



HAL
open science

Le service public des déchets : quelles limites

Sandrine Bacconnier-Baylet, Mathieu Durand

► **To cite this version:**

Sandrine Bacconnier-Baylet, Mathieu Durand. Le service public des déchets : quelles limites. *Raison présente*, 2021, 220. hal-04904348

HAL Id: hal-04904348

<https://hal.science/hal-04904348v1>

Submitted on 21 Jan 2025

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

Le service public des déchets : quelles limites

- **Mathieu Durand**, Maître de conférences en Aménagement et urbanisme, Le Mans Université, UMR ESO CNRS, Institut Universitaire de France, mathieu.durand@univ-lemans.fr
- **Sandrine Bacconnier**, Maitresse de conférences en géographie, Le Mans Université, UMR ESO CNRS, Responsable du Master Ville et Environnements Urbains (déchets et économie circulaire), sandrine.bacconnier-baylet@univ-lemans.fr

La gestion des déchets se fait selon des modalités qui peuvent varier en fonction du contexte social et territorial. Elle fait partie, à travers le monde, des services de bases opérés par les collectivités locales, en tant que fonction quasi-régaliennne du local. Cet article montre que selon l'objectif affiché de gestion des déchets, le périmètre du service public peut être variable. Il est par exemple aujourd'hui, en France, dans une phase d'élargissement, liée à l'entrée en vigueur du concept d'économie circulaire, tout en se conjuguant avec une contraction de l'action municipale directe. Le croisement entre les notions de service public d'une part et de service municipal d'autre part, est ainsi actuellement en pleine reconfiguration.

1. Sanitaires, environnementaux, sociaux : diversité des objectifs de la gestion des déchets

1.1. *L'objectif sanitaire à la base de tout*

Dans le domaine des déchets, la notion de service se construit par la négative. On ne recherche pas l'accès aux déchets, mais au contraire leur rejet et leur élimination. Le service public de gestion des déchets vise donc à accéder à une meilleure santé et à un environnement de qualité, qu'il soit local ou global. Cet objectif se met en place à partir de la seconde moitié du 19^{ème} siècle, lorsque le lien épidémiologique entre présence de déchets et épidémies est avéré. Dans le prolongement de l'urbanisme hygiéniste, une approche hygiéniste¹ des déchets est mise en œuvre². Les déchets sont alors « inventés³ » et rejetés en dehors de l'espace urbain (alors qu'ils servaient auparavant à alimenter la proto-industrie en matières premières urbaines).

C'est ainsi que lorsque le préfet parisien, Eugène Poubelle, tente de mettre en place la collecte des déchets à Paris, il doit s'y reprendre à deux fois. Il propose en 1883 une collecte des ordures dans un bac unique, avant de devoir, sous la pression des professionnels de la collecte déjà en place (les biffins, les chiffonniers ou autres gadouilleurs⁴), proposer un tri sélectif avec trois flux différents de déchets. Ces flux vont finalement disparaître au début du

¹ Cf. L'article de Sabine Barles dans ce même numéro

² BERDIER C. & DELEUIL J.-M., 2010, Le système "ville-déchet", une mise en perspective historique, dans DORIER-APPRILL E., *Ville et environnement*, Paris : Sedes, pp 453-466.

³ BARLES S., 2005, *L'invention des déchets urbains*, Paris : Champ Vallon, 297p.

⁴ BARBIER, R., 1997, Les déchets dans la ville : un parcours historique, *Traverse*, 2, pp. 83-99.

20^{ème} siècle pour donner naissance à une collecte unique de déchets, jugés comme dangereux, et évacués en périphérie des villes dans des décharges au départ très peu contrôlées. Le seul objectif de leur gestion est d'éviter tout risque sanitaire et donc de ne considérer les déchets que sous leur aspect de dangerosité (logique qui sera à nouveau mise en œuvre en mars 2020 lors de la restriction des activités de gestion des déchets pendant le premier confinement COVID).

1.2. Les objectifs de préservation de l'environnement local

A partir des années 1970, les objectifs de la gestion des déchets vont progressivement évoluer. La logique antérieure amenait à éloigner les déchets de tout contact avec les populations en les rejetant de plus en plus loin à l'extérieur des villes. Le constat est alors fait de l'impact environnemental négatif des décharges plus ou moins contrôlées, sur les paysages, les ressources en eau, en sol, avec *in fine* un impact sur les ressources nécessaires à la salubrité humaine. C'est dans ce cadre qu'est née la rudologie⁵, en tant que science de l'étude systémique des déchets, faisant le constat de l'impact des décharges dans les campagnes de l'ouest de la France ou des résidus de mines (les terrils) dans le nord.

Ces préoccupations pour l'environnement local vont donner lieu à la première grande loi sur les déchets en 1975. Celle-ci confie officiellement la responsabilité d'une gestion des déchets, de la collecte à l'enfouissement, aux communes. Cette montée en puissance des communes va coïncider dans la décennie suivante avec les politiques de décentralisation. La gestion des déchets devient alors l'une des actions politiques locales les plus importantes, consolidant ainsi le service public. Les communes, notamment en zones rurales, vont rapidement confier la gestion des déchets à des syndicats intercommunaux, faisant changer ce service public d'échelle opérationnelle.

1.3. L'environnement global et la protection des ressources deviennent un objectif

Cet objectif environnemental va progressivement être élargi. De la protection des ressources locales en 1975, on passe à la préservation des ressources globales à partir de 1992 (principe en réalité déjà acté en 1975 mais non mis en œuvre) : une « *nouvelle philosophie de gestion des ressources commence à transformer la gestion des déchets*⁶ ». La première filière de recyclage est mise en place : la filière REP (Responsabilité Élargie du Producteur) des emballages (collecte sélective), où le producteur de l'objet à la source du déchet, devient financièrement responsable de son élimination. L'objectif est alors de préserver l'environnement global en recyclant, donc en évitant l'extraction de matières premières nouvelles. Ces filières de recyclage vont progressivement se développer jusqu'à atteindre le nombre de 28 prévues en 2025 (meubles, déchets électroniques, textiles, mégots, bâtiment...). Les filières REP sont alors organisées par les éco-organismes, eux-mêmes financés par les entreprises qui mettent sur le marché les objets concernés, répercutant ce prix sur le consommateur.

En parallèle à cette entrée d'acteurs extra-publics, la gestion des déchets passe de façon impérative à l'échelon intercommunal avec la loi NOTRE de 2015. L'objectif environnemental global qui structure aujourd'hui l'essentiel des objectifs de la gestion des déchets évolue encore depuis les années 2010 avec la montée en puissance de politiques de réduction des déchets, puisque les vertus du recyclage ne seront pas suffisantes pour répondre aux enjeux

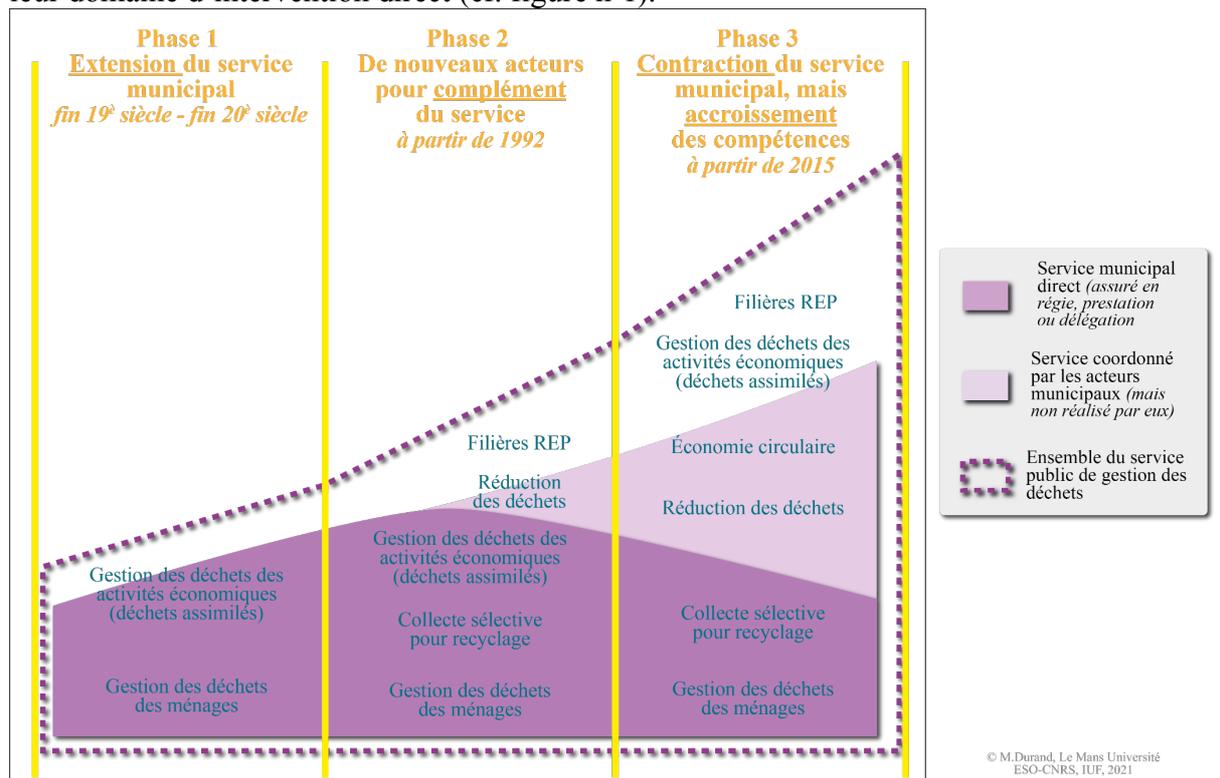
⁵ GOUHIER J., 1986, *Du déchet à la rudologie*, Le Mans : GEDEG, 114p.

⁶ FUREDY, C., 1995, One world of waste: should countries like India solve solid waste problems through source separation? in *Enriched by South Asia: celebrating 25 years of scholarship*. Montreal: Canadian Asian Studies Association, p. 87-107.

environnementaux globaux. Ces actions sont en grande partie externalisées auprès d'associations ou de structures de l'économie sociale et solidaire.

2. Les limites mouvantes du service public de gestion des déchets

Les évolutions actuelles montrent que le service public est assuré par des acteurs variés allant bien au-delà des seules collectivités locales. Ces évolutions, également observées à l'international⁷, permettent en France d'accueillir un nombre de missions croissantes, sous la responsabilité des collectivités locales qui diversifient leur champ d'actions, tout en restreignant leur domaine d'intervention direct (cf. figure n°1).



2.1. Phase 1 : extension du service municipal

Depuis les premières actions de collecte municipale des déchets à la fin du 19^{ème} siècle, en allant jusqu'aux mesures visant à la protection de l'environnement à la fin du 20^{ème} siècle, le service municipal s'est progressivement étendu. Cette période correspond notamment au renforcement d'institutions municipales politiquement autonomes. La loi de 1975 a ainsi permis de généraliser le service municipal de gestion des déchets pour tous les habitants, voire même de collecter une part importante des déchets des entreprises. En 2020, 20% des déchets ménagers et assimilés (DMA) collectés par les collectivités, sont en réalité constitués de déchets « assimilés » aux ordures ménagères⁸, c'est-à-dire des déchets produits par les petites entreprises. Cette période se caractérise donc par la consolidation de l'activité de ces services, parfois à travers des entreprises prestataires tels que les géants internationaux des « services à

⁷ DURAND M., CAVÉ J., SALENSON I., 2021, *Service public ou communs ? Les limites mouvantes de la gestion des déchets dans les pays du Sud*, Géocarrefour n°95/1, 23p.

⁸ ADEME, 2020, *Chiffres clefs des déchets 2020*, Angers : ADEME, 80p.

l'environnement » (Veolia et Suez), ou des entreprises nationales en fort développement sur le recyclage (Séché, Derichebourg, Paprec-Coved Environnement, etc.).

Cette phase d'extension du service municipal peut s'observer à travers l'accroissement pendant plusieurs décennies du nombre d'installations de traitement des déchets. Les installations de stockage des déchets (ISD, anciennement appelées Centres d'enfouissement ou encore décharges municipales) sont ainsi passées d'environ 150 en 1975 à 500 dans les années 1990⁹. Sur la même période, les incinérateurs (aujourd'hui majoritairement des Usines de Valorisation Énergétique) sont également passés de moins de 100 à presque 300. Ces deux installations visent avant tout à répondre aux objectifs sanitaires et de préservation de l'environnement local. Concernant l'objectif de préservation de l'environnement global (le recyclage), on retrouve le même phénomène, avec un petit décalage dans le temps. C'est ainsi que le nombre de déchetteries a très largement augmenté, passant de 500 dans les années 1980 à 4 648 en 2016.

Ces installations permettent de massifier les flux de déchets collectés et d'avoir un maillage territorial fin pour capter tous les gisements. La production d'ordures ménagères a fortement augmenté, passant de 180 kg par habitant et par an en 1960, à un pic de 350 kg en 2004. La phase d'extension du service municipal a donc permis d'accompagner cette forte croissance de production de déchets sans tri ni valorisation poussés (et donc sans prise en compte des enjeux environnementaux globaux), mais avec une sécurisation des modes de collecte et de traitement (priviliégiant donc les objectifs sanitaires et d'environnement local).

2.2. Phase 2 : entrée en jeu d'acteurs tiers pour compléter le service municipal

A partir des années 1990, la prise en compte des objectifs de protection de l'environnement global va profondément modifier la structuration du service public de gestion des déchets. Le service municipal (devenu intercommunal) va continuer à croître pour répondre à des missions de plus en plus nombreuses et complexes. Il va être au premier plan dans la mise en œuvre des nombreuses filières de recyclage. Les budgets des collectivités locales vont ainsi augmenter continûment entre 1990 (4 milliards d'euros de dépenses totales de gestion des déchets en France) et aujourd'hui (17,6 milliards d'euros en 2016). Le service dans son ensemble continue à croître du fait du développement de nouvelles filières REP de recyclage (4 filières en 2005, 28 à l'horizon 2025).

Toutefois, il passe progressivement d'une logique de quantité à une logique de qualité. Le nombre des installations évoquées précédemment va commencer à décroître à partir des années 1990, sans pour autant modifier (au départ) leur capacité de traitement. Il s'agit de développer des installations plus grandes et plus exigeantes d'un point de vue des normes environnementales notamment. On considère dans cette deuxième phase qu'il n'est plus nécessaire d'avoir un maillage territorial aussi fin que précédemment pour être certain que chaque individu, chaque collectivité, chaque entreprise, apporte bien le déchet dans l'endroit approprié. Le geste de dépôt du déchet au bon endroit est jugé comme étant acquis ; il est désormais temps d'améliorer la qualité du tri et du traitement. C'est ainsi que le nombre d'installations va fortement réduire, passant, entre 1993 et 2016, de 500 à 218 décharges et de presque 300 à 124 incinérateurs.

Concernant les déchetteries, la décroissance est aujourd'hui amorcée, avec le même décalage dans le temps que précédemment, du fait de leur construction plus récente. Leur nombre est stabilisé à un palier autour de 4 600 déchetteries depuis 2007. Il est monté jusqu'à

⁹ ADEME, 2020, *Chiffres clefs des déchets 2020*, Angers : ADEME, 80p.

4 648 en 2016 et commence légèrement à redescendre à 4614 en 2017. Cette baisse va probablement s'accélérer dans les années à venir car de nombreux territoires sont en réflexion pour remplacer leurs nombreuses premières petites déchetteries, devenant obsolètes, par de plus grandes installations moins nombreuses. L'objectif est de faire davantage de place aux nouvelles filières de tri, et d'y intégrer des pratiques de récupération et de réemploi (facilitées par la loi AGECE de 2020). Cette baisse est également l'expression de la montée en compétences d'intercommunalités plus grandes sur le sujet, permettant davantage de mutualisation entre communes.

Le phénomène est similaire pour les centres de tri des déchets (recevant les déchets issus de la collecte sélective des emballages). Leur nombre semble également avoir atteint un palier depuis les années 2010 avec presque 400 installations. Il est également fort probable qu'ils amorcent une décroissance numérique, puisque la consigne nationale donnée par Citeo (éco-organisme de la filière emballage) est qu'un centre de tri puisse couvrir entre 500 000 et 1 millions d'habitants (contre en moyenne 250 000 habitants aujourd'hui). L'enjeu est encore une fois d'aller vers un tri de meilleure qualité et à moindre coût, estimant que l'habitude du tri est à présent suffisamment intégrée par les acteurs du domaine pour que la distance aux installations ne constitue plus un frein. De plus, la planification territoriale de prévention et de gestion des déchets était jusqu'en 2015 une compétence des départements. Elle est aujourd'hui une compétence des régions, incitant également à une mutualisation plus large des équipements.

Lors de cette deuxième phase, encore à l'œuvre aujourd'hui, le développement des filières de recyclage se fait pour l'essentiel à travers les filières REP. Seuls les déchets organiques (déchets verts et biodéchets) y échappent pour le moment. Ces filières sont structurées par les éco-organismes, eux-mêmes fondés et dirigés par les entreprises productrices et metteurs sur le marché de biens de consommation. Les géants de l'agro-alimentaire sont ainsi les actionnaires de l'éco-organisme Citeo pour les filières alimentaires, les producteurs d'appareils électroménagers ou informatiques sont les actionnaires des éco-organismes Écosystem et Écologic pour les DEEE (Déchets d'Équipements Électriques et Électroniques), etc. Or ces acteurs confient l'essentiel des missions de collecte des déchets aux collectivités locales. Avec un apport de 1,3 milliard d'euros aux collectivités locales en 2017, les éco-organismes participent à hauteur de 14% du financement du service public de gestion des déchets (9,7 milliards) en France. Ils ont également une influence financière, technique et opérationnelle sur les prises de décision des collectivités.

2.3. Phase 3 : la volonté de mise au second plan des acteurs publics

Enfin, une troisième phase de structuration du service public est en train d'émerger sur les territoires, où le service public de gestion des déchets continue d'étendre son périmètre, tout en cherchant à restreindre le domaine d'intervention direct de l'action municipale. Cette dynamique s'opère sous l'égide de la notion d'économie circulaire, allant des actions de réduction des déchets jusqu'à celles d'écologie industrielle et territoriale (EIT).

Le périmètre d'intervention des collectivités locales s'élargit, parfois de façon obligatoire (avec l'obligation pour les intercommunalités d'avoir une politique de prévention, ou pour les régions de construire un plan d'action économie circulaire), parfois de façon plus facultative (les actions d'EIT menées par les intercommunalités ou de soutien actif aux initiatives d'économie circulaire dans les régions). Les équipes des services « déchets » des régions s'étoffent ainsi fortement. Les intercommunalités se dotent de chargés.e.s de missions pour accompagner les associations dans leurs actions de compostage collectif, de sensibilisation au zéro déchets, mais aussi les entreprises dans de nouvelles démarches d'éco-conception ou de tri. De véritables plans stratégiques sont définis dans différents domaines.

Le premier grand champ d'action concerne la réduction des déchets par les consommateurs (zéro déchet...) ou par les entreprises (éco-conception...). Le second champ d'action cherche plutôt à accompagner les individus ou les entreprises afin de sortir certains gisements de déchets de la collecte municipale. C'est ainsi que le compostage *in situ* est favorisé dans les logements individuels, dans les résidences collectives, dans certains restaurants, permettant de soustraire des tonnages qui représentent 32,8% des ordures ménagères résiduelles¹⁰. C'est pourquoi les actions d'EIT, ayant initialement pour objectif la mutualisation de flux de matière et d'énergie entre entreprises, se résument souvent à mettre en place une collecte mutualisée des déchets. Les déchets assimilés (des entreprises) représentent en moyenne 20% des tonnages de déchets collectés par les municipalités. Faire en sorte que les entreprises gèrent elles-mêmes ces déchets permettrait de restreindre le champ d'action municipal. Les intercommunalités ont historiquement largement collecté les déchets des entreprises et des administrations pour les soutenir dans leur développement et attirer des emplois. Ce service, légalement non obligatoire, pèse aujourd'hui fortement sur les finances publiques qui souhaiteraient s'en défaire. Si les entreprises sont censées payer une Redevance Spéciale pour cette collecte, très peu de territoires la mettent en application car c'est un sujet politiquement trop sensible.

L'ensemble de ces actions permettent d'illustrer une double logique territoriale. D'une part la notion d'économie circulaire invite les collectivités locales à élargir leur regard sur des actions auxquelles elles ne s'intéressaient pas par le passé : coordonner des démarches d'écoconception ou d'EIT, coordonner l'intervention d'associations auprès des consommateurs... D'autre part une pression sur les finances publiques invite les collectivités à chercher à se désengager de tout ce qu'elles pourraient confier directement aux habitants (le compostage, le réemploi) ou aux entreprises (la gestion de leurs propres déchets). Elles sont pour cela accompagnées d'évolutions légales qui imposent des règles toujours plus fortes (mais partiellement appliquées) aux entreprises pour trier les principaux flux de déchets (5 flux) ou concernant les gros producteurs de biodéchets (les restaurants...). Le service municipal de gestion des déchets tend ainsi à se recentrer sur son cœur de mission pour la partie opérationnelle (la collecte des ordures ménagères) tout en élargissant son champ de vision sur l'ensemble du processus de production et de consommation avec l'économie circulaire.

Cette logique est également fortement présente avec les nouvelles filières REP. En effet, les premières filières REP (les emballages) sont dites « financières ». C'est-à-dire qu'elles financent la collecte et la valorisation des déchets concrètement réalisée par d'autres (essentiellement les collectivités). Les dernières filières REP sont plutôt dites « opérationnelles », consistant pour l'éco-organisme à réaliser lui-même (généralement à travers un prestataire privé) les actions d'enlèvement et de traitement des déchets. Si ces nouvelles filières entrent alors dans le spectre de l'action municipale (par exemple en prévoyant de l'espace dans les déchetteries), leur gestion logistique et matérielle n'est pas directement assurée par la collectivité. L'installation en déchetterie d'acteurs du réemploi (souvent issus de l'économie sociale et solidaire), alimente également cette logique d'augmentation du périmètre tout en externalisant certaines missions.

Conclusion

Le service public de gestion des déchets a évolué avec le temps, passant d'une simple logique de collecte à une logique de traitement plus complexe, intégrant la valorisation des déchets, notamment sous forme de recyclage, mais aussi le réemploi. Le rôle des municipalités a donc été étendu par la nécessité d'encadrer, voire de stimuler l'ensemble de ces activités. Le

¹⁰ ADEME, 2020, *Chiffres clefs des déchets 2020*, Angers : ADEME, 80p.

service municipal a ainsi accru ses activités de coordination, de sensibilisation des populations, d'accompagnement de démarches d'économie circulaire auprès des entreprises, de soutien aux associations, ou encore d'intermédiaire entre les filières REP et les déchets qu'elles visent. Pour autant il s'agit là davantage d'actions de coordination et moins d'intervention directe.

Dans le même temps, en effet miroir, le service municipal de gestion des déchets cherche à l'inverse à se réduire. Le périmètre de collecte, de transport et de traitement directement assuré par la collectivité (ou ses prestataires) reste stable, avec même quelques velléités de le réduire, par exemple concernant les déchets des entreprises ou les biodéchets des ménages. C'est donc cette double logique d'extension du périmètre du service public et de contraction du périmètre du service municipal qui structure aujourd'hui la gestion des déchets.

Au-delà du service public, la gestion des déchets revêt également des objectifs portés par des acteurs tiers, associations ou entreprises, généralement de nature sociale et économique. Si ces derniers ne rentrent pas dans le cadre de l'action des municipalités, ils ont aujourd'hui un réel impact sur son fonctionnement.