



Déchets ménagers

Efficacité de la tarification incitative

SEPTEMBRE 2016

La tarification incitative consiste à faire payer les usagers du service de gestion des déchets selon les quantités qu'ils produisent. Ce système, en plein essor en France depuis 2010, est promu dans la loi relative à la transition énergétique pour la croissance verte de 2015, et concerne aujourd'hui 5 millions d'habitants. Il s'avère très efficace pour inciter au tri et à la réduction des déchets : dans les collectivités où il est appliqué, les quantités d'emballages et papiers triés augmentent d'un tiers et les quantités de déchets non triés sont réduites d'un tiers. Les comportements des usagers commencent à changer dès l'année précédant l'entrée en vigueur de la tarification incitative. Ainsi, la préparation et l'accompagnement de cette mesure (information des usagers, mise à disposition de composteurs...) sont des éléments essentiels de son efficacité.

Généralement, les usagers du service public de gestion des déchets acquittent une taxe ou une redevance annuelle forfaitaire, déconnectée du volume de déchets qu'ils produisent, ne tenant compte que des caractéristiques du redevable (valeur locative cadastrale du logement, nombre de personnes dans le foyer...). À l'inverse, dans les collectivités (communes et intercommunalités) qui ont mis en place une tarification dite incitative, les redevables paient une part forfaitaire et une part variable, cette dernière étant généralement proportionnelle à la quantité de déchets non triés jetés au cours de l'année (poubelle grise).

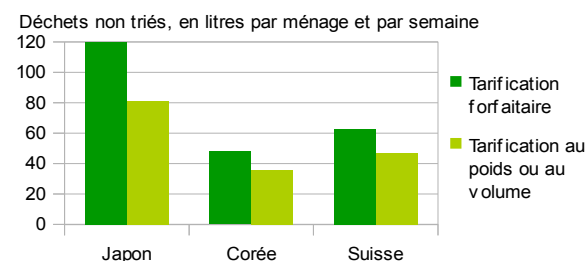
Ce mode de tarification répond au principe « utilisateur-payeur », et il permet d'inciter au tri et à la réduction des quantités jetées. Il nécessite de mettre en place un système de mesure des quantités : camions pesant les poubelles ramassées, système de comptage des levées, sacs payants ou autre. Cela suppose des investissements et des changements organisationnels, mais également une communication claire auprès des usagers sur le fonctionnement de la tarification et les moyens dont ils disposent pour réduire leur facture.

UN SYSTÈME DÉJÀ EFFICACE DANS DE NOMBREUX PAYS

Après des initiatives à l'étranger dès les années 1930, la tarification incitative se développe considérablement depuis les années 1990 dans les pays industrialisés.

Aujourd'hui, les pays où elle est la plus répandue sont le Japon, la Corée et la Suisse ; elle y concerne entre un tiers et la moitié des ménages. Dans ces trois pays, les ménages soumis à une tarification incitative jettent en moyenne entre un quart et un tiers de déchets non triés en moins par rapport aux ménages qui paient une tarification au forfait (graphique 1).

Graphique 1 – Volumes de déchets non triés au Japon, en Corée et en Suisse selon la tarification



Lecture : en Suisse, les ménages dont la gestion des déchets est financée par une tarification au poids ou au volume produisent (déclaratif) en moyenne 47 L par semaine, contre 63 L pour ceux en tarification forfaitaire.

Source : OCDE

La réduction des quantités de déchets non triés suite à l'instauration d'une tarification incitative est confirmée par de nombreux travaux académiques portant sur différents pays. Les effets sur les quantités triées ou sur les quantités totales de déchets sont plus mitigés, et peuvent dépendre du pays ou des modalités de tarification incitative.

UN MODE DE FINANCEMENT EN PLEIN ESSOR EN FRANCE

Des communes « pionnières » ont mis en place une tarification incitative dès la fin des années 1990. La diffusion de la tarification incitative s'est accélérée à partir de 2005, mais surtout de 2011, sous l'impulsion de l'État : Plan national de prévention des déchets (2004), Plan d'actions déchets 2009-2012, loi dite « Grenelle I » (2009) qui prévoyait la généralisation de ce mode de tarification dans un délai de 5 ans, loi « Grenelle II » (2010) et Programme national de prévention des déchets 2014-2020. L'impulsion est relancée par la loi relative à la transition énergétique pour la croissance verte (« LTECV », 2015), qui

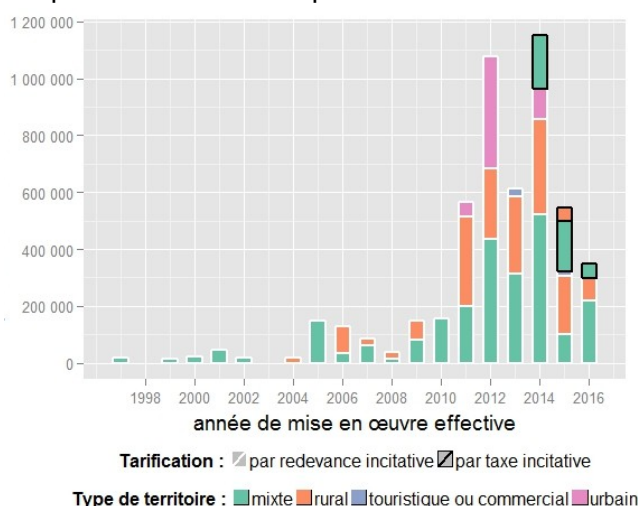
Déchets ménagers : efficacité de la tarification incitative

fixe des objectifs de population couverte : 15 millions d'habitants en 2020 et 25 en 2025, contre 5 en 2016.

Depuis 2011, la population couverte par une tarification incitative s'accroît chaque année de plusieurs centaines de milliers de personnes. Le soutien technique de l'ADEME et les aides qu'elle verse depuis 2009 ont participé à ce développement (graphique 2). Ces aides permettent de financer en partie les études préalables et les investissements nécessaires à l'instauration d'une tarification incitative.

Graphique 2 – Développement de la tarification incitative selon le type de territoire

Population dans les communes passant en TI sur l'année



Lecture : 1 150 000 personnes habitent dans des collectivités ayant nouvellement instauré une tarification incitative en 2014 : taxe pour 190 000 d'entre elles, redevance pour les autres. Les collectivités ayant choisi une taxe incitative cette année-là sont toutes de type mixte (entre le rural et l'urbain).

Source : données ADEME (provisoires pour 2016), calculs CGDD

UN DÉVELOPPEMENT À DOMINANTE RURALE

Les collectivités ayant adopté une tarification incitative sont le plus souvent de type rural ou mixte (graphique 2). En effet, la gestion des déchets en milieu rural est souvent financée par une redevance (cf. encadré *Taxe ou redevance*), qui était le seul mode jusqu'en 2012 à pouvoir comporter une part incitative alors qu'en urbain, le financement par une taxe ne le permettait pas. De plus, les zones rurales comptent plus de maisons individuelles, avec un bac pour chaque foyer, et moins d'immeubles avec bacs collectifs. Or, l'incitation à limiter les déchets est moins directe lorsque la somme à payer est divisée entre les utilisateurs d'un même bac, sans pouvoir tenir compte des quantités que chaque ménage a jetées. Cela peut faire craindre une moindre efficacité en zone urbaine ; néanmoins, on y constate quand même un effet non négligeable de la tarification incitative sur les comportements (cf. référence [5]).

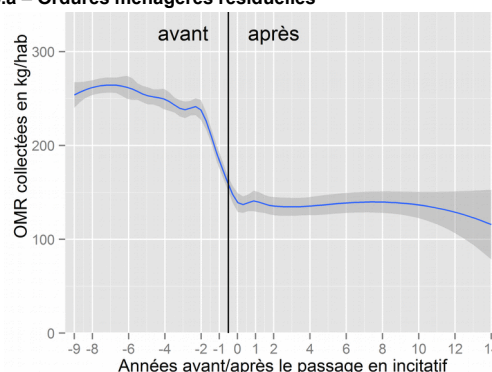
La tarification incitative repose le plus souvent sur le nombre de levées, c'est-à-dire le nombre de fois où la poubelle a été présentée pour la collecte (80 % des habitants couverts) ; la tarification au poids (11 %) ou au volume des bacs (6 %) est moins fréquente, et la tarification par un système de sacs payants est très rare (2 %) ; des systèmes combinent parfois plusieurs méthodes.

DES EFFETS TRÈS POSITIFS DU PASSAGE EN TARIFICATION INCITATIVE

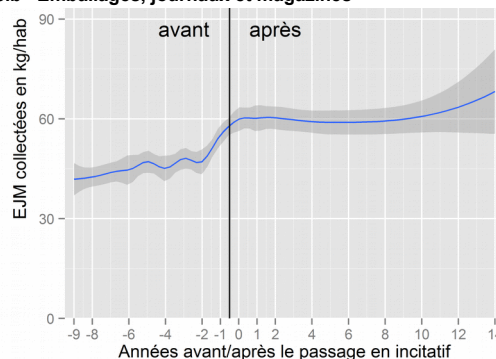
La première année d'entrée en vigueur d'une tarification incitative ainsi que l'année qui la précède, les quantités de déchets non triés (ou ordures ménagères résiduelles, OMR) baissent très fortement, tandis que les quantités collectées en poubelle de tri (ou emballages, journaux et magazines, EJM) augmentent, puis se stabilisent (graphiques 3).

Graphiques 3 – Quantités de déchets dans les collectivités passant en tarification incitative - Évolutions reconstituées

3.a – Ordures ménagères résiduelles



3.b – Emballages, journaux et magazines



Lecture : deux ans avant l'instauration d'une tarification incitative, la quantité moyenne d'ordures ménagères résiduelles est de 240 kg/hab ; dès l'année de mise en place d'une tarification incitative, elle passe à 140 kg/hab. La zone grise représente l'intervalle de confiance sur cette moyenne, qui indique l'incertitude ; il devient très large pour la période après 10 ans de tarification incitative, en raison du plus faible nombre de collectivités étant passées à la tarification incitative depuis 10 ans.

Source : données ADEME, calculs CGDD

Déchets ménagers : efficacité de la tarification incitative

Ce constat est confirmé par une comparaison « toutes choses égales par ailleurs » entre collectivités passées en tarification incitative et un « groupe témoin » de collectivités similaires (encadré *Méthodologie*). Dans les collectivités passées en tarification incitative en 2012 ou 2013, il y a une baisse supplémentaire des déchets non triés de 68 kg par habitant, soit -32 %, comparativement au groupe témoin. De même, les quantités de déchets triés (EJM) augmentent de 14 kg/hab avec le passage en tarification incitative, soit +30 %.

De plus, les quantités de verre trié augmentent significativement, et le total des déchets collectés diminue. Les évolutions observées pour les autres types de flux (encombrants, biodéchets, apports en déchetterie) sont trop faibles ou trop hétérogènes pour être significatives ; on n'identifie pas d'effet clair de la tarification incitative sur ces trois flux.

Tableau 1 – Effets des passages en tarification incitative de 2012-2013 sur les quantités collectées

Type de déchets	Quantités en 2013 dans les collectivités passées en TI (kg/hab)	Baisse par rapport au groupe témoin entre 2009 et 2013 (kg/hab)	% de la valeur en 2013 du groupe témoin
OMR (« poubelle grise »)	140,1	-68,5	-32 %
EJM (« poubelle jaune »)	60,9	+14,0	+30 %
Verre (en collecte séparée)	43,1	+4,3	+12 %
Total (avec déchetteries, biodéchets, encombrants)	443,0	-49,4	-10 %

Lecture : entre 2009 et 2013, les quantités d'ordures ménagères résiduelles ont baissé de 68,5 kg/hab. de plus dans les collectivités passées en tarification incitative en 2012 ou 2013, que dans les collectivités du groupe témoin, soit -32 %.

Source : données ADEME et INSEE, calculs CGDD

DES ERREURS DE TRI ET INCIVILITÉS QUI N'AUGMENTENT QUE TEMPORAIREMENT

Contrairement à ce que l'on pourrait craindre, la qualité du tri ne se dégrade pas sur le long terme. Les taux de refus de tri (déchets rejetés à l'entrée des centres de tri) dans les collectivités en tarification incitative sont à peine plus élevés que dans les autres collectivités (en 2013, 12,6 % en moyenne contre 11,9 %). Cela suggère que les erreurs de tri restent contenues. La qualité du tri s'améliorerait au cours du temps, après une légère dégradation dans un premier temps.

Il en est de même des incivilités et infractions liées aux déchets (dépôts d'ordures dans l'espace public ou chez d'autres usagers, brûlages de déchets...), dans le but de contourner la tarification. Les collectivités passées en tarification incitative témoignent d'une augmentation des incivilités lors de l'instauration d'une tarification incitative, suivie toutefois d'une diminution par la suite (cf. références

[1] et [4]). Elles mettent pour cela en œuvre des stratégies de lutte contre les incivilités, en informant, en adaptant si besoin les barèmes de tarification, en usant des pouvoirs de police des déchets.

L'IMPORTANCE DE LA PÉDAGOGIE EN SUPPLÉMENT DU SIGNAL-PRIX

L'accompagnement et les actions de pédagogie autour des déchets semblent en effet participer pleinement de l'efficacité de la tarification incitative : en témoigne la réduction des quantités de déchets collectés dès l'année précédant la mise en place d'une tarification incitative (graphique 4). En effet, la tarification incitative n'est jamais instaurée sans avoir été préparée par une période de communication sur les moyens de réduire ses déchets et de mieux trier et par d'éventuelles améliorations du service des déchets, comme la mise à disposition de composteurs. Elle s'accompagne généralement d'une « année blanche », lors de laquelle la collectivité informe chaque ménage de la somme qu'il aurait dû payer si la tarification avait été calculée avec les futures règles « incitatives ».

UN NOUVEAU POTENTIEL DE DÉVELOPPEMENT ?

La tarification incitative concerne en 2016 environ 5 millions d'habitants dans 5 000 communes, regroupées en 200 collectivités gestionnaires de déchets, le plus souvent des établissements publics de coopération intercommunale. Si la progression de la tarification incitative a été rapide de 2011 à 2014, elle a légèrement ralenti en 2015 et 2016 (graphique 2). Ce ralentissement peut provenir des resserrements récents dans les montants et modalités des aides, mais également du fait que beaucoup des collectivités très « volontaires » sur les questions de déchets ont déjà adopté une tarification incitative.

Avant 2012, les collectivités qui avaient fait le choix d'une taxe d'enlèvement des ordures ménagères (TEOM), devaient remplacer la taxe par une redevance d'enlèvement des ordures ménagères (REOM) pour instaurer une tarification incitative, ce qui supposait un changement important d'organisation. Cela gênait le développement des tarifications incitatives, car 85 % de la population relevaient de la TEOM.

Depuis 2012, instaurer une TEOM incitative est possible. Seules 9 collectivités ont fait ce choix pour le moment : 3 en 2014, 5 en 2015 et 1 en début 2016. Les retours d'expériences pourraient en encourager d'autres (comme cela a été le cas dans le passé pour les collectivités en REOM).

LA POSSIBILITÉ D'EXPÉRIMENTATION POUR DYNAMISER LE DISPOSITIF

La possibilité d'expérimenter la tarification incitative sur une partie seulement du territoire d'une collectivité, étendue aux collectivités en TEOM par la loi de finances pour 2015, devrait être un autre élément favorable à la tarification incitative. Cela doit permettre d'encourager son développement dans les collectivités qui souhaiteraient une

instauration progressive, en prenant en compte les différences de service (fréquences de passage, points d'apport volontaire, etc.) ou de types d'habitations qui peuvent exister selon les zones.

Le renforcement des soutiens financiers de l'ADEME aux collectivités serait également une piste pour aider au développement du dispositif. Enfin, donner aux usagers les connaissances et les moyens pour agir sur leurs quantités de déchets leur permet de mieux accepter une part incitative qu'ils ont les moyens de réduire. La tarification incitative devrait ainsi être encore plus efficace et mieux acceptée avec des mesures, à l'échelle locale ou nationale, en faveur du tri, et permettant de lutter contre le gaspillage et la surconsommation d'emballages.

Références :

- [1] ADEME et AMORCE (2015), *Tarification incitative – conseils et retours d'expérience*.
- [2] ADEME (2014), *Bilan des collectivités en tarification incitative au 1^{er} janvier 2014*.
- [3] ADEME (2015), *Coûts de la redevance incitative et de son impact économique sur le service public de gestion des déchets*.
- [4] Association des Communes de France (2008), *Mettre en œuvre une tarification incitative sur les déchets ménagers*.
- [5] CGDD (2016), *La tarification incitative de la gestion des ordures ménagères - Quels impacts sur les quantités collectées ?*
- [6] OCDE (2014), *Vers des comportements plus environnementaux : Vue d'ensemble de l'enquête 2011*.

Taxe et redevance

Les collectivités peuvent fixer une tarification de leur gestion des déchets ménagers avec une « taxe d'enlèvement des ordures ménagères » (TEOM), collectée par le Trésor public et proportionnelle à la valeur cadastrale de chaque logement ou local professionnel, ou une « redevance d'enlèvement des ordures ménagères » (REOM), collectée localement, et aux modalités fixées plus librement. La taxe est le système majoritaire, la redevance existe surtout en milieu rural. Certaines collectivités financent leur gestion des déchets par leur budget général, sans tarification spécifique.

Méthodologie

L'essentiel des données utilisées provient de l'enquête « Collecte » réalisée par l'ADEME sur toutes les années impaires depuis 2005, auprès de toutes les collectivités compétentes en matière de gestion des déchets ménagers ; les données disponibles les plus récentes portent sur 2013. Cette enquête porte sur les tonnages de déchets collectés, le mode de tarification des déchets et d'autres aspects du service.

Les résultats du tableau 1 reposent sur une technique de « différences de différences après appariement », où l'on calcule la différence des moyennes des évolutions entre deux dates des tonnages collectés dans les collectivités en tarification incitative, et des collectivités similaires constituant un « groupe témoin ». Afin de constituer ce groupe témoin, on sélectionne pour chaque collectivité en tarification incitative les 10 collectivités les plus similaires parmi celles en tarification non incitative. La similarité est mesurée selon 15 variables locales pertinentes (tonnages des flux de déchets en 2005, indicateurs liés au tourisme, type d'habitat, etc.), issues de données de l'ADEME et de l'INSEE.

Plus de détails sur la méthodologie sont disponibles dans la publication du CGDD, voir Références.

Directrice de la publication : Laurence Monnoyer-Smith, Commissaire générale au développement durable
Auteur : Alexis Gatier

Dépôt légal : Septembre 2016
ISSN : en cours

commissariat général au développement durable

Service de l'économie, de l'évaluation et de l'intégration du développement durable
Sous-direction de l'économie des ressources naturelles et des risques
Tour Séquoia
92055 La Défense cedex
Courriel : ernr.seei.cgdd@developpement-durable.gouv.fr

www.developpement-durable.gouv.fr

