



Dossier : la redevance incitative

DDS-DOBS-RB
Juillet 2006

La redevance incitative est un mode de financement du Service Public d'Élimination des Déchets visant à :

- favoriser la réduction des déchets, la diminution des quantités de déchets confiées aux collectivités et l'utilisation optimale des filières de valorisation des déchets ménagers (augmentation des quantités de déchets dirigées vers le recyclage et le compostage) ;
- maîtriser la hausse des coûts du service public déchets et en améliorer la transparence.

Elle intéresse donc à la fois les collectivités locales et les usagers, car elle permet de limiter la hausse de la facture déchets, et les pouvoirs publics, car elle s'inscrit dans les politiques de prévention et de valorisation des déchets.

1. Principe et mise en oeuvre

Définition de la redevance incitative

La redevance incitative est une REOM dont le montant varie en fonction de l'utilisation réelle du service par l'utilisateur.

A qui s'adresse cette redevance ?

A tous les usagers, ménages et non-ménages, qui bénéficient du SPED.

Les entreprises et établissements publics (artisans, commerçants, services, administrations, écoles dont les déchets sont habituellement collectés par la collectivité ...) sont concernés par cette redevance, sauf s'ils choisissent de faire appel à un prestataire privé.

Redevance incitative : à quoi ?

L'incitation peut porter sur différents sujets :

- la réduction des déchets à traiter par la collectivité : éco-consommation, compostage individuel, réemploi... Ceci permet de diminuer le coût du service.
- l'augmentation du tri des déchets recyclables (emballages, journaux-magazines) et/ou fermentescibles (déchets organiques, déchets verts). Selon le contexte local, le traitement des déchets recyclables et des déchets fermentescibles collectés de façon sélective peut coûter moins cher à la collectivité que le traitement des autres déchets (les ordures ménagères résiduelles*). En effet, les matériaux recyclables sont revendus à l'industrie comme matière première, et les déchets fermentescibles sont compostés pour produire des amendements organiques réutilisés par la collectivité ou vendus. Les ordures ménagères résiduelles, elles, doivent être éliminées dans les filières classiques (incinération, mise en décharge), dont le coût a beaucoup augmenté ces dernières années du fait de l'amélioration des performances environnementales des installations (mise aux normes).
- une utilisation rationnelle du service : ne sortir son bac que lorsqu'il est plein, emmener certains déchets en déchèterie (déchets verts, encombrants...). Ceci est également source de maîtrise des coûts du service.

Que mesure-t-on ?

On mesure en général les quantités (poids ou volume) d'ordures ménagères résiduelles* présentées à la collecte, autrement dit la poubelle « grise ». Plus l'utilisateur produit d'ordures ménagères résiduelles, plus sa redevance est élevée.

Comment mesure-t-on la quantité de déchets produits ?

Divers systèmes existent :

- le sac payant, acheté auprès de la collectivité. Le prix du sac comprend tout ou partie des coûts de collecte, transport et traitement des déchets qu'il contient. Seules les ordures ménagères présentées dans ces sacs sont collectées.
- la vignette payante, achetée auprès de la collectivité et collée sur les sacs. Le fonctionnement est le même que pour les sacs.

NB. Ces deux systèmes ne sont pas considérés comme efficaces par les collectivités françaises ayant adopté la redevance incitative, et les deux seules ayant instauré le sac payant ou la vignette ont abandonné la redevance incitative. L'une a fait face à une fuite massive de déchets vers l'extérieur du territoire, l'autre à un fort mécontentement des usagers.

- le comptage du nombre de présentations* du bac « gris » (équipé d'une puce).
- la pesée du bac « gris » (équipé d'une puce) lors de sa levée.
- le volume du bac « gris » : plus l'utilisateur choisit un bac petit, moins il paie.

A noter : ces trois derniers systèmes peuvent être combinés lors de la facturation.

Principe de facturation

La RI devant couvrir le coût de l'ensemble du service, il est recommandé de prévoir :

- **une part fixe**, qui couvre les dépenses non liées aux quantités d'ordures ménagères résiduelles collectées : collecte sélective (en porte-à-porte et en apport volontaire), déchèteries, tri, frais généraux (administration, communication...). Cette part peut être comparée à un abonnement au service (électricité, eau, gaz...).
- **une part variable**, liée aux quantités d'ordures ménagères résiduelles produites par l'utilisateur. Cette part varie selon un ou plusieurs des critères de mesure présentés ci-dessus. Pour éviter des effets pervers (fuite de déchets), la part variable comporte généralement un plancher correspondant à un usage minimum du service et fixé par la collectivité (nombre minimum de présentations facturées, poids minimum collecté).

Exemple de tarif appliqué en 2006 par une collectivité

Ici, le tarif est lié au volume du bac d'ordures ménagères résiduelles, au poids d'ordures ménagères résiduelles collectées et au nombre de vidages.

Paramètres :

Part Fixe = 75 €,

Part variable = 0.44 €/vidage

+ 0.213 €/kg

+ location du bac : 10.36 € (120 litres) ou 12.95 € (240 litres) ou 50.30 € (770 litres)

	Production OMR (kg/an)	Nb de vidages (/an)	Bac	Redevance (euros/an)
Ménage "éco-citoyen" de 4 personnes	1040	26	240 l	321
Ménage de 4 personnes	1440	52	240 l	418
Professionnel "éco-citoyen"	1500	40	770 l	462
Professionnel	2000	52	770 l	574

NB. « éco-citoyen » est synonyme de réponse à l'incitation par la réduction des déchets (compostage individuel, tri...)

2. Bilan de la redevance incitative

Une étude menée par SP 2000 pour le MEDD en 2005 a étudié 6 collectivités françaises à la RI et les a comparé à 4 autres collectivités.

En termes physiques, les résultats pour les collectivités à la RI sont les suivants :

- nette baisse de la production moyenne d'OMR (ordures ménagères résiduelles) : entre - 2 et -35 % ;
- augmentation des efforts de tri par les usagers pour diriger leurs déchets vers la collecte sélective, les déchèteries ou le compostage individuel ;
- pas de variation significative du taux de refus de tri pour les déchets recyclables ;
- dans certains cas, baisse de la quantité globale de déchets collectés par la collectivité (OMR, collecte sélective, déchèteries) ;
- apparition temporaire de quelques actes inciviques, qui s'estompent en un ou deux ans.

D'autres études réalisées à l'étranger et en France montrent également une variation des flux de déchets produits par les usagers du service public (ménages et professionnels) :

- les ordures ménagères résiduelles diminuent (-15 à -50 % en poids)
- les déchets recyclables augmentent (+ 10 à + 100 % en poids)
- la quantité globale de déchets collectés reste stable ou diminue légèrement.

En termes financiers, l'étude du MEDD produit les résultats suivants :

- baisse des charges de collecte
La baisse des tonnages d'ordures ménagères résiduelles autorise des réorganisations et permet de contenir le coût des prestations de collecte.
- baisse du coût global de traitement des OMR (liée à leur diminution) et stagnation ou légère hausse du coût de tri des déchets recyclables

Le solde de ces deux variations dépend des résultats et du contexte local.

- augmentation des recettes de valorisation (liée à l'augmentation des tonnages collectés sélectivement)
- apparition de coûts de gestion de la redevance (moyens humains) et de charges d'impayés (ces dernières sont inférieures à 4 %)

Dans les collectivités étudiées, la somme des charges de gestion et des impayés est néanmoins inférieure aux 8% du montant de la TEOM prélevés par la Trésorerie au titre des frais de gestion.

- risque de déséquilibre budgétaire

La diminution des tonnages collectés, qui conditionnent une partie des recettes (part variable de la redevance), peut entraîner un déséquilibre budgétaire lors du premier exercice. L'estimation de la part fixe et l'anticipation de la baisse des tonnages collectés sont dès lors cruciales au départ.

- difficultés de trésorerie

La REOM étant assise sur une facture annuelle ou semestrielle, contrairement à la TEOM dont 1/12e est perçu chaque mois, des difficultés de trésorerie peuvent apparaître. La mise en place d'une ligne de fonds de roulement permet d'éviter cet écueil.

Au-delà des résultats physiques et financiers, la redevance permet à la Collectivité de « prendre en main » la gestion financière de son service d'élimination des déchets. Elle est synonyme d'une meilleure **transparence** par la création d'un budget annexe. De plus, la fixation des tarifs de redevance incitative (décomposition part fixe/part variable) est également l'occasion d'analyser les postes de coûts dans le budget.

Ce souci de **maîtrise de la gestion financière** du service est la raison pour laquelle la décision du passage à la REOM s'inscrit dans un projet général de modernisation du service.

S'il est impossible d'affirmer que la mise en place d'une REOM incitative sur un service donné permettra de diminuer son coût, tant son impact dépend du contexte local et de l'implication des habitants, toutes les collectivités qui ont fait ce choix s'accordent sur l'importance de l'affichage du coût réel du service et sur la responsabilisation de l'utilisateur rendus possibles par la redevance incitative.

3. Pourquoi peu de collectivités françaises ont-elles choisi la RI à ce jour ?

La majorité des collectivités à la TEOM sont satisfaites de ce mode de financement : il n'y a donc pas lieu, pour elles, d'envisager une modification du financement du service.

La mise en place d'une redevance, que ce soit la redevance spéciale pour les déchets des non-ménages, la redevance générale classique ou la redevance incitative, nécessite l'implication de la collectivité pour :

- créer et entretenir le fichier des usagers,
- émettre les factures et assurer leur recouvrement,
- recevoir les questions et réclamations des usagers et y répondre,
- mais aussi équilibrer le budget.

Pour la majorité des collectivités françaises, qui ont actuellement recours à la TEOM (prélevée par le Trésor Public et reversée directement aux collectivités chaque mois par douzième), cette implication semble trop importante (moyens humains) ou certaines opérations sont perçues comme difficiles à mettre en oeuvre.

De plus, le passage à la redevance rend le prix des déchets visible par l'utilisateur : alors qu'il ne connaît généralement pas le montant de la TEOM dont il s'acquitte avec la taxe foncière, il remarque inévitablement le montant inscrit en bas d'une facture spécifique envoyée dans le cadre de la redevance. Dès lors, la décision de passer à la redevance doit être un choix politique que les élus sont capables d'assumer et d'expliquer.

4. La redevance incitative dans le monde et en France

La redevance incitative s'est répandue dans certains Etats américains et canadiens dans les années quatre-vingt-dix. En Europe, elle est actuellement utilisée dans les pays suivants :

Pays	Fréquence	Critère(s) de mesure majoritaire(s)
Allemagne	Elevée	Volume
Autriche	Elevée	
Belgique	Elevée (mode de financement majoritaire dans deux des trois régions : Flandre et Wallonie).	Sac payant, pesée embarquée
Danemark	Faible (7 % des communes en 2002)	
Finlande	Elevée	Pesée embarquée et fréquence de collecte.
France	Faible	Pesée embarquée, volume, fréquence de collecte.
Italie	Faible	
Pays-Bas	Faible	
Suède	Elevée (généralisation de la redevance incitative dans les années soixante).	Volume et fréquence de collecte. La pesée embarquée se développe.
Suisse	Elevée (60 % des communes représentant 67 % de la population en 2000).	Sac payant

Les premières redevances incitatives françaises datent de 1997. La redevance incitative est appliquée dans une vingtaine de collectivités couvrant 360 communes (0,98 % des communes françaises) et 520 000 habitants (0,85% de la population française).

Les critères le plus souvent retenus sont les suivants :

- la pesée embarquée
- le nombre de levées
- le volume du bac

Deux autres collectivités qui avaient choisi l'une le sac payant, l'autre la vignette, ont abandonné ce mode de financement.

5. Zoom sur une collectivité : la Communauté d'Agglomération du Grand Besançon



Face à l'augmentation des coûts de traitement (incinération) et dans un souci de responsabilisation des usagers et de transparence, la Ville de Besançon (120 000 habitants) est passée en 1999 d'un financement par la TEOM et la redevance spéciale à un financement par la REOM incitative.

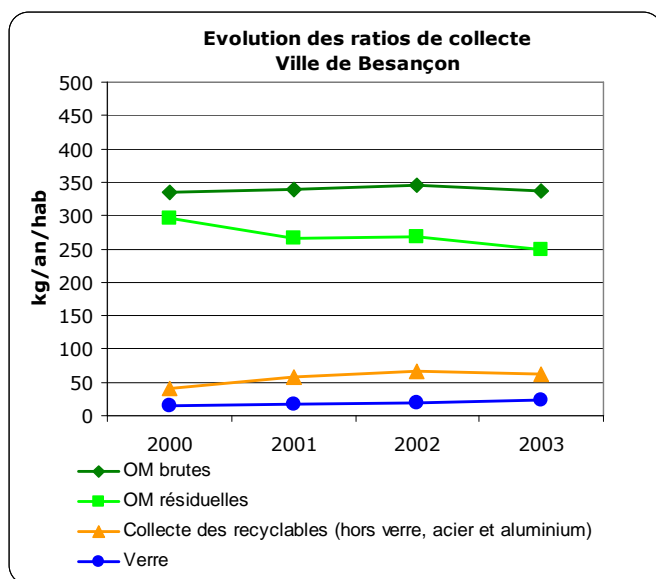
La ville ayant déjà mis en place la conteneurisation généralisée et la collecte entièrement mécanisée, elle disposait de la connaissance et de la maîtrise du parc de conteneurs. Elle a donc retenu la **facturation au volume du bac**.

La mise en œuvre de la REOM au volume s'est accompagnée d'une large campagne de communication, entamée dès 1998. Cependant, de nombreuses réclamations ont été reçues lors de la première facturation, en mai 1999. Les mécontentements étant relayés par la presse locale, la situation est devenue très tendue et la ville a réagi rapidement pour désamorcer la grogne. Elle a ainsi amélioré le service : élargissement de la gamme des bacs, modification de la fréquence de collecte, modification du mode de calcul de la redevance... Pour mieux répondre aux demandes des usagers, elle s'est également dotée d'un service « Relations clients ».

Aujourd'hui, il n'y a plus de critiques à l'égard du dispositif... La R.E.O.M. au volume est entrée dans les mœurs. Il n'y a plus de remise en cause de son principe. Il semble même que la population se soit appropriée la redevance.

Les résultats de la mise en œuvre de la REOM au volume, présentés dans le graphique ci-dessous, sont :

- une légère baisse du total des déchets ménagers collectés,
- une baisse du tonnage d'OMR collectées, qui passent de 300 kg/hab/an en 2000 à 250 kg/hab/an en 2003,
- une hausse des tonnages de matériaux recyclables collectés.



Source : MEDD, 2005

Les tarifs de la redevance sont les suivants :

Volume des bacs en l	Tarif 2005 en €
60	238
120	272
140	272
180	307
240	344
330	418
500	622
750	823
1 100	1 211

Pour les responsables de la collectivité, même si l'incitation financière ne montre pas dans la pratique une performance peut-être aussi élevée que celle de la pesée embarquée, elle constitue dans l'esprit une excellente stimulation des populations qui comprennent tous les jours un peu plus l'intérêt de bien trier et de réduire la quantité de déchets.

La compétence collecte a été transférée à la Communauté d'Agglomération du Grand Besançon (CAGB) au 1^{er} janvier 2006. Des débats sont en cours pour l'extension de la REOM incitative aux 59 communes de l'agglomération.

Une REOM binôme est pour l'instant appliquée sur le territoire des communes autres que Besançon, avec une part fixe par ménage correspondant à la collecte et une part variable par habitant liée au traitement. Néanmoins, la CAGB a adopté la REOM au volume pour les non ménages sur l'ensemble de son territoire.



6. Foire aux questions

La RI fait-elle diminuer la facture pour l'utilisateur ?

Le plus souvent, non. Mais elle permet de limiter la hausse qui aurait lieu sans sa mise en place, car l'augmentation des coûts liés au traitement est compensée par une baisse des coûts de collecte et une augmentation des recettes. En revanche, elle est plus équitable (on paie en fonction de l'utilisation du service, comme pour l'eau ou l'électricité) et elle favorise la transparence des coûts.

La RI ne pénalise-t-elle pas les familles nombreuses ?

Certes, une famille nombreuse habitant un petit logement peut être confrontée à un montant de redevance supérieur au montant de TEOM qu'elle payait auparavant, mais les collectivités veillent à ne pas pénaliser ces familles et instaurent généralement un tarif adapté pour limiter ces effets.

La RI entraîne-t-elle des comportements inciviques (dépôts sauvages, brûlage, dépôt dans la poubelle du voisin) ?

Lors du démarrage de l'opération, on constate une recrudescence temporaire de ces comportements inciviques, qui s'estompe ensuite pour revenir au niveau antérieur à la mise en place de la redevance. Cependant, il faut rester vigilant et certaines collectivités, en plus du règlement de collecte strict rappelant les interdictions (dépôt sauvage, brûlage), affectent des agents pour patrouiller le territoire et repérer ces comportements (« brigades vertes »).

Comment expliquer la baisse globale des quantités de déchets collectées par la collectivité ?

Certaines collectivités constatent une légère baisse des quantités collectées (tous flux confondus). Une partie de la baisse peut être liée à des comportements inciviques ou à une migration des déchets vers des collectivités voisines (non assujetties à la redevance incitative). Cependant, une partie est liée à l'adoption de gestes vertueux par les usagers : éco-consommation, compostage individuel, réutilisation ou réemploi...

La RI peut-elle être mise en œuvre par un prestataire privé seul ?

Non, l'engagement de la collectivité est nécessaire. La RI est promue par divers opérateurs privés (Véolia Propreté, Plastic Omnium...) qui proposent des bacs à puce et les systèmes d'informatique embarquée permettant de les lire. Ces opérateurs proposent parfois des solutions « clé en main » aux collectivités (allant jusqu'à la facturation en direct auprès des usagers), cependant la RI ne fonctionne bien que si les élus de la collectivité sont impliqués (communication, amélioration du système, renégociation des contrats de prestation...).

Comment appliquer la RI en habitat collectif ?

Il est possible d'expliquer que la charge financière à répartir sur les habitants de l'immeuble dépendra des efforts de tri de tous. Néanmoins, il est difficile d'établir une facturation différenciée par logement. Le gestionnaire de la résidence ou de l'immeuble (syndic, organisme HLM) peut relayer la communication liée au tri afin de diminuer la facture globale.

En Allemagne, un système de conteneurs à accès payant est actuellement testé : l'utilisateur dispose d'une carte électronique qui ouvre le conteneur, la consommation du service (poids ou volume) est alors enregistrée et l'utilisateur reçoit une facture correspondant à sa consommation.

7. Glossaire

Collectivité locale : commune ou groupement de communes. Les communes sont responsables de l'élimination des déchets ménagers (Loi n° 75-633 du 15 juillet 1975, article 12). Elles ont donc deux compétences : la collecte et le traitement de ces déchets, qu'elles peuvent déléguer à des structures intercommunales. Ici, nous considérons les collectivités locales ayant la compétence collecte, car ce sont elles qui sont habilitées à percevoir le financement du SPED.

Levée : voir « Présentation »

Présentation (ou levée) : Sortie d'un bac roulant sur le trottoir pour qu'il soit vidé (levé).

Ordures ménagères résiduelles (OMR) : Ordures restant à éliminer lorsque l'on a trié les déchets recyclables et, s'il y a lieu, les déchets compostables. C'est ce que l'on met dans la poubelle dite « grise », par opposition aux poubelles recueillant les déchets recyclables ou fermentescibles (« vertes »).

Professionnel : Ici, usager du SPED qui n'est pas un ménage.

Service Public d'Élimination des Déchets (SPED) : il comprend la collecte et le traitement des déchets ménagers et assimilés (déchets ménagers, déchets des professionnels collectés avec les déchets ménagers, déchets de la collectivité).

Usager : Personne ou organisation utilisant le SPED.

On distingue :

- les ménages
- les « usagers hors ménages », qui produisent des déchets de même nature que les déchets ménagers et peuvent à ce titre utiliser le service public. Cette catégorie regroupe des entreprises (artisanat, commerce, services...) et des établissements publics (administrations, écoles, hôpitaux...).

8. Références

Cause et effets du passage de la TEOM à la REOM, étude réalisée par SP 2000 pour le MEDD* (D4E), juin 2005, disponible sur le site internet du MEDD (http://www.ecologie.gouv.fr/article.php3?id_article=4709).

Etude de définition et d'impact de la redevance incitative au tri des emballages ménagers, étude réalisée par le CEMAGREF et le CREREG-CNRS pour le MEDD* (PIREE), mai 2004

La tarification des ordures ménagères liée à la quantité de déchets : enseignements des expériences européennes et perspectives pour la France, étude réalisée par le CERNA pour l'ADEME (Service Economie), janvier 2005. **Les 9 Pionniers de la Redevance liée à la Quantité**, AMORCE, Dossiers Déchets, Série Economie, n°DE09, septembre 2004.

Tarification et comportements des individus dans le contexte des déchets ménagers : évidence empirique et approche expérimentale, Etienne Pierron, thèse de Sciences Economiques, CEMAGREF – Université Rennes I, septembre 2005.

Synthèse des travaux du Conseil National des déchets au 6 janvier 2005, Conseil National des Déchets, janvier 2005, disponible sur le site internet du MEDD (http://www.ecologie.gouv.fr/IMG/doc/SyntheseCND_060105_def-2.doc).