Etude sur la définition du périmètre du Service Public de Gestion des Déchets à Paris

Louis-Marie Denoyel, Marion Duval, Gabrielle Koehl, Jean-Baptiste Lienhart, Lancelot Ripley

▶ **To cite this version:**

Louis-Marie Denoyel, Marion Duval, Gabrielle Koehl, Jean-Baptiste Lienhart, Lancelot Ripley. Etude sur la définition du périmètre du Service Public de Gestion des Déchets à Paris. 2018. hal-01856072

HAL Id: hal-01856072
https://enpc.hal.science/hal-01856072

Submitted on 9 Aug 2018

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.

Etude sur la définition du périmètre du Service Public de Gestion des Déchets à Paris

Synthèse par le Groupe d'Analyse d'Action Publique du Mastère PAPDD, année 2017-2018.
Pour le compte de la Direction de la Propreté et de l'Eau (DPE) de la Ville de Paris.

Louis-Marie DENOYEL, Marion DUVAL, Gabrielle KOEHL, Jean-Baptiste LIENHART, Lancelot RIPLEY

Encadré par Monsieur Olivier COUTARD, Directeur de recherche au CNRS

En France, les collectivités territoriales possèdent les compétences de collecte et de traitement des déchets ménagers et assimilés. Cependant, les déchets ménagers assimilés (DMA dans la suite), à savoir ceux produits par des activités économiques et possédant les mêmes caractéristiques que les déchets des ménages, sont définis par la législation en laissant une marge d'interprétation importante. C'est pourquoi, dans le cadre du suivi de l'application du décret « 5 flux », le ministère de la Transition écologique et solidaire (MTES dans la suite) a organisé une concertation sur la définition et les limites du Service Public de Gestion des Déchets (SPGD dans la suite).

La commande de la Ville de Paris s'articule en deux temps : une première phase s'intéresse aux positionnements stratégiques des acteurs de la collecte autour de la concertation du MTES, et une seconde sur l'analyse quantitative des impacts financiers d'une redéfinition du SPGD à Paris. Nous avons ainsi réalisé une série d'entretiens semi-directifs permettant d'obtenir une cartographie des positionnements d'acteurs, puis une étude des données fournies par la Ville de Paris sous la forme de scénarios envisageables à l'issue de la consultation. Nos travaux quantitatifs proposent un outil permettant d'évaluer les impacts physiques (en termes de volumes de collecte exclus du SPGD) et financiers (en termes de pertes de recettes et d'économies de dépenses) de la fixation d'un seuil maximal de définition des DMA.

Quel système de gestion des déchets en France ?

En France, selon le Code Général des Collectivités Territoriales (article L 2224-1), la gestion des DMA (collecte, transport, traitement) relève des compétences des collectivités si la collecte n'induit pas de « sujétion technique particulière ».

Dans une logique d'optimisation des outils de collecte, il peut être très intéressant (financièrement ou d'un point de vue écologique) pour une collectivité locale d'augmenter ses volumes de collecte. Cependant, aucun texte législatif n'indique ce qu'est une « sujétion technique particulière », qui est de fait laissé à la libre appréciation des blocs communaux.

Lors de réunions au MTES portant sur les difficultés d'application du décret « 5 flux » du 10 mars 2016 – visant à contraindre au tri les activités économiques produisant plus de 1 100 L de déchets par semaine – des parties prenantes de la collecte ont relevé un supposé flou législatif et un manque de jurisprudence sur le périmètre du SPGD entrainant une désincitation à l'entreprise privée. C'est dans ce contexte qu'une consultation

sur les limites du SPGD a été initiée par le MTES pour revenir sur des points litigieux :

- Quelle définition des DMA, quel volume limite appliquer, et jusqu'où va la « similarité de nature » ?
- Qu'est-ce qui constitue une « sujétion technique particulière » ?
- Qui et comment prouve-t-on une carence d'initiative privée ou une situation d'intérêt général ?

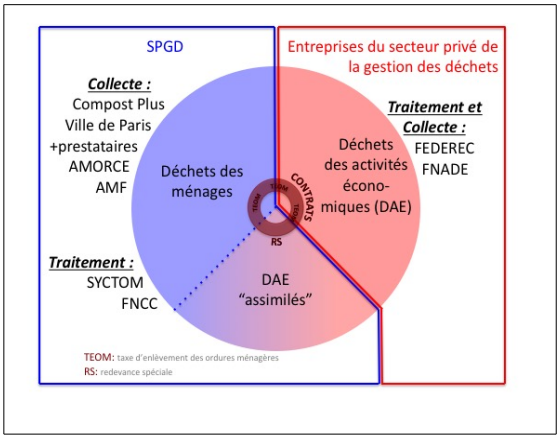
Les particularités de la collecte parisienne :

La collecte parisienne se caractérise par une intervention double : la moitié des arrondissements parisiens sont collectés par la Ville de Paris en régie (personnel et matériel publics), l'autre moitié est assurée par des prestataires privés, rémunérés selon les volumes collectés.

Le SPGD est financé par une taxe et une redevance spéciale. La taxe d'enlèvement des ordures ménagères et assimilées porte sur toutes les propriétés soumises à la taxe foncière et son montant se base sur la valeur cadastrale des biens. La redevance spéciale concerne les déchets des activités économiques. Elle est nulle pour les restaurateurs proposant au public une consommation alimentaire sur place ainsi que pour les entreprises produisant moins de 330 L de déchets par jour.

Etude des positionnements des parties prenantes de la collecte des déchets.

Afin de pouvoir cartographier les positionnements des différentes parties prenantes de la collecte, nous avons mené une série d'entretiens semi-directifs avec certains acteurs concernés par la concertation du MTES. Notre échantillon regroupe des acteurs institutionnels, des représentants des collectivités et des entreprises privées de la gestion des déchets. Les entretiens, menés en face à face ou par téléphone, s'appuyaient sur une grille d'entretien non communiquée aux personnes interrogées afin d'éviter un discours préparé et lissé d'avance.



Acteurs de la consultation rencontrés

L'interprétation des entretiens révèle deux grandes catégories d'acteurs.

Les discours et positions des personnes rencontrées ont été analysés selon les critères thématiques précédemment identifiés comme les points litigieux de la consultation (points cités plus haut). Cela a permis de confirmer l'existence de deux grandes catégories d'acteurs : les associations de collectivités, souhaitant le statut quo et une flexibilité du SPGD, et les fédérations représentant les entreprises privées de la gestion des déchets souhaitant une délimitation plus nette du périmètre du SPGD.

La FNADE et la FEDEREC sont deux fédérations qui portent les intérêts des entreprises privées investies dans le champ de la collecte des déchets et forment une **1ère catégorie d'acteurs**. Elles souhaitent l'application effective de la réglementation existante, c'est-à-dire que l'obligation pour les collectivités de fixer et de publier un seuil maximal de déchets assimilés, pouvant être collectés par le SPGD, soit appliquée sous contraintes de sanction. Elles considèrent les entreprises privées souvent plus aptes à valoriser de façon optimale les déchets, et ainsi à contribuer à l'économie circulaire, que ne peuvent l'être les collectivités. Par ailleurs, la FNADE et la FEDEREC considèrent les sociétés privées autant à même d'optimiser les trajectoires de collecte, et capables de proposer une flexibilité horaire importante. Enfin, pour éclaircir le périmètre du SPGD, ces deux fédérations se satisfont d'un guide.

Une **2nde catégorie d'acteurs** est composée d'associations de collectivités (la FNCC, l'AMF, CompostPlus, AMORCE) et de la Ville de Paris. Ces acteurs, qui fédèrent principalement des pouvoirs publics, portent en commun la volonté de laisser aux collectivités en charge de la collecte publique des déchets un maximum de flexibilité. Ces dernières préfèrent conserver la liberté de fixer ce seuil au niveau local, en cohérence avec les caractéristiques propres à leur territoire. De même, s'agissant de la définition des « sujétions techniques particulières », les collectivités territoriales souhaitent que celles-ci puissent être interprétées selon le contexte local. Pour elles, des contraintes plus strictes sur la collecte publique ne leur permettraient pas de l'optimiser. Par ailleurs, ces associations sont favorables à la publication par le MTES d'un guide ou d'une Foire Aux Questions, non règlementaire.

Le MTES en position d'arbitre de la consultation.

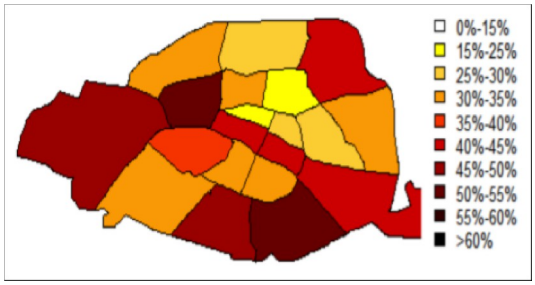
Si le MTES en tant qu'organisateur de la concertation se positionne en arbitre de celle-ci, son avis n'est néanmoins pas neutre. Le ministère assume la marge de manœuvre laissée aux collectivités dans la législation : il ne la considère pas comme un « flou », comme ne le font d'autres parties prenantes de la collecte des déchets, mais comme un espace de définition par les collectivités locales très encadré par la loi. Sur le plan écologique, contrairement à certaines collectivités, il est d'avis que les enjeux se situent au niveau du recyclage des déchets plutôt qu'à celui du bilan carbone des collectes – ce qu'il traduit dans sa feuille de route économie circulaire. Enfin, à travers cette concertation, il souhaite pouvoir clarifier le rôle de chacun des acteurs de la collecte. Ces deux derniers points sont jugés comme prioritaires par le MTES.

Les impacts financiers d'une redéfinition du périmètre du SPGD.

La thématique du seuil de définition des DMA est au cœur de la concertation. Le décret « 5 flux » prévoit que les collectivités fixent elles-mêmes la quantité maximale de déchets qu'elles peuvent collecter. La marge de manœuvre permise par la réglementation ouvre le champ à différents scénarios de fixation du seuil ; nous en donnons ici un aperçu dans le cadre de la collecte parisienne.

À partir des données de dotation en bacs de collecte de la Ville de Paris, nous identifions des seuils pouvant être choisis par la capitale. Nous avons choisi quatre valeurs de seuil, représentatives de la production de déchets d'un immeuble de particuliers : la médiane, la moyenne, le double de la médiane, et le neuvième décile. Nous quantifions ensuite l'impact du choix d'un tel seuil sur la collecte en termes physiques, en évaluant les volumes exclus du périmètre du SPGD, et en termes financiers, en mesurant l'évolution des recettes et dépenses résultant de la sortie du SPGD d'un certain volume de DMA.

L'identification des volumes sortant du SPGD se fait par le calcul de la quantité de déchets produite par chaque professionnel, qui est ensuite comparée au seuil choisi.



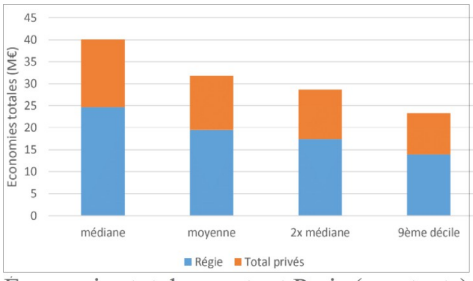
Pourcentages de volume de DMA sortant du SPGD, pour un seuil fixé au double de la médiane

Pour cette étape, on ne s'intéresse pas au volume réellement collecté mais à celui pouvant être collecté, calculé en multipliant les volumes des bacs fournis par leur fréquence de collecte. Cela surestime la production, mais permet d'assurer que l'organisation du SPGD est adaptée pour collecter les volumes restant. Sur la carte ci-dessus figurent des volumes de DMA sortant du SPGD par arrondissement pour un seuil fixé au double de la médiane (exprimés en pourcentage des volumes de DMA initialement présents).

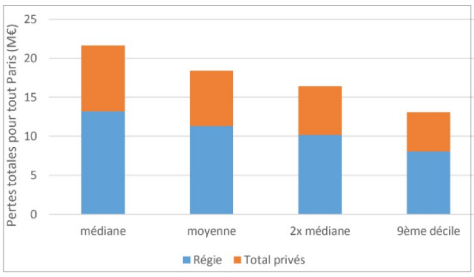
Pour évaluer les impacts financiers, il nous faut convertir ces volumes théoriquement collectés en tonnages réels. A cette fin, nous avons utilisé les données des masses volumiques moyennes de

chaque flux de déchets (fournies par la DPE) pour calculer des tonnages maximaux. Puis nous avons comparé les valeurs des tonnages obtenues pour l'ensemble de la ville de Paris aux valeurs présentées dans le RPQS ; ceci nous permet d'obtenir une approximation des taux de présentation et de remplissage par flux de déchets que nous pouvons ensuite appliquer à chaque producteur de déchets. Les pertes comptabilisent le manque à gagner sur la redevance spéciale, la revente de déchets recyclables et les contributions des producteurs, tandis que les économies se font via la diminution des coûts de collecte, en faisant la distinction entre régie et prestataires privés, et des coûts de traitement. Nos travaux quantitatifs nous permettent d'obtenir des résultats précis, excepté dans le cas de la collecte en régie. En effet, nous disposons sur ce volet de prix à la tonne qui prennent en compte l'optimisation actuelle, l'amortissement des bennes ainsi que le coût du personnel. Ces prix sont sensibles à des variations de tonnage puisque le matériel et les salariés doivent être conservés et que l'optimisation est croissante avec la taille des gisements. Les économies que nous avons calculées, présentées dans les graphiques ci-après, sont donc surestimées.

Notre travail permet de proposer et de tester des seuils en cohérence avec le contexte parisien, laissant à la Ville de Paris la possibilité d'en choisir un au plus proche de sa politique.



Économies totales sur tout Paris (montants)



Pertes totales des recettes pour tout Paris (montants)

Conclusion

L'organisation opérationnelle du SPGD se présente en France sous des visages aussi divers que la multiplicité des blocs communaux qui en sont responsables. La réglementation a conservé une attention à cette variété des systèmes en accordant une marge de manœuvre significative aux collectivités.

S'il n'est pas certain que cette consultation ait un impact contraignant sur l'organisation logistique ou financière de la collecte, elle aura tout de même permis un échange approfondi entre toutes les parties prenantes et révélé quelques lignes directrices de la pensée du ministère. Deux éléments ressortent en particulier : le ministère souhaite travailler à l'amélioration de la qualité et de l'efficacité du recyclage, et il entend orienter la réflexion sur le financement de la collecte vers une part croissante de tarification incitative pour passer d'une logique de taxation à une logique de rémunération du service rendu.

Le premier élément transparaît d'ailleurs dans la démarche du ministère qui, de façon cohérente, inscrit cette consultation sur le périmètre du SPGD dans le cadre plus général du travail sur la production d'une feuille de route sur l'économie circulaire au niveau national.

Références juridiques

Décret n° 2016-288 du 10 mars 2016 portant diverses dispositions d'adaptation et de simplification dans le domaine de la prévention et de la gestion des déchets

Plan économie circulaire de Paris, 2017-2020

Rapport annuel sur le prix et la qualité du service de gestion des déchets à Paris 2016