32 groupements, 63% du traitement des déchets est assuré par des groupements, 27% par des syndicats et 10% par des villes.

## C. La valorisation et le recyclage

La directive européenne relative aux déchets d'emballages de 2004 fixe des objectifs chiffrés vis-à-vis des quantités mises sur le marché. Elle définit deux axes :

- la valorisation (y. c. énergie) avec 60% comme minimum et pas de maximum,
- le recyclage total avec un taux minimum de 55% et de 80% maximum.

Ces taux de recyclage par matériau sont les suivants : verre (60%), papier (60%), métaux (50%), plastiques (22,5%) et bois (15%). Ces objectifs doivent être atteints en 2008. On peut dire qu'en 2005, la France a déjà réalisé et même dépassé les taux minimum de recyclage prévus pour 2008 par cette directive.

Le marché de la reprise des matériaux d'emballage triés est ouvert à la concurrence. Eco-Emballage, Adelphé, la Fnade<sup>14</sup> et Fédérec<sup>15</sup> y participent à travers un contrat cadre. Dès l'année 2005, les collectivités ont le choix entre trois types de reprise de leurs déchets collectés et traités :

1. **La garantie de reprise** : le prix de reprise d'un matériau traité est unique pour toutes les collectivités (un prix minimal garanti). Elle est proposée par les sociétés agréées (Eco-emballages et Adelphé) via les filières de matériaux :
  - Acier (Arcelor Packaging international),
  - Aluminium (France Aluminium Recyclage),
  - Papiers/cartons (Revipac),
  - Plastiques (Valorplast), et
  - Verre (Chambre syndicale des verreries mécaniques de France).
2. **La reprise garantie** : le prix est variable selon les matériaux et selon les collectivités (un prix négocié). Cette reprise est assurée par les opérateurs agréés par les fédérations professionnelles (Fédérec, Fnade). Par exemple la Fnade signe des contrats liant pour chacun :
  - La Fnade et chaque société agréée : Cahier des clauses,
  - La Fnade et ses opérateurs : Contrat opérateur,
  - La collectivité territoriale et l'opérateur : Contrat de reprise des matériaux.
3. **La reprise hors garantie ou directe** : sous la seule responsabilité de la collectivité qui assure elle-même l'enlèvement et le recyclage auprès d'un industriel.

---

<sup>14</sup> Fédération Nationale des Activités de la Dépollution et de l'Environnement : Elle est composée de 9 syndicats regroupant les prestataires de services, les constructeurs et les fabricants de matériels.

<sup>15</sup> Fédération de la Récupération, du Recyclage et de la Valorisation.

## **5. LE FINANCEMENT DU SERVICE PUBLIC DES DECHETS**

En France, les collectivités locales chargées de l'enlèvement et du traitement des déchets sont souveraines du choix des instruments de financement fixés par le législateur. La diversité des communes suscite l'hétérogénéité des instruments de financement, les petites communes optent pour des redevances incitatives alors que les grandes choisissent une taxe forfaitaire du type TEOM (M. Glachant, 2003).

### **A. Le budget général**

On compte en France près de 6% de communes qui ont adopté en 2004 le système de financement du service public d'élimination des déchets par le budget général. Les recettes du budget général des municipalités proviennent des taxes qu'elles perçoivent : taxe d'habitation, taxe professionnelle, taxe foncière sur les propriétés bâties et taxe foncière sur les propriétés non bâties. Ce mode de financement peut être un complément de la TEOM, et la redevance spéciale obligatoire concernant le service rendu aux non ménages (entreprises, artisans, ...). Selon la synthèse du conseil national des déchets (CND)<sup>16</sup>, environ 5 000 communes ont fait le choix en 2000 du budget général comme mode de financement de service public des déchets, avec un produit de l'ordre de 1,5 Md d'euros.

### **B. La taxe d'enlèvement des ordures ménagères (TEOM)**

Cette taxe est forfaitaire, déconnectée de la quantité des déchets produits par les ménages, basée sur le foncier bâti (perçue avec la taxe foncière). Son montant varie donc en fonction de la valeur du logement ou du local (pour les professionnels). La TEOM est instituée dans les communes dans lesquelles un service d'enlèvement des ordures ménagères est mis en place et perçue auprès des usagers du service. Les communes, les établissements intercommunaux à fiscalité propre (communauté de communes, communauté d'agglomération ou communauté urbaine), les syndicats intercommunaux, les syndicats mixtes sont les collectivités qui ont le droit de se financer avec la TEOM sur leur territoire de compétence (Loi du 12 juillet 1999 relative au renforcement et à la simplification de la coopération intercommunale). Dans le cas où la recette de la TEOM ne

---

<sup>16</sup> Synthèse « Le financement du service public d'élimination des ordures ménagères » en ligne <http://www.ecologie.gouv.fr/Conseil-national-des-dechets,2478.html>



recouvre pas les coûts de la gestion des déchets ménagers, les collectivités peuvent recourir au budget général.

Le législateur a introduit deux notions en matière d'application de la TEOM, le zonage et le lissage. **Le zonage** est un système consistant à voter des taux différents de la TEOM sur des zones urbaines différentes, ce taux doit être proportionnel au service rendu en fonction de son coût et des conditions de sa réalisation. Par contre, **le lissage** est le système qui prévoit de moduler les taux de TEOM au sein d'un groupement de communes pour faire face à l'augmentation des cotisations liées à l'harmonisation des modes de financement du service à l'échelon intercommunal. Le lissage est limité à une durée qui ne dépasse pas dix ans, soit à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2005, soit à compter de la date de l'instauration de TEOM ou du rattachement à l'intercommunalité, si cette date est postérieure au 1<sup>er</sup> janvier 2005.

Pour 2004 et 2005, une enquête publiée par les mairies de grandes villes en décembre 2005, ayant porté sur 34 EPCI, 5 communautés et 5 villes, met en évidence que dans près de 88% des cas, la compétence pour les ordures ménagères est assurée par des EPCI, 38 EPCI perçoivent la TEOM et que la contribution de TEOM par habitant est très variable selon les EPCI (soit 25 et 150 € par habitant). Ce mode de financement du service public d'enlèvement des ordures ménagères concerne environ 70% des communes françaises et 90% de la population selon l'ADEME<sup>17</sup>. En l'an 2000, environ 17 500 communes soit 46 millions d'habitants, pour un produit de l'ordre de 2,9Md € (CND, 2002) ont fait le choix de la TEOM.

La TEOM doit être complétée par une redevance spéciale (RS) pour couvrir le service rendu aux non ménages. **La RS** est instaurée par les collectivités qui n'ont pas adopté la redevance générale d'enlèvement des ordures ménagères (REOM) ; et qui assurent la collecte et le traitement de déchets non ménagers (des entreprises ou des administrations). L'article L.2224-14 du CGCT prévoit que les collectivités « assurent l'élimination dès qu'elles peuvent, eu égard à leurs caractéristiques et aux quantités produites, collecter et traiter sans sujétions techniques particulières ».

### C. La redevance d'enlèvement des ordures ménagères (REOM)

La redevance d'enlèvement des ordures ménagères (REOM) est liée au service rendu. Le producteur de déchets paie, en fonction de son utilisation du service, une redevance calculée généralement selon le nombre de

---

<sup>17</sup> Cf. <http://www2.ademe.fr/servlet/KBaseShow?sort=-1&cid=96&m=3&catid=17432>

personnes dans un foyer pour les ménages, selon le volume du bac pour les établissements publics et les entreprises. Généralement, ce montant est lié à la quantité moyenne de déchets générés par chaque type d'utilisateur, on parle de « redevance générale ou classique ». Le montant de la REOM classique ne varie pas en fonction des efforts de réduction des déchets (réduction à la source, tri, compostage). En revanche, si cette redevance est liée à la quantité de déchets produits, on parle de « redevance incitative ». En 2000, environ 14 000 communes soit 10 millions d'habitants, pour un produit de l'ordre de 332,34 M € ont adopté la REOM.

**La redevance incitative (RI)** est une redevance d'enlèvement des ordures ménagères dont le montant varie en fonction de l'utilisation réelle du service par l'utilisateur. Elle s'adresse à tous les usagers (ménages, entreprises et établissements publics (artisans, commerçants, services, administrations, écoles dont les déchets sont habituellement collectés par la collectivité ...), sauf s'ils choisissent de faire appel à un prestataire privé. L'objectif de cette redevance est de favoriser la réduction des quantités de déchets, et l'utilisation optimale des filières de valorisation des déchets ménagers (augmentation des quantités de déchets dirigées vers le recyclage et le compostage). Ainsi, elle vise à maîtriser l'augmentation des coûts liés au service public des déchets et en améliorer la transparence (ADEME, 2006). La RI se compose d'une partie fixe, qui couvre les dépenses non liées à la quantité de déchets collectés et d'une partie variable, liée à la quantité de déchets produits par l'utilisateur. Afin de calculer le montant de la partie variable, les collectivités locales en France utilisent quatre types de mesures :

- le comptage du nombre de fois où le bac « gris » est enlevé ;
- la pesée du bac « gris » lors de sa collecte ;
- le volume du bac « gris » : plus l'utilisateur choisit un bac petit, moins il paie ;
- le sac payant ou la vignette : les ordures ménagères résiduelles ne sont collectées que dans des sacs achetés auprès de la collectivité, une vignette vendue par la collectivité est apposée.

En 2006, la partie fixe était de 75 €, et la partie variable de 0,44 € pour le vidage, de 0,213 € par kg, plus la location du bac: 10,36 € /120 litres ou 12,95 € /240 litres ou 50,30 € /770 litres (ADEME2006).

Le financement de service des déchets est complété de contributions payées par les producteurs de biens ou les distributeurs. On trouve dans de cette catégorie : les financements en provenance des sociétés agréées tel que Eco-emballage. S'y ajoutent les subventions publiques (Etat, Région, Département, Ademe, ...), et la vente des produits issus de différents processus des déchets (tri sélectif, déchèterie, centre de traitement, ...).

## **6. CONCURRENCE, CONCENTRATION, QUALITE ET ACCESSIBILITE**

Le service d'enlèvement et de traitement des déchets a fortement attiré les entreprises à travers trois marchés : enlèvement, traitement et recyclage. Selon l'ADEME, le nombre d'appels d'offres, tous marchés confondus, a néanmoins baissé à partir de 2004. Mais il a ensuite augmenté après 2006 du fait de nombreux renouvellements de marchés, ainsi que de la création de nouveaux marchés d'incinération.

En 2005, la Direction Générale de la Concurrence, de la Consommation et de la Répression des Fraudes (DGCCRF) a analysé la concurrence sur le marché du traitement des déchets. La remarque principale est la présence des mêmes groupes d'opérateurs sur l'ensemble du territoire, en particulier de Veolia Environnement et Suez Environnement, et une concentration des marchés. Ces deux groupes contrôlent près de 75% des entreprises du secteur des déchets industriels. Ils sont également les leaders du marché français de l'activité de la collecte des ordures ménagères. Dans certains cas, Veolia et Suez ont créé des filiales communes dans les déchets (par exemple la TRU à Lille).

D'autres opérateurs participent cependant au jeu concurrentiel, telles des entreprises locales, ou des entreprises nationales, (par exemple, la société Edinord Synergie Environnement en région Champagne-Ardenne, le groupe Coved). Ces opérateurs concentrent leurs activités sur le marché de la collecte et du traitement des déchets ménagers. En revanche, le marché du traitement des déchets facilement valorisables (papier, verres, ferrailles) se caractérise par une offre diversifiée d'opérateurs locaux et étrangers. Ce constat ne vaut pas pour le marché de la reprise des emballages ménagers recyclables où dominent largement des entreprises issues des filières des matériaux. Le service des études et des statistiques industrielles (SESSI) indique qu'en 2005, 292 entreprises (plus de 20 salariés) activent dans le secteur de récupération, elles réalisent un CA de 5,1 Mds d'€. Selon l'INSEE, sur l'exercice 2006, la part de CA de dix premières entreprises d'enlèvement et de traitement des OM est de 25% contre 69% pour les 50 premières entreprises. Les 10 premières représentent 33% des effectifs salariés contre 78% pour les 50 premières entreprises.

Les entreprises de collecte et de traitement des déchets ont tendance à développer la concentration oblique. Elles adoptent une stratégie de diversification sectorielle en visant d'autres marchés tels que l'eau et le

transport. De plus, elles se concentrent verticalement en proposant une offre globale à leurs clients (transport, collecte, incinération, tri sélectif, ...).

On constate que le marché des déchets est complexe. D'un côté, il existe un marché de prestations de service tel que la collecte et, d'un autre côté, un marché des fournitures en matériels et équipements (notamment les bacs et les camions). S'y ajoute un marché d'exploitation des installations de traitement et des centres de tri. Selon un rapport de l'ADEME de mars 2007 sur les marchés des activités liées aux déchets, on observe une baisse de l'ensemble des marchés de collecte et de construction des déchèteries. De même, le marché des installations de traitement d'OM a connu un recul entre 2005 et 2007 avec une domination des usines d'incinération.

Pour l'emploi, l'INSEE a chiffré en 2005 à plus de 65 mille les emplois rémunérés dans le secteur d'enlèvement et du traitement des ordures ménagères. L'UNEDIC (Union Nationale pour l'Emploi dans l'industrie et le Commerce) dénombre 43 467 emplois salariés dans ce secteur en 2006, soit un accroissement de 56,1% par rapport à 1996. 11 503 se situent dans le Secteur de l'élimination et du traitement des autres déchets, chiffre en augmentation de 97,8% de 1996 et 2006.

La qualité du service des déchets est liée en grande partie aux coûts engendrés par cette démarche. Afin d'améliorer la qualité de service, les collectivités sont engagées dans divers programmes d'aménagement du territoire notamment en matière du tri sélectif. L'IGD a signé en 2002 avec AMF, ADF et ARF une charte sur les services publics locaux des déchets, concernant les indicateurs de performance. Ces indicateurs renvoient à la satisfaction des obligations d'information, de transparence vis-à-vis des usagers et d'appréciation de la qualité des services publics de collecte, d'élimination et de traitement des ordures ménagères. On distingue deux catégories d'indicateurs : les indicateurs majeurs et les indicateurs mineurs. Les indicateurs majeurs sont au nombre de dix :

- 1- L'évolution de la quantité des DMA collectée par habitant,
- 2- L'évolution de la quantité déchets dangereux collectés,
- 3- Contribution des recettes de valorisation à la couverture de l'ensemble des coûts,
- 4- Taux de mise en décharge ou le stockage,
- 5- Conformité réglementaire des installations de traitement classées,
- 6- Variation de nombre de réclamations,
- 7- Application de la RS,
- 8- Taux d'absentéisme,

- 9- Pérennité des installations majeures de traitement,
- 10- Coût net TTC du service public des déchets par habitants.

Ces indicateurs majeurs peuvent être complétés par des indicateurs mineurs qui renvoient aux actions de prévention, à la densité des déchèteries par rapport à la population ...

En outre, Eco-Emballage et l'ADEME ont lancé en 2008 une démarche de labellisation<sup>18</sup> du service public de collecte des déchets. Elle vise en premier lieu les collectivités de plus de 10 000 habitants et cherche à satisfaire les usagers, maîtriser les coûts, accroître les performances, réduire les impacts environnementaux, améliorer les conditions d'hygiène et de sécurité du personnel. Les indicateurs de l'IGD sont pris en compte dans cette démarche qualité. Il existe deux niveaux de qualité :

- 1 QualiTri : elle vise des exigences réglementaires et état des lieux,
- 2 QualiPlus : elle focalise sur un diagnostic, un plan d'actions et une progression des indicateurs de qualité.

Dans une communication de presse, l'ADEME a indiqué que, en 2007, sur les 162 collectivités qui ont postulé pour le label collecte QualiTri 65 d'entre elles ont obtenu ce label.

L'accessibilité au service des déchets se définit comme la possibilité des usagers d'accéder aux différentes prestations telles que la collecte de déchets, les moyens du tri sélectif et les déchèteries. La collecte des OM est estimée en 2005 à 20,5 M de tonnes, soit 327 kg/hab. La proportion de la population française desservie par une collecte en porte à porte est de 98% et de 2% en mode mixte (porte à porte et point de groupement). La fréquence de cette collecte est différente selon les zones au sein d'un EPCI. Cette collecte est d'une fois par semaine pour 38% des usagers, de deux fois par semaine pour 34%, de trois fois par semaine pour 19%, de plus de trois fois par semaine pour 8%. 1% de la population est desservie moins une collecte par semaine (ADEME, 2005).

Selon le site internet de l'Ifen, en 1997, 17,6% de la population bénéficie d'une collecte sélective en porte à porte une fois par semaine, et 6,6% plus d'une fois par semaine. En revanche, 58,2% de la population ne bénéficie pas de cette collecte. La collecte sélective de verre est fournie à 91,9% de la population, à 68,3% pour le carton-papier et à 40,7% pour le plastique. Ces taux ont progressé avec le développement de programmes communaux ou des EPCI durant la dernière décennie. En 2005, l'ADEME estime que 98% de la population (de 62 691 196 habitants) ont accès à une collecte

---

<sup>18</sup> [http://www.ecoemballages.fr/fileadmin/contribution/word/collectivites-locales/presentation-labellisation\\_.doc](http://www.ecoemballages.fr/fileadmin/contribution/word/collectivites-locales/presentation-labellisation_.doc)

sélective, 93% pour le verre, 98% pour les matériaux secs, 30% pour les déchets verts (hors déchèterie) et 55% pour les déchets d'encombrants (hors déchèterie).

En 2001, plus de 2 856 déchèteries existent sur le territoire français qui desservent 21 180 communes (soit 57,7%) représentant une population de 43 632,73 milliers d'habitants (soit 72,5%). L'Ifen indique que 39% de la population a accès à une déchèterie sur le territoire de sa commune, et 30% sur le territoire d'une autre commune. Près de 31% de la population n'a alors pas accès à une déchèterie. En 2005, l'ADEME comptabilise cette fois près de 4 000 déchèteries desservant 91% de la population française, soit 57 M d'habitants.

## **7. ETUDE DE CAS (Paris, Rouen, Besançon)**

À titre d'illustration, on comparera trois cas différents de gestion du service des déchets dans trois villes françaises : Paris et Rouen et Besançon.

### **A. La collecte**

La mission de la collecte des déchets au sein de la ville de Paris est de la compétence de la marie de Paris. La collecte est gérée en régie, en organisation mixte et par des prestataires privés (onyx-Veolia, Sita-Suez, Nicollin). À Rouen, la ville a transféré en 2002 la gestion des déchets à la CAR. La collecte est assurée par deux modes de gestion de service public local, soit en régie directe (36,5% de la population), soit par un prestataire de service (63,5% des habitants du CAR), Coved, Onyx-Normandie. En revanche sur la ville de Besançon, la collecte a été assurée par les services de municipalité en régie à un taux de 100% jusqu'à 2006, ensuite a été attribuée à la CAGB dont elle assure 67% de la collecte des OM et le reste par des prestataires (Nicollin, Sita).

### **B. Le traitement**

La ville de Paris a adhéré directement au SYTCOM qui a la responsabilité du traitement et de la valorisation des déchets. Cette tâche est assurée par des sociétés privées suite à des appels d'offres (Sita, Nicollin, Vador, Sievd, ...). En revanche, la ville de Rouen a transféré la gestion des déchets à la CAR, cette dernière a délégué le traitement à une intercommunalité plus grande dont elle est membre : le Smédar. Une

société mixte a été créée en 2004 afin d'assurer l'optimisation des équipements de traitements du Smédar. Dans le cas de la ville de Besançon, le traitement est confié au SYBERT qui est principalement chargé de différentes tâches : enfouissement, incinération, tri industriel, compostage. Cependant, la valorisation matière est assurée, en plus des installations de SYBERT, par des prestataires privés qui se chargent du tri des matériaux recyclables, et notamment les sociétés CFF Recycling ESKA, Sita Centre Est et Nicollin. Pour l'incinération trois sociétés sont prestataires : BIVAL, Nicollin et Vermot.

### **C. Le financement**

La ville de Paris a choisi de financer le service de collecte et du traitement des déchets ménagers et assimilés par la taxe d'enlèvement des ordures ménagers (TEOM). Le montant de la TEOM pour l'année 2006 était de 349 millions d'€ (Rapport d'activité, 2006). Sur la ville de Rouen, la TEOM<sup>19</sup> est instituée sur l'ensemble du territoire de l'agglomération de Rouen afin de participer au financement du service des déchets ménagers et assimilés. L'agglomération a adopté le système de lissage pour une période de dix ans. Ainsi le taux de la TEOM sera homogène sur l'ensemble du périmètre de la CAR (Rapport CAR, 2006). En 2007, le montant global de la TEOM perçue s'est élevé à 29,13 M €, soit une hausse de 1,73 M € (+6,3%) par rapport à 2006. Dans les deux cas, une redevance spéciale a été appliquée sur les déchets assimilés issus des entreprises. Ainsi que des aides d'Eco-Emballages, Conseil régional, etc.

Le mode de financement du service public de déchets par la ville de Besançon est différent de celui choisi par les deux autres villes (Paris et Rouen). La ville de Besançon a fait le choix dès 1999 d'un financement incitatif par la REOM. Il a été généralisé sur l'ensemble des communes de l'agglomération après le transfert de responsabilité concernant la collecte des 59 communes. Cette REOM est dépendante du volume des déchets générés par les ménages. La collectivité émet une facture<sup>20</sup> auprès du foyer, de la copropriété ou de l'organisme bailleur. Le produit de la REOM est estimé à 13,8 M € et représente 10,56% des recettes du budget 2007 de l'agglomération. Afin d'assurer l'équité entre les habitants, le montant de la redevance est calculé sur la base du service rendu. Deux méthodes ont été appliquées. La première, choisie par la ville de Besançon, prend en compte le nombre, le volume unitaire des bacs et le temps nécessaire de leur mise à disposition ont été pris en compte. La seconde méthode, concerne les

---

<sup>19</sup> En adoptant le mode de zonage présenté ci-dessus.

<sup>20</sup> Plus de 90 000 factures ont été envoyées en 2006 par la CAGB.

communes périphériques de Besançon : la REOM est déterminée par une part fixe et une part variable en fonction du nombre de personnes par ménage et de la durée du service rendu. La REOM couvre les dépenses de la collecte, traitement et frais de structure (G. Besançon, 2007). Le montant de la REOM est donc fondé sur une relation entre le volume du bac d'une part, et la fréquence de collectes hebdomadaires d'autre part. Lorsque le volume de bac et la fréquence augmentent, le montant de la redevance s'élève. Cette augmentation est proportionnelle sur la fréquence et moins que proportionnelle sur le volume. Le montant de la REOM varie de 212 € à 1 331 €. Nous constatons ici le caractère incitatif de la REOM. Elle peut avoir trois types d'impacts :

- 1- des impacts environnementaux : qui se traduisent par une augmentation des effets de tri des usagers et une augmentation des quantités des déchets recycler (40 791 t en 2007 de déchets résiduels contre 41 300 t en 2006 ont été collecté, et 10 791 t de déchets recyclables en 2007 contre 10 600 t en 2006).
- 2- des impacts économiques : qui se résument par une augmentation des coûts liés au tri et à la collecte sélective et par une diminution de coûts liés à la collecte des ordures ménagères. La ville de Besançon a réalisé des économies de 5,25 €/hab/an.
- 3- des impacts sociaux et organisationnels se manifestent par un changement de comportement des habitants qui s'adaptent au système de la collecte notamment à la fréquence de ramassage, et adoptent un comportement d'éco-consommation, compostage individuel, réutilisation ou réemploi. Tout cela conduit à une modification de la structuration interne du service.

#### D. Quelques indicateurs de comparaison

	<b>Paris</b>	<b>Rouen</b>	<b>Besançon</b>
<u>Population</u> -Collecte	2 166 200	412 587	170 696
-Traitement	5 582 837	565 483	215 353
<u>Coût</u> -Collecte	217€/T 89€/hab	171,94€/T 99,58€/hab	- 33,46€/hab
-Traitement	117,27€/T	66,89€/T	48,3€/hab
TEOM	159€/hab	72,57€/hab	-
REOM	-	-	66.5€/hab
Production OM (kg/hab/an)	373	327	337
<u>Compétence</u> -Collecte	Commune (Paris)	Intercommunalité (CAR)	Intercommunalité (AGB)
-Traitement	Intercommunalité (SYTCOM)	Intercommunalité (Smédar)	Intercommunalité (SYBERT)



## CONCLUSION

Depuis quelques années, le service public local des déchets a connu des changements importants après les recommandations de la Commission européenne qui visent à le libéraliser et à accroître son efficacité via la concurrence. De nouveaux modes d'organisation et de gouvernance sont apparus, entraînant des réactions des collectivités. Le rôle de l'Etat et de ses organes décentralisés reste important dans le secteur des déchets pour définir la responsabilité des différents acteurs. Le contrôle du service public des déchets et le respect des normes applicables en matière d'environnement restent pleinement du ressort de l'Etat via ses organes décentralisés. Au niveau local, la commune ou les groupements de communes assurent le contrôle des services rendus par les prestataires privés.

Les municipalités ont en France l'obligation de collecter les déchets et de veiller à la propreté des villes. La coopération intercommunale s'est fortement développée durant la dernière décennie. Certains groupements des communes se spécialisent en matière de collecte et sont financés par la fiscalité ; d'autres groupements plus grands ont en charge le traitement des déchets et perçoivent une redevance payée par les collectivités membres. Les collectivités locales compétentes en matière de déchets choisissent entre plusieurs modes de gestion de ce service qui est plus complexe. Le choix se fait entre la régie directe, l'établissement public, le marché public ou la délégation. Dans ce contexte, les entreprises spécialisées dans ce secteur se développent en concentrant leur action sur les opérations de traitement, de recyclage et, plus particulièrement, sur les déchets industriels banals (DIB). De façon plus générale, le mode de gestion du service public des déchets en France est assuré en grande partie par des prestataires privés après appels d'offres, notamment dans les domaines de l'incinération, du compostage et du stockage ainsi que d'enlèvement et de transport des déchets. Les collectivités cherchent à éviter une trop forte dépendance vis-à-vis d'un opérateur privé unique en situation de monopole. Dans le cas parisien, la collecte est toujours assurée par la ville de Paris. En revanche, dans les deux autres cas rouennais et de Besançon, la collecte a été transférée à des groupements de communes (communauté d'agglomération). Pour le traitement, cette compétence a été transférée à des EPCI dans chaque cas d'espèce.

La structure juridique du service public local des déchets est variable. Les communes ont tendance à privilégier l'intercommunalité à fiscalité propre. Cette tendance est due au mode de financement spécifique du service de déchets (TEOM, REOM, RS). Cependant, le milieu rural se caractérise par le choix des syndicats traditionnels (SIVOM, SIVU) ou par les communautés de communes. En revanche, le milieu urbain est prédominé par les EPCI, les communautés urbaines et les communautés d'agglomération.

Le financement par l'impôt local (TEOM) du service des déchets ne couvre pas l'ensemble des dépenses, le solde étant assuré par le budget général des collectivités. Dans les cas parisien et rouennais, la TEOM est complétée par le budget général. L'usage par les collectivités de la REOM n'est pas encore fortement développé sur le territoire français, bien que son avantage soit de responsabiliser davantage les ménages pour réduire leurs déchets à la source. Les évolutions des produits de la TEOM et la REOM fournissent un bon indicateur des transformations du financement du service public. Ce produit est complété dans tous les cas par des aides et des subventions qui sont davantage destinées à mettre en place des mécanismes de tri sélectif et des campagnes de sensibilisation. Le coût de gestion de la REOM ou de la TEOM est de 8% pour la TEOM et de 3% à 6% pour la REOM. La maîtrise des coûts de traitement passe par des économies d'échelle. Les groupements ont tendance à s'étendre à des territoires plus vastes afin d'augmenter les quantités des déchets traités.

La privatisation suscite des interrogations sur la concentration : des entreprises multinationales se partagent le marché des divers segments de la gestion de déchets. Ces entreprises développent aussi bien des stratégies de concentration oblique pour diversifier leurs sources de profits, que de concentration verticale afin de maîtriser l'approvisionnement en amont ou la distribution en aval. Des groupes tels Véolia et Suez sont bien présentés dans les cas parisien et rouennais à travers leurs filiales Onyx et Sita.

Le service de déchets et ses différents segments sont par ailleurs de plus en plus créateurs d'emplois. Le développement de tri sélectif et du recyclage s'accompagne d'une forte augmentation du nombre d'emplois notamment d'emplois d'insertion et d'emplois qualifiés.

Pour accroître la qualité de service et l'accessibilité, les collectivités cherchent à développer la collecte sélective, le tri à la source et à augmenter le nombre de déchèteries dont la distance de l'utilisateur ne dépasse pas dix minutes en automobile. Le compostage individuel est considéré

comme le nouveau défi des collectivités : dans les trois cas d'espèce, les responsables envisagent des actions en faveur de cette dernière.

L'action des associations environnementales reste cependant essentielle pour sensibiliser et informer les populations afin qu'elles adoptent des comportements d'éco consommation, de tri des déchets à la source ainsi que de réutilisation des matériaux.

## REFERENCES

Adelphé (2006), « Rapport d'activité », juin 2006.

ADEME (2002), « Intercommunalité et gestion des déchets : Approche statistique Compétences dans la gestion des déchets ».

ADEME (2002), « Intercommunalité et gestion des déchets : Approche statistique Caractérisation des structures intercommunales ».

ADEME (2006), « La redevance incitative », juillet 2006.

ADEME (2007), « La collecte des déchets par le service public en France : résultats année 2005 », décembre 2007.

ADEME (2007), « Les déchets en chiffres ».

ADEME, (2007). « Les marchés des activités liées aux déchets : Situation 2005-2006 Perspectives 2007 », étude réalisée par In Numeri, mars 2007.

ADEME (2005), « La tarification des ordures ménagères liée à la quantité de déchets : enseignements des expériences européennes et perspectives pour la France », étude réalisée par Sébastien GALLIANO, janvier 2005.

CAR (2006), « Rapport annuel sur le prix et la qualité du service public d'élimination des déchets ».

CAR (2007), « Rapport annuel sur le prix et la qualité du service public d'élimination des déchets ».

Christophe Defeuilley (1996), « *Le service public au défi de l'efficacité économique : Les contrats de délégation dans la gestion des déchets ménagers* », Thèse pour le doctorat de Sciences Economiques, Université Paris VII.

Commissariat général du plan (2003), « *Le service public des déchets ménagers et assimilés* », Rapport de l'instance d'évaluation Présidée par J-L Dufeigneux, 2 volumes, décembre 2003.

D4E, Document de travail « Causes et effets du passage à la redevance incitative d'enlèvement des ordures ménagères » N° 05 - E09.

Eco-Emballage (2006), « Rapport annuel ».

Gérard Bertolini (2005), « Economie des déchets : des préoccupations croissantes de nouvelles règles de nouveaux marchés », Editions Technip environnement, Paris.

Grand Besançon (2006), « Rapport annuel sur le prix et la qualité du service public d'élimination des déchets ».

Grand Besançon (2007), « Rapport annuel sur le prix et la qualité du service public d'élimination des déchets ».

IGD (1998), « La délégation de service public comme mode de gestion du traitement des déchets ménagers et assimilés », juin 1998.

IGD (2006), « Charte des services publics locaux : Indicateurs de performance dans le secteur des déchets ».

Maires des grandes villes (2004), « Les services publics locaux », étude réalisée par DEXIA crédit local, mars 2004.

Maires des grandes villes (2005), « La taxe d'enlèvement des ordures ménagères des grande villes », étude N°212, décembre 2005.

Mairie de Paris (2007), « Rapport annuel sur le prix et la qualité du service public d'élimination des déchets à Paris ».

Matthieu Glachant (2003), « *Modélisation du Financement du Service Public des Déchets Ménagers* », étude réalisée pour la D4E, Ministère de l'Ecologie et du Développement Durable, juin 2003.

Matthieu Glachant, « La réduction à la source des déchets ménagers : Pourquoi ne pas essayer la tarification incitative ? », CERNA, Ecole des Mines de Paris.

ORDIF (2005), « Le financement du service public d'élimination des déchets en Ile de France ».

ORDIF (2005), « Tableau de bord 2005 des déchets ménagers et assimilés en Ile-de-France » ;

Smédar (2006), « Rapport annuel sur le prix et la qualité du service public d'élimination des déchets ».

Smédar (2007), « Rapport annuel sur le prix et la qualité du service public d'élimination des déchets ».

SYTCOM (2006), « Rapport d'activité ».

SYTCOM (2007), « Rapport d'activité ».

## LES CENTRES DE RESSOURCE DOCUMENTAIRE

- Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (ADEME)  
[www.ademe.fr](http://www.ademe.fr)
- Ministère de l'écologie, de l'énergie, du développement durable et de l'aménagement du territoire  
[www.environnement.gouv.fr](http://www.environnement.gouv.fr)  
[www.developpement-durable.gouv.fr](http://www.developpement-durable.gouv.fr)  
[www.ecologie.gouv.fr](http://www.ecologie.gouv.fr)
- Agence européenne de l'environnement [www.eea.europa.eu](http://www.eea.europa.eu)
- Institut français de l'environnement [www.ifen.fr](http://www.ifen.fr)
- Eco-Emballages [www.ecoemballages.fr](http://www.ecoemballages.fr)
- SMEDAR <http://www.smedar.fr/>
- CAR <http://www.agglo-rouennaise.fr/>
- Ville de Paris  
[http://www.paris.fr/portail/Environnement/Portal.lut?page\\_id=5431](http://www.paris.fr/portail/Environnement/Portal.lut?page_id=5431)
- SYCTOM <http://www.syctom-paris.fr/>
- CAGB <http://www.besancon.fr/index.php?p=10>
- INSEE [http://www.insee.fr/fr/home/home\\_page.asp](http://www.insee.fr/fr/home/home_page.asp)









This yearly series of working papers (WP) aims to publish essentially works in English or in French resulting from the scientific network of CIRIEC and more specifically its working groups. The WP are submitted to a review process and are published under the responsibility of the President of the International Scientific Council, the president of the scientific Commissions or the working groups coordinators and of the editor of the CIRIEC international scientific journal, the *Annals of Public and Cooperative Economics*.

These contributions may be published afterwards in a scientific journal or book.

The contents of the working papers do not involve CIRIEC's responsibility but solely the author(s)' one.

The submissions are to be sent to CIRIEC, Université de Liège au Sart Tilman, Bât B33 (bte 6), BE-4000 Liège, Belgique.

Cette collection annuelle de Working Papers (WP) est destinée à accueillir essentiellement des travaux en français ou en anglais issus du réseau scientifique du CIRIEC et en particulier de ses groupes de travail. Les WP font l'objet d'une procédure d'évaluation et sont publiés sous la responsabilité du président du Conseil scientifique international, des présidents des Commissions scientifiques ou des coordinateurs des groupes de travail et de la rédactrice de la revue scientifique internationale du CIRIEC, les *Annales de l'économie publique, sociale et coopérative*.

Ces contributions peuvent faire l'objet d'une publication scientifique ultérieure.

Le contenu des WP n'engage en rien la responsabilité du CIRIEC mais uniquement celle du ou des auteurs.

Les soumissions sont à envoyer à l'adresse du CIRIEC, Université de Liège au Sart Tilman, Bât B33 (bte 6), BE-4000 Liège, Belgique.

## **Publications**

- 2010/01    Municipal waste management in Italy  
A. Massarutto
- 2010/02    Spanish Local and Regional Public Transport  
P. Martín Urbano, A. Ruiz Rúa, J.I. Sánchez Gutiérrez &  
G. Andreu Losantos
- 2010/03    The Spanish Waste Sector: Waste Collection, Transport and  
Treatment  
D. Dizy Menéndez & O. Ruiz Cañete
- 2010/04    Genossenschaften und Weltwirtschaftskrise der 1930er-Jahre  
J. Brazda, R. Schediwy, H. Blisse & F. Jagschitz
- 2010/05    Le tandem président - directeur général au sein de coopératives  
financières canadiennes : la compétence du leadership  
M. Séguin & S. Guerrero
- 2010/06    The Urban Transport in France  
C. Zadra-Veil
- 2010/07    Les mécanismes cognitifs de gouvernance : un atout pour les  
banques mutuelles ?  
C. Marsal
- 2010/08    Le système français de gestion de l'eau  
P. Bauby
- 2010/09    Les déchets en Belgique  
A. Collignon & H.J. Gathon
- 2010/10    Le service public français des déchets. Analyse nationale et étude de  
cas : Paris, Rouen et Besançon  
B. Djemaci

CIRIEC (International Centre of Research and Information on the Public, Social and Cooperative Economy) is a non governmental international scientific organization.

Its **objectives** are to undertake and promote the collection of information, scientific research, and the publication of works on economic sectors and activities oriented towards the service of the general and collective interest: action by the State and the local and regional public authorities in economic fields (economic policy, regulation); public utilities; public and mixed enterprises at the national, regional and municipal levels; the so-called "social economy" (not-for-profit economy, cooperatives, mutuals, and non-profit organizations); etc.

In these fields CIRIEC seeks to offer information and opportunities for mutual enrichment to practitioners and academics and for promoting international action. It develops activities of interest for both managers and researchers.

Le CIRIEC (Centre International de Recherches et d'Information sur l'Economie Publique, Sociale et Coopérative) est une organisation scientifique internationale non gouvernementale.

Ses **objectifs** sont d'assurer et de promouvoir la collecte d'informations, la recherche scientifique et la publication de travaux concernant les secteurs économiques et les activités orientés vers le service de l'intérêt général et collectif : l'action de l'Etat et des pouvoirs publics régionaux et locaux dans les domaines économiques (politique économique, régulation) ; les services publics ; les entreprises publiques et mixtes aux niveaux national, régional et local ; l'économie sociale : coopératives, mutuelles et associations sans but lucratif ; etc.

Le CIRIEC a pour but de mettre à la disposition des praticiens et des scientifiques des informations concernant ces différents domaines, de leur fournir des occasions d'enrichissement mutuel et de promouvoir une action et une réflexion internationales. Il développe des activités qui intéressent tant les gestionnaires que les chercheurs scientifiques.



International Centre of Research and Information on the Public, Social and Cooperative Economy - aisbl  
Centre international de Recherches et d'Information sur l'Economie Publique, Sociale et Coopérative - aisbl

Université de Liège au Sart-Tilman  
Bât. B33 - bte 6  
BE-4000 Liège (Belgium)

Tel. : +32 (0)4 366 27 46  
Fax : +32 (0)4 366 29 58  
E-mail : [ciriec@ulg.ac.be](mailto:ciriec@ulg.ac.be)  
<http://www.ciriec.ulg.ac.be>