

La tarification incitative du service public de prévention et de gestion des déchets

Novembre 2016

AVIS DE L'ADEME - Résumé	2
Description	3
Enjeux	3
Contexte	4
Etat des connaissances	5
Actions de l'ADEME	8
Pour en savoir plus	8

AVIS DE L'ADEME - Résumé

La tarification incitative du service public de prévention et de gestion des déchets est l'objet de beaucoup d'idées reçues. Par cet avis, l'ADEME souhaite mettre en avant les impacts positifs et prépondérants de sa mise en œuvre dans les territoires et ainsi montrer l'intérêt des objectifs de développement de ce mode de financement fixés par la Loi de transition énergétique pour la croissance verte : 15 millions d'habitants concernés en 2020 et 25 millions en 2025, afin d'atteindre les objectifs de prévention, de tri et de valorisation des déchets.

L'ADEME considère que la Tarification Incitative est un levier très puissant et sans équivalent pour faire évoluer les comportements des usagers (ménages, entreprises, ...) et ainsi réduire les déchets résiduels collectés, améliorer la valorisation et maîtriser voire baisser le coût du service dans le cadre d'une démarche d'optimisation globale. Ceci sous réserve de mettre à disposition du public tous les outils lui permettant de réduire sa production de déchets et de mieux orienter les déchets produits.

Pour être pleinement efficace, la Tarification Incitative doit donc s'inscrire dans un projet global d'évolution du service (mise à disposition d'outils de réduction des déchets, de tri et optimisation du service) : elle est un outil au service de ce projet et non une fin en soi.

Pour l'ADEME, les impacts négatifs qui peuvent se manifester – voir références [1, 2, 3, 4] - tels qu'une dégradation de la qualité du tri par l'habitant, des incivilités ou des impayés (en redevance incitative) ne viennent pas contrebalancer les effets positifs. D'autant que s'ils sont anticipés, ceux-ci peuvent être maîtrisés.

La satisfaction des usagers concernés conforte d'ailleurs la position favorable de l'ADEME vis-à-vis de la Tarification Incitative. En effet des enquêtes [2, 5] réalisées sur les territoires en redevance incitative d'une part et taxe incitative d'autre part font état de 63 à 70% d'usagers

favorables à cette pratique. Ce taux montre une adhésion élevée, comparé à ceux obtenus pour d'autres mesures de nature économique ou fiscale.

La Tarification Incitative est un outil très puissant. **Elle nécessite toutefois, pour être un succès, que la collectivité y accorde l'attention et les moyens adaptés :** la mise en place est un projet souvent long et complexe qui nécessite un investissement important.

L'ADEME recommande donc aux collectivités de maîtriser les risques en :

- **Portant ce projet au plus haut niveau politique,**
- **Organisant une véritable concertation,**
- **Prévoyant des renforts en moyens humains et en supportant l'équipe de mise en œuvre dans la durée,**
- **Prenant en compte les spécificités du territoire.**

Les retours d'expérience montrent enfin que la tarification incitative est plus facile à instaurer en secteur rural ou mixte, avec une majorité d'habitat pavillonnaire où l'identification et le suivi par usage de l'utilisation du service de collecte des déchets sont plus aisés.

Actuellement, **en milieu urbain, la majorité des collectivités** finançant le service déchets par la TEOM **n'ont donc pas besoin de tenir à jour un fichier d'usagers du service** car cette taxe est calculée et collectée par les services fiscaux sur la base de l'impôt foncier.

Ainsi, pour ces collectivités, **l'ADEME préconise une mise en œuvre progressive d'une tarification prenant en compte l'utilisation du service :** Redevance Spéciale pour les usagers non-ménages (entreprises, commerces, administrations...), mise en œuvre d'une tarification incitative sur une partie du territoire pour l'ensemble des usagers puis généralisation.

Description

Les dépenses des collectivités pour la gestion des déchets, évaluées par l'ADEME dans le cadre du Référentiel National des coûts du service public, représentent plus de 7 milliards d'euros par an. Une fois déduites les recettes (vente de matériaux et d'énergie et soutiens des éco-organismes principalement), il reste à financer **95 € TTC par habitant** [6]. Pour ce faire, les collectivités ont le choix entre trois modes de financement : le budget général, la Taxe d'Enlèvement des Ordures Ménagères (TEOM) ou la Redevance d'Enlèvement des Ordures Ménagères (REOM). La taxe et la redevance peuvent intégrer une part incitative.

La tarification incitative consiste à faire payer les usagers du service de prévention et de gestion des déchets selon les quantités de déchets qu'ils produisent.

Le principe est d'introduire dans les modes de financement du service une part variable fonction de l'utilisation du service (exprimée en volume, ou en poids, ou en nombre de présentations du bac à la collecte).

Pour ce faire, la collectivité doit identifier chaque usager et mettre en place un système d'évaluation des quantités de déchets qu'il produit : elle dote donc chaque producteur de déchets d'un bac, équipé d'une puce en cas de suivi du nombre de présentation et/ou de pesée, ou d'une carte d'accès au conteneur d'apport volontaire.

Le plus souvent, seul le flux d'ordures ménagères résiduelles est comptabilisé mais les collectes séparées et les apports en déchèterie peuvent l'être également.

Le montant de la part variable est ensuite calculé en appliquant les tarifs unitaires votés par la collectivité aux quantités produites par chaque usager. Chacun est donc incité à produire moins de déchets.

L'introduction d'une part incitative est possible dans le cadre de la redevance d'enlèvement des ordures ménagères (REOM) et de la taxe d'enlèvement des ordures ménagères incitative (TEOM) (depuis la loi de finances pour 2012).

La principale différence entre ces 2 modes de financement incitatifs demeure celle de leurs déclinaisons classiques : la REOM est une facture émise par la collectivité alors que la TEOM est un impôt additionnel au foncier bâti.

Pour plus de détails, vous pouvez consulter la fiche éditée par l'ADEME : [Financement de la gestion des déchets : la tarification incitative](#) [7]

Enjeux

La Tarification Incitative du service public de prévention et de gestion des déchets est apparue dès 2009 comme un levier pour la prévention des déchets ménagers et assimilés.

Un fort développement de ce mode de financement est attendu : la Loi de Transition Énergétique pour la Croissance Verte fixe un objectif de 15 millions d'habitants concernés en 2020 et 25 millions en 2025. Cette progression constituera un levier pour atteindre les objectifs de réduction de la production de déchets ménagers et assimilés, de réduction des tonnages envoyés en installation de stockage et d'amélioration du tri et de la valorisation des déchets.

Toutefois, pour être pleinement efficace, la Tarification Incitative doit s'inscrire dans un projet global d'évolution (réduction des déchets et optimisation du service) : elle est un outil au service de ce projet et non une fin en soi.

Contexte

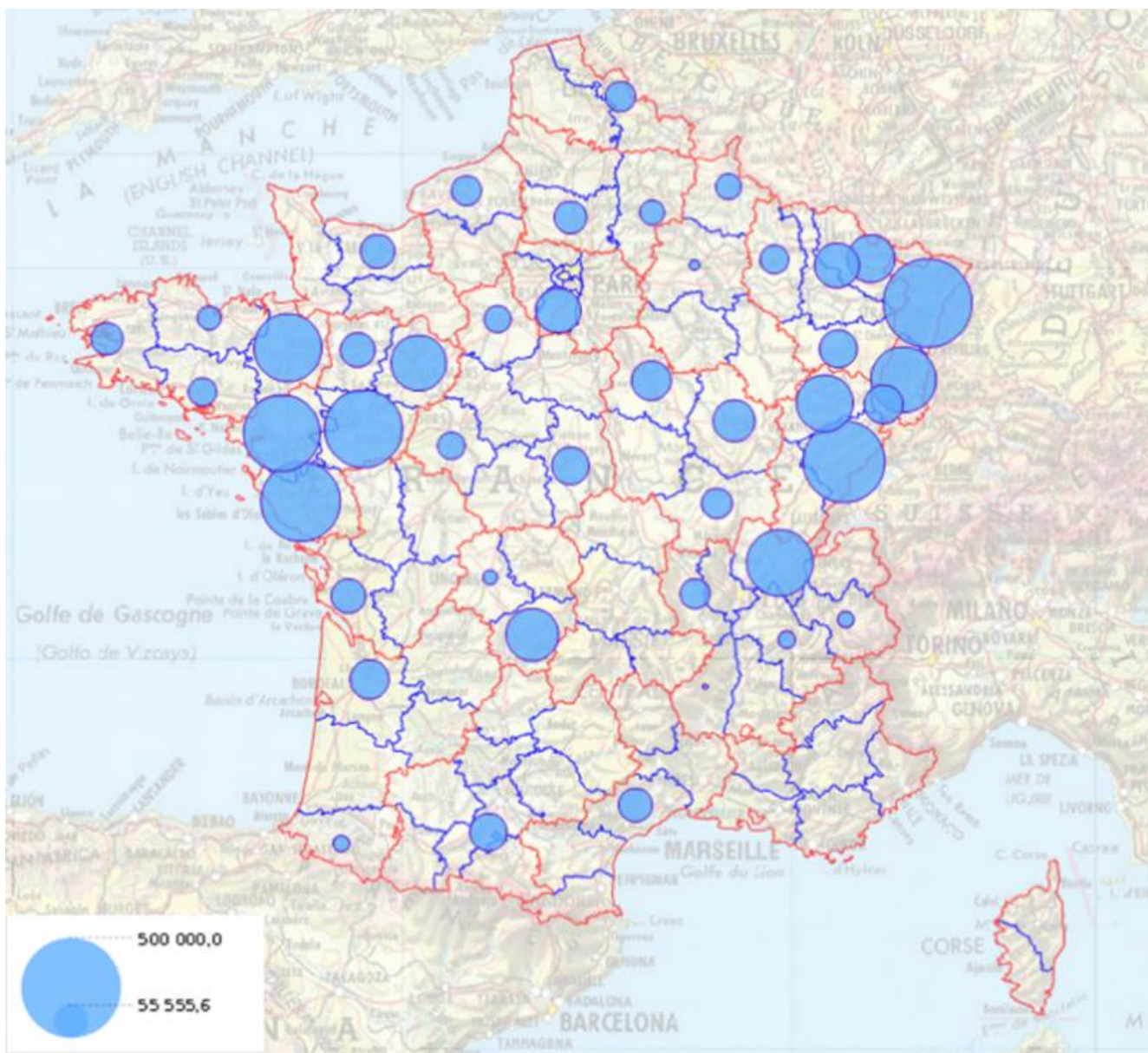
La Tarification Incitative du service public de prévention et gestion des déchets (SPPGD) a connu un développement relativement récent en France – les premières collectivités l'ont mise en œuvre à la fin des années 1990 - mais est déjà répandue dans plusieurs pays européens (Allemagne, Autriche, Belgique, Finlande, Italie, Suisse...), en Amérique du Nord (Etats-Unis d'Amérique) et en Asie (Corée du Sud).

Au 1^{er} janvier 2016, 4,5 millions d'habitants dans 190 groupements de communes sont effectivement concernés en France par un mode de financement

incitatif, contre 600 000 avant 2009.

De grandes disparités de développement sont observées selon les régions : de 0 à plus de 30% d'habitants couverts.

La carte ci-contre illustre la répartition par département de la population concernée au 1^{er} janvier 2016 et fait clairement apparaître les 2 pôles de développement : Pays de la Loire (31% de la population couverte) / Bretagne (11%) à l'Ouest et Grand Est (17%) / Bourgogne-France Comté (27%) à l'Est. Dans les 9 autres nouvelles régions métropolitaines, le taux de couverture est inférieur à 6%.



Si la plupart des collectivités en Tarification Incitative sont des communautés de commune de taille moyenne, des collectivités de taille plus importante (population supérieure à 80 000 hab.), syndicats ou communautés d'agglomération, telles que les communautés d'agglomération du Grand Besançon et de La Roche sur Yon ont également instauré un mode de financement incitatif.

Les résultats observés sont très bons : la production moyenne de déchets par habitant observée sur les collectivités en Redevance Incitative en 2013 est inférieure de moitié à la moyenne nationale pour les Ordures Ménagères Résiduelles, supérieure de 30% pour les collectes séparées (emballages, papiers et verre) et supérieure de 40% pour les déchèteries.

Etat des connaissances

Résultats observés

Les études réalisées par l'ADEME montrent les impacts positifs de la mise en place d'une tarification incitative :

- **En Redevance Incitative, les collectivités ont réduit leur production par habitant d'Ordures Ménagères Résiduelles entre 30 et 50%**, ont amélioré leur collecte séparée (emballages et papiers) - la collecte du verre reste relativement stable - et pour 80% d'entre elles, les Déchets Ménagers et Assimilés ont baissé. A noter qu'aucune conclusion générale n'est possible à ce stade sur les déchets des déchèteries pour lesquels les évolutions sont très hétérogènes [8].

Ces résultats sont corroborés, à l'échelle française par les résultats d'une étude [9] réalisée par le Commissariat Général au Développement Durable (CGDD) et à l'échelle européenne par une publication de la Communauté Européenne [10].

D'un point de vue économique, une étude portant sur un échantillon de 15 collectivités ayant mis en œuvre une redevance incitative

entre 2008 et 2013 a montré que **10 d'entre elles ont réduit ou stabilisé le coût moyen du service ramené à l'habitant** [1].

- **En taxe incitative, les 4 collectivités suivies par l'ADEME [2] ont quant à elles observé une baisse des Ordures Ménagères Résiduelles entre 20 et 40%**, une amélioration des collectes séparées emballages et papiers entre 10 et 120 %, du verre entre 5 et 50%. En déchèteries, en taxe incitative comme en redevance incitative, il ne se dégage pas de tendance puisque 2 territoires ont vu une baisse et les 2 autres une hausse. Au global, le ratio moyen de Déchets Ménagers et Assimilés par habitant a baissé ou s'est stabilisé.

D'un point de vue économique, 2 collectivités ont vu leur coût moyen ramené à l'habitant augmenter, pour les 2 autres, il a baissé.

- **Les collectivités ayant associé la mise en place d'un programme local de prévention et d'une tarification incitative ont vu baisser leur production d'Ordures Ménagères et Assimilées de 23%**, quand elle a baissé de 10% pour les collectivités en programme de prévention seul [11].
- **Des enquêtes [2, 5] réalisées sur les territoires en redevance incitative d'une part et taxe incitative d'autre part font état de 63 à 70% d'usagers favorables à cette pratique.** Ce taux montre une adhésion élevée, comparé à ceux obtenus pour d'autres mesures de nature économique ou fiscale : à titre de comparaison, seuls 47% de sondés estiment souhaitable la mise en place d'une taxe carbone [12].

Comme tout dispositif, la tarification incitative peut également engendrer des effets négatifs tels que :

- une augmentation des refus de tri

Les observations montrent que le taux de refus peut rester maîtrisé ou bien augmenter de façon très significative à la mise en place d'une tarification incitative (jusqu'à 10 points supplémentaires dans certains territoires). Dans ce dernier cas, il baisse à nouveau une fois que la collectivité met en place des mesures appropriées. [2, 3, 4].

- des incivilités

Les incivilités qui peuvent se manifester sont principalement de 3 types¹ : dépôts sauvages ou irréguliers, brûlages ou « tourisme » des déchets (dépôts en dehors du territoire de résidence, dans les conteneurs de son lieu de travail, de sa famille...).

Cependant, l'évaluation quantitative de ces comportements n'est pas aisée. Une observation au niveau national de ces phénomènes n'est pas possible : elle doit être réalisée à l'échelle du territoire.

Les collectivités en tarification incitative s'accordent sur le fait que les pratiques visibles augmentent lors de la mise en place puis se résorbent après action de la collectivité (communication et/ou verbalisation). Quand des évaluations quantitatives ont pu être réalisées, elles montrent que les tonnages concernés sont marginaux par rapport à ceux collectés par le service public [6, 7].

- des impayés (en redevance incitative)

Les collectivités, notamment lors d'un passage de taxe en redevance, peuvent craindre les impayés de facture puisqu'en cas de redevance les recettes ne sont pas garanties par les services fiscaux contrairement aux recettes de taxe. Une étude [3] portant sur un échantillon de 15 collectivités en redevance incitative montre que le

taux d'impayés se situe pour 50% d'entre elles dans la fourchette de 2 à 6%.

Pour l'ADEME, ces impacts négatifs ne viennent pas contrebalancer les effets positifs de la mise en œuvre d'une tarification incitative, d'autant que s'ils sont anticipés et que la collectivité réagit à leur apparition, ceux-ci peuvent être maîtrisés.

Les principales préconisations de l'ADEME pour lutter contre les effets indésirables sont les suivantes :

- **Maîtrise des refus de tri** : il paraît fondamental, lors de la mise en place d'une tarification incitative, de rappeler aux usagers les consignes de tri en vigueur sur le territoire et d'effectuer des **contrôles** par les agents de collecte pour éviter une dérive de la qualité du tri par les usagers.
- **Incivilités** : afin d'objectiver l'évolution des incivilités, il est essentiel de disposer d'un **état initial** qui doit idéalement associer les communes du territoire, les collectivités voisines, les gestionnaires des routes et des forêts... Par la suite, la collectivité devra réaliser un suivi en collaboration avec ces acteurs et en cas de constats, mettre en œuvre des **actions correctives** (communication et/ou verbalisation).
- **Impayés** : afin de prendre en compte cette réalité, une collectivité en redevance doit prévoir une **provision** en fonction des taux d'impayés observés sur son territoire sur les autres services publics locaux. Dès la mise en place, elle pourra convenir avec les services fiscaux d'un protocole de suivi et avec les services d'actions sociales des mesures envisageables pour aider les foyers à faibles revenus.

¹ Définitions dans [3] Tarification Incitative, conseils et retours d'expérience, ADEME-AMORCE, 2014 : partie 2, chapitre 5, section 1

Evaluation des moyens nécessaires

La mise en place puis la gestion d'une tarification incitative nécessitent des moyens humains et matériels qui sont variables d'une collectivité à l'autre en fonction de son historique, de ses choix de gestion (en interne ou externalisation), de ses choix techniques et de sa taille. On peut donner les ordres de grandeurs suivants :

- Pour la mise en œuvre, les moyens humains déployés se situent entre 0 et 3 équivalents temps plein (ETP) pour 10 000 hab. [1, 2]
- Par la suite, les moyens consacrés à la gestion « quotidienne » de la tarification incitative diminuent et se situent dans la fourchette de 0 à 1 ETP pour 10 000 hab. [1, 2]
- Les investissements réalisés pour les équipements se situent dans une fourchette de 0 à 40 €/HT/hab, voire jusque 90 €/HT/hab dans le cas d'une collectivité ayant déployé à grande échelle de l'apport volontaire dans des conteneurs enterrés. Les investissements pour la majorité des cas étudiés sont compris entre 6 et 22€/hab. [1, 2]

Points de vigilance

Les retours d'expérience montrent que la mise en place de la tarification incitative est un projet souvent long et complexe nécessitant un investissement important.

L'ADEME recommande donc aux collectivités de maîtriser les risques en :

- **Portant ce projet au plus haut niveau politique**, et en s'assurant que ce portage est partagé par tous les élus de la collectivité mettant en œuvre la tarification incitative mais également au sein de ses adhérents (cas des syndicats) et des communes membres : les élus communaux sont les plus proches des usagers et donc un relais indispensable à la réussite d'un tel projet.

- **Organisant une véritable concertation** pour construire la tarification incitative avec les usagers ou leurs représentants : associations environnementales, de commerçants, ... afin que le choix final réponde au mieux aux préoccupations de chacun. Il s'agit donc d'aller au-delà des réunions publiques ou des messages d'information en mettant en place de vrais espaces d'échange et de réflexion.
- **Prévoyant des renforts en moyens humains et en supportant l'équipe de mise en œuvre dans la durée** (2-3 ans minimum entre la décision et le début de la période de facturation effective).
- **Renforçant la communication** sur les gestes de tri et de prévention pour accompagner les changements de comportement sur le long terme.
- **Prenant en compte les spécificités de leur territoire** : habitat collectif, tourisme... mais aussi organisation antérieure du service.
- **Anticipant les mesures à appliquer en cas d'apparition d'incivilités.**
- **Provisionnant les impayés** (en redevance incitative).

Les retours d'expérience montrent enfin que la tarification incitative est plus facile à mettre en œuvre en secteur rural ou mixte, avec une majorité d'habitat pavillonnaire où l'identification et le suivi de l'utilisation du service par usager sont plus aisés.

Pour des collectivités en milieu urbain, la mise en œuvre peut être plus complexe. En effet, **la majorité de ces collectivités finançant le service déchets par la TEOM ne tiennent pas à jour un fichier d'usagers du service.**

Ainsi, pour ces collectivités, l'**ADEME préconise une mise en œuvre progressive** :

- **comme première étape, la mise en œuvre d'une Redevance Spéciale**, assujettissant les producteurs de déchets assimilés à une facturation en fonction du service rendu. Celle-ci permettra à la collectivité de réaliser à la fois un test technique et de gestion des données pour facturation,
- **puis la mise en œuvre partielle sur leur territoire d'une taxe ou d'une redevance incitative** (permise par la réglementation) **avant de la généraliser.**

Actions de l'ADEME

Pour accompagner le développement de la tarification incitative pour le financement du service public de prévention et de gestion des déchets, l'ADEME s'implique par un soutien aux études et à la concrétisation des projets (aides forfaitaires à la mise en œuvre et à certains investissements).

L'ADEME poursuivra également la capitalisation et la mise en valeur des retours d'expérience, le développement et la diffusion des connaissances sur les modalités techniques et pratiques de mise en œuvre dans les différentes typologies de territoires.

Pour en savoir plus

Références citées

- [1] [Coûts de la Redevance Incitative et impact économique sur le service public de gestion des déchets, ADEME, 2015](#)
- [2] [TEOM incitative, les premiers résultats, ADEME, 2016 \(Réf. 8844\)](#)
- [3] [Tarification Incitative, conseils et retours d'expérience, ADEME-AMORCE, 2014 \(Réf. 8057\)](#)
- [4] [Suivi de 3 collectivités en Redevance Incitative, ADEME, à paraître 2017](#)

[5] [Enquête sur la perception de la Redevance incitative, ADEME, 2016](#)

[6] [Référentiel national des coûts du service public de gestion des déchets en 2012, ADEME, 2015](#)

[7] Fiche grand public : [Financement de la gestion des déchets : la tarification incitative 2016](#)

[8] [Bilan des collectivités en Tarification Incitative au 1er janvier 2014, ADEME, 2015](#)

[9] [La tarification incitative de la gestion des ordures ménagères. Quels impacts sur les quantités collectées ?](#), Commissariat Général au Développement Durable, 2016

[10] [Use of economic instruments and waste management performances, European Commission, 2012](#)

[11] [Analyse et exploitation des coûts et des performances des plans et programmes locaux de prévention des déchets, ADEME, 2016](#)

[12] [Les représentations sociales de l'effet de serre et du réchauffement climatique, ADEME, 2015](#)

Autres publications disponibles

[Déchets ménagers : Efficacité de la tarification incitative](#), collection THEMA Essentiel, Commissariat Général au Développement Durable, 2016

[Guide pour la construction de grilles tarifaires en tarification incitative](#), ADEME, 2015

[TEOM incitative, premières orientations de mise en œuvre](#), ADEME, 2014 (Réf. 8311)

[Communiquer sur la tarification incitative](#), ADEME, 2014 (Réf. 8056)

[Habitat collectif et tarification incitative. Pourquoi ? Comment ?](#), ADEME, 2012 (Réf. 7332)

Pages du site internet ADEME.fr

- [Accueil > Nos expertises > Déchets > Passer à l'action > Coûts et financement > Les modes de financement du service public de gestion des déchets >](#)
- [Accueil > Collectivités et secteur public > Intégrer l'environnement dans mes domaines d'intervention > Déchets > Maîtriser les coûts et ajuster leur financement > Financement du service public de gestion des déchets : les outils développés par l'ADEME et ses partenaires >](#)