

Les débats autour de la tarification incitative pour la prévention et gestion des déchets

Marta Matias-Mendes et Quentin Missir

Pourquoi la redevance incitative pour la collecte des déchets ménagers ne décolle-t-elle pas en France ? Manque de clarté des objectifs, absence d'évaluation économique et jugements moraux perturbent la mise en place de cette politique publique.

La tarification incitative (TI) du Service public de prévention et gestion des déchets (SPPGD) est une mesure qui consiste à facturer les usagers (ménages et entreprises) en fonction de la quantité de déchets qu'ils produisent. Cela se traduit par une taxe d'enlèvement des ordures ménagères (TEOM) ou une redevance qui intègre une part fixe et une part variable établie sur la base de paramètres tels que le volume du bac, le nombre de levées du bac, le nombre de dépôts en points d'apport volontaire ou encore le poids des déchets collectés.

La tarification incitative n'est pas obligatoire, mais des objectifs figurent dans la réglementation. Ainsi, la loi relative à la transition énergétique pour la croissance verte (LTECV) d'août 2015 se fixe d'atteindre 25 millions d'habitants couverts par ce dispositif en 2025. Il revient aux collectivités compétentes en matière de gestion des déchets, à savoir les intercommunalités ou les syndicats de gestion des déchets auxquels elles adhèrent, de choisir d'adopter ou non la TI. Au 1^{er} janvier 2020, celle-ci ne couvrait encore que 200 collectivités et 6 millions d'habitants. Elle était notamment très peu implantée en milieu urbain, où le Grand Besançon est longtemps resté le seul exemple notoire de collectivité à avoir franchi le pas. En 2022, plusieurs métropoles se sont engagées dans une étude sur la TI ou sa mise en place, ce qui représente un tournant dans son déploiement national. Bien que des aides au déploiement aient pu être octroyées par l'Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (Ademe), elles n'ont pas suffi à faire en sorte que l'objectif fixé soit atteint.

Quels sont les facteurs qui peuvent pousser les collectivités à adopter ou refuser la TI ? En nous appuyant sur les résultats du projet de recherche « Tarification incitative : atouts, modalités, obstacles » (TI AMO), auquel nous avons participé¹, nous exposons successivement les considérations politiques et pratiques, les impacts économiques et financiers escomptés, enfin les conceptions de l'équité qui peuvent entrer en considération dans le choix d'adopter ou non la TI, et, le cas échéant, d'opter pour une taxe d'enlèvement (TEOMI) ou une redevance incitative (RI).

¹ Le projet de recherche « TI AMO » (Tarification incitative : acteurs, modalités, obstacles) s'est déroulé entre 2017 et 2020 dans le cadre du programme de recherche « TEES » (Transitions Écologiques, Économiques et Sociales) de l'Ademe. Il a été mené par un consortium porté par le laboratoire de recherche UMR Triangle (CNRS) et intégrant l'INRAE, le laboratoire S2HEP, l'association Zéro Waste France et le bureau d'études ECOGEOS, auteur du présent article. Il a eu pour objectif de mieux identifier les enjeux du déploiement de la TI en France, dans une approche transdisciplinaire mobilisant les sciences humaines et sociales. Des méthodes variées ont été utilisées : état de l'art de la littérature scientifique, panel citoyen, interviews d'experts, enquêtes de terrain en Suisse et en Italie, étude de jurisprudences, analyse d'outils de communication et entretiens auprès d'acteurs de dix-huit intercommunalités françaises représentant des situations variées.

Le présent article s'appuie notamment sur les entretiens réalisés en présentiel entre mars et septembre 2019² au sein de dix-huit collectivités françaises sélectionnées dans cinq régions³.

Les considérations politiques et pratiques dans la mise en place de la TI

La TI étant vue comme une mesure innovante, encouragée mais non obligatoire⁴, elle peut participer à démontrer un certain caractère pionnier de la collectivité⁵. Cependant, elle peut aussi être perçue comme un sujet particulièrement sensible par des collectivités préoccupées par une réaction négative des usagers à propos des coûts ou de son caractère individualiste et coercitif, caractéristique d'une évolution néo-managériale du service public (Caillaud 2018).

Toutefois, au-delà de ces considérations politiques, il convient de ne pas négliger des considérations plus pratiques qui peuvent faire de la TI un véritable outil au service de la politique de prévention et gestion des déchets des collectivités. Ainsi, les intercommunalités qui font face à des problèmes de saturation d'exutoires pour le traitement de leurs déchets sont susceptibles de voir la TI comme un levier pour pousser les usagers à réduire et à mieux trier leurs déchets. De même, la TI peut être vue comme un outil au service de la maîtrise des coûts du service, notamment dans un contexte d'augmentation de la taxe générale sur les activités polluantes (TGAP) qui s'applique aux tonnages entrants dans les unités de traitement des déchets⁶.

Toute mesure réglementaire qui encourage les collectivités à réduire ou mieux gérer les déchets, comme l'augmentation de la TGAP ou la baisse de frais prélevés par le Trésor public en cas d'instauration d'une part incitative à la TEOM, peut les encourager à mettre en place la TI. Les contextes de réorganisations territoriales⁷, exigeant une harmonisation des pratiques, peuvent par ailleurs influencer sur la mise à l'agenda de la TI.

Les collectivités sont aussi influencées par leurs voisines : un effet tache d'huile peut les convaincre d'adopter ou non la TI en fonction des retours d'expérience de territoires proches, ce qui contribue à expliquer que la TI soit plus développée dans certaines régions. Si cet effet s'explique généralement par une convergence de points de vue entre pairs, il peut s'appliquer également d'autres manières. Ainsi, certaines collectivités subissent ou craignent de subir un afflux de déchets provenant de collectivités voisines appliquant la TI⁸, ce qui peut les pousser à adopter à leur tour une TI. Les effets d'influence sont également visibles entre collectivités aux caractéristiques similaires, y compris entre les collectivités urbaines denses. Ainsi, les résultats d'une expérimentation menée par Grenoble Alpes Métropole, sur une partie de son territoire intégrant de l'habitat collectif, sont très attendus ailleurs (Verbaere 2022).

2 Les entretiens ont fait l'objet de retranscriptions complètes permettant une analyse fine des discours recueillis.

3 Il s'agissait d'entretiens semi-directifs ciblant principalement les élus et les responsables de la gestion des déchets au sein de ces collectivités et, dans deux cas, d'acteurs associatifs qui se sont positionnés pour ou contre la TI.

4 Quelques collectivités ont pris les devants pour instaurer la TI lors d'une courte période au cours de laquelle celle-ci était obligatoire, entre la loi « Grenelle I » d'août 2009 et la loi « Grenelle II » de juillet 2010, mais la plupart l'ont fait en dehors de cette obligation.

5 Elle est rendue possible par les nombreuses modalités d'adoption existantes.

6 La TGAP est une taxe de l'État qui est due par plusieurs types d'entreprises, y compris les exploitants des installations classées pour la protection de l'environnement (ICPE) qui traitent les déchets par stockage ou incinération (avec ou sans valorisation énergétique). Dans la mesure où les exploitants répercutent la hausse de la TGAP sur les tarifs qu'ils appliquent aux collectivités, ces dernières sont incitées à limiter la quantité de déchets envoyés en stockage ou en incinération.

7 Il peut s'agir de pratiques différenciées entre communautés de communes adhérentes à un même syndicat de collecte de déchets, qui nécessitent d'être harmonisées à l'échelle du syndicat pour plus de lisibilité.

8 C'est-à-dire le dépôt de déchets d'usagers de ces collectivités voisines sur leur territoire (par exemple dans des bacs collectifs ou chez des proches) pour « échapper » à la tarification incitative.

Des résultats démontrés sur le plan environnemental et financier, qui ne font toutefois pas consensus

L'effet de la TI sur la réduction des ordures ménagères résiduelles (OMR) collectées est démontré par plusieurs études. Ainsi, l'Agence de la transition écologique (Ademe 2019b) a estimé que sur un échantillon de cinquante-neuf collectivités en TI, les OMR « ne représentent plus qu'un quart des déchets collectés par les collectivités contre 41 % dans l'échantillon sans TI ». L'Agence met également en avant l'impact positif de la TI en termes de maîtrise des coûts du service.

Si les collectivités qui choisissent de mettre en place une TI sont souvent convaincues par ces arguments et les reprennent dans leurs discours, d'autres tendent à les nuancer, voire à les contredire. Ainsi, certaines font l'hypothèse qu'une partie des OMR n'est pas « réduite » mais reportée dans les bacs jaunes destinés au recyclage, dans les bennes « tout-venant » des déchèteries, dans les collectivités voisines, ou encore abandonnée dans la nature. La crainte de ces comportements « inciviques », notamment les dépôts sauvages, peut être un facteur de refus de la TI. Cependant, les entretiens menés montrent que l'existence d'une recrudescence de ces comportements lors d'un passage en TI, de même que leur ampleur et leur maintien dans la durée, n'est pas rigoureusement établie. Les témoignages des collectivités sur ce sujet divergent.

En outre, les effets bénéfiques de la TI sur le plan financier sont parfois contrebalancés par les inconvénients d'un dispositif complexe, qui demande des moyens humains importants et exige des investissements considérables pour ses dispositifs techniques, comme des colonnes d'apport volontaire avec contrôle d'accès ou des camions avec pesée embarquée. Certaines collectivités peuvent ainsi considérer que des solutions plus simples et moins coûteuses, comme la réalisation de campagnes de communication ou la distribution de composteurs individuels, devraient être privilégiées pour réduire et mieux valoriser les déchets. Quant à la diminution escomptée du coût de traitement des OMR (hors TGAP), elle peut être compensée par une hausse du coût à la tonne de traitement lorsque la quantité de déchets à traiter diminue.

Un axe critique moins présent dans le discours des collectivités opposées à la TI questionne les ressorts psychologiques de son efficacité. En promettant un gain financier aux usagers, l'incitation véhiculée par la TI risquerait de prendre le pas sur les motivations à réduire et trier leurs déchets et d'avoir une portée limitée à long terme (Gneezy *et al.* 2011). En outre, l'incitation ne semble pas tant liée au gain financier escompté – somme toute modéré – qu'au fait de mettre au défi les habitants de réduire leurs déchets (Thogersen 2003). Il serait ainsi efficace⁹ de fournir aux usagers une information précise sur leur production individuelle de déchets, sans corréler le montant de la facture à l'information communiquée (Meineri *et al.* 2018).

L'argument de l'équité

Lorsqu'elle est apparue aux États-Unis à la fin des années 1980, la TI était d'abord justifiée par des considérations purement économiques, mais son intérêt en termes d'équité n'a pas tardé à être souligné (Fullerton et Kinnaman 1996). En France, la recherche d'équité ne semble pas faire partie des motivations premières (Ademe 2019a), mais des collectivités peuvent néanmoins la mettre en avant. C'est le cas de la Communauté de communes du Pays des Herbiers, collectivité vendéenne couverte par le syndicat Trivalis, qui a atteint le ratio d'ordures ménagères le plus bas en France (83 kg/hab.an. en 2021 contre une moyenne nationale de 248 kg/hab.an en 2021)¹⁰, grâce à la TI, l'optimisation des collectes et une distribution précoce et

⁹ Les situations possibles étant nombreuses dans le cas d'une TI (coûts à la hausse ou à la baisse selon les pratiques des usagers), il serait en effet nécessaire de tester plus amplement ces comparaisons.

¹⁰ Chiffres issus du module statistique SINOE® géré par l'Ademe.

massive de composteurs individuels. Dans ce territoire, le sentiment d'une « politique juste » va de pair avec la volonté de limiter les impacts environnementaux et les coûts de la gestion des déchets (Ademe 2019a).

Cette équité pourrait être vue comme consubstantielle à la TI dans la mesure où la part variable est proportionnelle à la quantité de déchets produite par chaque usager. À l'instar de la facturation de l'eau ou de l'énergie, la TI peut être vue comme le mode de facturation le plus juste pour un service jugé essentiel. Pourtant, les pouvoirs publics français ont opté pour une expression, « tarification incitative », qui porte plus sur l'effet recherché (« inciter » les ménages à produire moins d'ordures ménagères résiduelles) que sur l'équité. D'autres pays ont fait un autre choix : il est ainsi question de « taxe causale » en Suisse et de « *pay-as-you-throw* » (PAYT) dans les pays anglo-saxons, expression reprise dans la littérature internationale¹¹. La TI est aussi parfois rattachée au principe « pollueur-payeur », que l'on retrouve dans les diverses expressions allemandes désignant la TI (comme « *Verursachergerechte Abfallgebühren*¹² »).

Cependant, le caractère équitable de la TI est loin de faire consensus. Le débat se concentre sur l'évolution différenciée du tarif pour les ménages après le passage en TI. Elle dépend en premier lieu du choix entre TEOM incitative et redevance incitative. Dans le cas de la TEOM incitative, la part fixe est dépendante de la taxe foncière et donc *in fine* de la valeur locative cadastrale. À l'inverse, la redevance incitative reflète de façon plus directe l'usage du service. En calculant le coût en fonction des quantités de déchets produites, elle peut paraître plus équitable. Cependant, cette évaluation repose sur l'« équité des coûts », c'est-à-dire le fait de s'assurer que chaque usager contribue à hauteur de son usage du service et néglige l'« équité au niveau local » qui tient compte des besoins propres à des groupes particuliers, comme les ménages à bas revenus ou les familles nombreuses (Battlevell et Hanf 2008). Dans cette optique, certaines collectivités avancent l'idée que le critère de la valeur locative rend la TEOM incitative plus équitable, parce qu'elle permet de mettre davantage à contribution les professionnels¹³ et qu'elle actionne un transfert de charges entre ménages aisés et modestes.

Ce dernier argument se base sur l'hypothèse selon laquelle les ménages plus aisés auraient une superficie de foncier plus élevée et seraient donc avantagés par la redevance (incitative ou non) par rapport à la TEOM, mais là encore, il n'y a pas de vision univoque. Les décideurs convoquent des stéréotypes pour illustrer leur point de vue sur l'équité du dispositif : à celui de la « famille nombreuse » pénalisée par la redevance dans son petit logement répond celui de la « grand-mère vivant seule » pénalisée par la TEOM dans sa grande maison. L'opposition entre TEOM et redevance prend alors le pas sur l'opposition entre incitatif et non incitatif.

Dans le cadre de ces débats, certaines collectivités considèrent avec regret qu'il n'est pas possible d'intégrer explicitement des critères sociaux, comme le niveau de vie des ménages, ou des situations particulières à l'origine d'une surproduction de déchets¹⁴. Cette considération semble liée à une interprétation du principe d'égalité fiscale comme entrave à ce type d'ajustements, ce qui n'est pourtant ni imposé par la loi (le principe d'égalité fiscale intègre la possibilité de taux progressifs), ni confirmé par la jurisprudence peu fournie sur ce sujet. Dès

11 On retrouve par exemple l'expression de « *pay-as-you-throw* » dans les publications suivantes à l'étranger : 1. En Allemagne : J. Morlok, H. Schoenberger, D. Styles, J.-L. Galvez-Martos et B. Zeschmar-Lahl, « The impact of pay-as-you-throw schemes on municipal solid waste management: the exemplar case of the county of Aschaffenburg, Germany », *Resources*, vol. 6, n° 8, 2017 ; 2. En Grèce : A. Karagiannidis, A. Xirogiannopoulou et G. Tchobanoglous, « Full cost accounting as a tool for the financial assessment of Pay-As-You-Throw schemes: a case study for the Panorama municipality, Greece », *Waste Management*, vol. 28, n° 12, 2008 ; 3. En République tchèque : P. Sauer, L. Parizkova, A. Habrabova, « Charging systems for municipal solid waste: experience from the Czech Republic », *Waste Management*, vol. 28, n° 12, 2008, p. 2772-2777.

12 Qui se traduit par : « Taxes sur les déchets conformes au principe du pollueur-payeur ».

13 Les professionnels qui s'acquittent de la TEOM peuvent avoir recours au service ou non. Si ce n'est pas le cas, il est possible de considérer qu'ils en bénéficient tout de même dans la mesure où le SPPGD leur permet d'assurer leur activité dans un territoire salubre.

14 Comme le cas de personnes âgées utilisant des dispositifs d'hygiène jetables.

lors, de rares collectivités intègrent tout de même des tarifs sociaux (comme en Allemagne, en Suisse ou en Belgique). Une réponse plus consensuelle consiste à s'efforcer de prendre en compte indirectement des critères sociaux en modulant le tarif en fonction du nombre de personnes dans le foyer. Une troisième voie, qui consisterait à calculer la part fixe de la TI sur la base de la déclaration d'impôt sur le revenu, ne semble quant à elle pas à l'ordre du jour.

Si la tarification incitative est parfois choisie pour optimiser le service public de gestion des déchets en poussant les usagers à réduire et à trier davantage leurs ordures ménagères résiduelles, elle peut aussi rebuter des collectivités en raison d'un dispositif technique et administratif perçu comme complexe et de la crainte d'effets limités, voire contre-productifs. En outre, bien qu'elle soit souvent présentée comme un mode de financement plus juste, son caractère équitable ne fait pas consensus et est souvent dépassé par les enjeux d'équité associés au choix entre TEOM et redevance. Ces débats permettent de comprendre pourquoi la TI peine à se développer à la hauteur des objectifs fixés dans la réglementation, et peut-être aussi, en creux, pourquoi elle reste non obligatoire.

Bibliographie

- Ademe, Traineau, D., ECOGEOS, Missir, Q., Matias Mendes, M., Guyomard, M., Rondel, M., Vancauwenberghe, V., Zero Waste France, Chatel, L. et Debrabandere, P. 2019a. « Territoires pionniers de la prévention des déchets », 193 p. URL : <https://librairie.ademe.fr/societe-et-politiques-publiques/3628-territoires-pionniers-de-la-prevention-des-dechets.html>.
- Ademe, 2019b. « Référentiel national des coûts du service public de prévention et gestion des déchets – Année 2016 », p. 96. URL : <https://librairie.ademe.fr/economie-circulaire-et-dechets/575-referentiel-national-des-couts-du-service-public-de-prevention-et-gestion-des-dechets.html>.
- Battlewell, M et Hanf, K. 2008. « The fairness of PAYT systems: some guidelines for decision-makers », *Waste Management*, n° 28, p. 2793-2800.
- Caillaud, K. 2018. « Les conditions de mise au travail des usagers. Le cas de la gestion des déchets », *Gouvernement et action publique*, n° 3, p. 57-81.
- Deleuil, J.-M., Missir, Q., Châtel, L., Matias-Mendes, M., Chouteau, M., Nguyen, C., Mery, J., Turchet, T. et Papin, M. 2021. « Tarification incitative : acteurs, modalités, obstacles », rapport final.
- Fullerton, D. et Kinnaman, T. C. 1996. « Household responses to pricing garbage by the bag », *The American Economic Review*, vol. 86, n° 4, p. 971-984.
- Gneezy, U., Meier, S. et Rey-Biel, P. 2011. « When and why incentives (don't) work to modify behaviour », *Journal of Economic Perspectives*, vol. 25, n° 4, p. 191-210.
- Meineri, S., Dangeard, I. et Dupre, M. 2016. « Efficacité d'un feedback hebdomadaire sur la réduction du poids des ordures ménagères résiduelles », *Pratiques psychologiques*, vol. 24, n° 1, p. 79-97.
- Thøgersen, J. 2003. « Monetary incentives and recycling: behavioural and psychological reactions to a performance-dependent garbage fee », *Journal of Consumer Policy*, n° 26, p. 197-228.
- Verbaere, I. 2022. « Réduire les OMR à la source, c'est possible », *Club Techni.Cités*.

Marta Matias-Mendes est ingénieure en environnement (FCT-UNL Lisbonne), docteure en géographie et aménagement du territoire (INSA Lyon) et experte des enjeux de gouvernance autour de la gestion des déchets. Elle fait partie du bureau d'études ECOGEOS, qui associe une expertise technique avec l'apport des sciences humaines et sociales pour accompagner les porteurs de projets et produire des connaissances dans le domaine de la prévention et de la gestion des déchets.

Quentin Missir est diplômé du master « Développement soutenable » de Sciences Po Lille et spécialiste des questions de transition écologique, de prévention des déchets et de fabrique de la ville. Il a fait partie du bureau d'études ECOGEOS et de la chaire Qualités de villes portée par l'école Audencia, en partenariat avec le développeur territorial Réalités.

Pour citer cet article :

Marta Matias-Mendes et Quentin Missir, « Les débats autour de la tarification incitative pour la prévention et gestion des déchets », Métropolitiques, 17 mars 2025. URL : <https://metropolitiques.eu/Les-debats-autour-de-la-tarification-incitative-pour-la-prevention-et-gestion.html>.

DOI : <https://doi.org/10.56698/metropolitiques.2145>.