

# Collectivités et prestataires de services : Enquête exploratoire pour la collecte des déchets ménagers

Rémi Barbier\*, Olivier Houiste\*\* et Marie-Pierre Lavoillotte\*\*\*

\* Maître de conférences

UMR Cemagref-ENGEES en Gestion des services publics,  
Ecole nationale du génie de l'eau et de l'environnement de Strasbourg (ENGEES)  
1, quai Koch BP 61039  
67070 Strasbourg Cedex

\*\* Ingénieur, chef de l'unité assainissement-hydraulique  
Direction départementale de l'agriculture et de la forêt des Yvelines

\*\*\* Juriste  
Université de Bourgogne

Pour toute correspondance : remi.barbier@cemagref.fr

## Résumé

L'exploitation privée de la collecte des déchets municipaux est peu étudiée. L'article, basé sur plusieurs études empiriques dont un questionnaire adressé à un échantillon de collectivités, s'attache à explorer cette problématique. Il précise les enjeux stratégiques de la relation entre collectivités et prestataires en suivant le déroulement concret d'une prestation, de la préparation du projet de marché au contrôle de son exécution, en passant par le choix du prestataire.

### Mots-clefs

Achat public, déchets municipaux, collecte, régulation, prestation de service

## Summary

*Private management of local waste has been scarcely studied although this question shows an original technico-institutional pattern in the field of local urban management. Under the rule of the "Code des marchés publics", arrangements are made on a pluri-annual basis. Such a legal framework is supposed to imply competitive procedure and thus to strengthen the decision making process of local authorities. Yet, the actual control of public authorities over this relationship is put under question. This article — based on a number of empirical studies — deals with this matter. It reveals what is at stake by studying closely the actual process of a contract between a local authority and a firm.*

La gestion des services publics locaux en réseau fait l'objet de vifs débats depuis une quinzaine d'années, notamment sous l'angle des rapports entre les collectivités locales et les groupes de services [Martinand (2001)].

Si le cas de la délégation de service public dans le domaine de l'eau a été abondamment analysé, tel n'est pas le cas du service d'élimination des déchets, et notamment de la collecte des déchets ménagers à laquelle nous nous intéresserons ici (1). Pourtant, le recours à la prestation de service y est largement répandu, les opérateurs privés collectant environ 64 % du tonnage des déchets non dangereux (2). Dans le cadre de cet article, nous rendons compte de la manière dont se déroule, « au concret », la relation entre l'autorité organisatrice du service (la collectivité) et l'entreprise privée qui se voit confier par contrat le soin d'effectuer la prestation de collecte. Nous mobilisons pour cela les résultats d'une enquête exploratoire effectuée en 2003 sur un échantillon de contrats (cf. présentation en annexe). Après avoir fixé quelques points de repère, nous passerons donc en revue les différentes étapes d'un processus de contractualisation, de la préparation du projet de contrat au suivi de son exécution, en passant par l'appel d'offres.

### Les contrats de prestation : points de repère

Pour l'achat de prestations de collecte des déchets, les collectivités sont soumises au Code des marchés publics. Ce cadre institutionnel vise notamment à instaurer une situation de concurrence qui doit garantir la « bonne utilisation des deniers publics ». Mais l'atteinte de cet objectif est, en pratique, conditionné par deux facteurs : d'une part la structure de l'offre industrielle de services ; d'autre part la recherche effective par les collectivités de l'efficacité économique. Qu'en est-il dans notre cas de figure ?

En ce qui concerne la structure industrielle, M. Attar (1999) mentionne deux opérateurs privés dominants et quinze autres « significatifs ». Cette forte concentration (3) semble par ailleurs structurellement durable.

Ch. Defeuilley (2002) a en effet décrit les stratégies de rachats ciblés des deux groupes leaders, visant à ne « pas laisser d'opportunités aux entrants [sur le marché] de racheter de petites entreprises indépendantes, cibles potentielles capables de devenir les têtes de pont de leur développement », ainsi que leurs « politiques commerciales agressives » dès lors qu'ils se sentaient menacés par un nouvel entrant ou la montée en puissance d'un concurrent. En conséquence, le déséquilibre d'expertise et de moyens entre cette offre concentrée et une demande très éclatée peut conduire les collectivités à se retrouver tributaires d'un partenaire contractuel puissant, susceptible de leur imposer ses conditions, notamment financières (4).

Quant à la recherche de l'efficacité économique par les collectivités, il apparaît en premier lieu que ces dernières ne sont pas toujours en mesure de mobiliser les ressources humaines et/ou financières qui leur permettraient d'une part de définir précisément leurs besoins et le niveau de prestation attendu, et d'autre part de contrôler le déroulement de la prestation et d'inciter le prestataire à respecter les clauses contractuelles (5). Cet aspect a notamment été souligné par la Cour des comptes dans son rapport public de 2002, qui met en exergue le manque de préparation des contrats et une exécution contestable du service. En second lieu, la complexité même du Code des marchés publics, ses changements fréquents (6) et le risque d'incrimination pénale pour délit de favoritisme qui pèse sur les élus ont pu contribuer à faire passer l'objectif de sécurisation juridique au premier rang des priorités, au détriment de la recherche de l'efficacité économique. Ce phénomène a par exemple été souligné par Desmazes et Kalika (1999) à propos des achats de fournitures, et on peut supposer qu'il joue également dans le domaine des déchets.

Afin de mieux cerner ces enjeux, dans un contexte de hausse du prix du service et de sensibilité croissante des usagers au rapport coût-efficacité, nous avons réalisé, avec le soutien de l'ADEME (Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie), une enquête par voie postale avec un questionnaire semi-ouvert sur un échantillon de contrats de collecte [Houiste (2003)]. Cette enquête a été accompagnée d'entretiens qualitatifs auprès de responsables de collectivités ou de prestataires de service. Les contrats étudiés ont été sélectionnés à partir de la base ADEME recensant les publicités parues dans le Journal officiel de l'Union européenne (JOUE) et/ou dans le Bulletin officiel des annonces des marchés publics (BOAMP). Au total, nous avons pu traiter 33 questionnaires sur 65 envoyés (cf. annexe). Nous présentons ci-après les principaux résultats en suivant la chronologie d'un processus de contractualisation.

### **La préparation du contrat, un investissement restreint des collectivités enquêtées**

Démarrons la présentation des résultats avec la phase de préparation du contrat. L'enquête indique que celle-ci fait l'objet d'un investissement restreint de la part des collectivités : la moitié des contrats (52 %) ne sont précédés d'aucune

formalisation écrite d'une éventuelle réflexion préalable (mise à plat des données de l'opération, des besoins et exigences...), et très peu d'études sont effectuées à ce stade : des études d'opportunité ou de faisabilité ont été réalisées pour seulement 37 % des contrats. Certes, ces données s'expliquent partiellement par le fait que, pour l'essentiel (85 %), les contrats étudiés prennent la suite d'un marché déjà existant, les répondants estimant alors que les données nécessaires sont déjà connues. Mais cet argument est contestable, notamment si on se place dans une logique d'optimisation continue des moyens. On rejoint ici le constat dressé par Defeuilley (2002) selon lequel « les renouvellements ne sont pas considérés comme des moments essentiels de la relation contractuelle permettant d'effectuer des comparaisons et de procéder à des évaluations périodiques de l'entreprise en place ». Au final, on retrouve bien le constat global d'une insuffisante préparation des contrats établi par la Cour des comptes.

Toujours dans cette phase amont, la collectivité doit opter pour un type de contrat. A ce stade, elle a la possibilité d'exprimer un double choix stratégique : celui de la stimulation de la concurrence tout d'abord, à travers l'allotissement sur une base technique et/ou géographique : cela concerne 56 % des contrats de notre échantillon ; celui de la recherche de souplesse ensuite, à travers les clauses de reconduction des prestations (40 % des contrats de notre échantillon) ou le fractionnement du marché (en tranches ou en bons de commande, situations absentes de notre échantillon). Comme on a pu le vérifier, le fait d'allotir augmente effectivement le nombre de dossiers de consultations retirés ou envoyés aux prestataires, le nombre de plis reçus, le nombre de candidatures retenues après examen et le nombre d'offres recevables. Il engendre donc une ouverture plus importante à la concurrence. Mais, comme le souligne Caillaud (2002), « il existe un risque à faire des découpages en lots homogènes, vecteur de développement d'ententes », et donc de coûts élevés. Par ailleurs, la multiplication des intervenants peut conduire à l'émergence de difficultés de coordination et à des « problèmes orphelins (7) ». On le voit, l'équilibre peut être délicat à trouver.

Les acteurs publics interrogés lors des entretiens s'accordent sur la nécessité de définir précisément la prestation attendue : non seulement la concurrence peut alors se développer sur des bases solides (8), mais cela permet également de limiter les risques ultérieurs de contentieux, ainsi que les recours aux avenants ou aux ajustements informels. Mais il n'en demeure pas moins que les collectivités ont la possibilité de faire porter leurs efforts sur deux options très différentes : soit sur ce que les professionnels appellent le « descriptif », c'est-à-dire la définition très précise des moyens que la collectivité souhaite voir mettre en œuvre pour obtenir le résultat escompté ; soit au contraire sur la définition d'objectifs précis et d'un protocole de contrôle de la performance. Si la première option tend à transformer le prestataire en exécutant (« loueur de bennes »), la seconde permet à la collectivité de bénéficier de son savoir-faire, puisque c'est lui qui se charge en partie de l'élaboration des clauses techniques (9).

Dans ce cas, l'équilibre de la relation contractuelle suppose que la collectivité soit en mesure de comparer des schémas différents et de se réappropriier l'offre retenue pour en effectuer le suivi. Se pose en outre la question du coût de cette prestation intellectuelle pour les entreprises, dont l'importance peut constituer une réelle barrière à l'entrée et donc limiter l'intensité concurrentielle (10).

Enfin, en ce qui concerne la rédaction proprement dite du projet de marché, dans 44 % des cas, la collectivité n'a pas fait appel à un conseil externe, moins en raison de compétences jugées suffisantes en interne que pour des raisons de coûts et de délais. Les directions départementales de l'agriculture et de la forêt (DDAF) et les bureaux d'études privés sont les principaux conseils des collectivités interrogées, sensiblement à égalité. L'utilisation d'une documentation spécialisée (le contrat d'une autre collectivité, un guide technique...) n'est mentionnée que dans seulement 27 % des cas.

### **L'inévitable faiblesse de l'intensité concurrentielle ?**

En ce qui concerne les contrats visés par l'enquête, au vu des montants estimés avant le lancement de la consultation, la publication dans le BOAMP et la procédure d'appel d'offres sont obligatoires. Comment apprécier l'intensité concurrentielle ?

L'enquête fournit plusieurs indicateurs :

- La moyenne du nombre de dossiers de consultation envoyés ou retirés s'élève à 4,8. Les écarts sont importants : de 1 à 12.
- Très peu d'écart entre le nombre de plis reçus (3,1 en moyenne ; écart de 1 à 7) et le nombre de candidatures retenues après examen (3 en moyenne).
- Un peu moins de 3 offres recevables par marché (2,7 en moyenne ; écart de 1 à 7). L'intensité concurrentielle augmente légèrement avec la taille de la collectivité.

Globalement, l'intensité concurrentielle pré-contractuelle est donc assez faible. Ce résultat est cohérent avec le degré de concentration du secteur, déjà mentionné, et dont tout laisse à penser qu'il n'a pas encore atteint son niveau maximal en raison de la technicité croissante du secteur. L'intensité concurrentielle post-contractuelle est aussi relativement faible : 85 % des contrats étudiés concernaient la poursuite d'une prestation de service, et celle-ci s'est soldée dans 70 % environ des cas par un maintien du prestataire en place. Enfin, sur quelles bases ces choix ont-ils été faits ? Pour les collectivités enquêtées, les principaux critères de choix ont été, sans surprise, le prix et la valeur technique de l'offre. L'importance accordée au critère prix a été confirmée par les entretiens auprès d'opérateurs privés : compte tenu des hausses importantes subies sur des opérations de traitement toujours plus exigeantes, les élus se focaliseraient presque exclusivement sur le critère prix en ce qui concerne la collecte, au détriment parfois du contenu du service.

### **La difficile opérationnalisation de la volonté de contrôle**

Le souci de contrôle est présent chez les collectivités, puisque 69 % des contrats intègrent la fourniture par le prestataire de données techniques et financières aux fins de contrôle, et qu'environ 65 % des collectivités déclarent avoir mis ou avoir l'intention de mettre en place une procédure de contrôle de l'exécution de la prestation. Mais dans 75 % des cas, il s'agit, aux dires mêmes des répondants, d'un contrôle occasionnel, ponctuel, qui ne s'inscrit donc pas dans le cadre d'un véritable protocole. Quelle peut en être la raison ? On peut faire l'hypothèse que cela tient au fait que la définition d'un protocole de contrôle est une opération délicate. Il s'agit en effet de répondre aux questions suivantes : quoi, où, quand et comment contrôler ? S'ajoutent à cela des interrogations sur la fréquence, la durée de vie et la localisation des points de contrôle afin d'éviter les adaptations tactiques éventuelles de la part du prestataire (modification de la manière d'exécuter le service seulement à proximité du point de contrôle). En termes de coûts, il y a, ici aussi, un équilibre délicat à trouver entre le fait de se reposer sur une appréciation globale et générale (11) et le recours à des batteries d'indicateurs aussi coûteux à calculer que difficiles à interpréter.

Naturellement, un contrat peut être source de divergences d'interprétation affectant la réalisation de la prestation. Cela concerne 15 % des contrats étudiés, les divergences étant toutes liées selon les répondants à un manque de précision dans la rédaction des clauses contractuelles. Par ailleurs, 29 % des contrats ont entraîné des situations conflictuelles entre la collectivité et le prestataire pour défaut d'exécution ou désaccord sur le règlement. Dans la très grande majorité de ces cas (90 %), c'est la collectivité qui a soulevé le problème. Trois voies de règlement sont alors possibles et pratiquées semble-t-il à parité par les collectivités : à l'amiable sans recours au marché ; par une application stricte des clauses contractuelles ; par la signature d'un avenant. On constate ainsi que le marché n'est pas utilisé comme un outil systématique de régulation des relations contractuelles. Par ailleurs, le cas des avenants appelle quelques commentaires. Ceux-ci sont en effet utiles, voire indispensables pour apporter de la flexibilité, pour réagir face à des événements imprévus ou permettre aux prestations d'évoluer et de s'adapter à la demande sociale. Mais le risque existe aussi qu'ils soient détournés de leur vocation et utilisés pour prolonger artificiellement le contrat ou en modifier substantiellement l'objet. De surcroît, lors de la signature d'un avenant, le prestataire est souvent dans une position dominante face à la collectivité.

## **Conclusion**

Cet article a ouvert un chantier jusqu'alors plutôt délaissé : celui de l'étude des prestations de collecte conclues, à leur bénéfice et à celui des usagers, par des autorités organisatrices de services publics.

Des confirmations sur les difficultés inhérentes à l'achat public ont pu être apportées (faiblesse de l'intensité concurrentielle, du contrôle), et un certain nombre de points clefs dégagés, notamment : le choix possible entre obligations de moyens et obligations de performance, qui configure deux modes de relation bien distincts entre les partenaires ; le rôle de l'allotissement et du fractionnement pour stimuler la concurrence. Des investigations complémentaires méritent d'être entreprises sur des points précis, notamment les outils de maîtrise des contrats (procédures de contrôle et d'incitation). Plus généralement, des marges de progrès existent en matière de professionnalisation de l'achat public, un « *grand chantier à entreprendre* » dans les années à venir selon Ménéménis (2002).

## Annexe : présentation de l'enquête

Les critères de sélection au sein de la base ADEME ont été les suivants : avis de publicité classés dans la thématique « collecte des ordures ménagères » ; période de publication de l'avis : 2001 et 2002 ; localisation de la collectivité : façade Est. Globalement, on visait une base de taille réduite (65 marchés publics au total) et relativement homogène, afin d'être en mesure d'effectuer les relances nécessaires et de minimiser le taux de non-réponse. Ces objectifs n'ont pu être que partiellement atteints. Le taux de non-réponse est relativement élevé (33 questionnaires ont été retournés sur 65 envoyés) et l'homogénéité technique des contrats n'est pas aussi forte qu'on l'aurait souhaité : cela tient aux limites du système d'extraction et de classification automatiques utilisé lorsqu'il traite des textes, avis de publicité, dont le contenu est multiforme et non codifié. Le tableau ci-après indique, par catégorie, le nombre de collectivités répondantes par rapport aux collectivités enquêtées, ainsi que la répartition en trois classes de population sensiblement identiques :

Répartition des collectivités selon leur nature				
Communes	Syndicats	Communautés		
		urbaine	d'agglomération	de communes
5 sur 15	9 sur 19	0 sur 1	6 sur 7	13 sur 23
Répartition des collectivités selon leur population				
P < 10 000 hab : 38 %		10 000 hab ≤ P < 50 000 hab : 38 %		P ≥ 50 000 hab : 24 %

Les contrats sont très hétérogènes, tant sur le plan financier que du point de vue de leur durée. A ce propos, la durée moyenne correspond à celle de l'ensemble des avis de publicité de la base de données. Elle est sensiblement inférieure à la durée d'amortissement technique d'un véhicule de collecte.

Montant moyen annuel hors TVA (en € / habitant concerné)	
Moyen : 32,16 €	Mini - Maxi : 5,46 € - 95,34 €
NB : le montant des marchés peut concerner d'autres prestations que la collecte	
Durée des contrats	
Moyenne : 3 ans et 5 mois	Mini - Maxi : 9 mois - 6 ans

En plus du recueil des caractéristiques des contrats (objet, durée et montant), cette enquête visait à appréhender l'organisation des trois grandes phases du processus d'achat public à travers une série d'indicateurs :

- Phase de préparation et de rédaction : existence et étendue de la réflexion stratégique préalable ; existence et nature des ressources intellectuelles et documentaires mobilisées (échanges avec d'autres collectivités, appel à un conseil externe...) ; clauses « garde-fou » dans le marché (référence à des normes...) ; obligation pour le prestataire de fournir des données de suivi ;
- Phase de passation : organisation et intensité de la concurrence (rédaction d'un dossier de consultation des prestataires, type de procédure de consultation, nombre d'offres recevables, critère déterminant dans le choix du prestataire attributaire, etc.) ;
- Phase d'exécution : organisation du suivi de l'exécution de la prestation de service de collecte (nature et fréquence du contrôle) ; le cas échéant, divergence d'interprétation des clauses contractuelles et gestion de situations conflictuelles.

## Bibliographie

- ADEME (2003). *Les marchés des activités liées aux déchets. Situation 2002/2003 et perspectives 2004*. Angers, ADEME - Données et références, 151 p.
- Attar, M. (1999). *La gestion des déchets, une responsabilité partagée*. Paris, Conseil économique et social, 112 p.
- Caillaud, B. (2002). *Entente et capture dans la commande publique : un point de vue d'économiste. Ateliers de la concurrence : commande publique et concurrence*, Paris, site internet DGCCRF.
- Defeuilley, C. (1998). *Concurrence et formes de régulation dans la gestion des déchets ménagers. Comparaison France / Grande-Bretagne*. Paris, CRED - ADEME, 90 p.
- Defeuilley, C. (2002). *Règles, pratiques contractuelles et concurrence dans la collecte des déchets ménagers*, in *Enjeux de la propreté urbaine*, H. Botta, C. Berdier et J.-M. Deleuil (ss la dir), Presses polytechniques et universitaires romandes, 47-63.
- Desmazes, J. et Kalika, M. (1999). *Achat public et théorie des coûts de transaction : le cas des fournitures dans les collectivités territoriales*. Poitiers, Cahier de recherche du CREPA, 41 p.
- Houiste, O. (2003). *Jalons pour une approche qualité des contrats de gestion de déchets municipaux. Mémoire de fin d'études*, ENGEES.
- Joncour, Y. et Raymondie, O. (2001). *L'irresponsabilité partagée dans la gestion déléguée des services publics*. *Revue Politiques et Management public* 19 (1), 59-79.
- Lorain, D. (1994). *Les services urbains, le marché et les politiques*, in *L'Expérience française du financement privé des équipements publics*, C. Martinand (ss la dir), Paris, ministère de l'Aménagement du territoire, de l'Équipement et des Transports [<http://www.urbanisme.equipement.gouv.fr/cdu/datas/docs/ouvr18/part1.htm> ; accès le 08/11/2005].
- Martinand, C. (2001). *La maîtrise des services publics urbains organisés en réseaux*. Paris, Conseil économique et social, 126 p.
- Ménéménis, A. (2002). *Les acheteurs publics et la concurrence*. Ateliers de la concurrence : commande publique et concurrence, Paris, site internet DGCCRF.

## Notes

- (1) A la notable exception de l'étude effectuée en 1998 par Defeuilley (2002) sur une vingtaine de contrats de collecte.
- (2) Estimation à dire d'experts, source : ADEME (2003).

(3) Veolia et Sita concentreraient environ 50 % du marché des services de collecte et de traitement.

(4) De surcroît, un marché concentré dans lequel les acteurs sont amenés à se rencontrer souvent est propice au développement d'ententes selon Caillaud (2002). Cela correspond bien au sentiment de nombreux acheteurs publics.

(5) Cela peut résulter d'un arbitrage explicite : comme le rappellent Joncour et Raymondie (2001), « le maire (...) est devenu un entrepreneur de services publics qui doit parfois concentrer ses moyens financiers et humains sur les actions qu'il juge essentielles ».

(6) Le droit des marchés publics a fait l'objet d'importantes réformes, en 2001 puis en 2004. Cette réforme s'attache à simplifier les procédures, à clarifier les règles et à les harmoniser avec le droit communautaire.

(7) C'est le cas de la saleté provoquée collectivement par le vidage de divers conteneurs d'apport volontaire situés sur le même « point d'apport » mais collectés par différents prestataires.

(8) Cette logique est particulièrement poussée au Royaume-Uni, où elle permet de focaliser le choix sur le critère du prix, le respect des engagements et de la qualité du service étant de son côté garanti par l'obligation de certification imposée aux entreprises candidates. Voir sur ce point Defeuilley (1998).

(9) Cette option peut notamment se concrétiser avec la procédure de consultation dite de dialogue compétitif, ou par la prise en compte d'éléments performanciers dans l'appel d'offres.

(10) Les pré-études nécessaires à l'élaboration d'une offre peuvent représenter des « tickets d'entrée » dont le montant (90 k? pour une grosse agglomération selon un opérateur privé) peut se révéler dissuasifs pour un candidat, de surcroît dans une situation inégalitaire avec l'éventuel prestataire en place qui pourra disposer de séries de données plus longues et de meilleure qualité. Ce coût peut être allégé si la collectivité est en mesure de fournir un état des lieux du service. En ce sens, on voit également dans quelle mesure les collectivités sont partiellement co-responsables de l'intensité concurrentielle de leur consultation.

(11) Cela correspond à ce que D. Lorrain (1994) appelle la « régulation globale et politique » des entreprises privées par l'élu : les usagers sont-ils satisfaits ?