



# Causes et effets du passage de la TEOM à la REOM

ECONOMIE – EVALUATION – ENVIRONNEMENT

## Synthèse d'une étude menée par Service Public 2000 pour la Direction des Etudes Economiques et de l'Evaluation Environnementale

### Résumé :

Les rares collectivités françaises qui ont instauré une redevance incitative pour financer leur service déchets l'ont fait pour des raisons à la fois politiques et économiques : volonté de responsabiliser les usagers, recherche d'efficacité économique (frais de gestion limités, charges de traitement maîtrisées).

Sous l'effet de la redevance incitative, les usagers ont amplifié leur effort de tri, conduisant à une diminution de 12 à 35 % des ordures ménagères résiduelles au profit de la collecte sélective, et ce sans dégradation de la qualité de ce tri. L'impact en terme de prévention n'a pas pu être mis en évidence. Les responsables locaux estiment qu'il ne se verra qu'à plus long terme. Sur le plan économique, la rentabilité pour la collectivité de la REOM incitative dépend des coûts relatifs du traitement résiduel et de la collecte sélective et donc du contexte spécifique local.

Les arguments des opposants à la redevance incitative s'avèrent dans la pratique peu fondés : les impayés restent limités, les comportements inciviques ne semblent pas significatifs et sont manifestement limités dans le temps.

Finalement, cette étude a identifié sept conseils à destination des collectivités souhaitant s'engager dans ce mode de financement. En particulier, une bonne communication et une réflexion approfondie sur la structure du tarif sont indispensables.



**Contact :** Olivier ARNOLD – 01.42.19.25.44  
[olivier.arnold@ecologie.gouv.fr](mailto:olivier.arnold@ecologie.gouv.fr)

En France, le financement du service public d'élimination des déchets peut suivre une logique fiscale, avec la taxe d'enlèvement des ordures ménagères (TEOM) assise sur la valeur locative du logement (et payée avec la taxe sur le foncier bâti), ou une logique de service rendu avec la redevance d'enlèvement des ordures ménagères (REOM). Selon l'assiette de la REOM, le lien avec le service rendu peut être plus ou moins étroit, allant d'une REOM forfaitaire par foyer à une REOM incitative (liée à la quantité d'ordures ménagères résiduelles).

La redevance est souvent considérée comme plus juste que la TEOM. Alors qu'elle s'est fortement développée chez nos voisins européens (obligation législative en Irlande et en Suisse, nombreuses expériences en Belgique, en Allemagne, en Autriche, en Suède...), la redevance incitative est peu pratiquée en France, et pour l'essentiel dans de petites communes rurales. Alors que 7 Millions de Français sont soumis à la REOM, seuls 9 services (moins de 250 000 habitants) utilisent la REOM incitative.

Peur du changement, difficultés de gestion et expérience malheureuse de quelques collectivités ne facilitent pas l'essor de ce mode de financement.

Quels enseignements nous apportent les collectivités qui ont opté pour la REOM, et en particulier la REOM incitative ? Quels ont été les moteurs de leur décision ? Quels impacts économiques ou environnementaux ont été mesurés ? Leur expérience est-elle à promouvoir en France ?

L'enquête menée par Service Public 2000 pour le compte du Ministère de l'Écologie et du Développement Durable sonne la fin des a priori. Dix collectivités ont été enquêtées : 4 d'entre elles pratiquent une REOM dite « classique » (assise sur le nombre de personnes par foyer), 6 ont mis en place une redevance incitative.

### Les causes du passage à la REOM incitative

La loi « Chevènement »<sup>1</sup> sur l'intercommunalité et/ou la volonté d'optimiser de manière générale le service

<sup>1</sup> Loi n°99-586 du 12 juillet 1999 relative au renforcement et à la simplification de la coopération intercommunale.



déchets sont les deux éléments déclencheurs des débats sur le mode de financement. Si la conviction politique et environnementale des élus a systématiquement été identifiée comme un élément moteur de la prise de décision en faveur de la REOM, les calculs économiques ne sont pas absents :

- Justice : dans toutes les collectivités étudiées, le choix de la REOM (incitative ou non) répond à la volonté politique de mettre en place un mode de financement plus juste que la TEOM.
- Responsabilisation : les élus souhaitent responsabiliser les usagers en récompensant leurs efforts de tri et de prévention.
- Limitation des quantités à incinérer ou à enfouir : le durcissement des normes environnementales pousse le coût du traitement à la hausse. Les collectivités pour lesquelles le traitement résiduel est plus cher que la collecte sélective, cherchent à maîtriser cette hausse en limitant les quantités d'ordures ménagères résiduelles. La REOM incitative est perçue comme un outil pour cela.
- Maîtrise de la gestion financière du service : la REOM (incitative ou non), permet à la collectivité de prendre en main la gestion financière de son service d'élimination des déchets. Elle est également synonyme d'une meilleure transparence par la création d'un budget annexe. Dans le cas d'une REOM incitative, la détermination du tarif est l'occasion d'analyser les différents postes de coût. Ainsi, la REOM est perçue comme un outil d'optimisation et de modernisation du service public des déchets.
- Diminution des frais de gestion : il sont souvent inférieurs pour la REOM aux 8 % prélevés par le Trésor pour la TEOM.

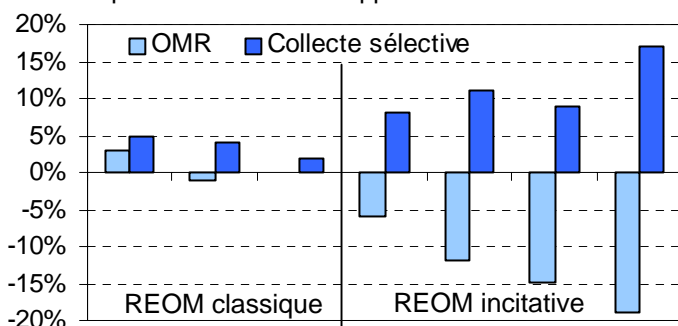
Indépendamment de ces facteurs qui conduisent au choix de la REOM incitative, son instauration semble facilitée par la préexistence d'une REOM classique, sur tout ou partie du territoire de la collectivité.

### Les effets de la REOM incitative

#### Impacts environnementaux

Le principal effet de la redevance incitative est une augmentation des efforts de tri des usagers. Les

Evolution annuelle des tonnages durant les deux premières années d'application de la REOM



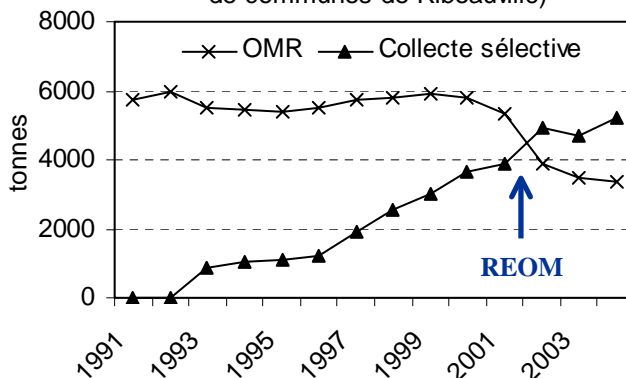
quantités de déchets recyclables augmentent au détriment des ordures ménagères résiduelles (OMR). Ce transfert est très significatif (entre 12 et 35 % des OMR), mais n'existe pas en cas de REOM classique (cf. graphique ci-dessus).

Il est difficile de conclure sur un éventuel effet en faveur de la prévention globale tous déchets confondus. Trois collectivités pratiquant la REOM incitative voient leur production totale de déchets diminuer, dont une probablement du fait d'une « fuite » de déchets. Pour les deux autres, il est difficile d'attribuer avec certitude cette baisse à la REOM incitative. Selon les responsables locaux interrogés, l'effet prévention sera plus sensible à moyen et long terme, car il passe par une modification des comportements d'achat. De même, le développement du compostage individuel nécessite des actions d'accompagnement (composteurs gratuits...). Globalement, il apparaît donc un « effet ciseau » entre tonnages d'OMR et tonnages issus de la collecte sélective (cf. graphique ci-dessous).



L'analyse des taux de refus ne montre pas de détérioration de la qualité du tri liée à la REOM incitative. Ils se situent entre 9 % et 40 % en REOM

Effet ciseau (exemple de la communauté de communes de Ribeauvillé)



classique et entre 10 % et 28 % en REOM incitative. Le bilan environnemental global de la redevance incitative reste donc très intéressant par rapport à la REOM classique ou à la TEOM.

#### Impacts économiques

Sur le plan économique, l'instauration d'une redevance incitative est loin d'être neutre. L'effet ciseau observé entre OMR et collecte sélective se retrouve dans les comptes de fonctionnement : les charges liées aux OMR diminuent et celles liées à la collecte sélective et au tri augmentent. Mais globalement, il est impossible de distinguer un effet lié à la redevance incitative. Sur les 3-4 dernières années, toutes les collectivités ont vu leurs charges de fonctionnement augmenter. Cette évolution



dépend toutefois du type de contrat liant la collectivité à ses prestataires (rémunération à l'habitant ou à la tonne...). Concernant les recettes, le développement de la collecte sélective conduit naturellement à une hausse des soutiens des sociétés agréées.

Au final, il apparaît que, toutes choses égales par ailleurs, la REOM incitative a un impact économique positif dès lors que le coût de la collecte sélective et du tri, déduction faite des soutiens des sociétés agréées, est inférieur au coût du traitement résiduel. Cette condition de rentabilité de la REOM incitative dépend bien évidemment de la situation locale et en particulier du mode de traitement des OMR et de la performance initiale de tri.



En instaurant une REOM (incitative ou non), une collectivité assume directement les frais de gestion (création et suivi du fichier des redevables, facturation, impayés), qui se substituent au coût forfaitaire de 8 % prélevé par le Trésor. Dans les collectivités étudiées pour lesquelles les données étaient disponibles, les frais de gestion de la REOM s'élèvent en moyenne entre 3 et 6 % (impayés compris), soit un gain de 2 à 5 % sur la TEOM. Par exemple à Besançon, l'économie a été estimée à 5,25 €/an/hab. (impayés compris). Même si cette économie représente peu par rapport à l'ensemble des dépenses du service, il s'agit d'un facteur de décision en faveur de la REOM.

Enfin, si la structure du tarif n'est pas en adéquation avec la structure des charges (charges fixes / charges variables), la REOM incitative peut conduire à un déficit budgétaire important. La part fixe de la REOM a tendance à être sous-estimée lors de son instauration et plusieurs collectivités ont dû l'augmenter fortement (jusqu'à environ 2/3) pour résorber le déficit. Par conséquent, la détermination de la structure du tarif de REOM incitative doit être menée avec une attention toute particulière.

Sur le plan du coût social, qui tient compte des bénéfices externes du recyclage, la REOM incitative a un impact économique clairement positif.

#### Impacts sociaux et organisationnels

Toute modification de l'assiette du mode de financement de la gestion des déchets conduit à des transferts de charges entre usagers, dont l'ampleur peut être très importante (doublement, voire triplement, de certaines factures). Il apparaît nécessaire d'évaluer a priori ces transferts pour atténuer certaines hausses jugées insupportables (en jouant sur le tarif de la REOM), cibler la communication et anticiper les réactions des usagers. L'instauration d'une REOM conduit également à une modification de l'organisation interne du service. En effet, il est indispensable de créer une cellule de gestion de la REOM, avec du personnel suffisant

(environ 0,1 à 0,25 équivalent temps plein pour 1000 factures émises, selon les collectivités enquêtées). Ces besoins peuvent être minimisés si les services bénéficient de l'appui des mairies (création et mise à jour du fichier) et des trésoreries (facturation, recouvrement).

Enfin, par les modifications de flux de déchets qu'elle induit, la REOM incitative peut conduire à des adaptations du système de collecte. En particulier, la fréquence de collecte des ordures ménagères résiduelles est parfois diminuée.

#### **Des a priori négatifs souvent non fondés**

Dans les débats sur la redevance incitative, de nombreux arguments sont énoncés par ses détracteurs. Dans la pratique, les difficultés évoquées se révèlent souvent absentes ou mineures.

Même s'il est impossible de les mesurer avec précision, les comportements inciviques (transfert de déchets vers les collectivités voisines, « évaporation » des tonnages,...) ne semblent pas significatifs et sont manifestement limités dans le temps. L'analyse de l'évolution des tonnages totaux de déchets n'a permis de déceler des évolutions « suspectes » que pour une collectivité, qui a connu une baisse d'un tiers des quantités de déchets dès l'année de mise en place de la REOM incitative. Le territoire de

la collectivité peut expliquer ce phénomène, car il entoure la ville-centre, qui ne fait pas partie de la collectivité, et il est ainsi facile pour les habitants d'y porter leurs déchets lors de leurs nombreux trajets (travail, achats...). Hormis ce cas, aucune collectivité n'a identifié de comportements inciviques. En tout état de cause, ce phénomène est loin d'être suffisamment aigu pour remettre en cause le choix d'une redevance incitative.



Quant aux impayés, dont le risque est un argument classiquement mis en avant par les opposants au système de redevance, ils s'avèrent faibles (moins de 3 à 4% des recettes attendues). Depuis début 2005, la législation apporte une garantie supplémentaire en précisant que le recouvrement de la REOM peut être assuré par voie d'opposition à tiers détenteur.

Enfin, la difficulté de mise en œuvre de la REOM incitative en milieu urbain n'est que toute relative. Il est vrai qu'en milieu rural, la proximité du premier échelon administratif (mairie) facilite la création et la mise à jour du fichier des redevables. Mais dans le cas d'une REOM incitative, la composition du ménage n'est pas un critère de tarification et il suffit d'identifier chaque ménage (ou chaque titulaire de contrat de location de bac comme à Besançon). Par ailleurs, considérer le gestionnaire d'immeuble comme étant le redevable, permet de contourner la difficulté liée à l'habitat vertical, au prix d'un effet incitatif atténué et mutualisé entre tous les occupants de l'immeuble.



## Sept conseils pour mettre en place une redevance incitative

### ***Communiquer et porter politiquement le projet***

Réunions publiques, lettres d'information, articles dans la presse locale sont autant d'outils de communication à mettre en œuvre pour mener à bien ce projet. Des moyens substantiels doivent y être consacrés, car une bonne communication permettra de limiter au maximum les inévitables réclamations, qui accompagneront le démarrage du nouveau mode de financement. En outre, la REOM incitative est un choix politique d'application du principe pollueur-payeur. Le projet doit être porté par les élus avec conviction pour gagner l'adhésion de tous les acteurs.

### ***Donner à l'usager les moyens du tri et de la prévention***

L'usager est responsabilisé financièrement grâce à la REOM incitative. Par conséquent, il est important de donner aux usagers les moyens d'assumer cette responsabilité et de modifier leurs comportements dans le sens souhaité. Cela peut passer par une refonte globale de la collecte, par une densification des points d'apport volontaire, par la modernisation des déchèteries, et sur le plan de la prévention, par le soutien au compostage individuel et par la mise en œuvre d'autres actions de prévention.

### ***Mettre les contrats en cohérence avec le projet***

Lors de l'instauration d'une REOM incitative, le prestataire doit être impliqué, en particulier en cas d'investissements matériels. Le renouvellement des contrats est un moment privilégié pour cela. Ils doivent être adaptés à la nouvelle organisation et à l'effet ciseau attendu de la REOM incitative.

### ***Travailler en partenariat avec les trésoreries***

Dans toutes les collectivités enquêtées, les relations avec les trésoreries sont très bonnes et celles-ci ont joué un rôle important dans la mise en œuvre de la REOM. Elles apportent une aide précieuse pour l'affranchissement, l'envoi des factures, la gestion des éventuels contentieux, ce qui permet au final de limiter les impayés. Depuis 2005, la possibilité de recouvrer la REOM par voie d'opposition à tiers détenteur devrait encore faciliter ce point.

### ***Bien préparer le fichier des redevables***

L'étape de constitution du fichier des redevables est souvent identifiée comme la plus difficile. Différentes sources sont utilisées par les collectivités pour la constitution de ce fichier : fichiers existants en cas de REOM préalable, connaissance du territoire par les communes, recours aux usagers eux-mêmes (enquête...), prestataire de collecte, Direction Générale des Impôts (une attention particulière doit être accordée au respect de la loi informatique et libertés), service des eaux... Le temps passé pour constituer le fichier n'est pas du temps perdu, il permet de minimiser les réclamations et les impayés ultérieurs. Une facturation « à blanc » peut-être pertinente.

### ***Se doter des moyens humains nécessaires***

La mise en place de la REOM nécessite de créer un service de gestion spécifique. Dans tous les cas, un nouveau mode de financement est source de demandes d'information et de réclamations, quelle que soit la qualité de la communication préalable. Pour y faire face, accueillir les usagers et leur offrir un service de qualité, il faut se doter des moyens humains nécessaires. Des restrictions sur ce poste s'avèreraient peu rentables.

### ***Bien dimensionner la structure du tarif***

Le tarif est au cœur du dispositif de REOM incitative et doit être déterminé avec rigueur. La structure des charges comprenant une part significative de coûts fixes, il est indispensable que le tarif soit constitué d'une part fixe substantielle (dans les exemples observés, elle s'élève à environ deux-tiers). Ceci permet d'éviter les déficits budgétaires chroniques et des réajustements parfois douloureux. Lors de la détermination du tarif, il faut également tenir compte des transferts de charge qu'il induira.

## **Conclusion**

L'application du principe pollueur-payeur, via la mise en place d'une redevance incitative est loin d'être un projet anodin pour une collectivité. La détermination du tarif, la communication, la gestion des réclamations sont autant d'éléments qui méritent une attention particulière et souvent des études préalables. Néanmoins, les comportements inciviques et les impayés, souvent mis en avant comme étant des inconvénients rédhibitoires, apparaissent dans la pratique bien moins problématiques.

Même si son impact en faveur de la prévention est incertain à court terme, la REOM incitative conduit à une amélioration significative des performances de collecte sélective. Sur le plan économique, elle est rentable pour la collectivité dès lors que le traitement résiduel est plus coûteux que la collecte sélective et le tri (soutiens déduits).

Finalement, les expériences françaises de REOM incitative montrent qu'elle constitue une étape importante dans le sens de la modernisation du service public des déchets et de la protection de l'environnement.

