

Francis Odier, 22 février 2010

La redevance incitative sur les déchets : une fausse bonne idée

En résumé :

Les objectifs de réduction des déchets peuvent être poursuivis par d'autres moyens plus simples.

Les retours d'expérience dont on dispose (notamment le cas emblématique de Besançon) ne permettent pas de conclure à la pertinence de la redevance incitative.

La redevance incitative s'inspire du principe pollueur / payeur. C'est une logique de réparation, mieux vaudrait une logique de prévention fondée sur la réduction des déchets à la source.

La redevance incitative complexifie la collecte et augmente les coûts réels de gestion.

La redevance incitative est une logique d'individualisation et de marchandisation.

SOMMAIRE

Discussion	1
Redevance incitative et taxe carbone	4
Annexe - Le point de vue d'un industriel.....	6
Annexe - Les enjeux financiers et commerciaux du traitement des déchets.....	6

Discussion

Contexte : La loi dite Grenelle 1 (du 3 août 2009), article 46, fixe deux objectifs nationaux dans le domaine des déchets :

a) Réduire la production d'ordures ménagères et assimilées de 7 % par habitant pendant les cinq prochaines années ;

b) Augmenter le recyclage matière et organique (...) »

Au titre des dispositions à prendre, la loi prévoit que « La redevance d'enlèvement des ordures ménagères et la taxe d'enlèvement des ordures ménagères devront intégrer, dans un délai de cinq ans, une part variable incitative devant prendre en compte la nature et le poids et/ou le volume et/ou le nombre d'enlèvements des déchets ».

Le Grésivaudan envisage de mettre en place la redevance incitative dès janvier 2011, sans attendre la date limite de 2014.

La redevance incitative répond à des objectifs louables : réduire les volumes de déchets produits, inciter au tri sélectif, augmenter le recyclage. A vrai dire, je préférerais que ma communauté de communes étudie d'abord quel est le meilleur scénario pour atteindre ces objectifs, plutôt que se lancer *bille en tête* dans une étude sur la redevance incitative. Mais, la question étant à l'ordre du jour, autant donner son avis avant que les décisions soient prises.

Selon le ministère de l'Écologie (étude 2005 « causes et effets du passage de la TEOM à la REOM »), l'expérience des premières collectivités qui ont mis en œuvre une tarification incitative est positive. Il en va de même à l'étranger. Voir aussi le dossier ADEME, 2006, « la redevance incitative ».

Voici les griefs qui me font conclure qu'il est urgent d'attendre avant de faire payer à chacun ses déchets ménagers.

1) Remarquons d'abord que **les objectifs sur les déchets peuvent être poursuivis par d'autres moyens plus simples.**

Exemple de proposition alternative – immédiatement faisable au niveau de la communauté de communes : réduire la fréquence de passage des camions benne.

En toute rigueur, la tarification incitative devrait être étudiée en lien avec les autres dispositions disponibles. Pour le moment, ce n'est pas le cas.

2) **Il faut prendre avec précaution les retours d'expérience dont on dispose.** L'exemple emblématique de succès de la redevance incitative, c'est la ville de Besançon. Mais à Besançon, la redevance a été mise en place en même temps que la collecte sélective. Il est donc peu rigoureux de conclure que le cas de Besançon montre l'efficacité de la tarification incitative. Il en va de même dans deux sur six des collectivités étudiées par le ministère de l'Écologie (Syndicat Mixte de Montaignu-Rocheservière, Communauté de Communes du Rougier de Camares).

Sans nier les effets d'une redevance incitative, soyons prudents sur les chiffres énoncés dans l'étude du Ministère de l'Écologie et qui ont été repris moult fois par la suite.

3) Comme le dit l'ADEME, « la tarification incitative permet l'application du principe pollueur – payeur aux usagers du service ». **Le principe pollueur – payeur revient à se placer dans une logique de réparation : j'ai dégradé, je paie.** Mais les éducateurs, les médecins, les préventeurs sécurité, les qualitatifs, les industriels ... savent bien que pour éviter vraiment et durablement les dégradations, les défauts, les accidents, les maladies, les dysfonctionnements, il faut agir à la source. La prévention à la source est la base de la protection de l'environnement.

Et voilà qu'il faudrait s'enthousiasmer pour une mesure qui se situe tout en aval du processus de production des déchets.

Les casseurs seront les payeurs avait dit, le lendemain d'une manifestation, un ministre de l'intérieur impuissant face aux événements. Avec le temps, le propos paraît risible ... Dans une dizaine d'années, *pollueur – payeur* restera associé à une erreur collective de jugement.

Trois idées pour réduire les déchets à la source – idées qui demandent l'implication du parlement, à transmettre à votre parlementaire préféré :

- réduire la TVA pour les produits en vrac,
- faire pression sur la grande distribution pour modifier les conditionnements (l'exemple des sacs plastiques montre que c'est possible dans la mesure où les distributeurs y trouvent leur compte),
- interdire la publicité distribuée dans les boîtes aux lettres (obligation de passer par La Poste pour envoyer de la publicité, voilà qui va freiner les ardeurs ...).

4) Au moment où les finances publiques battent de l'aile et croulent sous les dettes, où les collectivités locales s'interrogent sur la pérennité des contributions qui remplacent la taxe professionnelle, **il est étrange de créer un nouvel impôt dont les coûts réels de gestion seront nécessairement plus élevés** que la TEOM (taxe d'enlèvement des ordures ménagères) prélevée actuellement avec la taxe foncière.

Pour des raisons historiques, l'État facture aux collectivités des frais de gestion élevés de la taxe d'enlèvement des ordures ménagères (8 %). Mais il s'agit là d'un prix de facturation, non d'un coût pour la société dans son ensemble. La tarification incitative génère - par principe - des activités physiques de mesures (pesée, comptage des bacs collectés) et de gestion (facturation, recouvrement) qui sont intrinsèquement plus lourdes que les opérations financières (prélèvement, reversement) assurées par les trésoreries pour le compte des collectivités locales.

Les collectivités qui appliquent la redevance incitative ont des coûts de gestion inférieurs aux 8 % facturés forfaitairement par l'État. Cela veut surtout dire que l'État facture trop aux collectivités, cela ne prouve en rien que les coûts de gestion réels diminuent avec la tarification incitative.

Le développement durable, c'est une politique de sobriété. Y compris de sobriété administrative. Un bon impôt est un impôt simple. Tous ceux qui demandent à leur commune ou à l'État de faire des efforts de productivité devraient s'interroger sérieusement sur l'opportunité de se mettre à compter ou à peser les poubelles pour les facturer à leurs heureux propriétaires.

5) **La redevance incitative est une démarche d'individualisation, de marchandisation, et de méfiance** : la collecte des déchets devient un service payant, la propriété privée des poubelles est réaffirmée, la collectivité abandonne l'espoir que les citoyens adoptent des comportements vertueux et s'en remet à l'argent pour réguler ses affaires de déchets.

Voir ci-dessous le point de vue d'un industriel : « *Jusqu'à maintenant, on contribuait à la qualité de vie, la collecte des déchets ayant une dimension de santé publique. Désormais, on répond à un service plus personnalisé. L'utilisateur devient client et affirme ses exigences* ».

Conséquence logique de la taxe incitative : jeter ses déchets dans la poubelle du voisin, c'est du vol - car cela augmente la taxe payée par le voisin ! Où va-t-on ?! A l'inverse, nous avons besoin de services publics qui renforcent la cohésion sociale. Rien de mieux que l'impôt pour financer un service public.

Dans les villes où il est bien organisé, le tri sélectif ne marche pas si mal. Il reste des marges de progrès avec le dispositif actuel. Parions sur la confiance ! Oui, le geste gratuit est possible. Et c'est cela qu'il faut rechercher.

Prenons garde : rendre un service payant ne conduit pas nécessairement à limiter l'usage de ce service. Pour un service peu coûteux (et c'est bien le cas ici), on peut arriver à l'effet inverse : *je peux jeter sans trier, car je paye* – va se dire l'indélicat.

J'ai en tête un cas similaire. Le secours en montagne est gratuit. A chaque sauvetage médiatisé, les bonnes âmes s'indignent et demandent qu'il soit payant. Croyez vous qu'il y aurait moins d'appels à l'hélicoptère ? C'est l'inverse : *j'ai payé le secours (via mon assurance), j'y ai droit* – répète notre indélicat sans se poser de questions.

On ne gouverne pas par la méfiance. La réduction des déchets est possible sans *taper au portefeuille* de gens, souvent de bonne volonté, mais qui produisent des déchets car ils sont entraînés dans une société consumériste.

L'ADEME propose une simulation qui montre un écart de 100 € / an entre un ménage *écocitoyen de 4 personnes* et un *ménage de 4 personnes*.

Quel effet aurait un tel signal prix ? Mon pronostic, c'est que cet effet serait très faible : pour les riches, la somme est négligeable ; les pauvres consomment peu, donc produisent peu de déchets et seront exonérés ; les modestes et moyens font déjà du tri sélectif, la redevance exercera une amicale force de rappel au cas où il oublierait ... tout ça pour ça ... restons simples.

Là où le tri sélectif a été mis en place, comme dans notre bonne ville de Crolles et dans tout le Grésivaudan, la principale marge de progrès concerne maintenant les déchets organiques. Et là, nous n'en sommes qu'aux balbutiements. Les communes doivent se mobiliser pour :

- installer des composts collectifs,
- distribuer des sceaux à compost et / ou des sacs biodégradables adaptés à la collecte des déchets ménagers organiques,
- pour les habitants en maison individuelle, rendre obligatoire le compost (rejet interdit des déchets verts dans la poubelle grise),
- organiser la collecte des déchets verts
- favoriser les services de type *Tri'Lib* : cycles tri porteurs, partagés au niveau d'un quartier, permettant aux habitants d'aller à la déchetterie sans prendre leur voiture.

Allez, au boulot ! Stop à la marchandisation et aux usines à gaz technocratiques !

Oui, au gouvernement par la confiance et aux services publics qui favorisent la sobriété.

Redevance incitative et taxe carbone

Dans cette controverse sur la redevance incitative, ce n'est pas le principe de la fiscalité écologique qui est en cause. Une comparaison avec la taxe carbone le montrera.

Avertissement : j'évoque ici la taxe carbone telle qu'elle avait été envisagée par les associations environnementales et le rapport Rocard, non la taxe votée par l'UMP et censurée par le conseil constitutionnel.

Effacité du signal prix

Autour de 30 € la tonne de CO₂, il y a consensus pour estimer que la taxe carbone produirait un *signal prix*. Surtout, l'idée de fond, géniale, est d'affirmer le principe d'une augmentation continue de la taxe. Ainsi, chacun peut s'organiser dans la durée. La taxe est durablement incitative.

Pour les déchets, seule la part variable sera incitative. Les sommes en jeu sont beaucoup plus faibles. Personne n'a imaginé d'augmenter la redevance chaque année.

Collectif / individuel

Dans les deux cas, les organisations et les individus sont concernés par la nouvelle taxe / redevance. La principale différence concerne les effets de nos impôts :

- la taxe carbone incite aux transports collectifs et à l'habitat regroupé (plus économe en énergie) ;
- la redevance incitative incite à gérer sa poubelle individuellement et favorise l'habitat individuel disposant de capacités propres de recyclage des déchets verts.

Préventif / punitif

La redevance incitative sur les déchets (RI) intervient en aval : après la production du déchet, quand celui-ci est pris en charge par la collectivité. A ce titre, on peut la qualifier de *punitive*.

La taxe carbone (TC) est plutôt *préventive* et *dissuasive* :

- pour les entreprises, notamment les industriels, qui gèrent leurs charges et leurs investissements, la taxe carbone est réellement incitative aux économies : en bonne gestion, elle est prise en compte dès l'élaboration des budgets, en amont de toute activité, voire même en amont de toute décision d'investissement ;
- pour les carburants vendus aux particuliers ou aux entreprises de transport, la taxe carbone intervient quand on achète le produit polluant, mais avant l'utilisation de ce produit. Donc elle incite à économiser le précieux produit.

Il y a deux situations où nos deux impôts sont assez similaires :

- pour l'électricité, c'est la consommation de l'énergie qui déclenche le paiement de la taxe carbone, donc trop tard,
- pour les déchets verts d'un particulier pouvant composter, la redevance incitative intervient avant la décision de jeter ou composter. Donc, la TI peut être réellement incitative, en amont, si on le choisit de ne pas transformer un produit organique non comestible en déchet.

Les opposants à la taxe carbone faisaient une remarque similaire à propos des transports : si je n'ai pas le choix de prendre un transport en commun, alors la taxe carbone est purement punitive, et non incitative aux économies d'énergie. On peut discuter cette objection (en considérant que tout le monde a une part de choix de ses modes de vie). Cependant, elle montre bien, s'agissant de la redevance sur les déchets, que la fiscalité écologique n'a de sens qu'en cohérence avec d'autres mesures de réduction des déchets à la source.

Efficacité

La taxe carbone peut être prélevée à la source chez les distributeurs d'énergie (électricité, gaz, carburants ...), à charge pour eux d'intégrer cet impôt dans leur prix de vente. Les sommes en jeu sont assez vite colossales, la taxe est centralisée au niveau national : les conditions de l'efficacité sont réunies.

A l'inverse, la redevance incitative sur les déchets est payée par les particuliers. Le recouvrement est décentralisé, chaque collectivité devant mettre en place son propre dispositif.

Conclusion

La taxe carbone cumule de nombreux avantages : plutôt préventive (même si elle a aussi une dimension punitive), efficace, simple à collecter, vecteur de comportements collectifs.

Si vous trouvez une redevance incitative qui a les mêmes qualités, merci de me faire signe.

Annexe - Le point de vue d'un industriel

Source : www.developpement-durable.veolia.com/fr/articles/20091009,redevance-incitative.aspx

« Les enjeux commerciaux pour Veolia Propreté ? « Il s'agit de consolider nos parts de marché, de conquérir de nouveaux clients et d'affirmer notre savoir-faire par rapport aux régies », (...) Que la collectivité signe ou non pour ce système novateur, il représente un moyen de prendre une certaine avance dans la conception du métier. Veolia Propreté n'est plus seulement collecteur des déchets, mais acteur complet de la chaîne : installation des puces, mise à disposition d'un bac équipé, collecte, élaboration du fichier d'utilisateurs, consolidation des données, préparation de la facture...

(...) **Jusqu'à maintenant, on contribuait à la qualité de vie, la collecte des déchets ayant une dimension de santé publique. Désormais, on répond à un service plus personnalisé. L'utilisateur devient client et affirme ses exigences** ». Cette approche globale est une condition de réussite. « Il faut gérer l'intégralité du dispositif jusqu'à la facturation. En un mot : être un partenaire privilégié de la collectivité ». Objectifs : se rendre incontournable, rassurer et éviter toute déperdition d'information induite par trop de prestataires. Veolia Propreté est en ordre de marche, avec l'ambition d'une référence par région en 2009 au moins. »

Annexe - Les enjeux financiers et commerciaux du traitement des déchets

Selon le rapport SICIOMG 2008, le coût global de la gestion des déchets est **102 € par an et par habitant** et 161 € par tonne (16 centimes / kg).

Pour le Grésivaudan (environ 100 000 habitants), selon le budget 2010, les dépenses induites par la gestion des déchets sont 9,4 M€ pour le fonctionnement + 1,5 M€ d'investissement. Soit environ 110 € par an et par habitant.

Sachant qu'environ 30 % du tonnage d'ordures ménagères sont des déchets organiques, la généralisation du compostage pourrait faire économiser de l'ordre de 20 à 25 € par habitant, soit, en ordre de grandeur : **200 k€ par an pour la ville de Crolles** (8 500 habitants).

Ce n'est pas le jackpot, mais ce n'est pas négligeable d'autant plus qu'il faut ajouter au titre des bénéfices la réduction des émissions de dioxines et de gaz à effet de serre.

Rapport SICIOMG 2008 – extraits :

Prix du service de traitement et de tri

« Au mois de décembre 2008, ONYX facturait l'incinération des ordures ménagères classiques 119,30 € HT la tonne incinérée contre 115,78 € en décembre 2007 et 111,70 € en décembre 2006.

Le coût de traitement du Tri sélectif (**hors aides Eco-emballages** de soutien à la tonne triée et valorisée) s'élevait à 196,05 € H.T. la tonne triée en décembre 2008 contre 192,93 € HT en décembre 2007 et 188,57 € HT en décembre 2006.

Les volumes collectés :

	2005	2006		2007		2008	
	Tonnages	Tonnages	05-06	Tonnages	06-07	Tonnages	07-08
OM	10 794,79	11 281,86	+ 4,51%	11 289,05	+0,06%	11 027,44	-2,32 %
TRI	1 639,82	1 348,54	- 19,6%	1 222,60	-9,34%	1 238,48	+1,30 %
TOTAL	12 434,61	12 630,40	+ 1,57%	12 511,65	-0,94%	12 265,92	- 1,96 %

Tri : bacs bleus collectés en porte à porte + flaconnages déchetteries

OM = Ordures Ménagères

En tonnage, les ordures ménagères représentent environ 90 % du total. C'est bien là-dessus que l'effort doit porter.

2. La qualité du tri

« Grâce aux actions entreprises sur le terrain et sur la communication, les refus de tri ont nettement diminué depuis 2002. Les actions ont été renforcées depuis en 2005 avec notamment le refus des bacs de tri contenant trop d'indésirables, la mise en opercule de bon nombre de conteneurs collectifs de tri sélectif, la réimpression d'autocollants sur les consignes de tri ou encore la parution de 2 journaux. Les refus de tri sont en moyenne de 30 %. L'objectif reste de tendre vers 20 % de taux de refus.

Le taux d'indésirables est stable en 2008 et 2007 (29 %), en baisse par rapport à 2006 (34 %).

« Les tonnages de « bon tri » qui est recyclé ont cependant augmenté en 2008.

2006 = 835 T 2007 = 860 T 2008 = 871 T