

La tarification du service public-: outil efficace de prévention des déchets-?

Le mode de financement du service public des déchets peut être un outil essentiel de la prévention, à condition de rompre avec la logique fiscale. Mais, si l'idée de la tarification au service rendu fait son chemin dans les rapports, le virage de la tarification incitative est à peine amorcé. Les leçons des expériences étrangères devraient inciter à engager résolument le service public des déchets sur la voie du développement durable.

par Olivier Arnold,

Chargé de mission déchets

Direction des études économiques et de l'évaluation environnementale

Ministère de l'Ecologie et du Développement durable

De la salubrité publique à la prévention des déchets

La mission initiale du service public des déchets, à la fin du XIX^e siècle et au début du XX^e, était d'assurer la salubrité publique. C'est l'époque du célèbre Préfet Poubelle (1). En 1926, la Taxe d'enlèvement des

ordures ménagères (TEOM) est instaurée, afin de donner aux collectivités locales des moyens spécifiques pour assurer cette mission. En cohérence avec la préoccupation de l'époque, la TEOM est un outil de financement fiscal-; elle est assise sur la valeur locative du logement et due par les propriétaires. Il s'agit en effet d'assurer collectivement la propreté de la voirie publique

et non d'apporter un service individuel aux habitants.

Dans le dernier tiers du XX^e siècle, le contrôle sanitaire et environnemental du traitement des déchets est devenu la préoccupation majeure. Tout un arsenal de mesures législatives et réglementaires a été mis en œuvre dans cet objectif. Enfin, la dernière décennie du siècle passé a vu le développement de la notion de valorisation et de recyclage. Aujourd'hui,

l'enjeu majeur des politiques de gestion des déchets est la prévention-: le meilleur déchet est celui qui n'existe pas. Cet objectif est une priorité affichée depuis 1975 (2), confirmée en France en 1992 (3), mais dont l'échec est largement reconnu. Il a été réaffirmé à plusieurs reprises par les pouvoirs publics comme un des principaux enjeux de la politique à venir de gestion des déchets et en particulier de la future loi déchets.

Un mode de financement dépassé vis-à-vis des enjeux actuels

Tout au long de cette évolution des enjeux de la gestion des déchets, le financement du service public est resté fondé sur sa logique fiscale historique-et ce, malgré l'introduction, durant les trente dernières années, des principes pollueur-payeur (concrétisé par la Redevance d'enlèvement des ordures ménagères – REOM) et de Responsabilité élargie du producteur (REP). La REOM rompt avec la logique fiscale-: il s'agit d'une facturation pour service rendu. La REP consiste à faire participer les producteurs (et, par répercussion, le

consommateur) au coût de gestion des déchets issus des produits qu'ils ont mis sur le marché. Ces nouveaux principes comptent aujourd'hui encore pour moins de 20 % du financement total. En 2003, le produit de la REOM s'est élevé à 408-M€, celui de la TEOM à 3-675-M€ et la contribution de la REP était de 295-M€ (4).

Ce manque d'enthousiasme en faveur du paiement au service rendu se retrouve dans l'échec de la redevance spéciale. Cette redevance pour les déchets non-ménagers collectés par le service public est obligatoire depuis 1992 pour les collectivités utilisant la TEOM. Pourtant, aujourd'hui, très peu d'entre elles l'ont appliquée.

Selon la théorie économique, le mode de financement est loin d'être sans effet sur le comportement des usagers du service. Dans une optique de prévention, la responsabilisation des acteurs économiques est primordiale. Celle-ci peut intervenir en amont, au niveau des producteurs concevant les produits qui vont devenir déchets, ou en aval, au niveau des usagers du service. Ces deux modalités gagnent à être mobilisées de façon complémentaire. La REOM est le seul outil de financement

existant aujourd'hui en France, permettant de responsabiliser les usagers ménagers, à condition qu'elle soit incitative, c'est-à-dire assise sur la quantité de déchets produits. Or, la quasi-totalité des REOM est aujourd'hui assise sur le nombre de personnes du ménage-; leur effet incitatif en faveur de la prévention des déchets est donc nul. De ce fait, le débat TEOM-REOM ne reflète pas le débat sur l'incitation-; on peut même dire qu'il le «-pollue-». Ainsi, même si l'idée de la tarification au service rendu (REOM) fait son chemin dans les rapports (étude de l'association Amorce [1], instance d'évaluation du Commissariat général du Plan [2], travaux du Conseil national des déchets [3]), le virage de la tarification incitative est loin d'être engagé. En amont, la responsabilisation des producteurs

La REOM est le seul outil de financement existant aujourd'hui en France, permettant de responsabiliser les usagers ménagers, à condition qu'elle soit incitative, c'est-à-dire assise sur la quantité de déchets produits.

passent par la mise en œuvre de la REP au travers de barèmes de contributions incitatifs. C'est aujourd'hui le cas pour les emballages ménagers, dont le barème dépend du poids de l'emballage et du matériau utilisé.

Mais, globalement, le financement du service public des déchets est aujourd'hui largement dépassé au regard de

l'importance de l'enjeu que représente la prévention. L'utilisation de REOM incitatives en aval et le développement de la REP en amont permettraient de faire du mode de financement un véritable outil au service de la prévention.

Au-delà de considérations purement techniques ou juridiques, deux questions

fondamentales conditionnent la pertinence de la redevance incitative:-

✓-Son effet sur la quantité de déchets produits n'est-il que théorique ou se traduit-il concrètement?-

✓-L'incitation à la prévention en aval ne conduit-elle pas à des effets pervers d'abandon de déchets?-

La redevance incitative:- un outil efficace en faveur de la prévention-?

Depuis une quinzaine d'années, la redevance incitative s'est développée dans de nombreux pays de l'OCDE. Son impact sur les gisements

de déchets a pu être évalué dans plusieurs pays. Il apparaît que, de manière générale, elle

Le financement du service public des déchets est aujourd'hui largement dépassé au regard de l'importance de l'enjeu que représente la prévention. L'utilisation de REOM incitatives en aval et le développement de la REP en amont permettraient de faire du mode de financement un véritable outil au service de la prévention.

contribue à abaisser sensiblement les tonnages de déchets résiduels:- une diminution de 50 % est courante. Cette forte baisse résulte à la fois d'efforts de prévention (baisse de la quantité totale de déchets produits, grâce au dévelop-

postage individuel et à l'achat de produits moins générateurs de déchets) et d'efforts de tri sélectif (la redevance incitative est en général assise sur les déchets non triés).

Dans une étude sur l'Allemagne et le Bénélux, l'association des cités et régions

pour le recyclage a mis en évidence une réduction de 15 à 50 % des déchets résiduels, une hausse de 5 à 10 % des collectes sélectives et une prévention de 3 à 12 %

[4]. L'analyse de collectivités locales danoises montre que le taux de collecte sélective du papier/carton (resp. verre) est de 71 % (resp. 87 %) dans celles ayant instauré une redevance incitative et

de 41 % (resp. 77 %) dans les autres [5]. En Suisse, une étude menée sur 13 communes montre que lorsqu'une redevance incitative est en vigueur, la quantité de déchets résiduels diminue de 30 % et le taux de recyclage moyen se situe à environ 50 % (contre 40 % dans les autres communes) [6]. Enfin, une analyse économétrique du système de sacs prépayés mis en place sur l'ensemble du territoire sud-coréen [7] montre que l'élasticité de la production de déchets municipaux par habitant est de $-0,3$ par rapport au prix des sacs. Ceci signifie qu'une augmentation du prix des sacs de 10 % entraîne une baisse de 3 % de la production de déchets municipaux par habitant. En France, l'association Amorce suit la dizaine de collectivités loca-

Finalement, les nombreuses expériences menées à l'étranger montrent que l'effet économique incitatif théorique d'une facturation liée à la quantité peut se confirmer dans la réalité.

les ayant instauré une REOM incitative. Le bilan 2004 de ce suivi indique une «-importante diminution des tonnages de déchets résiduels collectés-» [8].

L'introduction d'une redevance incitative s'accompagnant souvent de modifications plus larges du service, il est délicat de quantifier rigoureusement l'effet du seul mode de financement sur la prévention. Une étude

économétrique menée dans 500 collectivités des Etats-Unis [9] a néanmoins permis d'isoler cet effet, qui est de - 17 % sur les déchets résiduels, dont - 5 à - 6 % sont liés à des efforts de prévention (le reste est une augmentation du tri sélectif). A l'échelle de la France, une prévention de 5 % permettrait d'éviter environ 1,2-Mt d'ordures ménagères chaque année, soit l'équivalent de ce que reçoivent une vingtaine de décharges.

Finalement, ces nombreuses expériences montrent que l'effet économique incitatif théorique d'une facturation liée à la quantité peut se confirmer dans la réalité.

Les comportements inciviques: mythe ou réalité-?

En incitant les ménages à la prévention des déchets, la redevance incitative induit également des comportements inciviques, voire illégaux: dépôts dans les poubelles publiques, dépôts sauvages, brûlage domestique... L'impact environnemental du comportement de quelques-uns peut ainsi réduire à néant les bénéfices des efforts de prévention réalisés par le plus grand nombre.

La mesure de l'ampleur de ces comportements est particulièrement difficile et reste souvent qualitative.

Selon l'Association des cités et régions pour le recyclage [4], il semble que les comportements inciviques (brûlage sauvage, dépôts dans les poubelles de collectivités voisines...) «-puissent atteindre le niveau de 3-10 %-». Dans certains cas extrêmes, en particulier lorsque la facturation est totalement proportionnelle, ce problème peut devenir essentiel. Ainsi, près d'un quart des ménages de la communauté de communes de la Porte d'Alsace

ne présentaient jamais leur bac de déchets résiduels en 2001. L'introduction d'une part fixe dans la REOM a ramené ce taux à 16 % en 2003. Toutefois, dans un grand nombre de cas, ces comportements ne connaissent une ampleur importante que de façon transitoire après la mise en place de la redevance incitative.

Finalement, les comportements illégaux (ou simplement inciviques) apparaissent comme une difficulté réelle lors de la mise en place d'une redevance incitative. Néanmoins, cet effet reste transi-

toire et n'est pas inéluctable. Des efforts d'explication et d'information, mais aussi de contrôle et de sanctions, permettent de le limiter très sensiblement.

Vers un mode de financement durable-?

Le mode de financement du service public est, en tant que tel, un instrument de la politique de gestion des déchets. Il doit donc être un levier d'action

Le mode de financement du service public est, en tant que tel, un instrument de la politique de gestion des déchets. Il doit donc être un levier d'action au service de l'enjeu principal de cette politique au XXI^e siècle qu'est la prévention. La redevance incitative peut y répondre, grâce à la responsabilisation des usagers.

au service de l'enjeu principal de cette politique au XXI^e siècle qu'est la prévention. La redevance incitative (REOM incitative en France) peut y répondre, grâce à la responsabilisation des usagers.

Bien sûr, de réelles difficultés freinent son développement. Les comportements inciviques ne doivent pas être négligés et des obstacles techniques, juridiques ou financiers doivent être surmontés. En outre, les facteurs culturels doivent être pris en considération avant de transposer telle ou telle

expérience étrangère. Mais l'enjeu de la prévention fait qu'il faut aujourd'hui s'interroger sur les moyens de lever ces obstacles plutôt que sur l'opportunité de la redevance incitative.

Jusqu'à présent parent pauvre de la modernisation de la gestion des déchets, le financement du service public doit aujourd'hui tenir compte des possibilités offertes par l'incitation économique et tirer les leçons des expériences étrangères pour évoluer vers une prise en compte efficace des objectifs de prévention, afin d'engager résolument le service public des déchets sur la voie du développement durable.

Notes

(1)-Règlement de la préfecture de la Seine relatif à l'enlèvement des

ordures ménagères, bulletin municipal officiel de la ville de Paris, 14 mars 1884, pp. 1-2.

(2)-Directive n° 75/442/CEE du Conseil du 15 juillet 1975 relative aux déchets.

(3)-Loi n° 92-646 du 13 juillet 1992 relative à l'élimination des déchets ainsi qu'aux installations classées pour la protection de l'environnement.

(4)-Soutiens des sociétés agréées Eco-Emballages et Adelphe aux collectivités locales pour la collecte sélective et le tri des déchets d'emballages.

Bibliographie

[1]-Amorce-: *Financement du service public de gestion des déchets ménagers – propositions de réformes de la taxe et de la redevance d'enlèvement des ordures ménagères*, étude pour le ministère de l'Environnement, juillet 2001.

[2] Commissariat général du Plan-: *Le service public des déchets ménagers*, rapport de l'instance d'évaluation présidée par Jean-Louis Dufeigneux, février 2004.

[3] Conseil national des Déchets-: http://www.ecologie.gouv.fr/article.php3?id_article=2478.

[4] Jean-Pierre Hannequart, Francis Radermaker-: *Modalités, coûts et financement de la collecte des déchets en Europe – bilan général et comparaison des diverses politiques nationales en la matière*, Association des cités et régions pour le recyclage.

[5] Per Nilsson, 2002-: *Weighing it up-: assessing Danish weight-based fee schemes*, Waste Management World, septembre-octobre 2002.

[6] Office fédéral de l'environnement, des forêts et du paysage, 2003-: *La taxe au sac vue par la population et les communes*, cahier de l'environnement n° 357 – déchets.

[7] Kwang-yim Kim, 2003-: *Volume-based waste fee system*, Korea Environmental Policy Bulletin, Issue 1, Vol.-1, Ministry of Environment – Korea Environment Institute.

[8] Amorce, 2004-: *Les 9 pionniers français de la redevance liée à la quantité*.

[9] Lisa A. Skumatz, 2002-: *Variable-rate or «-pay-as-you-throw-» waste management-: answers to frequently asked questions*, Policy Study 295, Reason Public Policy Institute.

