



LA TARIFICATION INCITATIVE (I)

Septembre 2015⁽ⁱ⁾

Ce qu'il faut retenir

La Tarification Incitative du service public de gestion des déchets est apparue (TI) dès 2009 comme un levier pour la prévention des déchets ménagers et assimilés. Son principe est d'introduire dans les modes de financement du service une part variable fonction de l'utilisation du service (exprimée en volume / poids / nombre d'enlèvements). Si la redevance incitative était possible dans le cadre réglementaire de la redevance d'enlèvement des ordures ménagères (REOM) – une trentaine de collectivités l'avait mis en place avant 2009 - de nouvelles dispositions réglementaires ont dû être introduites pour rendre la taxe d'enlèvement des ordures ménagères incitative (TEOMi) possible. (loi de finances pour 2012).

Afin d'accompagner le développement de la Tarification Incitative, l'ADEME attribue depuis 2009 des aides financières aux collectivités souhaitant s'engager dans cette démarche. Au 31 décembre 2014, environ 210 collectivités ont été aidées à ce titre. La concrétisation du projet pouvant prendre plusieurs années, ce sont 150 collectivités (3,5 millions d'habitants) qui étaient en tarification incitative effective au 1^{er} janvier 2014, et environ 175 (pour 4 Mhab) au 1^{er} janvier 2015.

Les principaux effets constatés de la mise en œuvre d'une tarification incitative sont les suivants :

- Diminution de la production d'ordures ménagères résiduelles par habitant,
- Amélioration des collectes séparées,
- Forte proportion de territoires (80%, 36/45 collectivités) où une diminution globale des déchets collectés est constatée,
- Stabilisation ou réduction du coût du Service Public de Gestion des Déchets par habitant dans 11 collectivités en redevance incitative sur 15 étudiées.

La Loi relative à la Transition Énergétique pour la Croissance Verte (LTECV) prévoit que les collectivités territoriales progressent vers la généralisation d'une tarification incitative en matière de déchets, avec pour objectif que quinze millions d'habitants soient couverts par cette dernière en 2020 et vingt-cinq millions en 2025.

La LTECV introduit également la possibilité d'une tarification incitative de second niveau (entre EPCI de traitement et EPCI de collecte) afin de récompenser les collectivités qui fournissent les efforts de prévention et de collecte sélective les plus significatifs.

La présente note se limite à traiter la tarification incitative touchant directement les citoyens.

Son objet est d'apporter des réponses aux principaux questionnements sur la tarification incitative au regard des premiers retours d'expérience français.



1. Travaux de l'ADEME sur la Tarification Incitative

Afin d'améliorer la connaissance des impacts de la mise en œuvre d'un financement incitatif du service public de gestion des déchets, l'ADEME a mené en 2014 2 études ponctuelles :

- Un bilan des collectivités en tarification incitative au 1^{er} janvier 2014.
- Une étude des coûts de la Redevance Incitative et de son impact économique sur le service déchets (échantillon de 15 collectivités).

L'Agence poursuit par ailleurs 2 études de suivis dans la durée :

- la mise en œuvre de la Redevance Incitative sur 3 collectivités.
- La mise en œuvre de la Taxe d'enlèvement des ordures ménagères incitative sur 4 collectivités.

Les principaux enseignements de ces différentes études, connus à juin 2015, sont l'objet de la présente note.

2. Quelle différence entre la REOM incitative et la TEOM incitative ?

La REOM Incitative (RI) relève d'une logique économique. Elle est facturée à l'usager par la collectivité qui l'a instaurée. La RI se compose généralement d'une part fixe et d'une part variable, liée à la quantité de déchets produits par l'usager.

La TEOM Incitative (TEOMi) est un impôt additionnel au foncier bâti. Elle apparaît sur l'avis de Taxe Foncière et la contribution est perçue par les services fiscaux.

La TEOMi se compose d'une part fixe, calculée en fonction de la valeur locative du local (comme la TEOM « classique ») et d'une part variable, liée à la quantité de déchets produits par l'occupant du local. La part variable doit être comprise entre 10 et 45% du produit total de TEOM incitative.

3. Quels sont les impacts de la mise en œuvre d'une tarification incitative ?

NB : Ces analyses ne portent que sur les collectivités en redevance incitative car le recul n'est pas suffisant pour analyser ces impacts pour les collectivités en TEOMi. Une publication dédiée sera consacrée en 2016 aux impacts de la TEOMi sur les 4 collectivités pilotes suivies depuis 2012.

3.1. Evolution des ratios de collecte

La mise en place d'une tarification incitative a un fort impact sur les quantités de déchets collectés et la répartition des flux. En moyenne, en 2013, les collectivités ayant mis en place la Redevance Incitative produisent :

- 131 kg/hab/an d'ordures ménagères résiduelles (OMR) contre une moyenne nationale de 269 kg/hab./an,
- 102 kg/hab/an de collectes sélectives (moyenne nationale : 77 kg/hab./an),
- 290 kg/hab/an collectés en déchèteries (moyenne nationale : 204 kg/hab./an).

Quelle que soit la collectivité, le passage en redevance incitative a permis une diminution forte (- 30 à -50% pour la plupart) des ratios de production d'OMR.

Pour 80% des collectivités pour lesquelles les données étaient disponibles, la mise en œuvre de la RI s'est également accompagnée d'une baisse de la quantité globale de déchets (tous flux confondus) collectés par le service public.



3.2. Evolution des coûts du Service Public de Gestion des Déchets

NB : Ces chiffres sont issus d'une étude portant sur un échantillon de 15 collectivités ayant mis en œuvre la RI au plus tard en 2012.

L'évolution de ces coûts jusqu'à 2013 montre une baisse pour les deux tiers des collectivités de l'échantillon.

La baisse des coûts est imputable à différents facteurs, dont notamment :

- La baisse des quantités d'OMR, qui permet de diminuer les charges de traitement des OMR, malgré une hausse quasiment généralisée des prix unitaires ;
- La hausse des recettes de soutiens et des ventes (grâce aux quantités en hausse et à l'évolution des barèmes pour les soutiens, voire celle des cours des matériaux pour les ventes) ;
- Les optimisations de collecte possibles grâce à la réduction des présentations de bacs.

3.3. Autres impacts

Les effets indésirables liés à la mise en œuvre d'un financement incitatif sont également étudiés :

- Augmentation des incivilités : la difficulté d'évaluer quantitativement cette évolution est qu'il existe rarement un état initial. Cependant, là où il existe une augmentation des dépôts au pied de points d'apport volontaire ou en poubelles de rue est constaté lors de la mise en œuvre du financement incitatif. Les collectivités réagissent face à ces incivilités par la communication et/ou la verbalisation. Ces actions doivent être mises en œuvre dès constat des premières incivilités pour permettre de les enrayer rapidement.
- Apparition d'impayés : pour les collectivités auparavant à la TEOM passant en RI, il faut prendre en compte ce phénomène. L'ordre de grandeur constaté est de 2 à 4% du montant facturé après au moins 1 an.

4. La mise en œuvre de la Tarification incitative est-elle complexe ?

La mise en place d'une Tarification Incitative est un projet d'envergure pour toute collectivité. C'est pourquoi pour être réalisée dans de bonnes conditions, elle nécessite un fort investissement humain (élus et agents de la collectivité) au-delà de l'investissement matériel qui dépend davantage des caractéristiques du service.

La durée de mise en place est rarement inférieure à 2 ans entre la décision politique (après étude préalable) et le passage effectif en Tarification Incitative. En effet, l'instauration d'une TI passe par des étapes incontournables :

- La passation de marchés pour les investissements et/ou les prestations de service ;
- La constitution de la base de données de suivi de l'utilisation du service (base usagers en RI, base locaux imposés TEOM en TEOMi) ;
- la mise en place des équipements (bacs pucés, conteneurs d'apport volontaire avec identification...) ;
- le test de la base de données et des équipements ;
- La facturation à blanc en RI.

La communication, facteur incontournable de réussite, doit accompagner chacune de ces étapes, sans oublier la mise en œuvre d'actions connexes de prévention et de valorisation des déchets permettant aux usagers de réduire les flux facturés.

Sur 15 collectivités étudiées, la fourchette des dépenses de mise en œuvre d'une RI (investissement et fonctionnement) va de 4 à 49 EUR H.T./hab., avec une moyenne de 28,5 EUR H.T./hab. (médiane : 27 EUR/hab.).

La variabilité des dépenses s'explique par les différences de contexte des collectivités : pour certaines, les dépenses se sont limitées à une campagne d'information voire d'installation de puces sur les conteneurs, pour d'autres, il a fallu conteneuriser l'ensemble des habitants, créer ou mettre à jour le fichier des redevables, mener des campagnes de sensibilisation, installer des bornes d'apport volontaire avec contrôle d'accès... Le niveau des dépenses est donc logiquement très différent.



5. Comment instaurer une incitation en habitat collectif ?

En habitat collectif, les foyers ne peuvent que très rarement être équipés de bacs individuels compte tenu de l'espace de stockage disponible.

Différentes solutions sont alors envisageables :

- Maintien des bacs collectifs et suivi par « unité » la plus proche possible de l'utilisateur (cage d'escalier par exemple),
- Mise en place de tambours d'identification sur point d'apport volontaire ou bac 4 roues permettant un suivi individuel par foyer.

Selon le dispositif technique mis en œuvre, les modalités de facturation/imposition envisageables sont différentes :

- En RI :
 - Si bacs mutualisés, facturation au gestionnaire de l'immeuble,
 - Si suivi individualisé, une facture individuelle est possible,
- En TEOMi, l'impôt est dû par le propriétaire :
 - Dans l'habitat social, c'est le bailleur qui s'acquitte de la TEOMi,
 - Dans les copropriétés, chaque propriétaire sera assujéti à la TEOMi :
 - En cas de bacs mutualisés, la part variable « collective » doit être répartie par la collectivité au prorata de valeur locative,
 - En cas de suivi individualisé, la part variable est calculée en fonction de l'utilisation réelle du service par local.

6. Quel service rendu aux usagers non ménagers en cas de Tarification Incitative ?

En Tarification Incitative, comme en financement classique, les entreprises et administrations d'un territoire peuvent avoir des besoins différents (fréquence de collecte notamment). En RI, si la collectivité fait le choix de proposer un service différent aux usagers non ménagers, elle pourra avoir des tarifs différents de ceux des usagers particuliers. En TEOMi, la collectivité doit instaurer la Redevance Spéciale, si elle ne l'a pas fait antérieurement, et définir son articulation avec la TEOM à laquelle peuvent être soumis les usagers non ménagers.

7. La gestion de la Tarification Incitative est-elle coûteuse ?

La gestion quotidienne de la Tarification Incitative (pour le suivi du fichier de la base de données, l'accueil des usagers, la gestion des réclamations, l'entretien des contenants et dans le cas d'une RI, pour la facturation) repose sur :

- du personnel interne et/ou des prestations externes selon les choix de gestion fait par la collectivité,
- et des frais de fonctionnement divers (locations, consommables, éditions, abonnements, ...).

Les dépenses de gestion de la RI pour l'année 2013 varient de 4 à 7 EUR H.T/hab. pour 13 des 15 collectivités étudiées. La moyenne (hors subventions éventuelles) est de 6 EUR H.T/hab. (médiane : 5,8 EUR).

8. Quels sont les effets sur les contributions des usagers ?

Le passage en Tarification Incitative induit des transferts de charges entre usagers qui dépendent grandement, à **budget équivalent**, du mode de financement initial et du mode de financement incitatif mis en œuvre.

- REOM vers RI : les contributions antérieures étant équivalentes par typologie d'usagers, les transferts vont logiquement se faire des usagers peu utilisateurs du service vers les usagers très utilisateurs.
- TEOM vers RI : à la TEOM, sur un même EPCI il peut y avoir de très grandes différences de contribution TEOM selon les communes et au sein d'une même commune, le passage en RI va avoir tendance à homogénéiser les contributions, ainsi ceux qui payaient peu de TEOM devraient voir leur contribution



augmenter et inversement. A typologie d'usager équivalente, les usagers « vertueux » paieront une RI inférieure aux usagers non vertueux.

De plus, en l'absence de Redevance Spéciale antérieure, les usagers non ménagers non assujettis à la TEOM mais utilisant le service auront à s'acquitter d'une contribution « déchets ». A l'inverse, les entreprises assujetties à la TEOM mais non utilisatrices du service (en l'absence d'exonération antérieure) n'auront plus de contribution à payer à la collectivité. L'équilibre entre ces 2 typologies de contributeurs non ménagers est à étudier au cas par cas, de même que l'impact sur les contributions des usagers ménagers.

- TEOM vers TEOMi : à comportement équivalent, l'instauration d'une part incitative dans la TEOM entraîne une augmentation des contributions de TEOM les plus faibles et une diminution des contributions les plus élevées. Plus la proportion de part variable est importante, plus les transferts entre les contributions antérieures les plus faibles et les plus élevées seront importants. A base locative équivalente, les usagers « vertueux » paieront une TEOMi inférieure aux usagers non vertueux.

Aucun cas de passage de REOM vers TEOMi n'est connu à ce jour mais en théorie, une telle modification du mode de financement entraînerait des effets inverses au passage TEOM vers RI.

9. Quels sont les facteurs de réussite d'un passage en tarification incitative ?

Les retours d'expérience des collectivités ayant déjà mis en œuvre une Tarification Incitative permettent de mettre en exergue les facteurs de réussite suivants :

- Le portage politique au plus haut niveau (Président) et partagé par tous les élus de la collectivité dans la durée,
- La concertation avec usagers et société civile,
- La communication/pédagogie sur le projet (messages et timing),
- La gestion interne du projet (moyens dédiés et pilotage au plus haut niveau),
- La qualité des prestations (internes ou externes),
- L'acceptabilité des tarifs.

10. La tarification incitative est-elle envisageable dans les collectivités de grande taille ?

Si la plupart des collectivités en Tarification Incitative sont des communautés de commune de taille moyenne, des collectivités de taille plus importante, syndicats ou communautés d'agglomération, ont également instauré un mode de financement incitatif. Les dispositifs techniques ou les éventuels phasages temporels à envisager dans les contextes plus peuplés et/ou plus urbanisés ont été testés sur ces territoires.

Pour les syndicats regroupant plusieurs EPCI à fiscalité propre, un phasage temporel est envisageable.

Pour les collectivités présentant un taux d'habitat collectif important, la mise en œuvre initiale peut se faire sans individualisation totale de l'habitat collectif, simplifiant ainsi la première étape de mise en place puis progressivement, au rythme des rénovations et renouvellements urbains, compléter l'individualisation de l'utilisation du service en habitat collectif si tel est le souhait de la collectivité.

11. Conclusion

A ce jour, l'objectif est de progresser vers la généralisation d'une Tarification Incitative - son instauration est à l'initiative des collectivités compétentes.

Toutefois les éléments rapportés dans cette note montrent le fort potentiel de la tarification incitative pour réduire les tonnages de déchets résiduels, améliorer la valorisation des déchets ménagers et diminuer les tonnages globaux pris en charge par le service public.

Le levier que constitue la tarification incitative peut être d'autant plus pertinent dans les territoires qu'il peut s'accompagner d'une réduction du coût du SPGD.



Tous ces éléments doivent amener les collectivités compétentes a minima à étudier l'opportunité de la mise en place de la Tarification Incitative (sous forme de RI ou de TEOMi).

Par ailleurs, convaincue de l'intérêt de cette mesure, l'ADEME poursuit l'attribution d'aides financières à la mise en œuvre de la Tarification Incitative et l'élaboration de documents dont l'objectif est d'accompagner les acteurs dans leur projet :

- Pour l'étude préalable : taux d'aide : 70% maximum – plafond d'assiette : 100 000 €
- Pour la mise en œuvre : maximum 6,6€/hab. DGF - plafond d'aide : 1M€/opération
- Pour les investissements permettant l'individualisation en habitat dense (habitat collectif ou centre-ville) : taux d'aide : 55% maximum – plafond d'assiette : 1M€

Pour en savoir plus

Publications ADEME (disponibles en téléchargement gratuit sur la [médiathèque ADEME](#) :

- [Tarification Incitative, conseils et retours d'expérience \(Ref. 8057\)](#)
- [TEOM incitative, premières orientations de mise en œuvre \(Ref. 8311\)](#)
- [Communiquer sur la tarification incitative \(Ref. 8056\)](#)
- [Habitat collectif et tarification incitative. Pourquoi ? Comment ? \(Ref. 7332\)](#)
- [Bilan des collectivités en Tarification Incitative au 1er janvier 2014](#)
- Etude des coûts de la Redevance Incitative et de son impact économique sur le service déchets (à venir)

Les rubriques du site [ADEME.fr](#)

Expertise déchets – Les modes de financement du service public de gestion des déchets – [Tarification incitative](#)

Cible Collectivités et secteur public – Intégrer l'environnement dans mes domaines d'intervention – Déchets – [Financement du service public de gestion des déchets](#)

L'ADEME EN BREF

L'Agence de l'Environnement et de la Maîtrise de l'Energie (ADEME) participe à la mise en œuvre des politiques publiques dans les domaines de l'environnement, de l'énergie et du développement durable. Elle met ses capacités d'expertise et de conseil à disposition des entreprises, des collectivités locales, des pouvoirs publics et du grand public, afin de leur permettre de progresser dans leur démarche environnementale. L'Agence aide en outre au financement de projets, de la recherche à la mise en œuvre et ce, dans les domaines suivants : la gestion des déchets, la préservation des sols, l'efficacité énergétique et les énergies renouvelables, la qualité de l'air et la lutte contre le bruit.

L'ADEME est un établissement public sous la tutelle conjointe du ministère de l'Ecologie, du Développement durable et de l'Energie, et du ministère de l'Éducation nationale, de l'Enseignement supérieur et de la Recherche.



ADEME
20, avenue du Grésillé
BP 90406 | 49004 Angers Cedex 01

www.ademe.fr