



**HAL**  
open science

## **Tarification incitative : acteurs, modalités et obstacles** **RAPPORT FINAL**

Jean-Michel Deleuil, Quentin Missir, Laura Châtel, Marta Matias-Mendes,  
Marianne Chouteau, Céline Nguyen, Jacques Mery, Thibault Turchet, Marie  
Papin

► **To cite this version:**

Jean-Michel Deleuil, Quentin Missir, Laura Châtel, Marta Matias-Mendes, Marianne Chouteau, et al.. Tarification incitative : acteurs, modalités et obstacles RAPPORT FINAL. [Rapport de recherche] ADEME. 2021, pp.221. hal-03213372

**HAL Id: hal-03213372**

**<https://hal.inrae.fr/hal-03213372v1>**

Submitted on 30 Apr 2021

**HAL** is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

# Tarification incitative : acteurs, modalités et obstacles

---

**RAPPORT FINAL**



**EXPERTISES**

**Février  
2021**

En partenariat avec :

**triangle**  
UMR 5206

**INRAE**

**Sciences  
S2HEP**  
Société  
Education

  
**ecogeos**  
environnement & territoires

**ZW**  
ZEROWASTE  
FRANCE

## REMERCIEMENTS

Les auteurs tiennent à remercier toutes les personnes impliquées dans le projet de recherche TI AMO, les personnels administratifs nous ayant accompagnés, les personnes rencontrées sur les différents terrains (en Français et à l'étranger) qui ont bien voulu nous consacrer de leur temps, les chercheurs, experts, ingénieurs, stagiaires, étudiants qui ont mené à bien les tâches confiées. Nos remerciements vont également aux services de l'ADEME pour cette collaboration de trois ans, en particulier au programme TEES et à Alexandra GENTRIC, pour ses conseils avisés et son suivi bienveillant.

## CITATION DU RAPPORT

DELEUIL Jean-Michel, MISSIR Quentin, CHÂTEL Laura, MATIAS-MENDES Marta, CHOUTEAU Marianne, NGUYEN Céline, MERY Jacques, TURCHET Thibault, PAPIN Marie, 2021. « Tarification incitative : Acteurs, modalités, obstacles ». Rapport final.

Toute représentation ou reproduction intégrale ou partielle faite sans le consentement de l'auteur ou de ses ayants droit ou ayants cause est illicite selon le Code de la propriété intellectuelle (art. L 122-4) et constitue une contrefaçon réprimée par le Code pénal. Seules sont autorisées (art. 122-5) les copies ou reproductions strictement réservées à l'usage privé de copiste et non destinées à une utilisation collective, ainsi que les analyses et courtes citations justifiées par le caractère critique, pédagogique ou d'information de l'oeuvre à laquelle elles sont incorporées, sous réserve, toutefois, du respect des dispositions des articles L 122-10 à L 122-12 du même Code, relatives à la reproduction par reprographie.

### Ce document est diffusé par l'ADEME

#### ADEME

20, avenue du Grésillé

BP 90 406 | 49004 Angers Cedex 01

Appel à projet de recherche : Transitions Ecologiques, Economiques et Sociales

Nom du projet : Tarification incitative : Acteurs, Modalités et Obstacles

Projet de recherche coordonné par : Jean-Michel DELEUIL, UMR Triangle - [jean-michel.deleuil@insa-lyon.fr](mailto:jean-michel.deleuil@insa-lyon.fr)

Equipe de recherche : Jean-Michel DELEUIL, Quentin MISSIR, Laura CHÂTEL, Marta MATIAS-MENDES, Marianne CHOUTEAU, Céline NGUYEN, Jacques MERY, Marie PAPIN, Marine GUYOMARD, Franck OLIVIER, Thibault TURCHET, Marius RONDEL, Perrine VINCENT

Coordination technique - ADEME : Alexandra GENTRIC

Direction/Service : Service Mobilisation et Valorisation des Déchets

Date de démarrage (Durée) : janv. 2018 (30 mois)

Partenaire(s) et Acteur(s) impliqué(s) : ADEME, UMR Triangle, INRAE, S2HEP, ECOGEOS, Zero Waste France

Territoire(s) concerné(s) : France

# Sommaire

<b>1. Contexte et objectifs du projet TI AMO</b> .....	<b>5</b>
1.1. Contexte du développement de la tarification incitative en France .....	5
1.2. Problématique et objectifs du projet.....	7
1.3. Contenu du projet.....	8
<b>2. Méthodologie de l'analyse bibliographique</b> .....	<b>9</b>
<b>3. Panorama de la littérature scientifique sur la tarification incitative</b> .....	<b>10</b>
3.1. Période 1994 - 1998 : les premiers travaux en Amérique du Nord.....	10
3.2. Période 2000-2004 : l'émergence du sujet en Europe.....	11
3.3. Période 2005-2009 : l'engouement pour le sujet dans les pays dits du Nord .....	12
3.4. Période 2010-2018 : les sciences sociales convoquées .....	17
<b>4. Principaux enseignements de la littérature scientifique sur la tarification incitative</b> .....	<b>20</b>
4.1. Les raisons du recours à la tarification incitative .....	20
4.2. Quelques facteurs favorisant le recours à la tarification incitative .....	21
4.3. Une large confirmation des effets escomptés de réduction des OMR et d'augmentation du tri..	23
4.4. Une nécessaire combinaison entre la tarification incitative et d'autres mesures pour plus d'efficacité .....	30
4.5. Les modalités de tarification incitative : de la construction du système tarifaire aux moyens techniques .....	33
4.6. Les populations au cœur de la tarification incitative : perceptions, motivations et comportements 38	
4.7. Effets des incitations financières sur les motivations des usagers et les comportements qui en découlent.....	43
<b>5. Benchmark et études de cas à l'international</b> .....	<b>48</b>
5.1. Présentation du benchmark et des études de cas à l'international .....	48
5.2. Méthodologie et enjeux du benchmark .....	48
5.3. Méthodologie et enjeux des études de cas.....	50
5.4. L'Allemagne.....	53
5.5. La Belgique .....	59
5.6. La Suisse.....	66
5.7. L'Italie .....	77
5.8. Conclusions du benchmark international .....	85
<b>6. Le panel citoyen</b> .....	<b>91</b>
6.1. Organisation du panel citoyen.....	91
6.2. Méthodologie d'animation .....	92
6.3. Déroulement du panel .....	93
<b>7. Principaux résultats du panel citoyen</b> .....	<b>94</b>
7.1. Appréhension générale du principe de TI .....	94

7.2. Choix des modalités techniques d'application de la TI .....	95
7.3. Conditions de mise en œuvre de la TI .....	96
7.4. Conclusion du panel citoyen .....	96
<b>8. Approche économique .....</b>	<b>98</b>
8.1. Un exemple d'incitativité : la taxe carbone .....	100
8.2. Enseignements pour l'incitativité de la TI .....	101
8.3. Vers un modèle socioéconomique de tarification incitative à valider ? .....	102
<b>9. Présentation de l'analyse sociétale et des terrains d'enquête français .....</b>	<b>105</b>
9.1. Méthodologie .....	105
9.2. Répartition des 18 collectivités enquêtées en fonction de leur situation par rapport à la TI.....	105
9.3. Panorama des contextes par rapport à la TI sur les 18 collectivités enquêtées .....	106
<b>10. Bilan des études de cas français - Aspects politiques .....</b>	<b>108</b>
10.1. Déterminants et voies de la mise à l'agenda de la tarification incitative .....	108
10.2. Les motivations des élus .....	127
10.3. Les rôles et intérêts des parties prenantes .....	140
10.4. Les impacts sur la conception du service public .....	150
<b>11. Bilan des études de cas français - Aspects techniques .....</b>	<b>157</b>
11.1. Perceptions et antagonismes autour des enjeux de l'élaboration d'un nouveau système tarifaire 157	
11.2. L'organisation de la collecte dans un contexte de mise en place de tarification incitative .....	163
11.3. La facturation des usagers dans un contexte de mise en place de tarification incitative .....	170
11.4. La tarification incitative dans son environnement .....	177
<b>12. Bilan des études de cas français - Aspects communication .....</b>	<b>184</b>
12.1. Méthodologies employées .....	184
12.2. Une communication omniprésente.....	188
12.3. Des questionnements sociaux irrésolus et contradictoires .....	207
<b>13. Conclusions .....</b>	<b>210</b>
13.1. Des contextes plus ou moins favorables à la mise à l'agenda de la tarification incitative .....	210
13.2. Une mesure qui questionne le rapport des usagers à leur service public .....	211
13.3. Les limites de l'opposition entre tarifications « incitatives » et « non incitatives ».....	212
<b>14. Bibliographie.....</b>	<b>214</b>
14.1. Textes juridiques .....	214
14.2. Ouvrages et articles scientifiques .....	215
14.3. Etudes, guides et publications diverses .....	215
14.4. Références bibliographiques Allemagne .....	216
14.5. Références bibliographiques Belgique.....	217
14.6. Références bibliographiques Suisse .....	218
14.7. Références bibliographiques Italie .....	220
<b>Sigles et acronymes .....</b>	<b>221</b>

# 1. Contexte et objectifs du projet TI AMO

## 1.1. Contexte du développement de la tarification incitative en France

Si les premières expériences de tarification incitatives dans les années 1990 proviennent d'initiatives spontanées de collectivités pionnières (en l'occurrence la CC de la Vallée de Kaysersberg en 1997, la CC Sud Alsace Lague et Communauté d'Agglomération du Grand Besançon en 1999), l'évolution réglementaire depuis 2009 montre une volonté des autorités de favoriser son développement. Le Grenelle de l'Environnement I en 2009 instaure le principe de « tarification incitative » dans la réglementation : « la REOM et la TEOM devront intégrer, dans un délai de cinq ans, une part variable incitative devant prendre en compte la nature et le poids et/ou le volume et/ou le nombre d'enlèvements des déchets ».

Tandis que le Grenelle I posait un caractère obligatoire à la mise en œuvre de la TI, le Grenelle II de 2010 rend finalement la tarification incitative facultative : « [...] Les communes, les établissements publics de coopération intercommunale et les syndicats mixtes qui bénéficient de la compétence prévue à l'article L. 2224-13 du code général des collectivités territoriales peuvent, à titre expérimental et pendant une durée de cinq ans à compter de la publication de la présente loi, instaurer sur tout ou partie de leur territoire une taxe d'enlèvement des ordures ménagères composée d'une part variable, calculée en fonction du poids ou du volume des déchets. ».

### **Financement du service public de prévention et gestion des déchets en France**

Notons d'emblée qu'une spécificité française réside dans la coexistence de deux modalités principales de financement du service public de prévention et de gestion des déchets :

- **un financement par voie fiscale, principalement grâce à la taxe d'enlèvement des ordures ménagères (TEOM).** La TEOM consiste à lever le budget déchet auprès des propriétaires de foncier bâti, à partir d'un pourcentage de la taxe foncière. Cette TEOM ne couvre pas obligatoirement les dépenses du service et peut être complétée par abondement au budget général de l'EPCI. Certaines collectivités financent d'ailleurs intégralement leur service de gestion des déchets par le budget général. Dans ce cas le service déchet n'a pas de budget dédié, son financement étant assuré par les autres taxes de l'intercommunalité. Qu'il s'agisse de la TEOM ou du budget général, le budget est assis sur l'assiette des contribuables et donc déconnecté des producteurs de déchets, utilisateurs du service. En 2011, le financement par voie fiscale concernait environ 71 % des communes (67 % en TEOM et 4 % au budget général) et 89 % de la population (86 % TEOM et 3 % budget général).

- **un financement au service rendu grâce à la redevance d'enlèvement des ordures ménagères (REOM) qui consiste à lever le budget déchet auprès des habitants producteurs de déchets** (locataires ou propriétaires selon les cas) par l'EPCI en charge de la compétence collecte. Le budget déchet est connecté à la production et donc au producteur sur une base forfaitaire (nombre de personnes au foyer, typologie de producteur, etc.) et respecte un principe d'équilibre entre les recettes et les dépenses du service. En 2011, la REOM concernait 29 % des communes (principalement rurales – [BENARD, 2008](#)), soit 11 % de la population.

Tandis qu'en 2008, 23 collectivités seulement sont en tarification incitative en France, la loi Grenelle I semble porter ses fruits dans la mesure où le nombre de collectivités s'engageant dans la mise en œuvre de la tarification incitative est croissant entre 2010 et 2012 (6 nouvelles collectivités s'engagent en 2010, 13 en 2011, 37 en 2012, cf. Figure 1). Si le Grenelle I contribue à ce déploiement, il ne permet pas d'expliquer à lui seul la dynamique. En l'occurrence, la mise en place en parallèle d'un dispositif d'aide de l'ADEME a permis de favoriser l'engagement de collectivités dans la mise en œuvre de projets de tarification incitative : 80 % de la population en tarification incitative au 1<sup>er</sup> janvier 2014 a bénéficié du dispositif de soutien de l'ADEME (*ibid.*).

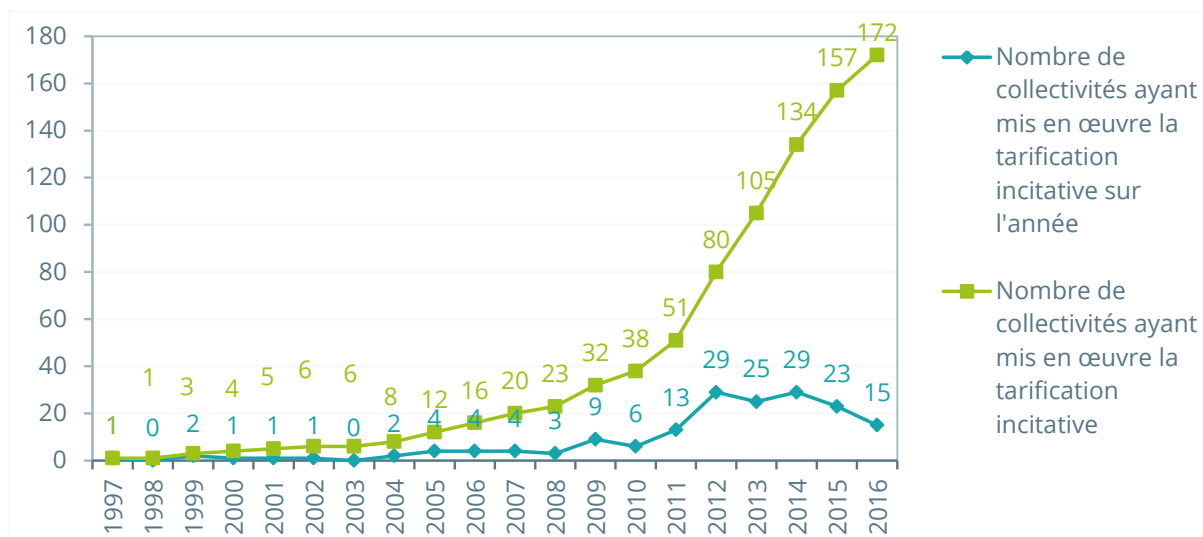


Figure 1. Evolution du nombre de collectivités ayant mis en œuvre la tarification incitative entre 1997 et 2016

Source : ADEME, 2017

Bien que le Grenelle I imposait l'instauration d'une part variable incitative à l'ensemble des collectivités françaises, il ne précise pas les modalités de mise en œuvre de cette part incitative pour les collectivités à l'origine en TEOM, alors même que celles-ci représentent 67 % des communes françaises. Dans les faits, l'ensemble des 57 collectivités ayant mis en œuvre une tarification incitative entre 2009 et 2012 ont opté pour une redevance d'enlèvement des ordures ménagères incitatives (REOMi). Pourtant, 13 étaient initialement en TEOM et 19 à la fois en TEOM et en REOM (Figure 2).

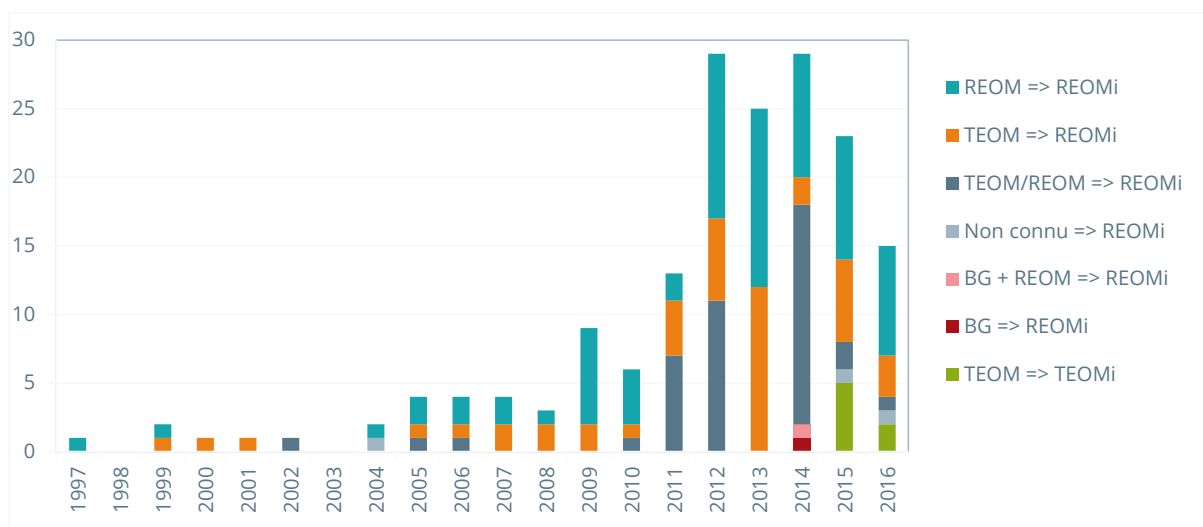


Figure 2. Modalités de financement des collectivités avant et après leur passage à la tarification incitative 1997 et 2016

Supposant que le passage d'une TEOM à une REOM était un frein au développement de la tarification incitative pour les collectivités en TEOM, le Grenelle II est venu pallier le vide juridique. Celui-ci met en effet en avant les modalités de fonctionnement de la TEOMi entre, d'une part les services fiscaux qui émettent et recouvrent la TEOMi à partir des fichiers de contribuables de la taxe foncière, d'autre part les services des collectivités qui gèrent le fichier de producteurs de déchets. La volonté de développement de TEOMi est confirmée par la Loi de finance 2012 et le Décret n° 2012-1407 du 17 décembre 2012 qui établissent le cadre juridique de la TEOMi.

Ces nouvelles dispositions rendent possible le passage d'un financement par voie fiscale à une TEOMi puisqu'un premier cas de passage en TEOMi à partir d'un financement initial en budget général est recensé en 2014, suivi de 5 collectivités initialement en TEOM en 2015, puis 2 en 2016 (Figure 2).

La volonté du législateur de généraliser la tarification incitative se traduit en 2015 dans la Loi relative à la Transition Énergétique pour la Croissance Verte (LTECV) par des objectifs ambitieux : 15 millions d'habitants couverts par la tarification incitative en 2020 et 25 millions en 2025. Tandis qu'au 1<sup>er</sup> janvier 2016, les collectivités en tarification incitative étaient 192

et représentaient 4,6 millions d'habitants, l'enjeu est d'envergure, notamment pour l'ADEME, qui doit accompagner les collectivités dans cette transition.

Ces évolutions réglementaires favorables au développement de la tarification incitative sont toutefois à nuancer du fait de la réforme territoriale. En effet, la loi NOTRe (Nouvelle Organisation Territoriale de la République) votée le 7 août 2015 a pu avoir des incidences défavorables sur le développement de la tarification incitative. Son article 33 (qui modifie l'article L5210-1-1 du Code général des collectivités territoriales) instaure la constitution d'établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre de plus de 15 000 habitants, de sorte que ceux se situant en dessous de ce seuil sont tenus de fusionner avec des EPCI alentours. Selon l'ADEME (2018b), 28 % de la population en tarification incitative fait partie de collectivités ayant fusionné avec une ou plusieurs autres collectivités qui ne sont pas en tarification incitative, de sorte que le devenir de la tarification incitative sur ces territoires est compromis. De même, il est fort à craindre que les collectivités ayant le projet de passer en tarification incitative aient pu voir leur projet suspendu voire abandonné du fait de fusions.

## 1.2. Problématique et objectifs du projet

Bien que les retours d'expérience des collectivités en tarification incitative confirment la baisse significative de la production d'ordures ménagères résiduelles (OMR) et l'augmentation des collectes séparées, l'ADEME se heurte à des résistances au passage en TI. L'ADEME s'interroge sur les conduites à tenir pour sensibiliser les EPCI et convaincre les décideurs publics (élus locaux et directeurs des services) d'opter pour ce mode de financement. Le passage en tarification incitative implique au départ de la démarche un investissement humain et financier que les collectivités semblent réticentes à engager, et concernant plus particulièrement les collectivités en TEOM, il nécessite un suivi des usagers jusqu'alors réalisé par la Direction Générale des Finances Publiques. [BENARD \(2008\)](#) soulève les réticences que le passage en tarification incitative peut engendrer : les comportements inciviques tels que le brûlage ou les dépôts sauvages, les difficultés d'adhésion au basculement d'un principe d'égalité de contribution à un principe d'équité (potentiellement perçu comme allant à l'encontre de la vocation sociale de l'action publique locale), la lourdeur de la gestion de la redevance (incitative ou non) par rapport à la TEOM, les coûts de gestion, les risques de déséquilibres budgétaires et les éventuels soucis de trésorerie.

Les réponses des collectivités territoriales face à ce défi sont très variables<sup>1</sup> à l'échelle nationale. Si certains territoires restent réservés vis-à-vis de la TI, voire opposés, d'autres y sont favorables et s'en saisissent. L'observation de cette distinction peut éclairer les jeux d'acteurs et les postures sociales, politiques, techniques, économiques, autour de la tarification incitative :

- Dans les territoires en refus ou réservés quant à son application, il sera intéressant d'identifier les arguments des oppositions en termes d'acceptabilité, chez les élus, les techniciens, ou les usagers. Comment expliquer le manque d'adhésion voire le refus de certains territoires face à un dispositif performant en matière de gestion des ordures ? L'opposition est-elle unanime ou seul un type d'acteurs de la filière fait-il blocage ? Les configurations sont certainement diverses mais doivent être structurées en typologies que nous pourrions mettre au jour.
- Au sein des collectivités pratiquant la TI, quelle évaluation est faite du dispositif, à court terme, autour de son effet d'annonce ? *In fine*, quelles variables et quels contextes locaux ont permis la mise en œuvre du dispositif ? Et à plus long terme, dispose-t-on d'assez de recul pour évaluer l'impact de la mise en œuvre de la tarification incitative sur plusieurs années, voire son essoufflement ou un potentiel effet rebond ? À partir de la genèse de la décision, comment les comportements des acteurs sont-ils susceptibles d'évoluer ?

Dans les deux cas, il convient de prendre en compte la diversité des acteurs engagés dans les démarches d'adoption ou d'opposition à la TI. Si les rôles « usagers », « élus » ou « techniciens » influent sur les conditions de promotion de la TI, comment évaluer finement les intérêts, motivations et représentations des acteurs ? Des recherches ont déjà été menées sur cette question du point de vue des services techniques des collectivités (Nougarol, 2017), mais beaucoup reste à faire pour cerner l'impact d'une tarification imposée par la collectivité à des usagers opposés dans certains cas à sa mise en œuvre.

En somme, ce projet n'a pas pour objectif d'évaluer les performances techniques de la TI, déjà abordées par de nombreuses recherches et publications, mais plutôt d'apporter des **clefs de compréhension des jeux d'acteurs, des verrous ou au contraire des contextes propices à la mise en œuvre d'une TI.**

---

<sup>1</sup> Les grands pôles de développement de la tarification incitative aujourd'hui sont les Pays de la Loire (31 % de la population couverte), la Bourgogne-Franche-Comté (27 %), le Grand Est (17 %) ainsi que la Bretagne (11 %). Dans les 9 autres nouvelles régions métropolitaines, le taux de couverture est inférieur à 6 % (Lenormand, 2016).



### 1.3. Contenu du projet

Nos travaux comportent trois volets :

- **Volet 1 - Une étude de contexte** fondée sur une analyse de la littérature scientifique internationale sur la tarification incitative : les contextes socio-économiques de l'adoption de la TI, les modalités de mise en œuvre, les comportements et perceptions des populations, les effets de la tarification incitative etc. Cette bibliographie sera complétée d'un benchmark international concernant les pratiques incitatives et leur contexte pour observer les ressorts de l'adoption de ces dispositifs, et de diverses mesures complémentaires. Ce benchmark est composé d'une analyse documentaire pour 4 pays européens limitrophes (Belgique, Suisse, Allemagne et Italie) et d'une enquête de terrain pour deux d'entre eux (Suisse romande et Italie du Nord).

Cette étude permet de poser les bases des deux volets suivants en créant des liens entre les aspects économiques et sociétaux de la problématique.

- **Volet 2 - Un volet socio-économique** qui consiste d'une part, à approfondir les recherches bibliographiques sur les aspects économiques de la tarification incitative (et notamment sur les effets potentiellement contre-productifs de l'incitation en France), et d'autre part à mettre en place une méthodologie d'enquête permettant de solliciter plus directement les usagers et les experts du sujet.

Ce volet éclaire comment l'équilibre entre sphère privée et intérêt général peut être atteint dans l'application de la TI.

- **Volet 3 - Un volet sociétal** consistant à identifier les postures des acteurs de terrain, notamment élus, techniciens et usagers, pour mettre à jour comment s'articulent leurs stratégies, leurs pratiques et leurs représentations, tantôt autour de la promotion de la TI, tantôt autour de son refus. L'analyse des gouvernances locales de la gestion des déchets permet de dessiner les typologies de cas de figure, et d'évaluer les dynamiques à l'œuvre, vers le développement ou le blocage de la TI.

# VOLET 1 : ETUDE DE CONTEXTE

## 2. Méthodologie de l'analyse bibliographique

---

La recherche de publications scientifiques a principalement été effectuée à partir du moteur de recherche « Bib.cnrs.fr » qui donne accès à de nombreuses bases de données de publications, parmi lesquelles OpenEdition, Sage, Elsevier, HAL, Persée, ainsi que de très nombreuses revues, dont notamment des revues spécialisées dans les déchets, telles que Waste Management, Waste Management & Research.

La recherche a été réalisée en langues anglaise et française. Le choix des mots-clés a été progressif. Dans un premier temps, différentes façons de qualifier la tarification incitative en anglais ont été testées en association avec le terme « waste ». Si l'expression « pay as you throw » (PAYT), qui renvoie à la notion de pollueur-payeur, est largement répandue en langue anglaise (et en premier lieu aux Etats-Unis), il n'en demeure pas moins que certains pays préfèrent des expressions directement traduites de celles utilisées dans leur langue.

Par exemple, l'expression italienne « tariffa puntuale » est parfois traduite en anglais par « punctual tariff » ou encore « tariff scheme ». Concernant les publications suisses, le terme PAYT n'est pas systématiquement utilisé non plus, l'expression la plus mobilisée étant en l'occurrence « bag tax », qui renvoie plus particulièrement au système technique le plus répandu dans ce pays. Ces nuances nécessitent des recherches de mots clés par combinaisons, notamment lorsqu'on s'intéresse à un pays particulier.

À partir de ces combinaisons de mots, une observation des publications a été réalisée en deux temps : tout d'abord à partir du titre de la publication et de son résumé ; puis le cas échéant à partir du contenu de la publication. Les publications qui n'ont finalement pas été retenues ont été considérées hors sujet pour les raisons suivantes : le sujet ne concernait pas la tarification incitative ; les mesures incitatives ne concernaient pas les déchets ménagers.

Notons que cette méthode introduit un biais dans les résultats obtenus. En effet, à l'exception des pays anglophones et de la France, cette recherche n'a pas permis d'identifier de publications rédigées dans les langues nationales. Aussi est-il logique que le nombre de publications recensées en France soit plus important que pour les autres pays non anglophones.

Les publications scientifiques obtenues sont des articles de longueur relativement courte (entre 10 et 20 pages en général) à l'exception des rapports de recherche ou des rapports de thèse de doctorat. Elles abordent des expériences de tarification incitative, en exposant leur cadre théorique, leur problématique, leurs méthodes d'investigation et les résultats obtenus. Elles sont pour la plupart rédigées en anglais, à l'exception de celles portant sur le cas français (qui sont en général en français).

La méthode a consisté à établir une grille de lecture, structurée différemment selon le type de publication : scientifiques ou non scientifiques.

Concernant les publications scientifiques, la fiche est constituée des thématiques suivantes :

- La référence de la publication
- Le type de publication
- Le pays concerné
- La discipline de référence
- Le thème principal
- Le terrain étudié
- La méthode
- Les principaux résultats
- Le résumé de l'article tel que fourni par les auteurs.

### 3. Panorama de la littérature scientifique sur la tarification incitative

Cette section présente, à partir d'une approche chronologique et géographique des publications (Figure 3), un panorama des publications scientifiques recensées, à partir des caractéristiques suivantes :

- Les types d'approches disciplinaires,
- Les méthodes utilisées,
- Les terrains investigués,
- Les types de résultats obtenus.

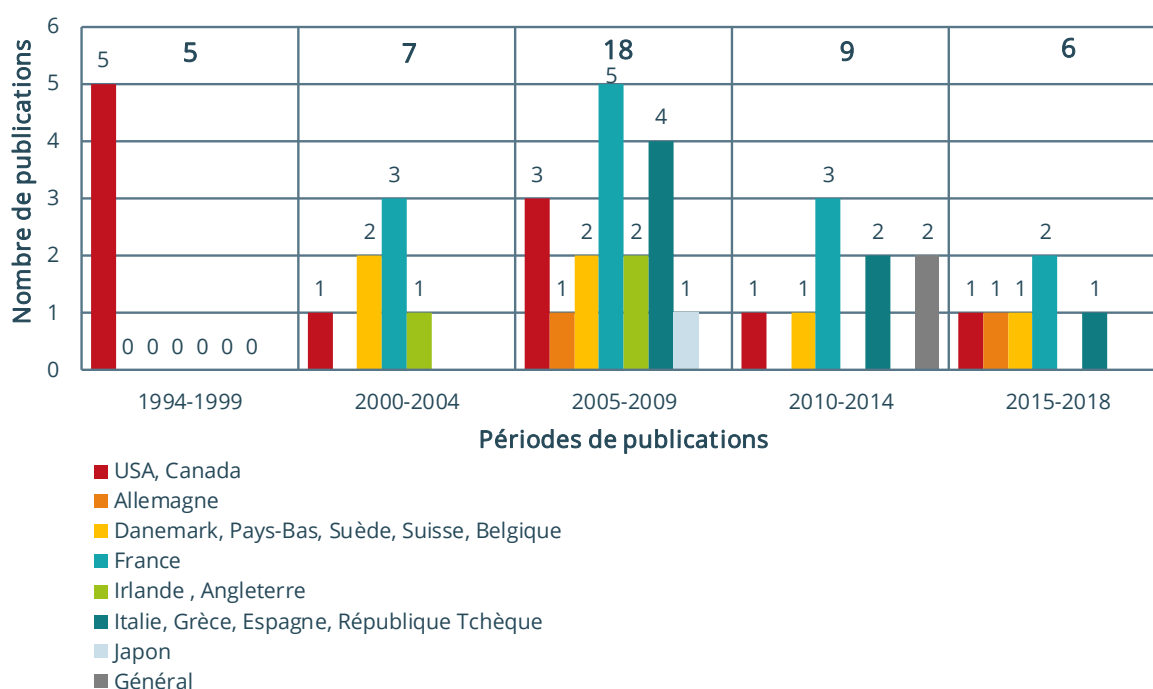


Figure 3. Répartition géographique et périodes de publications

#### 3.1. Période 1994 - 1998 : les premiers travaux en Amérique du Nord

Les premiers articles scientifiques relatifs à la tarification incitative sont publiés au cours de la période 1994-1999 aux Etats-Unis (4 publications) et au Canada (1 publication) – cf. Figure 3.

Les précurseurs américains du sujet proviennent des sciences économiques et ont pour objectif principal d'analyser les effets de la tarification incitative en termes de réduction de déchets et d'augmentation du tri, mais aussi d'analyser les coûts de ces mesures et leurs bénéfices (RESCHOVSKY et STONE, 1994 ; MIRANDA et al., 1994 ; FULLERTON et KINNAMAN, 1994 ; FULLERTON et KINNAMAN, 1996). La première publication canadienne, un peu plus tardive (MOCHRIE, 1998), provient des études urbaines avec une composante économique significative et vise à analyser le consentement à payer des usagers selon différents scénarii de tarification.

Ces premières publications s'inscrivent dans le contexte des premières adoptions de mesures de tarification incitative aux Etats-Unis : 200 collectivités avec tarification incitative sont recensées en 1992 (RESCHOVSKY et STONE, 1994). Les raisons de ces adoptions sont d'ordre financier : «*These towns employ unit pricing not only for additional revenue, but to reduce their direct costs and external costs from using land-fills and incinerators.*» (FULLERTON et KINNAMAN, 1996). Ces mesures incitatives sont le plus souvent associées à des programmes de mise en œuvre de dispositifs permettant le tri des déchets recyclables et la collecte de ces derniers n'est le plus souvent pas facturée aux habitants (MIRANDA et al., 1994). Ces programmes de recyclages s'inscrivent également dans une logique financière : «*The logic and appeal of local recycling programs is clear at a purely budgetary level*» (RESCHOVSKY et STONE, 1994, p.120).

Les méthodes utilisées sont variables, de même que les terrains investigués (Tableau 1). Tandis que FULLERTON et KINNAMAN (1994) entreprennent une enquête à une échelle très restreinte mais avec une méthode de production de données par comptage et pesée des poubelles de 75 ménages durant une semaine avant la mise en œuvre d'une mesure incitative puis durant une semaine après, les autres auteurs mènent des enquêtes plus classiques mais avec une envergure plus importante : MIRANDA et al. (1994) conduisent une enquête par questionnaires auprès de gestionnaires de déchets dans 21 villes américaines alors que RESCHOVSKY et STONE (1994) réalisent une enquête par questionnaires auprès de 1 400 ménages.

Tableau 1. Caractéristiques des travaux scientifiques publiés entre 1994 et 1999

Publication	Pays	Approche	Méthode	Terrain	Types de résultats
FULLERTON et KINNAMAN, 1994	USA	Economie	Compte et pesée de poubelles	75 ménages (à Charlottesville)	Analyse effets tarification incitative (production, tri)
MIRANDA et al., 1994	USA	Economie, management	Questionnaires, entretiens tél. aux gestionnaires (1990-1992)	21 villes	Analyse effets tarification incitative (production, tri) selon les systèmes de prix et les politiques de recyclage
RESCHOVSKY et STONE, 1994	USA	Economie	Questionnaire ménages (1994 ; 1422)	Tompkins County, Finger Lakes (État de New York)	Analyse effets tarification incitative (production, tri) selon systèmes collecte et réglementation Analyse comportements liés TI
FULLERTON et KINNAMAN, 1996	USA	Economie	Compte et pesée de poubelles	75 ménages (à Charlottesville)	Analyse effets tarification incitative (production, tri, dépôt sauvage)
MOCHRIE, 1998	Canada	Urbanisme (économie)	Questionnaire ménages (1997 ; 110)	Portage la Prairie	Analyse de scénarii sur le consentement à payer

### 3.2. Période 2000-2004 : l'émergence du sujet en Europe

En Europe, les premiers travaux scientifiques recensés sur le sujet datent des années 2000 : 6 des 8 publications scientifiques sont publiées entre 2000 et 2004 (Figure 3). Sur cette période, si les travaux issus de l'économie sont toujours présents (4 publications sur 7), on constate un intérêt croissant pour le sujet chez d'autres disciplines : sciences politiques, psychologie, aménagement, sciences humaines en général (Tableau 2).

Tableau 2. Caractéristiques des travaux scientifiques publiés entre 2000 et 2004

Publication	Pays	Approche	Méthode	Terrain	Types de résultats
HEINTZ, 2000	France	Sciences humaines	Analyse bibliographique	Aucun	Description principes et fonctionnement, préconisations
KINNAMAN et FULLERTON, 2000	USA	Economie	Questionnaire téléphonique gestionnaires et analyse de données (1991)	114 villes en tarification incitative + 845 sans TI	Analyse effets tarification incitative (production, tri)
FOLTZ et GILES, 2002	USA	Sciences politiques	Questionnaire mail gestionnaires (1997 ; 1025)	2096 collectivités	Analyse effets tarification incitative (production, tri)
THOGERSEN, 2003	Danemark	Psychologie économique	Questionnaire ménages (2000 ; 1955 au sein des 8 collectivités)	3 collectivités sans TI, 5 collectivités avec tarification incitative au poids	Analyse opinion et comportement lié au tri et à la TI
DIJKGRAAF, 2003	Pays-Bas	Politiques économiques	Analyse de données quantitatives collectivités (1998-2000)	538 municipalités	Analyse effets tarification incitative (production, tri) Comparaison tarification incitative pesée / levée Analyse comportements
LE BOZEC et al., 2004	France	Economie	Entretiens ménages (2004 ; 120), analyse de contrats de collecte, analyse technique et financière, modélisation	2 collectivités (Syndicat Mixte Montaigu Rocheservière et CC Porte d'Alsace)	Modèles, analyses effets tarification incitative (production, tri) Analyse difficultés et adaptations Préconisations
DUNNE, 2004	Irlande	Politique environnementale et aménagement	Questionnaire gestionnaires	Dublin	Analyse révolte due à la mise en œuvre d'une TI Analyse freins et leviers à mise en œuvre TI
GLACHANT, 2005	France	Economie	Modélisation	Aucun	Modèle et recommandations

Les **deux publications américaines** de cette période s'inscrivent dans la continuité des travaux précédents qui portent sur les effets de la tarification incitative sur la production des déchets et leur tri avec l'ambition d'apporter des résultats à une échelle très large : [KINNAMAN et FULLERTON \(2000\)](#) travaillent à partir d'un questionnaire téléphonique auprès des gestionnaires de 114 villes américaines tandis que [FOLTZ et GILES \(2002\)](#) conduisent une enquête par questionnaire par e-mail auprès des gestionnaires de déchets qui concerne 4 096 collectivités. Les premiers contribuent à montrer les effets positifs de la tarification incitative sur la production de déchets et l'augmentation du tri tout en mettant en garde contre les risques de dépôt et d'incinération sauvages et en soulignant l'importance du portage politique local des programmes de tarification incitative. Les seconds analysent les conditions de mise en œuvre de systèmes incitatifs et l'ampleur des effets positifs déjà observés dans un nombre de villes important et représentatif à l'échelle nationale.

Les **six travaux européens** de cette période concernent des pays où la tarification incitative est relativement courante (le cas du Danemark avec 15 % des collectivités en 2006 et celui des Pays-Bas avec 41 % des collectivités - Figure 4) et des pays où les premières expériences de tarification incitative ont lieu (France, Irlande).

- **Publications issues de pays où la tarification incitative est relativement courante**

Dans les deux publications où la tarification incitative est relativement courante, le questionnement porte principalement sur les comportements de rejet des déchets par les ménages associés à la présence d'une tarification incitative.

Dans la **publication hollandaise** ([DIJKGRAAF, 2003](#)), l'auteur réalise, à partir des données quantitatives des collectivités sur deux années consécutives, une évaluation des réactions des ménages à la mise en œuvre de la tarification incitative en fonction des systèmes de comptage des déchets et de prix : au poids, au sac, à la fréquence de collecte, au volume. Il évalue également l'influence de l'affiliation politique de la collectivité sur les effets de la tarification, et l'influence de la mise en œuvre d'une incitation entre collectivités voisines.

Issue de la psychologie économique, la **publication danoise** ([THOGERSEN, 2003](#)) porte sur les pratiques de recyclage et de compostage dans un contexte de tarification incitative mais aussi sur les motivations de ces pratiques (valeurs personnelles, connaissance du système de paiement, possibilité de compostage, perception de l'auto-efficacité en matière de recyclage et compostage).

- **Publications issues de pays où les premières expériences débutent**

Dans les pays où la tarification incitative commence à apparaître, le questionnement porte plutôt sur les conditions de mise en œuvre de la tarification incitative à partir des premiers retours d'expérience.

La **publication irlandaise** ([DUNNE, 2004](#)) relate le cas très conflictuel de la mise en œuvre de la tarification incitative à Dublin, et l'opposition forte des habitants. L'auteur analyse les raisons de la révolte et en tire les enseignements importants en termes de conditions favorables et défavorables pour la mise en œuvre de la tarification incitative (freins et leviers). [DUNNE 2004](#)

En **France**, les premiers travaux cherchent à poser les bases d'une mise en œuvre de la tarification incitative à l'échelle nationale. [HEINTZ \(2000\)](#) décrit les principes de la tarification incitative, ses modalités de fonctionnement et apporte des préconisations pour les décideurs. [GLACHANT \(2005\)](#) propose un modèle économique du dispositif (modèle d'équilibre partiel) et indique également des recommandations pour la mise en œuvre de la tarification incitative en France, qu'il considère comme urgente. [LE BOZEC et al. \(2004\)](#) réalisent une évaluation des pratiques de tarification incitative de collectivités pionnières (Syndicat Mixte Montaigu – Rocheservière et Communauté de communes de la Porte d'Alsace) en rendant compte des difficultés rencontrées et des adaptations nécessaires réalisées pour y pallier. Ce rapport ministériel analyse l'influence de la tarification incitative sur les pratiques des habitants et fournit des préconisations en matière de gouvernance des déchets.

### **3.3. Période 2005-2009 : l'engouement pour le sujet dans les pays dits du Nord**

Les publications scientifiques sur la période 2005-2009 sont nombreuses (17 publications), notamment du fait d'un numéro spécial sur le sujet dans la revue *Waste Management* en 2008 (9 articles recensés dans le numéro 28 – Tableau 3). Dans l'éditorial de ce numéro, [BILITEWSKI \(2008b\)](#) considère la tarification incitative comme un instrument favorable à la protection de l'environnement, qui permet plus précisément « *to support and optimize waste management policy and improve the situation of urban waste generation by increasing waste separation and recycling* ».

Les articles de ce numéro apportent des éclairages complémentaires, tant en termes d'approches que de cas d'études. Ce numéro spécial illustre l'engouement pour le sujet par des disciplines variées : si l'économie continue de dominer, elle est de plus en plus associée à d'autres composantes disciplinaires (sociologique, politiques publiques, environnementales) et coexiste avec des travaux d'autres disciplines : sciences politiques (notamment en politiques publiques), sciences de l'environnement, ingénierie, aménagement, management. Ce numéro témoigne également de l'ampleur de l'intérêt pour le sujet dans les pays dits du Nord, tant ceux où la tarification incitative est bien présente (USA, Pays-Bas, République Tchèque, Japon, Canada) que ceux pour lesquels les expériences sont plus claires (France, Espagne, Grèce, Angleterre) - Figure 4.

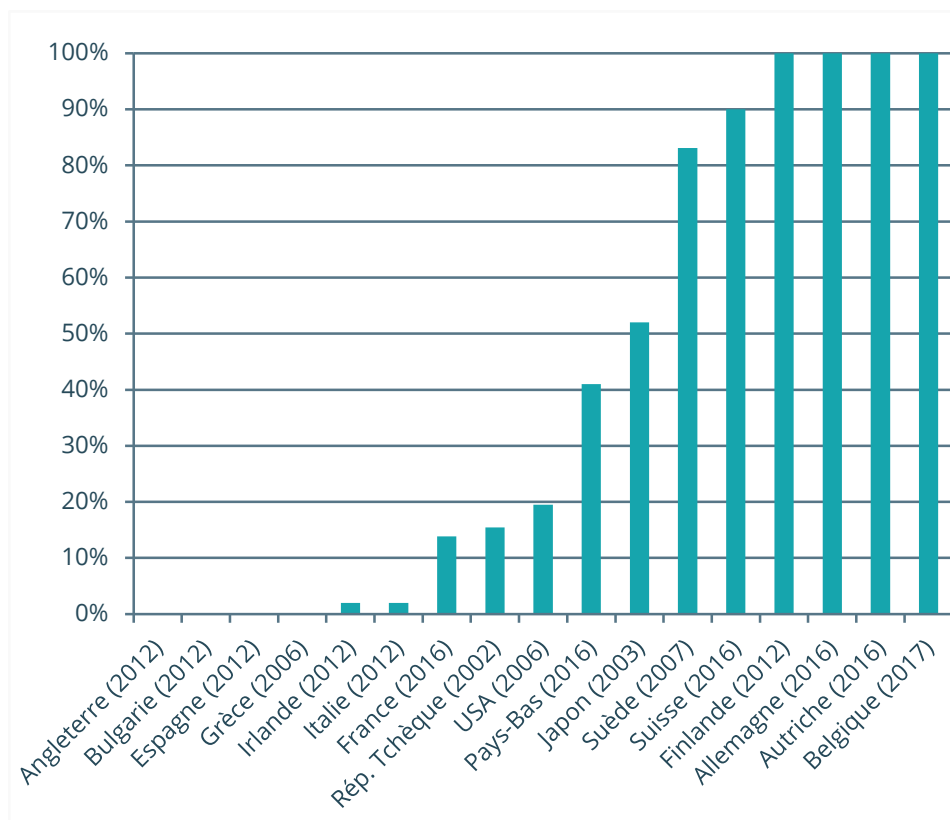


Figure 4. Part de communes couvertes par la tarification incitative

Sources : EUROPEAN COMMISSION (2012) et ADEME (2017h) sauf pour les USA (Wright, 2011), le Japon et la Grèce (Sakai et al., 2008), la Suède (DAHLEN et al., 2010), la France (ADEME, 2018a ; SINOE<sup>2</sup>)

- **Publications issues de pays ayant peu d'expériences en tarification incitative**

Dans les publications provenant de pays où les expériences de tarification incitative sont rares, l'approche consiste, de même que sur la période 2000-2004, à réaliser des analyses des expériences pionnières en détaillant le contexte de la mise en œuvre de la mesure du point de vue sociologique et politique, ou encore à poser des bases théoriques pour la mise en œuvre de mesures de tarification incitative.

**PUIG-VENTOSA (2008)** décrit et contextualise la première expérience espagnole de système incitatif à Torrelles de Llobregat en 2003. L'auteur expose les résultats positifs de cette expérience, qui, même si elle a été ultérieurement abandonnée, s'avère selon lui encourageante pour le développement de la tarification incitative en Espagne. Toujours en Espagne, **BATLLEVELL et HANF (2008)** partent de l'hypothèse que la réussite d'un système incitatif dépend de l'aval des populations et de l'équité du système, auquel les porteurs de projets doivent être attentifs. Ils s'intéressent aussi aux conséquences du système de tarification du point de vue de valeurs sociales, et aux impacts différenciés du système selon les groupes sociaux.

Concernant la Grèce, **KARAGIANNIDIS et al. (2008)** réalisent, à partir des données quantitatives de la ville de Panorama, une analyse financière comparative (méthode des coûts complets) de l'évolution des productions de déchets selon 4 scénarii de tarification incitative envisageables (au poids, au container, au sac, à l'étiquette).

En France, les travaux sur le sujet sont principalement réalisés par deux économistes, Etienne Pierron et André Le Bozec. Les articles de cette période s'inscrivent dans la continuité du premier rapport ministériel de **LE BOZEC et al. (2004)** qui avait posé les bases d'une analyse des pratiques en matière de tarification incitative en France.

Dans **PIERRON et al. (2005)**, un modèle économétrique est élaboré à partir de facteurs techniques, économiques et sociologiques pouvant influencer sur les réactions des ménages face à la tarification incitative. Ce modèle est alors appliqué au Syndicat Mixte de Montaigu Rocheservière (l'une des 10 collectivités en tarification incitative en France à cette époque), grâce à une enquête auprès de 120 ménages. Les auteurs analysent les effets de la tarification incitative en matière de production et tri des déchets et les changements de comportements des ménages.

<sup>2</sup> Pour le nombre de collectivités en France, nous retenons celui des collectivités ayant la compétence collecte indiqué sur le site SINOE – en l'occurrence 1 170.

Dans [PIERRON et LE BOZEC, 2005](#), les auteurs adoptent une approche économique avec une composante politique forte. Ils s'appuient sur les théories économiques relatives au financement des services publics pour analyser la tarification incitative, puis dressent un panorama des expériences novatrices en matière de financement du service de gestion des déchets aux États-Unis et en Europe. Concernant la France, ils présentent, à partir des résultats d'une enquête réalisée en 2002 auprès de 6 collectivités pionnières, une typologie des dispositifs de tarification utilisés : paramètres du tarif (volume/poids, type de réceptacle), structure tarifaire (variable, binomiale), assiette d'application. Ils analysent les motivations des élus, les effets de la tarification dans ces 6 collectivités (production de déchets, services induits) et font ressortir les enseignements de ces expériences.

Dans le numéro spécial de la revue internationale de Waste Management, [LE BOZEC \(2008\)](#) présente un bilan de la situation relative à la tarification incitative en France et plus particulièrement les résultats de deux communautés de communes pionnières à partir de l'application d'un modèle financier. Les performances sont évaluées en termes de réduction des déchets, et de viabilité financière.

Parallèlement à ces travaux, [BENARD \(2008\)](#) apporte un éclairage en matière de politiques publiques. À partir d'entretiens réalisés auprès d'élus et de techniciens de 10 collectivités en tarification incitative, il analyse les effets du passage à la redevance incitative sur les comportements des usagers, l'organisation technique du service et son économie générale.

En Europe, l'**Angleterre** fait figure d'exception car la tarification incitative est inexistante du fait d'une impossibilité réglementaire, mais aussi, selon [PRICE \(2001\)](#), parce que de telles mesures sont considérées comme non viables économiquement : « *the cost of administrating such a scheme would outweigh the revenue obtainable* ». Les incitations financières en matière de collecte des déchets ménagers est abordé par [SHAW et MAYNARD \(2008\)](#) dans une approche différente. S'ils cherchent à évaluer, via un questionnaire auprès des ménages, dans quelle mesure différentes formes d'incitations financières sont susceptibles de favoriser des pratiques de tri, leur attention porte moins sur une tarification incitative généralisée à l'ensemble d'un territoire que sur des mesures de récompenses des bonnes pratiques individualisées.

En **Irlande**, où la tarification incitative est obligatoire depuis 2005 mais reste marginale, [DUNNE et al. \(2008\)](#) poursuivent l'investigation initiée en 2004 à Dublin avec une enquête par questionnaire auprès de 13 des 34 autorités locales du pays responsable de la gestion des déchets (toutes ayant mis en œuvre la tarification incitative). L'objet de l'article est de dresser un panorama des expériences de tarification incitative en Irlande. L'analyse porte principalement sur l'évolution de la production et du taux de tri des déchets entre 2001 et 2004, l'évolution des prix pour les ménages et l'acceptabilité de la mesure.

- **Publications issues de pays où la tarification incitative est relativement courante**

Dans les articles provenant de pays où la tarification incitative est ancienne et répandue, les publications consistent en états des lieux des pratiques de tarification incitative (conditions de mise en œuvre, caractéristiques, résultats) ou en mises en perspective de la littérature déjà abondante sur le sujet, voire une mise à l'épreuve, pour un pays particulier, des résultats de cette littérature.

En l'occurrence, **outre Atlantique**, [KINNAMAN \(2006\)](#) présente le contexte de la gestion des déchets aux **États-Unis** depuis les années 1970 et synthétise les apports des travaux scientifiques sur le sujet. Son bilan concernant les mesures de tarification incitative est mitigé : il met les effets de la tarification incitative en perspective avec les programmes de recyclage qui le plus souvent les précèdent. Toujours aux États-Unis, où la tarification incitative est alors appliquée par 7 000 collectivités, [SKUMATZ \(2008\)](#) réalise un état de l'art sur les questions liées à la réglementation relative à la tarification incitative à l'échelle nationale et à l'échelle des États, les caractéristiques des dispositifs existants (principalement à la levée, au volume, via des sacs payants – le poids est moins fréquent), les conditions de mise en œuvre de ces mesures et leurs résultats.

Enfin, le travail des **Canadiens** [FERRARA et MISSIOS \(2005\)](#) porte sur l'Ontario, province qui concentre la plupart des expériences de tarification incitative du pays avec 51 % des communes couvertes en 2015 ([ADEME, 2017](#)) et 68 % des habitants concernés par la tarification incitative ([BROWN et JOHNSTONE, 2013](#)). [FERRARA et MISSIOS \(2005\)](#) analysent les relations entre l'intensité du tri des déchets par matériaux en fonction des caractéristiques des systèmes de collecte, de financement, et des caractéristiques des ménages. Pour ce faire, ils s'appuient sur une enquête par entretiens auprès de 1 400 ménages répartis dans 12 municipalités de l'Ontario sélectionnées sur la base de caractéristiques en termes de programmes de recyclage et de méthode de financement de gestion des déchets.

En **Europe**, [GELLYNCK et VERHELST \(2007\)](#) entreprennent de vérifier la validité de la littérature concernant le **cas belge** (particulièrement la région flamande) à savoir que la réduction de la production des déchets est influencée par les caractéristiques des collectivités (revenus moyens, secteurs géographiques, nombre d'entreprises présentes), le niveau de qualité de service (programme d'amélioration) et les types d'incitations financières (prix fixe, incitation au sac ou au volume).

[SAUER et al. \(2008\)](#) cherchent à confirmer pour le cas **tchèque** l'hypothèse selon laquelle les mesures incitatives permettent une réduction des déchets produits et une hausse de la part de déchets recyclés. À partir d'un questionnaire auprès des

gestionnaires de 157 municipalités, ils identifient les facteurs influençant les quantités de déchets ou les qualités de tri. Ils testent enfin ces facteurs pour le cas des habitants de Prague grâce à une enquête par questionnaires auprès de 179 habitants.

Enfin, [VAN BEUKERING et al. \(2009\)](#) réalisent un inventaire des pratiques de collecte des déchets aux **Pays-Bas**, où 20 % de la population est alors concernée. Ils analysent la faisabilité d'une généralisation de la tarification incitative à l'ensemble du pays et ses impacts économiques potentiels selon plusieurs *scenarii*, à l'aide d'un modèle d'équilibre général appelé « WAP model ».

Concernant l'**Allemagne** où la tarification incitative est omniprésente, [BILITEWSKI \(2008a\)](#) revient sur les expériences locales moins pour en détailler les conditions et les résultats que pour plaider à l'étranger la mise en œuvre de systèmes incitatifs « modernes ». En l'occurrence il s'agit de systèmes qui comprennent une part de prix variable calculée grâce à des solutions électroniques permettant l'identification des ménages et des poubelles, et grâce à la connaissance précise des coûts réels (et notamment la répartition coûts fixes / coûts variables). Il présente les modèles de paiement existants avec les facteurs à prendre en compte et les critères de choix, puis expose les avantages et inconvénients de chacun.

Enfin, le seul article recensé en **Asie** concerne le **Japon**. [SAKAI et al. \(2008\)](#) réalisent un état des lieux des effets de la tarification incitative dans ce pays en s'appuyant sur la littérature existante et sur des données chiffrées disponibles. Dans ce pays où la tarification incitative concerne plus de 51 % des collectivités (programme par unité de prix simple ou à deux niveaux), les résultats en termes de diminution des déchets peuvent parfois être observés sur des temporalités longues, ce qui permet de mettre en perspectives les effets attribués à la tarification incitative avec d'autres facteurs.



Tableau 3. Caractéristiques des travaux scientifiques publiés entre 2005 et 2009

Publication	Pays	Approche	Méthode	Terrain	Types de résultats
FERRARA et MISSIOS, 2005	Canada	Economie	Entretiens ménages (2002 ; 1800)	12 collectivités	Analyse comportements liés TI
PIERRON et al., 2005	France	Socio-économie	Modélisation ; entretiens ménages (2004 ; 120) ; analyse de données quantitatives collectivités (2005-2011 ; 384 coll.)	Syndicat Mixte de Montaigu Rocheservière	Analyse effets tarification incitative (production, tri) Analyse comportements liés TI
PIERRON et LE BOZEC, 2005	France	Economie (comp. pol. publiques)	Modélisation, bibliographie, questionnaires gestionnaires complétés par entretiens téléphoniques (2002)	6 collectivités (CC Pays de Mormal et Maroilles, CC pays Villefagnan, CC Région Dannemarie, CC vallée Kayzersberg, Besançon, SM Montaigu Rocheservière)	Présentation des systèmes de financement et des types de modélisation de la tarification incitative ; analyse effets tarification incitative (production, tri), notamment selon types de systèmes
KINNAMAN, 2006	USA	Economie	Bibliographie et travaux précédents	USA en général	Panorama des expériences de tarification incitative aux USA, du contexte et de l'évolution depuis 70, comparaison des types de TI, préconisations
GELLYNCK et VERHELST, 2007	Belgique	Economie	Analyse de données quantitatives (2003)	297 municipalités	Comparaison tarification incitative pesée / levée
BATLLEVELL et HANF, 2008*	Espagne	Sc. politiques	Analyse théorique	Aucun	Cadre théorique
BENARD, 2008	France	Sc. politiques (pol. publiques)	Entretiens gestionnaires (2005)	10 collectivités	Analyse comportements liés TI Analyse organisation technique et économie
BILITEWSKI, 2008a*	Allemagne	Sciences de l'environnement	Modélisation	Aucun	Modèle de TI
DUNNE et al., 2008	Irlande	Politique environnementale et aménagement	Questionnaire gestionnaires	13 collectivités	Analyse effets tarification incitative (production, tri) Analyse acceptabilité mesure
KARAGIANNIDIS et al., 2008*	Grèce	Ingénierie	Analyse de données quantitatives (méthode coûts complets - 2005) et analyse de scenarii	Panorama	Scenarii d'évolution des productions de déchets selon les types de tarification incitative mises en place
LE BOZEC, 2008*	France	Economie	Analyse de contrats de collecte, analyse technique et financière, modélisation	2 collectivités (Syndicat Mixte Montaigu Rocheservière et CC Porte d'Alsace)	Modèles, analyses effets tarification incitative (production, tri) Analyse difficultés et adaptations
PUIG-VENTOSA, 2008*	Espagne	Sciences de l'environnement, management	Bibliographie	Torrelles de Llobregat, Barcelona	Retour d'expérience prionnière, contexte de mise en œuvre de tarification incitative (sociologique et politique), analyse effets TI
SAKAI et al., 2008*	Japon	Sciences de l'environnement	Analyse de bibliographie nationale : enquête par questionnaire auprès de 1270 munic. avec et sans tarification incitative (2003) ; analyse de production de déchets dans 18 collectivités (2004) et 8 autres (1999)	Japon en général et 4 collectivités en particulier (Shingu, Takayama, Oume, Nagoya)	Analyse effets tarification incitative (production, tri) à différentes échelles (nationale, certaines collectivités) notamment en fonction des systèmes de collectes, pour certaines sur le long terme (Takayama)
SAUER et al., 2008*	République Tchèque	Economie environnementale	Questionnaire collectivités avec et sans tarification incitative (2001 ; 157), questionnaires ménages (179)	Collectivités tchèques en général, Habitants Prague en particulier	Analyse effets tarification incitative (production, tri) Analyse comportements liés TI
SHAW et MAYNARD, 2008*	Angleterre	Sciences de l'environnement	Questionnaire ménages (371)	Londres (Borough of Havering)	Analyse impact incitations financières sur le tri (considéré dans le sens de "récompense" plutôt que dans le sens TI)
SKUMATZ, 2008*	USA	Sc. Politiques (pol. publiques)	Bibliographie et travaux précédents	USA en général (dont 7000 collectivités avec TI)	Panorama mise en œuvre tarification incitative ; analyse effets tarification incitative (production, tri) ; analyse comportements liés tarification incitative ; analyse freins et facteurs influençant le succès TI
VAN BEUKERING et al., 2009	Pays-Bas	Economie	Modélisation (modèle équilibre général ; application pour données quantitatives de DIJKGRAAF E., 2003 : soit 538 collectivités entre 1998 et 2000)	538 collectivités des Pays-Bas	Analyse effets tarification incitative (production, tri) Comparaison tarification incitative pesée / levée

\* Articles issus du numéro spécial 28 de la revue *Waste Management*

### 3.4. Période 2010-2018 : les sciences sociales convoquées

Durant cette période, les tendances observées jusque-là se confirment : le sujet, initialement traité par des économistes, est désormais abordé par de nombreuses disciplines complémentaires ; et il intéresse particulièrement l'Amérique du Nord et l'Europe. Toutefois, nous pouvons noter deux nouveautés : l'analyse comparative entre pays et l'intérêt croissant de la sociologie et de la psychologie pour le sujet.

Quelles variables influencent l'efficacité des tarifications incitatives des points de vue économique, social, politique, technique et organisationnel ? Comment évoluent les pratiques des ménages avec la mise en œuvre de la tarification incitative ? Chaque discipline apporte son éclairage.

Les travaux de cette période sont présentés ci-dessous à partir des disciplines et de leurs apports.

- **Travaux en sciences économiques**

Les **sciences économiques** continuent de traiter le sujet, dans une perspective d'évaluation.

En **France**, la thèse de doctorat de [ARNAUD \(2013\)](#) consiste, à partir d'un cadre d'analyse économique néoclassique, à étudier l'efficacité de deux instruments : la tarification incitative et la responsabilité élargie des producteurs. L'efficacité est d'abord étudiée à l'aide d'un modèle d'équilibre général (où les marchés sont concurrentiels mais dans lequel l'élimination des déchets génère un dommage environnemental source d'externalités négatives) puis en supposant que le marché n'est pas concurrentiel (duopole avec différenciation verticale des biens).

Pour sa part, [GNONLONFIN \(2016\)](#) étudie les effets de la politique tarifaire de gestion des DMA en France sur la prévention des déchets et sur la substitution (choix d'une technologie de traitement plutôt qu'une autre). Grâce à une analyse de données quantitatives selon la méthode « d'estimation en deux étapes » d'Heckman (1979), l'auteure examine plus particulièrement l'influence de trois taxes à caractère incitatif : la TGAP, les contributions dues dans le cadre des filières REP et la tarification incitative.

En **Italie**, [BUCCIOL et al. \(2011\)](#) cherchent à évaluer l'efficacité des incitations financières relatives aux déchets domestiques en termes de taux de tri et de réduction des déchets produits non triés, et la pertinence des arguments des administrateurs réticents à la tarification incitative (les surcoûts pour les ménages et les dépôts sauvages). Ils analysent les données de production de déchets des communes du district de Treviso en Vénétie (Italie) sur une période relativement longue : 1999-2008.

- **Travaux associant l'économie à la sociologie**

Peu à peu, les **analyses économiques** s'articulent à la **sociologie** pour évaluer les déterminants de la production des déchets ou de leur tri.

Aux **États-Unis**, [STARR et NICOLSON \(2015\)](#) compilent et analysent les programmes et politiques publiques mis en place dans plus de 300 municipalités du Massachusetts sur une durée de 13 ans pour analyser les déterminants politiques (mesures de tarification incitative, de collecte sélective, de collecte mono-flux...) et sociaux (âge, niveau d'éducation, accès aux dispositifs de tri...) du taux de recyclage.

[PALATNIK et al. \(2014\)](#) entreprennent une **analyse comparative internationale**. Ils s'appuient sur un rapport de l'OCDE portant sur les comportements de 12 000 ménages dans 11 pays<sup>3</sup> pour analyser l'influence des systèmes de collecte (tarification incitative, collecte séparée) et des caractéristiques sociales des ménages (revenus, taille, sensibilité environnementale etc.) sur la production de déchets.

- **Travaux en sociologie**

La **sociologie** investit désormais le sujet pour analyser les comportements des ménages en tarification incitative et renseigner son acceptabilité sociale.

[BROWN et JOHNSTONE \(2013\)](#) analysent l'acceptabilité sociale de la tarification incitative avant et après sa mise en place dans **4 pays** l'ayant largement adopté : **Canada, Pays-Bas, Suède et Suisse**. Ils s'appuient sur une enquête par questionnaires en ligne à destination des usagers, co-réalisée par l'OCDE. Les auteurs mettent ainsi à l'épreuve l'hypothèse selon laquelle une politique publique environnementale peut être socialement vertueuse même sans soutien *ex ante*.

---

<sup>3</sup> Australie, Canada, Chili, France, Israël, Japon, Corée, Pays-Bas, Espagne, Suède, Suisse.

En **Italie**, [DE FEO \(2014\)](#) étudie les comportements, opinions et connaissances de 500 usagers du service public de gestion des déchets (notamment collecte sélective et la tarification incitative) de Mercato San Severino, l'une des rares villes du Sud de l'Italie à avoir adopté la tarification incitative.

En France, [CAILLAUD \(2014\)](#) s'attèle à une analyse socio-historique de l'implantation de la redevance incitative dans la Communauté d'agglomération du Grand Besançon, seule collectivité française de plus de 100 000 habitants à avoir fait ce choix, en abordant les effets du dispositif sur le plan institutionnel (recomposition de la gestion des déchets), des pratiques professionnelles (avec un phénomène d'« industrialisation ») et sociétal (évolutions cognitives et comportementales des usagers).

- **Travaux en psychologie**

Les comportements des ménages sont aussi analysés par la **psychologie**. En France, [MEINERI et al. \(2016\)](#) évaluent la pertinence d'une pratique moins coercitive que la tarification incitative : le feedback hebdomadaire personnalisé. Pour mettre à l'épreuve l'hypothèse d'un effet positif d'un tel feedback sur les pratiques de recyclage des ménages, ils conduisent une expérience auprès de 34 ménages volontaires de Rennes consistant à peser leurs déchets durant 14 semaines. Un premier groupe reçoit durant toute la durée de l'expérimentation une information hebdomadaire sur le poids de ses déchets produits tandis que le second, le groupe « contrôle », n'en reçoit pas. Des entretiens semi-directifs ont été réalisés par téléphone entre 5 et 7 semaines après la période d'expérimentation en vue de recueillir les perceptions des ménages de cette expérience.

- **Travaux en sciences politiques**

Les sciences politiques investissent également le sujet en analysant les politiques publiques associées à la tarification incitative, leurs raisons d'être, leurs résultats.

En France, [TARRISSE-VICARD et al. \(2013\)](#) étudient les politiques des collectivités pour encourager les comportements écocitoyens, à partir d'analyses économiques et sociologiques. Concernant l'approche économique, des questionnaires ont été passés auprès de 121 collectivités de 10 départements, représentant 4,1 millions d'habitants. À partir des réponses, une typologie des leviers d'action développés par les collectivités a été établie, aboutissant à la définition de 4 types de stratégies. Puis une analyse économétrique s'appuyant sur un modèle de régression a été menée à partir de données socio-économiques, démographiques et géographiques pour tester l'hypothèse selon laquelle certains contextes locaux sont plus favorables que d'autres. Pour l'approche sociologique, une enquête par entretiens a été menée auprès de 14 personnes sur le Grand Besançon, seule agglomération française avec un taux d'habitat collectif élevé (58 % sur l'ensemble de la collectivité) à avoir adopté la tarification incitative, à la fois à la levée et au poids. Cette analyse visait à comprendre d'une part la relation entre la collectivité et l'utilisateur telle que les usagers se la représentent, d'autre part l'évolution de l'utilisateur par rapport à sa gestion des déchets.

En **Suède**, où la tarification incitative couvrait 83 % des communes en 2007, [DAHLEN et al. \(2010\)](#) conduisent une analyse en politiques publiques à propos des expériences des 26 communes qui ont choisi de mettre en œuvre une tarification incitative au poids (soit 9 % de la population). À partir d'un questionnaire passé auprès des gestionnaires de déchets de ces communes, les auteurs examinent les raisons du choix de la tarification incitative au poids, les forces et faiblesses de ce système ainsi que la perception des résultats obtenus par les techniciens. En complément, ils examinent les conséquences de la tarification incitative au poids, notamment en termes de dépôts sauvages, pour 3 des 26 communes. Pour ce faire, ils s'appuient sur des entretiens auprès des acteurs locaux (gestionnaires des déchets, autorités environnementales, police) et une analyse des données quantitatives des flux de déchets.

- **Travaux en sciences de l'environnement**

En **sciences de l'environnement**, [MORLOK et al. \(2017\)](#) élargissent la question de l'efficacité de la tarification incitative en examinant sous quelles conditions la mise en œuvre de mesures incitatives constitue une « pratique de gestion environnementale exemplaire ». La démonstration s'appuie sur le cas du Comté allemand d'Aschaffenburg qui a mis en œuvre un système de collecte des recyclables performant et une tarification au poids en 1997, qui bénéficie d'un soutien fort de la population, laquelle fait preuve d'une conscience environnementale élevée. L'analyse porte sur les tonnages de déchets produits par type de déchets et sur les coûts de gestion par poste, et ce sur une période plus longue que précédemment (1989-2013).

- **Travaux en sciences de gestion**

[ELIA et al. \(2015\)](#) proposent une approche holistique pour concevoir et optimiser les tarifications incitatives. À partir d'un état de l'art des systèmes de tarification, d'identification des usagers, de mesure des déchets et de détection des poubelles, les auteurs indiquent les critères relatifs à l'utilisateur, au service et aux procédés techniques à prendre en compte pour optimiser l'efficacité d'un dispositif. Enfin, [RADA et al. \(2018\)](#) conçoivent une méthode d'évaluation de la collecte sélective à partir d'indicateurs et l'appliquent aux données de production de déchets de la province de Trentino dans le nord de l'Italie de 2008 à 2016.

Tableau 4. Caractéristiques des travaux scientifiques publiés entre 2010 et 2018

Publication	Pays	Approche	Méthode	Terrain	Types de résultats
BUCCIOL et al., 2011	Italie	Economie	Analyse de données quantitatives collectivités (1999-2008)	95 municipalités du district de Treviso	Analyse effets tarification incitative (production, tri)
ARNAUD, 2013	France	Economie	Modélisation	Aucun	Modèle économique
GNONLONFIN, 2016	France	Economie	Modélisation Analyse de données quantitatives collectivités (2005-2011 ; 384 collectivités)	96 départements	Analyse de la gestion des déchets (relations politique tarifaire / technologies / demandes ménages)
PALATNIK et al., 2014	Général	Socio-économie	Analyse de données quantitatives ménages (2011 ; 12000)	11 pays (Australie, Canada, Chili, France, Israël, Japon, Corée, Pays-Bas, Espagne, Suède, Suisse)	Analyse comportements liés TI
STARR et NICOLSON, 2015	USA	Socio-économie	Analyse politiques publiques et programmes gestion déchets (336 collectivités sur 2000-2008 ; 289 sur 2009-2012) Modélisation gestion déchets	336 municipalités de l'Etat du Massachusetts sur 2000-2008 (et 289 sur 2009-2012)	Modèle de gestion déchets avec TI
BROWN et JOHNSTONE, 2013	Général	Sociologie	Enquête de l'OCDE par questionnaire auprès des usagers	Canada, Pays-Bas, Suède, Suisse	Analyse acceptabilité sociale de la TI
DE FEO, 2014	Italie	Sociologie	Questionnaire usagers (2010 ; 500)	Mercato San Severino	Analyse comportements liés TI
MEINER et al., 2016	France	Psychologie	Expérimentation avec ménages (questionnaire, participation sur 14 semaines, entretiens semi-directifs sur perception expérience)	69 ménages de Rennes métropole répondants au questionnaires (38 participants à l'expérimentation)	Analyse des comportements liés au feedback (transmission d'information hebdomadaire sur le tri)
TARRISSE-VICARD et al., 2013	France	Politiques environnementales (composante sociologique et économique)	Questionnaire collectivités (121 coll. en tarification incitative ; 2007) Entretiens usagers (14 personnes à Besançon) Analyse économétrique	121 collectivités avec ou sans tarification incitative et Besançon en particulier	Analyse économique : stratégies des collectivités pour inciter les ménages au tri Analyse comportement lié gestion déchets (dont TI)
DAHLEN et al., 2010	Suède	Politiques publiques	Questionnaires et entretiens gestionnaires, analyses de données quantitatives collectivités (2004-2006)	3 (26 plus généralement) collectivités avec tarification incitative à pesée	Analyse effets tarification incitative (production, tri) Comparaison tarification incitative pesée / levée
ELIA et al., 2015	Général	Technique et organisation	Analyse bibliographique	Aucun	Modèle de gestion déchets avec TI
MORLOK et al., 2017	Allemagne	Sciences de l'environnement	Analyse de données quantitatives (1989-2003)	Comté d'Aschaffenburg	Analyse effets tarification incitative sur le long terme (production, tri, coûts pour gestionnaires et prix pour ménages)
RADA et al., 2018	Italie	Ingénierie environnementale	Modélisation de l'efficacité d'un système de collecte sélective (construction d'indicateurs) Analyse de données quantitatives (2008-2016)	Province de Trentino	Evaluation de la collecte sélective

## 4. Principaux enseignements de la littérature scientifique sur la tarification incitative

---

### 4.1. Les raisons du recours à la tarification incitative

En économie, les premiers travaux relatifs au marché des déchets ménagers sont réalisés, selon KINNAMAN (2006), par les économistes américains SMITH (1972) et WERTZ (1976). Pour ces derniers, le fait que les collectivités fournissent un service de gestion des déchets dont le prix pour les usagers est mal connu et détaché de ce qu'ils produisent, induirait une production toujours plus grande de déchets et par conséquent des besoins toujours plus grands de moyens pour les gérer. Ainsi, l'efficacité théorique d'un système de tarification incitative serait que l'utilisateur, en payant ses déchets selon ce qu'il produit, internaliserait les coûts sociaux marginaux. Ayant conscience de ces coûts, l'utilisateur réduirait alors sa production de déchets et trierait davantage.

#### 4.1.1. En Amérique du Nord : adoption de la tarification incitative à partir des années 1980 dans une logique économique

Comme mentionné, les premières expériences de tarification incitative ont lieu aux États-Unis et s'inscrivent principalement dans une logique économique (cf. 3.1). Plus précisément, FULLERTON et KINNAMAN (1996) indiquent les raisons de l'adoption de la tarification incitative par les municipalités pionnières : « *These towns employ unit pricing not only for additional revenue, but to reduce their direct costs and external costs from using landfills and incinerators.* ». Dans une logique d'économie des coûts, l'argument principal en faveur de la tarification incitative serait que la réduction des déchets engendrée permettrait une réduction des dépenses de gestion (*ibid.* ; RESCHOVSKY et STONE, 1994).

KINNAMAN (2006) déconstruit toutefois le raisonnement en expliquant que, dans le contexte américain, le coût à la tonne de déchets recyclés est plus élevé que celui des déchets mis en décharge, et que par conséquent la tarification incitative n'induit pas forcément de baisse des coûts de gestion. Cet argument est confirmé en France puisqu'en 2014, le coût technique<sup>4</sup> des OMR est de 235 €/tonne contre 364 €/tonne pour les déchets recyclables secs des OMA (hors verre). Toutefois, les mécanismes de subventions permettent une inversion du phénomène : le coût aidé<sup>5</sup> d'OMR est de 227 €/tonne contre 185 €/tonne pour les recyclables (ADEME, 2017i).

KINNAMAN (2006) souligne également que si la théorie de l'économie de moyens était vérifiée, les entreprises en charge des collectes de déchets auraient recours à la tarification incitative, ce qui n'est pas le cas. Ce constat rejoint celui fait en Irlande et en Angleterre, où la collecte est majoritairement assurée par le secteur privé (PRICE, 2001 ; DUNNE et al., 2008) et où le recours à la tarification incitative est faible. DUNNE et al. (2008) mentionnent notamment que : « *some local authorities found it difficult to force contractors to introduce pay by weight.* ». Enfin, KINNAMAN (2006) dénonce les « fausses promesses » des économistes promoteurs de la tarification incitative (pour qui celle-ci permet une internalisation des coûts sociaux marginaux des déchets par les usagers et donc une réduction de leur production) et souligne l'importance des programmes de recyclage, qui selon lui constituent la condition *sine qua non* de la mise en œuvre de tarification incitative.

#### 4.1.2. L'adoption de la tarification incitative pour des raisons environnementales

En Europe, la question de la mise en œuvre de la tarification s'inscrit dans une logique environnementale de réduction des déchets. En témoigne la directive européenne 1975/442/CEE qui introduit dès 1975 le principe général du pollueur-payeur pour les déchets ménagers parallèlement aux principes de prévention des déchets et de protection de l'environnement. Ce principe pollueur-payeur vise, par une internalisation des coûts, à imputer les coûts de prévention et de contrôle des déchets dans le cadre de leur gestion aux producteurs, autrement dit pour ce qui concerne les « déchets ménagers », aux usagers.

Dans certains cas, c'est moins un principe général qui prévaut qu'une situation locale problématique. A Nagoya au Japon, des difficultés de sécurisation des sites de traitement ont entraîné une déclaration de « l'état d'urgence des déchets » qui a conduit à mettre en place un système de sacs payants pour les déchets commerciaux (SAKAI et al., 2008). Des mesures de réduction pour ces mêmes déchets et un programme de collecte des emballages (plastiques et papiers notamment) ont alors été mis en place. À Mercato San Severino en Italie, c'est l'absence de centre de traitement qui a conduit la municipalité à adopter la redevance spéciale en 2001, puis la tarification incitative en 2005 (DE FEO, 2014). C'est d'ailleurs l'une des rares municipalités du Sud de l'Italie à avoir adopté la tarification incitative (au sac payant, en l'occurrence). En France, c'est la décision en 2008 de fermer leur plus vieux four et de réduire l'incinération qui a conduit Besançon et des municipalités avoisinantes à s'engager dans un programme de tarification incitative (ZWE, 2018).

---

<sup>4</sup> Le coût technique correspond à la somme des charges (de pré-collecte, de collecte, de traitement, de structure) moins les recettes industrielles.

<sup>5</sup> Le coût aidé correspond au coût technique moins les soutiens des sociétés agréées moins les aides.

### 4.1.3. Arguments pour et contre la tarification incitative parmi les élus et gestionnaires des collectivités

Les arguments en faveur de la tarification incitative sont principalement d'ordre environnemental, (cf. partie 4.3), visant une réduction des déchets et une augmentation du tri. Selon SKUMATZ (2008), les municipalités américaines ayant mis en place la tarification incitative la considère comme un outil sûr et efficace pour la réduction des déchets dans la mesure où elle encourage le recyclage, la valorisation des déchets verts, et la réduction à la source. Elle est perçue comme un vecteur de valorisation des comportements éco-responsables (PIERRON et LE BOZEC, 2005) et porteuse d'un principe d'équité (*ibid.* ; FULLERTON et KINNAMAN, 1996). En France, les collectivités ayant fait le choix de la tarification incitative estiment qu'elle ne constitue pas un dispositif coûteux ni une source de contestation (PIERRON et LE BOZEC, 2005). Notons toutefois que ces arguments concernent un nombre de collectivités réduit (6 d'entre elles), pionnières en la matière et par conséquent particulièrement motivées et aguerries dans leur communication politique.

A l'inverse, on trouve dans la littérature de nombreux arguments avancés par les décideurs contre la tarification incitative (FULLERTON et KINNAMAN, 1996 ; SKUMATZ, 2008 ; BERGERON, 2016). Les sources de réticence les plus fréquemment évoquées à son encontre concernent :

- Sur le plan économique et financier :
  - Les coûts d'investissement et les coûts administratifs qui risquent d'être supérieurs aux revenus du service ;
  - Les incertitudes par rapport aux recettes du fait de la réduction des déchets et des pratiques de compactage (dans le cas de tarification incitative au sac ou à la levée) ;
  - Le coût social qui peut être important du fait des dépôts sauvages ;
- Sur le plan organisationnel et technique :
  - L'augmentation de la charge de travail des services notamment durant les premiers mois de la mise en œuvre du dispositif ;
  - Les difficultés concernant l'habitat collectif ;
  - Le manque de portage politique pour accompagner le changement de dispositif ;
- Sur le plan politique :
  - Le risque de frilosité électorale des élus ;
- Sur le plan des pratiques sociales :
  - La crainte des dépôts sauvages ;
  - L'augmentation du tourisme des déchets (notamment en zone limitrophe, par exemple dans le comté de Vaud en Suisse)
  - Une baisse de la qualité du tri
  - Le risque d'une hausse des prix pour les familles nombreuses et les ménages modestes.

Ces arguments feront l'objet de recherches complémentaires lors du volet 3.

## 4.2. Quelques facteurs favorisant le recours à la tarification incitative

### 4.2.1. Des conditions réglementaires

Les conditions réglementaires conditionnent la mise en œuvre de la tarification incitative. Elles peuvent favoriser son développement à l'échelle nationale ou fédérale. SAUER et al. (2008) soulignent que la tarification incitative s'est développée en République Tchèque grâce à une législation favorable. En France, comme mentionné (1.1), les lois Grenelle I en 2009 et II en 2012, puis la loi LTECV en 2015 encouragent le développement de la TI. Aux Etats-Unis, SKUMATZ (2008) identifie la réglementation comme l'un des facteurs clés pour sa mise en œuvre. En l'occurrence, cette réglementation peut être définie à l'échelle des Etats, mais aussi des comtés ou des villes. Certains territoires rendent la tarification incitative obligatoire (comme par exemple dans le Minnesota), d'autres la conditionnent à des objectifs non atteints de réduction des déchets (l'Oregon et l'Iowa).

À l'inverse, le développement de la tarification incitative peut être rendu difficile du fait de la législation, comme c'est le cas au Royaume-Uni. Le Environment Protection Act de 1990 interdit aux autorités en charge de la collecte des déchets de faire payer directement les citoyens. Les coûts doivent être couverts grâce au prélèvement de la taxe municipale (PRICE, 2001) précise que la tarification incitative ne pourrait être mise en œuvre en Angleterre sans un changement de réglementation : « *Therefore, a change of legislation would be necessary before Local Authorities in the UK could charge householders directly for the amount of waste they generate.* » (PRICE, 2001).

En Irlande, l'influence de la réglementation est plus ambiguë. Dans un premier temps, l'attribution de nouvelles libertés aux collectivités pour le financement de leur service public de gestion des déchets en 2003 a débouché sur l'instauration des premières tarifications incitatives deux ans plus tard (DUNNE et al., 2008). Toutefois, bien qu'elle soit devenue obligatoire

depuis 2005, force est de constater qu'elle reste à ce jour marginale, notamment en raison de fortes oppositions des populations (*ibid.*).

D'autre part, la législation n'a pas forcément un effet uniforme sur toutes les collectivités. Par exemple, si l'augmentation d'une taxe sur le stockage des déchets est susceptible d'influencer les conditions de mise en œuvre de la tarification incitative, cette influence est plus importante pour les collectivités qui enfouissent beaucoup que pour celles qui ont recours à l'incinération (SKUMATZ, 2008).

Concernant le cas français, rappelons que la Loi LTECV de 2015 affiche les objectifs de 15 millions d'habitants couverts par la tarification incitative en 2020 et 25 millions en 2025 (pour 4,6 millions au 1<sup>er</sup> janvier 2016) : l'engagement des collectivités en tarification incitative chaque année est encourageant mais demeure modeste au regard des objectifs (Figure 1). Signalons que la coexistence de deux modes de financement en France (financement par voie fiscale avec la TEOM ou le budget général et financement au service rendu avec la REOM) implique des problématiques spécifiques pour le déploiement de la tarification incitative. À notre connaissance, la littérature scientifique ne s'est jusque-là pas penchée sur cette question, ni à l'international où ce qui est nommé « taxe » du service des déchets semble concerner l'échelle de la collectivité (et correspondre *in fine* à la redevance en France) ; ni même en France : dans les publications, la différence entre TEOM et REOM est toujours mentionnée mais sans soulever de questionnement particulier concernant les difficultés pour le passage à une tarification incitative (TARRISSE-VICARD et al., 2013 ; LE BOZEC, 2008 ; GLACHANT, 2005). À ce propos, LE BOZEC et al. (2004) mentionnent les limites de leur étude : « l'étude n'aborde pas les conséquences du passage d'un mode de financement à un autre et notamment le passage de la TEOM à la REOM ».

Cette spécificité française constituant *a priori* un frein au développement de la TI, elle fera l'objet d'une attention particulière lors des travaux du volet 3.

#### **4.2.2. Des caractéristiques des collectivités**

La littérature scientifique fait ressortir quelques caractéristiques territoriales et démographiques des collectivités favorables au recours à la TI.

- **Des caractéristiques territoriales : effets boules de neige entre collectivités proches**

En premier lieu, la situation des collectivités proches de celles considérées est un facteur important à prendre en compte. Des effets « boule de neige » sont observés : aux Etats-Unis, l'existence de programmes fructueux incluant la mise en œuvre de la tarification incitative dans des collectivités engendrent, pour d'autres collectivités à proximité, une plus grande chance de suivre cette voie (*ibid.*). En Espagne, une expérience pionnière et positive à Torrelles de Llobregat (Barcelone) a, du fait de son effet médiatique, incité d'autres collectivités à suivre la même voie, bien que celle-ci ait été abandonnée à la suite d'une alternance politique (PUIG-VENTOSA, 2008).

En France, le phénomène est également observé puisque le déploiement de la tarification incitative a eu lieu autour de 3 pôles de collectivités pionnières dans les régions Pays de la Loire, Grand-Est et Bourgogne-Franche-Comté (ADEME, 2018b).

- **Caractéristiques démographiques : des collectivités petites et rurales plus propices à la TI**

La tarification incitative est plus répandue dans les collectivités de petite taille. Ainsi, au Japon, plus de la moitié des collectivités ont mis en place des mesures incitatives mais ce n'est le cas que de 2 collectivités de plus d'un million d'habitants (SAKAI et al., 2008). Selon l'auteur, cela s'explique par la crainte des dépôts sauvages sur ce type de collectivités et aussi parce que « *they need to make significant efforts to establish residential consensus* » (*ibid.*).

En France au 1<sup>er</sup> janvier 2016, les collectivités en tarification incitative sont à 79 % des communautés de communes (ce qui représente 54 % de la population en TI) et à 64 % des collectivités ayant une population inférieure à 20 000 habitants (ADEME, 2018b). Elles sont en outre à 44 % de typologie d'habitat rural (soit 34 % de la population en TI) et 45 % de typologie mixte à dominante rurale. L'ADEME explique ce constat par le fait qu'il est techniquement plus simple de déployer une tarification incitative sur des habitats individuels collectés en porte à porte. En effet, l'habitat collectif implique souvent l'utilisation de containers communs peu propices à une mesure des déchets à l'échelle des ménages, ce qui soulève des questions techniques (solutions permettant l'individualisation de la mesure du déchet), organisationnels (responsabilités respectives des gestionnaires d'immeubles, habitants, collectivités) et financiers (sources de coûts multiples, lesquels sont selon les cas récupérables ou non auprès des locataires) (ADEME, 2012).

- **Des caractéristiques sociologiques : des collectivités où les habitants ont des niveaux moyens d'éducation et de revenus plus élevés**

À partir d'une analyse des conditions de mise en œuvre de la tarification incitative dans 2096 villes américaines (dont 41,6 % en tarification incitative), FOLTZ et GILES (2002) montrent que les chances d'adopter la tarification incitative sont

statistiquement corrélées au niveau d'éducation des populations locales : si le pourcentage de diplôme de l'enseignement supérieur augmente de 1 %, les chances d'adoption d'une tarification incitative augmentent de 3,5 %.

Pour le cas français, [TARRISSE-VICARD et al. \(2013\)](#) montrent, à partir d'une typologie des collectivités selon leur politiques environnementales, que les collectivités « responsabilisant » les habitants (incitations fortes sur les quantités de déchets et les prix du service, fréquence de collecte faible...) présentent des populations à revenus plus élevés que la moyenne.

- **Influence de la couleur politique des collectivités sur les effets de la TI**

Concernant la couleur politique des ménages sur les effets de la tarification incitative, peu d'éléments sont disponibles dans la littérature. Seul [DIJKGRAAF \(2003\)](#) s'est penché sur la question et conclut que le marquage politique d'une collectivité n'a pas d'influence sur le recours à la tarification incitative.

### **4.3. Une large confirmation des effets escomptés de réduction des OMR et d'augmentation du tri**

À partir de méthodes diverses (4.3.1), la littérature scientifique confirme que la tarification incitative a un effet sur la réduction des OMR et l'augmentation du tri (4.3.2) et que cet effet est intrinsèque et déterminant (4.3.4), les chiffres annoncés étant cependant très variables (4.3.3). Les deux facteurs de réduction des OMR que sont la réduction à la source et les transferts de flux (notamment par l'augmentation du tri) sont parfois différenciés (4.3.5). Les principales limites à propos de la réalisation des résultats escomptés concernent la production totale de déchets et les effets dans la durée (4.3.6).

#### **4.3.1. Considérations méthodologiques relatives à l'analyse des effets de la tarification incitative**

L'interprétation des chiffres de réduction des OMR et d'augmentation du tri dues à la tarification incitative, tels qu'ils sont mis en avant dans les études, n'est pas exempte de difficultés : les risques de biais sont importants selon les méthodes d'analyse, et les choix des indicateurs et des unités.

Sans remettre en cause la qualité des publications, cette revue peut nourrir des réflexions sur les écarts importants qui apparaissent parfois entre les chiffres produits par différentes études.

- **Les méthodes d'analyse**

L'analyse des effets de la tarification incitative sur la réduction des déchets et le tri s'appuie toujours sur une comparaison « avec » ou « sans » tarification incitative, mais il existe plusieurs manières d'établir cette comparaison. Deux grandes méthodes peuvent être distinguées et présentent chacune leurs avantages et leurs limites :

##### Méthode 1 : l'observation des évolutions consécutives au passage en tarification incitative

Cette méthode consiste à comparer les chiffres sur la production de déchets ou les performances de tri avant et après la mise en place de la tarification incitative, sur une ou plusieurs collectivités qui l'ont mise en place.

L'avantage est que cette méthode se base sur des évolutions réelles à l'échelle des collectivités et non sur une estimation des effets potentiels. En outre, en fonction du laps de temps étudié, les éventuels effets d'« essoufflement » (se traduisant par une atténuation des impacts) ou d'« apprentissage » (se traduisant par un renforcement des impacts) consécutifs à la mise en œuvre peuvent être appréhendés.

La principale limite de cette méthode est qu'elle ne met pas la tarification incitative en perspective avec les autres facteurs pouvant influencer la production de déchets, et notamment les mesures qui ont pu être mises en place de façon concomitante à la tarification incitative : programme de prévention, développement du recyclage, optimisation du service, etc.

Ces éléments peuvent certes être intégrés à l'analyse, soit de manière qualitative (comme le font par exemple [SAKAI et al. \(2008\)](#) avec leurs études de cas de 4 collectivités japonaises) soit sous forme de statistiques. Par exemple, [MIRANDA et al. \(1994\)](#) estiment l'impact de la tarification incitative à partir d'une moyenne des évolutions observées sur 21 collectivités puis différencient cette moyenne selon la politique de recyclage des collectivités.

Cependant, l'évaluation de l'effet intrinsèque de la tarification incitative demeure limitée tant que le terrain d'étude n'est constitué que de collectivités ayant mis en place la tarification incitative : il n'y a alors pas de « groupe témoin » permettant d'isoler l'effet de la tarification.



## Méthode 2 : La comparaison entre collectivités avec ou sans tarification incitative

La deuxième méthode consiste à comparer les chiffres de production de déchets ou les performances de tri sur un panel représentatif de collectivités en tarification incitative ou non.

Comme pour la méthode précédente, une limite est posée par la non prise en compte d'autres facteurs influençant la production de déchets. Cependant, cette limite peut être contournée en utilisant des modèles d'analyse multifactoriels (modèles de régression linéaire notamment) qui intègrent la tarification incitative parmi d'autres facteurs, comme l'ont fait par exemple SAUER et al. (2008), FOLTZ et GILES (2002) ou encore WRIGHT et al. (2011). De cette manière, l'effet intrinsèque de la tarification incitative peut être isolé.

Cependant, dès lors qu'elle se base sur des ratios de production ou des performances de tri à un instant donné et non sur des évolutions, cette méthode présente une autre limite : les chiffres sont déconnectés des évolutions réelles à l'échelle des collectivités. Les auteurs parlent parfois d'une « diminution » des ratios ou d'une « augmentation » du tri liée à la tarification incitative, alors que le chiffre ne correspond pas à une évolution réelle mais à un écart entre collectivités en fonction de la mise en place ou non d'une tarification incitative.

Comparer des ratios fixes et non des évolutions ne permet pas de prendre en compte les trajectoires des collectivités et notamment la possibilité que celles qui ont mis en place la tarification incitative avaient au départ des ratios moyens de production d'OMR différents de l'ensemble des collectivités. Par exemple, si l'on fait l'hypothèse que les collectivités passées en tarification incitative avaient auparavant des ratios moyens de production d'OMR plus faibles que la moyenne, l'écart observé entre collectivités avec et sans tarification incitative à l'instant  $t$  sera supérieur à la diminution réelle observée entre les instants  $t-1$  et  $t$  chez les collectivités qui l'ont mise en place.

### Synthèse : vers une méthode d'analyse multifactorielle intégrant la tarification incitative et basée sur une comparaison des évolutions entre collectivités

La méthode basée sur une observation des évolutions consécutives au passage en tarification incitative tout comme la méthode qui consiste à comparer les chiffres de collectivités avec ou sans tarification incitative présentent des limites qui ont trait, *in fine*, à leur incapacité à prendre complètement en compte l'ensemble des facteurs susceptibles d'expliquer les chiffres.

La manière la plus fiable d'évaluer les effets de la tarification incitative est sans doute de combiner ces deux méthodes en utilisant un modèle qui intègre plusieurs facteurs et l'évolution des indicateurs dans le temps. Ainsi, BUCCIOL et al. (2011) évaluent les effets de la tarification incitative sur le tri à partir d'une base de données constituée 95 municipalités avec ou sans tarification incitative et en utilisant un modèle qui intègre un autre facteur clé d'évolution des ratios d'OMR (en l'occurrence les modalités de collecte des recyclables) et des données couvrant une période de 10 ans.

Une synthèse des différentes méthodes d'analyse des effets de la tarification incitative et de leurs limites est présentée dans le graphique ci-dessous. L'analyse met en évidence que l'utilisation de modèles et la prise en compte d'autres facteurs que la tarification incitative ne sont pas, à eux seuls, gages de la plus grande fiabilité des méthodes.

Quelle que soit la méthode, les résultats seront d'autant plus représentatifs que le nombre de collectivités en tarification incitative sur le terrain étudié est élevé.

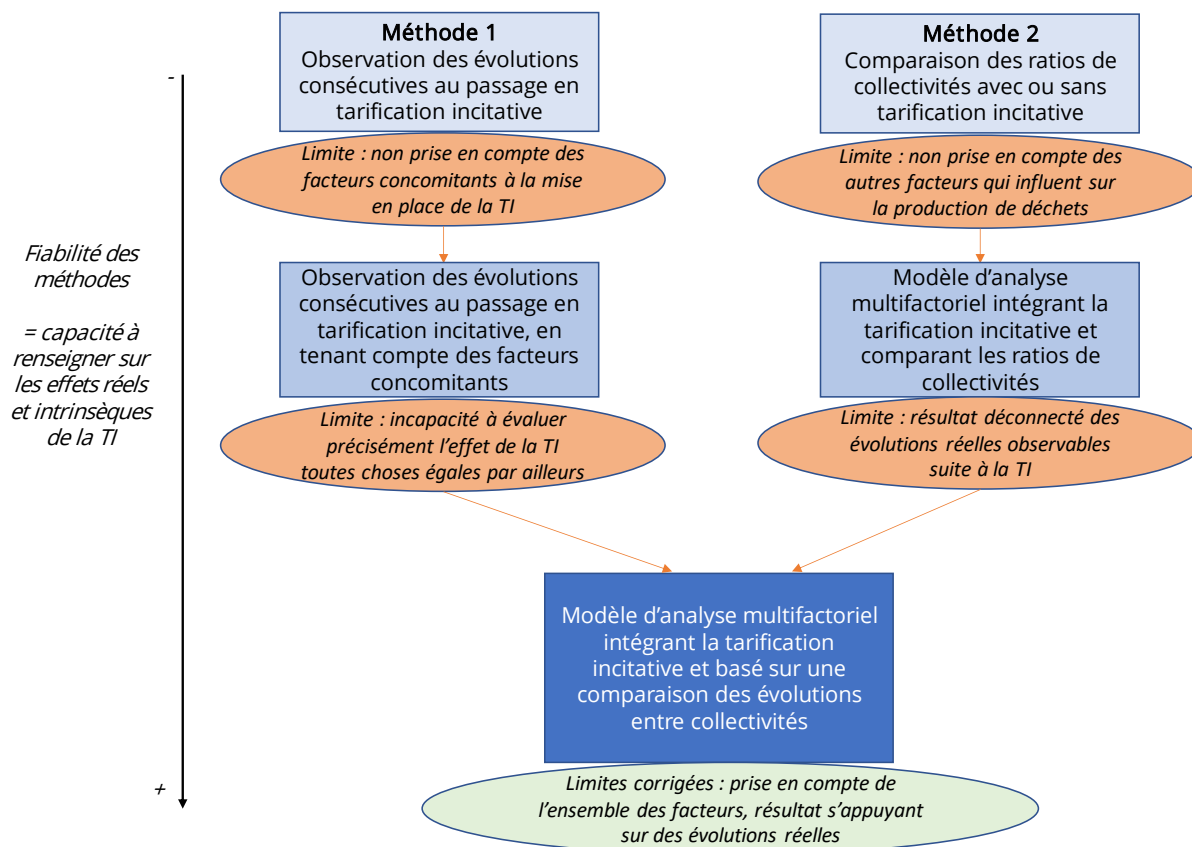


Figure 5. Les différentes méthodes comparatives possibles et leurs limites pour évaluer les impacts de la TI

### • Le choix des indicateurs et unités

Le choix des mesures et la manière de les exprimer posent également un certain nombre de questions méthodologiques.

En premier lieu, se pose la question de l'indicateur le plus pertinent pour exprimer la quantité de déchets (considérés sous l'angle de la réduction ou du tri). Bien que les systèmes de tarification incitative puissent s'appuyer sur un nombre varié d'indicateurs, comme nous le verrons plus loin (poids, volume, nombre de levées du bac), le poids est de loin celui qui est le plus utilisé dans les études analysant les effets de la tarification incitative.

Cette préférence pour le poids dépasse le sujet de la tarification incitative et imprègne plus généralement les statistiques du déchet. Sans entrer dans des considérations sur les mérites respectifs du poids et du volume, nous pouvons relever que le poids apparaît plus en phase avec les indicateurs de suivi utilisés par les collectivités et par les opérateurs du traitement des déchets (notamment pour la facturation du service) tandis que le volume a sans doute une signification plus forte concernant la collecte et les usages, étant donné que le volume de déchets conditionne celui des bacs des ménages et les fréquences de collecte.

Dans le cas des études sur la tarification incitative, le fait de s'appuyer sur le poids semble faciliter la compréhension des impacts et les comparaisons de par l'utilisation d'un référentiel partagé, mais peut conduire à surestimer l'impact de la tarification incitative sur la quantité de déchets à collecter (de même que l'utilisation exclusive du volume conduirait à en sous-estimer l'impact). En effet, en raison d'un effet de compactage que nous évoquerons plus loin, le pourcentage de réduction des OMR consécutif à la tarification incitative apparaît plus important lorsqu'il est exprimé en poids qu'en volume (FULLERTON et KINNAMAN, 1994).

Si le volume se prête bien à l'analyse des usages, le poids semble incontournable pour établir des statistiques agrégées des collectivités. Se pose alors la question de l'unité de mesure : certaines études expriment les chiffres en tonnages absolus tandis que d'autres l'expriment en tonnages rapportés au nombre d'habitants par an (l'ADEME utilise le terme de « ratios »). Or seuls ces tonnages-là permettent de comparer les territoires entre eux et d'en observer les évolutions.

- **Les indicateurs sur le tri et le recyclage**

Dans la mesure où les OMR sont directement orientées vers le stockage ou l'incinération, la quantité d'OMR traitée correspond *a priori* à la quantité collectée. Il en est différemment pour les flux de recyclables : tous les déchets collectés dans ce flux ne sont pas valorisés (il existe ce qu'on appelle en France des « refus de tri »). Ainsi, la quantité traitée de recyclables est inférieure à la quantité collectée.

Cette différence peut être intéressante à prendre en considération si l'on analyse les effets de la tarification incitative sur le tri et le recyclage. En effet, une augmentation des recyclables collectés plus importante qu'une augmentation des recyclables traités signifierait que la tarification incitative a augmenté le recours au tri mais en a dégradé la qualité. L'augmentation simultanée des deux flux signifierait que la tarification incitative a augmenté les quantités de tri et leur qualité.

Par ailleurs, les statistiques sur l'augmentation du tri et du recyclage n'ont pas exactement les mêmes significations selon le périmètre des flux considérés. Par exemple, si l'on inclut des flux pour lesquels les performances de tri sont déjà importantes sans tarification incitative, comme le verre en France (ADEME, 2018b), l'impact de la tarification incitative sur le tri apparaîtra moins important que si seuls des flux moins bien triés initialement, comme les emballages ménagers et les papiers, sont comptabilisés.

Par ailleurs, des consignes de tri différentes entre collectivités sont susceptibles d'expliquer les différences d'impacts de la tarification incitative observées sur le tri.

### 4.3.2. Des résultats confirmés à l'international, avec des chiffres variables

La littérature scientifique est unanime sur la réalisation des résultats de la tarification incitative : celle-ci a pour effet de diminuer les ordures ménagères résiduelles (OMR) et d'augmenter le tri et le recyclage. Ainsi, sur un panel de 18 études qui présentent les résultats de la tarification incitative en appliquant à des terrains d'étude les méthodes comparatives que nous avons présentées (4.3.1), toutes concluent à une diminution des OMR et/ou à une augmentation du tri et/ou du recyclage (Tableau 5)<sup>6</sup> liée à la tarification incitative. Aucune, à l'inverse, ne présente de chiffres d'augmentation des OMR ou de diminution du tri et/ou du recyclage.

Tableau 5. Synthèse des résultats de la littérature scientifique concernant l'impact de la tarification incitative sur l'évolution des ordures ménagères résiduelles et du tri.

Publication	Pays	Terrain	Nb collectivités en tarification incitative sur le terrain	Impact sur les OMR	Impact sur le tri ou du recyclage
FULLERTON et KINNAMAN, 1994	USA	75 ménages (à Charlottesville)	1	Diminution (14 % du poids, 37 % du volume)	Augmentation (16 % du poids)
MORLOK et al., 2017	Allemagne	Comté d'Aschaffenburg	1	Diminution (84 kg/hab./an dont 50 kg/hab./an liés à la réduction à la source)	Augmentation (atteinte d'un taux de recyclage de 86 % considéré exemplaire)
PIERON et al., 2005	France	Syndicat Mixte de Montaigu Rocheservière	1	Diminution (de 25 % à plus de 50 % du poids)	Augmentation
PUIG-VENTOSA, 2008	Espagne	Torrelles de Llobregat, Barcelona	1	Diminution	Augmentation (34 à 84 % des déchets recyclables collectés)
LE BOZEC, 2008	France	2 collectivités (Syndicat Mixte Montaigu Rocheservière et CC Porte d'Alsace)	2	Diminution (35-40 % du poids)	Augmentation
SAKAI et al., 2008	Japon	Japon en général et 4 collectivités en particulier (Shingu, Takayama, Oume, Nagoya)	4	Diminution (Shingu, Oume, Nagoya) ou augmentation (Takayama)	Augmentation
THOGERSEN, 2003	Danemark	3 collectivités sans TI, 5 collectivités avec tarification incitative au poids	5	NR	Augmentation
BENARD, 2008	France	10 collectivités	10	Diminution	NR

<sup>6</sup> Une exception minimale apparaît dans l'étude de SAKAI et al., (2008), bien qu'ils parviennent également à la conclusion générale sur l'atteinte des résultats de la tarification incitative : sur leurs 4 cas d'étude, une collectivité n'est pas parvenue à réduire ses déchets résiduels suite à la mise en place de la tarification incitative.

Publication	Pays	Terrain	Nb collectivités en tarification incitative sur le terrain	Impact sur les OMR	Impact sur le tri ou du recyclage
<a href="#">FERRARA et MISSIOS, 2005</a>	Canada	12 collectivités	12	Diminution	Augmentation (pour le tri de toutes les matières recyclables)
YOSHIDA, 2004 (mentionné dans <a href="#">SAKAI et al., 2008</a> )	Japon	Japon	18	Diminution (moyenne de 22 %, entre 6 % et 49 % selon les municipalités)	NR
<a href="#">MIRANDA et al., 1994</a>	USA	21 villes	21	Diminution (40 % des déchets mis en décharge)	Augmentation (126 % du tonnage recyclé)
<a href="#">WRIGHT et al., 2011</a>	USA	234 municipalités de l'Etat du New Hampshire (dont 40 en TI)	40	Diminution (41 à 53 % du poids)	NR
<a href="#">BUCCIOL et al., 2011</a>	Italie	95 municipalités du district de Treviso	53	NR	Augmentation
<a href="#">SAUER et al., 2008</a>	République Tchèque	157 municipalités tchèque, habitants Prague en particulier	92	Diminution (les municipalités en tarification incitative produisent 240 kg/hab./an contre 260 sans TI)	Augmentation (taux de tri de 12,1 % avec tarification incitative contre 6,9 % sans TI)
<a href="#">FOLTZ et GILES, 2002</a>	USA	2 096 collectivités	250	Diminution (1,16 tonnes par an par ménage)	Augmentation (0,152 tonnes de déchets recyclés par an)
SKUMATZ, 2001 (mentionné dans <a href="#">SKUMATZ, 2008</a> )	USA	NR	NR	Diminution (16-17 % des déchets mis en décharge)	Augmentation
<a href="#">STARR et NICOLSON, 2015</a>	USA	336 municipalités de l'Etat du Massachusetts sur 2000-20008 (et 289 sur 2009-2012)	NR	NR	Augmentation
<a href="#">PALATNIK et al., 2014</a>	Général	11 pays (Australie, Canada, Chili, France, Israël, Japon, Corée, Pays-Bas, Espagne, Suède, Suisse)	NR	Diminution (16-20 %)	Augmentation

Toutefois, les analyses ne permettent pas toujours de déduire immédiatement un lien de causalité entre la tarification incitative et les ratios ou performances de tri observés (notamment en l'absence de modèle multifactoriel). Ainsi, de rares études remettent en cause l'effet intrinsèque de cette mesure, bien que la littérature dans son ensemble tende à montrer que cet effet existe (4.3.4). Par ailleurs, des nuances sont parfois apportées sur la production totale de déchets et sur les effets de la tarification incitative dans la durée (4.3.6).

### 4.3.3. Des chiffres variables sur la réduction des OMR et le tri

Les effets mesurés varient selon les études, quel que soit le nombre de terrains étudiés. En se basant sur un état de l'art portant sur l'ensemble des Etats-Unis<sup>7</sup>, [SKUMATZ \(2008\)](#) estime que la tarification incitative a pour effet de réduire les ordures ménagères résiduelles de 16 à 17 %. [WRIGHT et al. \(2011\)](#) aboutissent à une fourchette de 41 à 53 % de réduction, sur un terrain d'étude composé de 234 municipalités dont 40 en tarification incitative. En République Tchèque, [SAUER et al. \(2008\)](#), à partir de 157 cas dont 92 collectivités en tarification incitative, aboutissent à une estimation plus faible : les municipalités en tarification incitative ont un ratio moyen d'ordures ménagères résiduelles de 240 kg/hab./an contre 260 kg/hab./an sans tarification incitative, soit un écart de 8,3 %.

Les résultats issus des statistiques sont tout aussi variables sur le tri que sur la réduction des ordures ménagères résiduelles. Par exemple, [SAUER et al. \(2008\)](#) observent que le taux de tri est de 12,1 % dans les collectivités avec tarification incitative contre 6,9 % dans les collectivités sans tarification incitative. [MIRANDA et al. \(1994\)](#), à partir d'un terrain composé de 21 villes, observent quant à eux que la mise en place d'une tarification incitative a pour conséquence une augmentation moyenne du tonnage recyclé de 128 %.

En France, l'ADEME (2018b) a observé que près de la moitié des collectivités qui sont passées en tarification incitative ont connu une réduction des OMR comprise entre 30 % et 50 %. L'impact sur le tri apparaît également : le passage en tarification incitative s'est accompagné d'une augmentation de la collecte séparée des emballages et papiers pour 97 collectivités sur

<sup>7</sup> À l'époque, 7 000 collectivités sont en tarification incitative.

116 et l'évolution médiane de ce flux est de 27 % pour l'ensemble des collectivités ayant mis en place une redevance incitative (ADEME, 2018a). En outre, les flux collectés en déchèterie connaissent une augmentation pour 3 collectivités sur 4. Le verre augmente également mais reste moins impacté, en raison d'un niveau initial de performance souvent élevé (ADEME, 2018b).

#### 4.3.4. Un effet intrinsèque et déterminant

Comme nous l'analyserons plus loin, la tarification incitative n'est pas le seul facteur de diminution des OMR, et son efficacité peut être moindre en l'absence de mesures complémentaires. Ainsi, [KINNAMAN \(2006\)](#) considère que les programmes de recyclage jouent un rôle primordial dans la réduction des déchets. Toutefois, la littérature tend à montrer que la tarification incitative a un effet intrinsèque, *ceteris paribus* (toutes choses égales par ailleurs).

Une première approche pour montrer cet effet intrinsèque est de comparer entre elles des collectivités en tarification incitative dont certaines ont mis en place des mesures complémentaires et d'autres non. Ainsi, le terrain étudié par [MIRANDA et al. \(1994\)](#) se compose de 21 collectivités en tarification incitative dont 12 qui n'ont pas mis en place de mesures spécifiques en faveur du recyclage. Or, l'augmentation du recyclage après la mise en place de la tarification incitative est similaire pour ces 12 collectivités (+128 %) et pour l'ensemble de l'échantillon (+126 %).

Cet effet intrinsèque est aussi établi par les modèles mathématiques intégrant différents facteurs d'impact. Ainsi, à partir de leur base de données de 2 096 villes dont 250 en tarification incitative, [FOLTZ et GILES \(2002\)](#) ont utilisé un modèle a confirmé l'effet intrinsèque de la tarification incitative sur la réduction des OMR, indépendamment des caractéristiques démographiques ou de programmes spécifiques de recyclage.

[STARR et NICOLSON \(2015\)](#) ont aussi élaboré un modèle de maximisation de la gestion des déchets, et celui-ci les a amené à la conclusion selon laquelle la tarification incitative est le facteur le plus influant sur les taux de recyclage, les autres outils ayant un effet limité. Par exemple, la collecte sélective en porte-à-porte n'est efficace que combinée à la tarification incitative : l'apport volontaire est préférable autrement.

L'effet de la tarification incitative serait donc non seulement intrinsèque mais aussi déterminant. Cette idée ressort également des travaux de [SKUMATZ \(2008\)](#), qui parvient à la conclusion que la tarification incitative est le facteur le plus important pour améliorer le taux de recyclage : d'autres modifications, comme l'installation de matériel supplémentaire ou la modification des fréquences de collecte, ont un impact moindre.

#### 4.3.5. Une différenciation des effets sur le tri et la réduction à la source

Certaines études ont évalué les parts respectives de réduction des OMR attribuables au tri et à la réduction à la source. Par exemple, [SAKAI et al. \(2008\)](#) montrent que la tarification incitative mise en place à Nagoya en 1998 a eu pour effet une réduction des OMR de 23,4 % dont une réduction à la source de 8 % : le reste est attribuable au tri. Pour [LE BOZEC \(2010\)](#), la réduction à la source (observée sur 2 collectivités) est comprise entre 2 et 4 % tandis que la réduction des OMR se situe entre 35 et 40 %.

Les études font parfois apparaître une part de réduction des OMR attribuable aux pratiques des ménages vis-à-vis de leurs biodéchets : compostage, gestion de proximité des déchets de jardin. Par exemple, selon [SKUMATZ \(2008\)](#), le détournement moyen de 16-17 % des OMR de la décharge grâce à la tarification incitative est ainsi réparti : 5 à 6 % de recyclage, 4 à 5 % de déchets de jardin, 6 % de réduction à la source. [THOGERSEN \(2003\)](#) rapporte également un effet positif de la tarification incitative sur la pratique du compostage.

[FERRARA et MISSIONS \(2005\)](#) se sont quant à eux intéressés à l'impact de la tarification incitative sur les différents types de recyclables. À partir d'une étude sur 12 municipalités de l'Ontario, ils concluent que la tarification incitative augmente les tris des papiers, cartons, verre, plastiques, aluminium et boîtes de conserve.

#### 4.3.6. Nuances concernant la production totale des déchets, les effets dans la durée et les potentiels effets rebond

Avant de s'intéresser aux potentiels effets négatifs de la tarification incitative (4.7.3), certaines nuances peuvent être apportées à ces constats unanimes. Trois nuances principales concernent la production totale de déchets, les effets dans la durée et les potentiels effets rebond.

- **La production totale de déchets**

Dans certains cas, la tarification incitative entraîne une réduction des OMR sans entraîner une réduction de l'ensemble des déchets gérés par la collectivité ([BUCCIOL et al., 2011](#)) – c'est-à-dire ceux qui correspondent à la dénomination française des Déchets Ménagers et Assimilés (DMA) et qui incluent notamment les recyclables et les déchets collectés en déchèterie. Ces situations peuvent s'expliquer notamment par des transferts de flux.

Toutefois, comme nous l'avons vu, la littérature montre que la tarification incitative a pour conséquence à la fois une réduction à la source (y compris par le compostage domestique) et un tri plus important. En élargissant les déchets pris en compte, l'ampleur de la réduction des déchets consécutive à la tarification incitative apparaît donc moins importante, mais il n'en demeure pas moins que la tarification incitative a un effet sur la réduction à la source des DMA. En France, l'ADEME (2018a) a observé que 88 % des collectivités ayant mis en place la tarification incitative (sur un échantillon de 75 collectivités) ont vu leur production de DMA diminuer.

- **Les effets dans la durée**

De la même manière que la nuance sur la production totale de déchets part d'un élargissement des flux pris en compte, la nuance apportée sur la production de déchets dans la durée part d'un élargissement de la temporalité des effets considérés au-delà des quelques années qui suivent la mise en œuvre de la tarification incitative. Par exemple, MORLOK et al. (2017) rapportent qu'entre 1995 et 2000, la tarification incitative a entraîné une baisse des déchets résiduels de 84 kg/hab./an sur le comté de Aschaffenburg, dont 50 kg/hab./an liés à la réduction à la source, mais que la production totale de déchets sur le long terme n'a pas baissé. AMANO et al. (1999)<sup>8</sup> rapportent que la réduction à la source de déchets combustibles dans 8 municipalités (entre 3,8 % et 41,7 %) à la suite de la mise en place d'une tarification incitative, a été suivie d'augmentations les années suivantes (entre 0,2 % et 6,2 % par an).

Là encore, cela ne signifie pas que les effets de la tarification incitative s'« annulent » au bout d'un certain temps : il est possible que ces effets s'amointrissent, les ratios augmentant d'année en année tout en restant à un niveau inférieur à la période précédant la mise en œuvre. Par ailleurs, il est difficile d'attribuer des évolutions sur le temps long aux seuls effets d'apprentissage (dans le cas d'une amélioration continue des effets) ou d'essoufflement (dans le cas d'un amoindrissement des effets), car d'autres facteurs influencent la production de déchets : facteurs internes (programmes de prévention, réorganisation des modalités de gestion des déchets...) ou externes (conjoncture économique, évolution des modes de vie...).

- **Les potentiels effets rebond**

Selon TARISSE-VICARD et al. (2013), il est admis par la communauté scientifique qu'il existe un risque d'effet rebond avec les mesures telles que la tarification incitative. L'effet rebond se traduit de la manière suivante : les ménages réalisent des économies grâce à une mesure destinée à avoir un impact environnemental positif, mais la façon dont ces économies sont « réinvesties » annule les gains environnementaux initiaux, voire entraîne un impact négatif global sur l'environnement. Par exemple, un ménage réalise des travaux lui permettant de limiter la consommation d'énergie dans son logement, ce qui lui permet de réduire sa facture énergétique et de dépenser l'argent économisé dans un voyage polluant en avion.

En théorie, des effets rebond peuvent effectivement exister avec la tarification incitative, de façon directe mais aussi de façon indirecte :

- De façon directe parce que si les ménages « jouent le jeu » de la tarification incitative, la facture dont ils devront s'acquitter sera moindre ;
- De façon indirecte parce que certaines actions mises en œuvre par les ménages pour réduire leur production d'ordures ménagères résiduelles peuvent engendrer des économies domestiques, que ce soit de façon immédiate (ex : achat de produits en vrac moins chers que des produits emballés) ou à plus long terme (ex : utilisation de couches lavables plutôt que jetables).

Cependant, l'existence effective d'effets rebond dus à la tarification incitative n'est pas documentée. *A priori*, plusieurs facteurs peuvent tendre à minimiser l'importance potentielle d'effets rebond, notamment le fait que la tarification incitative semble jouer avant tout comme un « signal » (cf. infra) ce qui peut amener à relativiser la corrélation qui pourrait exister entre les « économies » réalisées grâce à la tarification incitative et la consommation d'autres produits par les ménages. En outre, la tarification incitative ne se traduit pas toujours concrètement par une baisse de la facture pour les usagers, que ce soit lié à des effets différenciés selon les caractéristiques des ménages ou à des phénomènes plus généraux (comme une augmentation des taxes sur le traitement des déchets qui se répercute sur les usagers). Enfin, l'hypothèse d'effets rebonds indirects peut être contrebalancée étant donné que des mesures individuelles de réduction des ordures ménagères résiduelles peuvent, au cas par cas, engendrer des économies mais aussi potentiellement des coûts supplémentaires (ex : achat d'un composteur, trajets plus fréquents en déchèterie).

---

<sup>8</sup> Cités dans SAKAI et al. (2008).

#### **4.4. Une nécessaire combinaison entre la tarification incitative et d'autres mesures pour plus d'efficacité**

La littérature montre que la tarification incitative est d'autant plus efficace qu'elle est combinée à d'autres mesures visant les mêmes objectifs (4.4.1). Nous aborderons ensuite le lien entre la tarification incitative et le développement du recyclage (4.4.2), l'amélioration des systèmes de collecte et de tri (4.4.3) et la prévention des déchets (4.4.4).

##### **4.4.1. La tarification incitative et les mesures complémentaires**

- **Le constat : une tarification incitative d'autant plus efficace qu'elle est combinée à d'autres mesures visant les mêmes objectifs**

Nous avons montré plus haut (4.3.4) que la tarification incitative a un effet intrinsèque sur la réduction des OMR et l'augmentation du tri. Il n'en demeure pas moins vrai que des mesures complémentaires peuvent être nécessaires pour qu'elles soient pleinement efficaces en termes de réduction des déchets et d'augmentation du tri. Ainsi, d'après [SKUMATZ \(2008\)](#), la tarification incitative combinée à d'autres mesures (développement du recyclage, compostage, prévention...) peut avoir pour effet de diminuer de 40 à 60 % les OMR (contre 16 à 17 % en moyenne). En France, l'intérêt de combiner la tarification incitative à d'autres mesures est confirmé par l'ADEME (2018b). Ainsi, les résultats *a priori* exemplaires du Grand Besançon ne sont pas uniquement dus à la tarification incitative mais aussi à l'adjonction de mesures en faveur du compostage et la mise en place d'une vaste campagne de communication sur le tri ([TARRISSE-VICARD et al., 2013](#)).

Ces constats interrogent la place de la tarification incitative par rapport aux mesures d'accompagnement, notamment dites « d'optimisation » de la gestion des déchets. Qu'entend-on par des mesures « d'optimisation » ? La tarification incitative en fait-elle partie ?

- **La tarification incitative, une mesure d'optimisation du service public de prévention et gestion des déchets**

L'optimisation de la gestion des déchets passe par la réduction des déchets, l'augmentation et l'amélioration du recyclage, la maîtrise des coûts, l'amélioration des collectes et pré-collectes. Ces mesures relèvent des compétences des collectivités ; elles peuvent être liées à la gestion des déchets *stricto sensu* (nouvelles dotations en bacs, ajustement du volume des bacs, réduction des fréquences de collecte...) ou au financement du service.

Simultanément, les politiques de prévention des déchets se développent au sein des collectivités, historiquement en charge de la seule gestion des déchets. En France, l'élaboration de programmes de prévention par les autorités chargées de la collecte est obligatoire depuis 2012. Ce nouveau contexte et le fait que l'optimisation intègre des considérations liées à la prévention nous invite à parler de « service public de prévention et gestion des déchets » plutôt que de « service public de gestion des déchets ». Nous pouvons donc considérer la tarification incitative comme une mesure d'optimisation du service public de prévention et de gestion des déchets.

- **La tarification incitative et les mesures favorisant la réduction des OMR**

Les mesures d'optimisation du service public de prévention et gestion des déchets s'inscrivent dans des programmes globaux qui constituent la stratégie des collectivités en la matière (Figure 6). Il est important de distinguer le projet général des mesures sectorielles qui le déclinent. La tarification incitative peut, selon les cas, élargir à l'une ou l'autre de ces catégories. Un programme de développement du recyclage peut inclure une mesure visant à augmenter les points d'apport volontaire et une autre consistant à réduire la fréquence de collecte des OMR. De la même manière, on peut distinguer la tarification incitative en tant que telle du projet qui l'encadre, lequel est susceptible d'englober non seulement la nouvelle grille tarifaire mais aussi une réduction des fréquences de collecte (en anticipation des effets de la tarification incitative) et un plan de sensibilisation.

Ensuite, nous pouvons distinguer les mesures selon qu'elles relèvent du champ de la prévention ou de la gestion des déchets. Certaines mesures sont doubles : la sensibilisation des habitants concerne simultanément la gestion et la prévention des déchets ; le tri à la source des biodéchets peut être considéré comme une mesure de gestion des déchets (dans le cas d'une collecte séparée) ou comme une mesure de prévention (dans le cas du compostage de proximité).

Enfin, nous distinguerons les mesures selon leurs objectifs, qui peuvent être exclusifs (augmentation du tri, ou réduction à la source des OMR...) ou simultanés (plusieurs objectifs poursuivis). Le champ d'appartenance (prévention ou gestion) ne préjuge pas du champ sur lequel portent les effets : ainsi, les mesures liées au financement relèvent du champ de la gestion mais sont susceptibles d'avoir un impact sur la prévention.

A partir de ces distinctions, nous avons réalisé un diagramme de logique d'impact (DLI) des mesures susceptibles de réduire les OMR et d'augmenter le recyclage, pour mettre en évidence la place des mesures de développement de la tarification incitative (à l'échelle nationale ou locale) et leur interaction avec les autres mesures (cf. schéma ci-après).

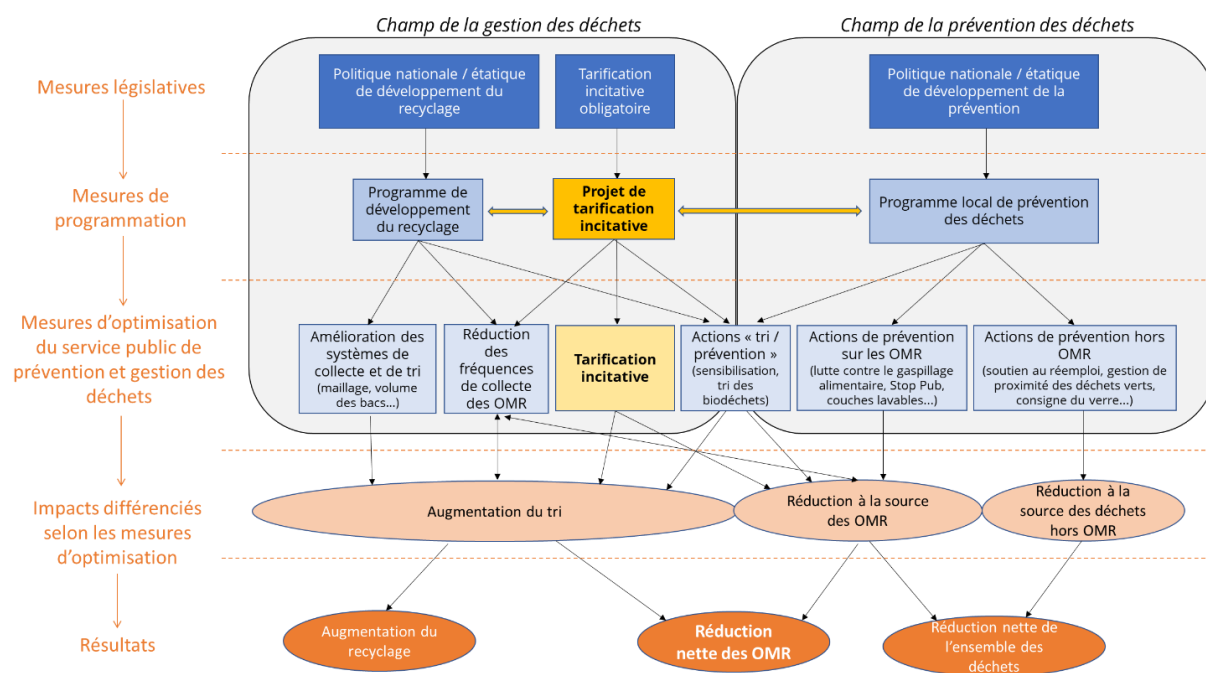


Figure 6. Diagramme logique d'impact des mesures permettant de réduire les Ordures Ménagères Résiduelles (OMR) et rapports avec la tarification incitative.

#### 4.4.2. Tarification incitative et programmes de développement du recyclage

Si les ménages sont incités financièrement à mieux trier leurs déchets, il est indispensable que la collectivité facilite le geste de tri et dispose d'un système de recyclage performant en aval. De nombreuses publications soulignent ainsi l'importance de la mise en œuvre de dispositifs permettant le recyclage des déchets en parallèle ou en amont de la tarification incitative. Le développement de service permettant le tri et le recyclage des déchets est souvent considéré comme une condition préalable à la réussite de la tarification incitative (LE BOZEC et al., 2004 ; DUNNE, 2004 ; SKUMATZ, 2008).

L'importance des programmes de recyclage a été observée au Japon : selon SAKAI et al. (2008), la diminution de déchets produits et l'augmentation du recyclage entre 1998 et 2008 seraient liées à un ensemble de mesures, dont la tarification incitative mais aussi au développement des systèmes de recyclage notamment pour les flacons et emballages. FULLERTON et KINNAMAN (1996) indiquent que les municipalités américaines dotées d'un programme de recyclage avant de mettre en place des mesures incitatives ont un taux de réduction des déchets produits particulièrement bas. Rendre le tri obligatoire pour les habitants est aussi une mesure efficace : aux États-Unis, FOLTZ et GILES (2002) ont observé que les performances sont meilleures dans le cas de programmes de recyclage basés sur une obligation (à l'échelle fédérale, des comtés ou des municipalités), que dans ceux basés sur le volontariat. Toujours aux États-Unis, RESCHOVSKY et STONE (1994) ont observé que la tarification incitative à l'échelle seule permettait de réduire les déchets de 1/5 tandis que cette réduction est de 1/3 lorsqu'elle est combinée à une obligation de recyclage et à une collecte en porte-à-porte des recyclables. Il semble cependant difficile d'isoler l'effet intrinsèquement lié au caractère obligatoire du geste de tri puisque les collectivités n'ayant pas mis en place les mesures adéquates pour développer le geste de tri par les habitants auront *a priori* moins tendance à le rendre obligatoire.

En outre, l'enjeu du développement du recyclage est très différent pour des pays n'ayant pas encore généralisé le tri des emballages les plus couramment recyclés (emballages, papiers-journaux, verre) et pour des pays où les systèmes de recyclage sont développés, comme en France aujourd'hui et d'autant plus à partir de 2022 avec l'extension des consignes de tri des emballages plastiques.

Pour faciliter la compréhension du cas français, nous allons donc nous concentrer sur le rapport entre la tarification incitative et l'amélioration des systèmes de collecte et de tri lorsque des systèmes sont déjà en place.

#### 4.4.3. Tarification incitative et amélioration des systèmes de collecte et de tri

La qualité des systèmes de tri et l'accessibilité des containers (en porte-à-porte ou en apport volontaire) sont des fondamentaux pour une tarification incitative efficace. Ces facteurs sont analysés dans de nombreuses publications (VAN BEUKERING et al., 2009 ; SKUMATZ, 2008 ; GELLYNCK et VERHELST, 2007 ; PALATNIK et al., 2014 ; STARR et NICOLSON, 2015).



- **Mesures d'optimisation liées à la collecte des recyclables en porte-à-porte**

Les programmes de collectes séparatives couplés à des mesures incitatives permettent d'obtenir des taux de tri importants (RADA et al., 2018). La tarification incitative couplée à une collecte en porte-à-porte des recyclables est plus performante qu'une tarification incitative couplée à de l'apport volontaire (PALATNIK et al., 2014). Selon les observations de MIRANDA et al. (1994), la diminution moyenne du tonnage de déchets mis en décharge dans le premier cas est de 43,4 % contre 33,8 % dans le second cas. RESCHKOVSKI et STONE (1994) affirment même qu'un programme de collecte sélective en porte à porte seul permet une augmentation du recyclage plus importante qu'un programme de tarification incitative seul.

Le niveau de service proposé peut influencer sur l'efficacité du tri en porte-à-porte. Tout d'abord, la taille des bacs pour les recyclables est un élément à prendre en compte pour assurer l'efficacité du dispositif : ceux-ci ne doivent pas être trop petits (SKUMATZ, 2008). À l'inverse, le niveau de service proposé en termes de fréquence pour la collecte des OMR est corrélé négativement aux performances de tri : GELLYNCK et VERHELST (2007) observent que les tonnages d'OMR collectés sont plus importants lorsque la collecte a lieu chaque semaine que lorsqu'elle a lieu tous les quinze jours. En ce sens, le rapport potentiel entre la tarification incitative et la mise en place d'une collecte en apport volontaire des OMR (système peu répandu en France) serait à explorer.

- **Mesures d'optimisation liées à la collecte des recyclables en apport volontaire**

Dans le cas d'un apport volontaire des recyclables, la proximité des équipements favorise le tri (RESCHKOVSKI et STONE, 1994 ; LE BOZEC et al., 2004 ; SAUER et al., 2008 ; BATLLEVELL et HANF, 2008). La densification du maillage en points d'apport volontaire augmente les performances de tri ; toutefois, cette densification est susceptible de concurrencer la mise en place de la collecte en porte-à-porte.

SAUER et al. (2008) notent que, contrairement à l'avis des experts, les habitants interrogés considèrent que la distance aux containers depuis leur lieu d'habitation n'est pas aussi importante que la fréquence de leur vidage et la possibilité de déposer les déchets recyclés en permanence. La facilité d'utilisation des containers est donc également un élément à prendre en compte (*ibid.*). Plus généralement, BATLLEVELL et HANF (2008) soulignent l'importance d'assurer la praticité du dispositif de recyclage, ce qui inclut à la fois la simplicité, l'accessibilité et l'égalité de distance aux containers. Ils notent également l'enjeu d'instaurer des modalités de collecte appropriées, que ce soit en termes de fréquences de collecte ou de capacité des containers.

SHAW et MAYNARD (2008), à partir d'une enquête auprès de 371 habitants de Londres, relèvent que les pratiques de tri aux points d'apport volontaires seraient favorisées grâce à une amélioration du service pour 54 % des répondants (amélioration des dispositifs, mise à disposition de sacs, collecte d'un nombre plus important de matériaux), grâce à une meilleure information quant aux consignes de tri pour 15 %, et enfin grâce à des incitations financières pour 12 % d'entre eux.

Ces réflexions nous invitent à considérer que la tarification incitative, qui demande souvent des aménagements matériels (changement des bacs notamment), est d'autant plus susceptible d'être efficace que les aspects pratiques sont traités avec attention et que les consignes de tri communiquées aux habitants sont claires. En outre, la combinaison de la tarification incitative avec des mesures d'optimisation des points d'apport volontaire peut être une piste à explorer pour favoriser l'acceptabilité du dispositif et son efficacité.

- **Mesures d'optimisation liées à d'autres flux : biodéchets et déchets collectés en déchèterie**

En plus de la collecte séparée des recyclables, la mise en place d'une collecte séparée des biodéchets en complément de la tarification incitative permet d'accroître les performances de tri (GELLYNCK et VERHELST, 2007). En France, où la généralisation du tri à la source des biodéchets est obligatoire pour 2025, l'ADEME considère que combiner le tri à la source des biodéchets avec la tarification incitative est le système le plus efficace (ADEME, 2018e), et cite en exemple le SMICTOM des Pays de Vilaine qui a réduit de 60 % son tonnage d'OMR en mettant en place d'une façon quasi-simultanée ces deux mesures. Toutefois, l'ADEME (*ibid.*) ne se prononce pas définitivement sur la pertinence d'effectuer ces changements en parallèle.

Enfin, BENARD (2008) observe que la tarification incitative génère un transfert de flux des OMR vers les recyclables, mais aussi des OMR vers les déchèteries. En ce sens, l'amélioration du réseau de déchèteries et l'augmentation du nombre de flux collectés en déchèterie sont d'autres mesures susceptibles de jouer sur les performances de réduction et de tri des OMR. Cependant, on peut s'interroger sur les répercussions de ces améliorations sur d'autres flux de déchets (par exemple, une augmentation des déchets verts déposés en déchèterie au détriment du compostage domestique).

#### 4.4.4. Tarification incitative et programmes de prévention des déchets

Le lien entre tarification incitative et programmes de prévention des déchets est encore peu abordé dans la littérature scientifique. Souvent, la prévention apparaît indirectement à travers l'évaluation de la part de réduction à la source (4.3.5) ou le développement du compostage, à la frontière entre prévention et gestion des déchets. DUNNE (2004) note ainsi l'intérêt

de développer le compostage en parallèle de la tarification incitative, car cela peut contribuer à l'acceptabilité des mesures incitatives au même titre que le développement du recyclage.

Pour poursuivre cette analogie, on pourrait penser que les programmes de prévention des déchets sont susceptibles d'avoir un impact comparable aux programmes de développement du recyclage, et ce d'autant plus si ces programmes sont obligatoires comme c'est le cas en France. L'étude des gisements d'évitement et des potentiels de réduction liés aux actions de prévention montre que celles-ci ont bel et bien un impact, très variable selon les actions (ADEME, 2016c).

Cependant, force est de constater que les premiers programmes de prévention sont loin d'avoir eu un effet intrinsèque aussi important que la tarification incitative. L'ADEME (2018d) note ainsi que la réduction moyenne des Ordures Ménagères et Assimilées (OMA) pour l'ensemble des collectivités ayant mis en œuvre un programme de prévention des déchets s'établit à 8 % en 5 ans, ce qui est proche de la moyenne française, tandis que cette réduction est de 22 % pour les collectivités ayant combiné tarification incitative et programme de prévention.

En outre, l'ADEME (*ibid.*) précise que les collectivités qui ont dépassé les 15 % de réduction d'OMA ont toutes réalisé des actions d'optimisation de la gestion des déchets parallèlement à leur programme de prévention et que les deux tiers d'entre elles ont mis en place une tarification incitative. Cela confirme l'intérêt d'associer la tarification incitative avec des mesures d'optimisation du service, qu'il y ait ou non un programme de prévention en parallèle.

Il ne faut toutefois pas en conclure que les programmes de prévention des déchets sont inefficaces. Les actions de prévention peuvent avoir un effet direct non négligeable en fonction de leur niveau de déploiement et permettent aux habitants d'être sensibilisés à la prévention et au tri des déchets et d'adopter plus facilement les usages attendus. En outre, compte tenu de ces éléments, les actions de prévention peuvent favoriser l'acceptabilité de mesures susceptibles d'être perçues comme une baisse du service, telles que la diminution des fréquences de collecte (ADEME, *ibid.*). La combinaison entre la tarification incitative, les mesures d'optimisation de la gestion des déchets et les programmes de prévention est en ce sens intéressante.

Pour finir, notons que les programmes de prévention des déchets sont susceptibles d'avoir un impact plus large que la tarification incitative sur la réduction à la source puisqu'ils peuvent concerner non seulement les OMR mais aussi d'autres flux, notamment les recyclables et les apports en déchèterie. C'est le cas en France, où les programmes de prévention concernent l'ensemble des Déchets ménagers et assimilés.

#### **4.5. Les modalités de tarification incitative : de la construction du système tarifaire aux moyens techniques**

Il existe plusieurs manières de concevoir une tarification incitative. Les décideurs doivent d'une part définir la structure du système tarifaire en faisant le choix d'intégrer ou non une part fixe en plus de la part variable (4.5.1), et d'autre part choisir les paramètres de la part variable : poids, volume, nombre de levées du bac, etc. (4.5.2).

##### **4.5.1. La structure du système tarifaire : part fixe et part variable**

- **Les différents types de structures tarifaires**

Il existe deux grands types de structures tarifaires pour la tarification incitative : les structures dites « variables » où le montant acquitté dépend intégralement des paramètres variables choisis par la collectivité ; et les structures dites « binomiales » combinant une part fixe et une part variable. Il semble que les structures binomiales soient la norme en Europe (PIERON et LE BOZEC, 2005) et que les structures variables soient plus courantes aux Etats-Unis qu'en Europe.

Ainsi, aux Etats-Unis, MIRANDA et al. (1994) distinguent deux systèmes de prix : l'« *average cost pricing* » où le tarif unitaire (en l'occurrence celui du sac ou du container) est calculé à partir de l'estimation du coût total de la collecte et du traitement des déchets ; et le « *two tier pricing* » où le tarif comprend une part fixe qui couvre un niveau minimum du service (par exemple un sac ou container par semaine) et une part variable pour chaque unité supplémentaire. L'« *average cost pricing* » est un exemple de système de tarification incitative à structure variable tandis que le « *two tier pricing* » correspond à une structure binomiale.

LE BOZEC et al. (2004) se sont penchés sur les différentes combinaisons « assiette / structure tarifaire » qui peuvent être instaurées dans le cas d'une structure binomiale. Ils notent que le montant de la part variable peut être fixé à partir des coûts totaux de gestion des déchets, mais aussi à partir d'une distinction entre les coûts de collecte et les coûts de traitement (comme l'a fait la Communauté d'agglomération du Grand Besançon) ou encore entre les dépenses relatives aux flux des OMR et les dépenses relatives aux flux de recyclables.

De même que les structures binomiales peuvent prendre plusieurs formes, l'« *average cost pricing* » américain n'est pas la seule structure variable possible. En effet, le tarif appliqué dans le cas d'une structure qui n'intègre pas de part fixe peut être basé sur :

- le *coût unitaire moyen* de gestion des déchets, ce qui permet d'assurer l'équilibre budgétaire (LE BOZEC et al., 2004);
- mais aussi sur leur *coût marginal* (LE BOZEC et al., 2004), c'est-à-dire le coût de gestion de la « dernière unité » de déchets produite ;
- voire sur leur *coût marginal social* qui intègre les externalités négatives liées à la gestion des déchets (ARNAUD, 2013), comme les émissions de gaz à effet de serre liées au transport et au traitement ;
- ou encore sur un coût répondant à un « *compromis entre la recherche d'un niveau collectivement optimal de service et le respect de l'équilibre budgétaire* » (LE BOZEC et al., 2004).

En outre, SAKAI et al. (2008) distinguent deux types de programmes de tarification incitative au Japon : les « programmes par unité de prix simple » et les « programmes de prix à deux niveaux ». Tous deux sont basés sur des structures variables, la différence se situant à un autre niveau : le tarif est proportionnel à la quantité de déchets produits dans les « programmes par unité de prix simple », tandis que les « programmes de prix à deux niveaux » sont basés sur une logique de « progressivité » du coût comme pour l'impôt sur le revenu en France. Les auteurs identifient deux types de « programmes de prix à deux niveaux » : l'un dans lequel le prix à l'unité augmente si le ménage produit au-delà d'une certaine quantité de déchet, et l'autre dans lequel le ménage ne paie qu'à partir d'une certaine quantité de déchets.

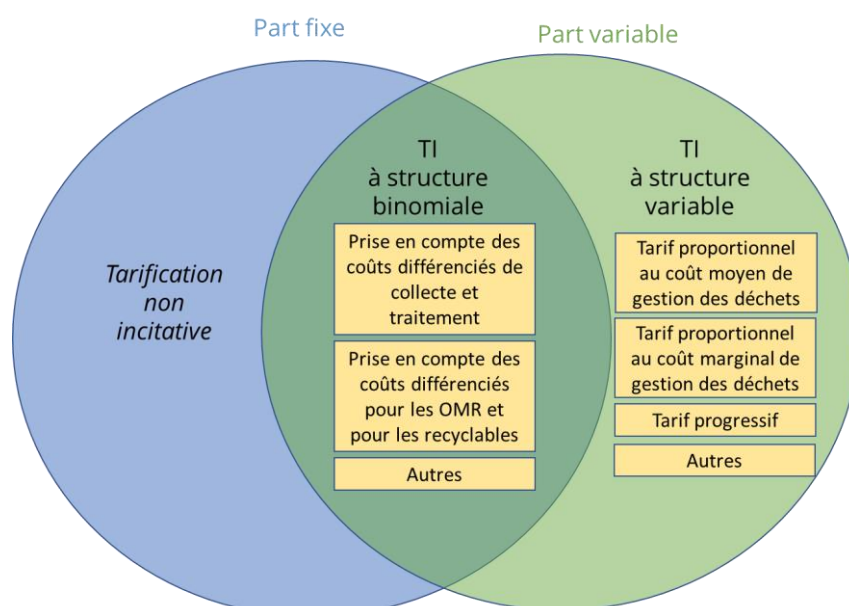


Figure 7. Typologie des systèmes tarifaires pour la tarification du service public de gestion des déchets.

La littérature montre ainsi qu'en plus de la question de l'intégration ou non d'une part fixe, plusieurs manières d'établir la grille tarifaire sont possibles, autant pour la part fixe que pour la part variable (Figure 7) et cela indépendamment des questions relatives aux paramètres de la part variable (poids, volume, levées...) que nous analyserons plus loin.

- **L'intérêt théorique de la structure « variable » et l'intérêt pratique de la structure « binomiale » avec part fixe et part variable**

La tarification au coût marginal analysée par LE BOZEC et al. (2004) et par ARNAUD (2013) sur la base des travaux précurseurs de FULLERTON et KINNAMAN (1996) serait optimale selon la théorie microéconomique issue de l'école néoclassique, dans le sens où elle permettrait de maximiser le « *bien-être social* » (LE BOZEC et al., 2004). En outre, une telle tarification serait optimale selon les prolongements de la théorie microéconomique intégrant les enjeux environnementaux (notamment l'« économie du bien-être » d'Arthur Cecil Pigou) dès lors que les externalités négatives liées à la gestion des déchets sont prises en compte. C'est ce que fait ARNAUD (2013), qui tend toutefois à se focaliser sur les externalités liées au stockage (émissions de gaz à effet de serre dans les décharges) sans prendre en compte les externalités liées au transport (émissions de gaz à effet de serre par les véhicules) ou à d'autres modes de traitement (incinération, recyclage).

Cependant, une tarification au coût marginal présente plusieurs inconvénients majeurs. Tout d'abord, elle ne permet pas de couvrir les coûts fixes étant donné que le coût marginal est forcément inférieur au coût moyen dans le cas de rendements d'échelles croissants liés à des coûts fixes importants (LE BOZEC et al., 2004), comme c'est le cas en général pour la gestion des déchets. Ensuite, ce coût marginal est difficile à déterminer en pratique (*ibid.*). La tarification dite de « Ramsey-Boiteux »,

qui intègre la contrainte d'équilibre budgétaire, résout en théorie le problème des coûts fixes mais serait tout aussi complexe à définir dans la pratique (*ibid.*).

Compte tenu de ces limites et de la structure des coûts du service public, LE BOZEC et al. (2004) conseillent l'utilisation d'une structure binomiale. Cette préconisation est largement partagée dans la littérature, par exemple par BILITEWSKI (2008a), BATLLEVELL et HANFF (2008) ou plus récemment MORLOK et al. (2017). Ces auteurs justifient les intérêts respectifs de la part fixe et de la part variable en mobilisant des arguments d'ordre économique, éthique ou politique.

A la base de la tarification incitative, la part variable permet ainsi de réduire les déchets (BILITEWSKI, 2008a) mais aussi de refléter la réalité du service (MORLOK et al., 2017), d'assurer une « équité des coûts » entre les ménages (BATLLEVELL et HANFF, 2008) et de fournir une « récompense » aux ménages trieurs (BILITEWSKI, 2008a). La part fixe, quant à elle, présente comme intérêt d'assurer une couverture des coûts fixes (BILITEWSKI, 2008a) et donc la garantie d'un « *service minimum* » (MORLOK et al., 2017). Elle peut aussi potentiellement limiter le risque des comportements « déviants » comme les dépôts sauvages (BILITEWSKI, 2008a) en atténuant mécaniquement le poids de la part variable.

- **Les bonnes pratiques liées à la construction de la grille tarifaire**

En théorie, la part fixe de la tarification incitative doit correspondre aux coûts « incompressibles » du service public de gestion des déchets, lesquels dépendent de facteurs urbanistiques, socio-économiques et techniques (BATLLEVELL et HANFF, 2008). Dans la pratique, les collectivités ont parfois une approche plus simple, comme le montrent LE BOZEC et al. (2004) à partir d'une analyse des stratégies de deux collectivités dont la grille tarifaire définie initialement n'a pas permis de couvrir l'ensemble des coûts, entraînant un déficit. Ces collectivités semblent avoir dans un premier temps « *choisi le niveau d'incitation qu'elles souhaitaient véhiculer* », puis avoir observé le comportement des ménages et ajusté la part fixe « *par simple différence* » (*ibid.*).

La connaissance des coûts et la construction d'une grille tarifaire adaptée sont donc des étapes incontournables pour assurer le bon déroulement de la tarification incitative (LE BOZEC et al., 2004 ; BILITEWSKI, 2008a). Un troisième élément est considéré comme prépondérant par LE BOZEC et al. (2004) : la mesure de la « *consommation du service* », qui permet de déterminer les tarifs à appliquer pour la part variable. En outre, pour que la tarification incitative fonctionne, les auteurs (*ibid.*) citent comme conditions la « *divisibilité* » du service (les producteurs de déchets doivent pouvoir être identifiés), la possibilité pour l'utilisateur de choisir son niveau de consommation du service et la possibilité pour la collectivité d'exclure du service certains usagers en cas de comportements déviants.

D'autres bonnes pratiques liées à la construction du système tarifaire sont mentionnées dans la littérature. BILITEWSKI (2008a) mentionne l'importance de la communication et d'une politique de tarification non seulement adéquate mais aussi transparente (4.6.3). LE BOZEC et al. (2004) jugent nécessaire de prendre en compte la « *phase d'apprentissage* » consécutive à la mesure, impliquant que des ajustements peuvent être envisagés lors des premières années. Ils estiment aussi que la négociation des contrats avec les prestataires du traitement des déchets est également fondamentale car ces contrats se répercutent sur les coûts. DUNNE (2004) estime que les nouveaux instruments politiques doivent être finement ajustés à la population et aux caractéristiques locales, et ce au fur et à mesure que des difficultés apparaissent.

En France, les collectivités peuvent recourir à une taxe, à une redevance ou encore au budget général pour financer le service public de gestion des déchets (1.1), ce qui pose des questions supplémentaires dans le cas du passage à une tarification incitative. Étant donné que l'émission des avis d'imposition est assurée par le Trésor Public dans le cas d'une taxe mais doit être assurée ou déléguée par la collectivité dans le cas d'une redevance, le passage d'une TEOM à une REOM (incitative ou non) pose notamment des questions sur l'organisation et la fréquence d'établissement de la facture (LE BOZEC et al., 2004). À ce jour, la TEOM incitative reste marginale, ayant été adoptée par seulement 5 % des collectivités françaises qui avaient recours à une tarification incitative en 2016 (ADEME, 2018b).

- **L'influence du système tarifaire sur les effets escomptés**

L'influence du système tarifaire sur les effets escomptés de la tarification incitative (réduction des déchets et augmentation du tri) est globalement moins étudiée que l'influence des paramètres de la part variable (poids, levée, volume...). Pour autant, quelques travaux abordent la question.

En Grèce, KARAGIANNIDIS et al. (2008) ont observé que pour qu'un système incitatif soit efficace, la part des coûts fixes doit être la plus basse possible et le système de tarification progressif. On pourrait ajouter à ces deux facteurs le montant de la part variable : en théorie, l'incitativité est d'autant plus importante que ce montant est élevé. Toutefois, on peut s'interroger sur les potentiels effets contre-productifs (comportements déviants - 4.7.3) d'un système « *trop* » incitatif en raison de l'un ou l'autre de ces facteurs.

Au Canada, où les systèmes tarifaires sont de type variable, les observations empiriques de FERRARA et MISSIOS (2005) sur les variations des effets de la tarification incitative en fonction du degré d'incitativité concordent globalement avec les attentes théoriques. Les auteurs ont chiffré ces variations par matière recyclée et ont observé qu'une augmentation de 1

dollar du prix par unité de déchets a l'impact le plus important pour les plastiques (réduction de 10 %) et le moins important pour les journaux (réduction de 4 %). Ils ajoutent que le fait d'intégrer dans le programme de financement des « unités gratuites » (en l'occurrence, un nombre déterminé de sacs non payants) réduit voire annule les bénéfices du système de taxation en fonction de la production.

Cependant, [MIRANDA et al. \(1994\)](#) ne corroborent pas l'observation d'une efficacité plus importante de la tarification incitative en fonction du degré d'incitativité d'un système variable. En contradiction avec la théorie économique, ils concluent de leur étude comparative de villes américaines que la réduction des déchets est plus importante lorsque le prix diminue. Cela amène à penser que les comportements des ménages sont plus complexes que ceux d'« agents économiques rationnels » sur lesquels se basent les analyses microéconomiques (4.7.4).

#### 4.5.2. Les paramètres de tarification pour la part variable

La collectivité doit définir le ou les paramètre(s) de tarification pour la part variable, correspondant à ce qu'on appelle couramment le « type de tarification incitative ». Après avoir proposé une typologie de ces paramètres en nous inspirant notamment des travaux de [LE BOZEC et al. \(2004\)](#), nous allons étudier l'influence des options sur les effets de la tarification incitative puis aborder les considérations techniques.

- **Typologie des paramètres de tarification incitative**

Selon [LE BOZEC et al. \(2004\)](#), deux grands types de paramètres de tarification pour la part variable peuvent être distingués : les paramètres de « production de déchets » (poids ou volume) et les paramètres de « demande de service » (volume du bac roulant, nombre de présentations du bac). Comme le remarquent les auteurs, les implications en termes de stratégie pour les usagers ne sont pas les mêmes : les paramètres de demande de service conduisent l'usager à augmenter son tri pour réduire sa demande de service, mais aussi à modifier ses pratiques de dépôt en conséquence : ajuster son volume de bac à ses besoins ou ne présenter à la collecte que son bac plein.

Ces deux types de paramètres recourent les deux modalités temporelles de facturation aux usagers : le prix peut être déterminé *ex-ante* (avant collecte) dans le cas de paramètres de demande de service, ou *ex-post* (après collecte) dans le cas de paramètres de production de déchets. A noter que les paramètres de demande du service peuvent relever à la fois d'une approche *ex-ante* (volume du bac) ou *ex-post* (nombre de levées du bac).

Dans la typologie présentée ci-dessous (Figure 8), nous proposons de retenir quatre paramètres possibles pour la part variable : le volume, le poids, le nombre de levées et le nombre de dépôts de sacs. Notons que le nombre de levées du bac et le nombre de dépôts de sacs sont des indicateurs proches et que ces deux indicateurs reflètent indirectement celui du volume si l'on fait l'hypothèse que les ménages ne présentent leur bac ou leur sac que lorsqu'il est plein, de sorte que nous pourrions presque ne retenir que 2 paramètres : le poids et le volume. Ces deux paramètres ont l'avantage de faciliter les comparaisons puisqu'ils s'expriment avec des unités de mesure universelles, contrairement aux unités de quantité (un indicateur sur le nombre de bacs levés est peu parlant, à moins de préciser justement le volume des bacs).

Pour des raisons similaires, le système de sacs payants (dont une variante est le système des étiquettes payantes) peut se rattacher au paramètre du volume, dès lors que les sacs ont un volume déterminé et qu'on fait l'hypothèse que les usagers les présentent pleins. Cela corrobore l'idée que, davantage que les paramètres en tant que tels, ce sont les logiques et les approches temporelles qui les sous-tendent qui déterminent les choix de modalités techniques (ou, inversement, le choix d'une modalité technique entraîne un type particulier de paramètre).

Enfin, précisons que ni les paramètres ni les modalités techniques ne sont exclusifs : ils peuvent être combinés entre eux. Par exemple, les collectivités peuvent combiner deux paramètres de demande de service en demandant aux ménages de choisir à la fois le volume de leur bac et la fréquence de collecte. Ou encore, dans une approche *ex-post*, elles peuvent mesurer à la fois le nombre de levées des bacs et leurs poids (ce qui nécessite de fournir des bacs équipés de puces et d'avoir un système de pesée embarquée dans les camions-bennes).

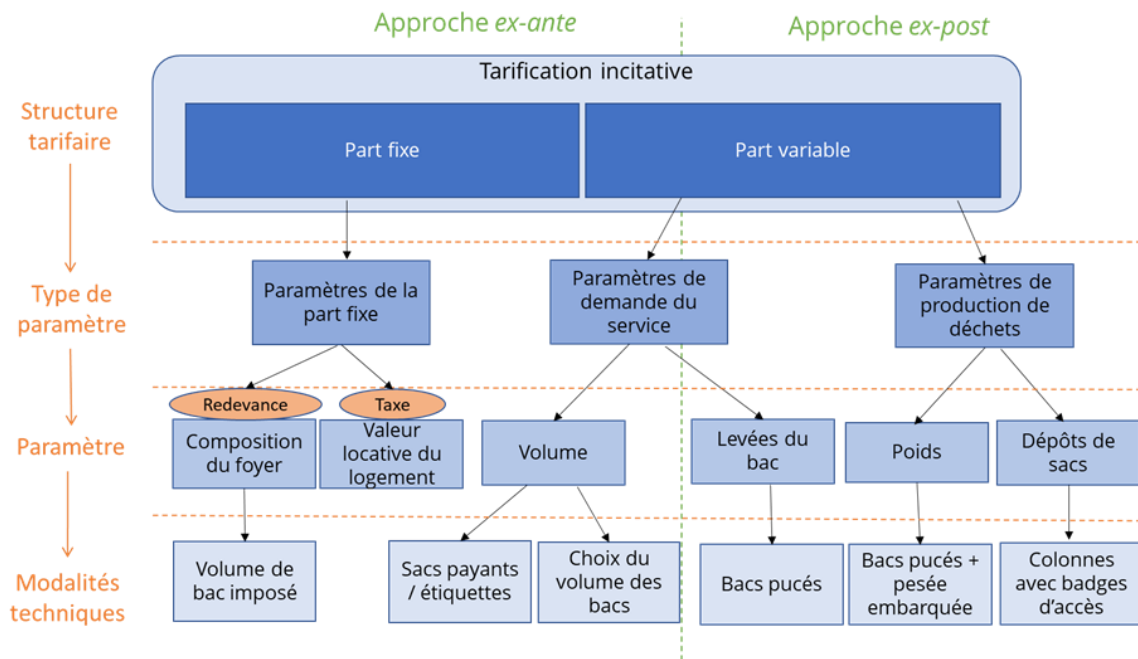


Figure 8. Typologie des paramètres de tarification incitative (notamment à partir de LE BOZEC et al., 2004)

En France, les systèmes les plus courants sont de loin le nombre de levées ou de dépôts : ils représentaient 74 % des systèmes de tarification incitative en 2016 (ADEME, 2018b). Viennent ensuite les systèmes combinant les paramètres de levée et de poids (12 %, c'est notamment le cas de Besançon), le poids n'étant utilisé comme paramètre unique que par une seule collectivité, la Communauté de communes de la Basse Automne (*ibid.*). Certaines collectivités (4 %) se basent soit sur les levées uniquement soit sur les levées et le poids combinés selon les zones. Les sacs payants et le volume représentent respectivement 5,5 % et 3,5 % des systèmes (*ibid.*).

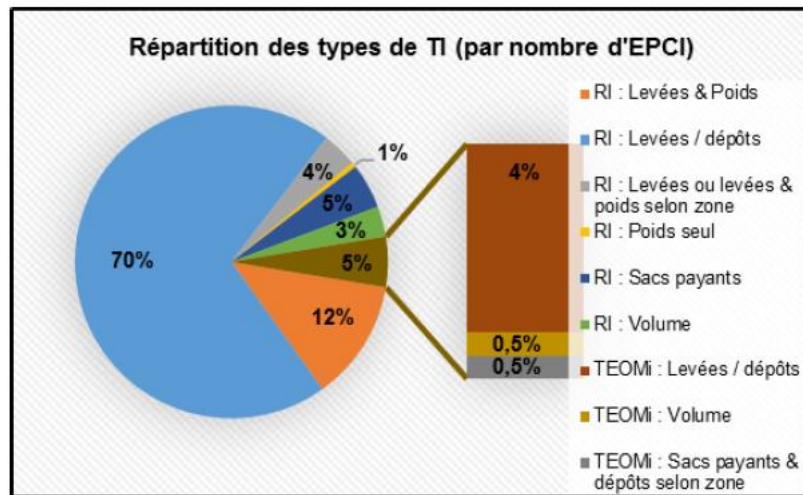


Figure 9. Répartition des types de tarification incitative en France au 1<sup>er</sup> janvier 2016 (source : ADEME, 2018b)

### • L'influence des paramètres sur les effets de la tarification incitative

Concernant les impacts respectifs des différents systèmes, la littérature diverge. [BENARD \(2008\)](#) n'observe pas de différence selon le type de système, quand [KINNAMAN \(2006\)](#) estime que les systèmes au poids sont beaucoup plus coûteux que ceux au sac ou à l'étiquette pour un résultat similaire en termes de réduction de déchets.

D'autres auteurs font part d'un impact plus important de la tarification au sac, de la tarification au poids, ou les deux. Ainsi, [VAN BEUKERING et al. \(2009\)](#) estiment que les systèmes au poids et au sac sont les plus efficaces, tout en partageant le constat que les systèmes au poids sont plus coûteux que les systèmes au sac. [KARAGIANNIDIS et al. \(2008\)](#) concluent quant à eux que les systèmes au sac sont les plus efficaces, bien que ceux à l'étiquette soient moins coûteux. [DIJKGRAAF \(2003\)](#) rapporte au contraire que les systèmes au poids sont les plus efficaces, permettant une réduction de 38 % des déchets

produits contre 21 % pour les systèmes au sac. En Suède, [DAHLEN et al. \(2010\)](#) rapportent une réduction de 20 % plus élevée pour les tarifications incitatives au poids par rapport aux tarifications incitatives au volume.

Les effets observés sur la réduction des différents gisements au sein des OMR en fonction du type de tarification incitative varient également. Pour [DIJKGRAAF \(2003\)](#), la différence se situe notamment au niveau de la diminution des déchets compostables, qui est de l'ordre de 60 % avec un système au poids mais n'est pas observée avec un système au sac. [DAHLEN et al. \(2010\)](#), quant à eux, ne notent pas de différence significative entre tarifications au poids et au volume concernant les quantités de déchets collectés, ce qui laisse penser qu'il n'y a pas de différence de réduction à la source au sein des OMR.

En France, l'ADEME (2018b) a observé que les tarifications au poids génèrent une baisse des OMR plus importante (entre 50 % et 70 %) que les tarifications au volume, au nombre de levées ou de dépôts. Toutefois, l'agence précise que ce constat n'implique pas de recommandation de sa part sur le type de tarification à mettre en place.

La principale raison pour laquelle la tarification au poids est potentiellement plus efficace que celle au volume pour réduire le tonnage de déchets est que l'effet « compactage » ne peut pas influencer sur le tarif appliqué ([LE BOZEC et al., 2004](#)).

- **La prise en compte des moyens techniques à mettre en œuvre**

Les techniques à mettre en œuvre pour les différents paramètres de tarification posent des questions liées à l'investissement, à la logistique, au suivi administratif et à l'optimisation de la gestion des déchets.

Ainsi, [LE BOZEC et al. \(2004\)](#) ont comparé les avantages et inconvénients des différents dispositifs. Selon eux, les sacs payants sont simples mais facilitent les dépôts sauvages. Les systèmes basés sur le nombre de levées avec une dotation imposée permettent un bon remplissage des bacs mais nécessitent un système de comptage coûteux; si les usagers choisissent le volume de leur bac, le dispositif est simple mais demande un investissement de départ en bacs de différentes tailles et entraîne un risque de bacs en sous-capacité (*ibid.*). Les systèmes informatiques embarqués présentent de nombreux avantages en termes de gestion, d'optimisation et de connaissance des quantités de déchets produits ([PIERON et LE BOZEC, 2005](#)) mais sont coûteux à mettre en place, ne sont pas exempts de risques de défaillances ([LE BOZEC et al., 2004](#)), et demandent une maintenance ainsi qu'un suivi administratif appropriés. Les conteneurs à accès payants ont l'avantage d'être applicables en habitat collectif mais sont également coûteux (*ibid.*).

Les aspects pratiques, l'efficacité escomptée et les investissements nécessaires sont donc des éléments à prendre en compte pour définir une modalité technique de tarification incitative. Selon [BILITEWSKI \(2008\)](#), il est également nécessaire d'étudier les différentes possibilités en tenant compte de leur acceptabilité mais aussi de la façon dont le territoire est aménagé. À ce sujet, [SKUMATZ \(2008\)](#) remarque que les grandes collectivités et les collectivités urbaines ou suburbaines utilisent plutôt des taxations liées aux bacs (volume ou levée) tandis que les collectivités plus petites et rurales choisissent des taxes aux sacs.

#### **4.6. Les populations au cœur de la tarification incitative : perceptions, motivations et comportements**

Les usagers sont impliqués dans le dispositif de gestion des déchets en tant que producteurs de déchets, premiers acteurs du tri et financeurs du service. Leurs comportements de production, de tri et de prévention des déchets dépendent de leur connaissance du service, de leur sensibilité à la question des déchets, mais aussi de caractéristiques démographiques et socioéconomiques (4.6.1). Aussi, les usagers se trouvent-ils au cœur des dispositifs de tarification incitative. La « réussite » de ce dispositif dépend directement de la façon dont les populations la perçoivent et adhèrent à celui-ci (4.6.2). L'adhésion des populations à la tarification incitative future selon les conditions de mise en œuvre, telles que la prise en compte de l'équité et la communication de la collectivité (4.6.3).

##### **4.6.1. Influence des caractéristiques des ménages sur la production, le tri et la prévention des déchets**

Dans de nombreuses publications relatives à la tarification incitative, les auteurs examinent l'influence des caractéristiques socio-économiques des ménages sur leur production de déchet et leurs pratiques de tri (sans lier nécessairement cette analyse à la présence ou non d'une tarification incitative). Les résultats de ces publications ne peuvent toutefois pas être systématiquement transposés au cas français, du fait des différences de contextes géographiques, culturels ou historiques (entre pays ou entre époques).

- **Influence de la sensibilité à la question des déchets et de la connaissance du service déchets**

En France, [LE BOZEC et al. \(2004\)](#) montrent que la sensibilité déclarée des enquêtés aux problèmes des déchets est favorable aux pratiques de tri concernant le verre et les plastiques (mais elle n'a pas d'influence significative sur le tri des métaux et du papier). [FOLTZ et GILES \(2002\)](#) confortent ce résultat en montrant qu'un taux de soutien élevé aux programmes de recyclage par la population est favorable à un transfert plus important des déchets de l'enfouissement vers le recyclage.

S'appuyant sur une enquête auprès de 12 000 foyers dans 11 pays de l'OCDE, [PALATNIK et al. \(2014\)](#) signalent l'importance de l'information des ménages concernant les services en place. Ils mentionnent le fait que les enquêtés bien informés des modalités de collecte des recyclables trient mieux le verre, les papiers et les plastiques. [SAUER et al. \(2008\)](#) montrent l'influence du niveau de connaissance des consignes de tri sur la volonté des ménages à trier leurs déchets, et sur leur évaluation des conditions de tri des déchets au sein des logements. Ces éléments confirment l'importance d'une information de la population sur la gestion des déchets et plus spécifiquement sur les modalités et les erreurs de tri. Cette information peut venir des agents de collecte ([SKUMATZ, 2008](#)), des animateurs du programme de prévention, du service communication ou des « ambassadeurs du tri et de la prévention ».

- **Influence du niveau d'éducation**

À partir des réponses à un questionnaire passé auprès de 500 personnes de Mercato San Severino (en tarification incitative) en Italie, [DE FEO \(2014\)](#) montre que les comportements pro-environnementaux sont corrélés positivement avec le niveau d'éducation. Plusieurs travaux vont dans le même sens et montrent que le niveau d'éducation a un effet positif sur le taux de tri ([LANSANA, 1992<sup>9</sup>](#) ; [CALLAN et THOMAS, 1997<sup>10</sup>](#) ; [SIDIQUE et al., 2010<sup>11</sup>](#)). [STARR et NICOLSON \(2015\)](#) confirment ce phénomène et l'expliquent par l'idée selon laquelle la conscience des effets positifs du tri a une influence favorable sur la participation au tri.

Cependant, outre le degré de conscience environnementale, le degré de connaissances sur le fonctionnement du service public de gestion des déchets peut aussi jouer un rôle : [DE FEO \(2014\)](#) observe que le taux de réponses exactes aux questions portant sur le système de collecte de la ville et la gestion des déchets en général est croissant avec le niveau d'éducation.

Ce constat se confirme à l'échelle des collectivités. Ainsi, [FOLTZ et GILES \(2002\)](#) évaluent l'influence des paramètres démographiques sur le recours (ou non) à la tarification incitative et montrent que le niveau d'éducation a une influence significative. Ils constatent qu'une augmentation de 1 % de la population ayant un niveau post-bac va de pair avec une augmentation de 3,5 % de chances pour cette collectivité de choisir une tarification incitative. Cependant, ils montrent aussi que, si la proportion de population ayant un niveau d'éducation post-bac augmente, la production de déchets par habitant augmente également. Les populations à niveau d'éducation supérieur ont des revenus globalement plus élevés, ce qui invite à étudier les liens entre revenus, consommation, production de déchets et tarification incitative.

- **Influence des revenus des ménages**

Selon [TARRISSE-VICARD et al. \(2013\)](#), le recours à la tarification incitative est favorisé par le consentement à payer des ménages, facilité par des revenus élevés (4.2.2). À tort ou à raison, la perspective de la tarification incitative peut faire craindre aux ménages de voir leur facture augmenter, et cette crainte est d'autant plus forte que les revenus sont modestes. A contrario, des revenus plus élevés sont synonymes d'une moindre incitativité dès lors que la grille tarifaire ne tient pas compte des revenus, ce qui pourrait faire craindre que la tarification incitative soit alors moins efficace chez les ménages aux revenus élevés.

Cependant, aux Etats-Unis, [FULLERTON et KINNAMAN \(1996\)](#) montrent que la réduction de déchets liée à la mise en place de la tarification incitative est plus forte parmi les populations aux revenus plus élevés. Pour éclairer ce constat, il convient de prendre en compte la corrélation entre les revenus et la production de déchets, indépendamment de la tarification incitative. L'augmentation des revenus a pour conséquence une augmentation de la consommation et de la production de déchets. [PALATNIK et al. \(2014\)](#) montrent ainsi que, pour 11 pays de l'OCDE, les ménages aux revenus les plus élevés sont ceux qui produisent le plus de déchets. Par conséquent la production de déchets est plus importante dans les municipalités où les revenus moyens sont plus élevés ([GELLYNCK et VERHELST, 2007](#)). Mais les ménages aux revenus les plus élevés sont aussi ceux qui trient le mieux leurs déchets recyclables ([PALATNIK et al., 2014](#)), ce constat pouvant être lié à une corrélation entre niveau de revenus et niveau d'éducation. Bien qu'étant corrélés entre eux, ceux-ci ont des effets intrinsèques contraires, et l'addition de ces effets impliquerait *in fine* que la réduction des déchets du fait de la tarification incitative serait plus important pour les ménages aux revenus plus élevés.

Des auteurs s'attellent à analyser plus précisément l'influence des revenus sur le taux de tri de différents matériaux. Au Canada, [FERRARA et MISSIOS \(2005\)](#) examinent le phénomène concernant le verre, les plastiques, l'aluminium, les conserves, les cartons, les produits chimiques toxiques. Il en ressort qu'avec l'augmentation des revenus, le taux de recyclage ne diminue que pour les journaux. Les auteurs expliquent ce phénomène par le fait que plus les revenus sont élevés, plus la valeur du temps est élevée, rendant la pratique du tri plus « coûteuse ». Ils ne précisent cependant pas pourquoi seuls les journaux sont concernés ; le surcroît d'effort de tri pour ce flux pourrait s'expliquer par des raisons quantitatives (production de journaux particulièrement élevée) ou par les modalités de collecte (point d'apport volontaire versus en porte à porte selon les flux).

---

<sup>9</sup> Cité dans [RESCHOVSKY et STONE \(1994\)](#).

<sup>10</sup> Cité dans [STARR et NICOLSON \(2015\)](#).

<sup>11</sup> *Ibid.*



Ce résultat est convergent en France avec celui de [LE BOZEC et al. \(2004\)](#) qui évaluent, à partir d'un questionnaire auprès de ménages, l'influence des revenus sur l'effort de tri concernant 4 catégories de déchets : papiers, verres, plastiques et métaux. De cette analyse, une seule corrélation probante ressort : les ménages de la tranche de revenus la plus faible (inférieurs à 800 € par mois) trient les papiers plus que les autres.

- **Influence de la taille des ménages**

Bien que la production de déchets par ménage augmente avec le nombre de personnes composant le foyer, [PALATNIK et al. \(2014\)](#) montrent que la production de déchets par personne est plus faible dans les ménages plus nombreux. Pour [FERRARA et MISSIOS \(2005\)](#), la taille des ménages n'a pas d'influence probante sur le taux de recyclages des différents matériaux étudiés. Pour eux, plus les familles sont nombreuses, plus le nombre de personnes susceptibles de trier est élevé (tendant à augmenter l'intensité de tri). Pour autant, les ménages de grande taille ont plus de déchets à trier et donc un effort plus important à fournir en proportion, ce qui contrebalancerait cet effet.

- **Influence du mode d'occupation et de la taille du logement**

[FERRARA et MISSIOS \(2005\)](#) montrent que les **propriétaires** trient plus que les locataires et font l'hypothèse selon laquelle les propriétaires seraient plus attachés à leur communauté ou encore qu'ils se sentiraient plus concernés par l'opinion qu'ont leurs voisins de leur pratique de tri. [LE BOZEC et al. \(2004\)](#) démontrent que **l'ancienneté d'occupation du logement** a un effet positif sur le tri du verre, mais négatif concernant les métaux. Ils expliquent ces résultats par le croisement de deux phénomènes : d'une part les habitudes sont plus fortes quand les ménages résident dans le logement depuis longtemps, et d'autre part, en France, le verre est collecté séparément depuis plus longtemps que les métaux.

Concernant la taille des habitations, les résultats diffèrent selon les auteurs, mais il semble que ce critère ait globalement peu d'influence sur le tri et le recyclage. S'appuyant sur un questionnaire auprès de 179 habitants de Prague, [SAUER et al. \(2008\)](#) montrent que la taille des habitations n'a pas d'influence statistique sur le tri. Sur la base de 1800 entretiens auprès de ménages de l'Ontario, [FERRARA et MISSIOS \(2005\)](#) concluent que la taille des logements a un effet négligeable sur le recyclage des différents matériaux (cf. supra). Les auteurs citent les travaux de [JENKINS et al. \(2003\)](#) pour qui ce paramètre a peu d'influence sur le recyclage des déchets, à l'exception du verre (en l'occurrence, le recyclage du verre augmente avec la taille des habitations).

Toutefois, pour [RESCHOVSKY et STONE \(1994\)](#), qui s'appuient sur une enquête par questionnaire auprès de 1422 ménages américains, l'adéquation de la taille des habitations au stockage des déchets recyclables facilite le tri (effet marginal entre 12 % et 18 %). Les auteurs soulignent que ce résultat est à prendre avec précaution dans la mesure où la caractérisation de cette « adéquation » est basée sur une justification des enquêtés non trieurs pour qui la taille du logement explique nuit à leur capacité de tri.

[RESCHOVSKY et STONE \(1994\)](#) expliquent par ailleurs que les ménages pour qui la collecte s'effectue en point d'apport volontaire ont tendance à stocker leurs déchets plus longtemps que les usagers du porte à porte, de sorte que leur besoin d'espaces est plus important. Aussi, leur évaluation de l'espace de stockage nécessaire peut dépendre du mode de collecte.

- **Influence de l'âge, du sexe du chef de famille<sup>12</sup> et du statut marital des habitants**

[FERRARA et MISSIOS \(2005\)](#) indiquent que **l'âge du chef de famille** a un effet négligeable sur le taux de recyclage de chaque type de matériau étudié (cf. supra). [STARR et NICOLSON \(2015\)](#) montrent que **l'âge médian du ménage** a un effet positif sur le tri. Pour [LE BOZEC et al. \(2004\)](#) les personnes âgées ont tendance à mieux trier les métaux et le papier, mais à moins trier le verre (ce qui s'expliquerait, selon eux, par le poids plus important). Selon [RESCHOVSKY et STONE \(1994\)](#), les **couples mariés** trient plus que les non mariés. [LE BOZEC et al. \(2004\)](#) indiquent également que le sexe du chef de famille a une influence sur le tri : les ménages ayant pour « chef de famille » une femme trient en effet plus les papiers que les autres.

#### **4.6.2. Perception de la tarification incitative par les populations**

Selon [RESCHOVSKY et STONE \(1994\)](#), les mesures incitatives telles que les taxes « pollueur-payeur » sont généralement impopulaires. Pour autant, d'après les résultats de leur questionnaire auprès de 1422 ménages de l'Etat de New York, 65 % des répondants se disent favorables à la tarification incitative tandis que 27 % y sont opposés.

Les habitants peuvent appréhender la tarification incitative avec inquiétude et réticences. Selon [DUNNE \(2004\)](#), les protestataires de Dublin contre la tarification incitative en 2003-2004 refusaient de payer plus, avec un ressenti de « double taxation » : les habitants peuvent estimer déjà contribuer au financement du service à travers leurs impôts et ne comprennent pas l'adjonction d'une nouvelle taxe. Dans ce cas précis, les opposants manifestaient également contre ce qu'ils anticipaient être un premier stade de privatisation du service public.

---

<sup>12</sup> Nous citons pour mémoire cette notion désuète qui ne rend plus compte des conditions démographiques contemporaines

Plusieurs auteurs s'accordent sur l'idée que la perception de la tarification incitative par les populations évolue avec la mise en œuvre de celle-ci. En Irlande, les réticences sont plus fortes avant qu'après (DUNNE et al., 2008). À propos de la Suisse, CARATTINI et al. (2016) indiquent : « *People initially believe the tax is unfair and does not work, but implementing it improves the program's perception of effectiveness and fairness. The environmental tax seems to be better understood once the policy it is in place.* ». Concernant les Etats-Unis, SKUMATZ (2008) affirme que la tarification incitative est très populaire lorsqu'elle est en place avec 89 à 95 % des habitants favorables.

En France, TARRISSE-VICARD et al. (2013) mènent une enquête qualitative à partir d'entretiens auprès de 14 personnes du Grand Besançon, où la tarification incitative au volume du bac est en place depuis 1999 et où il est envisagé de passer à une tarification incitative à la pesée embarquée (part variable calculée à partir du nombre de présentation du bac à la collecte et du poids des déchets collectés). Les avis des personnes interrogées à propos de ce changement de modalité sont relativement positifs. Ils s'attendent à des changements de comportements significatifs, tant dans le bon sens (augmentation du tri et diminution de la production à la source) que dans le mauvais (hausse des dépôts sauvages et des dépôts des poubelles dans celles d'autrui), et à des difficultés techniques (notamment la lourdeur administrative du système). Les personnes interrogées prévoient également une baisse des coûts du service et donc de leur facture, ce qui selon les auteurs, entraîne un risque pour l'acceptabilité de la mesure, puisque la diminution des déchets n'implique pas une baisse des prix pour l'habitant.

#### 4.6.3. Conditions pour favoriser l'adhésion des populations à la tarification incitative

Certains auteurs mettent en avant des thèmes non techniques, à prendre en compte pour anticiper l'adhésion des populations : l'équité du dispositif, la communication, les politiques d'accompagnement et l'évolution des coûts.

- **Importance de l'équité de la tarification incitative**

En Espagne, pays où la tarification incitative est rare, BATLLEVELL et HANF (2008) examinent les conditions non techniques à remplir pour une réforme réussie et insistent sur la perception qu'ont les usagers de l'équité du système, et ce à plusieurs niveaux. Pour les auteurs, une tarification incitative locale ne peut être considérée équitable par les populations qu'en s'inscrivant dans un programme d'échelle nationale ou régionale. Sinon pèse sur la tarification la suspicion forte de privilégier localement les acteurs économiques au détriment des ménages.

À l'échelle de la collectivité, ils estiment d'autre part que l'équité doit se traduire au niveau des coûts. Cette **équité des coûts** correspond, pour les auteurs, à l'idée selon laquelle les dépenses publiques devraient être allouées de façon à ce que chaque ménage paye selon son usage du service. Ils préconisent pour cela un système de tarification incitative à part fixe et part variable (4.5.1) et précisent que l'équité des coûts peut être assurée quelle que soit la modalité de facturation, soit par quantité de déchets ou soit par paliers progressifs pénalisant les « gros producteurs ».

Les auteurs exposent enfin l'importance d'une **équité d'opportunité** assurant l'égalité de tous à accéder au service. Cette équité d'opportunité dépend de facteurs réglementaires et politiques, urbanistiques, socio-économiques (revenus, éducation, âge etc.) et techniques (système PAYT choisi et système de collecte et tri), qui sont le plus souvent interdépendants.

Pour assurer cette équité d'opportunité, les auteurs estiment que les autorités locales peuvent agir sur les conditions techniques du système incitatif en fonction des caractéristiques des territoires (4.4.3). Concernant les caractéristiques socio-économiques des populations, sur lesquelles les autorités publiques ont peu de prise, les auteurs proposent comme levier d'action l'élaboration de campagnes d'information et d'éducation environnementale, en adressant au besoin des messages spécifiques selon les groupes d'individus (en fonction de l'âge, du niveau d'éducation etc.).

Enfin, les auteurs insistent sur l'importance d'une **équité au niveau local** tenant compte de certaines distinctions sociales pour assurer un niveau acceptable de partage des coûts et bénéfices entre les catégories de populations. Ils rapportent trois groupes sociaux qui se trouveraient pénalisés sans la mise en place de mesures spéciales de réduction des prix, et qui sont les plus souvent visés par de telles mesures : les ménages à faibles revenus, les familles nombreuses et les populations aux besoins particuliers suscitant d'importantes productions de déchets : personnes âgées (incontinence etc.) ou handicapées.

- **Importance d'une communication précise et transparente sur la TI**

Les influences sur les comportements de la sensibilité des populations à la question des déchets, de leur connaissance du service déchets (4.6.1) et de leur production hebdomadaire (4.7.2), font de la communication un facteur central de la réussite d'un dispositif incitatif.

Ainsi, BENARD (2008) considère que l'acceptation de la tarification incitative par les usagers dépend directement du portage politique et du degré de communication : « un projet mal présenté ou mal défendu est peu susceptible d'emporter l'adhésion des usagers, alors même que ceux-ci sont placés au cœur du dispositif. ». Il ajoute que cette adhésion, et *in fine* l'implication des usagers dans le dispositif, impactent le niveau d'impayés et le nombre de réclamations. Il montre également que

l'annonce de la mise en place de la tarification incitative à la population a, en elle-même et avant sa mise en place effective, un effet sur la réduction de la production de déchet et leur tri.

[DUNNE \(2004\)](#), qui analyse les raisons de la protestation qui a suivi la mise en place de la tarification incitative à Dublin en 2003-2004, donne quelques indications relatives aux modalités de communication sur le sujet. Elle estime que le lien entre la diminution des déchets et les préoccupations environnementales doit être explicité (cela pourrait favoriser les « motivations intrinsèques » étudiées au 4.7). Les habitants ne se sentent pas concernés par le terme « pollueur-payeur » car la pollution provient selon eux des fabricants ou des commerçants. De plus, elle affirme qu'un degré minimal de confiance dans la collectivité est nécessaire et que le système de facturation doit être le plus simple et transparent possible. Outre la mise en œuvre, un plan de communication et d'information par des professionnels du marketing, l'auteur conseille de faire appel à des « groupes de leaders » et de les sensibiliser à la tarification incitative, notamment à travers des « focus group » et des ateliers informels, de façon à ce que circule l'information.

En France, l'ADEME, qui accompagne les collectivités dans le développement de la TI, fait de la communication un facteur de réussite du projet et a élaboré un guide dédié (ADEME, 2014b) qui détaille les préalables de la stratégie et du plan de communication (identification de l'émetteur, définition du message principal, des cibles, des outils à mettre en œuvre et des moyens à déployer) et passe en revue les enjeux de la communication, et les outils et actions à envisager à chaque étape du déploiement de la TI.

- **Lien entre la tarification incitative et d'autres politiques publiques des collectivités**

Au-delà du lien entre la tarification incitative et d'autres mesures d'optimisation du service de prévention et gestion des déchets (4.4), on peut s'interroger sur la capacité d'une tarification incitative à être plus acceptée lorsqu'elle va de pair avec d'autres politiques perçues comme favorables. Bien que ne relevant pas des champs de la prévention et de la gestion des déchets, ces politiques peuvent accompagner la tarification incitative, que ce soit par l'approche « déchets » ou par l'approche « tarification ». Par exemple, le nettoyage des rues est une mission de service public qui peut être rapprochée de l'enlèvement des déchets, notamment lorsque ces missions sont portées au sein d'une même direction ; le lien peut aussi être fait entre la tarification du service de gestion des déchets et d'autres mesures fiscales locales.

Ainsi, [SHAW et MAYNARD \(2008\)](#) évaluent, à partir de leur questionnaire d'opinion auprès de 371 habitants de Londres, dans quelle mesure des incitations financières peuvent constituer des outils pour stimuler les comportements de tri des ménages, et ce par rapport à d'autres facteurs. Ils notent que les incitations financières encourageraient le tri si la communauté bénéficie de services complémentaires gratuits en contrepartie (exemple : nettoyage des rues, améliorations environnementales) pour 88 % des répondants, si la personne peut recevoir des déductions fiscales de la taxe générale (88 %) et si le quartier bénéficie d'améliorations (80 %).

- **La question de l'évolution des coûts**

En théorie, la tarification incitative est censée entraîner une baisse globale des coûts pour la collectivité à travers la baisse des tonnages à traiter. Cette baisse des coûts doit se répercuter sur les usagers en fonction de leur production de déchets – c'est le fondement de la tarification incitative et sa dimension équitable ([BATLLEVELL et HANF, 2008](#)).

Cependant, la mise en place d'un nouveau système tarifaire peut entraîner des craintes de la part des usagers sur une possible hausse des coûts. Ainsi, c'est la crainte de devoir « toujours payer plus » qui est à l'origine de la « révolte de Dublin » face à la tarification incitative analysée par [DUNNE \(2004\)](#). En France, l'enjeu des craintes d'une hausse des coûts est d'actualité avec le mouvement des « gilets jaunes » : un projet de tarification incitative serait-il davantage susceptible d'être perçu d'une manière défavorable aujourd'hui par une partie de la population, comme ce fut le cas à Dublin ?

La crainte d'une hausse des coûts peut en partie être justifiée dans le cas de modalités de tarification incitative nécessitant des investissements en matériel et du temps de travail administratif et/ou logistique supplémentaire (4.5.2). Cependant, il est possible que les investissements de départ et l'ensemble des coûts liés à la période « d'apprentissage » soient rattrapées ensuite par les économies liées à la baisse des déchets produits. En outre, compte tenu des transferts de flux consécutifs à la tarification incitative, l'évolution des coûts pour la collectivité et les habitants dépend des coûts aidés respectifs de gestion des OMR et des recyclables ([KINNAMAN, 2006](#)). En France, le fait que le coût aidé de gestion des recyclables soit plus faible que celui des OMR constitue *a priori* un facteur favorable. Faire passer ce message auprès de la population peut favoriser l'acceptabilité de la tarification incitative.

Dans les faits, la littérature tend à montrer que la tarification n'entraîne pas une augmentation des coûts ([VAN BEUKERING et al., 2009](#)), ou du moins pas une augmentation significative ([SKUMATZ, 2008](#)), voire qu'elle est à l'origine d'une baisse des coûts ([BENARD, 2008](#)). Certaines collectivités ont toutefois connu des déficits les premières années suite à la mise en place d'une tarification incitative ([LE BOZEC et al., 2004](#)), ce qui pouvait être lié à une construction tarifaire inadaptée (4.5.1). Par ailleurs, cela ne paraît pas évident d'attribuer une évolution des coûts à la seule tarification incitative, d'autant lorsque celle-ci est mise en place de façon concomitante à d'autres mesures susceptibles d'entraîner également des coûts supplémentaires (4.4).

Le passage à une redevance incitative pose aussi la question des éventuels impayés, pouvant être mis en perspective avec les « comportements déviants » que nous analyserons plus loin (4.7.3). Selon les observations de [BENARD \(2008\)](#) auprès de 10 collectivités françaises passées en redevance incitative, ces impayés ne s'élevaient pas à plus de 3 à 5 %.

Enfin, il convient de prendre en compte le fait que l'effet positif (le cas échéant) de la tarification incitative sur le montant de la facture adressée aux usagers peut être compensé par des facteurs concomitants tendant à l'inverse à augmenter le montant de cette facture. C'est le cas, par exemple, de l'augmentation de la taxe générale sur les activités polluantes (TGAP) appliquée à la gestion des déchets, qui augmente progressivement en France à partir de 2019, avec des répercussions sur les usagers. C'est notamment cela qui pousse l'ADEME à recommander aux collectivités de communiquer sur le fait que la tarification incitative permet une « maîtrise des coûts » (et non pas une « baisse des coûts »).

#### **4.7. Effets des incitations financières sur les motivations des usagers et les comportements qui en découlent**

Sans aborder spécifiquement la question de la tarification incitative, [SCARWELL \(2011\)](#) affirme que la fiscalité oriente les comportements, même quand ce n'est pas le but recherché. Pour [GNEEZY et al. \(2011\)](#), l'efficacité des incitations dépend de la manière dont elles sont présentées, de leur forme (monétaire ou non), de leurs interactions avec les motivations intrinsèques et sociales, ainsi que des effets de leur retrait.

Nous allons ici nous pencher sur l'interaction entre motivations intrinsèques et extrinsèques des usagers devant la tarification incitative (4.7.1), puis sur l'influence de l'information des ménages sur leur production de déchets (4.7.2). Nous terminerons par l'analyse des potentiels effets contre-productifs de la tarification incitative sur les comportements des usagers, avec une attention particulière sur la question des dépôts sauvages (4.7.3).

##### **4.7.1. Interaction entre motivations intrinsèques et extrinsèques face à la tarification incitative**

Afin de caractériser la notion de « motivations intrinsèques » et d'éclairer l'opposition possible de telles motivations avec celles qui sont recherchées par l'instauration d'une tarification incitative, nous allons nous appuyer sur la philosophie morale d'Emmanuel Kant. Cela nous conduira à analyser les effets de la tarification incitative sur les motivations intrinsèques des usagers et sur les perceptions et comportements qui en découlent.

- **La tarification incitative à l'encontre des motivations intrinsèques des usagers : une analyse kantienne**

Pour KANT (1994), une action est morale lorsqu'elle obéit à une maxime qui peut être « universalisée » sans contradiction dans sa « conception » ou dans la volonté de celui qui agit selon cette maxime : autrement dit, il s'agit de se projeter dans un monde où chacun se comporterait selon la maxime de notre action et de se demander si ce monde serait souhaitable ou même possible. Ce test d'« universalisabilité » permet de se rendre compte si nous agissons conformément à l'« impératif catégorique » qui caractérise la moralité : « *Agis uniquement d'après la maxime dont tu peux vouloir qu'elle devienne en même temps une loi universelle* ».

En ce sens, une maxime d'action telle que « *ne pas trier ses déchets* » va à l'encontre du devoir moral puisque si chaque habitant d'une collectivité l'appliquait, les coûts de gestion des déchets seraient plus élevés pour l'ensemble des habitants. Or, le citoyen qui énonce cette maxime ne souhaite pas payer plus pour ses déchets : cette maxime ne peut donc pas être universalisée sans « contradiction dans la volonté ». De même, on peut estimer que la maxime d'action « *ne faire aucun effort pour réduire ses déchets* » est également non-universalisable dans la mesure où les impacts environnementaux non souhaités d'une production de déchets importante impactent tout le monde.

Ainsi, ne pas faire d'efforts pour réduire ou mieux trier ses déchets apparaît en contradiction avec l'impératif catégorique de Kant compte tenu des impacts négatifs de la production et de la gestion des déchets. Or, l'une des caractéristiques de cet impératif catégorique est qu'il est basé sur une « volonté bonne », c'est-à-dire une volonté désintéressée et mue uniquement par le respect de la loi morale. Mieux trier ses déchets en raison de la tarification incitative peut certes être *compatible* avec la moralité mais ne peut aucunement consister à agir *par* moralité (KANT, *ibid.*).

Les motivations externes telles que les gains financiers escomptés (mais aussi d'autres motivations « extrinsèques » comme la peur du regard du voisin) s'opposent donc aux motivations intrinsèques des ménages qui, même s'ils ne l'exposent pas de cette manière, font des efforts de réduction et de tri à partir de raisonnements qui relèvent dans une large mesure du test kantien d'« universalisabilité » de leurs maximes d'action. Derrière la « conscience environnementale » se cache en effet la conscience des gestes qui devraient ou non être appliqués par chacun et, par extension, des maximes d'action qui devraient guider les comportements.

Pour autant, cette opposition va-t-elle jusqu'à l'annihilation des motivations intrinsèques par l'incitation économique ? Peut-on envisager la tarification incitative comme un « palliatif » efficace face au manque de « bonne volonté » des citoyens (ce qui ne serait guère kantien, mais pourrait se justifier d'un point de vue pragmatique) ?

- **L'effet de la tarification incitative sur les motivations intrinsèques des usagers**

[GNEEZY et al. \(2011\)](#) indiquent que les incitations financières fonctionnent à court et moyen termes mais que leurs effets peuvent disparaître sur le long terme. Pour les auteurs, les motivations liées aux effets immédiats des incitations peuvent avoir pour effet de remplacer les motivations intrinsèques (c'est-à-dire celles qui ne sont pas liées à l'espoir d'une contrepartie monétaire mais à la « bonne volonté » kantienne).

Concernant la tarification incitative, [THOGERSEN \(2003\)](#) rappelle que l'influence des mesures incitatives sur les comportements dépend fortement de la façon dont l'incitation est perçue et indique que les stratégies des collectivités qui se focalisent sur les retombées extrinsèques comportent des risques, y compris la diminution de la motivation intrinsèque, mais aussi l'apparition de comportements non souhaités comme les dépôts sauvages ou l'incinération sauvage. En ce sens, la tarification incitative serait bel et bien susceptible d'annihiler les motivations intrinsèques des usagers (ou du moins, d'une partie d'entre eux).

[THOGERSEN \(2003\)](#) montre en outre que l'efficacité d'une incitation économique semble moins due à l'incitation liée au gain qu'au fait qu'elle impulse une expérimentation de la part de l'utilisateur qui, selon la démonstration de l'auteur, induit ultérieurement un renforcement de la perception de son « auto-efficacité » en matière de tri. Cette auto-efficacité correspond à la perception par l'utilisateur de sa propre compétence en matière de tri. Entre les motivations intrinsèques et les motivations monétaires, se situent des motivations d'ordre psycho-social.

D'autre part, selon l'enquête menée par [SAUER et al. \(2008\)](#) auprès des habitants de Prague, les ménages portent finalement moins leur attention au prix du service de traitement des déchets qu'à l'efficacité du tri, en particulier les conditions de tri dans les cuisines et la disponibilité des containers de tri au sein de la collectivité (4.4.3). Ils émettent deux hypothèses explicatives : tout d'abord le prix payé par les ménages serait relativement faible, de sorte qu'il n'aurait que peu d'influence sur les comportements. Ensuite, ce prix serait fréquemment « caché » dans les charges de logement et serait par conséquent pas ou peu connu.

#### **4.7.2. Influence de la connaissance des ménages de leur production hebdomadaire de déchets**

En France, les travaux de [MEINERIE et al. \(2016\)](#) en psychologie sociale apportent des éléments complémentaires, qui montrent qu'au-delà de l'information sur les modalités de tri (4.6.1), le comportement des ménages est influencé par la connaissance de leur production de déchets au quotidien. Souhaitant tester une approche alternative à la tarification incitative qui serait moins « coercitive », les auteurs ont mené une expérience durant 14 semaines auprès de 34 foyers de la région rennaise pour évaluer les effets d'un « feedback » hebdomadaire sur le poids de leurs ordures ménagères résiduelles. De cette expérience, il ressort que les foyers ayant reçu chaque semaine une information concernant leur production de la semaine précédente ont réduit leurs déchets de façon plus importante que les autres foyers.

En revanche, cette réduction ne s'est pas maintenue de façon significative au-delà de la période expérimentale (durant les 28 semaines suivant l'expérience), de sorte que l'effet dans la durée d'un « feedback » ponctuel n'est pas démontré. Ce non-maintien des effets dans la durée confirme l'importance des motivations d'ordre psycho-social. Plus spécifiquement, on peut se demander si le caractère relativement ludique de l'expérience dans la condition « feedback » ne renforce pas le désir de l'utilisateur de se montrer « performant » pour connaître le sentiment de l'« auto-efficacité » analysée par [THOGERSEN \(2003\)](#).

#### **4.7.3. Analyse des potentiels effets contre-productifs de la tarification incitative sur les comportements des usagers**

La tarification incitative peut avoir des effets productifs si les ménages jouent le jeu de l'incitativité économique, mais aussi des effets contre-productifs s'ils mettent en œuvre une stratégie (parfois illégale) pour contourner cette incitativité.

Ainsi, pour échapper aux éventuels surcoûts du service du fait de la mise en place de la redevance incitative, les habitants peuvent, en complément ou à la place de la réduction de leurs déchets et de l'augmentation du tri, avoir recours à des comportements dits « déviants », tels que :

- Le « tourisme des déchets » vers des collectivités voisines sans tarification incitative ([DIJKGRAAF, 2003](#)) voire vers un pays limitrophe ([BERGERON, 2016](#)) ;
- La baisse de la qualité du tri ([BERGERON, 2016](#) ; [PIERRON et LE BOZEC, 2005](#)) ;
- Le dépôt ou le brûlage sauvage ;
- Le brûlage à domicile.

A ces comportements dits « déviants » s'ajoute le compactage des déchets, autrement nommé « seattle stomp effect » ([FULLERTON et KINNAMAN, 1994](#)), qui limite l'efficacité de la tarification incitative au volume ou à la levée, mais n'a rien d'illégal et peut être évité par une tarification au poids. Notons au passage que selon [FULLERTON et KINNAMAN \(1996\)](#), le compactage des déchets est plus élevé pour les couples mariés et moins élevé pour les populations aux revenus plus élevés.

Du fait de l'éventuelle ampleur que ces comportements peuvent prendre, ils sont une préoccupation récurrente pour les décideurs et font partie des principaux arguments à l'encontre de la tarification incitative. Parmi eux, la question des dépôts sauvages est la plus importante (FULLERTON et KINNAMAN, 1994 ; BUCCIOL et al., 2011). De nombreuses publications abordent le sujet des dépôts sauvages sans apporter de réponse précise et étayée. Les résultats sont contradictoires ou peu concluants, notamment du fait de difficultés méthodologiques pour évaluer ces dépôts sauvages et leur évolution avant et après la mise en place d'une tarification incitative.

- **Opinions des décideurs et habitants relatives aux évolutions de dépôts et brûlages sauvages avec la mise en œuvre de la tarification incitative**

Certains auteurs font part des retours de collectivités à propos des évolutions de dépôts et brûlages sauvages mais ceux-ci ne convergent pas toujours. MIRANDA et al. (1994) évoquent le fait que, à quelques exceptions près, l'ensemble des décideurs des 21 villes en tarification incitative étudiées affirment ne pas avoir observé d'augmentation significative des brûlages et dépôts sauvages de déchets suite à la mise en place de la TI. Pour sa part, CAILLAUD (2014) rend compte de témoignages divergents : « certains interlocuteurs (institutionnel et privés) font état d'une aggravation de ce type de comportements suite au passage à la redevance incitative, quand d'autres, au contraire, minorent cet effet ». BENARD (2008) rapporte des retours des collectivités passées en tarification incitative qui témoignent d'une augmentation limitée de ces dépôts, en ampleur et en durée. À l'inverse, DUNNE et al. (2008) font part du fait qu'avec cette mesure, les autorités signalent des augmentations de dépôts et brûlages sauvages. Enfin, la presse à Charlottesville abonde également dans le sens d'une augmentation des dépôts sauvages mais aucune statistique municipale n'est disponible (FULLERTON et KINNAMAN, 1996).

Du point de vue des usagers, les avis ne sont pas plus convergents. Sur la base de leur questionnaire auprès de 1422 usagers de l'État de New-York, RESCHOVSKY et STONE (1994) obtiennent les avis suivants concernant les dépôts sauvages : 51 % pensent que les dépôts sauvages ont augmenté avec la mise en œuvre de la tarification incitative tandis que 33 % n'ont pas d'opinion sur le sujet. En outre, malgré l'interdiction de brûler des déchets dans le comté, 20 % des répondants déclarent avoir recours à l'incinération d'une partie de leurs déchets. DUNNE et al. (2008) mentionnent qu'un comté d'Irlande relève une augmentation des signalements de dépôts sauvages par la population ainsi qu'une augmentation des incinérations sauvages, et ce surtout en milieu rural. Le rapport mentionne également que l'augmentation de ces phénomènes sont en partie liés à la TI, mais également au manque de service de collecte dans les zones reculées.

- **Des résultats rassurants mais peu étayés**

Dans la littérature scientifique, des auteurs se positionnent. Certains affirment que la tarification incitative implique effectivement une recrudescence des problèmes de dépôts sauvages lors de la mise en place de la mesure mais ceux-ci diminuent avec le temps (LE BOZEC, 2010 ; JENKINS, 1993<sup>13</sup>), d'autres déclarent que les dépôts sauvages ne sont pas un problème à l'échelle de la collectivité (BUCCIOL et al., 2011 ; LINDERHOF et al. 2001<sup>14</sup>), d'autres enfin considèrent, avec une certaine réserve, que la marginalité et le caractère éphémère de ces phénomènes ne remet pas en cause les bénéfices de la mesure (LE BOZEC et al., 2004) : « *les comportements déviants semblent très faibles (brûlages, compactages, transferts) et surtout observables au démarrage des changements tarifaires* » (PIERRON et LE BOZEC, 2005).

Ces résultats, s'ils peuvent être rassurants pour les promoteurs de la tarification, semblent peu étayés sur le plan méthodologique.

- **Des difficultés méthodologiques pour l'évaluation des dépôts et brûlages sauvages**

De nombreux travaux mentionnent la difficulté que représente l'évaluation du phénomène de dépôts et brûlages sauvages et de leur évolution après la mise en œuvre de la tarification incitative (DUNNE et al., 2008 ; LE BOZEC et al., 2004 ; VAN BEUKERING et al., 2009). FULLERTON et KINNAMAN (1994) font part de la difficulté de mesurer directement ce comportement et de l'impossibilité de se fier aux seules réponses déclaratives des usagers à leur questionnaire. MIRANDA et al. (1994) reconnaît ne pas avoir pu obtenir de données chiffrées du phénomène. De même, BENARD (2008) explique qu'en l'absence de données avant la mise en œuvre de la TI, il ne lui est pas possible d'évaluer son ampleur du fait de la mise en œuvre de la mesure. Plus globalement, CAILLAUD (2014) avance : « *quant aux dépôts sauvages, il semble bien difficile d'estimer à la fois la taille exacte du gisement, l'identité des fautifs et les réels facteurs concourant à ce type de pratiques inciviques* ».

FULLERTON et KINNAMAN (1994) proposent toutefois une méthode d'évaluation. Ils s'appuient sur l'expérimentation ayant consisté à compter et peser les poubelles de 75 ménages de Charlottesville avant et après la mise en œuvre de la TI. Les auteurs ont tout d'abord fait l'hypothèse qu'un ménage avait recours au dépôt sauvage lorsque deux conditions étaient remplies : s'il avait répondu « autre moyen » à la question relative aux raisons de leur réduction des déchets produits, et si sa production de déchets avait chuté à presque zéro durant les 4 semaines de l'expérimentation après la mise en œuvre de

---

<sup>13</sup> Cité dans RESCHOVSKY et STONE (1994).

<sup>14</sup> Cité par DIJKGRAAF (2003).

la tarification incitative. Leur méthode a consisté à estimer que cette quantité de déchets sauvages correspondait à la quantité de déchets produite avant la mise en place de la tarification incitative moins l'augmentation de déchets recyclés après cette mise en place et moins l'augmentation de déchets compostés. Ils évaluent ainsi que les dépôts sauvages supplémentaires sont, pour ces ménages, de 0,19 kg par personne et par semaine soit 28 % de leur poubelle. Les auteurs émettent toutefois des réserves importantes quant à ce résultat du fait de la taille réduite de l'échantillon (4 ménages seulement), du fait de la non-représentativité des ménages impliqués dans l'expérimentation (surreprésentation des ménages aux revenus élevés, au niveau d'éducation élevé, et vivant en habitation individuelle) et parce que des personnes ayant recours au dépôt sauvage peuvent avoir d'emblée refusé de participer à l'expérimentation. Ce résultat, si intéressant soit-il, ne concerne que quelques ménages et ne permet pas d'extrapolation.

- **Incidences possibles de la hausse des dépôts sauvages**

Outre les surcoûts de nettoyage, l'éventuelle hausse des dépôts sauvages peut avoir d'autres incidences. [BENARD \(2008\)](#) mentionne le cas de la Communauté de communes du Pays de Villefagnan, où la mise en place de la tarification incitative a induit une chute importante des déchets collectés, et sans affirmer que cette chute est liée à une augmentation des dépôts sauvages par manque de données, rend compte du fait que cette chute a engendré un manque à gagner pour le service et induit un report de trois ans de l'adoption effective de la taxe.

#### **4.7.4. Synthèse des motivations et comportements des usagers en relation avec la stratégie de la collectivité**

Quelle que soit la stratégie de la collectivité vis-à-vis des usagers, des limites apparaissent. Les stratégies de sensibilisation qui misent sur les motivations intrinsèques se heurtent au manque de « bonne volonté » des citoyens (4.7.1). Celles qui misent sur les aspects ludiques et les gains symboliques liés à un sentiment de victoire, autrement dit sur la « gamification » (par exemple à travers un « feedback » de la production de déchets ou des défis entre familles) ne sont pas forcément aptes à maintenir leurs effets au-delà de leur durée de mise en œuvre ([MEINERi et al., 2016](#)). Enfin, celles qui misent sur les motivations économiques (notamment à travers la tarification incitative) sont susceptibles d'entraîner des comportements déviants, comme les dépôts sauvages observés par certaines collectivités ([LE BOZEC, 2010](#) ; [JENKINS, 1993](#)<sup>15</sup>).

La tarification incitative peut ainsi être vue comme une réponse aux limites des stratégies misant sur les motivations d'ordre psycho-social, qui répondent elles-mêmes aux limites des stratégies misant sur les motivations intrinsèques (cf. schéma ci-après). Or, cette réponse seule peut paraître insuffisante car, comme nous l'avons vu, la tarification incitative est certes efficace (4.3) mais elle peut prendre le pas sur les motivations intrinsèques (4.7.1) au point de devenir contre-productive (4.7.3), tandis que les autres stratégies sont limitées en efficacité. Le degré réel de contre-productivité est cependant difficile à évaluer (4.7.3).

Une combinaison des différentes stratégies vis-à-vis des usagers peut être intéressante pour limiter les risques associés aux comportements. En jouant à la fois sur les motivations intrinsèques, les motivations d'ordre psycho-social et les motivations économiques, la collectivité est sans doute davantage susceptible de parvenir à une réduction importante des déchets qui se maintienne dans la durée, tout en se prémunissant des effets contre-productifs. D'où l'importance de la sensibilisation et l'intérêt de lancer un projet de tarification incitative dans une approche globale qui intègre un programme de prévention des déchets (4.4.4).

---

<sup>15</sup> Cité dans [RESCHOVSKY et STONE \(1994\)](#).

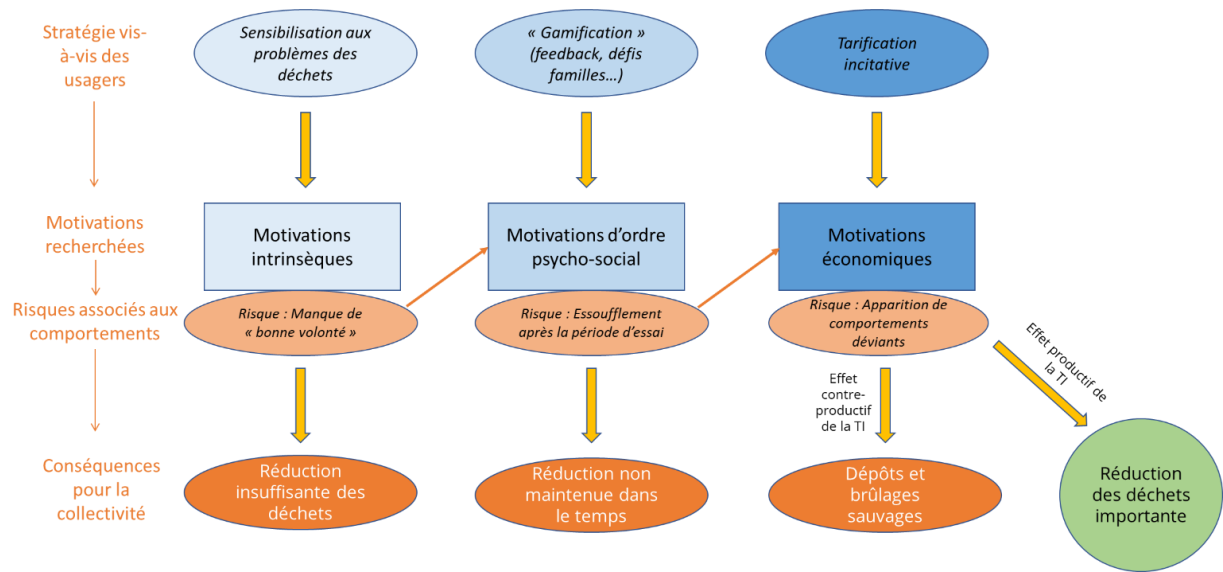


Figure 10. Schématisation de trois stratégies possibles des collectivités vis-à-vis des usagers et des motivations, comportements et conséquences susceptibles d'en découler.



## 5. Benchmark et études de cas à l'international

---

### 5.1. Présentation du benchmark et des études de cas à l'international

L'étude de contexte du premier volet du projet TI AMO a été menée en 3 étapes :

1. Une analyse de la littérature scientifique internationale sur la tarification incitative : contextes socio-économiques de l'adoption de la TI, modalités de mise en œuvre, comportements et perceptions des populations, effets de la tarification incitative etc. ;
2. Un benchmark européen sur la tarification incitative dans 4 pays limitrophes (Belgique, Suisse, Allemagne et Italie) et les enjeux qui entourent son acceptabilité ;
3. Une étude de cas dans 2 pays (Suisse romande et Italie du Nord) pour mieux comprendre les ressorts de l'adoption de la tarification incitative, les réactions des usagers et les enjeux rencontrés par les différents acteurs.

Ce benchmark complète celui réalisé pour le compte de l'ADEME par le groupement RDC Environnement-Girus ([ADEME et al., 2017](#)). La complémentarité que nous avons recherchée est de deux ordres :

- **Méthodologique** : Nous avons choisi d'étudier 4 des 8 pays benchmarkés par RDC Environnement-Girus et de prendre les résultats de cette étude comme des données de base de notre analyse, pour ensuite chercher et mobiliser de nouvelles sources (notamment des articles scientifiques et des articles de presse).
- **Problématique** : Nous avons focalisé notre analyse sur les questions qui entourent l'acceptabilité de la tarification incitative, tandis que le benchmark réalisé par RDC-Girus était plus général. Nous n'avons pas jugé utile de développer les points qui étaient déjà bien documentés dans le benchmark précédent.

Les 2 enquêtes de terrain à l'international concernent également les enjeux qui entourent l'acceptabilité de la tarification incitative mais ne s'y limitent pas. Les entretiens avec des acteurs de terrain sont en effet l'occasion de recueillir des éléments et ressentis qu'on ne trouve pas (ou peu) dans la bibliographie, et nous avons tâché de tirer parti au maximum de cette opportunité.

### 5.2. Méthodologie et enjeux du benchmark

#### 5.2.1. Choix des 4 pays à benchmarker

Pour sélectionner les 4 pays à benchmarker parmi les 8 étudiés par RDC Environnement-Girus, nous avons appliqué successivement plusieurs critères.

Tout d'abord, nous avons écarté les pays non européens, pour des raisons de proximité facilitant la réalisation des enquêtes de terrain tout en permettant peut-être une meilleure comparabilité avec le cas français. Cela laissait 6 possibilités de pays européens : l'Allemagne, l'Autriche, la Belgique (Wallonie), l'Italie, les Pays-Bas et la Suisse.

Nous avons alors cherché une diversité à deux niveaux dans la situation des pays retenus par rapport à la tarification incitative :

- Le caractère obligatoire ou non de la tarification incitative
- La couverture totale ou partielle du pays par la tarification incitative

L'un de ces deux critères n'implique pas nécessairement l'autre. Ainsi, la tarification incitative est généralisée en Allemagne, en Autriche et en Belgique malgré l'absence d'une réglementation la rendant obligatoire. D'autres facteurs réglementaires (ou autres) ont poussé les collectivités à adopter la tarification incitative dans ces pays. A l'inverse, la Suisse n'est pas entièrement couverte par la tarification incitative alors qu'elle est obligatoire depuis 1997 : certaines collectivités refusent de l'appliquer et elles n'y ont pas été contraintes jusque-là.

Comme l'illustre le tableau ci-dessous, le seul cas de figure qui n'est pas représenté parmi les 6 pays est finalement le cas de collectivités où la tarification obligatoire et où toutes les collectivités l'ont mises en œuvre.

Tableau 6. Application du premier critère pour sélectionner les 4 pays à benchmarker : la situation par rapport à la tarification incitative.

Couverture	TI obligatoire	TI non obligatoire
Couverture totale des collectivités	-	Allemagne Belgique (Wallonie) Autriche
Couverture partielle des collectivités	Suisse	Italie Pays-Bas

Nous avons donc décidé de retenir 4 pays parmi les 3 cas de figure restants. Cela a abouti automatiquement à la sélection de la Suisse. Il a fallu ensuite départager les 5 pays où la tarification incitative n'est pas obligatoire en retenant au moins un cas où la couverture des collectivités est totale et un cas où la couverture des collectivités est partielle.

Pour cela, nous avons appliqué un deuxième critère : le fait que le pays possède ou non une frontière avec la France. Nous avons privilégié les pays frontaliers, pour des raisons similaires à celles qui nous avaient fait privilégier des pays européens. En outre, dans le cas de la Belgique et la Suisse, le caractère francophone était également un atout pour l'étude. Enfin, l'existence d'une frontière pouvait être une opportunité d'aborder d'éventuels effets transfrontaliers avec la France.

Tableau 7. Application du deuxième critère pour sélectionner les 4 pays à benchmarker : caractère frontalier ou non du pays avec la France.

Situation	Pays frontalier	Pays non frontalier
Situation 1 Obligation mais couverture partielle	Suisse	-
Situation 2 Non Obligation et couverture partielle	Italie	Pays-Bas
Situation 2 Non Obligation mais couverture totale	Allemagne Belgique (Wallonie)	Autriche

Ce deuxième critère nous a permis d'aboutir à une sélection définitive de pays à benchmarker : Allemagne, Belgique, Suisse et Italie.

Pour la Belgique et la Suisse, nous nous sommes concentrés principalement sur les régions francophones (respectivement la Wallonie et la Suisse romande). Nous avons toutefois été amené à aborder le déploiement de la tarification incitative sur l'ensemble de ces pays, et à faire des comparaisons avec les autres régions.

### 5.2.2. Recherche par mots clés et constitution d'une base de données bibliographique

Nous avons constitué une base de données bibliographique pour chacun des 4 pays retenus. Les documents recherchés ont été de nature très diverse : livres ; thèses et articles scientifiques ; documents réglementaires ; études et rapports à l'échelle nationale ou à l'échelle de régions, cantons, provinces etc. ; rapports de collectivités ; comptes rendus de séminaires et conférences ; articles de presse ; articles de blog...

Les documents ont été recherchés en anglais et dans la langue du pays. Pour cela, nous avons établi une liste des mots clés pour désigner la tarification incitative.

Tableau 8. Les mots clés recherchés pour chaque pays.

Pays	Anglais	Langue du pays
<b>Italie</b>	Waste tariff structure Punctual tariff Waste tariff system ( <i>opposé : tax regim</i> ) Tariff schemes ( <i>opposé : tax schemes</i> )	Tariffa puntuale
<b>Suisse</b> (romande)	(waste) bag tax Pricing garbage by the bag (PGB)	Taxe au/par sac Taxe poubelle Taxe causale / principe de causalité
<b>Belgique</b> (Wallonie)		Sac-poubelle payant / sac payant / Sac poubelle payant Conteneur à puce
<b>Allemagne</b>	PAYT	Du plus général au plus particulier :

Pays	Anglais	Langue du pays
(et Suisse alémanique)		<p>1/ Verursacherprinzip (<i>terme généraliste pour le principe pollueur-payeur</i>)</p> <p>2/ Verursachergerechte Finanzierung / Verursachergerechte Gebühren / Verursachergerechte Gebührengestaltung (<i>termes généralistes pour désigner la TI, mettant l'accent sur le principe pollueur-payeur</i>) Mengenabhängige Gebühr (<i>variante mettant l'accent sur le fait que le tarif dépend des quantités</i>)</p> <p><b>3/ Verursachergerechte Müllgebühren / Verursachergerechte Abfallgebühren / Verursachergerechte Abfallmanagement (termes pour la TI appliquée aux déchets)</b></p> <p>4/ Mengenabhängige Gebühren / Volumabhängige Gebühren (<i>TI appliquée aux déchets, mettant respectivement l'accent sur la quantité et le volume</i>) Mengenabhängige Sackgebühr / Volumabhängige Sackgebühr (<i>idem en précisant que ce sont les sacs qui sont taxés</i>) Müllschleuse (<i>terme technique pour les bacs à puce</i>)</p>

### 5.2.3. Analyse des documents et réalisation du benchmark

Pour réaliser le benchmark une fois la base de données bibliographique constituée, nous avons procédé en trois étapes :

1. Une étape d'introduction où nous avons cherché à mettre en contexte la **tarification incitative dans les grandes lignes** dans chacun des 4 pays, en relisant notamment le benchmark réalisé par RDC Environnement-Girus pour en extraire les informations de base qui nous semblaient utiles à la poursuite de l'analyse.
2. Un **panorama de la littérature sur la tarification incitative** dans chacun des 4 pays. Lors de cette étape, nous avons répertorié les sources par type et par auteur pour chercher à cerner le contexte dans lequel s'inscrivent ces publications, l'approche des auteurs, les éventuelles positions à défendre, les types de résultats, etc. Ce travail préparatoire à l'analyse des enjeux est similaire à celui que nous avons réalisé pour l'analyse des publications scientifiques internationales.
3. Une **analyse des éléments bibliographiques sur l'acceptabilité de la tarification incitative** dans chacun des 4 pays. Nous avons confronté les différentes sources autour de différents axes d'analyse, notamment :
  - Les effets de la tarification incitative sur les **comportements des usagers**, en étudiant à la fois les effets positifs en termes de prévention et de tri des déchets (ainsi que leurs limites) et les effets contre-productifs tels que le tourisme des déchets, les dépôts sauvages ou d'autres formes d'élimination illégale des déchets ;
  - La **perception des usagers** (ménages ou professionnels) sur la tarification et son évolution avant et après la mise en œuvre, parfois mise en perspective avec une perception plus globale du service public de gestion des déchets ou avec la perception de différentes modalités techniques de tarification incitative ;
  - Les **facteurs d'acceptabilité de la tarification incitative** par les ménages, ces facteurs d'acceptabilité pouvant concerner la structure tarifaire, les mesures d'accompagnement mises en place ou encore la sensibilisation et la communication portées par la collectivité.

Ces trois étapes d'analyse correspondent aux trois premières parties de la restitution faisant l'objet du présent rapport pour chacun des 4 pays. Pour la Suisse et l'Italie, le bilan des enquêtes de terrain fait l'objet d'une quatrième partie. Un encadré de synthèse est ajouté pour chaque pays.

## 5.3. Méthodologie et enjeux des études de cas

### 5.3.1. Choix des 2 pays pour les études de cas internationales

Les enquêtes de terrain dans 2 des 4 pays du benchmark visaient à apporter des éléments nouveaux, non seulement sur l'acceptabilité de la tarification incitative mais aussi sur les contextes de son adoption, les spécificités en termes de configurations territoriales et de portage politique, les perceptions des différentes modalités de tarification incitative, les problématiques rencontrées par les acteurs de terrain, leurs perspectives, etc.

Comme pour la sélection des 4 pays à benchmarker, nous avons retenu 2 pays présentant des situations contrastées par rapport à la tarification incitative et présentant des éléments susceptibles de les rapprocher plus ou moins du cas français :

- La **Suisse**, où la tarification est obligatoire mais n'a pas été mise en place sur l'intégralité du territoire (88 % de la population était couverte en 2017). L'étude du cas suisse permet de mieux cerner l'acceptabilité de la population non seulement par les habitants mais aussi par les élus, dans la mesure où celle-ci est obligatoire. Ce cas fournit en outre des exemples de déploiement rapide – parce que contraints par la loi – de la tarification incitative dans certains cantons, et des réponses apportées à cet enjeu de réactivité.
- L'**Italie**, où la tarification incitative est encore peu développée (2 % de la population était couverte en 2017) mais où certaines collectivités « pionnières » ayant une démarche intégrale de réduction des déchets sont une force d'inspiration dans d'autres pays. La mise en place de la tarification incitative doit donc faire l'objet d'un portage politique important (lié à son caractère marginal) et s'inscrire dans un programme plus large. La situation de l'Italie est relativement comparable à celle de la France.

### 5.3.2. Choix des terrains et des acteurs à interroger au sein de ces 2 pays

#### • Critères pour le choix des terrains et acteurs à interroger

Pour chacun des 2 pays, il nous a paru important d'interroger à la fois des acteurs de territoires ayant mis en œuvre la tarification incitative et des acteurs de territoires ne l'ayant pas mis en œuvre, afin de pouvoir confronter les points de vue.

Nous avons en outre cherché à interroger des acteurs de types diversifiés : élus, agents des collectivités, syndicats de gestion des déchets, acteurs associatifs, entités chargées de la planification à plus grande échelle... Il est intéressant de confronter le point de vue d'acteurs n'agissant pas à la même échelle et de mettre en perspective les configurations d'acteurs (y compris en ce qui concerne les compétences) avec celles qu'on observe en France.

Enfin, nous avons privilégié des régions frontalières avec la France, pour des raisons de proximité (culturelle, voire linguistique dans le cas de la France) permettant une meilleure comparabilité du cas de ces régions avec le cas français. Les terrains précis que nous avons sélectionnés sont ainsi l'**Italie du Nord** (région Emilie-Romagne) et la **Suisse romande** (canton de Vaud, canton de Genève et région romande du canton du Valais).

#### • Acteurs interrogés en Suisse

8 acteurs ont été interrogés en Suisse, sur 3 cantons différents dont deux sont intégralement couverts par la tarification incitative (canton de Vaud et canton du Valais) et l'autre ne l'est pas du tout (canton de Genève) :

Tableau 9. Acteurs interrogés en Suisse.

Cas d'étude	Structure	Service	Fonction de la personne enquêtée	Contexte par rapport à la TI
Cas d'étude n°1 : <b>Canton de Vaud</b>	Etat de Vaud	Direction Générale de l'environnement - Géologie, Sols et Déchets (DGE-GEODE)	Ingénieur	Canton intégralement couvert par la TI, avec un déploiement à partir de 2013 suite à un arrêté du Tribunal Fédéral
	SADEC (district de Nyon – périmètre de gestion des déchets)	/	Directeur	Périmètre moteur intégralement couvert par la TI, avec une prédominance des taxes au sacs
	Commune d'Oron	/	Conseiller municipal	Commune ayant été pionnière dans la mise en place la taxe au poids (minoritaire en Suisse)
	Commune de Renens	Service gestion urbaine – développement durable	Responsable environnemental	Commune ayant mis en place la taxe au sac, avec beaucoup de mesures d'accompagnement et de communication
Cas d'étude n°2 : <b>Canton du Valais</b>	Canton du Valais	Service de l'environnement	Chef du groupe déchets et sols	Canton dont les communes sont passées progressivement à la TI, avec une généralisation en 2018
	Antenne Région Valais Romand		Directeur	Région dont la quasi-totalité des 63 communes ont mis en place la taxe

Cas d'étude	Structure	Service	Fonction de la personne enquêtée	Contexte par rapport à la TI
			<i>(Entretien conjoint avec le Canton)</i>	au sac avec un système harmonisé en 2018
	Commune de Monthey	Service Infrastructures, Mobilité & Environnement	Chef du service	Commune qui a dû revoir son nouveau règlement de gestion des déchets concernant la TI suite à un référendum d'opposition
Cas d'étude n°3 : <b>Canton de Genève</b>	République et Canton de Genève	Office cantonal de l'environnement - Secteur déchets au service de géologie, sols et déchets	Chef du secteur déchets	Seul canton suisse qui n'applique pas la tarification incitative : privilégie la sensibilisation et l'accompagnement

Ces acteurs représentent trois échelons différents : canton, périmètre de gestion des déchets, commune. L'échelon « périmètre » est une particularité de certains cantons suisse qui concerne ici le SADEC (canton de Vaud) et l'Antenne région Valais romand (canton du Valais). Ces structures sont chargées d'appuyer les communes dans la gestion de leurs déchets et d'œuvrer à harmoniser celle-ci. Les périmètres ne gèrent pas eux-mêmes les déchets.

- **Acteurs interrogés en Italie**

6 entretiens et visites d'acteurs ont été effectués en Italie dont 5 sur la ville de Parme. Ce terrain a en effet été privilégié car la ville de Parme présente des caractéristiques similaires à celles de collectivités françaises qui, aujourd'hui, apparaissent parfois réticentes à mettre en place la tarification incitative, notamment eu égard à la densité des centres-villes. Le nombre de personnes interrogées lors d'un même entretien était parfois élevé :

Tableau 10. Acteurs interrogés en Italie.

Cas d'étude	Contexte par rapport à la TI	Structure	Personnes ou services rencontrés
Cas d'étude n°1 : <b>Parme</b>	Ville densément peuplée qui a instauré la tarification incitative avec un fort portage politique. Elle a également mis en place beaucoup de mesures concomitantes pour réduire les ordures ménagères résiduelles (que ce soit en termes de collecte, de prévention ou de communication auprès des usagers) et est parvenue à un taux d'OMR de 105 kg/hab/an en 2017.	Ville de Parme	Adjoint au Maire en charge de l'environnement et de la mobilité, de 2012 à 2017
		IREN (Société à capital mixte qui gère la collecte et le traitement de déchets à Parme)	Les services techniques d'IREN dont : la chargée de communication, la personne en charge de la facturation, deux techniciens et une personne du service sensibilisation auprès des jeunes.
		Aldo CAFFAGNINI, gérant d'hôtel et ancien président de l'association GCR, qui s'est mobilisée à partir de 2006 contre la construction d'une usine d'incinération	
		Coopérative « Signo Verde » (activités de collecte des déchets, de réparation, de compostage collectif)	Trois dirigeants de la coopérative
		Campus Giocampus (passage important pour la sensibilisation des jeunes)	Le directeur du campus et deux professeurs
Cas d'étude n°2 : <b>Borgotaro</b>	Commune de la province de Parme qui ne voit pas l'utilité de passer à la tarification incitative	Commune de Borgotaro	Maire

Ces acteurs sont très divers par leur statut, cette diversité permettant d'apporter un regard global sur la tarification incitative et plus généralement sur la prévention et la gestion des déchets dans la ville de Parme en croisant le regard d'acteurs clés.

### 5.3.3. Méthodologie de réalisation et restitution des enquêtes

Pour chacun des 2 terrains, un enquêteur du groupement TI AMO s'est déplacé sur place pendant une semaine, les créneaux d'entretiens ayant été préalablement fixés par mail et téléphone. Pour l'enquête de terrain en Italie, l'enquêteur a été accompagné d'Enzo Favoino, un professionnel de la gestion des déchets qui a fait office de traducteur.

Les échanges ont suivi une trame d'entretiens semi-directifs, permettant aux enquêtés de développer leur discours de façon relativement libre et à l'enquêteur de s'assurer que certains points prédéfinis soient abordés. Toutefois, en raison des nécessités de traduction, les entretiens en Italie n'ont pas tout à fait suivi le déroulé « habituel » d'entretiens semi-directifs.

Les enquêtés ont souvent pris soin d'expliquer aux enquêteurs des modalités de fonctionnement propres à leur pays ou à leur canton (en termes de gestion des déchets ou plus largement de conduites de politiques publiques). Par ailleurs, certains enquêtés se sont appuyés sur des documents, voire ont projeté et commenté des supports de présentation. En Italie, certains entretiens ont également été complétés par des visites de site avec les enquêtés.

La manière dont les enquêtes de terrain à l'international se sont déroulées diffère donc à plusieurs points de vue des enquêtes de terrain en France menées dans le cadre du volet 3 du projet TI AMO (pour lesquels des entretiens semi-directifs plus « classiques » ont été réalisés). C'est pourquoi les modalités de restitution diffèrent également. Pour les enquêtes de terrain en Suisse et en Italie, nous n'avons pas fait de comptes-rendus d'entretiens mot à mot (comme pour la France) mais plutôt des rapports de visite mis en contexte et structurés selon des points saillants, dans un ordre qui ne suit pas forcément celui du déroulé de l'entretien.

## 5.4. L'Allemagne

### 5.4.1. La tarification incitative en Allemagne dans les grandes lignes

La tarification incitative n'est pas obligatoire en Allemagne. Cependant, plusieurs lois ont favorisé son instauration. La loi économie circulaire et déchet de 1994 donne la priorité à la valorisation des déchets et favorise le recyclage par le biais d'une économie circulaire. De plus, l'interdiction du stockage des déchets valorisables et le manque de capacité de stockage ont également poussé la mise en place de la tarification incitative à partir de la fin des années 80 (ADEME et al., 2017).

Avant l'existence de cette tarification, la gestion des déchets était financée par une taxe forfaitaire qui variait en fonction de la superficie de l'habitation ou du terrain et la composition du ménage. Elle est actuellement financée par une combinaison entre une taxe de base et une taxe proportionnelle basée sur le volume, le nombre de levées et/ou le poids. Cette taxe ne peut pas couvrir plus de 100% des coûts de la gestion des déchets. L'exonération de la tarification incitative pour certains ménages suivant des critères sociaux existe dans certaines communes (ADEME et al., 2017).

Suite à la mise en place de la tarification incitative, la quantité d'OMR est passée de 219 kg/hab. en 2000 à 175 kg/hab. en 2014. La plupart des communes qui collectent les déchets ménagers en porte-à-porte (plus de 95%) utilisent des bacs, pour sécuriser et protéger la santé des riverains. L'installation de points d'apport pour divers flux de déchets et de consignes pour certains emballages a favorisé le tri. Sur les territoires urbains, comme à Munich, il a été observé que la tarification incitative au volume peut favoriser le développement de la collecte séparée. Les tarifications incitatives à la pesée et à la levée peuvent quant à elles conduire à une forte baisse de la quantité d'OMR, comme sur l'arrondissement d'Aschaffenburg (ADEME et al., 2017).

Des sanctions peuvent être infligées sous forme d'amendes en cas de non-respect des pratiques (ADEME et al., 2017).

### 5.4.2. Panorama de la littérature sur la tarification incitative en Allemagne

- Livres

A une époque où la tarification incitative est encore peu développée en Allemagne, PHILIPP (1993) l'aborde indirectement dans un livre d'introduction aux techniques et au cadre réglementaire entourant différents enjeux de gestion environnementale. En effet, il note que la contribution des ménages au financement de la gestion des déchets est indépendante du poids et du contenu de leur poubelle, par opposition au principe de « dépendance à la consommation » en vigueur pour d'autres services environnementaux comme l'eau ou l'électricité. Pour suivre le même principe, la tarification de la gestion des déchets devrait selon lui dépendre du volume des poubelles.

SCHMIDT publie en 1995 un livre sur la tarification incitative de la gestion des déchets et de l'assainissement pendant que celle-ci est en train de se développer en Allemagne. Ce sujet est alors beaucoup discuté. L'auteur aborde la naissance de l'expression « Verursachergerechtigkeit », qui correspond au principe pollueur-payeur, avec une idée de justice (le terme de « pollution » n'apparaît pas dans l'expression). Son livre a vocation à aider les décideurs dans la définition des nouveaux systèmes tarifaires.

Dans un ouvrage collectif consacré aux « nouveaux défis » qui se posent aux communes, [BRUNTON et MEYER \(1996\)](#) abordent de manière générale la question des taxes basées sur le principe pollueur-payeur (« verursachergerechte Gebührengestaltung »). Ils distinguent d'une part « l'objet » de ces taxes (la pollution) et d'autre part leur « sujet » (le pollueur) et cette distinction les amène à analyser successivement les enjeux qui entourent la construction de l'échelle des coûts (liée à l'objet de la taxe) et de la structure tarifaire (liée au sujet de la taxe). La tarification incitative du service de gestion des déchets n'est pas spécifiquement abordée.

A la même époque, [SCHIMMELPFENG et GESSENICH \(1997\)](#) publient un livre consacré aux nouvelles réglementations et aux nouveaux défis sur l'économie circulaire et la gestion des déchets. La tarification incitative fait partie des sujets abordés.

Dans un livre sur les instruments des politiques environnementales et le droit qui encadre l'économie des déchets, [BÖHM \(1998\)](#) aborde différents enjeux entourant la tarification incitative du service public de gestion des déchets (ainsi que celle du service d'assainissement), notamment ce qui concerne la couverture des coûts et la « proportionnalité » du tarif. Des éléments sur les réactions des ménages face à l'évolution des coûts sont mentionnés.

Plus récemment, [MEIER \(2013\)](#) a abordé la tarification incitative dans un essai sur les relations juridiques entre locataires et prestataires de services par rapport à la fourniture de services environnementaux. Différents systèmes mis en place par les collectivités pour la collecte des déchets sont présentés et leurs avantages et inconvénients sont comparés, y compris en termes d'incitativité aux pratiques de prévention.

- **Articles scientifiques**

Deux publications scientifiques déjà identifiées pour l'état de l'art bibliographique du projet TI AMO (cf.3) concernent l'Allemagne.

[BILITEWSKI \(2008\)](#) présente des expériences allemandes pour plaider à l'étranger pour la mise en œuvre de systèmes incitatifs « modernes » comprenant une part de prix variable calculée grâce à des solutions électroniques permettant l'identification des ménages et des poubelles, et grâce à la connaissance précise des coûts réels (et notamment la répartition coûts fixes / coûts variables). Il présente les modèles de paiement existants avec les facteurs à prendre en compte et les critères de choix, puis expose les avantages et inconvénients de chacun.

[MORLOK et al. \(2017\)](#), quant à eux, examinent sous quelles conditions la mise en œuvre de mesures incitatives constitue une « pratique de gestion environnementale exemplaire ». La démonstration s'appuie sur le cas du Comté allemand d'Aschaffenburg qui a mis en œuvre un système de collecte des recyclables performant et une tarification au poids en 1997, qui bénéficient d'un soutien fort de la population, laquelle fait preuve d'une conscience environnementale élevée. L'analyse porte sur les tonnages de déchets produits par type de déchets et sur les coûts de gestion par poste, et ce sur une période plus longue que précédemment.

- **Rapports et documents des pouvoirs publics, de leurs groupements et mandataires**

### ***A l'échelle fédérale***

Le Ministère allemand de l'Environnement a publié en 2013 un programme de prévention des déchets ([Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit, 2013](#)) où la mise en place de la tarification incitative (« verursachergerechten Abfallvermeidungsgebühren ») est présentée comme l'une des mesures à mettre en œuvre pour atteindre les objectifs fixés. Son impact sur la sensibilisation des citoyens est souligné. Le taux de couverture des habitants par la tarification incitative est listé parmi les indicateurs à suivre pour apprécier les efforts de prévention.

### ***A l'échelle des Länder***

Dans le rapport d'activité 1998 du BKPV ou Bayerischer Kommunalen Prüfungsverband (une association indépendante de communes bavaroises), un chapitre est consacré à la tarification incitative ([HILLER, 1998](#)). Les grands principes qui entourent la tarification incitative sont détaillés et mis en contexte. Sont successivement abordées les questions de l'introduction de la tarification incitative, de la couverture des coûts et de la construction du tarif. Ces sujets sont également abordés dans le rapport d'activité 2000 du BKPV ([LOTTNER, 2001](#)).

Le 5 avril 2000, un séminaire à l'initiative du service bavarois pour la protection de l'environnement s'est tenu à Augsburg (Bavière) sur la tarification incitative, et plus spécifiquement sur la définition des parts fixe et variable du tarif. Le compte-rendu de ce séminaire est disponible et les témoignages des différents intervenants (acteurs institutionnels de différents arrondissements, notamment en Bavière) y sont rapportés ([BLfU, 2000](#)).

Ces documents permettent de comprendre 3 grands principes qui encadrent les taxes (« Gebühren »), de manière générale, en Allemagne :

- Le principe de couverture des coûts (« Kostendeckungsprinzip ») : l'utilisation des taxes perçues doit être transparente et équivalente aux montants perçus.
- Le principe d'équivalence (« Äquivalenzprinzip ») : l'utilisation des taxes doit correspondre à ce sur quoi elles sont perçues, ou ne pas s'en éloigner de façon déraisonnable.
- Le principe pollueur-payeur (« Verursacherprinzip ») : il est possible d'indexer les taxes sur les quantités de déchets.

La tarification incitative telle qu'elle s'est développée en Allemagne respecte ces 3 principes grâce à la combinaison de deux parties dans la taxe : la part variable (« Leistungsgebühr ») dépend de la quantité de déchets collectés (qu'elle soit basée sur le poids, le volume et/ou le nombre de levée) et permet de respecter le principe pollueur-payeur, et la part fixe ou « taxe de base » (« Grundgebühr ») facilite le respect des principes de couverture des coûts et d'équivalence.

### **A l'échelle des municipalités**

L'entité en charge de la gestion des déchets sur la ville de Hamm (Rhénanie du Nord-Westphalie) a réalisé une note sur la gestion des déchets et la facturation du service ([ASH, 2008](#)). Les fondements juridiques de la tarification du service à l'usager en fonction de la quantité de déchets produite y sont présentés. Le caractère à la fois équitable et incitatif de ce fonctionnement est souligné. S'ensuivent des considérations sur le choix par les usagers des volumes de récipients adéquats et la possibilité de créer une « communauté des déchets » avec ses voisins.

Un support de présentation édité par la ville de Kitzingen, en Bavière ([Landratsamt Kitzingen, 2008](#)) présente les résultats d'une expertise sur l'évolution du financement de la gestion des déchets et, plus spécifiquement, la mise en place de la tarification incitative. Les aspects techniques et financiers du nouveau système proposé sont détaillés. Des simulations tarifaires des conséquences à l'échelle des ménages sont présentées. Les avantages et risques pour la collectivité sont analysés, en s'appuyant sur des retours d'expérience de techniques mises en place dans d'autres municipalités.

Lors d'un atelier de travail sur la prévention des déchets, le consultant [REICHENBACH \[année inconnue\]](#) a témoigné sur les bonnes pratiques liées à la tarification incitative dans la Saxe et à Dresden. La présentation commence par des éléments généraux sur la tarification des déchets en Allemagne et se poursuit par une vision du déploiement de la tarification incitative en Saxe, les enjeux associés et le retour d'expérience de Dresden. L'intervenant conclut que la tarification incitative est performante mais doit faire l'objet d'une politique publique globale et soutenue.

Plusieurs articles de presse sur la mise en place de la tarification incitative à l'échelle des municipalités ou des arrondissements.

Sur un site internet dédié à la ville de Zwickau (Saxe), un article évoque la mise en place de la tarification incitative dans la municipalité ([Der Zwickauer, 2006](#)). L'auteur est critique vis-à-vis des conteneurs pucés mis en place : ses arguments portent sur des éléments liés au contexte politique de la ville et sur l'inégalité du système, notamment par rapport aux citoyens vivant en habitat collectif et ceux qui sont susceptibles de pratiquer des dépôts sauvages.

Dans un article écrit en 2013 pour le journal *Rhein-Zeitung*, [KAHL](#) rapportait que l'arrondissement de Mayen-Koblenz avait la volonté de mettre en place pour l'année suivante un principe de tarification incitative. Il citait des élus conservateurs (parti CDU) affichant une volonté d'aller vers les citoyens pour leur expliquer la démarche et les convaincre. Ces élus souhaitaient également mettre en place un « bonus » pour les familles dans le calcul du tarif.

Dans le journal *Hessische Niedersächsische Allgemeine*, [LUDWIG \(2014\)](#) relatait que malgré la méfiance initiale des habitants vis-à-vis de la tarification incitative sur la ville de Kassel, celle-ci a été un grand succès. Après quelques mois, les habitants ont en effet reconnu qu'ils peuvent réduire leurs coûts de gestion des déchets en triant mieux.

Dans un article écrit pour le *Neue Ruhr Zeitung*, [SEELHOFF \(2015\)](#) présente le système de tarification incitative mis en place à Moers (Rhénanie-du-Nord-Westphalie). Il note que la nouvelle grille tarifaire validée par les élus aura pour conséquence de rendre le service moins cher pour les célibataires et « petits foyers », et plus cher pour les entreprises.

Enfin, [KLAABEN](#) a écrit en 2017 un article sur la tarification incitative à Wernigerode (Saxe-Anhalt) pour le *Süddeutsche Zeitung*. Il rapporte que le système ne faisait pas l'objet d'un grand enthousiasme de la part des citoyens au départ. Il est observé que la quantité de déchets est réduite grâce à ce système et que les habitants trient davantage, mais qu'ils relâchent souvent leurs efforts au bout d'un certain temps et font des erreurs de tri.



### 5.4.3. Éléments bibliographiques sur l'acceptabilité de la tarification incitative en Allemagne

- Effets escomptés et observés de la tarification incitative sur les comportements des usagers

#### *Avantages recherchés de la tarification incitative sur le rapport des ménages au service public de gestion des déchets*

REICHENBACH [année inconnue] évoque différentes raisons de mettre en place la tarification incitative en distinguant le point de vue de la collectivité et celui du citoyen. Pour la collectivité, il liste 5 avantages : amener des économies, récompenser les usagers consciencieux, harmoniser les performances de collecte selon le type d'utilisateur, augmenter les revenus de la collectivité (en s'assurant que tous les usagers paient pour les services rendus) et optimiser la collecte. S'y ajoutent les trois avantages du « point de vue du citoyen » : la réduction des charges financières, l'équité de traitement et la transparence de la facturation.

Certaines municipalités mettent également en avant qu'au-delà de permettre une économie des coûts de gestion des déchets pour la collectivité, le principe de la tarification incitative permet aux ménages d'économiser de l'argent individuellement. Ainsi, le support de présentation diffusé par la ville de Kitzingen en Bavière (Landratsamt Kitzingen, 2008) affirme que toute personne qui réduit et trie « résolument » ses déchets voit sa facture baisser. Certains journalistes communiquent également en ce sens (SEELHOFF, 2015).

L'avantage en termes de transparence est également pointé par LOTTNER (2001) et représente un axe à développer pour le service bavarois de protection de l'environnement, qui présente la comptabilité analytique comme une première étape vers cette transparence (BfLU, 2000). La comptabilité analytique est d'ailleurs incontournable pour établir une grille tarifaire adéquate respectant à la fois principe pollueur-payeur et la couverture des coûts (assortie du « principe d'équivalence »). Certaines collectivités ont dû revoir leurs tarifs à la hausse pour couvrir les coûts du service suite à la mise en place de la tarification incitative.

#### *Conséquences positives et négatives de la tarification incitative sur les comportements*

Selon le Ministère allemand de l'Environnement (Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit, 2013), la tarification incitative (« verursachergerechte Entsorgungskosten ») exerce un « effet prix » sur les ménages qui les pousse à adopter des pratiques de tri mais aussi de prévention des déchets. L'effet incitatif d'une taxe dépendant de la quantité de déchets avait déjà été mis en avant par PHILIPP (1993), pour qui le « consommateur doté d'une conscience environnementale » est motivé financièrement avec un tel système.

L'effet sur le tri est bien observé sur les collectivités ayant mis en place la tarification incitative, comme à Dresde, où le coût de gestion des déchets a baissé suite à la mise en place de la tarification incitative couplée à des mesures d'amélioration de la collecte (REICHENBACH [année inconnue]). L'effet conjoint sur la diminution des ordures ménagères résiduelles et l'augmentation du tri a aussi été observé en Bavière (BAFU, 2000). Quant à l'effet sur la réduction à la source, il est rapporté par MORLOK et al. (2017) : selon eux, la tarification incitative a entraîné une baisse des déchets résiduels de 84 kg/hab./an sur le comté de Aschaffenburg entre 1995 et 2000, dont 50 kg/hab./an liés à la réduction à la source.

Le Ministère de l'Environnement précise toutefois qu'il convient d'être vigilant à ce que la mise en place de la tarification incitative ne se traduise pas par des dépôts sauvages (BfLU, 2000). LOTTNER (2001) soulève également le risque que des ménages adoptent des comportements « indésirables ». Les dépôts inappropriés dans les bacs destinés à la collecte des recyclables font partie des comportements indésirables qui sont parfois observés, à Wernigerode par exemple (KLAASSEN, 2017). Le service bavarois de protection de l'environnement indique quant à lui que des comportements tels que les dépôts sauvages, le brûlage dans les cheminées ou le tourisme des déchets n'ont pas été observés dans l'arrondissement de Kronach (BfLU, 2000).

Le risque de dépôts sauvages est mentionné dans le support de présentation sur la tarification incitative édité par la ville de Kitzingen (Landratsamt Kitzingen, 2008) mais les auteurs rapportent que les retours d'expérience d'autres collectivités permettent clairement d'écarter ce risque, pourvu qu'une « palette complète » de solutions de gestion des déchets soit mise en place (ce qui est le cas à Kitzingen) et qu'une taxe de base identique pour tous soit instaurée (avec des possibilités d'exemption). Les dépôts d'ordures ménagères résiduelles dans la poubelle de biodéchets peuvent également être évités grâce à des ajustements techniques et des avertissements.

- Perception de la tarification incitative par les ménages

La tarification de la gestion des déchets suivant le principe pollueur-payeur semble bien acceptée en Allemagne depuis longtemps. Les témoignages de plusieurs acteurs qui sont intervenus lors du séminaire organisé par le service bavarois pour la protection de l'environnement (BfLU, 2000) vont dans ce sens. Ainsi, dans l'arrondissement de Kronach (Bavière), la réflexion sur la tarification incitative date de 1976. Elle a été mise en œuvre en 1994 et « relativement vite acceptée » (BfLU, 2000) après une courte période d'adaptation à la réduction des fréquences de collecte. Selon SCHMIDT (1995), la demande d'une tarification de l'élimination des déchets (et de l'assainissement) basée sur le principe pollueur-payeur est devenue

forte en Allemagne au début des années 1990, dans un contexte d'augmentation importante des redevances entraînant des discussions au niveau des habitants, des administrations, des spécialistes et de la presse.

Un « manque d'enthousiasme » initial des citoyens vis-à-vis de la tarification incitative est rapporté sur certaines collectivités (BLFU, 2000 ; KLAABEN, 2017). Ces réticences peuvent être liées au fait que lorsqu'elle n'est pas mise en place, les citoyens ne sont pas forcément conscients qu'ils paient déjà pour la gestion des déchets. Cela a par exemple été le cas à Wernigerode selon le directeur commercial d'une coopérative immobilière qui a observé les conséquences de l'introduction de la tarification incitative (KLAABEN, 2017).

BÖHM (1998) rapporte que des études ont montré que les citoyens sont très sensibles à ce que cela leur « coûte » personnellement de faire des efforts supplémentaires pour réduire leurs déchets, mais beaucoup moins sensibles à une augmentation des coûts de gestion des déchets en tant que tels. Cela s'explique selon lui par le fait que les coûts de gestion des déchets représentent une part très faible du budget des ménages.

L'idée selon laquelle les citoyens qui veulent davantage de services doivent accepter de payer plus pour ces services est évoquée par un élu (membre du parti conservateur CDU) de l'arrondissement de Mayen-Koblenz (KAHL, 2013). Allant dans ce sens, l'un de ses collègues estime que l'information des usagers doit faire l'objet d'efforts soutenus.

Parallèlement, certains citoyens attaquent en justice des règlements de collecte parce qu'ils estiment que leur contribution à certains services est illégitime. Ainsi, à Augsburg, le tribunal fédéral a tranché en faveur d'un citoyen qui estime que la collectivité lui demandait injustement une contribution financière pour des services dont il ne bénéficiait pas – en l'occurrence, il s'agissait de l'élimination des boues d'épuration et de l'incinération des déchets hospitaliers (BLFU, 2000).

- **Facteurs d'acceptabilité de la tarification incitative**

La littérature fait ressortir plusieurs facteurs susceptibles de favoriser l'acceptation de la tarification incitative en Allemagne. Au-delà du type de tarification incitative et de la structure tarifaire, ces facteurs concernent l'échelle tarifaire appliquée aux différentes catégories d'usagers (avec prise en compte de la « taille » des ménages et de la typologie d'habitat). Les mesures mises en place parallèlement à la tarification incitative et l'évolution des coûts suite à sa mise en place sont également susceptibles de jouer sur l'acceptabilité.

#### ***Le type de tarification incitative et la structure tarifaire***

La perception de l'acceptabilité peut différer selon le type de tarification incitative. Ainsi, d'après les auteurs du support de présentation sur la tarification incitative édité pour la ville de Kitzingen (Landratsamt Kitzingen, 2008), la tarification au nombre de levées du bac ne pose pas de problème d'acceptabilité, « contrairement à la taxe au poids ». Les auteurs soulignent d'ailleurs, dans une autre partie du support de présentation, que les bacs pucés permettant la tarification à la levée n'ont « rien à voir » avec une pesée des déchets.

L'article publié par Der Zwickauer (2006) invite quant à lui à confirmer l'intérêt d'inclure tout de suite une part forfaitaire dans le tarif. En effet, selon l'auteur, la ville de Zwickau avait dans un premier temps mis en place une tarification incitative entièrement basée sur une taxe variable, mais celle-ci n'étant pas « rentable », elle a dû ajouter une part fixe dans un second temps, ce qui a suscité une opposition de citoyens appuyés par des « politiciens populistes ».

L'inclusion d'un « tarif minimum » peut aussi changer la donne. Ainsi, à Kassel, les locataires étaient au départ, méfiants par rapport à la tarification incitative mais ils ont fini par accepter le système une fois celui-ci mis en place, ce qui peut être lié à une prise de conscience sur leur possibilité de réduire le montant de leur taxe en triant mieux, mais aussi au fait qu'ils se sont rendus compte qu'ils payaient de toute façon un service minimum (LUDWIG, 2014).

#### ***L'échelle tarifaire appliquée aux différentes catégories d'usagers***

L'un des facteurs favorisant l'acceptabilité de la tarification incitative est d'adapter la grille tarifaire en définissant un échelonnement du tarif par « unités de ménage » (LOTTNER, 2001), ce qui a pour conséquence que les « familles nombreuses » paient proportionnellement moins. Pour les usagers du service qui ne sont pas des ménages, les différences de tarif peuvent être traduites en « unités de ménage » en fonction, par exemple, de la surface des bureaux ou du nombre de lits pour les hôpitaux, EHPAD et lieux d'hébergement (BLFU, 2000).

L'article publié par Der Zwickauer (2006) évoque des « injustices entre les citoyens » liées à des différences de tarifs appliquées en fonction des typologies d'habitat à Zwickau, ces différences de tarifs étant elles-mêmes dues à des modalités de collecte différentes. L'auteur ne détaille pas la nature des injustices perçues, qui n'ont vraisemblablement pas favorisé l'acceptabilité de la tarification incitative dans cette commune où il y a eu des oppositions.

Selon MEIER (2013), le manque d'efforts de prévention et de tri des locataires n'est pas toujours causé uniquement par un défaut de conscience environnementale, mais est souvent lié aussi à une répartition injuste des charges entre les locataires

– particulièrement dans les grands immeubles. En effet, il arrive souvent que les locataires soient réunis dans une « communauté des déchets » empêchant le respect du principe pollueur-payeur.

Selon le service bavarois de protection de l'environnement (BLFU, 2000) et selon LOTTNER (2001) (qui avancent mot pour mot les mêmes idées), les citoyens perçoivent également comme des « améliorations » du système le fait d'établir une facture séparée pour les ordures ménagères résiduelles, la possibilité de choisir la taille de son conteneur ou encore l'octroi de conteneurs moins volumineux aux « petits ménages ».

### **Les mesures mises en place parallèlement à la tarification incitative**

Dans son support mis à disposition des habitants sur la tarification incitative, la ville de Kitzingen (Landratsamt Kitzingen, 2008) détaille les mesures mises en place parallèlement pour favoriser le tri (collecte des biodéchets en été par exemple) et évoque une « gamme complète de services de gestion des déchets » ; il est probable que ces mesures sont perçues par la municipalité comme susceptibles de favoriser l'acceptabilité du dispositif.

Dans le même sens, REICHENBACH [année inconnue] évoque les efforts de collecte séparée intensifs et « user-friendly » comme des clés de succès de la mise en place de la tarification incitative, au même titre que l'information et « l'éducation » des usagers. Selon le consultant, la tarification incitative doit être une pièce d'un panel de solutions plus large orienté vers l'environnement, et peut sous cette condition permettre d'atteindre des objectifs ambitieux.

### **L'évolution des coûts**

Sans faire de lien explicite avec les enjeux d'acceptabilité, LOTTNER (2001) estime que les augmentations de coûts suite à la mise en place de la tarification incitative doivent être justifiées par des faits et ne pas être arbitraires. Dans les faits, certaines collectivités ont connu des déficits suite à la mise en place de la tarification incitative et ont dû compenser cela par des augmentations des montants de la taxe (BLFU, 2000).

Ces déficits ne sont pas forcément liés uniquement à la tarification incitative mais peuvent être dus à des facteurs concomitants comme de coûteux projets d'infrastructures de traitement. Ce fut par exemple le cas dans l'arrondissement de Weilheim-Schongau (Bavière), où une hausse drastique de la grille tarifaire a suscité de vives protestations et des actions en justice qui ont abouti à l'annulation de cette grille tarifaire. Des « règles spéciales » avaient été mises en place pour les familles avec des enfants en bas âge mais ces règles étaient loin de compenser la hausse des coûts supportée par ces familles (BLFU, 2000).

#### **Synthèse sur l'Allemagne**

- La tarification incitative découle du principe pollueur-payeur, sous-entendu dans les termes allemands qui la désignent (comme « Verursachergerechte Müllgebühren »). Elle est montée en puissance dans les années 1990, avec l'idée d'appliquer conjointement ce principe aux déchets et à l'assainissement.
- La tarification incitative n'est pas obligatoire mais s'est généralisée du fait d'un contexte règlementaire favorable (interdiction du stockage notamment).
- La possibilité pour les ménages de réaliser des économies, l'équité du système et la transparence qu'elle implique sur les coûts de gestion des déchets sont des avantages avancés par les acteurs.
- Le risque de dépôts sauvages est pointé, mais ceux-ci semblent peu développés. L'instauration d'une taxe de base et/ou d'un nombre minimum de levées automatiquement incluses, tout comme la mise en place de mesures concomitantes favorisant le tri, permettent de prévenir ce risque.
- La tarification incitative semble bien acceptée par les ménages malgré des réticences initiales liées à la méconnaissance des coûts de gestion des déchets. Dans certains cas, des habitants ont été en demande de ce système de tarification, dans un contexte d'augmentation des coûts de la redevance dans les années 1990.
- Les habitants perçoivent favorablement les grilles tarifaires adaptées aux différentes catégories d'usagers, tenant compte notamment des « familles nombreuses ». Ils sont également plus susceptibles d'accepter la tarification incitative si les coûts n'augmentent pas trop souvent ou trop abruptement.
- Dans l'habitat collectif, le manque d'individualisation des bacs (existence de « communautés de déchets ») est un frein.
- Ces conclusions demanderaient à être affinées compte tenu du caractère ancien de certaines sources bibliographiques (beaucoup datent des années 2000) et du fait que l'Italie et la Suisse ont été privilégiées pour les enquêtes de terrain

## 5.5. La Belgique

### 5.5.1. La tarification incitative en Wallonie dans les grandes lignes

La tarification incitative n'est pas obligatoire en Wallonie. Cependant, une série de mesures fiscales inspirées du principe pollueur-payeur ont poussé toutes les communes de la région à la mettre en œuvre : taxe « prélèvement-sanction » de 1999 sur certains déchets ménagers, taxe sur le stockage et sur l'incinération des déchets de 2007, arrêté « coût-vérité » du 5 mars 2008. Le principe de « coût-vérité » est un principe selon lequel la totalité des dépenses de gestion des déchets d'une commune doit être couverte par une ressource issue des déchets ménagers. La commune fait donc payer l'ensemble du coût de la gestion aux ménages (ADEME et al., 2017).

La tarification incitative recouvre entre 95 et 110 % des coûts réels nets supportés par le service public de gestion des déchets des communes. Cette taxe est composée d'une part fixe déterminée par les communes (taille du ménage, résidence principale ou secondaire...) et d'une part variable portant sur le nombre et le volume de sacs payants, le nombre de levées ou le poids des déchets collectés dans les conteneurs ou dans les duo-bacs à puce utilisés par le ménage. Des déductions de la taxe peuvent être effectuées en fonction de critères sociaux, comme le nombre de personnes dans le ménage, l'âge ou le niveau de revenus (ADEME et al., 2017).

Suite à la mise en place de la tarification incitative, la quantité d'OMR est passée de 285 kg/hab. en 1957 à 144 kg/hab. en 2015 dans l'ensemble du territoire wallon. Plus d'un quart des communes urbaines et semi-urbaines sont passées en conteneur ou en duo-bacs à puce entre 2002 et 2014. Concernant les communes rurales, l'introduction de la collecte séparée des biodéchets a également développé l'usage des duo-bacs et conteneurs à puce, aux dépens de la collecte en sacs. Plusieurs autres territoires en apport volontaire implantent actuellement des conteneurs enterrés pour les OMR et les biodéchets avec un contrôle par badge individuel (ADEME et al., 2017).

Des mesures sont mises en place pour lutter contre les comportements inciviques. Ainsi, un décret de juin 2008 prévoit des sanctions sous forme d'amendes pour les déchets jetés sur la voie publique et pour les sacs déposés dans les poubelles publiques. Par ailleurs, la gratuité des déchèteries est limitée à une certaine quantité apportée et dépend du type de déchets (ADEME et al., 2017).

### 5.5.2. Panorama de la littérature sur la tarification incitative en Belgique

- **Publications scientifiques**

Trois publications scientifiques ont été identifiées sur la région de Wallonie. Ces écrits abordent plusieurs aspects de la tarification incitative.

La première est un travail de fin d'études en Gestion de l'Environnement publié par LE ROI (2001-2002). Il effectue une analyse sur la gestion des déchets ménagers en Belgique et compare les différentes politiques entre la Belgique et l'Europe en matière de gestion des déchets. Il évoque également les instruments économiques et réglementaires qui existent en région Wallonie. La seconde partie de son rapport est une étude de cas sur la gestion des déchets ménagers de la commune de Gembloux. Les différents modes de gestion mis en place pour chaque flux de déchets ainsi que l'évolution des quantités de déchets collectées au fil des années y sont présentés. Cette étude de cas se termine par une analyse économique et financière de la gestion des déchets de Gembloux.

DUMONT (2010) a écrit un ouvrage sur le droit wallon relatif aux déchets. L'auteure introduit les objectifs et les principes généraux de la politique régionale des déchets ainsi que les acteurs de cette politique. Elle présente également des éléments sur les règles générales, sur le coût de la gestion des déchets et la surveillance et les sanctions en cas d'incivité.

La revue *Regards économiques* (2013) compare les performances de collecte des ordures ménagères brutes<sup>16</sup> (OMB) en matière de coûts pour différents modes organisationnels (régie, délégation à une intercommunale ou au secteur privé) et pour différents modes de collectes (conteneurs à puce et sacs payants) tout en apportant des explications aux différences rencontrées. Selon cette étude, une organisation avec une délégation hybride « intercommunale-privé » de la collecte des OMB est le mode choisi par près de la moitié des communes alors qu'il s'agit du plus coûteux. Les deux autres types d'organisation, à savoir la collecte en régie publique et la délégation au privé, ont un coût comparable. L'instauration d'une collecte d'OMB avec des conteneurs à puce permet d'obtenir une diminution importante du volume des déchets résiduels et a peu d'impacts sur le coût pour les habitants. C'est le seul mode de collecte qui est à la fois bénéfique pour les habitants et pour l'environnement. En revanche, le coût moyen des déchets par habitant est quasiment équivalent entre la collecte au sac payant et la collecte au conteneur à puce.

---

<sup>16</sup> Les OMB correspondent aux ordures ménagères collectées provenant de la collecte sélective des organiques en porte-à-porte.

- **Rapports des pouvoirs publics**

#### *Dans la région de Wallonie*

Six rapports des pouvoirs publics ont été trouvés sur la région de Wallonie. Cinq d'entre eux ont été réalisés par le groupe [COMASE Management Consulting \(2009-2010\)](#) à la demande du service public de Wallonie, qui lui-même apporte son expertise au gouvernement wallon et met en place les missions d'intérêt général confiées par le gouvernement.

L'objectif des cinq études de [COMASE Management Consulting \(2009-2010\)](#) était d'analyser la conformité des règlements de police, des règlements-taxe et des déclarations communales par rapport à l'Arrêté du Gouvernement Wallon (AGW) du 5 mars 2008 et à la législation en matière de déchets. Chaque article de l'AGW est examiné et des recommandations sont faites pour les communes et la région de Wallonie.

Ces études font ressortir un manque d'information global dans ces règlements sur divers sujets :

- Définitions des divers types de déchets ;
- Notions de service minimum et services complémentaires ;
- Fractions de déchets (au nombre de 16) soumis à obligation de reprises par les communes ;
- Service de gestion de déchets collectés identifié ;
- Déchets repris dans les parcs à conteneurs et emplacement de ces parcs ;
- Couverture des taxes forfaitaire et variable ;
- Mise en place de mesure de prévention pour récompenser les ménages réduisant à la source leurs déchets ;
- Montants des amendes en cas d'infraction ;
- Etc.

Le groupe [COMASE Management Consulting \(2009-2010\)](#) présente un règlement de police type et un règlement-taxe type afin d'uniformiser les réglementations dans toutes les communes wallonnes et d'avoir toutes les informations dans ces documents. Des recommandations sont faites auprès de la région Wallonie sur l'ambiguïté, dans l'AGW du 05 mars 2008, dans le choix des ménages pouvant bénéficier de mesures sociales et sur l'éclaircissement des besoins en matière de documents pour informer et communiquer auprès des ménages.

Le mécanisme de coût-vérité est également abordé. Pratiquement toutes les communes ont un taux de couverture du service public de gestion des déchets compris dans la fourchette admise par la réglementation, sauf quelques communes qui dépassent ou qui sont en dessous en raison d'une mauvaise estimation des recettes et dépenses, d'une non-prise en compte des remarques émises par l'administration et d'erreurs dans les calculs du coût-vérité. La mise en place de la politique du coût-vérité a permis de réduire la dispersion des taux de couverture du coût-vérité réel. Cependant, l'écart entre le coût-vérité réel (coût final réel) et le coût-vérité budget (coût estimé) évolue au fil des années ([COMASE Management Consulting, 2009-2010](#)).

Le dernier rapport a été publié en 2007 par [NAVEAU](#) pour l'Union des villes et Communes de Wallonie, une association qui rassemble et représente les pouvoirs locaux de la région Wallonie. Ce rapport évoque l'instauration de la nouvelle stratégie régionale dans l'objectif de renforcer la politique en matière de prévention des déchets. Cette publication montre les modifications importantes réalisées sur la taxation de la gestion des déchets afin d'inciter les collectivités sur leur choix de mode de traitement des déchets. Le fonctionnement des taxes est expliqué en détails : taxe régionale sur la mise en centre d'enfouissement technique (CET), taxe favorisant la collecte sélective des déchets ménagers, taxes répressives. Cette association décrit également l'instauration du mécanisme « coût-vérité », son évolution et les effets contre-productifs possibles de la tarification.

#### *Dans la région de Flandre*

Public Waste Agency of Flanders (OVAM) est un service du gouvernement flamand qui donne des orientations politiques sur la gestion des déchets, des matériaux et des sols dans la région Flandre. Il influence aussi l'instauration de la législation.

[OVAM \(2014\)](#) a réalisé un guide des bonnes pratiques flamandes (Good practice Flanders : PAYT) qui s'inscrit dans un projet européen de trois ans (Regions for Recycling). Ce guide reprend les conditions de mise en œuvre, les résultats et les leçons à tirer des pratiques flamandes en matière de tarification incitative. [OVAM \(2014\)](#) a aussi travaillé, pour Flanders State of the Art, sur la tarification incitative en région Flandre. Il aborde les instruments à mettre en place pour une stratégie durable de la gestion des déchets ainsi que le contexte, les résultats, les coûts, les points négatifs et les clés du succès de cette tarification. Le service compare la tarification incitative de quatre régions différentes présentes dans quatre pays distincts : Flandre (Belgique), Catalogne (Espagne), Odense (Danemark) et trois régions du sud de l'Irlande.

- **Rapports d'expertise**

[DE BEER \(2012\)](#), conseiller politique à Ecolo (parti écologiste belge), chercheur associé à Etopia et partisan de la redevance incitative, fait l'état des lieux et décrit les enjeux de la gestion des déchets ménagers à Bruxelles et en Wallonie. L'auteur propose l'utilisation d'une redevance au poids (conteneur à puce) plutôt qu'une redevance au volume (sac) parce que cela permettrait, selon lui, une réduction plus importante des quantités à incinérer pour les OMR. Il évoque une amélioration de la gestion des déchets en Wallonie et plus généralement en Belgique.

Différents axes d'amélioration sont proposés dans ce rapport d'expertise : la prévention, la réutilisation, la collecte des organiques (seulement au quart de son potentiel à l'époque), les parcs à conteneur (insuffisants actuellement), l'incinération (trop de déchets incinérés), les enjeux sur le financement de la politique (trop de dépenses par rapport aux recettes). L'auteur soulève aussi un problème de gouvernance, illustré avec le cas de la région de Bruxelles. Dans cette région, c'est le secrétaire d'Etat qui a les leviers de gestion de l'Agence bruxelloise de la propreté (ABP) et non le Ministre de l'Environnement. De plus, c'est le gouvernement qui définit une politique mais ce sont les intercommunales qui ont le pouvoir de l'appliquer ou non. Enfin, l'auteur évoque une mauvaise gestion de l'ABP qui, selon lui, pense uniquement à la mise en incinération.

- **Articles de presse francophone et d'opinion**

Les articles de presse identifiés proviennent de régions francophones de la Belgique. Ces articles évoquent principalement des craintes et des points négatifs au sujet de l'instauration de la taxe incitative. Par exemple, Bruxelles refuse d'instaurer le principe du pollueur-payeur en raison d'une crainte des dépôts sauvages ([RTBF, 2015](#)). L'existence d'un « tourisme » de déchets de la Belgique vers la France est rapportée ([RTL, 2017](#)).

La presse rapporte l'existence d'inégalités sur le prix du sac entre les usagers d'une même province. C'est le cas dans la province de Luxembourg, où une augmentation rapide du prix de ce sac scandalise un grand nombre d'Arlonais ([La Meuse, 2017](#)). En outre, les communes seraient de plus en plus sévères sur les jours de sortie des sacs poubelle : une habitante de Bruxelles a ainsi été pénalisée pour s'être trompée de jour de sortie pour ses sacs poubelle et a reçu une amende de 150 EUR, bien qu'elle respectait par ailleurs le tri des déchets ([RTL, 2013](#)). Des communes souhaitent changer leurs modalités de tarification, comme la commune de Jemeppe souhaite passer de la taxe au sac (sac poubelle payant) au conteneur à puce ([L'Avenir, 2014](#)).

Diverses positions politiques sont retrouvées dans la presse. Le Parti populaire belge (extrême-droite) accuse les autres partis d'avancer des arguments écologiques pour justifier des mesures économiques : selon ce parti, l'interdiction des sacs papiers et plastiques n'a été instaurée que pour faire payer plus de taxes aux citoyens. Ce même parti critique le fait de devoir trier et acheter des sacs de couleurs différentes. Selon lui, c'est un surcoût et des "taxes masquées" pour les citoyens. Les "bons citoyens" sont victimes de l'incivilité des "délinquants". Il dénonce la saleté de la ville de Bruxelles (les dépôts sauvages notamment) et la "commercialisation" du service public du ramassage des déchets ([Le Peuple, 2017](#)). Le secrétaire d'Etat bruxellois de la Propreté publique, Rachid Madrane (Parti Socialiste), préfère ne pas mettre en place de taxe au sac mais plutôt des actions de sensibilisation : "Je suis catégoriquement opposé au sac payant. Les Bruxellois paient de trop. Je préfère agir sur l'information et la sensibilisation" ([La Dernière Heure, 2013](#)). Le conseil communal de Bruxelles a toutefois décidé d'augmenter fortement les taxes liées aux incivilités en matière de propreté sur la voie publique ([La Dernière Heure, 2017](#)).

Au contraire, la municipalité de Soignies annonce l'augmentation de la taxe annuelle sur les poubelles et la réduction du nombre de sacs distribués gratuitement aux foyers, ce qui va engendrer des coûts supplémentaires. Cette mesure a été prise pour "inciter nos citoyens à trier mieux mais aussi, à acheter mieux en évitant le suremballage. Nous constatons que depuis quelques années, les quantités de déchets produits ne diminuent plus", selon le maire (Parti Socialiste) ([La Dernière Heure, 2016](#)).

Plusieurs articles de presse reviennent sur le mécanisme de « coût-vérité » qui est obligatoire depuis 2008. Un problème de transparence est relevé dans certaines communes wallonnes. Certains riverains ont engagé des poursuites judiciaires à ce sujet ([Le Vif, 2013](#)). Ce mécanisme entraîne une augmentation du coût qui peut être compensée par la hausse du nombre de sacs gratuits distribués (20 de plus), comme c'est le cas sur la commune de Verviers ([La Dernière Heure, 2009](#)). La commune de Chièvres préfère augmenter le prix des sacs plutôt que le prix de la taxe. Selon le bourgmestre (parti de droite - centre droite) "Ceux qui vont trier au mieux leurs déchets ne seront donc que très peu concernés par cette augmentation du prix du sac-poubelle." ([La Dernière Heure, 2015](#)).

Une personne témoigne sur son blog personnel que le système flamand de ramassage d'ordures ménagères est efficace avec l'utilisation de la taxe au sac. En outre, selon ce citoyen, l'absence de ramassage des encombrants inciterait les citoyens à garder leurs objets plus longtemps ([Babypolochon's blog, 2010](#)).

### 5.5.3. Éléments bibliographiques sur l'acceptabilité de la tarification incitative en Wallonie

- Effets positifs et négatifs de la tarification incitative sur les usagers wallons

La littérature fait ressortir des points positifs et négatifs de la tarification incitative. Cette tarification permet de réduire les déchets et semble globalement présenter des avantages sociaux et économiques. Des inégalités ont toutefois été constatées selon les caractéristiques des territoires et leurs modes de tarification. Par ailleurs, des effets contre-productifs de la tarification incitative (tourisme des déchets, dépôts illégaux) sont constatés.

#### **Effets de la tarification incitative sur le tri**

De manière générale, la tarification incitative se traduit par une fluctuation de la quantité de déchets collectés dans les différents flux (LE ROI, 2001-2002). Suite à l'instauration d'une taxe incitative sur la collecte sélective, les ménages ont tendance à moins bien trier mais cela retourne à la normale au cours du temps et de l'acceptation de la tarification.

Le Service public de Wallonie (2010) a fait savoir qu'il est important de sensibiliser les communes sur la quantité fournie de sacs, kilos et levées pour encourager les ménages à trier le plus possible. Le fait de donner trop de sacs prépayés entraîne des répercussions négatives importantes sur la quantité de déchets produits et sur la performance du tri.

#### **Conséquences différenciées de la tarification incitative selon les territoires et les ménages**

Le coût de la gestion des déchets dépend des caractéristiques géographique et socio-économique de la commune. Ainsi, le coût à la tonne ou à l'habitant sera plus élevé dans les communes où la densité de population est faible, dans celles qui sont peu peuplées et dans celles qui ont une grande superficie. La gestion des déchets réalisée à plus grande échelle (agglomération) permet de réduire le coût des déchets (Regards économiques, 2013).

Il existe des systèmes de taxation très différents entre communes voisines, dont certains favorisent davantage les gros producteurs de déchets que les ménages impliqués dans le tri (Service public de Wallonie, 2010). Ainsi, les familles nombreuses peuvent être favorisées : plus de 50 % des communes appliquent un tarif qui entraîne une distinction très faible entre un ménage de deux personnes et un ménage de sept personnes. L'explication est que le nombre de kilos inclus ou le montant de la taxe a tendance à être harmonisé pour les ménages composés de plus de deux personnes (Service public de Wallonie, 2010). C'est le cas dans la commune de Gembloux, où une personne avec un bac de 40 litres à 40 EUR paie proportionnellement plus cher qu'un ménage avec deux enfants utilisant un bac de 240 litres à 60 EUR (LE ROI, 2001-2002).

Le conteneur à puces permettant d'identifier le poids des déchets collectés à chaque levée est un système très répandu en Belgique. Cela facilite la facturation semestrielle basée sur le nombre de levées et le poids. Selon LE ROI (2001-2002), non seulement ce système permet de réduire considérablement la quantité des déchets ménagers mais c'est aussi l'un des modes de prélèvement le plus équitable possible pour les ménages.

#### **Augmentation des incivilités et solutions pour y faire face**

L'instauration de la tarification engendre souvent l'augmentation du nombre de dépôts sauvages, la présence d'un « tourisme » des déchets, le brûlage des déchets chez les ménages ou encore l'utilisation de sacs non conformes dans le cas d'une collecte avec sacs payants (LE ROI 2001-2002 et RTL, 2013). Le « tourisme » de déchets est pratiqué entre les villes belges (RTBF, 2015) mais aussi à la frontière entre la Belgique et la France. "Il ne faut pas beaucoup de temps une fois passé la frontière à Baives, en France, pour trouver les dépôts clandestins." "Dans certains sacs poubelle, ils ont trouvé des factures téléphoniques d'opérateurs belges, ce qui laisse peu de doute sur le coupable, d'autant plus que le nom et l'adresse figurent également sur le document" (RTL, 2017). La justice française a reçu des plaintes de communes françaises, classées sans suite. D'après LE ROI (2001-2002), les "effets pervers" sur la commune de Gembloux se chiffrent entre 3 et 10 % en 1998.

Face à l'augmentation des incivilités, les communes sont de plus en plus vigilantes et n'hésitent pas à attribuer des amendes. Le prix de ces amendes est variable. Certaines communes, comme celle de Gembloux, emploient des policiers pour faire respecter la réglementation liée aux déchets (LE ROI, 2001-2002). Selon Pierre Geert, directeur adjoint du cabinet de l'échevin de la propriété publique à Schaerbeek, "c'est l'équilibre entre la prévention et la répression qui fait changer le comportement des citoyens. Les habitants gèrent de mieux en mieux leurs déchets. Mais, bien entendu, pour arriver à ce résultat, le montant des sanctions doit être dissuasif" (RTL, 2013). Une habitante de Schaerbeek trouve que les sanctions sont disproportionnées par rapport à l'infraction commise. En effet, elle a reçu une amende de 150 EUR pour s'être trompée de jour de ramassage : elle a déposé "par distraction" un sac poubelle de carton le jour du ramassage des ordures ménagères. La réaction de cette habitante a été de dire que pour elle, la solution est de tous mettre dans le sac des ordures ménagères pour éviter un nouveau problème.

Pierre Geert précise que 612 000 EUR d'amendes ou "taxes salissures" ont été perçues en 2012 dans sa commune (RTL, 2013). Le conseil communal de la ville de Bruxelles a quant à lui décidé en 2017 d'augmenter le prix des amendes liées aux incivilités. 46 000 amendes ont été émises en 10 ans, "un record du genre au sein des communes bruxelloises" selon Karine Lalieux,

échevine de la Propreté publique ([La Dernière Heure, 2017](#)). De plus, des agents ont été employés pour vérifier les poubelles et pour veiller au bon respect des règles.

### ***L'enjeu de l'harmonisation entre communes***

Le fait que les systèmes de tarification soient très différents d'une commune à l'autre engendre de l'incompréhension, de la suspicion, des sentiments d'injustice et de la réticence chez les ménages. Selon [LE ROI \(2001-2002\)](#), il est préférable d'instaurer une tarification identique sur des territoires plus importants pour des raisons économiques, pour diminuer les disparités de tarification entre les communes et pour éviter le « tourisme » de déchet.

La rédaction [RTBF \(2015\)](#) a fait un comparatif entre un habitant d'Anvers (513 600 hab. en 2015), où la taxe au sac est mise en place, et un habitant d'Evere (38 400 hab. en 2015), où la taxe au sac n'a pas été retenue par peur de dépôts clandestins de la part des ménages. Le sac acheté dans un supermarché coûte 15 centimes à Evere contre 1 euro à Anvers. En plus de la taxe au sac, une taxe forfaitaire annuelle est mise en place dans cette même ville (135 EUR pour un ménage 4 personnes). Le « tourisme des déchets » est apparu : des habitants de villes voisines emmènent leurs sacs de déchets dans les villes qui n'ont pas instauré de taxe au sac.

- **Perception de la tarification incitative par les ménages et commerçants wallons**

#### ***Perception par les ménages***

En Wallonie, la tarification incitative n'est pas toujours perçue favorablement de la part des citoyens. Elle n'est pas acceptée aussi facilement suivant la façon dont elle est présentée aux ménages, suivant leur sensibilité à l'environnement et suivant la classe sociale des habitants. [LE ROI \(2001-2002\)](#) rapporte que les réticences proviennent le plus souvent des ménages ayant des revenus modestes mais qu'on en rencontre aussi chez des personnes ayant une classe sociale élevée (il ne précise pas en quoi peuvent différer les différences de perception).

Par ailleurs, un manque de transparence sur le système de « coût-vérité » (obligeant les communes à recouvrir entre 95 % et 110 % de leurs dépenses en matière de gestion des déchets) est parfois rencontré et peut susciter des critiques. Un habitant de Waterloo a ainsi attaqué en justice son administration pour manque de transparence ([Le Vif, 2013](#)). Les communes, qui doivent communiquer leur « coût-vérité » au Gouvernement, peuvent se voir supprimer des subventions en cas de manque de transparence ([NAVEAU, 2007](#)). Certaines communes utilisent le système de « coût-vérité » pour recouvrir les coûts de services liés à la gestion des déchets qui ne devraient normalement pas être intégrés dans le coût-vérité ([NAVEAU, 2007](#)).

#### ***Perception par les commerçants***

La tarification du service de collecte et de traitement des déchets pour les professionnels est basée sur une part fixe et une part variable dans la commune de Gembloux ([LE ROI, 2001-2002](#)). Les commerçants ont aussi l'obligation d'acquérir un conteneur à puce pour l'élimination de leurs déchets « assimilés ». Ce service est devenu obligatoire en 1997 pour les commerçants de la commune, dont certains profitaient des marchés pour se débarrasser de leurs déchets.

La mise en place de cette obligation a engendré un surcoût pour les commerces. Certains indépendants, comme les apiculteurs et horticulteurs, ont même dû renoncer à leur activité en raison de ce surcoût. La tarification incitative a donc été difficilement acceptée à Gembloux. Cependant, cela a permis de corriger les abus de la part des commerçants, même si des tentatives d'évitement se sont avérées par la suite. La réponse des communes a été d'augmenter la taxe forfaitaire pour couvrir au maximum ces dépenses ([LE ROI, 2001-2002](#)).

- **Facteurs d'acceptabilité de la tarification incitative en Wallonie**

#### ***Coûts supportés par les ménages***

L'instauration de la tarification incitative doit être bien réfléchie en amont afin qu'elle soit acceptée. Pour ce faire, le coût de la tarification doit être équilibré. Lorsque le coût de la taxe est trop élevé, il est mal perçu par les ménages, qui risquent de vouloir se débarrasser de leurs déchets illégalement ([LE ROI, 2001-2002](#)). En revanche, si le coût est trop faible, les ménages ne sont pas incités à trier leurs déchets. Selon [LE ROI \(2001-2002\)](#), il y a un équilibre à trouver.

A Gembloux, l'obligation d'acheter le conteneur à puces a été très mal accueillie par les ménages ([LE ROI, 2001-2002](#)). De plus, pour les logements en location, un transfert du coût de la redevance du propriétaire vers le locataire a eu lieu, et cela, sans que le loyer ni les charges ne diminuent pour le locataire. Pour compenser ces dépenses, la commune a proposé des sacs gratuitement pour la collecte sélective. Certains réfractaires n'achetaient pas de conteneur mais se débarrassaient de leurs déchets illégalement, et même si chaque conteneur était identifié, il était difficile de retrouver les réfractaires du fait de la gestion des différentes bases de données.



### **Mesures mises en place parallèlement à la tarification incitative**

La tarification incitative est plus facilement adoptée avec la mise en place de mesures de prévention et de campagnes d'information. La région de Wallonie invite les communes à augmenter leurs efforts de prévention des déchets via des subventions et en appliquant le régime de prélèvement-sanction (taxe sur la quantité annuelle d'ordures ménagères). Cette mesure est l'un des instruments économiques mis en place dans le cadre du Plan Wallon des Déchets « Horizon 2010 » ([LE ROI, 2001-2002](#)).

Les ménages acceptent également plus facilement la tarification incitative lorsque des moyens alternatifs de gestion des déchets sont proposés par la commune : installation de parcs à conteneur, formation pour le compostage. Cela permet également d'éviter les effets contre-productifs de cette tarification ([LE ROI, 2001-2002](#)).

Le [service public de Wallonie \(2010\)](#) a estimé dans son rapport « Analyse de la conformité des déclarations communales par rapport à l'AGW du 5 mars 2008 » que les ménages n'étaient pas récompensés pour leurs efforts de réduction des déchets à la source. Il souhaite récompenser les personnes ayant collé un autocollant « Stop pub » sur leur boîte aux lettres, ceux qui adoptent des pratiques de réduction de leurs déchets organiques (animaux, compostage) et ceux qui participent à des sessions de sensibilisation.

#### **• Débats des partis politiques sur la tarification incitative en Wallonie**

En 2013, Rachid Madrane (Parti socialiste), secrétaire d'Etat bruxellois de la Propreté publique était contre la taxe au sac dans la région bruxelloise. Il est "*catégoriquement opposé au sac payant. Les bruxellois paient de trop*". Il préfère plutôt travailler sur l'information et la sensibilisation. Selon les communes bruxelloises, les ménages ont bien adopté le nouveau dispositif de tri (déchets d'emballages, papier et cartons). Un dispositif de verbalisation a été instauré pour les personnes réfractaires ([La Dernière Heure, 2013](#)).

La ville de Soignies a décidé d'augmenter la taxe sur les poubelles de 3 EUR et de diminuer le nombre de sacs distribués. D'après Marc De Saint-Moulin (Parti socialiste), la commune ne pouvait pas faire autrement car elle devait respecter le système de coût-vérité qui lui est imposé. Il ajoute que cette augmentation permet à la commune de Soignies de sensibiliser ses habitants et de faire diminuer la quantité de déchets ([La Dernière Heure, 2016](#)). François Desquenes est chef de file Ensemble et député du centre démocrate Humaniste (cdH), un parti politique centriste. Ce député est opposé à l'augmentation de la taxe sur les poubelles. En effet, la taxe avait déjà augmenté quatre ans auparavant. Il évoque non pas une augmentation de 3 EUR mais plutôt une hausse entre 13 et 23 EUR selon les ménages : la taxe en elle-même a bien augmenté de 3 EUR mais il faut aussi prendre en compte le prix de la suppression des sacs. Il ajoute que "*cette obligation, est due à la décision de la majorité, de signer pour trente ans, avec l'intercommunale HYGEA, dont les coûts sont pourtant bien plus élevés qu'ailleurs*" ([La Dernière Heure, 2016](#)).

Selon [Le peuple \(2017\)](#), le journal du Parti populaire belge, le fait que Bruxelles connaisse beaucoup de dépôts sauvages n'est pas dû seulement au manque de civilité de la part des ménages mais surtout au système de ramassage des déchets. La compétence de collecte des déchets a été attribuée à Bruxelles-Propreté en 1990. Cela aurait créé une "*explosion*" des taxes, qui ont été multipliées par cinq voire huit. De plus, le tri des différents flux de déchets et la taxation du sac sont apparus. Pour ce journal, ce sont "*des taxes maquillées qui ne se justifient pas. Combien de fois n'a-t-on pas surpris Bruxelles-Propreté jeter sur un même tas les sacs de différentes couleurs, sans la moindre distinction !*". L'auteur ajoute que ce sont les "*bons citoyens qui paient pour les délinquants*" parce que le coût du ramassage des dépôts clandestins est répercuté sur le prix de la collecte.

Le système de « coût-vérité » a forcé l'intercommunale Ipalle à augmenter le prix de 7 EUR. L'alternative était soit une augmentation de la taxe, soit une hausse du prix des sacs poubelle. L'augmentation du prix des sacs poubelle a été retenue. Selon le député et bourgmestre Bruno Lefebvre (Parti de droite – centre droite), "*ceux qui vont trier au mieux leurs déchets ne seront donc que très peu concernés par cette augmentation du prix du sac poubelle*". L'opposition rétorque en disant que cela vient plutôt d'un choix politique et non d'un besoin réel ([La Dernière Heure, 2015](#)).

#### **5.5.4. Acceptabilité de la tarification incitative en Flandre**

La tarification incitative a également été instaurée dans la région de Flandre. L'instauration de la taxe a été accélérée par les citoyens qui ne voulaient plus d'incinérateurs et de décharges dans leur région ([OVAM, 2014](#)). Contrairement à la région Wallonie, la Flandre a recours à une taxe proportionnelle pour tous les déchets. Les sacs pour les ordures ménagères, pour les déchets compostables tout comme pour les bouteilles en plastique sont taxés. Le prix du sac varie suivant le type de déchet auquel il est destiné ([RENNA Giovanna, 2013](#)).

[Public Waste Agency of Flanders \(OVAM\) \(2014\)](#) liste des points importants pour éviter les effets contre-productifs de la taxe (qui sont les mêmes que dans la région de Wallonie). En particulier, l'agence insiste fortement sur l'importance des campagnes d'information et de sensibilisation pour inciter les ménages à trier leurs déchets. Selon l'agence, ces campagnes doivent être réalisées en permanence avec un dialogue continu et actif entre les communes, les citoyens et tous les acteurs clés de la chaîne de la gestion des déchets.

La tarification incitative, qui a été instaurée dans la région seulement à partir du moment où une majorité de ménages avait accepté de trier, doit être mise en place lentement et doit être bien pensée (OVAM, 2014). Une harmonisation des tarifs, l'installation d'infrastructures pratiques et l'instauration d'un cadre juridique clair permettent sont autant de mesures qui permettent de faire accepter plus facilement la mise en place de la tarification incitative.

#### Synthèse sur la Belgique

- Le cas belge présente certaines similarités avec le cas allemand. Dans les deux cas, la tarification incitative n'est pas obligatoire mais a été généralisée en raison d'un contexte réglementaire favorable.
- Outre l'augmentation des taxes sur l'incinération et le stockage des déchets, l'obligation de respecter le principe « coût-vérité » (principe de couverture des coûts par les frais supportés par les usagers) fait partie des facteurs réglementaires ayant contribué au déploiement de la tarification incitative. Ce principe implique non seulement une connaissance et une répartition adéquate des coûts, mais aussi de la transparence, sur laquelle certains citoyens sont très sensibles.
- En Wallonie, le principe de la tarification incitative n'est pas accepté par tous les citoyens et fait également l'objet de critiques de la part d'élus de différentes bords politiques, relayés dans la presse.
- Les facteurs d'acceptabilité concernent notamment l'évolution des coûts, les mesures mises en place pour favoriser le tri et les pratiques de prévention des déchets, ou encore la communication et la sensibilisation des usagers.
- L'harmonisation des coûts entre communes est également une bonne pratique, permettant à la fois de réaliser des économies d'échelle et de limiter les suspicions et sentiments d'injustice de la part des usagers.
- Certaines communes sont confrontées à des problèmes d'élimination illégale des déchets et octroient des amendes aux contrevenants.
- Ces conclusions demanderaient à être affinées compte tenu du caractère ancien de certaines sources bibliographiques (beaucoup datent des années 2000) et du fait que l'Italie et la Suisse ont été privilégiées pour les enquêtes de terrain. De plus, ces conclusions portent principalement sur la Wallonie.

## 5.6. La Suisse

### 5.6.1. La tarification incitative en Suisse dans les grandes lignes

L'instauration de la tarification incitative a commencé dans les années 70 dans certains cantons alémaniques, mais ce n'est qu'en 1997 qu'elle est devenue obligatoire, suite à loi fédérale sur la protection de l'environnement de 1985. Elle a été mise en place progressivement. 67 % de la population suisse était couverte par la tarification incitative en 2001, 80 % en 2011 et 88 % en 2014. Ce sont principalement les communes du canton de Genève qui n'ont pas mis en place la tarification incitative. La loi fédérale ne donne pas d'objectifs chiffrés de collecte ou de valorisation. Cela revient aux cantons, qui doivent également planifier la gestion des déchets. Néanmoins, l'Etat fédéral peut imposer la tarification incitative aux communes réfractaires (ADEME et al., 2017).

Avant 1997, la gestion des déchets était financée en partie par le budget général et en partie par une taxe forfaitaire. Elle est maintenant composée d'une part forfaitaire facturée par la commune et d'une part variable facturée par le gestionnaire de la collecte. Cette tarification recouvre les coûts de gestion à 96 % (ADEME et al., 2017).

La majeure partie des communes (90 %) a choisi d'instaurer la taxe au sac et le reste des communes a adopté la taxe au poids ou à la levée. Dans les territoires urbains, la taxe au sac associée à une collecte en porte-à-porte est préférée pour plusieurs raisons : difficulté de mettre en place des conteneurs enterrés, crainte des nuisances olfactives, facilitation de l'individualisation de la collecte. Un système d'allègement ou d'exonération peut être attribué sur critères sociaux selon les communes (ADEME et al., 2017).

Globalement, les quantités totales de déchets produits tout comme les taux de recyclage ont augmenté depuis la mise en place de la tarification incitative. Les quantités d'OMR ont quant à elles baissé. Le même constat est fait dans les territoires en tarification incitative ayant mis en place un apport volontaire des OMR, papiers-cartons et déchets organiques (ADEME et al., 2017).

Les communes touristiques en tarification incitative rencontrent des problèmes de dépôts sauvages. Pour cela, diverses solutions ont été mises en place, y compris la possibilité pour les communes concernées d'opter pour une taxe de base plus élevée que la taxe proportionnelle (ADEME et al., 2017).

En cas de comportements inciviques, les communes peuvent attribuer des amendes allant jusqu'à 1 865 EUR (ADEME et al., 2017).

### 5.6.2. Panorama de la littérature sur la tarification incitative en Suisse

- **Publications scientifiques**

Quatre publications scientifiques ont été identifiées en Suisse. Ces publications abordent la tarification incitative sous différents angles, dont celui de la réaction des ménages aux systèmes tarifaires. Elles sont relativement récentes (la plus ancienne date de 2013) par rapport aux autres sources bibliographiques identifiées.

Dans le cadre de son travail de Bachelor à la Haute Ecole de Gestion & Tourisme du Valais, RENNA (2013) a réalisé une étude visant à proposer un modèle de taxation sur la gestion des déchets, la distribution de l'eau potable et le traitement des égouts pour la commune de Randogne. Ce modèle devait répondre au principe pollueur-payeur et à l'autofinancement des coûts de gestion des déchets qui sont rendus obligatoires par les législations fédérales et cantonales. L'auteure mentionne, dans son étude, les différentes réglementations suisses, les différents systèmes de taxation utilisés dans le pays et dans d'autres ainsi que les avantages et les inconvénients de chacun. Elle a effectué une analyse financière et réglementaire de la ville de Randogne, un benchmark des pratiques suisses et une liste des meilleures pratiques. Cela lui permet de proposer des scénarii à la commune dans les différents domaines étudiés. Pour le traitement des déchets, elle recommande une taxe de base par personne (avec dégressivité éventuelle suivant le nombre de personnes dans le ménage) et une taxe proportionnelle au poids ou au sac.

Également dans le cadre d'un travail de Bachelor (en l'occurrence à la Haute Ecole de Gestion de Genève), LUTHI (2016) a étudié la tarification incitative. Elle décrit le fonctionnement de la fiscalité environnementale suisse et plus particulièrement les taxes et redevances incitatives au niveau des énergies, du transport et des déchets. Elle compare ensuite la fiscalité suisse avec celle du Danemark. Selon elle, les taxes environnementales suisses ne sont pas efficaces pour plusieurs raisons. Elles ne sont pas toujours incitatives. Le prix de la taxe est diminué voire supprimé pour les entreprises afin d'éviter leur délocalisation. De plus, les recettes provenant des taxes environnementales ne sont pas systématiquement utilisées dans un but environnemental. Concernant la taxe sur les déchets, un focus est fait sur le canton de Vaud où la taxe au sac est instaurée et sur le canton de Genève où il n'y a pas de taxe sur les déchets. Elle finit par aborder les conséquences fiscales, financières et environnementales de la taxe déchets.

Une décision du Tribunal Fédéral de la Suisse en juillet 2011 a obligé toutes les communes du canton de Vaud à mettre en place le système de pollueur-payeur. Quelques années après, des chercheurs de l'organisme Grantham Research Institute on

Climate Change and the Environment ont étudié l'incidence de cette décision sur la production de déchets et sur l'acceptation et l'attitude des ménages envers cette taxe (CARATTINI *et al.*, 2016).

Deux ans plus tard, CHENAL et JALIGOT (2018) ont mené une étude scientifique pour évaluer la relation entre la consommation des ménages et la production de déchets et mesurer la relation entre une activité et son impact sur l'environnement. Un des résultats de l'étude est la corrélation entre la mise en place de la taxe au sac et la diminution de la production de déchets.

- **Documents des pouvoirs publics et de leurs mandataires**

#### ***A l'échelle fédérale***

De nombreuses études et rapports concernant la tarification incitative ont été édités par l'Office fédéral de l'environnement, des forêts et du paysage ou OFEFP (en allemand : « Bundesamt für Umwelt, Wald und Landschaft » ou BUWALD), parfois appelé « Office fédéral de protection de l'environnement », puis, à partir de 2006, par son successeur l'Office fédéral de l'environnement ou OFEV (en allemand : « Bundesamt für Umwelt » ou BAFU)

La Commission fédérale d'experts chargée du problème des déchets a d'abord réalisé en 1986 un rapport pour le compte de l'Office fédéral de la protection de l'environnement. Ce rapport donne les lignes directrices sur la gestion des déchets en Suisse. Il évoque les principes politiques, techniques (mode d'élimination des déchets) et économiques de la gestion des déchets ainsi que leurs objectifs. La Commission fédérale recommandait à la Confédération de fixer les conditions pour une gestion future des déchets avec des lignes directrices claires et non surchargées. Elle proposait la collecte séparée des déchets recyclables et spéciaux ainsi que leur traitement. Elle soumettait aussi au Département fédéral de l'intérieur des prescriptions en termes de gestion des déchets (planification, critères de tri, destination des déchets, normes).

L'Office fédéral de l'environnement, des forêts et du paysage (BUWALD) a publié en 2001 un document d'aide à l'exécution sur le financement de la gestion des déchets à travers le « principe de causalité ». Ce document, qui se présente comme une « directive » traduisant de façon opérationnelle les principes édictés dans la réglementation, définit ce qu'est ou n'est pas une « taxe causale » et aborde les questions qui entourent la construction d'une grille tarifaire. Des questions spécifiquement liées à la mise en œuvre sont également abordées, y compris en ce qui concerne l'optimisation du service, l'information des usagers et la manière de gérer les comportements illégaux.

Toujours pour le compte de l'Office fédéral de l'environnement, des forêts et du paysage (OFEFP), BISCHOF *et al.* (2003) ont étudié les avantages et inconvénients des taxes sur les déchets répondant au principe du pollueur-payeur. Pour cela, une enquête a été réalisée auprès de la population de 13 communes avec ou sans tarification incitative, suivie d'une analyse de la gestion des déchets dans ces différentes communes. Hans-Peter Fahrni, de la division déchets de l'OFEFP, précise dans l'avant-propos : « *Ce rapport a ceci de particulier qu'il est le premier à présenter les conséquences du système de taxes non seulement en fonction de l'évolution des quantités de déchets et du recyclage, mais aussi du point de vue de la population* ».

Dans un autre rapport édité par l'Office fédéral de l'environnement, HÜGI *et al.* (2008) présentent les résultats détaillés de l'élimination et de la valorisation des déchets urbains, spéciaux et de chantiers entre 2005 et 2007 et les interprètent. Ils présentent les problèmes des déchets sauvages et des déchets mis en décharge. Ils évoquent aussi les aspects économiques, les problèmes conjoncturels et les développements possibles. Un point est également apporté sur le financement des déchets basé sur le principe du pollueur-payeur.

En 2015, une nouvelle étude a été réalisée pour le compte de l'Office fédéral de l'environnement sur les pratiques tarifaires dans la gestion des déchets (Ecoplan/TBF, 2015). pour confronter la théorie (issue des lignes directrices édictées au niveau fédéral) à la pratique. Les auteurs proposent des pistes de remaniement de la directive pour prendre en compte les problématiques observées, sans remettre en cause les grandes lignes directrices.

L'année suivante, l'Office fédéral de l'environnement a publié un support de présentation (BAFU, 2016) au sujet de points de questionnements en perspective d'une révision de sa directive sur la taxe causale. Les points de questionnements portent notamment sur la tarification des biodéchets. La question des seuils limites pour la part forfaitaire est aussi abordée.

Enfin, en 2017, l'Office fédéral de l'environnement a publié une nouvelle notice d'aide à l'exécution pour la mise en œuvre du principe de causalité (BAFU, 2017). Ce document est en quelque sorte une « mise à jour » de celui publié en 2001 et présente un type de contenu similaire, malgré une structuration différente. Il rappelle les principes inscrits dans le droit fédéral et explicite le périmètre d'application de ces principes avant de fournir des éléments techniques d'aide à la décision pour la construction de la structure et de la grille tarifaires. Des recommandations pour la mise en œuvre de la taxe au sac sont également formulées, ces recommandations concernant l'optimisation « écologique » et « économique » du système, la motivation et l'information des usagers, ainsi que la manière de gérer l'élimination illégale des déchets.

## ***A l'échelle cantonale***

Le [Canton de Vaud](#) a publié en 2015 une notice explicative à l'intention des communes vaudoises sur le « financement de la gestion des déchets selon le principe de causalité ». Ce document présente les principes de la taxe causale avant d'aborder des « questions particulières » principalement d'ordre économique, concernant par exemple la couverture des frais et le financement de certains flux, mais aussi sur les mesures d'accompagnement, la compensation du dispositif de taxation ou encore les conséquences (positives et négatives) de l'introduction de la taxe causale.

Lors de la séance du Grand Conseil du canton de Vaud du mardi 30 août 2016, plusieurs interpellations se rapportant à la gestion des déchets sont à l'ordre du jour. La première interpellation concerne l'harmonisation de la collecte des déchets. La deuxième interpellation porte sur le non-respect de la taxe au sac dans la commune de Mauborget. Le rapport comporte également des rapports du Conseil d'Etat au Grand Conseil, des projets de décret et des projets de loi sur la gestion des déchets ([Canton de Vaud, 2016](#)).

## ***A l'échelle communale***

En 2015, la [Ville de Lausanne](#) a publié le bilan de la deuxième année suivant l'introduction de la taxation des déchets. Elle présente l'évolution des quantités de déchets pour les différents flux collectés depuis la mise en place de la taxe au sac. Les aspects financiers de la taxe, les mesures d'accompagnement, de prévention et de sensibilisation ainsi que la surveillance de la propreté sont également détaillés par la ville.

- **Presse francophone**

Des articles de presse sur la tarification incitative ont été identifiés, principalement dans le canton de Vaud (francophone) et le canton du Valais (bilingue francophone et germanophone). Ces articles mentionnent notamment des communes qui sont en cours de l'instaurer et d'autres qui refusent de la mettre en œuvre. Les journalistes informent également les lecteurs sur les interrogations que suscite cette tarification. Ils rapportent les points positifs et négatifs de ce système et quelques actions pouvant faire accepter plus facilement la taxation.

### ***Dans le canton de Vaud***

Dans le canton de Vaud, des communes se sont associées pour mettre en place une taxe au sac identique sur un grand territoire ([24 Heures, 2012](#)). L'instauration de la taxe au sac a soulevé des interrogations auprès des ménages. Le journal [24 Heures \(2013\)](#) a ainsi réalisé un article qui recense de nombreuses questions d'ordre pratique, financier et juridique que se posaient les habitants du canton de Vaud au moment de l'introduction de la taxe au sac. Jean-Daniel Luthi, coordinateur vaudois de la taxe au sac, a répondu aux questions ([24 Heures, 2013](#)).

Certaines communes du canton de Vaud ont refusé d'instaurer la tarification incitative. C'est le cas de la commune de Mauborget où le syndic (chef de l'exécutif), Claude Roulet, refuse d'appliquer le principe du pollueur-payeur malgré l'instauration de la loi dans son canton depuis 3 ans. Le canton de Vaud ne souhaite pas contraindre la commune à respecter la loi. Le journal [La Tribune de Genève, 2016](#) a réalisé une interview avec une conseillère d'Etat vaudoise à propos de la résistance de la commune de Mauborget sur l'instauration de la taxe au sac. Elle dit vouloir saisir le Conseil d'Etat pour qu'un délai soit donné à la commune afin qu'elle se mette en conformité ([La Tribune de Genève, 2016](#)).

Afin de faire accepter plus facilement la tarification incitative auprès des ménages, des communes du canton de Vaud mettent en place des actions. De nombreuses communes ont prévu d'instaurer des aides spéciales pour les familles ayant des enfants en bas âge et consommant des produits d'hygiène pour les bébés ([24 Heures, 2012](#)). Cependant, aucune compensation financière n'est prévue pour les personnes en précarité financière comme les demandeurs d'asile du canton de Vaud. Ces derniers se demandent comment ils vont pouvoir supporter financièrement cette taxe ([Voix d'Exils, 2013](#)).

[Radio Télévision Suisse \(2013\)](#) confirme que la taxe au sac a fait changer le comportement des ménages et a permis de faire diminuer la quantité de déchets. Des incivilités sont cependant recensées et la qualité moyenne des déchets triés a diminué ([Radio Télévision Suisse, 2015](#)). Des amendes sont mises en place pour les réfractaires ([La Liberté, 2018](#)). Lausanne est une ville où le bilan de la taxe au sac est positif et la proportion de fraudeur est faible ([Radio Télévision Suisse, 2013](#)).

### ***Dans le canton du Valais***

Les communes valaisannes devaient établir leur nouveau règlement déchet intégrant la tarification incitative avant fin 2016 ([Radio Télévision Suisse 2016](#)). Jusque-là, la taxe au sac était présente dans tous les cantons de Suisse sauf dans le canton de Genève et dans le Valais romand (région francophone du canton du Valais). L'instauration de la taxe au sac est prévue dans de nombreuses communes du Valais à partir du 1er janvier 2018 ([Le Matin, 2017](#)).

D'après [Radio Télévision Suisse \(2016\)](#), 83 % des communes valaisannes étaient favorables à la taxe au sac. Il existe néanmoins des opposants à cette taxe. Après un référendum, les citoyens de Monthey ont ainsi refusé l'instauration de la tarification dans leur commune ([Le Matin, 2017](#)). Des maires du Valais romand ont également fait savoir qu'ils n'étaient pas contre ne sont pas contre la mise en place de solutions de substitution à la tarification incitative comme c'est le cas de celui

de la ville de Sion ([Radio Télévision Suisse 2016](#)).

Malgré les interrogations des ménages lors de l'instauration de la taxation, des retours positifs sont faits par les habitants après plusieurs mois d'instauration. L'Antenne Région Valais Romand affirme que *"les retours sont positifs et que les citoyens, conscients de la nécessité de modifier le système actuel, réservent un accueil favorable à la taxe au sac."* Le prix du sac a été fixé à 1,90 EUR pour les communes en Valais romand ([La Nouvelliste, 2018](#)).

Comme dans le canton de Vaud, la taxe au sac a produit ses effets escomptés dans le canton du Valais même si la qualité du tri a baissé ([Le Nouvelliste, 2018](#)).

#### **Dans le canton de Genève**

Selon le journal [Le courrier \(2018\)](#), le canton de Genève sera sans doute le seul canton suisse à ne pas avoir introduit de taxe au sac. L'explication est que les pouvoirs publics jugent *"satisfaisant"* le taux de tri des déchets et ne souhaitent pas introduire de système de tarification incitative.

- **Autres**

Olivier Français, élu de Lausanne (en charge des déchets), a été contacté par téléphone pour répondre à diverses questions sur la taxe au sac dans la commune de Lausanne ([Zero Waste France, 2016](#)), que ce soit au niveau de son instauration, de son coût pour les habitants et pour la commune ou de son acceptation auprès des habitants.

Le [Parti Démocrate-Chrétien \(2016\)](#) soutient l'instauration d'une taxe au sac mais souhaite la mise en place de mesures pour les familles avec des jeunes enfants.

### **5.6.3. Éléments bibliographiques sur l'acceptabilité de la tarification incitative en Suisse**

- **Evolutions consécutives au passage en tarification incitative**

En Suisse, la « taxe causale » (tarification incitative) est obligatoire depuis 1997, mais elle ne s'est développée que récemment dans certains cantons et régions francophones. Les effets positifs de la taxe causale sur la diminution des déchets incinérés et l'augmentation du tri sont constatés, avec parfois certaines nuances. Des effets négatifs de la taxe causale sur les comportements des ménages (« littering », dépôts dans les poubelles de rue...) sont aussi rapportés.

#### **Contexte de la gestion des déchets avant l'instauration obligatoire de la taxe causale**

Selon la Commission fédérale d'experts chargée du problème des déchets, des lacunes étaient présentes dans la loi sur la protection de l'environnement ([Office fédéral de la protection de l'environnement, 1986](#)). En effet, la loi ne prévoyait pas de taxe incitative pour modifier les comportements des citoyens et n'imposait pas la présence de postes de collecte et d'aires d'entreposage provisoires dans les industries et le commerce. En 1986, le retour d'expérience de la commune de Saint-Gall sur la taxe au sac était encourageant malgré une économie annuelle faible de 45 EUR par ménage.

La Commission recommandait aux pouvoirs publics d'encourager la recherche et le développement afin de perfectionner les bases du recyclage. A cette date, les pouvoirs publics (autorités communales, associations) et les exploitants étaient parfois critiqués sur ce sujet et considérés comme des « pollueurs ». Toutefois, la commission estimait qu'avec la *"pression politique"* et le *"marketing agressif"* ([Office fédéral de la protection de l'environnement, 1986](#)), il y avait un risque que les décisions de mise en œuvre de techniques plus « performantes » entraînent des problèmes plutôt que de les résoudre.

Les auteurs précisait que la gestion des déchets doit se faire selon eux en fonction des particularités régionales et ne doit pas être uniforme sur tout le territoire suisse. En effet, la qualité et la quantité de déchets, leur acheminement et la capacité de stockage peuvent varier d'une région à une autre, c'est pourquoi *« le système d'élimination universel n'existe pas »* ([Office fédéral de la protection de l'environnement, 1986](#)).

#### **Constat d'une diminution des déchets incinérés et d'une augmentation du recyclage**

L'introduction de la tarification entraîne une diminution des déchets incinérés (ordures ménagères résiduelles) et davantage de recyclage. Cela a par exemple été le cas dans la ville de Lausanne, qui a connu une baisse des déchets incinérables de 43,33 % en un an ([Ville de Lausanne, 2015](#)), et plus généralement dans le canton de Vaud ([Canton de Vaud, 2015](#)). Le bilan de la taxe au sac est également positif dans les 63 communes romandes du canton du Valais, où le taux d'incinération a baissé de 11 % suite à sa mise en place ([Le Nouvelliste, 2018](#)). Dans le même sens, l'étude de [BISCHOF et al. \(2003\)](#) portant sur 13 communes avec ou sans tarification incitative a montré que les communes ayant mis la tarification incitative ont vu leur quantité de déchets recyclables augmenter de 30 % et leur quantité de déchets combustibles diminuer d'un tiers. Plus récemment, [CHENAL et JALIGOT](#) ont confirmé dans leur étude de 2018 qu'il y a une corrélation entre la mise en place de la taxe au sac et la diminution de la production de déchets.

L'impact de la taxe causale concerne différents flux. A Lausanne, la quantité de papier-carton destiné au recyclage a augmenté, tout comme le verre, le textile et les restes de repas collectés auprès des restaurants, écoles et cantines ([Ville de Lausanne, 2015](#)).

Les caractérisations des ordures ménagères résiduelles confirment l'effet de la taxe causale sur le geste de tri. L'étude de [BISCHOF et al. \(2003\)](#) révèle ainsi que la fraction valorisable retrouvée dans les sacs poubelle est beaucoup plus élevée dans les communes qui n'utilisent pas la taxe au sac. A Lausanne, la taxe au sac a entraîné une augmentation de la part de déchets ménagers incinérables dans les sacs d'OMR et une diminution des déchets cartonnés, papiers et verre (de 66 à 84 %) dans ces sacs ([Ville de Lausanne, 2015](#)). L'étude de l'[OFEFP \(2003\)](#) portant sur l'analyse de la composition des ordures ménagères de 2001-2002 confirme cet effet de la taxe causale.

Selon [LUTHI \(2016\)](#), la taxe sur les déchets a un impact positif sur l'environnement et incite les ménages à faire le tri parce que les recettes de cette taxe servent uniquement pour la gestion des déchets. Ce n'est donc pas une simple recette fiscale. L'auteur estime qu'une approche communale basée sur le seul volontariat ne suffit pas pour obtenir des taux de recyclage et d'ordures ménagères satisfaisantes : la taxation est primordiale.

Selon [BISCHOF et al. \(2003\)](#), la taxe au sac incite certaines personnes (12 %) à faire attention à leur production de déchets dès l'acte d'achat, même si c'est « *dans une moindre mesure* » par rapport au tri. Olivier Français ([Zero Waste France, 2016](#)) affirme avoir constaté un changement de comportement à Lausanne et dans le canton de Vaud. Ainsi, il y a de moins en moins de sacs plastiques et les commerces font de plus en plus payer les sacs.

### ***Nuances à apporter sur les évolutions constatées***

Indépendamment d'effets contre-productifs comme le « littering » ou l'élimination illégale des déchets (*présentés plus bas*), des nuances sont à apporter sur les effets de la taxe au sac sur la diminution des déchets incinérables et l'augmentation des déchets recyclables. Ainsi, [BISCHOF et al. \(2003\)](#) précisent qu'une augmentation des recyclables a aussi été constatée dans les communes sans la taxe au sac, ce qui permet de dire que d'autres facteurs ont favorisé le tri, comme l'accélération des campagnes d'information et le développement de la collecte sélective.

Il faut aussi prendre en compte le fait que certaines entreprises industrielles et artisanales se sont mises à déposer directement leurs déchets combustibles aux usines d'incinérations des ordures ménagères suite à l'introduction de la taxe au sac, ce qui biaise légèrement les statistiques sur la diminution des déchets incinérables ([OFEFP, 2003](#)).

Il semble par ailleurs que les comportements vertueux des ménages suite à la mise en place de la taxe au sac ne se maintiennent pas toujours dans la durée ou s'amoinrent. Ainsi, à Lausanne, la quantité des déchets a diminué la première année et a augmenté légèrement la seconde année, probablement en raison d'une baisse de vigilance de la part des collectivités et de la stabilisation du système ([Ville de Lausanne, 2015](#)). Stéphane Beaudinot, chef de la propreté urbaine, constate un léger « *relâchement* » des bonnes habitudes des usagers quelques après l'instauration de la taxe au sac et annonce une nouvelle campagne de sensibilisation ([La Liberté, 2018](#)).

Enfin, l'étude menée par [Ecoplan/TBF \(2015\)](#) pour le compte de l'Office fédéral de l'Environnement apporte une autre nuance sur l'efficacité de la taxe causale pour réduire les déchets : selon cette étude, la taxe au sac a fait ses preuves mais elle ne permet pas en absolu d'éviter la production de déchets. Elle favorise juste leur recyclage et leur valorisation.

### ***Effets contre-productifs de la taxe causale***

La tarification incitative donne lieu à plusieurs effets contre-productifs de la part des ménages et des commerçants : « littering », utilisation de sacs non conformes, utilisation abusive des poubelles de rues ou encore dégradation de la qualité du tri.

Ainsi, le [Canton de Vaud \(2015\)](#) rapporte plusieurs effets négatifs de la taxe causale : celle-ci a pour conséquences la recrudescence des dépôts sauvages et des incivilités ainsi qu'une dégradation de la qualité du tri. Le journal [24 Heures \(2013\)](#) évoque aussi une diminution de la qualité moyenne du tri, notamment avec la présence de sacs plastiques dans les déchets verts. Pour Retripa (entreprise de recyclage), « *les citoyens se sont mis à trier par la force des choses mais sans le souci de bien faire* » ([Radio Télévision Suisse, 2015](#)). Dans les 63 communes du Valais romand, une diminution de la qualité du tri a aussi été constatée suite à la mise en place de la taxe au sac, et davantage de détritrus ont été jetés dans les toilettes ([Le Nouvelliste, 2018](#)).

Selon [BISCHOF et al. \(2003\)](#), l'élimination inappropriée des déchets (incinération illégale, dépôts sauvages ou « littering ») est utilisée par la population qui pense faire des économies ou pour une question de facilité. Les auteurs estiment que le « littering » représente entre 20 et 60 % des incivilités en matière d'élimination des déchets. Ce type d'élimination existe aussi dans les communes qui n'ont pas mis en place la tarification incitative mais est moins important. Ceci est confirmé avec l'interview de Fabien Noël, ingénieur de la ville de Fribourg, par [RENNA en 2013](#). La taxe au sac a certes permis de diminuer la quantité d'ordures ménagères mais a également fait augmenter de 250 tonnes le « littering » dans la ville de Fribourg.

D'autres incivilités existent : par exemple, certains habitants mettent leur poubelle dans les poubelles de rue ([24 Heures, 2013](#)). Ce problème a été rectifié par la commune de Lausanne en procédant à des ajustements matériels : les poubelles « demi-lune » ont été modifiées (avec un ajout de réducteurs) ou remplacées par des poubelles de type « Requin » pour éviter les débordements.

Le type d'incivilités rencontrées dépend de la typologie d'habitat. Dans les immeubles, des habitants mettent ainsi des sacs non payants dans les bacs ([24 Heures, 2013](#)). L'incinération illégale des déchets, quant à elle, est plutôt rencontrée dans les communes rurales. Il y a un manque d'information à ce sujet. Un quart des personnes n'ont pas conscience de l'impact de l'incinération sauvage des déchets sur l'environnement ([BISCHOF et al, 2003](#)).

Afin d'éviter les incivilités, la ville de Lausanne a décidé de donner des avertissements et des amendes via la commission de police. En effet, des employés de la commune assermentés peuvent délivrer des amendes en cas d'incivilité. A Lausanne, 230 dénonciations ont été déposées à la commission de police et 70 avertissements ont été donnés en 2017 ([La Liberté, 2018](#)).

La municipalité considère que la plupart des citoyens jouent le jeu depuis l'introduction de la taxe au sac : même si des mesures spéciales sont prises depuis 2013 pour dissuader les fraudeurs, ceux-ci représentent une très faible proportion des habitants ([Radio Télévision Suisse, 2013](#)). Stéphane Beaudinot, chef de service de propreté urbaine, fait un bilan très positif de la taxe au sac à Lausanne en 2018 malgré les effets contre-productifs ([La Liberté, 2018](#)). Seulement 5 à 10 % de la population de Lausanne ne respectent pas les consignes de tri selon [Radio Télévision Suisse](#) en 2013, 3 % d'après Olivier Français (interviewé par [Zero Waste France](#)) en 2016 et entre 3 % et 5 % selon Stéphane Beaudinot (cité dans le journal [La Liberté](#)) en 2018.

Selon l'Office fédéral de l'environnement ([BUWALD, 2001 ; BAFU, 2017](#)), des informations règlementaires doivent être communiquées aux citoyens lors de la mise en place de la taxe causale, y compris des informations sur l'élimination illégale des déchets. La communication auprès des usagers, l'inclusion d'une taxe de base dans le tarif et la mise en place d'infrastructures adéquates sont autant de moyens de prévenir la survenue de comportements illégaux.

- **Perception de la tarification incitative par les communes et par leurs habitants**

Le caractère obligatoire de la tarification incitative en Suisse depuis 1997 invite à analyser son acceptation non seulement par les ménages, mais aussi par les communes. Précisons que compte-tenu du contexte de déploiement récent dans les cantons du Vaud et du Valais, la situation de certaines communes et l'opinion de leurs représentants et habitants a pu évoluer significativement depuis la publication des documents mobilisés pour l'analyse.

#### ***Perception de la tarification incitative par les communes***

L'obligation de mettre en place une taxe respectant le « principe de causalité » est respectée sur la plus grande partie du territoire suisse, mais n'est toutefois pas acceptée (ou n'a pas toujours été acceptée) par tous les élus. Plusieurs communes refusent d'instaurer la tarification incitative, parce qu'elles considèrent que leurs résultats sont satisfaisants ou qu'elles s'estiment libres d'appliquer le règlement qui leur convient.

En 2016, [Radio Télévision Suisse](#) observait que les communes instaurent de plus en plus la taxe au sac pour respecter la réglementation. C'était le cas des communes du Valais romand qui avaient rédigé leur nouveau règlement en 2016. Avant la mise en place de cette taxe, 83 % de ces communes étaient favorables à la taxe au sac.

Dans le canton de Vaud, le syndic de la commune de Mauborget, Claude Roulet, ne souhaitait pas appliquer le principe du pollueur-payeur même si celui-ci était obligatoire. Il affirmait ne pas faire de la résistance à la loi mais simplement appliquer son règlement communal. De plus, il mettait en avant le fait que la commune a des résultats comparables aux communes voisines ([La Tribune de Genève, 2016](#)). Le canton de Vaud ne voulait pas forcer cette commune à adopter la tarification incitative, contrairement au Conseil d'Etat vaudois, qui souhaitait obliger la commune de Mauborget à appliquer la loi cantonale sur la gestion des déchets. *"Pas question de tolérer une exception"* affirmait Jacqueline De Quattro, conseillère d'Etat vaudoise ([La Tribune de Genève, 2016](#)). Elle disait vouloir saisir le Conseil d'Etat pour qu'un délai soit donné à la commune de Mauborget afin de se mettre en conformité. En cas de non-respect de ce délai, c'est le Conseil d'Etat qui leur imposerait un règlement de gestion de leurs déchets. Elle précisait que les chiffres montrent que la taxe au sac est acceptée par les habitants des autres communes du canton de Vaud.

D'après le journal [Le Courrier](#), le canton de Genève est le seul canton suisse à refuser la taxe au sac en 2018. Luc Barthassat, magistrat en charge de l'environnement, est satisfait du taux de recyclage des déchets obtenus dans le canton. Selon lui, *"ce beau succès, pour l'Etat et les communes, nous le devons à la population qui a joué le jeu"*. Des mesures comme la collecte séparée des déchets alimentaires et une campagne d'envergure sur cette thématique (140 000 kits de tri des déchets de cuisine ont été distribués en 2016) sont évoquées pour expliquer les performances. Le canton préfère développer la sensibilisation et de nouveaux « potentiels » en matière de tri et de recyclage plutôt que de mettre en place la tarification



incitative.

Certains maires, comme celui de Sion (canton du Valais), sont également favorables à la mise en place d'actions de substitution à la tarification incitative ([Radio Télévision Suisse 2016](#)). Certaines communes mettent en place des projets pilotes comme le tri manuel des poubelles pour augmenter le taux de recyclage ([Le Courrier, 2018](#)).

### **Perception de la tarification incitative par les habitants**

La tarification incitative n'est pas introduite dans toutes les villes suisses, mais de nombreuses études ([BISCHOF et al \(2013\)](#), [CARATTINI et al \(2016\)](#), [CHENAL et JALIGOT \(2018\)](#), [HÜGI \(2008\)](#), [LUTHI \(2016\)](#), [RENNA \(2013\)](#), [Zero Waste France, \(2016\)](#), [Ecoplan/TBF \(2015\)](#)) montrent que ce système de tarification est plutôt accepté par les ménages.

L'étude faite par [BISCHOF et al. en 2003](#) auprès de 13 communes indique que le principe pollueur-payeur est accepté par la majorité des ménages (84 %) même dans les communes où il n'est pas instauré (73 %). En ce qui concerne la taxe au sac, seuls 3 % des sondés souhaitent son annulation, alors que 40 % des ménages n'étant pas couverts par la taxe au sac sont perplexes sur sa mise en œuvre pratique et son coût.

L'enquête menée en 2008 par [HÜGI](#), pour l'Office fédéral de l'environnement, confirme que les habitants sont perplexes lors du lancement de la taxe au sac mais deviennent satisfaits au cours du temps. [CARATTINI et al. \(2016\)](#) ont aussi démontré que les ménages sont pessimistes à l'idée de se voir instaurer une tarification incitative. Avant la mise en place de la tarification incitative, la population a peur que cela ne fonctionne pas et elle trouve la taxe injustifiée. Au contraire, après la mise en place, les ménages pensent que la taxe est efficace et qu'elle est juste.

Le système politique suisse offre aux citoyens divers moyens de s'opposer à un règlement de gestion des déchets : directement à travers l'organe législatif de leurs communes (pour des communes relativement petites où le pouvoir législatif est une « Assemblée des citoyens » ou un équivalent), par le biais d'une « initiative populaire » (référéndum permettant de s'opposer à une réglementation), ou encore en déposant un recours auprès d'organes décisionnels supérieurs. Or, le peu d'éléments bibliographiques sur d'éventuels référendums ou recours portés par des citoyens laisse penser que ces moyens légaux d'opposition ont été peu employés. Le cas de la commune de la Monthey, qui a procédé à un référendum à l'issue duquel 68 % des citoyens ont voté contre la tarification incitative ([Le Matin, 2017](#)), est une exception.

Des questions d'équité sociale peuvent se poser dans certaines communes. Ainsi, la commune d'Apples a choisi une taxe par personne : les enfants et les étudiants doivent donc payer la taxe ([RENNA, 2013](#)). La ville de Fribourg, quant à elle, n'a pas souhaité pénaliser les familles avec des enfants de moins de cinq ans à charge. Celles-ci ont droit à 20 sacs de 35 litres gratuits par enfant et par an. La gratuité des sacs pour les enfants, pour les personnes âgées ou encore pour les personnes incontinentes est également pratiquée dans d'autres villes de Suisse ([RENNA, 2013 ; Ville de Lausanne, 2015](#)).

D'après l'étude réalisée par [BISCHOF et al \(2003\)](#) sur la taxe au sac, il ne semble pas exister de grande différence entre les différentes classes sociales en matière d'acceptation de la taxe. La plupart des ménages (87 %) jugent que financièrement la taxe au sac est juste et acceptable.

- **Facteurs d'acceptabilité de la tarification incitative**

Comme pour la Belgique, l'acceptation de la tarification incitative passe par la mise en place de plusieurs mesures. Des bonnes pratiques sont identifiées concernant la sensibilisation des citoyens, l'harmonisation des taxes entre communes voisines ou encore la mise en place de mesures de compensation pour certaines catégories d'usagers.

### **Communication et sensibilisation**

[BISCHOF et al \(2003\)](#) montrent l'importance de bien communiquer avant la mise en place de la tarification incitative mais aussi après et de manière continue. Ces conclusions vont dans le sens des recommandations de l'Office fédéral de l'environnement ([BUWALD, 2001 ; BAFU, 2017](#)), qui recommande une communication permanente de la part des pouvoirs publics et des organisations privées. La sensibilisation des ménages et la mise en place d'actions dans le cadre de la formation scolaire et professionnelle sont des bonnes pratiques pour faire accepter une nouvelle tarification ([BISCHOF et al, 2003](#)).

L'enquête réalisée par [RENNA \(2013\)](#) auprès de dix habitants d'une commune n'ayant pas de tarification incitative confirme que les habitants ont besoin d'une campagne de communication importante. Les habitants demandent à être sensibilisés pour accepter un changement de taxation. Cette communication doit être claire et simple. Elle peut également faire diminuer les effets contre-productifs de la tarification.

Pour [LUTHI \(2016\)](#), informer les citoyens sur le suivi et la finalité du recyclage de leurs déchets est un point positif pour l'acceptation de la tarification incitative. Néanmoins, le manque de bilan sur les résultats obtenus en matière de quantité absolue de déchets dans les différents flux peut être un frein au tri pour la population.

Plus globalement, la façon dont le service public de gestion des déchets interagit avec les usagers peut avoir de l'importance. Olivier Français, chargé des déchets de Lausanne, déclare ainsi qu'un bon accueil dans les déchèteries a aidé pour faire accepter la taxe au sac aux ménages de Lausanne ([Zero Waste France, 2016](#)).

### **Harmonisation et mesures de compensation**

Selon [BISCHOF et al \(2003\)](#), les taxes doivent être harmonisées à l'échelle de la région. Les ménages y retrouvent de la justice et le « tourisme » de déchets est évité. Cela a été mis en place dans le canton de Vaud et dans la région romande du canton du Valais, comme nous l'avons vu, mais aussi dans le canton de Neuchâtel ([RENNA, 2013](#)).

Afin de faire accepter plus facilement la taxe au sac, le [Parti Démocrate-Chrétien \(2016\)](#) souhaite que des mesures en faveur des familles ayant des jeunes enfants soient instaurées. La gratuité d'un certain nombre de sacs est l'une des mesures proposées. En effet, la tarification incitative est principalement source de craintes pour les familles ayant des enfants en bas âge : "Pour les couches de mon enfant, j'utilise 3 sacs de 17 litres par semaine. Ce qui fait un total de 156 pour une année" ; explique une habitante de Prilly ([24 Heures, 2012](#)). Selon le [Parti Démocrate-Chrétien \(2016\)](#), ce sont aux communes de faire un geste.

Les mesures de compensation ne sont pas obligatoires selon le droit vaudois mais Etienne Ruegg, chargé de ces dossiers pour l'Etat de Vaud, affirmait en 2010 que 95 % des communes du canton de Vaud remboursaient ou donnaient des sacs gratuitement aux familles ayant des enfants ([24 Heures, 2012](#)). En 2015, la notice explicative du [Canton de Vaud](#) sur le principe de causalité donnait deux exemples de mesures de compensation. A Lausanne, la taxe de base est perçue auprès des propriétaires, ce qui permet de verser une « subvention » aux habitants. A Sainte-Croix, la taxe de base est perçue auprès des ménages et des détenteurs de résidences secondaires, ce qui permet de reverser un « excédent de recettes fiscales » sous forme de subventions aux familles avec enfants et aux rentiers de l'assurance-vieillesse et survivants (AVS).

### **5.6.4. Bilan des enquêtes de terrain en Suisse**

#### **• Éléments communs aux trois cantons visités**

Les études de cas menées pendant une semaine sur trois cantons suisses (Vaud, Valais et Genève) font ressortir les éléments ci-dessous.

#### **Contexte de déploiement de la tarification incitative**

- ✓ Un temps considérable (environ 20 ans) s'est écoulé entre le caractère obligatoire de la « taxe causale » et son application dans certains cantons. Le principe de la taxe causale semble n'avoir été longtemps qu'un « bruit de fond » dans les cantons francophones et il a fallu un arrêt du Tribunal fédéral (en 2011, sur la commune de Romanel-sur-Lausanne) pour que les communes l'adoptent en bloc, parfois dans l'urgence et sous l'impulsion de leurs cantons.
- ✓ Du fait du caractère obligatoire de la taxe causale, les éventuelles réticences d'élus ont, dans le « pire » des cas (hors canton de Genève), débouché sur des retards dans l'adoption de la taxe causale. Les élus réticents ont finalement été convaincus par le principe de causalité ou bien s'y sont résignés, y compris parce que leurs communes subissaient un tourisme des déchets venant de communes passées à la taxe causale. La possibilité de mettre en place des mesures d'accompagnement et diverses adaptations possibles (ajustements de la part forfaitaire, prise en compte du tourisme...) ont contribué à lever les réticences.
- ✓ Les communes se sont majoritairement tournées vers la taxe au sac, principalement en raison de sa simplicité et de son coût plus bas. Les acteurs ont toutefois tendance à penser que la taxe au poids est plus juste.
- ✓ Les « périmètres de gestion des déchets » ont joué un rôle clé dans la définition et la mise en œuvre de systèmes de taxe au sac harmonisés. Ces « périmètres » sont des entités qui existent dans certains cantons suisses et qui sont chargés d'harmoniser la gestion des déchets à une échelle cohérente – les communes restant indépendantes dans leurs choix.

#### **Acceptabilité de la tarification incitative**

- ✓ Le système politique suisse offre aux citoyens de nombreuses possibilités de s'opposer à un règlement des déchets. Les communes ont donc intérêt à s'assurer en amont que le règlement sera bien accepté.
- ✓ Cela peut expliquer l'adoption très fréquente de mesures d'accompagnement (sacs gratuits par exemple) pour des catégories d'usagers telles que les familles avec des enfants en bas âge ou les personnes incontinentes. Les communes semblent veiller sur l'équité du système.

- ✓ Les citoyens ont tendance à râler lors des premiers temps de mise en place de la tarification incitative et à ne pas « jouer le jeu » en faisant notamment des dépôts contraires au règlement de gestion des déchets. Ces oppositions restent individuelles : les citoyens ne se structurent pas en collectifs. Au fil du temps, ils se mettent à respecter les règles et les incivilités s'estompent.
- ✓ Le mécontentement des citoyens est principalement lié aux coûts supplémentaires que représentent pour eux la taxe causale, avec parfois des incompréhensions à ce sujet. Il faut toutefois relever que l'argument selon lequel la taxe causale est une « taxe en plus » a des fondements réels : les communes ont rarement compensé la mise en place de la taxe causale par une baisse des impôts.
- ✓ Un facteur d'acceptabilité de la taxe causale est la mise en place concomitante de dispositifs de collecte adaptés. Dans le cas d'une taxe au sac, les citoyens sont notamment en attente de nouvelles solutions de tri pour les plastiques, ceux-ci étant légers mais volumineux. C'est une difficulté pour les communes, car les débouchés pour les plastiques manquent. Certains acteurs dénoncent une certaine « hypocrisie » des citoyens, qui réclament des solutions de recyclage et prétendent que c'est par souci de l'environnement, alors qu'ils se préoccupent surtout de diminuer le montant de leur facture.

### **Conséquences de la tarification incitative**

- ✓ La tarification incitative entraîne de façon nette et immédiate une réduction des OMR et une augmentation des recyclables.
- ✓ Une partie de l'augmentation des recyclables (y compris les biodéchets collectés séparément) s'explique par une dégradation de la qualité du tri. Certains repreneurs font savoir aux communes leur mécontentement à propos de cette dégradation suite à la tarification incitative.
- ✓ Parmi les autres effets négatifs observés, on note un tourisme des déchets (pouvant être prévenu si les communes ont toutes le même système), un recours un peu abusif aux déchèteries et aux poubelles de rue ou encore une dégradation de la qualité de l'assainissement.
- ✓ Les dépôts sauvages dans la nature sont peu observés. Si les citoyens pratiquent des dépôts « sauvages », ils vont plutôt déposer leurs déchets à proximité des éco-points ou des Moloks.
- ✓ Compte tenu des effets positifs et négatifs, les acteurs ont finalement des avis divergents sur la pertinence de la taxe causale. Certains voient celle-ci comme une « recette miracle », d'autres la déconseilleraient à cause des effets négatifs observés.

- **Spécificités observées sur chacun des trois cantons**

Les particularités marquantes observées au niveau des cantons ou communes enquêtées sont synthétisées ci-dessous, à partir des rapports de visite.

#### **Sur le canton de Vaud**

- ✓ Le canton a donné aux communes une date butoir (1<sup>er</sup> janvier 2013) pour respecter le principe de causalité. 3 des 9 périmètres de gestion des déchets du canton se sont alors unis de leur propre initiative pour concevoir un système unifié de taxe au sac, que la plupart des communes du canton ont rejoint. Sans la réactivité des périmètres et la simplicité du système imaginé, il est peu probable que la plupart des communes eussent respecté la date butoir fixée par le canton.
- ✓ Les périmètres ont également lancé une campagne de sensibilisation à la réduction des déchets, via le site internet [www.responsables.ch](http://www.responsables.ch).
- ✓ La commune de Renens fait partie des communes qui ont tardé à mettre en place la taxe causale, en raison de réticences politiques liées à une volonté de ne pas trop taxer les citoyens. Elle a finalement mis en place un système de taxe causale avec une part forfaitaire symbolique de 0 € (ce qui est illégal, mais la commune assume et a pu maintenir ce système jusque-là).
- ✓ Renens a été reconnue comme une commune exemplaire pour la gestion de ses déchets (biodéchets notamment). Elle accorde de l'importance à la sensibilisation des usagers via une communication réfléchie et ciblée. Parmi les enjeux de communication : gérer la multiculturalité (campagnes en plusieurs langues) et former les ambassadeurs du tri à la gestion des conflits.

- ✓ La commune d'Oron fait partie des rares communes du canton à avoir mis en place la taxe au poids. L'élu référent juge que ce système est plus juste et met en avant certains avantages pratiques même si cela revient plus cher. Son système de Molok allié à un arsenal informatique poussé a été précurseur.

#### **Sur le canton du Valais**

- ✓ Le canton du Valais est divisé en deux régions culturelles et linguistiques distinctes. Le Valais romand (région francophone) s'est mis à appliquer la tarification incitative bien plus tard que le Haut-Valais (région germanophone). Les communes du Valais romand sont les dernières communes suisses (hors canton de Genève) à être passées à la taxe causale : elles y sont passées en 2018.
- ✓ L'Antenne Région Valais-Romand, qui joue le rôle d'un « périmètre » de gestion des déchets, a été chargée par le canton d'élaborer un système unifié de taxe au sac sur la région romande. Le système mis en place est comparable à celui qui est en vigueur sur le canton de Vaud.
- ✓ Le Canton et l'Antenne région estiment que les caractéristiques géographiques (région montagneuse) et économiques (tourisme) du territoire nécessitent de laisser une certaine souplesse aux communes dans la gestion des déchets en général et dans les modalités de la taxe causale en particulier.
- ✓ La commune de Monthey est la seule commune du canton où une opposition s'est structurée contre la taxe causale. Cette opposition, portée par une association et un parti politique, a débouché sur un référendum qui s'est soldé par un refus du règlement de collecte proposé. Après que celui-ci ait été modifié pour prendre en compte (dans la mesure du possible) les remarques du comité référendaire, celui-ci a échoué à récolter suffisamment de signatures pour lancer un deuxième référendum. Les opposants ont enclenché d'autres procédures mais la commune n'a pas attendu leur issue pour appliquer la taxe au sac.
- ✓ Les arguments avancés par les opposants à la taxe au sac à Monthey étaient de nature plutôt « populistes » selon la commune et basés sur des incompréhensions. Le fait d'inscrire dans la deuxième version du règlement de collecte un plafonnement de l'« épargne » du service déchets, ainsi que la préparation de directives municipales prévoyant des mesures sociales d'accompagnement, ont contribué à calmer les oppositions.

#### **Sur le canton de Genève**

- ✓ Le canton de Genève est le seul canton suisse à ce jour qui n'applique pas la tarification incitative. C'est un choix assumé jusque-là et argumenté par le responsable technique, mais une nouvelle configuration politique et la réduction future des capacités d'incinération pourraient changer la donne.
- ✓ La principale raison de refus est que le canton privilégie la sensibilisation et l'accompagnement, avec des campagnes comme celle sur la collecte des déchets alimentaires. Le canton est déjà parvenu à des performances louables grâce à cette approche. L'Etat fédéral laisse faire tant que les résultats sont là.
- ✓ Les retours d'expérience des autres cantons sur certains effets négatifs de la tarification incitative (dégradation de la qualité du tri notamment) confortent le responsable technique dans ses réticences.

### Synthèse sur la Suisse

- La tarification incitative est appelée « taxe causale », ce qui met l'accent sur le respect du principe pollueur-payeur.
- La taxe causale est obligatoire en Suisse depuis 1997. Elle a d'abord été mise en place dans les cantons alémaniques. Il a fallu attendre un arrêté du Tribunal fédéral en 2011 pour que les communes de certains cantons francophones l'adoptent à leur tour, parfois dans l'urgence.
- La plupart des communes romandes ont opté pour la taxe au sac, plus simple à mettre en œuvre, notamment grâce à l'implication des « périmètres » de gestion des déchets permettant une certaine harmonisation. La taxe au poids, moins répandue, est cependant jugée plus juste par les acteurs de la gestion des déchets.
- Le Canton de Genève est le seul canton suisse à ce jour qui n'applique pas la tarification incitative. Il privilégie la sensibilisation et le développement de nouveaux dispositifs de collecte pour favoriser le recyclage.
- L'adoption de la tarification par les derniers réfractaires est notamment liée au tourisme des déchets subi et au sentiment de ne pouvoir rester indéfiniment dans l'illégalité. Ce qui permet de lever les freins est aussi la possibilité pour les élus locaux de faire des aménagements tarifaires, tolérés par les entités supérieures, visant à ne pas donner aux ménages le sentiment d'être trop pénalisés.
- Les habitants ont généralement une opinion défavorable de la tarification incitative lorsqu'elle est mise en œuvre, principalement pour des raisons liées aux coûts. Cependant son acceptation s'accroît au fil du temps.
- La mise en place de mesures d'accompagnement pour certaines catégories d'usagers est une pratique très courante. Le développement de nouvelles solutions de recyclage est également un facteur d'acceptabilité, mais sa pertinence en soi dépend du degré de maturité des filières.
- Peu d'oppositions structurées à la taxe causale ont lieu. La recherche du consensus en amont permet aux communes d'éviter les recours.
- La mise en œuvre de la tarification incitative génère des comportements inciviques qui s'estompent au fil du temps. L'impact négatif sur les filières de recyclage (en raison d'erreurs de tri) et les réseaux d'assainissement reste toutefois préoccupant pour les services techniques qui y sont confrontés.
- Ces conclusions concernent principalement la Suisse romande. Le cas de la Suisse alémanique et celui de la Suisse italienne resteraient à approfondir.

## 5.7. L'Italie

### 5.7.1. La tarification incitative en Italie dans les grandes lignes

La tarification incitative n'est pas obligatoire en Italie et il n'existe pas d'accompagnement spécifique de la part des pouvoirs publics pour la mettre en œuvre. Seulement 2% des communes l'ont mise en place, au nord du pays principalement. Les taxes sur le stockage des déchets et sur l'incinération sans valorisation énergétique ainsi que les sanctions financières pour les communes qui n'atteignent pas les objectifs nationaux de collecte séparée ont été mises en place pour inciter les communes à instaurer la tarification incitative. Au vu des résultats, ces mesures ne semblent pas être suffisantes (ADEME *et al.*, 2017).

En Italie, la gestion des déchets est financée par une taxe forfaitaire qui varie selon la surface habitable ou le nombre de personnes du ménage. La tarification incitative, en plus de cette part forfaitaire, comprend une part variable qui dépend du volume du bac et du nombre de levées. Quelques communes ont fait le choix d'une tarification incitative à la pesée. Une exonération peut être attribuée sur la part variable pour certains ménages (ADEME *et al.*, 2017).

La quantité d'OMR a diminué pour les communes pratiquant la tarification incitative (ex : de 277 kg/hab. en 2012 à 65 kg/hab. en 2015 pour Trévise). Différents contenants (sacs/bacs) et différents schémas de collecte (apport volontaire/porte-à-porte) peuvent être présents sur un même territoire en fonction de sa densité. Certaines communes optent pour l'incitation au compostage en réduisant la part fixe de la tarification incitative par exemple pour les ménages qui déclarent leur équipement de compostage. Un contrôle est ensuite réalisé par la ville ou les « écovigiles ». Parme encourage le développement de l'apport en déchèterie en réduisant la part fixe de la tarification à partir d'un système de points. L'apport de déchets en déchèterie rapporte des points qui permettent l'obtention d'une réduction sur la part fixe de la tarification incitative. Trévise propose une tarification très incitative en incluant un nombre faible de levées dans son service de base (5 levées par an) (ADEME *et al.*, 2017).

La sanction financière est appliquée sous forme d'amendes en cas de comportement incivique (ADEME *et al.*, 2017).

### 5.7.2. Panorama de la littérature sur la tarification incitative en Italie

- **Publications scientifiques**

Quatre publications scientifiques ont été identifiées en Italie entre 2009 et 2016. Il s'agit de thèses qui portent sur la gestion des déchets et les incitations visant à réduire les déchets, de manière générale ou à l'échelle de provinces et communes.

NANNI a réalisé en 2009 une thèse sur la gestion intégrée des déchets urbains dans la province de Bologne. Elle commence par présenter la politique européenne, nationale et régionale dans le secteur des déchets urbains puis analyse la gestion des déchets avant et après la mise en place de la tarification incitative dans la province de Bologne. Elle confronte la situation de cette province avec les autres provinces d'Italie et conclut que la gestion des déchets par la province de Bologne est satisfaisante. L'auteure présente également des projets intercommunaux de grande envergure ayant pour but d'augmenter la part de la collecte sélective et de résoudre les problèmes d'homogénéisation des normes et des coûts. Elle conclut en donnant un aperçu des meilleures pratiques européennes et en pointant un retard pris par l'Italie dans l'utilisation de technologies innovantes.

ZANATTA (2010-2011) a rédigé sa thèse sur l'efficacité des modifications apportées au système de collecte de l'entreprise Contarina. Le modèle de Contarina repose sur quatre phases : communication et relation avec le client/utilisateur ; collecte et transport ; traitement, récupération et élimination ; et système tarifaire. L'auteur commence par poser le cadre réglementaire en Europe et en Italie sur la gestion des déchets. Il fait également un zoom sur la production des déchets en Europe et en Italie. Il analyse ensuite la gestion intégrée des déchets de l'entreprise Contarina (Trévise). Cette gestion intégrée comprend la collecte, le transport, le traitement et la réutilisation, le recyclage ou l'élimination. Il présente aussi le projet « Plastica molle » en évoquant les avantages possibles du changement de système de collecte des verres, plastique et cannette. Il finit par analyser la possibilité de mettre en place un système de collecte expérimentale aux deux consortiums de Contarina en étudiant les avantages, les inconvénients et les coûts par rapport aux systèmes en place. Il explique le fonctionnement de la tarification incitative instaurée par Contarina

MARTELLA (2011-2012) a fait sa thèse sur les incitations mises en place dans la province de Trévise pour favoriser le tri des déchets. Il commence par énoncer les incitations permettant d'encourager certains comportements et explique pourquoi les utiliser. Il évoque également le phénomène « free riding » (comportement du « passager clandestin ») et rapporte les résultats d'études de cas sur six villes de la province de Trévise pour identifier ce qui influence les ménages à profiter du phénomène. Le « free riding » se traduit essentiellement par des abandons de sacs. Il fait un zoom sur la province de Trévise et décrit la gestion des déchets et le succès de cette gestion. Il traite aussi les données de six villes du consortium Priula portant sur le « free riding ». Il réalise ensuite des statistiques pour montrer ce qui influence de manière significative l'apparition et la propagation du « free riding ». Il effectue enfin une analyse du nombre optimal d'utilitaires par conteneur afin d'éviter au maximum le phénomène « free riding ».

[GIUSEPPINA \(2015-2016\)](#) a quant à elle fait sa thèse sur la gestion des déchets selon le modèle Zero Waste. Dans une première partie, elle étudie l'évolution du cadre réglementaire des déchets dont la mise en place d'une politique de gestion des déchets intégrée. Une étude de 2010 (COM, 2011) a démontré un progrès de la politique de l'UE en matière de déchets. L'auteure présente ensuite la gestion des déchets en Europe et en Italie. Dans une deuxième partie, elle aborde la stratégie Zero Waste (concept d'économie circulaire) et son développement en Italie et à l'international. Pour finir, elle rapporte les modes de tarification incitatifs utilisés par les entreprises de gestion des déchets (Contarina Spa, Ascite Spa et Formia) ainsi que leur rentabilité. Ces entreprises ont obtenu de très bons résultats et ont réussi à atteindre les objectifs fixés par l'UE.

- **Retours d'expérience de cas inspirants**

Malgré un taux de déploiement relativement faible, de nombreux retours d'expérience sur la tarification incitative en Italie ont été identifiés. Certains documents portent sur l'ensemble du pays tandis que d'autres sont centrés sur des communes ou provinces précises. Le cas de la province de Trévise et de l'entreprise Contarina (qui gère les déchets de cette province) est particulièrement documenté. Les autres documents concernent Parme, Milan et le Piémont. Plusieurs retours d'expérience proviennent des réseaux associatifs Zero Waste et PAYT Italia.

### **A l'échelle nationale**

[Zero Waste France](#) a produit un compte-rendu en 2014 sur la gestion des déchets en Italie. Il s'agit d'un rapport de visites menées sur une semaine dans différentes communes « pionnières » : Cologno Monzese, Milan, Castelleone, Trévise, Capannori. Les études de cas portent sur le compostage, la collecte séparée, la redevance incitative, la méthanisation, le tri et la valorisation des déchets résiduels ou encore le programme Zero Waste.

L'année suivante, [BOSCHINI et al. \(2015\)](#) ont publié un rapport sur les 10 années permettant à l'association « Comuni Virtuosi » d'arriver à la mise en place d'une stratégie Zero Waste et à l'instauration de la tarification incitative. Ce rapport commence par présenter plusieurs interviews d'acteurs de la stratégie Zéro Waste, de l'association nationale « Comuni Virtuosi »<sup>17</sup> et d'ESPER<sup>18</sup>. La collaboration de tous ces acteurs a permis d'arriver à des résultats satisfaisants en matière de gestion des déchets dans diverses villes d'Italie. Les résultats de dix provinces italiennes sont présentés au travers d'entretiens réalisés auprès d'acteurs locaux.

Selon [TORNAVACCA \(2017\)](#), directeur général d'ESPER, la tarification incitative est un des dix points importants pour mettre en place une stratégie Zero Waste. Il expose les différents systèmes de tarification incitative et évoque les différentes méthodes d'application de ces systèmes dans diverses villes italiennes. Il compare les coûts de gestion avec ou sans tarification incitative et réalise une comparaison de la tarification incitative dans les différentes régions italiennes et dans plusieurs pays et donne également des outils pour atteindre une efficacité optimale de la collecte des déchets aussi bien sur la qualité et la quantité que sur le coût.

[MARTIGNONI \(2017\)](#), coordinatrice du groupe de travail de l'association PAYT Italia sur les normes et la réglementation de la tarification, a aussi présenté une conférence sur les objectifs de la tarification incitative et sur les lignes directrices de l'instauration de cette tarification. La même année, [DROSI \(2017\)](#), président de PAYT Italia, explique comment mettre en place la tarification incitative ainsi que tous les paramètres à prendre en compte. Les avantages et les difficultés du passage à une tarification incitative sont abordés.

### **Province de Trévise**

En 2014, [SIMON](#) a rédigé pour Zero Waste Europe une étude de cas portant sur l'entreprise Contarina, qui collecte les déchets de la plus grande partie de la province de Trévise (50 communes). L'auteur explique comment l'entreprise Contarina arrive à avoir de bons résultats en matière de recyclage et de production de déchets. La volonté politique et la bonne entente entre les 50 maires font partie des facteurs de réussite identifiés.

En 2016, [CONTO](#), directeur général du Conseil du bassin de Priula, présente l'entreprise Contarina lors d'une conférence. La collecte en porte-à-porte a été mise en place en respectant les caractéristiques des villes et des architectures. [CONTO \(2016\)](#) explique ensuite le fonctionnement de la tarification incitative et ce qu'elle comprend.

L'entreprise Contarina a une usine de valorisation des déchets recyclables. Elle teste le recyclage des produits absorbants (couches). [RASERA \(2015\)](#), directeur Contarina S.p.A, fait un focus sur la collecte à Trévise et conclut par les objectifs futurs. Il fait ensuite un zoom sur les déchets de cuisine. Il commence par poser le cadre législatif. Il présente la gestion des déchets de cuisine ainsi que les conséquences sur les autres flux de déchets. Il finit par expliquer la collecte séparée à Trévise. Les conteneurs sont contrôlés. En cas d'erreur, un adhésif est collé sur le bac pour expliquer le motif de l'erreur. Des procès-verbaux et amendes peuvent aussi être émis.

---

<sup>17</sup> Réseau d'autorités locales au profit d'une gestion cohérente et durable de ses territoires

<sup>18</sup> Organisme chargé de la planification écologique et durable des déchets

En 2017, [CONTO](#) revient sur la gestion des déchets de l'entreprise Contarina. Il explique les différents systèmes de lecture pour identifier les bacs et les quantités de déchets collectés. La tarification incitative comprend une part variable et une part fixe. Une part pour les déchets végétaux peut être ajoutée pour les ménages qui utilisent cette collecte. Il présente les résultats de la collecte sélective, des déchets secs non recyclables (déchets solides urbains non recyclables : couche, coton, plastique hors emballage, céramique, etc.). Il finit par présenter le coût de la gestion, le prix de la tarification incitative et les perspectives.

### **Autres provinces et communes**

En 2016, [ROSA](#) publie pour Zero Waste Europe une étude de cas dans laquelle il présente la gestion des déchets dans la ville de Parme. L'auteur expose les moyens utilisés par la ville pour avoir une gestion des déchets qui soit la plus efficace possible. Il conclut en présentant les résultats et en montrant les avantages de cette nouvelle gestion.

En 1995, le consortium « Comuni dei Navigli » a été créé pour gérer les services environnementaux de 20 villes métropolitaines de Milan. [FERRE \(2017\)](#), membre de l'association PAYT Italia et du consortium « Comuni dei Navigli », présente la gestion de la collecte des différents flux de déchets. De 1999 à 2014, les sacs à code barre étaient le seul mode de tarification incitative utilisé dans les villes faisant parties du « Comuni dei Navigli ». Ces sacs ont été remplacés en 2015 par des conteneurs à puce. Le conférencier évoque les avantages de ce mode de collecte et les résultats obtenus. Il fait un point sur la méthodologie pour déterminer les modalités de tarification, présente les actions menées pour faire accepter au maximum la tarification incitative et donne des solutions pour améliorer la gestion des déchets. Il évoque ensuite des perspectives futures comme l'augmentation des types de flux à trier grâce à des campagnes de communication.

[PAVAN](#), membre de PAYT Italia, présente lors d'une conférence ([2017](#)) la gestion des déchets de 19 communes de la région Piémont de 2009 à 2017. Ces communes ont progressivement mis en place la collecte en porte-à-porte et la tarification incitative à partir de 2004. En 2017, 92 % de la population (80 % du territoire) de la région Piémont était passé à la tarification incitative. L'auteur fait une comparaison entre les sacs à code barre et les conteneurs à puce.

### **5.7.3. Éléments bibliographiques sur l'acceptabilité de la tarification incitative en Italie**

#### **• Focus sur la gestion des déchets dans différentes provinces italiennes**

Plusieurs provinces italiennes ont mis en place une nouvelle gestion des déchets. Les cas des provinces de Trente, Brescia, Parme et Trévise sont résumés ci-dessous. Le cas de Parme a fait l'objet d'une enquête de terrain dans le cadre de la présente étude, venant approfondir les éléments issus de l'analyse bibliographique.

#### **■ Province de Trente**

La province de Trente est passée à la collecte en porte-à-porte avec l'instauration de la tarification incitative. Ce nouveau mode de gestion a démarré par une campagne d'information. Les objectifs ont été atteints au bout de deux ans.

Il y a eu une augmentation du pourcentage de la collecte séparée (7 % en 9 mois) et une diminution des résidus (29,8 % en 9 mois). Ces nouvelles modalités ont présenté un avantage économique pour les ménages mais un abandon de déchets a été recensé, essentiellement auprès des immeubles ([BOSCHINI et al, 2015](#)).

#### **■ Province de Brescia**

Des inégalités en matière de la collecte des déchets ont été identifiées dans sept villes de la province de Brescia. Ces villes avaient une volonté d'uniformiser la collecte en porte-à-porte en mettant en place la tarification incitative. Cela avait pour but d'obtenir une équité et une justice entre toutes les villes de la province. Des caméras ont été installées pour surveiller et sanctionner les personnes qui abandonnent leurs déchets de manière illicite ([BOSCHINI et al, 2015](#)).

#### **■ Province de Parme**

Suite à l'élection municipale de 2012, les nouveaux membres du Conseil municipal de Parme étaient en faveur de la stratégie zéro déchet. La Ville a alors cherché à mettre en place une gestion des déchets la plus efficace possible avec tarification incitative sous forme de taxe au sac (entrée en vigueur en 2015), la collecte en porte-à-porte, la collecte des biodéchets ou encore la séparation de la collecte du verre et des emballages légers (plastiques, métaux, etc.). Des éco-stations sont installées pour permettre aux ménages de déposer leurs déchets recyclables et résiduels en dehors des jours de collectes. Tout comme les éco-wagons qui circulent dans le centre-ville, elles permettent d'informer les citoyens sur la gestion des déchets ([ROSA, 2016](#)).

En 2014, Parme était le premier producteur de déchets en Italie avec 636 kg par habitant en 2014. C'était 150 kg de plus que la moyenne italienne et 160 kg de plus que la moyenne européenne. Une diminution de 15 % de la production globale de déchets et des déchets résiduels et une augmentation de la collecte sélective de 23,5 % a été possible grâce à l'instauration de la tarification incitative et au nouveau système de collecte ([ROSA, 2016](#)).



## ■ Province de Trévise

La province de Trévise est engagée dans un programme Zero Waste visant à réduire drastiquement les déchets résiduels. Pour ce faire, la collecte séparée en porte-à-porte et la tarification incitative ont été mises en place. Le compostage à domicile se répand. Un comité scientifique Zero Waste contrôle les résultats et planifie les stratégies (Zero Waste France, 2014).

L'entreprise Contarina collecte les déchets de 50 villes dans cette province. Elle a mis en place un système flexible et adaptable. Dans les centres historiques, des « écoBus » font des courts arrêts pour collecter deux flux de déchets à la fois. Il y a également des « écoStop », stations fixes qui collectent jusqu'à quatre flux différents. Enfin, des écoPoints sont aussi installés : ce sont des lieux où les conteneurs se fondent dans le décor (CONTO, 2016). Les conteneurs de déchets secs non recyclables sont équipés de puce pour identifier les bacs et les informations de vidage.

Zero Waste France rapportait en 2014 que Contarina collecte séparément 85 % des déchets. La gestion des déchets mise en œuvre par cette entreprise a permis de produire cinq fois moins de déchets résiduels et de recycler deux fois plus que la moyenne européenne (SIMON, 2014). Appuyée par les 50 maires, l'entreprise souhaite continuer à avancer et s'est fixée comme objectif de réduire de 80 % ses déchets résiduels afin d'obtenir 10 kg/hab./an en 2022 (SIMON, 2014).

La mairie de Trévise et l'entreprise Contarina estiment que ces résultats ont pu être obtenus grâce à l'absence d'un incinérateur sur le territoire, qui aurait bloqué les perspectives de diminution des déchets (Zero Waste France, 2014). Selon SIMON (2014), une autre raison de l'obtention de ces résultats est la bonne volonté politique et l'entente des 50 maires appartenant à des partis politiques différents. Une gestion opérationnelle très performante et le soutien d'experts présents dans le réseau Zero Waste font aussi partie des facteurs de succès.

## ● Effets positifs et négatifs de l'instauration de la tarification incitative

Des points positifs de la mise en place de la tarification incitative ont pu être identifiés, comme la réduction des déchets et des coûts associés, la création d'emplois ou encore la transparence du système. Des limites à l'incitativité sont toutefois rapportées concernant les effets à plus long terme et le cas des immeubles. De plus, des dépôts non conformes au règlement de collecte (dépôts sauvages ou mauvais tri) ont été observés sur certaines communes.

### *Effets positifs de la tarification incitative*

Plusieurs publications affirment que la tarification incitative entraîne une réduction de la production d'OMR, une augmentation du taux de déchets recyclés et une réduction des coûts d'élimination des déchets (MARTELLA, 2011-2012 ; GIUSEPPINA 2015-2016 ; ZANATTA, 2010-2011 ; BOSCHINI et al, 2015). L'Environmental Protection Agency (EPA) a réalisé un manuel pour encourager et promouvoir l'utilisation de la tarification au volume (BOSCHINI et al, 2015). Selon ce manuel, une tarification au volume permet de réduire entre 25 et 45 % la quantité de déchets destinée à l'élimination. La tarification au volume permet l'incitation au compostage domestique des déchets verts et déchets organiques et rend les ménages plus responsable (BOSCHINI et al, 2015).

Selon ESPER, la tarification incitative est le système le plus efficace pour atteindre les objectifs de recyclage et de réduction des déchets fixés par l'Union Européenne, tout en récompensant les citoyens et en guidant leurs choix de consommation (BOSCHINI et al, 2015). Selon TORNAVACCA (2017), la tarification incitative a fait augmenter la commercialisation de produits sans emballage superflu. Le directeur d'ESPER a remarqué que les grands, moyens et petits magasins commençaient à vendre des produits avec moins d'emballage.

La tarification incitative a d'autres avantages. D'après Zero Waste France (2014), elle permet de créer des emplois. Selon SIMON (2014), elle favorise également la transparence en permettant aux usagers d'avoir une idée claire du fonctionnement du système et de suivre les informations associées à leur consommation. Pour les opérateurs, cela permet de suivre les données et de voir les possibles améliorations pour optimiser le système. NANNI (2009) affirme également que la tarification incitative offre une transparence sur la gestion des services, et estime par ailleurs qu'elle est avantageuse pour la protection de la santé des agents. FERRE (2017) et ZANATTA (2010-2011) partagent les mêmes idées. Les conteneurs à puce permettent de surveiller en continu le service de collecte. Ils permettent également d'améliorer les conditions de travail et de rendre l'utilisation plus facile pour les ménages (FERRE, 2017). La tarification incitative permet une traçabilité complète des déchets et une meilleure gestion des tournées de collecte. PAVAN (2017) ajoute que la tarification incitative facilite la couverture totale des coûts de gestion des déchets.

### *Limites à l'incitativité*

Dans une étude mentionnée par MARTELLA (2011-2012), GNEEZY et al. (2011) expliquent pourquoi les incitations visant à modifier le comportement des personnes fonctionnent plus ou moins bien (intitulé : « When and Why Incentives (Don't) Work to Modify Behavior »). Selon les auteurs, ces incitations permettent d'obtenir l'effet souhaité sur une courte période mais peuvent diminuer encore plus les motivations sur le long terme. Les effets des incitations dépendent de la façon dont ils sont conçus, de la forme sous laquelle ils sont données, comment ils interagissent avec des motivations intrinsèques, en particulier monétaires. Dans l'éducation, ces incitations semblent avoir un succès modéré lorsque les incitations sont trop précises et trop ciblées.

[MARTELLA \(2011-2012\)](#) pointe par ailleurs une limite de l'effet incitatif dans les immeuble : la facture est payée par la copropriété et le montant final est divisé entre tous les ménages de l'immeuble. Aussi, certains citoyens peuvent ne pas pratiquer le tri car ils se disent que cela ne changera pas leur facture. Le principe du pollueur-payeur ne fonctionne donc plus et la tarification incitative est moins efficace. Selon l'auteur, le comportement des ménages varie suivant le nombre d'habitants dans l'immeuble, et un « free rider » (mauvais trieur qui profite du système sans faire d'efforts) pourrait être démasqué plus rapidement lorsqu'il y a peu d'habitants.

### ***Effets contre-productifs de la tarification incitative et solutions pour y faire face***

Selon [Zero Waste France \(2014\)](#), il n'y a pas eu de réel problème de dépôts sauvages ou d'incinération domestique dans la ville de Trévise. Des effets contre-productifs ont par contre été recensés dans d'autres communes d'Italie. L'abandon des déchets est un des effets contre-productifs de la tarification incitative rencontrés sur certaines communes, comme Trente, Rubano ou Spilamberto ([MARTELLA, 20011-2012](#) ; [BOSCHINI et al, 2015](#) ; [TORNAVACCA, 2017](#)). Ce problème préoccupe les élus, qui mettent en œuvre diverses solutions pour y faire face.

Le coût pour ramasser les sacs abandonnés peut être important. La ville de Rubano a dépensé beaucoup d'argent pour ramasser les sacs abandonnés ([TORNAVACCA, 2017](#)). Pour décourager les ménages de pratiquer cette incivilité, il existe un nombre de sacs minimums compris dans la taxe de base. Les personnes prouvant qu'ils ne vivent pas dans leur maison sont toutefois exemptées de cette taxe de base.

Selon [TORNAVACCA \(2017\)](#), les campagnes d'information, les caméras et les contrôles n'ont pas permis de diminuer le taux d'abandon de déchets dans les moyennes et grandes villes. Ces systèmes ont même parfois été abandonnés car ils ne fonctionnaient pas. Les systèmes complexes et délicats comme les systèmes d'identification sont souvent vandalisés ou endommagés. Il y a donc de longues périodes d'inactivités.

Un autre effet contre-productif est que certaines personnes profitent du système de tarification incitative pour déposer des déchets non recyclables dans le flux de déchets recyclables afin de diminuer le nombre de ramassages des déchets non recyclables et ainsi payer moins cher ([MARTELLA, 20011-2012](#)). Dans certaines villes comme celle de Trévise, un adhésif est collé sur le bac présentant une erreur de tri. L'adhésif explique le motif de l'erreur. Des procès-verbaux et amendes peuvent aussi être émis ([RASERA, 2015](#)). En cas de déchets mal triés, les habitants de Trévise reçoivent un avertissement puis une amende de 50 EUR ([Zero Waste France, 2014](#)).

Selon [MARTELLA \(2011-2012\)](#), il est toutefois difficile d'identifier les personnes pratiquant le « free riding ». La principale difficulté est de contrôler les ménages habitants dans des immeubles où les conteneurs sont partagés. Il est difficile de voir si les déchets recyclables et non recyclables sont mélangés dans le même sac.

Une étude d'ESPER montre que certaines incivilités ont pu être limitées grâce à l'utilisation d'un système de sac à puce. Ce système rend plus responsables les ménages du fait qu'il permet d'identifier l'utilisateur des sacs. Il est possible de trouver le propriétaire d'un sac déposé devant un immeuble. Cette technologie ne rend plus possible la reproduction illégale de sac, une pratique qui avait été observée ([BOSCHINI et al, 2015](#)).

- **Perception de la tarification incitative par les usagers**

L'opinion des usagers sur la tarification incitative lorsqu'elle est mise en œuvre de manière adéquate semble généralement positive, malgré des réserves initiales. Des critiques sont émises sur les choix techniques de certaines communes.

### ***Opinion des usagers sur la tarification incitative***

Selon Aldo Pompermaier, conseiller pour l'environnement de la ville de Trente de 2005 à 2009, les citoyens sont venus nombreux à la réunion organisée par la municipalité pour expliquer les nouvelles modalités de gestion des déchets et ils étaient attentifs. Les ménages étaient prêts à participer activement au projet malgré un peu d'inquiétude et quelques critiques à l'idée de l'instauration de la tarification incitative ([BOSCHINI et al, 2015](#)). D'après [DROSI \(2017\)](#), les citoyens ont en effet de nombreux a priori sur la tarification incitative. Cette tarification conduirait à l'abandon des déchets, entraînerait le « tourisme » de déchets et ferait augmenter le prix pour tous les citoyens. En outre, les systèmes de pesée ne seraient pas précis.

Contarina a fait un sondage en 2014 auprès des ménages pour connaître leur satisfaction suite à l'introduction de la collecte en porte-à-porte avec la tarification incitative. Plus de 84 % des sondés affirmaient être satisfaits ([GIUSEPPINA, 2015-2016](#)). Un autre indicateur de l'adhésion au système est le taux d'erreur de tri : en 2014, le pourcentage d'erreurs dans les collectes sélectives gérées par Contarina était inférieur à 2 % ([RASERA, 2015](#)). Cela laisse penser que la satisfaction des usagers peut être élevée si la tarification incitative est mise en œuvre avec suffisamment de sensibilisation et des mesures concomitantes permettant aux citoyens de trier et réduire leurs déchets (comme cela a été le cas sur le territoire géré par Contarina).

Il semble en outre que les éventuelles oppositions des citoyens vis-à-vis de la tarification incitative se transforment rarement en procédures judiciaires. Ainsi, à partir du retour d'expérience de la gestion des déchets de 19 communes de la région Piémont de 2009 à 2017, [PAVAN \(2017\)](#) rapporte que les litiges sont quasi-inexistants.

### **Critiques sur les systèmes techniques mis en place et réaction des communes**

Suite à l'instauration de la tarification incitative, des conteneurs à presse ont été installés dans les villes de Rubano et de Laives. Ce système incitatif n'est pas apprécié par tous. En effet, des odeurs provenant des lixiviats se dégagent des conteneurs, principalement en été. Ces conteneurs devaient être vidés une seule fois par mois. Or, pour éviter les odeurs, ils sont vidés une fois par semaine. Ce désagrément augmente le coût de gestion ([TORNAVACCA, 2017](#)).

Dans la commune de Spilamberto, le système de collecte de déchets est aussi critiqué. Selon Luigi Barozzi, ancien conseiller municipal, la collecte des déchets avec une carte magnétique ne permet pas de faire diminuer les abandons de sacs ([TORNAVACCA, 2017](#)). Au contraire, l'ancien élu affirme que ce système favorise les abandons parce que les gens peuvent oublier leur carte et décider de déposer quand même leurs sacs. Ce système n'empêche pas non plus le dépôt de sacs dans les mauvaises poubelles. Le maire de la ville a mis en place des « smart caps » en 2013. Il s'agit de cylindres permettant de mettre seulement des sacs de 15 litres dans les conteneurs. Luigi Barozzi pense que les smart caps ne vont pas faire diminuer la quantité de déchets car les ménages mettront plus de sacs qu'avant pour compenser la taille réduite des sacs. Lamadini Francesco, maire de Spilamberto, rétorque « *Barozzi n'a probablement pas compris la valeur de l'objectif final de ce projet* » et « *j'accepte les critiques, mais j'aimerais aussi que ceux qui critiquent proposent des alternatives concrètes* ». ([TORNAVACCA, 2017](#) - Extrait du journal *Gazetta di Modena*, 22 juillet 2013).

La ville de San Mauro Pascoli a retiré, en 2014, les cartes à puce pour revenir son ancien système (dépôt des déchets sans carte à puce). Pour que les ménages continuent à trier, des campagnes de sensibilisation ont été programmées par la ville ([TORNAVACCA, 2017](#) - Journal *CESENATODAY*, 16 décembre 2014).

- **Facteurs d'acceptabilité de la tarification incitative**

Les *a priori* des ménages rendent l'instauration de la tarification incitative difficile ([DROSI, 2017](#)). Pour y faire face, les communes italiennes communiquent en continu avec les habitants. Diverses autres mesures existent et sont mises en œuvre dans les communes, avec souvent une approche basée sur les récompenses et les mesures d'accompagnement.

### **Communication et sensibilisation**

D'après [DROSI \(2017\)](#), compte-tenu des nombreux *a priori* sur la tarification incitative, celle-ci ne peut être instaurée que si la ville est convaincue, croit en son efficacité et aux avantages du système. Elle doit être capable de fixer des phases et des objectifs à atteindre. [DROSI \(2017\)](#) évoque également que l'argument économique ne suffit pas pour convaincre les ménages : il faut aussi faire de la sensibilisation.

[NANNI \(2009\)](#) exprime la nécessité de mener une campagne de communication éducative lors de la première phase de la mise en place de la tarification incitative. Il existe différentes formes de supports de communication : bannières routières, brochures, affiches, etc. Il est important d'identifier les différentes classes des utilisateurs du service (élèves, copropriétaires, utilisateurs hors UE, etc.) afin que la communication soit ciblée. L'entreprise Ascite Spa a réalisé 20 réunions pour répondre aux préoccupations des villes. Deux réunions annuelles ont lieu pour tenir informer les citoyens et comprendre leurs problèmes ([GIUSEPPINA, 2015-2016](#)). La Ville de Parme a utilisé cette même stratégie ([ROSA, 2016](#)). Dans la province de Parme, les villes de Colorno et de Pame ont organisé des soirées d'information et ont participé aux réunions de copropriété sur la mise en œuvre de la tarification incitative ([BOSCHINI et al, 2015](#)).

Les campagnes d'information, de communication et d'éducation permettent d'avoir un contact direct avec les citoyens et de rester actif sur le territoire afin d'obtenir un comportement quotidien correct de la part des ménagers ([NANNI, 2009](#)). [GIUSEPPINA \(2015-2016\)](#) ajoute que ces campagnes doivent être simples et réalisées avec clarté afin d'avoir la meilleure efficacité. [NANNI \(2009\)](#) propose de fournir des notes d'instructions pour certaines catégories d'utilisateurs (personnes âgées, citoyens non européens). Pier Luigi Mora, maire de la ville de Colorno, confirme que la communication est l'une des clés pour faire admettre la tarification incitative ([BOSCHINI et al, 2015](#)).

L'entreprise Formia effectue plusieurs actions pour sensibiliser les adultes et les enfants. Elle diffuse des brochures et des dépliants. Elle fait aussi de la sensibilisation auprès des écoles primaires, collèges et lycées. Elle a organisé un concours de dessin pour sensibiliser les enfants. L'entreprise Ascite Spa a équipé des écoles de kits permettant aux enfants d'apporter à l'école le papier et les journaux de leurs parents pour qu'ils soient ensuite collectés. Elle a également proposé un projet de nettoyage des parcs ([GIUSEPPINA, 2015-2016](#)).

La sensibilisation peut aussi porter sur des actions individuelles de prévention des déchets. Par exemple, autour de Milan, l'association « Comuni dei Navigli » propose des cours de compostage à domicile. Des formations sont également apportées

aux écoles primaires et secondaires (FERRE, 2017) et des points d'informations sont mis en place dans les supermarchés pour sensibiliser les citoyens (ZANATTA, 2010-2011).

La communication au quotidien est également importante. Pour gérer les demandes des utilisateurs et répondre rapidement à leurs besoins, Contarina a mis en place un réseau sur l'ensemble du territoire (50 villes) et un centre d'appels ouvert 6 jours sur 7. Cette entreprise utilise aussi plusieurs réseaux de communication pour informer les citoyens (sites web, journal, réseaux sociaux) et s'implique auprès des écoles (CONTO, 2016).

#### **Récompenses et mesures d'accompagnement**

La tarification incitative est en soi une approche basée sur la récompense, mais certaines communes vont plus loin dans cette idée de récompenser les usagers vertueux. Cela permet d'accroître l'acceptation du système et l'adhésion des usagers.

Dans certaines communes, les ménages peuvent ainsi obtenir une réduction entre 12 et 30 % sur la part variable de la tarification incitative s'ils font du compostage (ROSA, 2016 et SIMON 2014). Selon FERRE (2014), le compostage permet d'économiser 100 000 EUR sur les coûts de la collecte et d'élimination des déchets. Cet auteur propose quant à lui l'instauration d'une récompense pour les ménages qui utilisent les déchèteries municipales.

La province de Bologne a, pour sa part, introduit des primes individuelles et collectives, des cours éducatifs avec remise de prix aux écoliers ainsi que d'autres actions pour favoriser les bons comportements (NANNI, 2009).

La prise en compte des catégories d'usagers dont la production de déchets est importantes indépendamment de leurs efforts de tri est également une bonne pratique identifiée : dans la province de Trévis, des systèmes sont mis en place pour aider les personnes âgées incontinentes et les familles avec des enfants de moins de 3 ans (TORNAVACCA, 2017).

#### **Harmonisation entre communes**

Comme en Belgique et en Suisse, l'harmonisation des systèmes de gestion et tarification des déchets est susceptible de contribuer à l'acceptabilité de la tarification incitative en Italie. Selon NANNI (2009), le développement de normes, de méthodes d'exploitation et d'un modèle unique de collecte sur un grand territoire a ainsi permis d'homogénéiser la gestion des déchets et de rendre une certaine équité entre les villes de la province de Bologne.

#### **5.7.4. Bilan des enquêtes de terrain en Italie**

Les études de cas menées pendant une semaine sur les communes de Parme et Borgotaro font ressortir les éléments ci-dessous.

- **Bilan de l'enquête de terrain à Parme**

#### **Portage politique par un élu identifié et visible**

- ✓ La tarification incitative a fait l'objet d'un portage politique fort, au cours d'une campagne électorale, ayant érigé les déchets en sujet central dans le débat public local.
- ✓ La tarification incitative a en particulier été portée par un adjoint très actif, qui a su huiler les rapports de force, notamment avec la société locale de gestion des déchets, l'acculturer à sa propre vision par des voyages d'étude, et dépasser les points de blocage comme celui de l'usine d'incinération.
- ✓ La tarification incitative s'inscrit dans une remise à plat complète du système de gestion des déchets, faisant passer les éventuels problèmes induits par cette mesure, au second plan, dans la mesure où elle est arrivée après d'autres mesures vécues comme des changements profonds par les usagers (horaires de collecte décalé au soir, fermeture des points d'apport volontaire, tri de 4 flux plus les résiduels).
- ✓ Plus globalement, l'enquêteur note que l'adjoint, très investi, a été un personnage clé pour faire émerger, soutenir et connecter les bonnes initiatives entre elles. Cette personne est parvenue à instaurer des relations de confiance avec la société de gestion en charge de la collecte, et auprès des têtes de réseaux locales et du grand public.
- ✓ La compétence conférée aux communes pour la gestion de leurs déchets semble être un facteur facilitant, dans la mesure où les structures communales et les élus semblent mieux identifiés que des intercommunalités, et qu'une commune peut avancer « seule » sans devoir gérer la réalisation d'un consensus sur un tel projet de politique publique. D'autres communes autour de Parme étudient à leur tour, désormais, la mise en place de la tarification incitative.

### ***Une communication claire facilitant l'usage du service***

- ✓ La tarification incitative, et plus globalement le changement de système localement, a fait l'objet d'une communication très claire et massive, différenciée selon les communautés, sur une période de 2 à 3 ans (premières annonces en campagne électorale, informations officielles dès 2012/2013 puis information quartier par quartier, test grandeur nature au premier semestre 2015, mise en place effective second semestre 2015) ; la facilité d'accès et de compréhension du service de facturation est soulignée par les usagers comme facteur d'acceptabilité.
- ✓ Le dossier relatif aux déchets a été une priorité locale, la tarification incitative arrivant comme un outil supplémentaire pour aller « plus loin », là où d'autres villes italiennes sont satisfaites par les progrès accomplis, et ne veulent pas aller plus loin immédiatement (comme c'est le cas de Borgotaro)
- ✓ Toutes les modalités de communication ont été utilisées : réunions publiques, courriers, annonces dans la presse locale, guides de tri, visite en porte à porte, n° vert, etc., avec un soutien actif de la part de têtes de réseau, notamment associatives. L'identification et le rassemblement des têtes de réseau locales dans un observatoire semble également être un facteur de réussite, tout comme une réponse rapide et officielle aux critiques émises par lesdites têtes de réseau ou les nouvelles imprécises voire fausses relayées par la presse locale.
- ✓ Il ressort clairement de cette étude de cas, que la tarification incitative a fait l'objet d'une communication de long terme, répétitive, claire dans ses implications et ses objectifs, et qu'elle s'est accompagnée de mesures de compensation « de justice » pour certaines catégories de population (familles avec enfants en bas âge, avec des personnes âgées, fréquences spécifiques pour les commerces).
- ✓ La facturation a été présentée comme ciblant surtout les déchets résiduels (bac scanné lors de la collecte), avec un forfait de levées (en fonction du volume du bac et du nombre de personnes au sein du foyer) pour pallier au ressenti selon lequel il s'agirait d'une « réduction » du service public. Le système de facturation des levées additionnelles semble désigner un usage « plus que de raison » de la collecte.
- ✓ Les pratiques d'incivilité ne semblent pas significatives ni durables dans le temps (endiguement rapide des pratiques de dépôt près des corbeilles de rue en centre-ville, erreurs liées au changement d'horaires de collecte...).

#### **• Bilan de l'enquête de terrain à Borgotaro**

### ***Raisons du non-recours à la tarification incitative***

Il ressort de l'entretien avec le Maire de Borgotaro que, sans être manifestement et irrémédiablement opposé à la mise en place de la tarification incitative, il n'en voit pas la nécessité immédiate car :

- ✓ Ce n'est pas un sujet de débat public, pas particulièrement demandé par la société civile.
- ✓ Ce n'est pas une priorité de « faire plus » sur la gestion des déchets, alors que des efforts importants ont été fournis et couronnés d'un succès déjà très intéressant (plus de 65% de collecte séparée).
- ✓ La mise en place du nouveau système de collecte ne s'est pas traduite par une baisse des coûts, et dans ce contexte mettre en place la tarification incitative est un supplément d'effort à demander aux usagers, lesquels semblent au final « satisfaits » des évolutions opérées, qui ont donné de bons résultats environnementaux.
- ✓ Des réticences sont tout de même exprimées vis-à-vis de la tarification incitative, potentiellement assimilée à une réduction du niveau de qualité du service public, et à un sujet fiscal sulfureux, politiquement risqué avant une élection.

### ***Mise en perspective avec le cas de Parme***

On constate à Borgotaro un choix délibéré de ne pas faire de la tarification incitative un sujet politique, y compris lors de l'élection à venir, manifestant une stratégie différente de Parme, où l'équipe municipale a au contraire été élue par rapport à ses propositions sur la question des déchets, et sur un programme incluant la tarification incitative.

L'enquêteur note les deux discours concomitamment tenus par le Maire de Borgotaro, qui peuvent sembler contradictoires, mais qui témoignent concrètement de la complexité à appréhender la psychologie des usagers. D'une part, le Maire considère que le changement de système de tri et de collecte a été vécu comme une contrainte par les usagers (tri plus fin, calendrier de collecte plus strict, contrôles...). D'autre part, les usagers après une période de changement, semblent relativement satisfaits par le service, tout en constatant une hausse des coûts. Cet état de stabilité et de satisfaction laisse en somme penser au Maire qu'une situation de consensus est atteinte, et qu'il est trop tôt pour instaurer la tarification incitative.

## Synthèse sur l'Italie

- La tarification incitative est encore marginale en Italie, ce qui peut être relié à l'absence d'un contexte réglementaire favorable.
- En Italie du Nord, certaines communes et provinces ont cependant été « pionnières » en termes de tarification incitative et plus généralement en termes de gestion des déchets dans les années 2010, exerçant un effet boule de neige non seulement en Italie mais aussi vers d'autres pays européens. La province de Trévise fait partie de ces territoires qui ont inscrit la mise en place de la tarification incitative dans une stratégie « Zero Waste » globale. L'entreprise de gestion des déchets Contarina y a joué un rôle central en remettant à plat les pratiques.
- La mise en place de la tarification incitative nécessite donc un fort portage politique. Cela a été le cas à Parme, où un élu identifié et visible a su instaurer et remporter un rapport de force avec la société de gestion IREN qui gérait historiquement les déchets et avait sa propre vision des choses.
- Le principe de la tarification incitative semble en général bien accepté par les usagers sur les communes qui l'ont mise en œuvre, malgré des réserves initiales. Certaines critiques ne portent pas tant sur le principe de tarification incitative en tant que tel que sur des choix spécifiques d'application technique de ce principe.
- Outre le développement de nouvelles solutions de tri et de prévention, une communication massive, diversifiée et adaptée aux différentes cibles permet de favoriser l'acceptabilité de la tarification incitative. La facilité d'accès et de compréhension du dispositif de tarification va également dans ce sens.
- La tarification incitative génère plus ou moins de comportements inciviques selon les efforts des acteurs en termes de sensibilisation et d'adaptations techniques. Le tourisme des déchets est parfois observé et peut pousser des communes voisines à adopter à leur tour la tarification incitative.
- Les acteurs ont souvent une approche basée sur la récompense des comportements vertueux, plutôt que sur le principe pollueur-payeur. Cela peut pousser à adopter des systèmes doublement incitatifs (en récompensant financièrement les usagers qui pratiquent le compostage par exemple).

## 5.8. Conclusions du benchmark international

### 5.8.1. Les contextes d'adoption de la tarification incitative

#### ● Configuration des acteurs et des compétences en termes de gestion des déchets

Dans les pays benchmarkés, la gestion des déchets et l'émission de la tarification du service revient en droit aux communes, et non pas aux intercommunalités comme c'est le cas en France depuis la loi NOTRe du 7 août 2015.

L'organisation française permet vraisemblablement de gagner en efficacité et en harmonisation. Certains acteurs rencontrés en Suisse mentionnent d'ailleurs le fait qu'ils recherchent à renforcer les logiques de coopération intercommunale (pour la gestion des déchèteries par exemple). Toutefois, dans les deux pays visités, des acteurs remplissent un rôle d'harmonisation sans avoir autant de compétences que les intercommunalités françaises : grands syndicats de gestion des déchets en Italie, « périmètres » de gestion des déchets en Suisse.

Les atouts que représentent les compétences propres des intercommunalités françaises ont peut-être pour revers une perte de visibilité des acteurs qui gèrent les déchets. En effet, les intercommunalités (et *a fortiori* les syndicats intercommunaux) sont des acteurs moins visibles et moins identifiés par les habitants que leurs municipalités. En outre, n'étant pas élus directement par la population, les élus des intercommunalités souffrent peut-être d'un déficit de légitimité aux yeux de certains habitants (*hypothèse à confirmer*).

La gestion directement par les communes permet aussi de ne pas avoir à gérer de consensus et d'être moins contraintes par d'éventuelles reconfigurations territoriales comme celles consécutives à la loi NOTRe en France. Cela peut représenter un atout en termes de portage politique. Ainsi, à Parme (Italie), la mise en place de la tarification a pu bénéficier d'un portage politique fort dont le succès semble lié au pouvoir et aux compétences de la municipalité. Pour mettre en place la tarification incitative, la Ville de Parme a dû instaurer et remporter un rapport de force avec la société de gestion IREN, ancienne société publique devenue société à capital mixte, qui portait un projet d'incinérateur et avait sa propre vision de la gestion des déchets. Une véritable « acculturation » de la société IREN a été menée par l'élu moteur pour en arriver là.

#### ● Contextes réglementaires de mise en œuvre de la tarification incitative

##### ***Pays où la tarification incitative n'est pas obligatoire***

Les pays benchmarkés présentent différents contextes réglementaires par rapport à la tarification incitative. Le cas italien est probablement le plus proche du cas français. La tarification incitative n'y est pas obligatoire et les réglementations sur la

gestion des déchets semblent avoir un effet incitatif limité sur son développement. Aussi, il faut une véritable volonté politique pour la mettre en œuvre. Seulement 2 % de la population est couverte.

En Allemagne et en Belgique, la tarification incitative n'est pas non plus obligatoire mais elle couvre 100 % de la population. Comme indiqué dans le benchmark réalisé par RDC Environnement et Girus (ADEME *et al.*, 2018), le développement de la tarification incitative a été poussé dans ces pays par des réglementations concernant notamment la limitation ou l'interdiction du stockage des déchets. Le contexte français a évolué depuis, avec l'augmentation de la TGAP sur l'incinération et le stockage en 2019. Aussi, les retours d'expérience belge et allemand invitent à s'interroger sur un effet potentiel de cette augmentation sur le développement de la tarification incitative. Quant aux raisons précises qui font que 100 % de la population est couverte (et non pas 80 % ou 90 %), elles mériteraient encore d'être approfondies : il est permis d'être sceptique sur l'espoir d'un tel déploiement en France, même avec des mesures réglementaires incitatives.

### ***Pays où la tarification incitative est obligatoire***

Le cas suisse est particulier car la tarification incitative y est obligatoire depuis 1997. Cependant, un temps considérable s'est déroulé entre cette obligation et l'application effective de la tarification incitative dans certains cantons. Il a fallu un arrêté général du Tribunal fédéral en 2011 pour que les communes du canton de Vaud et du canton du Valais la mettent en œuvre. Quant aux communes du canton de Genève, elles refusent pour le moment de mettre en œuvre la tarification incitative, et la Confédération n'y trouve rien à redire tant que l'Etat de Genève justifie ce choix en s'appuyant sur les bonnes performances atteintes grâce à d'autres mesures.

L'expérience de la Suisse romande démontre que, lorsque la justice tranche, le déploiement de la tarification incitative dans les territoires peut être très rapide. Le sentiment de devoir mettre en place la tarification incitative dans « l'urgence » amène la plupart des communes à opter pour les solutions les plus simples et les moins contraignantes : ainsi, une écrasante majorité des communes du canton de Vaud a opté pour le système de taxe au sac proposé par certaines « périmètres » de gestion des déchets. Ces périmètres ont joué un rôle salvateur en proposant et en mettant en place un système simple, peu coûteux et harmonisé. Le revers d'une obligation peut être que les collectivités se tournent moins vers des formes de tarification incitative jugées par beaucoup d'acteurs comme plus ambitieuses ou plus « justes », mais aussi plus complexes à mettre en œuvre et à faire accepter par la population, telles que la taxe au poids.

Par ailleurs, l'historique du développement de la tarification incitative en Suisse confirme qu'une obligation réglementaire ne suffit pas pour qu'un outil de politique publique soit mis en place rapidement. On peut observer un phénomène similaire en France avec les programmes locaux de prévention des déchets et assimilés (PLPDMA), obligatoires depuis 2012 mais que de nombreuses intercommunalités n'ont pas encore mis en œuvre. Le rôle du pouvoir judiciaire est donc crucial pour faire respecter une obligation comme celle de la tarification incitative, lorsqu'une telle obligation existe et qu'elle s'applique de façon générale et absolue.

- **Portage politique du projet**

Lorsque la tarification incitative est obligatoire, comme en Suisse, son développement ne nécessite pas nécessairement de portage politique important. En effet, les élus comme la population peuvent adopter une attitude d'acceptation plus ou moins enthousiaste de la loi, dans un esprit de « légalisme » ne présupposant pas du degré d'adhésion aux principes en jeu. De plus, la proposition de systèmes prêts à l'emploi par des acteurs tels les périmètres de gestion des déchets est susceptible de mettre les élus dans une position d'attentisme assez « confortable ».

Ces derniers n'en ont pas moins intérêt à être proactifs et à faire l'effort d'adapter la tarification à leur territoire pour limiter les effets du mécontentement inévitable d'une partie de leurs administrés, voire tout simplement pour permettre au projet de voir le jour. Ainsi, le rejet de la tarification incitative par un référendum à Monthey (Canton du Valais) est lié au fait que la commune s'était contentée de reprendre le règlement-type proposé par l'Antenne région Valais romand et à une communication qui faisait défaut. L'élaboration d'une nouvelle version du règlement de collecte tenant compte des remarques émises a débouché sur l'adoption de la tarification incitative, faute d'un nombre suffisant de signatures obtenu pour déclencher un nouveau référendum.

A l'inverse, lorsque la tarification incitative n'est pas obligatoire et relativement peu encouragée par la réglementation, le portage politique apparaît indispensable. Il s'agit de porter le projet auprès de la population mais aussi potentiellement auprès d'acteurs opérationnels qui peuvent avoir des visions et des intérêts divergents, comme cela a été le cas à Parme. La tarification incitative y a été portée par un élu identifié et visible, qui a su déployer la communication et les mesures d'accompagnement aptes à favoriser l'acceptation par la population, tout en travaillant efficacement à l'instauration de relations de confiance avec IREN, la société locale de gestion des déchets.

Le degré de portage politique se mesure à la position et à l'implication des élus, mais aussi à l'importance accordée à la thématique. Ainsi, à Parme, la gestion des déchets a été une question centrale lors de la campagne électorale de 2012 puis ce dossier est resté une priorité locale. La tarification incitative s'est présentée comme un outil supplémentaire pour aller « plus loin », s'inscrivant dans une remise à plat complète du système de gestion des déchets, là où d'autres villes italiennes (comme Borgotaro) se satisfaisaient des progrès déjà accomplis.

## 5.8.2. Effets de la tarification incitative sur les comportements des usagers

- **Effets sur le tri et la prévention des déchets**

Sans surprise, les résultats du benchmark et des études de cas vont dans le même sens que les résultats issus de la littérature scientifique (cf. 4.3) : la tarification incitative permet de réduire les ordures ménagères résiduelles et d'augmenter le tri, avec toutefois un possible effet d'essoufflement au bout de quelques années.

La littérature européenne et les enquêtes de terrain permettent de confirmer l'effet central de la tarification incitative sur le tri des déchets. L'effet sur la réduction à la source demeure plus incertain mais est tout de même rapporté par certains acteurs, comme à Lausanne ou en Italie, où le secteur de la distribution serait poussé à proposer moins d'emballages et de sacs plastiques. Il semble toutefois hasardeux d'attribuer un tel changement à la seule mise en place de la tarification incitative. Cela vaut aussi pour le développement du compostage de proximité, qui est souvent favorisé par des politiques de développement volontaristes de la part de collectivité.

La prévention demande en général plus d'efforts que le tri, et BÖHM (1998) nous rappelle qu'au-delà du montant de leur facture, les citoyens sont très sensibles à ce que cela leur « coûte » personnellement de faire des efforts supplémentaires pour réduire leurs déchets. Il convient de ne pas perdre de vue le contexte européen actuel, dans lequel l'enjeu de réduction des déchets occupe de plus en plus de place dans le débat public et fait l'objet de lois nationales et de directives européennes comme celle interdisant certains produits plastiques à usage unique en 2021. Dans ce contexte, les interactions possibles de la tarification incitative avec les motivations intrinsèques pour réduire les déchets restent un point d'attention qui invite à être prudent avant de rattacher le développement de pratiques de prévention à la tarification incitative (cf.4.7).

- **Effets contre-productifs : tourisme des déchets, dépôts sauvages et autres formes d'élimination illégale des déchets**

La tarification incitative pousse certains citoyens à adopter des comportements contre-productifs et illégaux : tourisme des déchets, dépôts sauvages, dépôts au pied des infrastructures de collecte, brûlage à l'air libre, etc. D'autres ont une vision un peu trop large du « recyclage » et déposent dans les récipients destinés aux emballages ou aux biodéchets des matières qui devraient être incinérées, avec plus ou moins d'ignorance et de mauvaise foi par rapport aux consignes réelles. Certains comportements sont plus « subtils » et difficiles à sanctionner, comme le dépôt dans les poubelles de rue – pouvant être limité par des adaptations techniques, comme à Parme –, dans les toilettes et éviers, ou encore le recours abusif aux déchèteries.

De manière générale, les retours d'expérience sur les 4 pays benchmarkés tendent à montrer que ces comportements sont un sujet de préoccupation dans un premier temps puis ont tendance à s'estomper. Pour des acteurs comme la Ville de Parme (Italie) ou le SADEC (Suisse), c'est donc un sujet de préoccupation mineur. D'autres acteurs, comme la Ville de Renens (Suisse), paraissent vraiment s'en soucier et axent une bonne partie de leur sensibilisation là-dessus, tout en considérant que cela ne remet pas en cause le bien-fondé de la tarification incitative compte-tenu de ses avantages, qui surpassent ce qui est plutôt perçu comme des « désagréments ». La tarification incitative, destinée à résoudre en partie les externalités générées par les modes de consommation des pays européens, génère donc elle-même ses propres externalités.

Le « littering » et les dépôts contraires au règlement de collecte semblent plus répandus et préoccupants que les dépôts en pleine nature. Les citoyens qui ne jouent pas le jeu ont souvent tendance à opter pour les abords des points de collecte pour déposer leurs sacs poubelles. La tarification incitative entraîne donc des comportements « inciviques » mais qui conservent tout de même une relative « civilité » puisque, comme le remarquent certains acteurs confrontés à la problématique, ces déchets peuvent être ramassés par les services plus facilement que s'ils étaient déposés en forêt ou dans un fossé. Les amendes viennent compléter la sensibilisation pour limiter ces pratiques, notamment en Belgique.

L'impact sur les filières de recyclage est un sujet de préoccupation pour les administrations cantonales en Suisse : la tarification incitative y entraîne une dégradation de la qualité des produits du fait des erreurs de tri. La dégradation de la qualité du compost issu des biodéchets séparément est notamment pointée en raison de la présence de sacs plastiques (l'interdiction des sacs plastiques à usage unique en France permet toutefois de relativiser ce point d'attention). Des sujets de préoccupation sont également rapportés par rapport aux réseaux d'assainissement. Les services et les filières communiquent entre eux sur les difficultés qu'ils rencontrent, ce qui représente une bonne pratique pour cerner l'ensemble des effets de la tarification incitative.

Le « tourisme des déchets » est un effet contre-productif à part : contrairement aux autres effets contre-productifs, il peut avoir pour effet de pousser une commune à mettre en place la tarification incitative plutôt que de l'en dissuader. Ainsi, en Suisse, certaines communes ont été poussées à mettre en place la tarification incitative à leur tour lorsqu'elles ont dû gérer le tourisme des déchets venant de communes voisines qui l'avaient déjà mise en œuvre. Un phénomène similaire est observé pour des communes voisines de Parme en Italie.



### 5.8.3. Perceptions de la tarification incitative

- **Perception par les élus et par les services techniques**

Il ressort des enquêtes de terrain que les élus et services techniques ont en général une vision très favorable de la tarification incitative lorsque celle-ci a fait l'objet d'un portage politique important, qu'elle s'inscrit dans un ensemble de mesures visant les mêmes objectifs et qu'elle fait l'objet d'une communication soutenue. C'est par exemple le cas à Parme (Italie) et sur les communes de Renens et d'Oron (Canton de Vaud, en Suisse). Les élus et services techniques pointent quelques désagréments de la tarification incitative mais ont tendance à les nuancer. L'argument ultime est souvent celui des réductions de déchets observées.

Toutefois, il convient d'éviter de juger des perceptions de la tarification incitative en s'en tenant uniquement aux témoignages venant de communes reconnues comme particulièrement dynamiques et innovantes. Au-delà du fait que celles-ci ont une position à défendre et que leur exemplarité même fait que la tarification incitative y a davantage de chances d'être un « succès » réel, elles ne sont pas représentatives de l'ensemble des communes en tarification incitative, dont beaucoup l'ont appliquée avec moins de ferveur. Certains acteurs ayant une vision d'ensemble émettent des réserves de nature à interpeller, comme l'ingénieur en charge de la tarification incitative sur le canton de Vaud, qui avec le recul confie qu'il ne la conseillerait pas à tout le monde – en particulier au canton de Genève – en raison des effets contre-productifs dont il a connaissance. Le Canton de Genève, de son côté, a été conforté dans son choix de ne pas mettre en place la tarification incitative après avoir eu des retours d'expérience sur ces mêmes effets contre-productifs.

Certains élus ne sont pas manifestement et irrémédiablement opposés à la tarification incitative mais n'en voient pas l'utilité. C'est le cas à Borgotaro (dans la province de Parme), où la tarification incitative n'est pas un sujet de débat public et où le Maire considère que des efforts importants ont déjà été fournis et ont permis d'atteindre des performances satisfaisantes. De même, le Canton de Genève met en avant les performances atteintes grâce à la sensibilisation et la mise en place de campagnes d'envergure comme celle sur la collecte des déchets alimentaires. Cet argument sur les performances comparables à celles de territoire sans tarification incitative a également été brandi par le syndic de la commune de Mauborget, dans le canton de Vaud, qui a pendant un certain temps fait figure d'« irréductible » opposée à la taxe causale.

Les réticences peuvent aussi être liées à une assimilation de la tarification incitative à une réduction de la qualité du service, au souhait de ne pas demander des efforts supplémentaires aux usagers pour des résultats incertains et plus généralement au sentiment que c'est un sujet politique « sulfureux », comme cela a été le cas à Borgotaro. Il sera intéressant d'étudier (*volet 3 du projet TI AMO*) des réticences similaires émises par des intercommunalités françaises.

La perception par les services techniques et les élus n'est pas la même pour toutes les formes de tarification incitative. En Suisse, où la taxe au sac et la taxe au poids sont les deux seules modalités de tarification incitative connues, les acteurs considèrent que la taxe au poids est plus juste mais aussi plus coûteuse et plus compliquée à mettre en œuvre, si bien que leur préférence va vers la taxe au sac pour des raisons pragmatiques.

- **Perception par les usagers**

En Allemagne, il a existé une demande réelle des usagers pour la mise en place de la tarification incitative, ce qui s'observe moins dans les autres pays benchmarkés selon les informations disponibles. Cette demande concernait le respect du principe pollueur-payeur, dans un contexte de débats sur des augmentations importantes des redevances adressées aux ménages.

Cependant, en Allemagne comme dans les autres pays, la tarification incitative n'entraîne généralement pas de grand enthousiasme lorsqu'elle est mise en œuvre. Les réticences sont notamment liées au sentiment de devoir payer quelque chose en plus. Ce sentiment peut être plus ou moins fondé. Ainsi, en Allemagne, certains usagers n'étaient pas conscients qu'ils payaient déjà pour la gestion des déchets. En France, la mise en place de la tarification incitative constitue également un « transfert » de coût dont beaucoup de citoyens n'ont pas conscience (notamment dans le cas où la collectivité recourait à la TEOM, moins visible qu'une redevance). Mais en Suisse romande, la tarification incitative s'est réellement traduite par une augmentation des coûts en absolu pour les ménages, car les communes n'ont en général pas diminué les impôts (qui finançaient auparavant la gestion des déchets) suite à sa mise en place.

Toutefois, les contestations sont limitées dans le temps et l'acceptation de la tarification incitative s'accroît au fil du temps, comme l'illustrent divers sondages. En outre, l'analyse bibliographique et les enquêtes de terrain font ressortir des contestations individuelles parfois vives mais peu d'oppositions structurées portées par des collectifs. En Suisse, où les possibilités offertes aux citoyens pour contester un règlement de gestion des déchets ne manquent pourtant pas, le cas de Monthey est une exception. Sur cette commune, le comité référendaire opposé à la tarification incitative (qui était constitué d'une association et d'un parti politique d'extrême-droite) semble avoir fait preuve de démagogie et avancé des arguments liés à une incompréhension du futur système.

La perception de la tarification incitative est indissociable de la perception plus large du service public de gestion des déchets. Ainsi, en Belgique, certains citoyens ne sont pas satisfaits du respect du principe du « coût-vérité » (principe visant la couverture des coûts et non pas le respect du principe pollueur-payeur) par les communes, dénonçant un manque de

transparence. Dans certaines villes italiennes, les critiques portent moins sur la tarification incitative en tant que telle que sur les solutions techniques mises en œuvre.

#### 5.8.4. Facteurs d'acceptabilité de la tarification incitative

En cohérence avec les résultats de l'état de l'art de la littérature scientifique (cf. 4.6.3) et du panel citoyen (cf.0), les facteurs d'acceptabilité qui ressortent du benchmark et des études de cas concernent l'évolution des coûts, l'harmonisation entre collectivités voisines, la mise en place de mesures de compensation et d'accompagnement, le développement de nouveaux dispositifs de collecte ou encore la communication et la sensibilisation des usagers.

- **Evolution des coûts**

Etant donné qu'une des principales raisons de la méfiance initiale des ménages vis-à-vis de la tarification incitative est son impact sur l'évolution des coûts, cette dernière revêt *a posteriori* de l'importance pour l'acceptabilité de la tarification incitative. Le fait d'évaluer l'évolution des coûts en amont présente un intérêt double vis-à-vis de l'acceptabilité :

- D'une part, cela permet à la collectivité de donner une information claire et transparente aux ménages, en leur expliquant ce qu'ils payaient déjà pour la gestion des déchets et ce qu'ils sont susceptibles de payer à l'avenir.
- D'autre part, cela permet de limiter le risque d'être contraint à des changements trop abrupts ou trop fréquents de tarifs visant à contrecarrer des déficits, qui seraient mal perçus par la population (et par les organes administratifs auxquels les collectivités doivent rendre des comptes sur leurs finances).

Le fait de présenter aux ménages l'évolution des coûts en fonction de différents scénarios sur leurs efforts de prévention et de tri peut représenter une occasion de démontrer qu'avec de tels efforts, les coûts peuvent baisser. L'évolution escomptée dépendra, bien sûr, du contexte financier national et local, lequel inclura la question des investissements futurs jugés nécessaires par la collectivité. Les collectivités qui ont déjà réalisé leurs investissements dans le passé sont favorisées de ce point de vue par rapport à des collectivités qui ne les ont pas réalisés et doivent justifier à la fois la mise en place de la tarification incitative et les investissements nécessaires.

- **Harmonisation entre collectivités voisines**

L'enjeu de l'harmonisation de la tarification incitative, voire plus généralement des modalités de gestion des déchets, ressort sur l'ensemble des pays benchmarkés. L'harmonisation entre communes voisines exerce un effet direct sur l'acceptabilité de la tarification incitative étant donné qu'elle permet d'éviter de l'incompréhension et des sentiments d'injustice de la part des citoyens lorsqu'ils comparent leur situation à celle de citoyens de communes voisines, comme cela a été observé en Belgique (LE ROI, 2001-2002). L'harmonisation facilite également la lisibilité du système tarifaire, notamment dans le cas de mouvements de population. Elle exerce enfin un effet indirect sur l'acceptabilité en permettant d'éviter le tourisme des déchets.

Toutefois, on peut questionner la mesure dans laquelle ces éléments sur l'harmonisation sont transposables à la France. En effet, sur les pays benchmarkés, ce sont les communes qui sont compétentes pour la gestion des déchets, ce qui est susceptible de rendre l'enjeu de l'harmonisation d'autant plus aigu (et qui explique que des logiques de coopération intercommunale se mettent en place). En France, le fait que les intercommunalités soient compétentes entraîne automatiquement une harmonisation à l'échelle des communes ; si enjeux d'harmonisation il y a, ils concernent donc des territoires plus étendus. A titre d'illustration, un habitant d'une commune française située au cœur d'une grande intercommunalité ayant mis en place une taxe au sac ou des bacs pucés et verrouillés ne risque pas de pratiquer un « tourisme des déchets » sur une commune voisine, vu que toutes les communes voisines font partie de la même intercommunalité.

- **Mesures de compensation et d'accompagnement**

L'acceptabilité de la tarification incitative peut être favorisée par la mise en place de mesures de compensation visant à « corriger » les effets négatifs pour certains usagers. Ainsi, en Suisse, la distribution de sacs gratuits ou le remboursement d'une partie de la taxe de base est généralement possible pour les familles ayant des enfants en bas âge et pour les personnes incontinentes. A Parme, des modalités spécifiques ont également été appliquées pour ces catégories d'usagers ainsi que pour les commerces. Sur cette ville, la facilité d'accès et de compréhension du service de facturation est aussi soulignée par les usagers comme facteur d'acceptabilité.

En Allemagne, en Italie et en Suisse, la mise en place de mesures de compensation sur des critères sociaux est possible (ADEME *et al.*, 2018). Le recours à de telles pratiques en France et les éventuels freins juridiques serait un élément à approfondir. La volonté de ne pas trop taxer les usagers (ou plutôt de ne pas leur présenter des montants trop élevés sur leur facture) a poussé certaines communes suisses à faire preuve d'inventivité dans leur système tarifaire : redistribution des recettes de la taxe des propriétaires vers les locataires, émission d'une taxe de base « fictive » de 0 € (au prix d'une situation d'illégalité), etc.

Les mesures mises en place peuvent aller au-delà d'une fonction de « compensation » et s'inscrire dans une logique incitative d'accompagnement à la prévention. Un exemple typique est de proposer aux familles ayant des enfants en bas âge de leur rembourser l'achat de couches lavables plutôt que de leur offrir des sacs gratuits ; cette possibilité n'est toutefois pas observée dans le cadre de ce benchmark et de ces études de cas.

Une approche mixte est de récompenser les usagers adoptant des pratiques de prévention au moyen de critères tarifaires spécifiques. Ainsi, dans certaines communes italiennes, les usagers bénéficient d'une réduction entre 12 et 30 % sur la part variable de la tarification incitative s'ils font du compostage. A noter qu'une telle approche a pour conséquence de rendre la pratique du compostage « doublement incitée » financièrement : directement à travers la réduction sur la part fixe, et indirectement à travers la réduction sur la part variable consécutive à la diminution des ordures ménagères résiduelles impliquée par la pratique du compostage.

La mise en place des mesures de compensation et d'accompagnement, tout comme l'inclusion d'une « part minimale » dans le tarif lorsque les modalités techniques retenues rendent cette solution possible (nombre minimal de levées du bac incluses à Parme par exemple), permettent de désamorcer les arguments selon lesquels la tarification incitative et ses implications techniques représenteraient une diminution du service public.

- **Développement de nouveaux dispositifs de collecte**

Le panel citoyen organisé au cours duquel l'acceptation de la tarification incitative par les usagers a été testée (cf. 6) avait permis d'identifier que le développement de nouveaux dispositifs de collecte visant à mieux trier et recycler est un facteur d'acceptabilité. Le benchmark et les études de cas à l'international permettent de le confirmer. En effet, dans la mesure où la tarification incitative porte sur les ordures ménagères résiduelles, les citoyens sont en attente de solutions pour trouver d'autres exutoires à leurs déchets.

Les attentes précises des citoyens sont susceptibles de dépendre du type de tarification incitative. Ainsi, dans le cas d'une taxe au poids, l'attente portera sur les biodéchets (peu volumineux mais relativement lourds). Alors que dans le cas d'une taxe au volume, l'attente portera plus sur les plastiques (légers mais relativement volumineux).

Les collectivités peuvent favoriser l'acceptabilité de la tarification incitative avec des mesures qui sont les mêmes que celles qui rendent la tarification incitative plus efficaces (cf. 4.4), comme le tri à la source des biodéchets ou le développement des collectes en porte-à-porte. Entre 2012 et 2014, les points d'apport volontaire ont été supprimés à Parme et remplacés par une collecte en porte à porte de quatre flux (biodéchets, papier/ carton, bouteilles/canettes/briques, déchets résiduels). Cependant, le souhait d'offrir de nouveaux exutoires à leurs administrés pour favoriser l'acceptabilité de la tarification incitative peut aussi conduire certaines collectivités à faire des choix plus discutables. Ainsi, en Suisse, plusieurs communes en taxe au sac ont mis en place précocement une collecte séparée de plastiques qui ne sont habituellement pas recyclés, en plaçant leurs espoirs dans des débouchés ou des technologies peu matures.

- **Communication et sensibilisation des usagers**

La communication et la sensibilisation des usagers en rapport avec la tarification incitative est un facteur de réussite. Ainsi, à Parme, les changements effectués ont fait l'objet d'une communication de long terme, claire, massive et répétitive. Toutes les modalités de communication ont été utilisées : réunions publiques, courriers, annonces dans la presse locale, guides de tri, visite en porte à porte, n° vert, etc. La Ville a bénéficié d'un soutien actif de la part de têtes de réseau, notamment associatives, rassemblées dans un observatoire. A Parme, comme à Renens (Suisse), la communication a en outre été adaptée aux communautés et traduite en plusieurs langues.

Les entretiens en Suisse font ressortir que les citoyens sont avant tout sensibles à l'impact financier de la réduction de leurs ordures ménagères résiduelles – d'où l'importance de ne pas négliger cet enjeu dans la communication. Les acteurs ont des visions divergentes des arguments basés sur le principe « pollueur-payeur » : certains estiment que ce principe est bien accepté, d'autres que les habitants ne s'identifient pas à des « pollueurs » lorsqu'ils jettent étant donné qu'ils ne font que recourir à un service public. Une bonne partie de la sensibilisation est axée sur les comportements inciviques et sur le respect des consignes de tri.

## VOLET 2 : ANALYSE SOCIO-ECONOMIQUE

L'organisation du panel citoyen autour de la tarification incitative s'inscrit dans le cadre du projet de recherche tarification incitative TI AMO, qui vise à éclairer les variables qui conditionnent simultanément et selon les contextes, l'application de dispositifs de tarification incitative, ou les points de blocages qui les verrouillent. Ce travail effectué auprès des citoyens, usagers du service public de gestion des déchets, a pour objectif de saisir leur compréhension et leur appréhension de ce service, et ainsi de recueillir leur opinion sur les dimensions techniques et politiques d'une application de la tarification incitative à la gestion des déchets.

Il s'agit donc pour nous d'explicitier le mécanisme du consentement à payer de manière concrète et approfondie, en testant auprès d'un panel relativement restreint d'usagers, autour de différentes modalités techniques de TI. Le travail vise à déterminer dans quelles conditions la tarification incitative peut sembler acceptable ou au contraire être vécue comme injuste ou punitive. Il ne s'agit pas ici de réaliser une enquête auprès d'usagers déjà concernés par la TI, étant donné que des résultats existent déjà (ADEME, 2016), mais plutôt de laisser s'exprimer ceux qui résident sur des territoires non concernés. C'est aussi pour nous une possibilité de mettre en évidence les craintes potentielles des usagers encore peu au fait de la TI.

### 6. Le panel citoyen

#### 6.1. Organisation du panel citoyen

Nous souhaitons réunir de 15 à 20 personnes, effectif optimal pour mettre en place des échanges basés sur les méthodes d'intelligence collective. Nous avons donc choisi d'opter pour une démarche délibérative : des participants aux profils variés qui travaillent ensemble pour faire émerger des idées co-construites. Le panel de participants n'a donc pas de représentativité statistique vis-à-vis de la population française mais nous avons tout de même cherché à réunir des personnes ayant des profils intéressants concernant la tarification incitative.

Initialement, quatre critères avaient été retenus pour sélectionner les participants :

Critères	Variable
Adoption de la TI	Avec / sans tarification incitative (Seules 3 collectivités en Ile de France ont adopté la TI)
Statut	Propriétaire / locataire de son habitat
Type d'habitat	Urbain (collectif) / péri-urbain (individuel) / rural
Type de ménage	Sans enfants / enfants en bas âge / enfants plus âgés (prendre en compte s'il s'agit d'une « famille nombreuse »)

Par ailleurs, nous avons cherché à prendre en compte la sensibilité environnementale des participants. Vis-à-vis des critères précédemment cités, il s'agissait d'une variable d'ajustement : nous ne cherchions pas une répartition équitable des participants sur chacune des variables possibles (très sensible, sensible, peu sensible), parce qu'il s'agit d'une donnée de nature qualitative et difficile à mesurer.

Enfin, nous avons choisi d'écarter les personnes expertes dans le domaine de la gestion des déchets, ou du fonctionnement des collectivités locales, leur avis pouvant prendre trop le dessus sur les échanges avec les autres participants.

Nous avons rédigé un appel à candidature au ton neutre, n'entrant pas dans les détails de ce qu'est la tarification incitative. Un questionnaire a été joint à l'appel afin de pouvoir sélectionner les participants à partir de nos critères. L'appel à candidature a été partagé via différents canaux (e-mails, affiches dans quelques commerces, bouche à oreille, réseaux sociaux) et ciblait différents publics (communes, membres d'associations de parents d'élèves, étudiants, retraités, proches). L'objectif était de mobiliser des réseaux éloignés des réseaux de Zero Waste France pour garantir une diversité de profils.

Le recrutement a cependant été compliqué et nous n'avons pas reçu autant de réponses qu'espéré. Compte tenu de la difficulté à recruter des participants, nous n'avons finalement pas cherché à avoir une répartition équitable des profils en fonction des critères choisis et nous nous sommes contentés d'écarter les profils de personnes « expertes » dans le domaine de la gestion des déchets, et qui pouvait donc avoir un avis préétabli sur la question de la TI.

Le jour du panel, 14 participants sur les 18 inscrits étaient présents. Nous avons réussi à avoir une diversité de profils pour certains de nos critères choisis comme pour le statut (propriétaire/locataire) et le type de ménage (sans enfants, enfants en bas-âge). Néanmoins, les participants au panel étaient en majorité de jeunes actifs franciliens et avaient globalement une sensibilité environnementale forte. Pour limiter ces biais, nous avons prévu des méthodes d'animation avec des jeux de rôles qui incitaient les participants à adopter un autre regard sur les situations présentés.

Compte tenu de la difficulté rencontrée à mobiliser des participants sur une journée entière, le panel s'est finalement déroulé sur une demi-journée. Il s'est tenu le samedi 17 novembre 2018. A noter que cette date était également la première journée de mobilisation des « gilets jaunes », impliquant de la part des participants certains retards ou annulations. Cette thématique était également présente dans les esprits et a influencé certains des échanges lors des sous-groupes.

La mobilisation de l'équipe projet :

Laura Châtel (Zero Waste France), chargée de l'animation, Justine Laur (Zero Waste France), chargée de la logistique ; Camille Mascle (Zero Waste France) chargée de l'introduction sur la tarification incitative et de la prise de notes ; Jacques Méry (INRAE), Marta Matias-Mendes (ECOGEOS) et Quentin Missir (ECOGEOS), en charge de l'animation des sous-groupes d'échange et de la prise de note.

## 6.2. Méthodologie d'animation

Nous avons fait le choix d'animer cette journée de panel citoyen en se basant sur des méthodes d'animation en intelligence collective (faciliter les échanges entre participants, valoriser les intuitions, construire des propositions à partir de l'intelligence du groupe...). Ces méthodes nous ont permis de tirer de nombreux éléments de réflexion du contenu des échanges entre participants, tout en évitant les postures ou positions caricaturales ou non constructives.

Pour l'animation, nous avons notamment utilisé l'exercice des 6 chapeaux de Bono. Il s'agit d'un exercice qui permet d'organiser la réflexion et les échanges au sein d'un groupe et de faire émerger des idées formulées de manière très spontanée. Il part du principe que les membres d'un groupe ne sont pas en général sur les mêmes systèmes de pensées (créatif, optimiste, réaliste, émotionnel, synthétique, optimiste), ce qui a souvent pour effet dans la discussion d'anéantir certaines idées ou de cataloguer certains membres qui se conformeront au rôle qui leur est assigné ou qu'ils ont choisi de s'assigner (le "pessimiste" du groupe par exemple). Plutôt que d'endosser chacun une étiquette dans le groupe, la méthode des 6 chapeaux permet à tous de s'inscrire dans le même mode de pensée en se référant simultanément à un même « chapeau ».



Dans cet exercice, les prises de parole se font de manière courte, sans débats. Ceci a pour avantage de faire émerger de manière spontanée les premières idées sans qu'il y ait de jugements de valeur et d'influences sur les réponses des participants suivants. Toutes les réponses sont notées au fur et à mesure sur un tableau.

Pour permettre aux participants d'appréhender plus facilement les grilles tarifaires et les enjeux liés à l'application de la TI, nous avons conçu cinq types de supports :

- **Présentation de différents exemples de tarification incitative** : dans ce premier support, nous avons présenté brièvement aux participants les modalités de facturation de quatre communes « fictives », inspirées de grilles tarifaires réelles, en tarification incitative (au « volume et à la levée », au « volume » et au « poids et levée »).
- **Des grilles tarifaires simplifiées** : Les participants ont reçu les 4 grilles tarifaires simplifiées des 4 communes « fictives ». Chaque grille tarifaire présentait des informations de base sur la modalité technique choisie, sur la composition de la redevance (part fixe et part variable) et les tarifs annuels applicables.
- **Des projections** : Des simulations de facture ont été réalisées à partir de ces quatre grilles tarifaires. Nous avons indiqué les montants que pouvait payer un couple dans chacune des communes « fictives » en fonction de leur production de déchets (dans le cas où ils ne trient pas leurs déchets, où ils trient régulièrement leurs déchets ou bien s'ils ont un mode de vie « zéro déchet »).

- **Des cartes personnages** : Pour inciter les participants à envisager d'autres situations, nous avons préparé trois cartes « personnages ». Elles présentaient des personnages habitant dans une des communes « fictives » et incarnant une situation différente (un couple avec des enfants en bas-âge, un habitant d'immeuble, une personne habitant seule dans une maison). Les participants recevaient également des informations sur leur production de déchets et le montant correspondant de leur facture.
- **Des cartes présentant des mesures d'accompagnement ou des mesures « correctives »** : par exemple : le tri des biodéchets, une réduction de facture pour les familles nombreuses, etc.

### 6.3. Déroulement du panel

Trois axes de réflexion autour de la tarification incitative nous ont permis d'élaborer le déroulement de la journée.

Nous avons choisi d'interroger le panel sur :

- La compréhension de la tarification incitative : c'est-à-dire l'appréhension par les participants du fonctionnement du service public de gestion des déchets, de son coût et du principe de tarification incitative.
- L'acceptation de la tarification incitative : c'est-à-dire les conditions et modalités d'application de la tarification incitative susceptible de la rendre acceptable et juste aux yeux des participants.
- La participation au système de tarification incitative : c'est-à-dire préciser les conditions dans lesquelles la tarification incitative peut mener à une adhésion et éventuellement à un changement de comportement.

Le programme fut le suivant :

- 9H30 - 9H45 : Accueil des participants
- 9H45- 10H10 : Présentation des intentions de la journée, jeu-brise-glace et des règles de l'intelligence collective
- 10H10 - 10H45 : Exercice des 6 chapeaux de Bono appliqué en collectif autour de la question : « Comment payer en fonction de la quantité de déchets que l'on produit ? »  
 Objectif : Tester auprès du panel sa compréhension des principes qui sous-tendent la tarification incitative et plus globalement la facturation du service public de gestion des déchets. L'exercice choisi permet de tester un certain nombre de réactions spontanées sans jugement et sans influence préalable. Cela permet de commencer à en retirer entre autres, les motivations intrinsèques et extrinsèques qui poussent les gens à adhérer ou non à la tarification incitative. Cette première phase permettra par ailleurs aux participants de s'approprier les principaux enjeux liés à la mise en œuvre de la tarification incitative avant d'aborder, dans une deuxième phase, une analyse approfondie de certaines modalités de mise en œuvre de cette incitativité.
- 10h45 - 11h : Présentation technique de modalités de mise en œuvre de la tarification incitative
- 11h - 12h : Ateliers - Modalités de mise en œuvre de la Tarification incitative  
 Objectifs : Tester, auprès du panel, les conditions d'acceptation de la TI, le consentement à payer (au sens de l'adhésion au dispositif). Evaluer le sentiment de justice et de légitimité (lié à l'efficacité) que provoquent différentes modalités techniques et financières d'application de la tarification incitative (supports utilisés : présentation des modalités techniques, grilles tarifaires et projections)
- 12h10- 13h00 : Ateliers - Conditions de mise en œuvre de la Tarification Incitative  
 Objectifs : Tester auprès du panel les conditions de mise en œuvre de mesures d'accompagnement et correctives. Évaluer le degré d'acceptabilité lié à chaque personnage (évaluer l'efficacité et le fait que les mesures d'accompagnement et mesures correctives soient justes) et identifier de nouvelles mesures proposées par les participants. (Supports utilisés : cartes personnages, mesures d'accompagnement ou correctives)
- 13h-13H30 : Conclusion du panel et déjeuner

## 7. Principaux résultats du panel citoyen

---

### 7.1. Appréhension générale du principe de TI

- **Une appréhension partielle du périmètre du service public de gestion des déchets et des coûts associés**

Spontanément, les participants ont associé l'essentiel des coûts du service public de gestion des déchets à la collecte des déchets. La distance parcourue par les camions et la fréquence de collecte ont donc naturellement été citées comme des éléments pouvant influencer sur ces coûts. L'idée que différents flux de déchets pouvaient avoir différentes valeurs et donc différents coûts de gestion a également été soulevée, menant certains participants à proposer la possibilité que la tarification incitative s'applique de manière différenciée aux déchets résiduels, aux déchets recyclables et aux biodéchets par exemple.

- **Une faible connaissance du coût réel de la gestion des déchets**

Peu de participants avaient conscience de ce qu'ils payaient pour la gestion des déchets, de la manière dont cette somme était calculée et de l'endroit où ils pouvaient trouver cette information. Les participants propriétaires de leur logement semblaient de manière générale mieux informés que les locataires. Certains participants ont expliqué avoir cherché l'information en préparation du panel, parfois sans y être parvenu.

- **Une conception large du principe de tarification incitative**

Deux éléments évoqués spontanément par les participants lors de la discussion sur le principe d'une tarification incitative méritent un point d'attention :

- D'une part, l'idée que la tarification incitative pourrait être appliquée en intégrant le coût de la gestion des déchets directement au prix du produit. Plusieurs participants ont ainsi exprimé leur frustration par rapport au manque de responsabilisation des entreprises. Sans nécessairement connaître dans le détail le système de responsabilité élargie du producteur, ils ont estimé que le système de tarification incitative pourrait être appliqué en intégrant le coût de la gestion du déchet au prix du produit, responsabilisant ainsi les entreprises et indirectement le consommateur via le signal prix.
- D'autre part, l'idée d'une application du principe de tarification incitative à l'échelle collective (par exemple celle d'un immeuble ou d'un quartier) plutôt qu'individuelle, a été évoquée spontanément. Certains participants ont proposé un système de récompenses ou de budget supplémentaire alloué en cas de baisse de la production de déchets à l'échelle d'un quartier par exemple.

Les participants ont naturellement identifié comme principale opportunité d'un système de tarification incitative son aspect incitatif qui permet d'encourager la réduction des déchets. Ils ont également souligné sa capacité à sensibiliser un public large à la prévention des déchets et à permettre aux habitants de prendre conscience et de connaître leur production de déchets.

Les participants ont spontanément évoqué deux risques principaux à l'application de la tarification incitative :

- Le risque d'incivilités et de dépôts sauvages. Ces risques ont été évoqués à plusieurs reprises à travers des situations précises : la personne qui jette ses déchets dans la poubelle du voisin ou les abandons de déchets en pleine nature.
- Le risque d'opposition : les participants ont souligné les problèmes d'acceptabilité du système, qui implique un changement d'habitude, qui peut être vécu comme injuste et difficile notamment pour les classes populaires. Ce risque d'opposition a été identifié comme très fort si le montant payé par l'utilisateur est finalement plus élevé qu'avant l'application de la TI.

Un participant a également évoqué le risque pour le budget de la collectivité, dans le cas où tout le monde tendrait vers le zéro déchet, la commune pourrait ne pas avoir assez de recettes pour financer le service.

En conclusion, les participants ont mis l'accent sur l'importance d'une communication claire pour limiter les risques de refus associés à l'adoption de la TI. Des systèmes d'application téléphoniques ont été proposés de manière à ce que les usagers puissent suivre en direct leur production de déchets et l'ajuster tout au long de la semaine/du mois. Le prix payé devrait aussi pouvoir s'afficher sur le compte personnel de chaque usager.

## 7.2. Choix des modalités techniques d'application de la TI

Confrontés à l'analyse des forces et faiblesses de quatre grilles tarifaires inspirées de véritables grilles, les participants, répartis en trois sous-groupes, ont accordé de l'importance à différentes notions pour arbitrer entre les modalités d'application de la TI.

- **La nécessité d'une incitation « juste », qui tienne compte de l'ampleur des efforts fournis...**

La majorité des participants ont opté pour la grille n°3 incluant poids et levées, jugée la plus « incitative », mais aussi la plus « juste », « précise » ou « équilibrée ». Ce choix se base :

- En partie sur le fait que le poids est apparu pour certains participants comme un critère plus « juste » que le volume pour évaluer la production de déchets (un des exemples donnés est celui du polystyrène).
- Et en partie sur le fait que la grille n°3 était également celle qui offrait le plus d'amplitude en termes d'incitativité. Certains participants ont même proposé d'augmenter cette amplitude en réduisant au maximum la part fixe (voire en l'annulant complètement).

À l'inverse, la grille proposant une tarification incitative au volume du bac avec un volume minimum imposé pour un nombre de personnes dans le foyer a été écartée par tous les groupes, en raison de son caractère peu « flexible » ou encore « injuste pour les familles nombreuses ».

Ce choix a été renforcé par la présentation des projections de facture pour un foyer de deux personnes, qui ont conforté certains groupes dans le fait que la grille n°3 permettait de mieux prendre en compte les situations individuelles et les efforts fournis par chacun.

La capacité de la grille tarifaire à rendre compte des efforts fournis par les habitants, y compris pour aller plus loin que le seul geste de tri, a ainsi été identifiée comme un critère influant sur le caractère « juste » de la grille.

- **...tout en restant progressive et accessible au plus grand nombre**

La grille n° 3 a cependant été écartée par un groupe en raison de son caractère trop variable et notamment de la crainte que cette grille mène à une imposition plus forte de certains foyers que dans la situation précédente la TI, une situation qui serait alors vécue comme « injuste » par les habitants. Ce groupe a estimé qu'une certaine progressivité par rapport à la situation de base (sans TI) était nécessaire pour éviter de trop fortes oppositions.

Les autres groupes ont également souligné l'aspect potentiellement « clivant » de la grille n°3, entre les personnes faisant déjà beaucoup d'efforts et le reste de la population. Dans certains groupes, les grilles à la levée ont ainsi été jugées « rassurantes » car l'objectif de réduction du nombre de présentations du bac (d'une fois par semaine à une fois toutes les deux semaines) a été jugé plus facilement atteignable, même pour les usagers les moins motivés.

Pour rendre plus acceptable la grille n°3, les participants ont insisté sur l'importance de la sensibilisation et de mesures d'accompagnement pour permettre à tous les habitants de trier/réduire leurs déchets aisément. Certains participants ont également insisté sur l'importance de la transparence des coûts et du retour d'information (par exemple un logiciel qui permette de suivre en direct sa production de déchets et les coûts associés).

D'autres éléments ont guidé les participants dans l'analyse des différentes grilles présentées :

- **L'impact environnemental de la grille** : certains participants ont également privilégié les grilles les plus incitatives en raison de leur efficacité pour réduire les déchets. Les grilles n°1 et n°2 qui proposent des levées payantes au-delà d'un forfait de base ont ainsi été jugées moins efficaces par certains participants car incitant à baisser la fréquence de présentation du bac mais pas nécessairement à réduire les déchets.
- **La lisibilité du dispositif** : les participants ont accordé de l'importance à la facilité de compréhension du dispositif. Les grilles n°1 et 2 ont été jugées facilement compréhensibles car fixant un nombre de présentation du bac à ne pas dépasser, sous peine de sur-facturation.
- **L'application technique du dispositif** : certaines difficultés à mettre en œuvre les dispositifs dans l'habitat collectif ont été soulignées, mais les participants n'ont pas forcément conclu à la nécessité d'individualiser de manière systématique la facture.
- **Le coût global du dispositif** : les participants ont cherché à connaître le coût global de chaque dispositif, allant jusqu'à proposer un système d'autocollant sous forme de code-barres pour éviter le remplacement des bacs par des bacs pucés. Derrière ces préoccupations de coûts, on pouvait retrouver la volonté de faire en sorte que la facture globale n'augmente



pas par rapport à la situation sans TI. Certains participants ont d'ailleurs regretté de n'avoir pas d'information sur le montant de la facture payée par les usagers pris en exemple, avant mise en place d'une TI, ce qui leur aurait permis de juger de l'augmentation ou non de leur facture<sup>19</sup>.

### **7.3. Conditions de mise en œuvre de la TI**

La nécessité d'accompagner les usagers dans la réduction de leurs déchets a été soulignée par les participants à de nombreuses reprises, de manière spontanée ou bien dans la phase d'échange dédié. Jugée par certains « fondamentales dans l'absolu », les mesures telles que la mise en place d'une solution pour trier les biodéchets ou la distribution de kits pour réduire ses déchets ont été soutenues ou proposées par les participants. L'importance d'une facilité d'accès aux solutions de tri (pour les biodéchets) ou à l'information (pour connaître les alternatives) a été soulignée.

Une autre condition d'acceptabilité et d'efficacité de la tarification incitative évoquée à plusieurs reprises est la nécessité pour l'usager de disposer d'informations fréquentes et transparentes sur sa production de déchets et les coûts associés au service. Certains participants ont proposé de transmettre des informations sur les performances collectives (d'une collectivité, d'un quartier, d'un immeuble...), voire de rendre possible la comparaison entre quartiers/immeubles/foyers, pour provoquer une émulation.

Le principe d'une adaptation de la grille tarifaire pour prendre en compte le niveau de revenu ou la présence d'enfants en bas âge dans le foyer a été soutenu par une partie des participants. Certains ont proposé, pour combler le manque de recettes pour la collectivité, d'augmenter en parallèle les impôts locaux, manifestant leur adhésion à un principe de redistribution. Plusieurs participants ont manifesté leur envie de travailler plus précisément sur des mesures correctives, soit pour assurer que l'incitativité soit maintenue, soit pour assurer une plus grande progressivité de la mesure.

La notion de récompense pour les efforts fournis pour réduire ou mieux trier ses déchets a largement été évoquée par les participants du panel comme condition de l'efficacité et de l'acceptabilité de la TI. Elle suppose pour les participants que les usagers soient « récompensés » à la hauteur de leurs efforts. Cela a mené certains participants à privilégier les grilles tarifaires avec la plus large amplitude ou à envisager la facturation des déchets recyclables pour récompenser la baisse nette des déchets. Cette notion de « récompense » suppose également que le montant de la facturation après la mise en place de la tarification incitative ne soit pas supérieur à celui d'origine, surtout si des efforts ont été réalisés dans le même temps.

Enfin, il faut noter que pour plusieurs participants, cette récompense peut venir sanctionner des efforts individuels, mais aussi collectifs (à l'échelle d'un quartier, d'un immeuble...). Si une récompense monétaire via la tarification incitative n'est pas réalisable, les participants ont évoqué des systèmes de récompense non monétaires (systèmes de reconnaissance et de valorisation des « meilleurs » foyers, récompense sous forme de bons d'achat ou d'offres de service, etc.).

### **7.4. Conclusion du panel citoyen**

Les principaux enseignements du panel citoyen confirment un certain nombre de conditions d'acceptabilité et points de blocage à la mise en place de la tarification incitative déjà présents dans les débats politiques ou la production scientifique.

Les éléments tels que la facilité d'accès aux solutions pour réduire les déchets résiduels, l'importance du retour d'information ou la dimension de « récompense » par rapport aux efforts fournis, sont apparus dans les échanges comme des conditions essentielles à l'acceptabilité d'une TI.

Le degré d'incitativité provoque l'adhésion au dispositif. Au contraire, son rejet n'est pas aisé à cerner. Les participants ont analysé ce critère à la fois comme une condition d'efficacité du dispositif (plus d'incitativité permet de réduire les déchets) et comme un vecteur d'équité de la grille (une incitativité plus forte assure une récompense à « ceux qui font des efforts »). Cependant, ils ont dans le même temps reconnu l'importance de garantir une certaine progressivité dans le passage à la tarification incitative pour éviter une hausse brutale des montants de facturation. Cela confirme la problématique d'un passage de la TEOM à la redevance, qui peut mener à des transferts de charge indépendants des efforts fournis en matière de réduction des déchets, mettant en péril l'acceptabilité de la mesure, en tout cas auprès des usagers concernés par ces hausses.

Enfin, il est utile de noter que les participants au panel citoyen ont manifesté un grand intérêt pour la thématique de la tarification incitative. Ils se sont penchés avec enthousiasme sur les différentes grilles tarifaires proposées, et sont parfois allés au-delà de l'exercice proposé en formulant des propositions alternatives. Bien que l'on puisse supposer que les personnes présentes lors du panel étaient globalement plus sensibles et intéressées à ces thématiques que la moyenne de la

---

<sup>19</sup> Cette information était difficile à donner, puisque la situation des usagers d'un même territoire peut être très différente lors du passage de la TEOM à la RI. Nous avons donc préféré ne pas donner d'indications qui montreraient une hausse ou une baisse de facture importante pour les usagers pris en exemple, pour ne pas influencer fortement les participants dans un sens ou dans un autre.

population française, l'enthousiasme suscité par cette thématique confirme l'intérêt de reconduire ce type d'exercice de consultation, voire de co-construction du dispositif de TI, dans les territoires souhaitant la mettre en place.

## 8. Approche économique

---

Les théories socio-économiques mobilisées par certains chercheurs et praticiens, comme les attitudes et comportements observés sur le terrain interrogent clairement le principe de l'incitation économique tel qu'il est présenté dans la littérature scientifique en économie, c'est-à-dire les calculs d'élasticités qui sont les ratios entre la variation relative d'un effet et la variation relative d'une cause, en général un prix. Les calculs d'élasticités dans le cas de la facturation du service de gestion des déchets supposent alors une relation causale directe entre quantité de déchets produits et tarification « incitative » (au poids, aux levées et/ou aux volumes).

Les mises en relations de ces deux variables impliquent une corrélation nette et systématique puisqu'il résulte de la mise en œuvre de la TI des baisses de -20% à -30% d'OMR selon les tarifications pratiquées. Toutefois on observe plusieurs biais tels que :

- la plupart des études et applications de la TI ont lieu en milieu rural, voire péri-urbain,
- des variables confondantes évidentes ne sont pas toujours explicitées :
  - alternatives de tri préexistantes et appliquées ou non,
  - alternatives couramment disponibles appliquées ou non : c'est le cas classique du compostage domestique, voire, en milieu urbain, de proximité,
  - effets informationnels préalables via la communication, au point que ce seul effet suffit à lui seul pour réduire la part d'OMR, avant même réception d'une vraie facture,
  - normes sociales, éventuellement évolutives dans le temps et dans l'espace, plus ou moins intériorisées donc engendrant des motivations plus ou moins intrinsèques,
  - motivations purement intrinsèques c'est-à-dire les valeurs et économie du don, dont les déchets, vus comme externalité environnementale, peuvent faire partie.

En supposant qu'il existe bien une relation causale, se pose alors la question de la pérennité de l'élasticité compte tenu des variations de tarif souvent faibles constatées. Autrement dit, quelle est à terme l'incitativité de quelques dizaines d'euros annuels, par comparaison à d'autres postes captifs de dépenses comme l'électricité, le chauffage, les déplacements ou les communications ? Il faut reconnaître aussi que beaucoup de citoyens ne savent pas combien ils paient pour la gestion de leurs déchets, d'où le simple enjeu informationnel d'affichage du tarif, bien plus explicite en REOM qu'en TEOM donc TEOMI. Dans le panel citoyen, beaucoup de personnes étaient effectivement dans ce cas.

L'élaboration des grilles tarifaires est un exercice délicat. Il s'agit de maximiser l'incitativité sous contrainte de faisabilité financière d'une part et socio-politique d'autre part. En effet, il est nécessaire d'interroger quel peut être le consentement des perdants par rapport à la situation antérieure ? Il s'agit également de garantir de façon récurrente, l'équilibre financier annuel du service dépendant de l'efficacité des politiques de TI, mais aussi d'autres facteurs comme les coûts internes et externes du traitement. En particulier, la TGAP est appelée à sensiblement augmenter les prochaines années, et ceci est signalé par beaucoup d'interlocuteurs de terrain (voir volet 3). Il est d'ailleurs intéressant de constater les bornes (plus ou moins arbitraires) de la part variable que le législateur a cru devoir imposer dans la TEOMI (entre 10% pour un minimum d'incitativité et 45% pour sécuriser le financement du service), et les discussions réitérées chaque année pour l'élaboration des tarifs annuels, avec les enjeux communicationnels associés (justification auprès de l'usager-électeur).

Du point de vue d'un économiste, si le sujet de la TI est bien le signal-prix classique objet de calculs d'élasticités, l'idéal est de rendre l'incitativité maximale. Pourtant, on a vu en 2009, 2013 et 2019 que la faisabilité socio-politique<sup>20</sup> d'une telle prérogative entraînait des contraintes. La perturbation du signal-prix par des considérations sociales tend à affaiblir l'incitativité, comme on peut aisément le constater dans certaines grilles tarifaires où les enjeux ne dépassent de fait pas quelques dizaines d'euros annuels. Du strict point de vue de la théorie économique (applicable donc aux seuls acteurs économiques, sans quoi l'économie étant encadrée dans le social, d'autres motivations, davantage intrinsèques, peuvent aussi exister chez le consommateur-citoyen), certaines grilles tarifaires ont ainsi peu d'intérêt. Mais serait-il possible de conserver un fort signal-prix tout en tenant compte de critères de justice sociale ? La réponse de l'économiste sera de proposer une compensation forfaitaire, ne dépendant, elle, surtout pas de la quantité de déchets produite ; voire de déléguer cet aspect aux politiques fiscales explicitement sociales et/ou redistributives comme celles des impositions sur le revenu ou

---

<sup>20</sup> Contribution climat-énergie abandonnée en 2009, éco-taxe routière abandonnée en 2013, taxe carbone abandonnée en 2019. Certains économistes étaient sensibles à la faisabilité politique des fiscalités environnementales et proposaient des solutions (compensations forfaitaires), voire reconnaissaient la prééminence de la faisabilité politique sur l'optimisation socio-économique (ce qui dénote un changement de paradigme dans la façon d'aborder la conflictualité en économie (Méry et Barbier, 2018)) mais la prise de conscience par les pouvoirs publics des coûts compensatoires induits (qu'on pourrait qualifier de « coûts de transaction de la transition écologique ») est restée largement insuffisante. La crise des Gilets Jaunes a montré a posteriori, par toutes les dépenses curatives induites, qu'il aurait été « rentable de concerter » (Blatrix et Méry, 2018).

le patrimoine. Ce dernier argument semble bien souvent ne pas suffire, en effet les enjeux sociaux de la TI sont très souvent évoqués par les élus, tout comme par le panel citoyen organisé lors de cette recherche, et ce malgré les politiques fiscales sociales/redistributives existantes. Il faut en conclure qu'une compensation dédiée est nécessaire : la faisabilité socio-politique dépendant de l'acceptation par les perdants du niveau de compensation proposé. Les tentatives d'application de taxe carbone ayant fait l'objet d'analyses socio-économiques et politiques intéressantes pertinemment identifiées dans un récent rapport de la Cour des Comptes<sup>21</sup>, nous rappelons dans un paragraphe spécifique ci-dessous quelques résultats marquants qui peuvent être utiles pour la tarification incitative, puis proposons un modèle descriptif simple susceptible de validation et calibrations expérimentales.

Quelques experts ont été interrogés sur les aspects précédemment évoqués. Ils ont été choisis sur les critères suivants :

- soit académiques à partir des résultats du volet 1 (travaux en économie par les pionniers nord-américains D. Fullerton et T. Kinnaman, d'ailleurs parfois co-auteurs, travaux en psychologie sociale de Meineri *et al.*), de notre connaissance d'une thèse récemment soutenue sur la TI en France (R. Nougazol). Nous avons identifié Fullerton comme plus généraliste sur les politiques fiscales, ce qui pouvait être pertinent au regard de l'actualité socioéconomique française et de ses implications sur les politiques fiscales (crise des « gilets jaunes » et taxe carbone),
- soit de réputation, au travers des relations suivies entre l'ADEME et les collectivités locales, conduisant en particulier au choix du bureau d'études CITEXIA,
- soit mixtes (cas de L. Skumatz).

Chaque expert ayant ses propres spécialités ou approches, nous avons délibérément ciblé l'interview, après une présentation du projet TI AMO, sur des questions spécifiques que nous jugions les plus pertinentes (aspects économiques et fiscaux pour Fullerton, aspects psycho-sociologiques pour Meineri...). Nous avons préalablement demandé l'autorisation d'enregistrer l'entretien.

Les experts sollicités sont ainsi Don Fullerton, Renaud Nougazol et Sébastien Meineri (leur CV figurant dans les comptes rendus d'entretien). Les bureaux d'études CITEXIA en France et SERA aux Etats-unis (L. Skumatz) ont aussi été sollicités pour leur expertise sur la TI, mais n'ont pas répondu à nos demandes d'interviews. Les interviews, d'une durée comprise entre une demi-heure et une heure, ont eu lieu par téléphone et ont fait l'objet d'une prise de notes et d'un compte rendu validé par l'interviewé. Celle de Don Fullerton, en langue anglaise, a été enregistrée et retranscrite pour une meilleure sécurisation du sens des paroles de l'interviewé.

Don Fullerton, un des auteurs pionniers sur la TI et expert des politiques fiscales aux Etats-Unis, considère la TI plutôt comme un signal de sérieux des politiques engagées<sup>22</sup>, que comme une incitation d'où l'on pourrait directement dériver des élasticités. On remarquera que c'est un économiste « pur et dur » qui dit cela, et non un « sociologue critique », et ceci bien qu'il ait lui-même initié ces calculs d'élasticités...

Sébastien Meineri, psychosociologue, pense que la TI peut surtout rendre saillante une norme sociale en évolution, par retours continus d'information (feedback) des effets des engagements comportementaux individuels, voire collectifs, auprès des consommateurs-citoyens (évolution des quantités de déchets produits), impliquant des motivations davantage intrinsèques qu'un signal-prix<sup>23</sup>.

Renaud Nougazol, auteur à notre connaissance de la seule thèse française de sociologie sur la TI, montre les efforts nécessaires à l'intérieur des services techniques d'une collectivité pour la mettre en place<sup>24</sup>. Il précise en effet qu'il est nécessaire de prendre en compte des considérations techniques (difficultés d'engager une identification des poids, malgré la pertinence reconnue de cet indicateur, du fait des investissements humains et matériels nécessaires), et des aspects plus managériaux, comme la gestion des facturations individuelles pour la REOM, alors que les prestations usuelles, notamment de collecte, doivent par ailleurs être toujours assurées.

Tout ceci invite à faire une « analyse coût bénéfice de la TI », que ce soit en termes strictement financiers pour les collectivités, ou en termes environnementaux. Kinnaman (2006), cité dans Nougazol (2018), suggère qu'il serait plus efficace de taxer l'aval de la filière déchets (pour la France, TGAP sur le traitement) tandis que Glachant (2003) suggère que la fiscalité soit répartie tout au long de la filière. Il paraît en tout cas évident que si les coûts de traitement augmentent substantiellement (via la trajectoire prévue de la TGAP, ou même par simple saturation des exutoires existants), les collectivités vont être incitées à réduire les flux à traiter. Ce phénomène, qui pourrait se vérifier dès 2020 dans leur budget prévisionnel, est évoqué en ce qui concerne la TGAP, et pourrait constituer un levier important en milieu rural où le stockage reste parfois encore le principal exutoire. Le sujet des coûts de traitement comme moteur de la recherche de réduction des OMR pour les collectivités est en effet souvent évoqué dans les entretiens réalisés dans cette recherche, mais on peut supposer qu'il sera

---

<sup>21</sup> [https://www.ccomptes.fr/system/files/2019-09/20190918-CPO-fiscalite-environnementale\\_0.pdf](https://www.ccomptes.fr/system/files/2019-09/20190918-CPO-fiscalite-environnementale_0.pdf)

<sup>22</sup> En théorie des jeux, on parlerait de « menace crédible » (ici d'ordre financier : si vous produisez beaucoup de déchet, vous paierez beaucoup).

<sup>23</sup> Un fondement théorique détaillé et un exemple d'application sur Rennes Métropole sont décrits dans <https://hal.univ-rennes2.fr/hal-01960243/document>

<sup>24</sup> On pourra aussi consulter le rapport de Kevin Caillaud sur la CA du Grand Besançon

bien plus sensible à l'avenir si la trajectoire fiscale prévue de la TGAP est bien mise en œuvre. En effet, les montants de TGAP étaient encore peu incitatifs sur cinq ces dernières années, compte tenu des réfections autorisées. L'incitativité prend ici un sens pertinent s'agissant des collectivités vues comme acteurs économiques. Toutefois, l'économie industrielle du traitement des déchets est particulièrement oligopolistique en France (demande dispersée, offre concentrée), engendrant un pouvoir de marché des prestataires et des verrouillages technico-économiques (comme la coûteuse incinération à rentabiliser, « aspiratrice à déchets »), contrecarrant l'incitativité à réduire les OMR en amont.

### 8.1. Un exemple d'incitativité : la taxe carbone

Le Conseil des Prélèvements Obligatoires, émanation de la Cour des Comptes, a publié en septembre 2019 un rapport dénommé « La fiscalité environnementale au défi de l'urgence climatique » (<https://www.ccomptes.fr/fr/publications/la-fiscalite-environnementale-au-defi-de-lurgence-climatique>), centré sur la taxe carbone. Les références mobilisées datent pour la plupart des années 2017 et 2018, donc rédigées avant la crise des « gilets jaunes » en France. Il est remarquable d'y trouver des analyses prémonitoires et des recommandations de politiques publiques, dont un ouvrage de vulgarisation au titre explicite<sup>25</sup> et une tribune du Monde associée<sup>26</sup>, qui, si elles avaient été suivies, auraient peut-être évité moult coûts de personnel (policier), d'image (à l'international) et de matériels, suggérant par la même occasion qu'il eût été « rentable de concerter » (Blatrix et Méry, 2018). Ceci dit, il faut toujours tenir compte d'un contexte politique plus global que certains ont pu qualifier de défiant<sup>27</sup>, de fracturé<sup>28</sup> ou encore d'archipelisé<sup>29</sup>.

Déjà en 2014, J.C. Hourcade, dans un article intitulé « L'écotaxe, un combat désespéré ? »<sup>30</sup>, introduisait son texte par le paragraphe suivant : « Tous les arguments sont réunis, mais la fiscalité verte n'avance pas. On a voulu l'imposer à l'insu de la population, ou sans répondre aux craintes légitimes de déclassement social. Or le basculement d'une fiscalité sur le travail vers une fiscalité sur les émissions polluantes doit devenir le socle d'un nouveau contrat social ». Il y avait donc conscience dès cette période des enjeux sociaux d'une taxe aussi générique que la taxe carbone. N. Hulot, dans un avant-propos d'un séminaire ministériel du 13 février 2018 intitulé « Quel cadre fiscal pour accélérer la transition écologique et solidaire »<sup>31</sup>, reconnaissait que « la transition fiscale écologique ne pourra être réalisée que si elle est en même temps solidaire. Nous devons être guidés par cette exigence de justice sociale. C'est une condition *sine qua non* de l'acceptabilité de la transition... Pendant la période d'adaptation, il sera nécessaire d'assurer l'accompagnement des plus vulnérables, ménages comme entreprises, et de ne laisser personne sur le bord de la route. ». S'ensuivait un questionnement sur le choix des instruments fiscaux, reconnaissant que la question à aborder de front est « celle des conditions pour l'acceptabilité du signal-prix... Le choix technique entre les instruments ne venant qu'ensuite ». Reprenant de l'OCDE l'idée que « la fiscalité environnementale n'a pas encore la place qu'elle devrait dans les politiques environnementales, le nœud gordien à trancher se situe au niveau de l'acceptabilité », il est conclu que « ceci vaut sans conteste pour notre pays ». La commission Rocard de 2009, qui avait déjà anticipé la problématique de l'acceptabilité de la taxe carbone (juridiquement retoquée en son temps), est même rappelée : « Il s'agit d'une affaire énorme, qui porte une refonte de tout notre système fiscal. Les questions à résoudre sont de nature technique, économique et politique.

Il faut procéder à des études poussées, portant notamment sur les impacts futurs des dépenses publiques, ainsi que sur les effets redistributifs entre les ménages et les entreprises, ainsi qu'entre les ménages aisés et les ménages modestes. Les conditions politiques de cette acceptation sont draconiennes. La première est évidemment que tout le monde participe à l'effort, c'est-à-dire qu'il n'y ait ni exemptions, ni dérogations. La seconde est que la sévérité de l'opération ne trouve sa justification que dans la seule lutte contre les dangers du réchauffement climatique et en aucun cas dans le souci d'augmenter les ressources fiscales. La troisième condition politique de l'acceptation tient à la visibilité de la pertinence du système ». Il est aussi reconnu que « l'argument incitatif ne peut être utilisé comme alibi pour habiller des hausses d'impôts ; les affectations de recettes ne doivent aucunement transformer la fiscalité incitative (ou « pigouvienne »<sup>32</sup>) en mécanisme de

<sup>25</sup> L'ouvrage «Fiscalité carbone et finance climat - Un contrat social pour notre temps » peut être téléchargé ici : <https://www.lespetitsmatins.fr/collections/fiscalite-carbone-et-finance-climat-un-contrat-social-pour-notre-temps/>

<sup>26</sup> La tribune « Refonder un contrat social de transition énergétique » peut être lue ici : [https://www.lemonde.fr/idees/article/2018/09/04/refonder-un-contrat-social-de-transition-energetique\\_5350086\\_3232.html](https://www.lemonde.fr/idees/article/2018/09/04/refonder-un-contrat-social-de-transition-energetique_5350086_3232.html)

<sup>27</sup> Algan Y. Cahuc P., 2007, La société de défiance : comment le modèle social français s'autodétruit, Paris : Ed. ENS rue d'Ulm, 102 p. (<http://www.cepremap.fr/depot/opus/OPUS09.pdf>)

<sup>28</sup>Guilluy C., 2019, Fractures françaises, Flammarion <https://flipbook.cantook.net/?d=%2F%2Fwww.edenlivres.fr%2Fflipbook%2Fpublications%2F527466.js&oid=6&c=&m=&l=&r=&f=pdf>

<sup>29</sup> Fourquet J., 2019 L'archipel français, Seuil, 384 p. (<https://www.seuil.com/ouvrage/l-archipel-francais-jerome-fourquet/9782021406023>)

<sup>30</sup> Revue Projet, 2014/4, n°341, 67-74, [https://www.cairn.info/article.php?ID\\_ARTICLE=PRO\\_341\\_0067](https://www.cairn.info/article.php?ID_ARTICLE=PRO_341_0067)

<sup>31</sup> Séminaire du conseil économique pour le développement durable du 13 février 2018 <https://www.ecologique-solidaire.gouv.fr/sites/default/files/CEDD%20-%20Un%20pacte%20fiscal%20%C3%A9cologique%20pour%20acc%C3%A9l%C3%A9rer%20la%20transition%20%C3%A9cologique%20et%20solidaire.pdf>

<sup>32</sup> Une fiscalité « pigouvienne » (de A. Pigou, économiste du début du XX<sup>ème</sup> siècle) est une politique publique consistant à intégrer dans les prix de marché les coûts ou bénéfices sociaux et environnementaux (souvent non marchands) des activités économiques. Elle est aussi qualifiée d'« internalisation des externalités » (une externalité étant tout effet involontaire d'un agent économique sur un autre) ou, de façon plus explicite dans le cas des externalités négatives, de « principe pollueur-payeur ».

financement d'une politique : la possibilité de forte diminution de la recette en cas de réduction induite drastique des comportements dommageables doit être pleinement assumée »<sup>33</sup>.

Le conseil économique pour le développement durable, dans une note d'août 2018 d'E. Combet intitulée « Quel chemin vers un pacte fiscal pour le climat ? L'acceptabilité »<sup>34</sup>, indiquait, concernant la taxe carbone introduite discrètement<sup>35</sup> au milieu des années 2010 dans un contexte économique alors favorable de baisse conjoncturelle des prix pétroliers : « par rapport à l'acceptabilité, ce contexte de baisse des prix explique aussi pourquoi la hausse de la composante carbone a été relativement « indolore ». Mais, alors que les prix repartent à la hausse, la question de l'acceptabilité du déploiement de la fiscalité carbone va ressurgir car les revers et les difficultés politiques apparaissent très corrélés aux épisodes de hausse des prix d'importation ». Cette analyse laissait présager l'émergence du mouvement social des « Gilets jaunes », mais les pouvoirs publics avaient-ils seulement intégré le message ?

Celui-ci a aussi été formulé la même année à l'échelle internationale via deux articles scientifiques intitulés « Making carbon pricing work for citizens »<sup>36</sup> et « Overcoming public resistance to carbon taxes »<sup>37</sup>. A notre connaissance, c'est une des premières fois qu'il y a une reconnaissance explicite par le milieu académique économiste qu'il faut aussi, voire d'abord, penser aux conditions socio-politiques de mise en œuvre d'une fiscalité se voulant « optimale » pour que celle-ci soit acceptée voire acceptable (via notamment l'internalisation des coûts environnementaux et sociaux).

## 8.2. Enseignements pour l'incitativité de la TI

Si certains acteurs peuvent agir en fonction d'autres déterminants que des prix (dans la sphère domestique et familiale en particulier), les acteurs économiques, dont les individus consommateurs (à distinguer des individus citoyens), sont par définition sensibles aux prix et à leurs variations selon la loi de l'offre et de la demande. Les prix peuvent être fixés par des mécanismes de marché divers allant de l'échelle individuelle (marchandage) à l'échelle internationale (« commodités »). Même si taxe et redevance n'ont pas la même signification juridique et politique, la tarification incitative permet de considérer *de facto* le service de collecte et traitement des déchets comme un bien marchand (se traduisant par une facture dans le cas d'une redevance de service public à caractère industriel et commercial, et d'une « part incitative » dans le cas de la TEOMI) auquel peut s'appliquer la notion d'élasticité-prix, rapport entre une variation relative de la quantité du bien et une variation relative du prix de ce bien.

L'élasticité-prix caractérise ainsi le rapport de force entre offre et demande :

- un produit de première nécessité comme la nourriture voire les carburants, a une faible élasticité ;
- un produit de luxe a une forte élasticité, parfois de signe inversé, traduisant alors un signal de réputation ou un besoin de distinction.

La fiscalité incitative a pour but d'influencer la demande via le prix. Toutes choses égales par ailleurs, l'incitation est donc d'autant plus efficace que la demande est « élastique ». Une taxe ou une redevance dépendant de la quantité de déchets collectés devrait donc faire baisser la production de déchets tant que l'utilisateur joue le jeu du marché ; sachant qu'une spécificité des déchets est que les individus peuvent justement sortir du marché à peu de frais (tourisme des déchets ou dépôts sauvages), c'est pourquoi les déchèteries et les services d'enlèvement des encombrants sont généralement gratuits ! Cette vision purement économiste suppose que l'individu peut effectivement adapter sa demande en fonction du prix. Or, pour prendre l'exemple des déchets organiques, un logement exigü sans jardin, donc sans la solution domestique de traitement par compostage, peut difficilement se passer d'un service de collecte, rendant la demande du service très peu élastique. L'élasticité n'est ainsi pas une propriété caractéristique d'un individu, même si chaque individu est différemment sensible à des variations de prix, ne serait-ce qu'à cause de sa richesse initiale, mais intègre tout un contexte sociotechnique.

Augmenter à titre incitatif le prix d'un bien conduit cependant à une diminution de richesse individuelle et une augmentation plus ou moins générale des prix, selon la nature du bien considéré. C'est le cas typique des carburants et du foncier.

Sans même parler de faisabilité politique ou d'acceptabilité<sup>38</sup>, il y a donc des limites macroéconomiques à la taxation. L'idée qui prévaut depuis maintenant plus d'une décennie, et promue notamment par les économistes du CIRED en France, est de ne pas alourdir la charge fiscale globale en diminuant d'autres taxes socialement ou environnementalement non souhaitables, sur le travail notamment, voire le foncier sous certaines conditions. Cela engendre un « double dividende » à la fois social et environnemental.

<sup>33</sup> On notera que dans le cas de la redevance, cette exigence qui peut sembler paradoxale (à la différence d'une fiscalité de rendement, une fiscalité incitative est destinée à disparaître !) reste difficile à assumer puisqu'il y a obligation d'équilibre financier d'un service public industriel et commercial, d'où la difficulté récurrente d'établissement des grilles tarifaires multi-objectifs.

<sup>34</sup> <https://www.ecologique-solidaire.gouv.fr/sites/default/files/CEDD%20-%20Ref%20038.pdf>

<sup>35</sup> Car incluse dans une fiscalité énergétique préexistante.

<sup>36</sup> <https://www.nature.com/articles/s41558-018-0201-2>

<sup>37</sup> <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/full/10.1002/wcc.531>

<sup>38</sup> C'est un des points plutôt aveugles de la théorie économique (Méry et Barbier, 2018), traité au paragraphe suivant).

De nombreux travaux de modélisation économique ont ainsi montré qu'une taxe carbone pouvait engendrer ce double dividende. Encore faut-il convaincre les bénéficiaires de ces taxes non souhaitables, c'est-à-dire des collectivités, ou l'Etat lui-même...

La taxe carbone est certes à gestion nationale et non locale comme la TI<sup>39</sup> et internalise une externalité non précédemment prise en compte, alors que la TI ne fait que rendre incitative une dépense préexistante, source d'économies potentielles pour les ménages. Elle reste toutefois peu conscientisée dans le cas le plus courant de la TEOM, d'où un déficit informationnel souvent problématique pour la mise en place de la TI.

La taxe carbone a néanmoins été citée ici car elle constitue un exemple emblématique de la difficulté à implanter une fiscalité incitative (indépendamment même de la possibilité de double dividende), que ce soit en France ou aux Etats Unis, où le contexte politique actuel ne la favorise pas malgré l'appel d'une grande partie de la communauté académique des économistes à la mettre en place<sup>40</sup>. Pourquoi tant de difficultés à l'implanter ? Comme toute décision publique ayant un impact financier, des agents soit peu nombreux mais puissants (lobbies), soit médiatiques et/ou suffisamment nombreux (Bonnets Rouges, Gilets Jaunes) cherchent à défendre leurs intérêts perçus, surtout s'il y a un risque de perte absolue par rapport à leur situation initiale (cas emblématique, aussi, des réformes des retraites). S'il y a un bénéfice collectif retiré de cette décision (l'évaluation de ce bénéfice étant bien évidemment elle-même discutable), un principe de compensation consiste à redistribuer une partie de ce bénéfice aux perdants, afin qu'ils ne soient plus assez motivés pour la contrer.

Dans le cas de la fiscalité incitative, il s'agit de compenser les perdants par une somme forfaitaire. Ce principe avait déjà été identifié lors de la mission Rocard en 2009 et dans de nombreux rapports ultérieurs. Mais il a été mal expliqué : en 2009, un des rares soutiens médiatiques à la taxe carbone, D. Cohn Bendit, n'a pas su le faire à une heure de grande écoute télévisuelle, alors que contrairement à ce que supposent certains<sup>41</sup>, même une personne financièrement moins dotée et possédant peu de bagage scolaire peut comprendre la loi de l'offre et de la demande puisqu'elle la vit souvent plus intensément. Pour que cette compensation fasse son effet, son montant doit bien sûr être significatif, sans quoi la crédibilité du principe est mise en cause. Comme l'ont exprimé des Gilets Jaunes, offrir 6 k€ à l'achat d'une voiture électrique neuve ne signifie rien pour qui ne peut s'offrir qu'un véhicule d'occasion ancien, tout comme proposer une réduction d'impôt de quelques k€ pour isoler thermiquement un logement ne signifie rien à qui ne peut se payer une simple fenêtre. Ce n'est que s'il y a acceptation par la puissance publique de financer les coûts de transaction de la transition écologique qu'il y aura acceptation de cette transition et des instruments dédiés, dont la fiscalité incitative. Comme déjà signalé précédemment, ce n'est que depuis la fin des années 2010 que la littérature économique reconnaît enfin, mais encore parcimonieusement, qu'un optimum non applicable n'est pas optimum<sup>42</sup> : rien ne sert de calculer des trajectoires optimales de taxe carbone à l'aide de modèles économiques sophistiqués ou d'élaborer à grand frais temporels ou financiers une grille tarifaire multi-objectifs, si la fiscalité ou tarification déduite ne peut finalement pas être mise en œuvre !

### 8.3. Vers un modèle socioéconomique de tarification incitative à valider ?

Les enseignements issus des trois volets de l'étude montrent que l'efficacité de la TI ne se réduit pas à une unique causalité financière, mais à tout un contexte historique et communicationnel. On est, en particulier, très loin d'une hypothèse d'information pure et parfaite permettant l'usage direct de la théorie micro-économique, ne serait-ce que parce que la plupart des gens ignorent leur participation dans le coût de gestion global des déchets, voire même comment ils paient (notamment dans le cas des locataires). Le rôle de l'information/communication est donc crucial et l'investissement des collectivités dans cette variable, qui peut être tout aussi explicative que le signal-prix, doit être pris en compte.

Nous proposons ainsi que le flux P de déchets des ménages producteurs, à l'échelle d'un ménage comme d'une collectivité, dépende du signal-prix TI d'une part (grille tarifaire), des dépenses C en information/communication d'autre part, soit :

$$P \sim TI^a \times C^b$$

a et b étant des paramètres à estimer.

Un des intérêts de cette formulation est de concilier simplicité et généralité, la sensibilité au signal-prix (exprimée par a) comme la communication (exprimée par b) pouvant différer :

<sup>39</sup> Chaque collectivité/EPCI pouvant appliquer sa propre grille tarifaire dans certaines limites légales.

<sup>40</sup> <https://www.econstatement.org/> (parmi les signataires, on trouve dont D. Fullerton et T. Kinnaman, pionniers de la TI aux Etats-Unis)

<sup>41</sup> Gradus R., Homsy G., Liao L., Warner M., 2019, Which US municipalities adopt Pay-As-You-throw and curbside recycling? Resources, Conservation & Recycling, 134, 178-183

<sup>42</sup> [https://theconversation.com/taxe-carbone-les-centimes-de-la-discorde-106552?utm\\_medium=email&utm\\_campaign=La%20lettre%20de%20The%20Conversation%20France%20du%202014%20novembre%202019%20-%201461913857&utm\\_content=La%20lettre%20de%20The%20Conversation%20France%20du%202014%20novembre%202019%20-%201461913857&utm\\_source=campaign\\_monitor\\_fr&utm\\_term=Taxe%20carbone%20les%20centimes%20de%20la%20discorde](https://theconversation.com/taxe-carbone-les-centimes-de-la-discorde-106552?utm_medium=email&utm_campaign=La%20lettre%20de%20The%20Conversation%20France%20du%202014%20novembre%202019%20-%201461913857&utm_content=La%20lettre%20de%20The%20Conversation%20France%20du%202014%20novembre%202019%20-%201461913857&utm_source=campaign_monitor_fr&utm_term=Taxe%20carbone%20les%20centimes%20de%20la%20discorde), commentaires des lecteurs compris, également riches d'enseignements.

- d'un individu à l'autre, comme l'attestent toutes les études cherchant à faire déclarer ou révéler, via les comportements, les préférences et valeurs en matière d'environnement ;
- d'un territoire à l'autre, suivant notamment la confiance sociale locale préalable pour ce qui est de l'efficacité de la communication.

L'expression logarithmique différentielle permet ainsi de caractériser une « élasticité-prix » (a) et une « élasticité-communication » (b) :

$$dP/P = a \times dTI/TI + b \times dC/C$$

Cette expression montre également quels sont les « acteurs de la chaîne de valeur<sup>43</sup> » engendrés par la tarification incitative : la réduction relative de la production de déchets dépend (au moins) de a, b, TI et C, sachant que :

- a correspond à l'efficacité de la tarification via la sensibilité des consommateurs à une variation de prix, toutes choses égales par ailleurs (i.e. « signal-prix »), dépend des ménages vus comme des consommateurs ;
- b correspond à l'efficacité de la communication via la sensibilité des citoyens aux différents arguments présentés, dont l'argument financier autorisant des anticipations rationnelles, dépend d'une part de la pertinence de la communication sur le fond (qualité des arguments, éventuellement adaptés à une clientèle segmentée par intérêts et/ou valeurs) et sur la forme (techniques de communication). Elle dépend donc des élus locaux (et des éventuels prestataires associés) d'une part et des ménages vus comme des citoyens d'autre part. Cette efficacité dépend aussi de la crédibilité des porteurs d'arguments et donc de la confiance envers les institutions et élus locaux, ce qui pourrait se quantifier par le taux individuel (moyenné dans le temps) de participation aux élections locales. Cette confiance dépend à la fois des caractéristiques individuelles des citoyens, mais aussi, dans une perspective plus sociologique et culturaliste, de la confiance sociale locale, ce qui pourrait se quantifier par le taux moyen de participation de la population aux élections locales ou, comme l'a fait Putnam, par la densité associative locale.
- TI est le résultat de la grille tarifaire choisie (plus ou moins facilement selon divers critères et contraintes) par les élus locaux. L'information de cette valeur (le signal-prix) est déjà loin d'être parfaite en REOMI, avec un lien entre éco-gestes et prix différé dans le temps (du trimestre à l'année), mais plus encore en TEOMI, où non seulement le lien entre éco-geste et prix est différé d'un an ou même plus, mais aussi où le signal-prix est noyé dans l'ensemble des lignes comptables d'un avis d'imposition qui n'est reçu directement que par le propriétaire, et non par l'éventuel locataire.  
Même si la communication intègre l'effet feed-back par une information en temps réel, encore faut-il faire l'effort de rechercher, voire simplement assimiler cette information. Ce ne sera le cas que des ménages les plus motivés par les aspects financiers, voire environnementaux.
- C, les dépenses en communication, dépendent de la volonté des élus locaux, incluant des contraintes financières et politiques. La rémunération d'ambassadeurs du tri peut aussi faire partie de ces dépenses s'ils contribuent à expliquer la TI auprès des citoyens.

Dans une perspective d'analyse de cycle de vie sociale, les impacts pourront se propager, via les variations de production de déchets, à l'équilibre économique du service, aux emplois dédiés et aux alternatives que les citoyens auront mis en œuvre, dont la réduction des déchets, le compostage individuel ou collectif, mais aussi le tourisme des déchets.

Cette expression montre que des ménages peuvent être davantage sensibles soit aux variations relatives de prix (élasticité-prix), soit aux variations relatives de dépenses en information/communication (élasticité-communication). Il suffit en effet parfois de simplement communiquer pour que certains ménages réduisent leur production de déchets, tandis qu'il faudra à d'autres un argument plus financier pour les convaincre. Enfin, il peut y avoir des ménages qui ne réduiront pas plus leur production de déchets, pour diverses raisons.

Ainsi, parmi les variables explicatives aux variations de P "oubliées" ici, et pourtant cruciales, se trouve le niveau préalable de tri. En effet, si des actions de communication et/ou des solutions techniques ont déjà été réalisées et sont très efficaces (les territoires pouvant avoir des performances assez variables, même sans TI), les marges de progrès des ménages sont alors assez faibles, sauf à devenir des « consommacteurs », voire des « sobres heureux », ce qui peut représenter aujourd'hui un coût individuel encore excessivement élevé (temps consacré à la « consommation », changement des habitudes de consommation)<sup>44</sup>. Une certaine inélasticité au prix comme aux actions de communication pourrait alors apparaître, ce qui

<sup>43</sup> Pour reprendre l'expression d'usage en analyse de cycle de vie sociale, méthode d'évaluation censée quantifier les impacts sociaux d'un changement au sein d'une filière.

<sup>44</sup> De plus, il faut rappeler que les grilles tarifaires sont très majoritairement pensées pour encourager au tri, plus rarement à la réduction à la source des déchets. Par exemple : il est extrêmement rare de voir les déchets recyclables ou les passages en déchetteries facturés aux



signifie que les paramètres a et b dépendraient eux-mêmes de P. Comme la marge de manœuvre des ménages est en réalité surtout le compostage (individuel, voire collectif le cas échéant), il suffirait de ne considérer que les collectivités où l'usage du compostage est encore peu développé pour tester empiriquement cette relation, et le cas échéant, la calibrer (détermination des deux élasticités a et b).

La justification théorique de la TI est fondée sur la théorie économique du consommateur extrinsèquement incité. Le panel citoyen spécifiquement réalisé dans le cadre de la présente recherche, tout comme le mouvement social des gilets jaunes qui avait commencé au même moment, puis les entretiens d'experts présentés à la lumière de la littérature récente sur la faisabilité socio-politique de la taxe carbone, montrent que d'autres motivations et/ou contraintes, plus intrinsèques, doivent être prises en compte. Il peut s'agir notamment du désir de justice<sup>45</sup>, de la nécessité d'alternatives techniques crédibles (classiquement à l'aval, le compostage domestique ; plus difficilement à l'amont, les écogestes préventifs, voire la déconsommation) et de la pertinence ainsi que de la temporalité de la communication et du signal-prix (en particulier pour la TEOMI). Dans ce contexte, inférer causalement des « élasticités » à partir de corrélations entre mise en place de TI et baisse de production de déchets revient à encadrer le social dans l'économie, à l'inverse de la formule consacrée de Granovetter<sup>46</sup> (et du modèle socioéconomique précédent, qui ne préjuge d'aucune hypothèse de rationalité parfaite du consommateur) : tout comme les sciences de gestion ont cherché à ouvrir la boîte noire du maximisateur de profit qu'est l'entreprise, il est temps d'ouvrir la boîte noire du « planificateur omniscient » désincarné de la théorie économique afin de comprendre les réelles motivations et contraintes des initiateurs et parties prenantes de la TI dans les territoires, et ainsi (ré)encadrer l'économie de la TI dans le paysage politique, technique et social des territoires concernés.

---

usagers dans le cadre de la TI. Le message envoyé par les grilles tarifaires est donc plutôt « trie plus » (le « trie mieux » n'étant, lui, pas garanti sans action de communication spécifique) que « réduisez ». Ce qui peut réduire l'incitativité pour ceux qui trient déjà très bien (coût marginal croissant des politiques incitatives fondées sur les seules OMR).

<sup>45</sup> Pour une explication évolutionniste naturalisante de ce désir, souvent présenté comme circonvenant au critère d'efficacité des politiques publiques, voir Debove S. Baumard N, André J.B.(2017) On the evolutionary origins of equity, PlosOne 12(3) (<https://journals.plos.org/plosone/article?id=10.1371/journal.pone.0173636>)

<sup>46</sup> Granovetter, M. (1985). "Economic action and social structure: the problem of embeddedness". *The American Journal of Sociology*. 91 (3): 481-510

## VOLET 3 : ANALYSE SOCIETALE : DECISION POLITIQUE, PROJET TECHNIQUE ET COMMUNICATION

### 9. Présentation de l'analyse sociétale et des terrains d'enquête français

#### 9.1. Méthodologie

Nous avons procédé à des enquêtes de terrain dans six régions de France métropolitaine, auprès de 18 collectivités, urbaines, rurales ou mixtes. Nous avons recueilli les discours des élus des communes et des intercommunalités, des ingénieurs et techniciens des syndicats et des collectivités, ainsi que des militants associatifs ou personnes investies à l'échelle locale dans la réflexion sur la gestion des ordures ménagères. Simultanément, un corpus important d'articles de la presse locale quotidienne a été accumulé, qui sera présenté plus loin, ainsi qu'un recueil de plaquettes et supports de la communication des collectivités enquêtées en matière de déchets, en particulier de tarification incitative. Ces documents, croisés avec les entretiens, donneront lieu dans ce volet à l'étude finale de la communication des collectivités. Les entretiens, documents techniques et informations glanées sur nos terrains nous permettent dans un premier temps de dresser le paysage des projets et des postures diverses en matière de tarification incitative.

Les personnes nous ayant reçus ont été anonymisées, conformément à notre protocole d'enquête, ainsi que les lieux, terrains, collectivités et acteurs concernés. Néanmoins, pour garder une traçabilité des cas au fil des pages et faciliter la lecture, nous avons préféré identifier les collectivités par des noms d'arbre que par des codes.

#### 9.2. Répartition des 18 collectivités enquêtées en fonction de leur situation par rapport à la TI

Les 18 collectivités étudiées se répartissent de façon équilibrée entre quatre cas de figure :

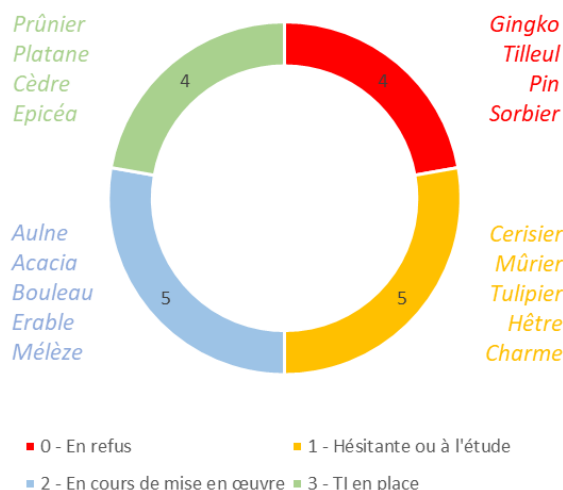


Figure 11. Situation des 18 collectivités françaises étudiées par rapport à la tarification incitative

- Celles qui sont « en refus » de tarification incitative, c'est-à-dire qui ont pris la décision de ne pas passer en tarification incitative après que cette éventualité ait été mise à l'agenda ;
- Celles qui sont « hésitantes » ou « à l'étude » et ne se sont pas encore positionnées sur la mise en place de la tarification incitative ;
- Celles qui sont « en cours de mise en œuvre » : elles ont décidé de s'orienter vers une tarification incitative mais celle-ci n'est pas encore en place, et ses modalités ne sont pas forcément définies précisément ;
- Celles pour lesquelles la tarification incitative est déjà en place.

### 9.3. Panorama des contextes par rapport à la TI sur les 18 collectivités enquêtées

- **Les collectivités « en refus »**

Sur quatre des collectivités étudiées, il existe un choix délibéré de ne pas mettre en place la tarification incitative.

PIN et SORBIER se sont positionnées contre la tarification incitative suite à une étude réalisée sur le sujet. Sur PIN, l'étude a été réalisée en 2015 et a débouché sur une décision de ne pas passer en tarification incitative, à la suite de quoi le sujet n'a plus été à l'ordre du jour. Sur SORBIER, l'étude a été réalisée à l'échelle du syndicat de traitement ACACIA auquel adhère la collectivité. Tandis que la plupart des collectivités d'ACACIA ont décidé de passer en tarification incitative suite à la présentation des résultats de l'étude en 2018, SORBIER n'a pas suivi le mouvement.

GINGKO et TILLEUL, quant à elles, n'ont pas mis en place la tarification incitative et n'ont pas réalisé d'étude sur le sujet. Sur GINGKO, une association favorable à la tarification incitative a été interrogée et, selon elle, les élus sont opposés à la redevance et *a fortiori* à la redevance incitative. TILLEUL, pour sa part, est issue de la fusion de 3 intercommunalités qui avaient des modes de financement différents : une en redevance incitative, une autre en redevance classique et la troisième en redevance avec une forme d'incitativité (réduction de la facture si pratique du compostage). L'harmonisation aura lieu en 2020 sur la base d'une redevance non incitative.

- **Les collectivités « hésitantes » ou « à l'étude »**

Cinq collectivités étudiées sont « hésitantes » ou « à l'étude ».

Sur CERISIER, la tarification incitative est un sujet qui est évoqué depuis 2011, mais la collectivité en est encore au stade de la réflexion et n'a pas lancé d'étude sur le sujet. L'éventualité de la tarification incitative est vue comme une question qu'il faudra « que l'on se repose », une fois passées les élections municipales de 2020 et les harmonisations nécessaires découlant de la réorganisation territoriale consécutive à la loi NOTRe.

Pour MÛRIER, la tarification incitative est également un sujet qui en n'en est qu'aux premiers stades de la réflexion. La collectivité a lancé une étude sur le sujet, mais l'enquête insiste sur le fait qu'il s'agit d'une « pré-étude », dont le but est de faire connaître aux élus du territoire les enjeux de la tarification incitative : « *ça n'a rien d'une étude de faisabilité hormis le fait qu'il faudrait quand même qu'elle puisse être appliquée au contexte du territoire* ».

TULPIER et HÊTRE sont un peu plus avancés dans la réflexion mais ne se sont pas encore positionnés. Sur TULPIER, une étude a été réalisée en 2017 et ses résultats ont été présentés aux élus, mais ceux-ci ont préféré ne pas prendre de décision avant les élections municipales de 2020. HÊTRE fait partie des collectivités concernées par l'étude menée par le syndicat ACACIA, mais estimant que les résultats de cette étude n'étaient pas assez approfondis, ils ont lancé une étude complémentaire dont ils attendent les résultats avant de se positionner.

Enfin, CHARME a lancé une étude de faisabilité, en cours de réalisation. Dans le cadre de cette étude, une expérimentation a été menée sur 4 secteurs du territoire, avec une facturation à blanc. Cette expérimentation permettra à la fois aux élus de se positionner sur le choix de passer ou non en tarification incitative sur tout le territoire, et de mieux connaître les « *écueils à éviter* » en cas de décision d'un passage en tarification incitative. Le cas échéant, la collectivité sait d'ores et déjà qu'il s'agira d'une TEOM incitative et que le poids des déchets ne sera pas pris en compte. La décision est prévue pour 2021, une fois passée la période électorale.

- **Les collectivités « en cours de mise en œuvre »**

Cinq des collectivités étudiées ont prévu de mettre en œuvre la tarification incitative, sans que celle-ci soit effective au moment de l'enquête.

Sur AULNE, la réflexion sur la tarification incitative date d'il y a 5 ans. Les élus ont pris une délibération de principe en 2017 sur un passage en TEOM incitative, puis l'éventualité d'une redevance a été évoquée suite à un rapport de la Cour régionale des comptes. Si la collectivité choisit la taxe comme prévu initialement, le passage en tarification incitative ira de pair avec un enjeu d'harmonisation des taux de TEOM sur les communes du territoire. Les modalités restent à définir, mais une tarification au poids est pressentie, et c'est dans cette optique qu'une étude a été menée et qu'AULNE a déployé des bornes d'apport volontaire pour le papier.

ACACIA est un syndicat de traitement des déchets actif à l'échelle d'un département. Il couvre 6 collectivités adhérentes. En 2015, l'une d'elles l'a sollicité car elle souhaitait lancer une étude sur la tarification incitative. ACACIA s'est alors rendu compte que c'était plus intéressant de réaliser cette étude à l'échelle du département. L'étude a donc été coordonnée par ACACIA, et une fois les résultats de celle-ci présentés en 2018, 4 collectivités adhérentes (dont celle qui avait été à l'initiative de l'étude) ont décidé de passer en tarification incitative. Une autre (HÊTRE) a préféré lancer une étude complémentaire avant de se positionner, et une dernière (SORBIER) a décidé de ne pas mettre en place la tarification incitative.

Sur BOULEAU, le projet de tarification incitative date de 2009 et le système va commencer à se concrétiser à partir de 2020, en commençant par une phase « test ». Il s'agit d'une TEOM incitative à la levée du bac. Les bacs ont été pucés depuis quelques années, et ce puçage a été un élément central de l'opposition d'une partie des habitants, représentée par un collectif (qui est l'acteur interrogé sur le territoire dans le cadre de la présente étude).

ERABLE et MELEZE font partie des métropoles françaises ayant pour projet de mettre en place la tarification incitative. Sur ERABLE, différents scénarios sont à l'étude : un scénario « de référence » avec une TEOM non incitative, un scénario de TEOM incitative, un scénario de redevance incitative et un scénario basé sur une forme inédite d' « incitation collective ». La décision du scénario à retenir aura lieu une fois passées les élections municipales de 2020. Sur MELEZE, il a été décidé de mettre en place une TEOM incitative à la levée, et l'enquête a été recrutée fin 2017 spécifiquement pour porter ce projet. Le puçage des bacs a démarré en 2018 et la mise en œuvre effective commencera en 2020, après une première phase « test ».

- **Les collectivités où la tarification incitative est en place**

Quatre collectivités appliquaient la tarification incitative au moment de l'étude.

PRUNIER et PLATANE ont mis en place la redevance incitative, respectivement en 2012 et 2014. Sur ces deux collectivités, il s'agit d'une redevance incitative basée sur le nombre de levées ou sur le nombre de dépôts en point d'apport volontaire, selon les foyers. Sur PRUNIER, la redevance incitative est en vigueur pour une partie du territoire seulement : une fusion a eu lieu en 2017, intégrant 4 collectivités dont 3 appliquant une REOM non incitative et une appliquant la TEOM. L'harmonisation financière est prévue pour 2020 ou 2021, et les élus devront se positionner d'ici-là sur le mode de financement à partir duquel aura lieu l'harmonisation.

CEDRE et EPICEA, quant à eux, ont mis en place la TEOM incitative. Sur CEDRE, la part variable est basée sur le volume du bac et sur le nombre de levées. La première facture basée sur ce système a été adressée aux ménages à l'automne 2018, sur la base de leur production de déchets de 2017. Sur EPICEA, la tarification incitative est en vigueur depuis 2017 et la part variable est basée sur le nombre de levées ou sur le nombre de dépôts dans les points d'apport collectif.

## 10. Bilan des études de cas français - Aspects politiques

---

### 10.1. Déterminants et voies de la mise à l'agenda de la tarification incitative

#### 10.1.1. Éléments de cadrage

- Définition de la « mise à l'agenda » et applicabilité au cas de la tarification incitative

Dans l'étude des politiques publiques, l'*agenda* désigne, selon GARRAUD (1990), « l'ensemble des problèmes faisant l'objet d'un traitement, sous quelque forme que ce soit, de la part des autorités publiques et donc susceptibles de faire l'objet d'une ou plusieurs décisions »<sup>47</sup>. Cette notion est généralement employée à propos des politiques publiques nationales mais elle peut aussi être employée à propos des politiques publiques locales. Compte tenu de l'« importance grandissante des politiques locales » (PINSON, 2010) et du « formidable phénomène d'expansion et de renouvellement » des agendas territoriaux depuis 40 ans (CADIOU, 2009)<sup>48</sup>, on peut admettre qu'il existe une mise à l'agenda des sujets au niveau local venant compléter (de façon simultanée ou successive) leur mise à l'agenda au niveau national. La notion de mise à l'agenda peut en particulier s'appliquer aux politiques publiques menées par les intercommunalités si, comme l'estimait PINSON en 2010, « la montée en puissance et l'autonomisation des pouvoirs d'agglomération sont bien en marche et constituent la principale révolution dans le gouvernement local en France ».

La *mise à l'agenda* de la tarification incitative désigne donc le processus par lequel ce sujet devient connu et traité par les pouvoirs publics – en l'occurrence les intercommunalités chargées de la gestion des déchets – indépendamment de la position de ces pouvoirs publics et de la réponse qui sera donnée. Pour pouvoir considérer qu'il y a une *mise à l'agenda de la tarification incitative*, il semble cependant nécessaire de faire l'hypothèse que la mise en place de la tarification incitative vise à répondre à un problème spécifique. *Stricto sensu*, c'est d'ailleurs ce problème spécifique qui est mis à l'agenda et non la tarification incitative en tant que telle : celle-ci constituerait plutôt un mode de « traitement » proposé du problème.

L'hypothèse que nous pouvons faire, avant d'étudier les motivations précises des acteurs en faveur de la tarification incitative, est que le problème auquel celle-ci vise à répondre est l'inadéquation des modes de financement « classiques » du service public de prévention et gestion des déchets (TEOM ou REOM non incitative). Cette inadéquation peut être évaluée à l'aune de critères environnementaux (nécessité d'encourager financièrement la prévention et au tri en raison des problématiques environnementales rattachées à la production de déchets) ou sociaux (absence de récompenses des « bons trieurs » et des usagers qui adoptent des gestes de prévention des déchets).

Or, dans la mesure où la tarification incitative apparaît comme la seule solution pour remédier à ce problème d'inadéquation des modes de financement « classiques »<sup>49</sup>, on peut considérer que c'est la tarification incitative elle-même (en tant que mesure « absente », si l'on tient à s'en tenir à une définition stricte du problème en jeu) qui est mise à l'agenda sur certaines collectivités. Cela demande également de s'éloigner d'une approche purement technique et de considérer que la mise en place de la tarification incitative ne se réduit pas à une mesure d'optimisation du service public de prévention et gestion parmi d'autres mais qu'il s'agit d'une mesure qui, par ses implications environnementales et sociales, peut revêtir une dimension politique.

FELSTINER, ABEL et SARAT (1980-1981) ont proposé un modèle permettant de rendre compte du processus de publicisation d'un problème<sup>50</sup>, que l'on peut tenter d'appliquer à la tarification incitative, comme l'illustre le schéma ci-après. Ce modèle s'appuie sur l'identification de trois étapes principales, à savoir la formulation du problème en tant que problème public (*naming*), l'imputation de la responsabilité (*blaming*) et l'expression d'une demande auprès des autorités publiques (*claiming*). Le fait que ce modèle puisse être appliqué à la tarification incitative conforte l'idée de pouvoir parler d'une *mise à l'agenda* de la tarification incitative sur les collectivités qui ont mis en place cette mesure ou se sont questionnés à ce sujet.

---

<sup>47</sup> Cité dans HASSENTEUFEL, 2010. P. 53.

<sup>48</sup> Evoqué dans PINSON, 2010.

<sup>49</sup> C'est à travers la simple définition du problème posé ici que l'on peut faire cette hypothèse. En effet, si la source du problème se trouve dans le fait que les modes de financement « classiques » ne prennent pas en compte les quantités de déchets produites ou l'usage qui est fait du service, une solution au problème passera nécessairement par une tarification prenant en compte ces éléments – autrement dit, une tarification incitative.

<sup>50</sup> Cité dans HASSENTEUFEL, 2010. PP. 54-55.

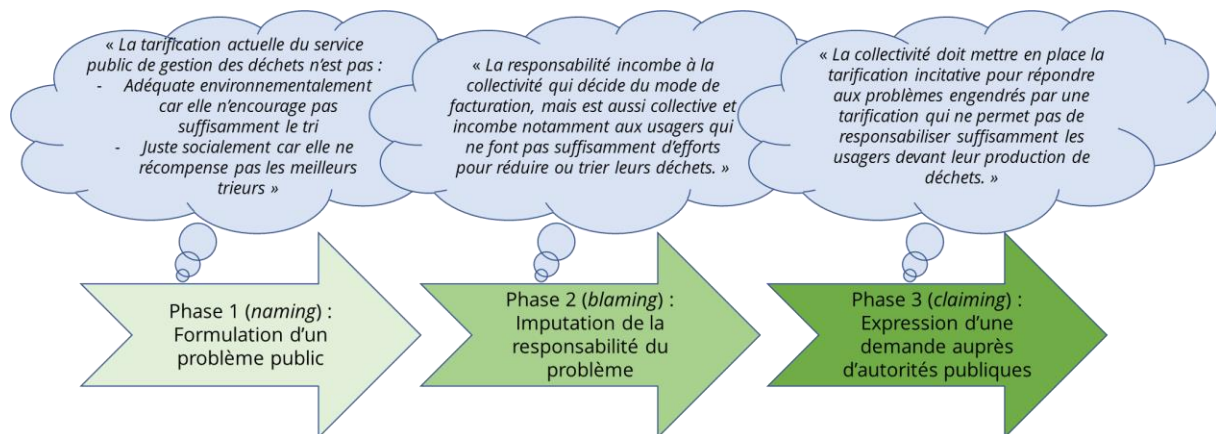


Figure 12. Modèle d'application possible du processus de publicisation selon FELSTINER, ABEL et SARAT à la tarification incitative.

Toutefois, dans le cas de la tarification incitative, les étapes du modèle ne correspondent pas forcément dans les faits à un processus linéaire, raison pour laquelle ce modèle ne sera pas utilisé comme cadre structurant dans la suite de l'analyse :

- L'imputation de la responsabilité (*blaming*) peut être sous-entendue, de sorte qu'il est possible de passer directement de la formulation du problème à la proposition d'une solution. Ainsi, il ne semble pas nécessaire de viser explicitement les « mauvais trieurs » pour faire comprendre qu'ils sont en partie à l'origine du problème.
- L'expression de la demande auprès des autorités peut être concomitante à la formulation du problème. Notamment, dans un contexte où la tarification incitative est mise à l'agenda au niveau national et encouragée par la réglementation, ce contexte propice peut servir de socle à la demande avant même d'aborder le problème en jeu.

A noter également qu'il est question dans ce domaine de l'« expression d'une demande auprès d'autorités publiques » (correspondant à la troisième étape), mais cela n'empêche pas que la mise à l'agenda d'un problème vienne des autorités elles-mêmes. [GARRAUD \(1990\)](#) évoque ainsi le cas de mises à l'agenda « silencieuses » où, comme le résume [HASSENTEUFEL \(2010\)](#), « la controverse publique est quasi inexistante, la médiatisation faible et les actions visibles très limitées »<sup>51</sup>.

Même dans les cas où les collectivités ne présentent pas aux usagers la tarification incitative comme une mesure permettant de répondre à des problèmes spécifiques mais comme une simple mesure d'optimisation (permettant de réduire les coûts par exemple), on peut considérer que la tarification incitative a été mise à l'agenda. En effet, le problème d'inadéquation du mode de financement non incitatif est posé même s'il n'est pas formulé de manière implicite (c'est parce que le mode de financement est jugé inadéquat que la collectivité « optimise » son service avec la tarification incitative). En outre, l'imputation de la responsabilité aux usagers (« mauvais trieurs » notamment) peut être faite de façon implicite et ne pas déborder le cadre de discussions internes.

#### • Recherche des déterminants de la mise à l'agenda de la tarification incitative

L'hypothèse d'une mise à l'agenda de la tarification incitative sur les territoires qui l'ont appliquée ou se sont questionnés sur cette opportunité amène à se questionner sur le processus de cette mise à l'agenda : comment la tarification incitative devient-elle un sujet politique ? Quels acteurs sont à l'origine de cette mise à l'agenda ?

Or, s'interroger sur ce processus amène à s'interroger en premier lieu sur les déterminants de la mise à l'agenda. Les déterminants sont en quelque sorte ce qui va permettre de *mettre en mouvement* la collectivité par rapport au sujet de la tarification incitative. Ils sont à distinguer des *motivations* (traitées plus loin) qui vont pousser la collectivité dans un sens ou dans l'autre.

Les déterminants de la mise à l'agenda peuvent être recherchés à trois niveaux, comme l'illustre le schéma ci-après. On peut en effet distinguer :

- Les **déterminants internes, qui se trouvent au sein de la collectivité en tant qu'acteur** : connaissances et volonté des élus et des services techniques
- Les **déterminants externes spécifiques, qui se trouvent au sein du territoire mais au-delà de la collectivité en tant qu'acteur** : contexte institutionnel, partage d'expérience entre collectivités, demandes de la part des usagers et associations, etc.

<sup>51</sup> P.55.

- **Les déterminants externes généraux, qui se trouvent à l'échelle nationale** et concernent potentiellement toutes les collectivités : c'est le cas de la réglementation.

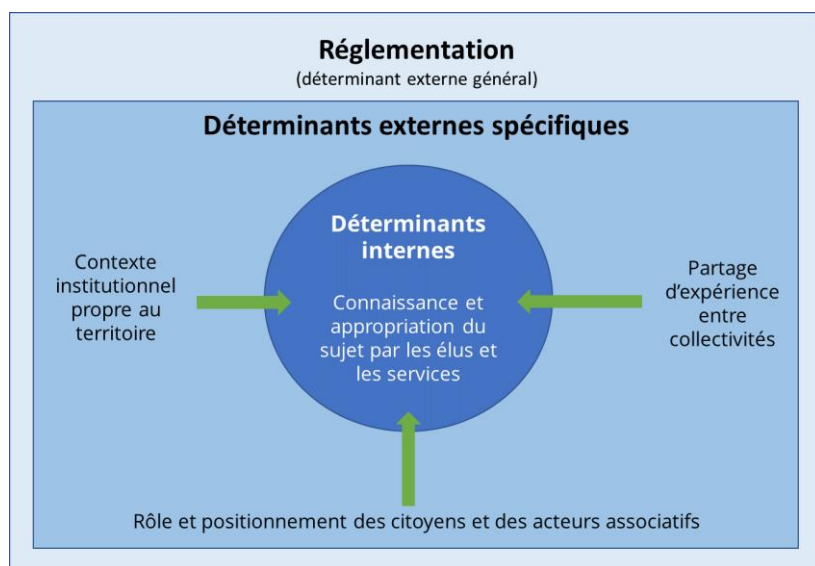


Figure 13. Les déterminants de la mise à l'agenda du sujet de la tarification incitative à l'échelle d'une collectivité.

A noter que les différents déterminants sont susceptibles de s'alimenter entre eux : ainsi, la connaissance et l'appropriation du sujet de la tarification incitative par les élus peuvent être renforcés par le partage d'expérience venant de collectivités voisines ou par l'intérêt d'acteurs associatifs du territoire. En outre, les déterminants représentés ici ne sont pas exhaustifs. Il serait possible de faire figurer d'autres déterminants externes généraux liés aux déterminants externes spécifiques, comme la montée des sensibilités environnementales (ayant des répercussions sur le rôle et le positionnement des citoyens du territoire) ou l'implication d'acteurs nationaux comme l'ADEME (facilitant le partage d'expérience entre collectivités).

### 10.1.2. Les effets de la réglementation sur la mise à l'agenda de la tarification incitative

- **De la coercition à l'incitation en passant par la facilitation : historique de la réglementation sur la tarification incitative en France**

La réglementation peut être un puissant moteur de mise à l'agenda lorsque les pouvoirs publics veillent à ce que cette réglementation soit appliquée. C'est ainsi qu'en Suisse, la généralisation de la tarification incitative dite « taxe causale » dans certains cantons francophones découle directement de la volonté des autorités fédérales de faire appliquer une obligation existant de longue date (cf. 5.6).

En France, le législateur a dans un premier temps opté pour une obligation comparable à celle qui existe en Suisse avec la loi « Grenelle I » du 3 août 2009, mais cela n'a pas duré longtemps. En effet, la tarification incitative est devenue facultative avec la loi « Grenelle II » du 12 juillet 2010, marquant un passage de la *hard law* (dispositions réglementaire basées sur une obligation) à la *soft law* (dispositions réglementaires sans obligation).

Dès lors, des réglementations successives (schématisées ci-après) ont joué un rôle facilitateur ou incitatif pour le déploiement de la tarification incitative en France<sup>52</sup> :

- La loi Grenelle II a confirmé la possibilité d'instaurer une TEOMi (déjà prévue par la loi Grenelle I) et la loi de finances pour 2012 en a précisé le cadre juridique. En permettant aux collectivités qui le souhaitent de pouvoir être à la fois en TEOM et en tarification incitative, la loi a eu un effet facilitateur. En effet, pour certaines collectivités appliquant la TEOM non incitative, la nécessité de passer à la redevance pour mettre en place une tarification incitative pouvait être perçue comme une contrainte.
- La loi de transition énergétique pour la croissance verte (LTECV) a fixé des objectifs nationaux de déploiement de la tarification incitative en France. Si cette disposition programmatrice n'a pas d'effet facilitateur en tant que telle, elle peut en revanche être considérée comme ayant un effet incitatif pour les collectivités.

<sup>52</sup> Pour plus d'éléments sur l'historique du cadre juridique de la tarification incitative en France jusqu'en 2015, voir notamment l'article de blog de LANDOT (2015) : <https://blog.landot-avocats.net/2015/12/07/quel-avenir-pour-la-tarification-incitative/>.

- La loi de finances pour 2019 a facilité le passage en TEOMi en diminuant les frais de gestion de la TEOM prélevés par le Trésor public en cas de passage en tarification incitative. Cet effet facilitateur va de pair avec un effet incitatif puisque les collectivités peuvent voir là une opportunité de réduire le montant de la facture adressée aux usagers.

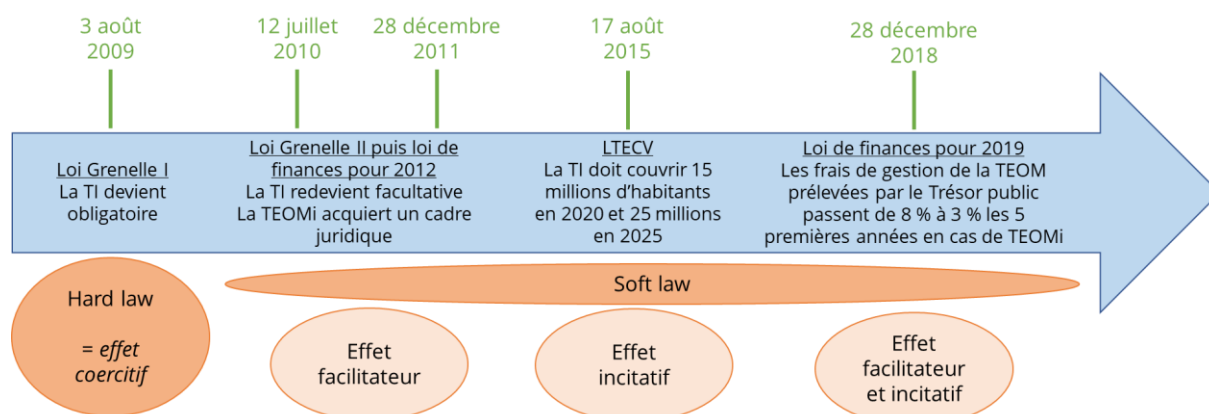


Figure 14. Les lois successives concernant directement les collectivités et leurs effets recherchés sur les décisions des collectivités.

Les effets de ces dispositions successives sur la mise à l'agenda de la tarification incitative et, au-delà, sur sa mise en œuvre par les collectivités, demandent à être étudiés. Une attention particulière sera apportée à l'objectif fixé dans la LTECV et aux réponses que peuvent donner les élus à ce « signal politique » en fonction de leur positionnement sur la tarification incitative.

Par ailleurs, des dispositions réglementaires visant en premier lieu à pousser les collectivités à réduire les ordures ménagères résiduelles, comme la hausse de la Taxe générale sur les activités polluantes (TGAP) appliquée à l'incinération et à l'enfouissement, peuvent avoir un effet indirect sur la tarification incitative en amenant les collectivités à s'orienter vers des mesures efficaces. D'autres aspects de la réglementation, comme le principe d'égalité fiscale, sont en revanche susceptibles d'écarter certaines collectivités de la voie de la tarification incitative.

#### • Les lois Grenelle I et II : mise à l'agenda « forcée » ou effet catalyseur ?

Le 3 août 2009, la loi de programmation relative à l'environnement dite « loi Grenelle I » prévoyait de rendre obligatoire la tarification incitative : « *La redevance d'enlèvement des ordures ménagères et la taxe d'enlèvement des ordures ménagères devront intégrer, dans un délai de cinq ans, une part variable incitative devant prendre en compte la nature et le poids et/ou le volume et/ou le nombre d'enlèvements des déchets* »<sup>53</sup>.

Cette obligation a été de courte durée puisque le 12 juillet 2010, la loi portant engagement national pour l'environnement dite « loi Grenelle II » a rendu de fait facultative la tarification incitative en disposant que « *les communes, les établissements publics de coopération intercommunale et les syndicats mixtes qui bénéficient de la compétence prévue à l'article L. 2224-13 du code général des collectivités territoriales peuvent, à titre expérimental et pendant une durée de cinq ans à compter de la publication de la présente loi, instaurer sur tout ou partie de leur territoire une taxe d'enlèvement des ordures ménagères composée d'une part variable, calculée en fonction du poids ou du volume des déchets* »<sup>54</sup>. Le 28 décembre 2011, la loi de finances pour 2012 a confirmé la possibilité d'instaurer la TEOMi, et ce de façon pérenne (contrairement à l'expérimentation de 5 ans mentionnée dans la loi Grenelle II) et en a précisé les modalités<sup>55</sup>.

Bien qu'ayant été d'une durée relativement courte à l'échelle d'un mandat municipal (un an et demi), l'obligation inscrite dans la loi Grenelle I a eu un effet dans la mise à l'agenda de la tarification incitative sur certaines collectivités. En témoigne EPICEA, où la tarification incitative est en cours de mise en œuvre. Les trois enquêtés de cette collectivité introduisent l'historique de la mise en place de la tarification incitative en ces termes :

« *Enquêté 1 : Les dates clé de la mise en place de la tarification incitative. C'est une ... histoire à épisodes. En 2009 : loi de programmation relative à la mise en œuvre du Grenelle de l'environnement. Donc on est en Août 2009. Et nous dès 2010 on se dit "il faut qu'on fasse une étude pour voir s'il pourrait être intéressant pour nous de mettre en place une tarification incitative.*

- *Enquêté 2 : C'était obligatoire à cette époque-là*

<sup>53</sup> LOI n° 2009-967 du 3 août 2009 de programmation relative à la mise en œuvre du Grenelle de l'environnement. Version consolidée au 08 avril 2020. Disponible en ligne : <https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000020949548>.

<sup>54</sup> LOI n° 2010-788 du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement. Version consolidée au 08 avril 2020. Disponible en ligne : <https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000022470434>.

<sup>55</sup> LOI n° 2011-1977 du 28 décembre 2011 de finances pour 2012. JORF n°0301 du 29 décembre 2011. Disponible en ligne : <https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000025044460&categorieLien=id>.



- Enquête 1 : A ce moment-là c'était obligatoire : mise en place dans les 5 ans
- Enquête 2 : Jusqu'en 2012
- Enquête 1 : Oui, en 2009 la loi disait une mise en place dans les 5 ans, une tarification incitative
- Enquête 3 : Date limite 2014 ».

Dans cet exemple, il semble qu'il ne s'agissait pas purement et simplement de se conformer de façon réactive à une obligation, mais que la réglementation a plutôt joué un rôle de catalyseur. En effet, d'une part les enquêtes d'EPICEA évoquent « une politique qu'on menait depuis longtemps » et un historique antérieur à 2009 (se traduisant notamment par un suivi des collectivités « pionnières » sur la tarification incitative dès 2006) de sorte que le sujet de la tarification incitative était déjà mis à l'agenda. D'autre part, selon l'enquête 1, il s'agissait de « voir s'il pourrait être intéressant pour [eux] de mettre en place une tarification incitative » : cette formulation sous-entend que, en dépit de l'obligation, il aurait aussi été possible de ne pas mettre en place la tarification incitative.

Malgré cela, on peut observer sur EPICEA une certaine sensation générale que les lois sont subies (au-delà des lois Grenelle I et II). Ainsi, à propos d'un autre changement réglementaire (la suppression de la taxe d'habitation à partir de 2020), le directeur témoigne que « ce qui est dur à voir ce sont les lois qui tombent en plein milieu d'un tribunal » et précise que « quand on lance un projet de long-terme, on investit 5 ou 6 millions d'euros et que 2 ans après, on vous dit "Les règles ont changé"... ». A la suite de ces réflexions, la directrice générale adjointe en charge des finances évoque des difficultés en termes de communication avec les usagers à la suite de l'annulation du caractère obligatoire de la tarification incitative : « Voilà, ça nos usagers nous le reprochaient, c'est-à-dire que par exemple en 2009, la loi disait "Il faut qu'avant 2014, vous ayez mis en place une tarification incitative", mais c'était obligatoire. Et puis en 2012, y a un nouveau décret, une nouvelle loi qui dit "Finalement ce n'est pas obligatoire, c'est une orientation". Et ça nos usagers ont dit "Mais vous nous aviez dit que c'était obligatoire mais en fait non, vous nous avez grugé", quoi. Même les élus le disaient "Ben non, vous nous aviez dit que c'était obligatoire" "Oui, c'est plus obligatoire". »

L'exemple d'EPICEA montre donc à la fois que l'obligation introduite par la loi Grenelle I a pu catalyser certains projets de mise en place de tarification incitative et que son annulation par la loi Grenelle II a pu amener de la confusion. Cela dit, les effets de cette obligation temporaire à l'échelle nationale ont été limités. En effet, l'obligation induite n'a pas suffi à mettre à l'agenda le sujet de la tarification incitative sur toutes les collectivités qui n'appliquaient pas la tarification incitative en 2009 (peut-être que certaines ont attendu la loi Grenelle II, qui se devait de décliner la loi Grenelle I en y apportant des précisions). En outre, même dans le cas où la tarification incitative a été mise à l'agenda par la réglementation, le délai entre les deux lois « Grenelle » successives a laissé le temps aux collectivités qui le souhaitaient de revenir sur leurs délibérations et décisions.

La population couverte par la tarification incitative a quintuplé entre 2009 et 2016 et la période où le plus de « nouvelles » collectivités sont passées à la tarification incitative est la période 2012-2015 (où l'on trouve chaque année plus de 25 passages en tarification incitative)<sup>56</sup>, ce qui peut être vu comme une conséquence directe de la mise à l'agenda de la tarification incitative par le Grenelle de l'Environnement et les lois Grenelle I et II (il existe un décalage de plusieurs années compte tenu du temps nécessaire pour concrétiser un projet de tarification incitative). Cependant, outre le fait que le déploiement de la tarification incitative reste limité en absolu (4,6 millions d'habitants étaient couverts par la tarification incitative en 2016<sup>57</sup> soit 7 % de la population), il reste difficile d'estimer les effets respectifs qu'ont pu avoir l'obligation temporaire de la loi Grenelle I et le contexte favorable à la tarification incitative dans son ensemble.

Outre une communication accrue sur la tarification incitative et un nombre croissant de retours d'expérience, plusieurs éléments facilitateurs ont pu pousser certaines collectivités à se saisir du sujet, comme la possibilité d'instaurer une TEOM incitative ou le mise en place par l'ADEME d'un dispositif de soutien aux projets des collectivités. 82% de la population en tarification incitative au 1er janvier 2016 avait bénéficié de ce dispositif<sup>58</sup>. Plutôt qu'une mise à l'agenda « forcée » par la loi Grenelle I, on peut penser qu'il y a eu plus globalement un effet catalyseur du Grenelle de l'Environnement et des suites réglementaires et opérationnelles qui y ont été données.

- **La LTECV : un « signal politique » pouvant donner lieu à des réponses variées**

Ce qui peut être considéré comme la principale disposition réglementaire concernant la tarification incitative à ce jour est inscrit dans la Loi de transition énergétique pour la croissance verte (LTECV) d'août 2015, qui dispose 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 »<sup>59</sup>. Parmi les enquêtes, seul le collectif en faveur de la tarification incitative sur GINGKO fait référence à cette disposition, en pointant le flou qui l'entoure sur les responsabilités qui en découlent au niveau des collectivités : « Au niveau national avec la loi de transition

<sup>56</sup> ADEME, 2018a. P. 6.

<sup>57</sup> ADEME, 2018a. P. 6.

<sup>58</sup> ADEME, 2018a. P. 16.

<sup>59</sup> LOI n° 2015-992 du 17 août 2015 relative à la transition énergétique pour la croissance verte. JORF n°0189 du 18 août 2015. Disponible en ligne : <https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000031044385&categorieLien=id>.

*énergétique avec tant de % doit être atteint à telle année : est-ce que ça s'applique au territoire ? Logiquement oui, ça s'applique au territoire, c'est-à-dire à la Région. Maintenant est-ce que ça s'applique aux EPCI, je ne sais pas, ça, ça n'a pas été tranché. »*

Les responsabilités des collectivités vis-à-vis de l'atteinte de cet objectif national étant inévitablement diluées, cette disposition ne peut avoir tout au plus qu'un effet incitatif. C'est d'ailleurs ce qui a été recherché par le législateur. En effet, à une question sur la tarification incitative posée par un député en octobre 2015, le Gouvernement précisait dans sa réponse que les objectifs de déploiement national fixés dans la LTECV constituent un « *signal politique fort adressé aux collectivités, qui ont la responsabilité de mettre en œuvre des dispositions pour atteindre ces objectifs* ». En outre, le député ayant demandé « *pourquoi l'État français n'encourage pas davantage les collectivités locales et leurs EPCI à recourir à l'utilisation de sacs à taxe prépayée* » après avoir présenté les avantages que présente ce système selon lui, le Gouvernement ajoutait que « *chaque collectivité ou établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) a le choix de mettre en œuvre les dispositions qu'elle juge les plus pertinentes pour son territoire* »<sup>60</sup>.

On peut comprendre, derrière cette idée de « signal politique », que l'effet recherché des objectifs nationaux fixés dans la LTECV est d'inspirer les collectivités en jouant potentiellement sur leur sentiment de se montrer exemplaires ou particulièrement avancées lorsqu'elles instaurent la tarification incitative, mais que le Gouvernement tient à laisser les collectivités décisionnaires. L'atteinte de 15 millions d'habitants couverts en 2020 et de 25 millions couverts en 2025 suppose, d'une certaine manière, un « effort national » des collectivités pour parvenir à ces objectifs nationaux. Etant donné que la tarification incitative n'est pas obligatoire, sa mise en l'œuvre ne consiste pas à proprement parler à « respecter » une disposition réglementaire mais plutôt à être en phase avec les orientations et l'esprit de celle-ci : aussi, une mise en œuvre de tarification incitative suppose *in fine* une volonté politique en ce sens et la loi a pour fonction de pousser cette volonté politique.

Dès lors, plusieurs types de positionnements vis-à-vis du « signal politique » donné par la réglementation sont possibles, en fonction du degré d'adhésion des collectivités à la tarification incitative en général et de leur souhait de la mettre en place sur leur territoire en particulier :

- Tout d'abord, la collectivité peut être convaincue par la pertinence de la tarification incitative et être motivée en premier lieu par les effets escomptés de cette mesure au-delà d'être volontaire pour contribuer à atteindre l'objectif national : elle peut alors considérée comme « **alliée de la réglementation**. Le signal politique a pu, dans ce cas, jouer un rôle décisif pour peu qu'il ait déclenché une véritable réflexion sur la tarification incitative et que la collectivité ait été convaincue. Mais le signal politique peut aussi avoir joué un rôle secondaire voire inexistant dans la mise à l'agenda de la tarification incitative sur le territoire. Les collectivités qui n'ont pas attendu la LTECV ou même le contexte du Grenelle de l'Environnement pour mettre en place la tarification incitative peuvent d'ailleurs être rétrospectivement considérées comme des « alliées » de la réglementation.
- Il est aussi théoriquement possible qu'une collectivité ait la volonté de mettre en place la tarification incitative sur son territoire tout en ayant une vision mitigée ou défavorable de cette mesure. Elle peut dans ce cas être considérée comme « **entraînée par la réglementation**. Ce serait le cas pour de nombreuses collectivités si la tarification incitative était obligatoire et que les pouvoirs publics faisaient en sorte que cette obligation soit respectée, comme c'est le cas en Suisse. On peut toutefois aussi qualifier d'« entraînés » des collectivités qui se montreraient particulièrement zélées vis-à-vis de la réglementation, souhaitant donner une réponse positive au « signal politique » donné par cette réglementation en dépit de l'absence d'autres motivations propres (nous n'avons pas d'exemple de collectivités de ce type parmi celles enquêtées).
- A l'inverse, il est possible qu'une collectivité considère que la tarification incitative est légitime dans l'absolu et en attende des bénéfices globaux mais ne souhaite pas pour autant la mettre en place sur son territoire. Ce refus peut s'expliquer par des raisons conjoncturelles liées à un contexte jugé défavorable (élections municipales, réorganisations territoriales...), auquel cas il est possible de considérer que la tarification incitative est seulement reportée et que la collectivité est une « alliée de la réglementation » en devenir. Mais il est également possible que le refus soit motivé par des considérations plus structurelles (par exemple parce que cela demanderait trop d'efforts ou coûterait trop cher) ou qu'il s'agisse non pas tant d'un refus net que d'une forme d'inertie, potentiellement mimétique (lié à l'inertie similaire de collectivités voisines) : en tant qu'agent moral, la collectivité adopte alors une **posture de « passager clandestin » (OLSON, 1965)**, se reposant sur les efforts des autres collectivités pour développer à l'échelle nationale une mesure qu'elle estime légitime.
- Enfin, certaines collectivités peuvent ne pas partager l'opinion selon laquelle la tarification incitative est souhaitable dans l'absolu, et donc en toute logique ne pas avoir de scrupules à refuser de participer à un « effort national » pour la développer. C'est une **posture d'opposition** pouvant aller jusqu'à un positionnement en faveur d'une interdiction de la tarification incitative, à l'instar du président de TILLEUL pour qui la tarification incitative est « *un échec qu'il faudrait que la France reconnaisse* ». Une variante atténuée de cette posture est de considérer que la pertinence de la tarification incitative est variable selon les territoires et de s'appuyer sur cet argument pour

<sup>60</sup> Textes de la question et de la réponse disponibles en ligne [consulté en mars 2020] : <http://questions.assemblee-nationale.fr/q14/14-90528QE.htm>.

justifier un refus de la mettre en place sur son territoire, comme c'est le cas pour le président de SORBIER : « *une décision, elle peut être profitable, ou préjudiciable, mais pas sur l'ensemble du territoire français, vous pouvez avoir des spécificités* ». Dès lors, l'éventualité d'une obligation nationale de mise en œuvre de la tarification incitative est considérée comme un écueil à éviter : le président de SORBIER tient à faire remonter son espoir « *que ce ne sera pas une décision imposée* » et estime qu' « *il faut laisser la responsabilité aux élus* » de prendre les décisions qui s'appliqueront à leurs administrés. Ce positionnement ne semble pas contradictoire avec l'esprit de la loi, laissant *in fine* les collectivités juger.

Ces différents types de positionnements possibles (« alliée », « entraînée », « passager clandestin » et « opposante ») sont représentés dans le schéma ci-après. Par simplification, les opinions et souhaits des collectivités vis-à-vis de la tarification incitative sont séparés selon une opposition « favorable / défavorable » dont la combinaison donne lieu aux positionnements identifiés, mais les collectivités peuvent bien entendu être aussi « mitigées ».

Tableau 11. Différents types de positionnements des collectivités vis-à-vis du « signal politique » donné par la réglementation en faveur du déploiement de la tarification incitative

		Souhait de la collectivité de mettre en place la tarification incitative sur son territoire	
		Favorable	Défavorable
Opinion de la collectivité sur la tarification incitative en général	Favorable	Collectivité <u>alliée de la réglementation</u> : en phase avec l'objectif national de déploiement de la TI et volontaire pour y contribuer	Collectivité <u>passager clandestin</u> : non volontaire pour mettre en place la TI sur son territoire bien qu'ayant une opinion positive sur cette mesure
	Défavorable	Collectivité <u>entraînée par la réglementation</u> : acceptant de mettre en place la TI sur son territoire bien qu'ayant une vision défavorable de cette mesure	Collectivité <u>opposée à la réglementation</u> : en désaccord avec l'objectif national de déploiement de la TI et ne souhaitant pas y contribuer

Pour les pouvoirs publics ayant pour mission de développer la tarification incitative, ces positionnements représentent autant d'enjeu en termes de déploiement national : il s'agit de sécuriser le positionnement des « alliées » pour qu'elles puissent être une force d'inspiration ; répondre aux doutes des « entraînés » pour s'assurer que leur projet se déroule dans les meilleures conditions ; faire passer les « passagers clandestins » à l'action ; et traiter le cas des « opposantes » soit en défendant la tarification incitative contre leur opposition soit en reconnaissant que leur refus est effectivement justifié en raison de spécificités territoriales (ces deux approches pouvant être combinées selon les cas).

- **La loi de finances pour 2019 : un effet incitatif et facilitateur pour les collectivités qui souhaiteraient mettre en place la TEOMi**

Jusqu'en 2019, le Trésor public prélevait 8 % de frais de gestion sur la TEOM lorsque la collectivité recourait à ce mode de financement, qu'il s'agisse d'une TEOM « classique » ou d'une TEOM incitative. Avec la loi de finances pour 2019, ce taux est passé à 3 % pour les collectivités appliquant la TEOM incitative, pour les 5 premières années de mise en œuvre, sous réserve que les taux de TEOM soient harmonisés<sup>61</sup>. Cela permet de compenser les surcoûts occasionnés par la mise en œuvre de la tarification incitative et de diminuer en conséquence le montant de la facture adressée aux usagers (qui constitue un sujet potentiellement sensible pour les élus). Les collectivités appliquant la REOM restent non concernées car elles gèrent elles-mêmes la facturation et la gestion des impayés.

Cette mesure peut être vue comme facilitatrice dans le sens où des collectivités préférant la TEOM à la REOM auraient maintenant moins de réserves pour passer à la TEOM incitative. En effet, les frais de gestion de 8 % peuvent limiter la tolérance des collectivités à des frais supplémentaires demandés par la mise en place d'une TEOMi et être mis en perspective avec les coûts d'embauche de nouveaux salariés : « *enfin la TEOMi, donc vous avez toujours la participation financière du Trésor public, 8%, donc partir sur ce système-là, alors qu'on rajoute des frais encore supplémentaires, automatiquement on aura besoin de personnel administratif, donc je pense qu'on va plutôt diriger vers la redevance. Donc avec 8% nous aujourd'hui ça représente plus de 400 000€. Donc avec 400 000€ on peut quand même se charger en personnel assez facilement* » (HETRE).

Dans le même sens, le collectif en faveur de la tarification incitative sur GINGKO estime que « *la taxe prend 8 % pour la gestion : c'est largement de quoi embaucher quelqu'un pour faire que ça se passe bien* » tandis que « *les 3% ce n'est pas beaucoup* ». Cependant, le collectif pointe une ambiguïté sur la fonction incitative que revêt la baisse des frais prélevés par le Trésor public en cas de TEOMi : « *on entend dire qu'il y a des incitations à faire baisser de 8% à 3% pour inciter les territoires à passer à la*

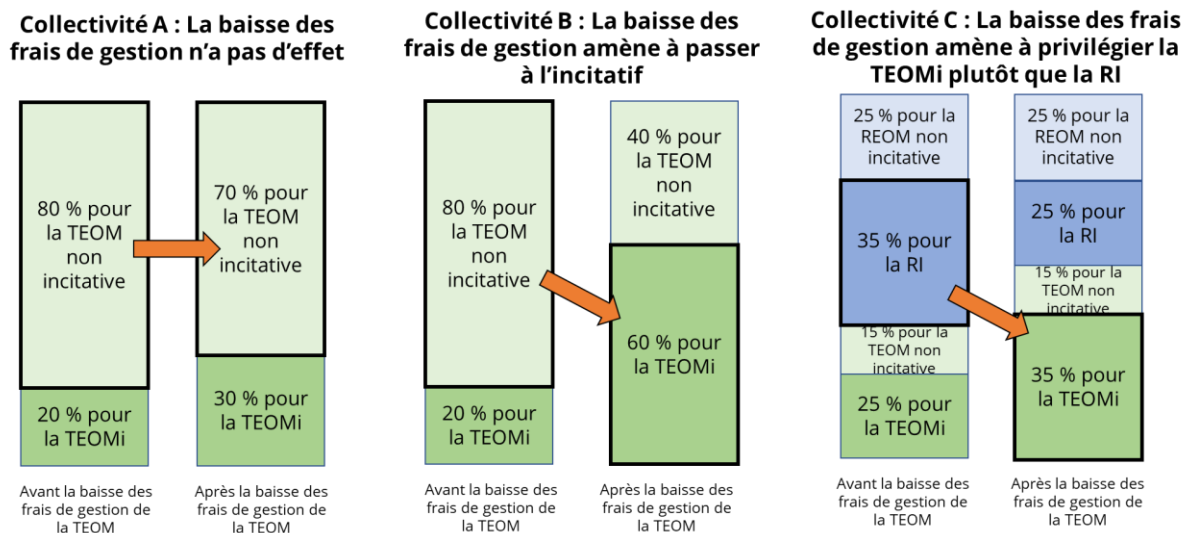
<sup>61</sup> LOI n° 2018-1317 du 28 décembre 2018 de finances pour 2019. JORF n°0302 du 30 décembre 2018. Disponible en ligne : <https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000037882341&categorieLien=id>.

T1. Mais incidemment, sans le dire, pour inciter à passer à la taxe et pas à la redevance, et ce n'est pas forcément la bonne solution. »

S'agit-il donc d'inciter les collectivités à privilégier la TEOMi par rapport à tout autre mode de financement ou de faciliter le passage à la tarification incitative quel que soit le mode de financement antérieur (TEOM ou REOM) ? La nature des objectifs nationaux fixés dans la LTECV (qui ne concernent pas la TEOM ou la REOM mais seulement le déploiement de l'incitatif) et le fait que la mesure de la loi de finances pour 2019 concerne *a priori* surtout les collectivités appliquant la TEOM (celles appliquant la REOM ne sont pas concernées par les frais de gestion du Trésor public) amènent à privilégier la deuxième interprétation. Au-delà de son objectif de compenser un surcoût, la mesure fixée dans la loi de finances pour 2019 peut donc être considérée comme étant dans le prolongement de la loi Grenelle II et de la loi de finances pour 2012 qui avaient rendu la TEOMi possible et en avaient défini le cadre : elle permet de lever des freins pour des collectivités qui appliqueraient la TEOM et pour qui le passage en TEOMi serait une option préférée à un passage en RI.

Il n'en demeure pas moins que la baisse des frais des gestions introduite peut avoir un impact sur les choix des collectivités entre taxe et redevance. L'effet de ce changement dépend schématiquement de 3 paramètres : la préférence pour la TEOM ou la REOM ; la préférence pour l'incitatif ou le non incitatif ; le degré de sensibilité à la baisse des frais de gestion les 5 premières années. Le schéma ci-après illustre différents effets possibles à partir de 3 exemples fictifs de collectivités appliquant la TEOM non incitative et envisageant de changer de mode de financement :

- **La collectivité A** a une nette préférence pour la TEOM, au point que la REOM est exclue. Elle a également une préférence marquée pour un financement non incitatif, sans que la possibilité de l'incitatif soit pour autant totalement écartée. Sa sensibilité au montant des frais de gestion prélevés par le Trésor public est faible. La baisse des frais de gestion en cas de TEOMi ne conduira donc pas la collectivité à modifier son mode de financement.
- **La collectivité B** a, tout comme la collectivité A, une nette préférence pour la TEOM et une préférence marquée pour un financement non incitatif. Cependant, sa sensibilité aux frais de gestion prélevés par le Trésor public est nettement plus élevée que sur la collectivité A, au point que l'opportunité de la baisse de ces frais de gestion conduira la collectivité B à opter finalement pour une TEOMi.
- **La collectivité C** a, tout comme la collectivité B, une sensibilité élevée aux frais de gestion prélevés par le Trésor public. Cependant, contrairement à la collectivité B, elle a initialement une légère préférence pour la redevance et pour un mode de financement incitatif. Tandis qu'elle était plutôt encline à passer à la redevance incitative avant la baisse des frais de gestion, cette baisse la conduira à opter finalement pour une TEOMi.



Hypothèses	Collectivité A	Collectivité B	Collectivité C
Préférence TEOM vs. REOM	TEOM+++	TEOM+++	REOM +
Préférence incitatif vs non incitatif	Non incitatif ++	Non incitatif ++	Incitatif +
Sensibilité aux frais de TEOM prélevés par le Trésor Public	+	+++	+++

Figure 15. Illustration des effets possibles de la baisse des frais de gestion de TEOM (de 8 % à 3 % pour les collectivités en TEOMi) sur les préférences des collectivités : les exemples concernent 3 collectivités appliquant la TEOM non incitative et envisageant de changer de mode de financement, avec des préférences et sensibilités différentes.

Ces exemples montrent que la baisse des frais de gestion de TEOM pour les collectivités en TEOMi peut, selon les cas, ne contribuer qu'à la marge à la mise à l'agenda de la tarification incitative (cas de la collectivité A) ou amener une mise à

l'agenda suffisamment importante pour que la collectivité décide de passer à la tarification incitative alors que ce n'était jusque-là qu'une option d'arrière-plan (cas de la collectivité B). Ce changement peut aussi ne pas avoir d'effet sur la mise à l'agenda en tant que telle car la tarification incitative est déjà mise à l'agenda, mais amener la collectivité à modifier sa décision (cas de la collectivité C).

- **Les effets indirects de dispositions réglementaires visant à pousser les collectivités à réduire les ordures ménagères résiduelles**

Comme évoqué dans l'état de l'art bibliographique (cf. 4.3.2), la tarification incitative est un facteur important de baisse des ordures ménagères résiduelles (OMR). Ainsi, d'après le dernier référentiel national de l'ADEME sur les coûts du service public de prévention et de gestion des déchets (SPPGD), « l'échantillon des collectivités en tarification incitative se distingue par un ratio OMR largement inférieur et de meilleurs ratios sur les flux verre et recyclables »<sup>62</sup>.

Dès lors, il est logique que des dispositions réglementaires visant à pousser les collectivités à réduire la quantité d'OMR produites et traitées sur leur territoire tendent en même temps à pousser ces collectivités à développer la tarification incitative, pour peu que ces dispositions réglementaires soient elles-mêmes suffisamment incitatives et que les collectivités soient conscientes de l'effet de la tarification incitative sur la diminution des OMR.

Ainsi, la loi de finances pour 2019 a prévu une augmentation progressive de la taxe générale sur les activités polluantes (TGAP) appliquée à l'incinération et à l'enfouissement, ce qui est censé inciter financièrement les collectivités à accroître leurs efforts pour réduire la quantité de déchets produits sur leur territoire. Cette stratégie semble efficace sur certaines collectivités comme CERISIER : « les coûts de traitement explosent, la TGAP va s'inviter dans le débat très rapidement et donc on ne pourra pas continuer... Pour répondre à la demande de nos concitoyens qui ne veulent pas plus payer, qui veulent plus de service, le seul moyen pour équilibrer financièrement le service, c'est d'aller vers la réduction de la production de déchets ».

Les propos d'ACACIA vont dans le même sens : « Ce qui a changé par rapport à notre étude, c'est que nous quand on a lancé l'étude de faisabilité, la trajectoire de la TGAP n'était pas arrêtée. Et maintenant, aujourd'hui on sait que si on ne fait rien, à tonnage constant en 2025 c'est 2 millions de plus de TGAP à payer, par an, sur le territoire donc ce n'est pas négligeable. Ça... fait aussi qu'on a intérêt à faire quelque chose ». Toutefois, d'autres collectivités comme SORBIER sont conscientes de l'augmentation de la TGAP mais ne voient pas cela comme une raison suffisante pour mettre en place la tarification incitative. Elles sont susceptibles de relativiser l'efficacité de la tarification incitative sur la réduction des OMR et donc sur la maîtrise des coûts par des arguments de type « on a de très bons résultats en tri ». En outre, certaines collectivités enquêtées mentionnent la hausse de la TGAP non pas tant comme une raison supplémentaire de mettre en place la tarification incitative que comme un élément potentiellement contraignant à assumer en termes de communication puisqu'il s'agit d'expliquer une hausse des contributions demandées aux administrés.

La loi relative à la lutte contre le gaspillage et à l'économie circulaire du 10 février 2020 engage les collectivités à poursuivre leurs efforts pour réduire les quantités de déchets en fixant un objectif national de réduction de 15 % des Déchets ménagers et assimilés (DMA) en 2030 par rapport à 2010<sup>63</sup>. Les collectivités sont censées reprendre cet objectif dans leurs programmes locaux de prévention des déchets ménagers et assimilés (PLPDMA), dont la réalisation est obligatoire depuis 2012 (les modalités ont été fixées par décret en 2015<sup>64</sup>). Un objectif similaire antérieur fixé par la LTECV visait une réduction de 10 % des DMA en 2020 par rapport à 2010. De tels objectifs peuvent contribuer à la mise à l'agenda de la tarification incitative en amenant les collectivités à envisager de mettre en place cette mesure pour parvenir à atteindre l'objectif national. Toutefois, cet effet est à nuancer pour plusieurs raisons :

- L'objectif national est non contraignant (il relève de la *soft law*, à l'instar de l'objectif national de déploiement de la tarification incitative) ;
- L'objectif national ne tient pas compte des spécificités territoriales, ce qui peut réduire son potentiel d'adhésion pour certaines collectivités ;
- De nombreuses collectivités n'ont pas (ou pas encore) élaboré de PLPDMA bien que ceux-ci soient obligatoires ;
- L'objectif national concerne les DMA alors que l'effet de la tarification incitative est surtout observé sur la baisse des OMR (bien qu'étant aussi observé sur les DMA) ;

---

<sup>62</sup> ADEME, 2018c. P. 96. A noter que le ratio de Déchets ménagers et assimilés (DMA), c'est-à-dire l'ensemble des déchets gérés par le service public (y compris la collecte sélective et les déchets des déchèteries) est également moins important en moyenne au sein des collectivités appliquant la tarification incitative, mais de manière moins prononcée et moins systématique.

<sup>63</sup> LOI n° 2020-105 du 10 février 2020 relative à la lutte contre le gaspillage et à l'économie circulaire. JORF n°0035 du 11 février 2020. Disponible en ligne : <https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000041553759&categorieLien=id>.

<sup>64</sup> Décret n° 2015-662 du 10 juin 2015 relatif aux programmes locaux de prévention des déchets ménagers et assimilés. JORF n°0136 du 14 juin 2015. Disponible en ligne : <https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000030717221&categorieLien=id>.

- Etant donné que l'année de référence est 2010, il est possible que certaines collectivités aient déjà « atteint » l'objectif dès l'entrée en vigueur de la loi en 2020 ;
  - Les collectivités peuvent miser sur d'autres mesures que la tarification incitative voire sur une tendance générale à la baisse des DMA pour parvenir à atteindre cet objectif.
- **Quand le principe d'égalité fiscale tel qu'il est appliqué peut être un obstacle...**

A l'encontre des effets incitatifs et facilitateurs qui ont été évoqués, la réglementation peut aussi dans certains cas avoir des effets limitants sur la volonté des élus de s'emparer du sujet de la tarification incitative et, au-delà, sur leur souhait de la mettre en œuvre.

En particulier, le principe d'égalité des contribuables devant l'impôt ou d'« égalité fiscale »<sup>65</sup>, issu de l'article 13 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen (DDHC) de 1789<sup>66</sup>, est susceptible de limiter les collectivités dans leur latitude par rapport aux modalités de la tarification incitative, en fonction de la manière dont ce principe est décliné par la loi, interprété par les collectivités puis évalué par la jurisprudence. Si un principe tel que la progressivité de l'impôt sur le revenu est tout à fait en phase avec le principe général de l'égalité fiscale, qu'en est-il des principes régissant l'égalité devant la fiscalité déchets ? L'impossibilité juridique pour une collectivité d'instaurer des critères de facturation différents selon les zones de son territoire ou selon les caractéristiques des ménages peut être perçue comme un obstacle au passage à la tarification incitative.

Ainsi, la Code général des impôts (article 1522 bis)<sup>67</sup> ne prévoit pas la possibilité pour les collectivités d'instaurer la tarification incitative sur une partie du territoire seulement, ce qui peut être perçue comme un frein par des collectivités ayant des caractéristiques territoriales contrastées, où certaines zones sont considérées comme propices à la mise en place de la tarification incitative et d'autres non. En ce sens, le 8 novembre 2019, un député a proposé un amendement (non soutenu) à la loi de finances pour 2020, visant à permettre aux collectivités de définir « des zones de perception de la taxe d'enlèvement des ordures ménagères avec ou sans part incitative en vue de conditionner l'application de la part incitative aux caractéristiques des zones »<sup>68</sup>. Cet amendement était issu d'une proposition de l'association de collectivités AMORCE.

Dans l'exposé sommaire des motifs de cet amendement, le député faisait référence à l'objectif de déploiement de la tarification incitative fixé dans la LTECV et estimait que les freins rencontrés par les « grandes agglomérations françaises », en particulier, constituaient un obstacle à ce déploiement : « Force est de constater que l'objectif est aujourd'hui loin d'être atteint. Pourtant de nombreuses grandes agglomérations françaises réfléchissent à la mise en place d'une part incitative dans leur fiscalité déchets. Elles se heurtent néanmoins à de nombreuses difficultés liées à leurs caractéristiques de territoire : formes urbaines très disparates entre le centre et la périphérie, centre urbain extrêmement dense, habitat vertical fortement présent... »<sup>69</sup>.

Parmi les grandes collectivités urbaines interrogées dans le cadre de cette étude, CHARME regrette que la réglementation ne permette pas de mettre en place la tarification incitative dans certaines zones et pas d'autres, ne serait-ce qu'à titre expérimental : « nous on serait très favorables à mettre en place assez rapidement une tarification incitative sur tout ce qui est pavillonnaire, en disant "ben pour le reste on attend, on commence par cette zone-là et on verra si on déploie et si c'est possible", mais là, la loi ne nous le permet pas. CHARME estime que cette impossibilité est « un frein actuellement au déploiement de la tarification dans les collectivités territoriales telles que la nôtre », c'est-à-dire pour des « très grosses collectivités ».

En l'occurrence, cela n'a pas empêché CHARME de s'emparer du sujet de la tarification incitative et de lancer une étude sur le sujet, mais elle a dû se contenter d'une facturation « à blanc » pour l'expérimentation qu'elle a menée et perçoit cela comme un biais pour l'interprétation des résultats de l'expérimentation : « comme il n'y a pas de tarification à la clé, et on sait bien que c'est la tarification ensuite qui va être l'incitateur, eh bien nous les gens tant que c'est pas mis en place voilà quoi "on verra, on verra bien". » En outre, si une mise en place expérimentale progressive était possible, cela permettrait selon CHARME de commencer par mettre en place la tarification incitative sur des « communes plutôt pavillonnaires » pour avoir des premiers résultats à mettre en avant et ensuite d'« aller sensibiliser le collectif ».

<sup>65</sup> Voir une présentation de ce principe sur le site Viepublique.fr, réalisé par la Direction de l'information légale et administrative (consulté en avril 2020) : <https://www.vie-publique.fr/fiches/21832-fiscalite-principe-degalite-par-et-devant-la-loi-fiscale>. Cette présentation est extraite de WAZERMAN, 2018.

<sup>66</sup> « Pour l'entretien de la force publique, et pour les dépenses d'administration, une contribution commune est indispensable : elle doit être également répartie entre tous les citoyens, en raison de leurs facultés. ». Disponible en ligne : <https://www.legifrance.gouv.fr/Droit-francais/Constitution/Declaration-des-Droits-de-l-Homme-et-du-Citoyen-de-1789>.

<sup>67</sup> Disponible en ligne : <https://www.legifrance.gouv.fr/affichCodeArticle.do?idArticle=LEGIARTI000031816686&cidTexte=LEGITEXT000006069577&dateTexte=20160101>.

<sup>68</sup> L'amendement proposé et l'exposé sommaire des motifs sont disponibles en ligne (consulté en avril 2020) : <http://www.assemblee-nationale.fr/dyn/15/amendements/2272C/AN/2494>.

<sup>69</sup> Ibid.

Une interprétation stricte du principe de l'égalité fiscale implique aussi qu'il est impossible d'intégrer des critères sociaux à la facturation. C'est cette interprétation qui prévaut aujourd'hui en France, contrairement à ce qui est observé dans d'autres pays comme l'Allemagne, la Suisse ou la Belgique où les « tarifs sociaux » sont répandus (cf. 5.8). Ainsi, il n'est pas possible pour une collectivité française de moduler explicitement le montant facturé selon des critères comme le fait d'avoir des enfants en bas-âge (entre 0 et 2 ans et demi, un enfant en bas-âge produit 800 kg de couches jetables en moyenne<sup>70</sup>) ou la situation économique du ménage.

La jurisprudence actuelle n'a pas eu l'occasion de se positionner clairement sur la question des critères sociaux (il semblerait qu'aucune collectivité n'ait tenté de mettre en place une "formule sociale" compte tenu du risque de censure) mais cette impossibilité est bien présente à l'esprit de certains députés et sénateurs qui ont posé des questions au Gouvernement à ce sujet :

- Le 19 décembre 2019, un sénateur remarquait que « *la taxe d'enlèvement des ordures ménagères (TEOM) étant calculée sur la base de la valeur locative cadastrale de la propriété, le montant acquitté par les foyers modestes peut être inférieur à celui résultant de la tarification incitative. Certains élus hésitent pour cette raison à la mettre en place afin d'éviter un impact social négatif. Écologie et solidarité peuvent de ce fait se trouver en opposition, freinant par là même la décision de certains élus de mettre en œuvre ce dispositif.* » Partant de cette idée, le sénateur suggérait « *d'envisager un mécanisme de prise en compte de la situation financière des redevables dans le cadre de la tarification incitative* »<sup>71</sup>.
- Le 28 janvier 2020, une députée remarquait que « *certaines personnes, contraintes d'utiliser des dispositifs nécessaires au bien-être des membres de leur foyer comme des couches et des protections, sont amenées à générer une quantité et un volume de déchets supérieurs à la moyenne et, en conséquence, peuvent se voir dans l'obligation de participer financièrement davantage à ce service, ce que leur situation financière ne leur permet pas toujours* ». La députée suggère donc d'envisager des « dispositifs d'ajustement » pour prendre en compte ces situations<sup>72</sup>.

Comme le suggère la question posée par le sénateur, certains élus peuvent être freinés par la perspective de l'impact social de la tarification incitative dans un contexte réglementaire où la prise en compte explicite de critères sociaux est impossible. La mise à l'agenda de la tarification incitative sur certains territoires peut ainsi être compromise.

Toutefois, si la prise en compte *explicite* de critères sociaux est impossible, il est en revanche possible de prendre en compte *indirectement* de tels critères. Par exemple, pour limiter l'impact du passage en tarification incitative sur les familles « nombreuses » (qui auront un tarif mathématiquement plus élevé en moyenne du fait d'une production de déchets plus importante), il est possible pour une collectivité de faire en sorte que la grille tarifaire ne pénalise pas trop ces familles en limitant le caractère progressif de la part variable en fonction de la composition du ménage ou du volume de bac attribué en fonction de cette composition. Autrement dit, le tarif augmente en fonction de la composition du foyer, mais cette augmentation reste limitée et potentiellement inférieure au surplus de production de déchets entraîné par la présence d'une personne « supplémentaire » dans le foyer.

La jurisprudence montre cependant que les collectivités n'ont pas toute latitude dans la modulation de la part variable en fonction de la composition du foyer et que certaines grilles tarifaires peuvent être censurées parce que les critères de modulation du tarif ne sont pas jugés légitimes ou suffisamment justifiés, notamment au regard du principe de proportionnalité des tarifs aux coûts du service (ces coûts étant eux-mêmes corrélés à l'usage du service). Ainsi, le 17 janvier 2013, la Cour Administrative d'Appel de Nancy a estimé qu'une commune ne pouvait être « *regardée comme justifiant avoir retenu des tarifs proportionnels au coût du service* » lorsqu'elle avait adopté une grille tarifaire consistant à exonérer de part variable les foyers de 1 personne et à instaurer un tarif progressif pour les foyers jusqu'à 5 personnes (en l'occurrence de 46 EUR pour deux personnes à 61,60 EUR pour 5 personnes) et dégressif ensuite (en l'occurrence jusqu'à 58,57 EUR pour les foyers de 7 personnes). La Cour rappelait que « *le principe d'égalité entre les usagers du service n'interdit pas les modulations tarifaires* » mais, en l'occurrence, les modulations choisies lui semblaient aller à l'encontre d'une proportionnalité des tarifs au coût du service<sup>73</sup>.

S'il est possible de faire en sorte que la grille tarifaire d'une tarification incitative prenne en compte indirectement certains enjeux sociaux tels que l'impact de la tarification incitative sur les familles « nombreuses », en veillant à respecter certains principes (comme le montre la jurisprudence de la Cour Administrative d'Appel de Nancy), cette prise en compte semble en revanche plus compliquée pour d'autres enjeux. Par exemple, comment prendre en compte *indirectement* la présence d'enfants en bas-âge dans un foyer ? Des freins d'ordre juridique demeurent donc pour des collectivités qui seraient préoccupées par les enjeux sociaux de la tarification incitative.

<sup>70</sup> France Nature Environnement, 2011. P.4.

<sup>71</sup> Le texte complet de la question est disponible sur le site du Sénat (consulté en avril 2020) : <https://www.senat.fr/questions/base/2019/qSEQ191213556.html>.

<sup>72</sup> Le texte complet de la question est disponible sur le site de l'Assemblée nationale (consulté en avril 2020) : <https://jacqueline-dubois.fr/d%C3%A9put%C3%A9e-dordogne/mise-en-oeuvre-de-la-tarification-incitative-sur-les-dechets/>.

<sup>73</sup> Cour Administrative d'Appel de Nancy, 1ère chambre - formation à 3, 17/01/2013, 12NC00806, Inédit au recueil Lebon. Disponible en ligne : <https://www.legifrance.gouv.fr/affichJuriAdmin.do?idTexte=CETATEXT000027014001>.

### 10.1.3. Les déterminants externes spécifiques de la mise à l'agenda de la tarification incitative

La réglementation est un déterminant externe général de la mise à l'agenda de la tarification incitative dans le sens où elle s'applique uniformément sur le territoire national. Les déterminants externes spécifiques, quant à eux, sont variables selon les collectivités. Ils incluent des facteurs dont l'origine se trouve au-delà du périmètre du territoire, comme son contexte institutionnel propre ou le partage d'expérience entre collectivités voisines, mais aussi des facteurs territoriaux venant d'autres acteurs que la collectivité comme les collectifs d'usagers.

- **Le contexte institutionnel**

Par « contexte institutionnel », nous désignons ici la manière dont les compétences et responsabilités relatives aux déchets sont réparties entre les différents acteurs publics (Conseil Régional, intercommunalités et leurs syndicats...) et la façon dont les acteurs se saisissent du sujet de la tarification incitative en particulier. Le rôle effectif de ces parties prenantes dans le déploiement de la tarification incitative sera développé plus loin : il s'agit pour l'instant de voir en quoi le contexte institutionnel qui les entoure peut contribuer à la mise à l'agenda.

Le contexte institutionnel peut contribuer à la mise à l'agenda de la tarification incitative en dehors de tout changement réglementaire. Ainsi, si la collectivité a délégué le traitement des déchets à un syndicat intercommunal et que celui-ci est amené à s'intéresser à l'opportunité de déployer la tarification incitative sur son périmètre, la tarification incitative est mise à l'agenda sur les collectivités adhérentes par l'effet du contexte institutionnel. C'est ce qui a été observé sur HÊTRE et SORBIER, concernés par l'étude sur la tarification incitative lancée par ACACIA.

Le contexte institutionnel peut aussi être modifié par des dispositions réglementaires ayant des incidences sur la tarification incitative sans que cela soit recherché au premier abord. Ainsi, la loi portant nouvelle organisation territoriale de la République (NOTRe) du 7 août 2015 a modifié le contexte institutionnel de la gestion des déchets avec notamment deux dispositions majeures sur l'exercice des compétences de gestion de gestion des déchets :

- Les intercommunalités exercent maintenant de plein droit les compétences de collecte et traitement des déchets, en lieu et place des communes ;
- Les Régions exercent maintenant la compétence de planification de la prévention et de la gestion des déchets, en lieu et place des Départements.

Si le transfert des communes vers les intercommunalités ne fait qu'entériner une situation existante (la grande majorité des collectivités exerçant les compétences de collecte et traitement étaient déjà les intercommunalités avant la loi NOTRe), le transfert des Départements vers les Régions amène un contexte réellement nouveau (auparavant, c'étaient bel et bien les Départements qui élaboraient les plans de prévention et gestion des déchets). Ce changement est susceptible d'avoir des répercussions sur la mise à l'agenda de la tarification incitative en fonction de la façon dont les « nouveaux » acteurs que sont les Conseils Régionaux se saisissent du sujet.

De plus, la loi NOTRe a bouleversé les périmètres des intercommunalités en imposant notamment un seuil minimal de 15 000 habitants pour la constitution des Etablissements publics de coopération intercommunale (EPCI) à fiscalité propre (avec quelques exceptions possibles<sup>74</sup>). Cela a eu des conséquences pour de nombreux EPCI à fiscalité propre mais aussi, par ricochet, pour les syndicats intercommunaux. Ainsi, sur les 192 collectivités en tarification incitative au 1<sup>er</sup> janvier 2016, seulement 36 % ne subit pas de changement de périmètre.<sup>75</sup>

Les changements de périmètres se traduisent par des « fusions » de collectivités qui ont inévitablement des conséquences sur la mise à l'agenda de la tarification incitative sur certains territoires. En effet, il arrive que des collectivités n'appliquant pas la tarification incitative fusionnent avec des collectivités en tarification incitative. Or, comme les anciennes collectivités doivent harmoniser leur mode de financement, cela amène ou accélère la mise à l'agenda de la tarification incitative sur les (anciennes) collectivités n'appliquant pas la tarification incitative. 31 % collectivités en tarification incitative au 1<sup>er</sup> janvier 2016 se regroupent ainsi avec des collectivités sans tarification incitative<sup>76</sup>.

Les changements de périmètre peuvent avoir un impact plus ou moins fort sur la mise à l'agenda de la tarification incitative à l'échelle des collectivités issues de fusions, en fonction de la part de la population qui était déjà concernée par la tarification incitative sur son ancien périmètre. Ainsi, sur les 59 collectivités en tarification incitative au 1<sup>er</sup> janvier 2016 qui se regroupent avec des collectivités sans tarification incitative, la population déjà couverte par la tarification incitative est majoritaire sur 42 de ces collectivités et minoritaire sur les 17 autres<sup>77</sup>. On peut considérer que l'effet du contexte institutionnel sur la mise à l'agenda de la tarification incitative est le plus fort pour ces 17 collectivités (même si les chances que l'harmonisation se fasse sur la base d'une tarification incitative y sont sans doute moindres en moyenne).

---

<sup>74</sup> Voir l'article 33 de la loi NOTRe : <https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000030985460&categorieLien=id>.

<sup>75</sup> ADEME, 2018b. P.13.

<sup>76</sup> ADEME, 2018b. P.13.

<sup>77</sup> ADEME, 2018b. P.13.



A titre d'illustration, sur CERISIER, l'une des 5 collectivités qui ont fusionné applique la redevance incitative mais ne représente que 6,6 % de la population totale<sup>78</sup> : on peut considérer qu'elle a contribué à la mise à l'agenda de la tarification incitative sur 93,4 % du territoire, ce qui constitue un effet fort du contexte institutionnel sur la mise à l'agenda. En l'état, ce contexte institutionnel spécifique ne semble pas considéré par CERISIER comme un élément décisif de la mise à l'agenda puisque l'ancienne intercommunalité incluant la ville-centre (représentant 48 % de la population totale de CERISIER) avait déjà engagé des réflexions sur la tarification incitative de son côté, mais on ne peut exclure que le contexte institutionnel y contribue par la suite (le sujet de la tarification incitative n'est plus à l'agenda politique sur CERISIER au moment de l'enquête mais est bien présent à l'esprit des enquêtés, qui n'excluent pas un passage à la tarification incitative à l'avenir).

Une mise à l'agenda « forcée » par le contexte institutionnel peut jouer dans un sens ou dans l'autre sur le déploiement de la tarification incitative. Ainsi, sur TILLEUL, la redevance incitative est en vigueur sur l'une des trois collectivités qui ont fusionné, regroupant à peu près la moitié de la population totale (on peut donc considérer que le contexte institutionnel a contribué à la mise à l'agenda de la tarification incitative sur l'autre moitié du territoire) mais l'harmonisation ne se fera pas sur la base d'une tarification incitative compte tenu de l'opposition ou des doutes de certains élus.

Le schéma ci-après récapitule les effets que peut avoir le contexte institutionnel sur la mise à l'agenda de la tarification incitative au sein d'une collectivité. Il met en évidence que les effets du contexte institutionnel dépendent forcément du positionnement des acteurs au centre des processus (syndicats intercommunaux, Conseils régionaux, collectivités « en fusion »).

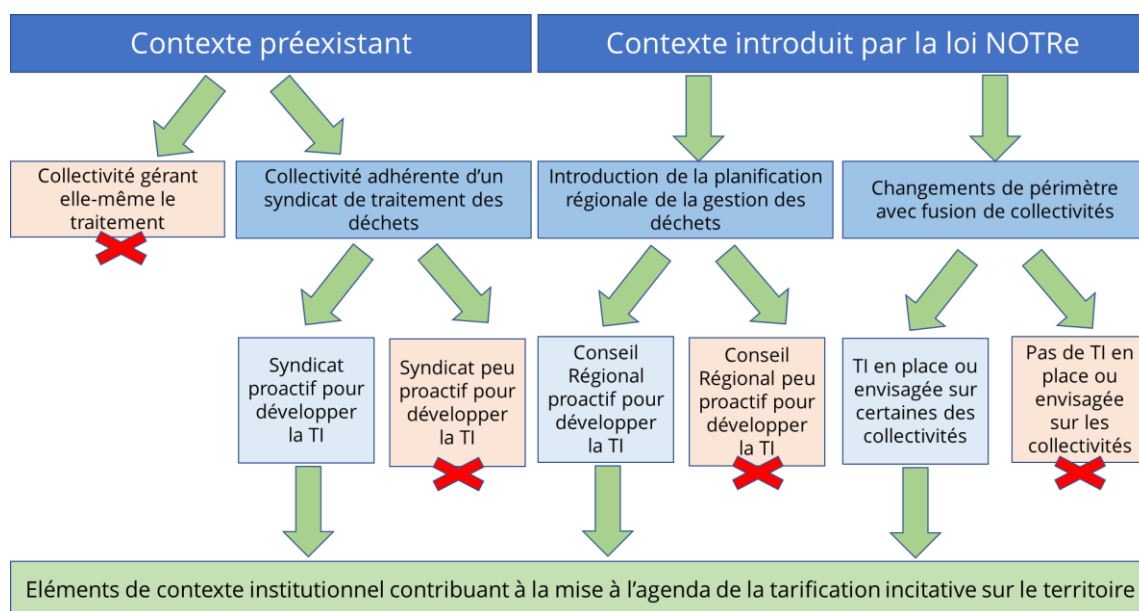


Figure 16. Les influences possibles du contexte institutionnel sur la mise à l'agenda de la tarification incitative au sein d'une collectivité.

- **Le partage d'expérience entre collectivités**

Les influences de collectivités appliquant la tarification incitative ou ayant des projets en ce sens font partie des déterminants externes possibles de la mise à l'agenda de la tarification incitative sur certains territoires. Il s'agit d'une influence par les pairs qui peut s'observer lors d'événements cadrés (groupes d'échange, journées de réseaux, colloques, webinaires...) mais se déroule aussi de façon spontanée en dehors d'événements spécifiques.

Plusieurs collectivités enquêtées évoquent ainsi leurs liens avec les collectivités voisines, qui vont de la bonne connaissance des contextes de chacun (CERISIER) aux coups de pouce techniques (HETRE) en passant par l'inspiration (PRUNIER). Certains élus et agents se déplacent également sur des territoires appliquant la tarification incitative (ACACIA, SORBIER) qui ne sont pas forcément limitrophes et en tirent des enseignements.

Des acteurs nationaux jouant un rôle fédérateur comme l'ADEME, AMORCE ou Zero Waste France contribuent à l'influence par les pairs en étant à l'initiative de temps d'échanges en groupe. Citons notamment les « journées techniques tarification incitative » organisées par l'ADEME et le groupe d'échanges « Financement, fiscalité et tarification incitative » d'AMORCE. Certains de ces temps d'échanges peuvent être exclusivement réservés aux collectivités, comme le webinar "Tarification

<sup>78</sup> Population calculée à partir des données INSEE 2006, qui est la dernière année de référence disponible pour l'ancienne collectivité.

Incitative et grandes agglomérations" organisé par AMORCE le 20 février 2020, ce qui constitue un terrain d'autant plus propice à l'influence par les pairs. Plus généralement, la tarification incitative est un sujet qui revient très fréquemment lors des réunions de réseau concernant la gestion des déchets. Il existe ainsi autour du sujet de la tarification incitative un « *petit monde* » favorable au partage de retours d'expérience (CEDRE).

Les acteurs nationaux contribuent ainsi indirectement à la mise à l'agenda de la tarification incitative en demandant aux collectivités l'ayant mise en place ou ayant des projets en ce sens de témoigner, mais ils y contribuent aussi directement en partageant leur expertise. Cette dernière passe par une remontée d'informations et retours d'expérience de la part de ces mêmes collectivités. Différents effets d'influence sur les collectivités n'appliquant la tarification incitative se conjuguent ainsi.

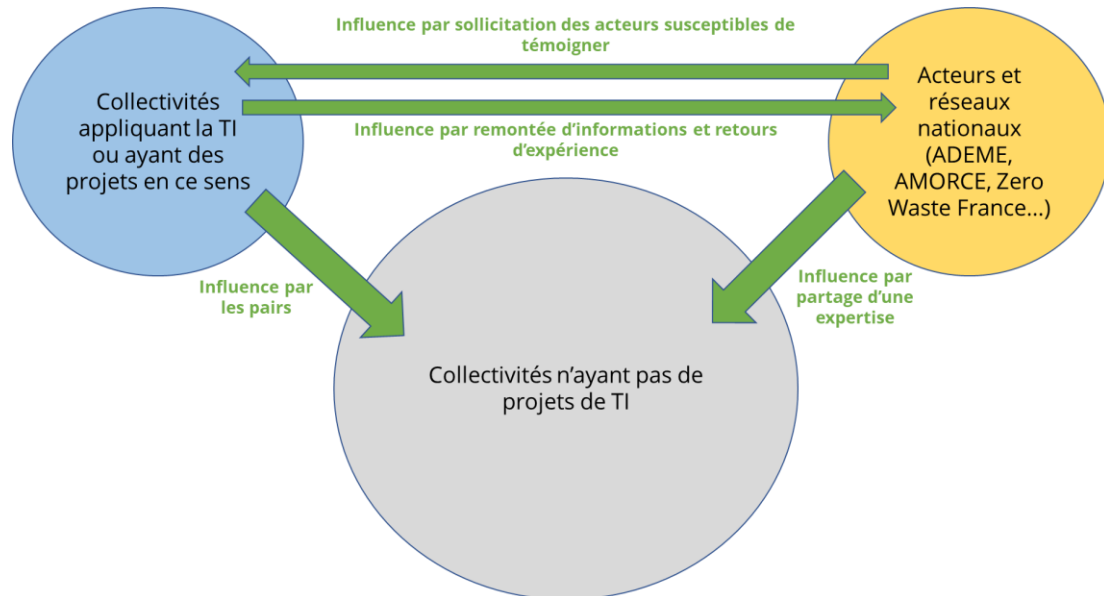


Figure 17. Influences directes et indirectes des pairs et des acteurs et réseaux nationaux sur les collectivités n'ayant pas de projet de tarification incitative (TI).

Au sein de ces réseaux, il peut exister une certaine intégration de la norme politique implicite selon laquelle les collectivités appliquant la tarification incitative seraient plus « avancées » que les autres. Il est utile de préciser que certaines mesures d'optimisation de la gestion des biodéchets sont obligatoires à diverses échéances (extension des consignes de tri pour 2022, généralisation du tri à la source des biodéchets pour fin 2023...) et que cela permet de considérer objectivement que certaines collectivités sont « en avance » et d'autres « en retard » selon ces critères. Bien que n'étant pas une obligation mais une orientation donnée par la réglementation, la mise en place de la tarification incitative est implicitement associée à ces critères. La combinaison des différentes mesures mises en place par les collectivités fait en effet apparaître des collectivités « qui partent de très loin » tandis que d'autres ont « essuyé des plâtres » et sont particulièrement « en avance » (CEDRE).

Toutefois, cette idée est parfois contrebalancée par la vision de collectivités opposées à la tarification incitative. Ainsi, TILLEUL prend à contre-pied la vision de collectivités qui seraient « en avance » parce qu'elles auraient mis en place la tarification incitative, en considérant que le « retard » des collectivités qui se penchent sur le sujet aujourd'hui ne devrait plus être à rattraper : « En ce moment, on devrait être en train de tourner la page de la RI qui a généré tout et n'importe quoi, et on voit quoi ? Les collectivités qui se décident à le faire avec 10 ans de retard alors que ce qu'il faut faire, c'est passer à la suite : plus de biodéchets, extension des consignes de tri et flux principal recyclable, je ne pénalise pas le résiduel, je veux un bon tri. »

Une collectivité peut être considérée comme pionnière sur le sujet de la tarification incitative si elle a été l'une des premières à la mettre en place en France, si elle a opté pour des modalités inédites ou même si elle envisage de telles modalités. Plusieurs enquêtés (CEDRE, PRUNIER, SORBIER, TILLEUL, EPICEA) emploient le terme d'« aventure » en faisant référence à la mise en place de la tarification incitative. La capacité des collectivités pionnières dans leur ensemble à entraîner un effet boule de neige peut être considérée comme un facteur clé du déploiement de la tarification incitative au niveau national : en effet, toutes les collectivités n'ont pas pour but de « réinventer les choses » (ACACIA) auquel cas l'exemple des pionnières peut être un appui. EPICEA évoque ainsi le rôle qu'ont joué les collectivités pionnières dans l'historique du déploiement de la tarification incitative sur son propre territoire : « On a suivi l'évolution des collectivités pionnières sur la tarification incitative, notamment avec l'ADEME justement quand en 2006, il y avait eu un colloque du côté de ... de Tours, je ne sais plus où est-ce qu'on était allés ».

Certaines des collectivités réputées pionnières sont très actives dans les réseaux, à l’instar de PLATANE pour qui cette implication est gagnant-gagnant : « *il faut dire qu’on a quand même eu des privilèges, nous avons été reçus à l’Élysée ainsi qu’au ministère de l’écologie et on fait aussi partie du réseau Compost Plus, qui nous aide aussi. On se rencontre avec les différents organismes et différentes régions et on met à profit nos réussites, nos échecs. On partage un petit peu dans ce réseau nos difficultés et on prend des exemples chez les autres* ».

Toutefois, le partage d’informations entre collectivités n’est pas systématique. CERISIER évoque ainsi un effet de « *concurrences* » entre territoires qui peut être un frein au partage d’informations : « *Mine de rien il y a des concurrences entre territoires, certains ne veulent pas dire comment cela se passe chez eux, souvent il faut aller chercher un peu plus loin, là où il y a moins ce sentiment de concurrence territoriale* ».

De plus, ce n’est pas parce qu’une collectivité est active au sein des réseaux et volontaire pour témoigner que son potentiel d’influence sur d’autres collectivités est élevé. En effet, il faut aussi que les autres collectivités puissent s’y identifier, autrement dit que la collectivité soit « *représentative* » pour les autres. Ainsi, il est plus facile pour une collectivité de typologie urbaine de s’identifier à une collectivité de la même typologie. Or, comme le remarque CHARME, « *en zone urbaine on a peu de retours* ». La communauté d’agglomération du Grand Besançon est le seul exemple de grande agglomération appliquant la tarification incitative au moment de l’enquête et contribue à inspirer d’autres collectivités urbaines mais certains enquêtés nuancent son caractère représentatif en raison d’une population moindre que sur des métropoles plus peuplées (ERABLE) ou du fait que le Grand Besançon applique la redevance et non la taxe (CHARME, MELEZE).

Au-delà des caractéristiques territoriales, la représentativité d’une collectivité peut être remise en cause par des modalités organisationnelles jugées trop différentes pour permettre une comparaison pertinente. Par exemple, SORBIER évoque les différences de consignes de tri comme un élément susceptibles de biaiser les comparaisons entre territoires : « *on ne sait pas comment est fait le tri. Nous on a les consignes de tri étendues par exemple dans notre département, est-ce que c’est le cas ailleurs, il faudrait comparer tout ça* ».

L’influence que peut exercer une collectivité donnée au sein des réseaux dépend donc de différents paramètres, notamment sa situation par rapport à la tarification incitative, son implication dans les réseaux et sa représentativité pour les autres collectivités (ce dernier paramètre étant variable d’une collectivité à l’autre). Dans le cas de collectivités qui ont mis en place la tarification incitative ou ont des projets en ce sens, le paramètre de la situation par rapport à la tarification incitative englobe des collectivités pionnières et des collectivités qui ont suivi l’exemple de ces pionnières. Dans le cas contraire, ce paramètre englobe des collectivités opposées à la tarification incitative et d’autres collectivités qui, sans y être fondamentalement opposées, n’ont pas de projets en ce sens. En fonction de ces différents paramètres, une collectivité donnée est susceptible d’avoir un effet plutôt positif, négatif ou neutre sur la mise à l’agenda de la tarification sur d’autres territoires et *in fine* sur le déploiement de la tarification incitative au niveau national, comme l’illustre le schéma ci-après.

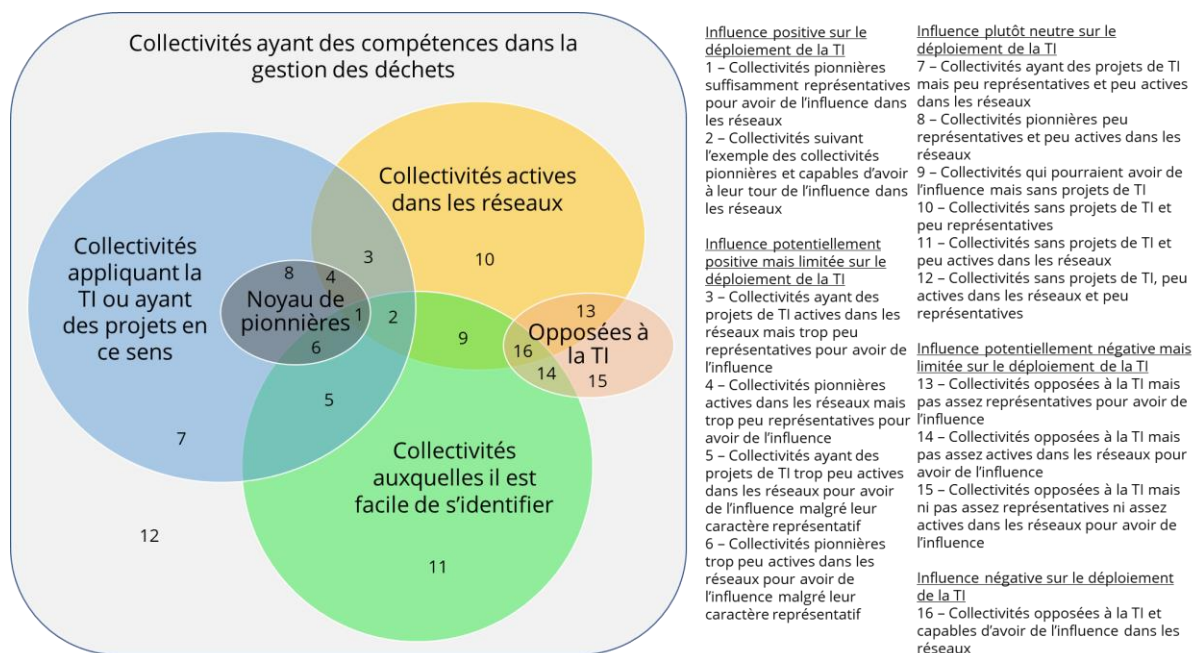


Figure 18. Influence possible des collectivités sur le déploiement de la tarification incitative (TI) en France en fonction de leur situation par rapport à la TI, de leur activité dans les réseaux et de leur représentativité.

L'influence que peut avoir une collectivité dépend aussi de son expérience et de son recul critique par rapport à la tarification incitative. Le collectif favorable à la tarification incitative sur GINGKO cite deux conseils qu'il donnerait à une collectivité en questionnement sur la question de la tarification incitative et le deuxième est de « *s'appuyer sur les territoires avec lesquels ça a fonctionné* ». SORBIER a visité une collectivité en tarification incitative et cette visite a eu un effet négatif sur sa vision de la tarification incitative en raison des limites reconnues par le directeur des services de la collectivité visitée (qui a par ailleurs mis en avant les points positifs), de témoignages d'usagers *en off* et de la « *surprise* » de voir des bacs cadenassés dès l'arrivée sur le territoire : « *notre première approche d'abord elle a été visuelle* », se remémore le président de SORBIER en évoquant cette visite.

A un niveau plus global, l'influence que peut avoir une collectivité donnée dépend aussi de l'intérêt initial des autres collectivités, de leur réceptivité et de leur disponibilité. Or, les collectivités les plus intéressées et disponibles ne sont pas nécessairement celles qui n'ont pas ou pas encore de projet lié à la tarification incitative, ce qui peut constituer une limite aux effets des partages d'expérience. Ainsi, évoquant une réunion régionale organisée par l'ADEME sur le sujet, l'association favorable à la tarification incitative sur GINGKO relate : « *Cette réunion, une grande messe, une très grande scène et tout, c'était très bien, très intéressant, mais ce qui a été constaté c'est que chez les convaincus... les EPCL qui sont venus, c'est ceux qui sont en train de le mettre en place.* »

- **Les demandes de la part des usagers et associations**

Les attentes et demandes de la part des usagers peuvent contribuer à la mise à l'agenda de la tarification incitative sur un territoire. Cela passe généralement par le milieu associatif, comme l'illustre une remarque de AULNE lorsqu'il est question de la « *réponse* » qu'est censée apporter par la collectivité sur le sujet de la tarification incitative : « *parce que vous avez aussi un milieu associatif qui se constitue, qui réclame ça* ».

Les collectifs zéro déchet font notamment partie des associations susceptibles de contribuer à la mise à l'agenda de la tarification incitative. Ces collectifs peuvent être des groupes locaux de l'association Zero Waste France, qui défend la mise en place de la tarification incitative parmi d'autres mesures. En mars 2020, l'association avait franchi la barre des 100 groupes locaux et organisait, dans un contexte d'élections municipales, « *une tournée nationale d'une vingtaine d'étapes consacrées à des rencontres et des débats afin de mobiliser les citoyens et les candidats autour de la réduction des déchets*<sup>79</sup> ». L'association indiquait que cette tournée était organisée par « *Zero Waste France et le réseau des groupes locaux* »<sup>80</sup>, ce qui montre que des collectifs zéro déchet sont mobilisés pour s'intéresser à la politique de gestion des déchets sur leur territoire.

Le cas de GINGKO fournit un exemple de territoire où la mise à l'agenda de la tarification incitative est notamment liée à l'activité d'un collectif zéro déchet. En plus d'amener directement le sujet de la tarification incitative auprès des élus, le collectif mène de véritables enquêtes d'opinion auprès de la population à l'occasion de manifestations, de conférences et autres événements. Les questions posées lors de ces enquêtes d'opinion sont de nature à sensibiliser davantage les habitants aux questions qui entourent la gestion des déchets : « *On interviewe les gens et on leur demande : "est-ce que vous savez si les déchets coûtent cher ?"* ».

#### 10.1.4. Les déterminants internes de la mise à l'agenda de la tarification incitative

La mise à l'agenda de la tarification incitative sur un territoire peut résulter, en totalité ou partie, de l'intérêt des élus ou services techniques pour le sujet. Sauf mention contraire, les termes « *élus* » et « *services techniques* » sont employés ici au pluriel par convention, mais qu'ils peuvent englober le portage par un seul élu ou un seul responsable de service particulièrement moteur.

- **Les connaissances et l'intérêt des élus pour le sujet de la tarification incitative**

Pour que les élus d'un territoire contribuent à la mise à l'agenda du sujet de la tarification incitative, plusieurs prérequis semblent indispensables. Il faut d'abord que les élus connaissent la notion de tarification incitative et aient *a minima* une vague idée du fonctionnement du dispositif (ou des différents dispositifs possibles) dans les grandes lignes. La tarification incitative étant un sujet « *dans l'air du temps* » (TULPIER), notamment du fait de la communication de différents acteurs sur le sujet (ADEME, AMORCE, Zero Waste France...), nous pouvons faire l'hypothèse que cette connaissance par les élus est de plus en plus développée.

Mais il faut aussi que les élus aient un intérêt pour le sujet, faute de quoi, ce ne sont pas eux qui contribueront à la mise à l'agenda mais plutôt la mise à l'agenda qui les obligera à s'y intéresser. Cet intérêt peut dépendre du profil des élus, de leurs

---

<sup>79</sup> Informations issues du site internet de Zero Waste France (consulté en avril 2020) : <https://www.zerowasteFrance.org/reseau-zero-waste-france-100-groupes-locaux/>.

<sup>80</sup> Ibid.

valeurs, de leur éthique personnelle et du contexte politique, mais est aussi observable à travers le fonctionnement de la collectivité en tant qu'institution et la répartition des responsabilités entre les élus qui la représentent.

La plupart des collectivités ont un « élu référent » sur la gestion des déchets : il s'agit du président dans le cas des syndicats, et d'un vice-président en charge des déchets (susceptible d'avoir également d'autres attributions) dans le cas des EPCI à fiscalité propre. Sur certaines collectivités ayant un projet lié à la tarification incitative (projet de mise en œuvre ou de simple étude en vue d'une décision), si l'élu référent est particulièrement motivé, moteur et capable de fédérer, il peut représenter à lui seul le portage politique du projet. Sur d'autres territoire, le fait que le portage politique repose sur un seul élu peut être davantage un frein.

Dans l'ensemble, le portage politique sur les politiques de gestion des déchets ne se réduit pas au rôle clé d'élus « isolés » mais dépend des « cultures politiques » existantes. Il existe ainsi certains territoires avec une « culture » de la politique déchets (CEDRE), où les élus seront plus enclins à se saisir de sujets d'actualité comme la tarification incitative et à mettre en place avec un certain volontarisme des mesures jusque-là peu développées par d'autres collectivités : « *voilà la philosophie des élus, ils y vont même sans soutien financier* ». En outre, sans préjuger des décisions susceptibles d'être prises, les élus sont parfois très intéressés le sujet, comme sur AULNE : « *Les réflexions autour de la tarification des déchets, tant mieux, mais ça passionne beaucoup. Plus que le prix du ticket de bus. Tous les élus ont leur mot à dire* ». Sur d'autres territoires, les élus se préoccupent peu du sujet de la tarification des déchets en général (MÛRIER) de sorte que la tarification incitative n'y est pas vraiment un « sujet » (PIN). C'est notamment le cas lorsqu'aucun élu référent sur la gestion des déchets n'est identifié sur la collectivité, comme c'est le cas pour PIN.

L'appropriation du sujet peut être très différente voire clivée parmi les élus d'un même territoire. Les enquêtés d'ERABLE en fournissent un exemple, avec un parti pris implicite en faveur de l' « élite éclairée » qui serait susceptible de faire « bouger » les élus les moins convaincus : « *C'est plutôt les élus écolo qui s'interrogent et qui sont prêts à bouger. Je pense qu'on peut dégager une majorité sans trop de difficulté, en expliquant avec la pédagogie. Forcément il y en a quelques-uns qui freinent, mais vous savez comment c'est : les 20% de l'élite éclairée, il y a les 60 % qui vont plutôt suivre et les 15 % qu'il va falloir bouger pour convaincre* ».

- **Elus et services techniques**

Si les élus ont quelques connaissances sur le sujet de la tarification incitative et s'y intéressent, ils sont susceptibles d'être moteurs dans sa mise à l'agenda en embarquant les services techniques. Ce schéma est observé sur plusieurs collectivités enquêtées. Ainsi, sur ACACIA, il y a eu selon l'enquêté « *une vraie volonté politique* », davantage que celle des services. Sur ERABLE, il y a eu une demande des élus vers les services pour la réalisation d'une étude sur la tarification incitative. Mais il est aussi possible que l'initiative de lancer une étude sur le sujet vienne d'un responsable des services techniques, comme c'est le cas sur MÛRIER.

Quelles que soient les personnes à l'initiative du lancement d'une étude, les services techniques sont dans une position où ils ont un « *résultat à donner* » aux élus (CHARME), que cela concerne les modalités de financement les plus adaptées pour le territoire, les écueils à éviter ou encore les « *points noirs* » qu'un nouveau mode de financement permettrait d'optimiser (PRUNIER). Il s'agit pour les services techniques d'être didactiques (MÛRIER) afin de faciliter l'appropriation du sujet par les élus et de leur permettre de prendre une décision en connaissance de cause. Les agents suivront ensuite les décisions des élus : ainsi, le président de PRUNIER n'a pas laissé « *d'autre choix* » aux services que partir sur la redevance incitative.

Pour autant, les services techniques ne sauraient se réduire à des agents ne faisant qu'appliquer les choix des élus. Ils peuvent avoir des visions divergentes ou perçues comme telles. Par exemple, le responsable du service déchets d'ACACIA témoigne : « *je me suis déjà retrouvé face à des élus qui disent « vous les services, vous êtes contre la redevance »* ».

Un décalage entre élus et services techniques, ou entre un élu moteur et ses services techniques d'une part et les autres élus d'autre part, peut aussi se jouer sur le plan des représentations des identités et profils de chacun. Sur le syndicat EPICEA, le directeur dit « *on a tous une étiquette "énarque"* » à propos de lui, de la directrice adjointe et du président (il s'agit des trois personnes interrogées sur ce territoire) tandis que « *les élus sont aussi des usagers quelque part* ». Cette vision ne semble pas démentie par le président du syndicat qui considère quant à lui que « *nous on est initiés* » et évoque la difficulté de faire comprendre certains éléments techniques aux autres élus, notamment aux élus des communes mais « *même aux élus du comité syndical* ».

### 10.1.5. Les voies de mise à l'agenda de la tarification incitative

- **Identification de 4 voies de mise à l'agenda de la tarification incitative**

Une distinction entre les déterminants internes et externes de la mise à l'agenda de la tarification incitative a été établie plus haut. Cette distinction s'applique également au processus de mise à l'agenda, celle-ci pouvant être considérée comme venant plutôt de la collectivité ou plutôt d'éléments extérieurs (en dernière analyse, on peut toujours trouver un ou des éléments extérieurs ayant entraîné la mise à l'agenda en interne, sauf éventuellement pour des collectivités totalement pionnières). En outre, une deuxième distinction peut être faite entre :

- **Une voie descendante** : Le sujet est amené par des décideurs, que ce soient ceux de la collectivité ou ceux d'une institution à laquelle elle est liée (syndicat de traitement notamment), avant de « descendre » vers les parties prenantes du territoire telles que les services techniques, les associations et les usagers du service.
- **Une voie ascendante** : Le sujet est amené par les services techniques ou par des parties prenantes du territoire, qui le font « remonter » aux élus pour que ceux-ci s'en saisissent.

En croisant ces deux distinctions et en reprenant certains déterminants de la mise à l'agenda évoqués plus haut<sup>81</sup>, nous pouvons établir 4 voies de mise à l'agenda du sujet de la tarification incitative (voir schéma ci-dessous) :

- **La mise à l'agenda par les élus de la collectivité** (voie interne descendante) : Ce sont les élus de la collectivité qui sont à l'origine de la réflexion sur la tarification incitative. Ils amènent le sujet auprès des services techniques pour que ceux-ci réalisent une étude et mettent en place le nouveau système (le cas échéant). Ils doivent également sensibiliser les usagers à cet enjeu et, dans certains cas, répondre aux collectifs d'opposants qui se sont constitués.
- **La mise à l'agenda par les services techniques** (voie interne ascendante) : La réflexion sur la tarification incitative vient des services techniques, qui sensibilisent leurs élus à ce sujet.
- **La mise à l'agenda par le contexte institutionnel** (voie externe descendante) : Les élus de la collectivité se saisissent du sujet de la tarification incitative soit parce que le contexte institutionnel les y oblige (par exemple, un contexte de fusion de collectivités dont certaines sont en tarification incitative) soit parce que d'autres acteurs institutionnels ayant des responsabilités en matière de gestion des déchets les poussent en ce sens. Dans ce dernier cas de figure, la mise à l'agenda peut venir d'un syndicat de traitement auquel adhère la collectivité ou au contraire d'une collectivité adhérente.
- **La mise à l'agenda par les usagers du service** (voie externe ascendante) : Le sujet de la tarification incitative est amené par des collectifs ou associations qui représentent les usagers du service. Ces collectifs ou associations attendent de la part des élus une réponse qu'ils espèrent voir déboucher sur la mise en place d'une tarification incitative<sup>82</sup>.

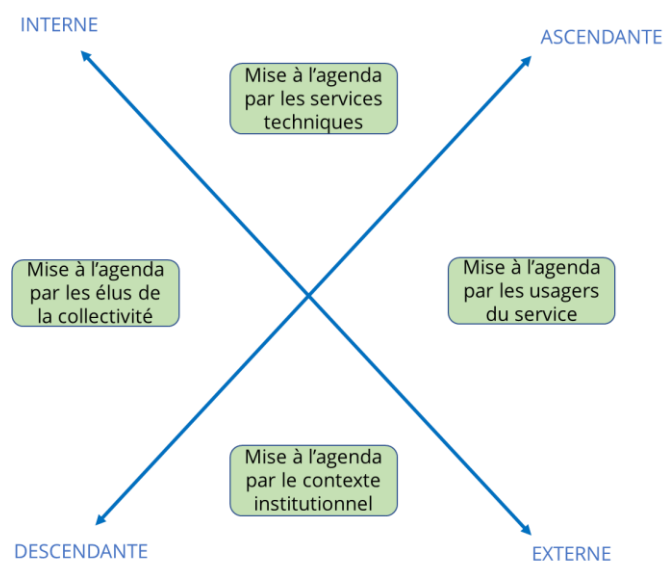


Figure 19. Les différentes voies possibles de mise à l'agenda du sujet de la tarification incitative au sein d'une collectivité en charge de la tarification de la gestion des déchets.

Ces 4 cas englobent l'ensemble des voies de mise à l'agenda observés au sein des collectivités enquêtées. A noter que la frontière peut être tenue entre certaines de ces voies de mise à l'agenda, notamment entre la mise agenda par les élus de la collectivité et la mise à l'agenda par les services techniques : cela revient à se demander qui entre les élus et les services a amené le sujet en premier, ce qui peut paraître une question secondaire dans certains historiques (par exemple si les

<sup>81</sup> Tous les déterminants évoqués plus hauts ne sont pas repris ici. Par exemple, on peut considérer que la fonction de la réglementation en tant que déterminant externe se rattache aux déterminants internes (notamment la volonté des élus) étant donné que cette réglementation a des effets facilitateurs ou incitatifs. Si la tarification incitative était obligatoire, en revanche, on considérerait que la mise à l'agenda de la tarification incitative se ferait par voie « externe descendante » sur les territoires concernés. Un autre déterminant externe qui n'est pas repris ici est le partage d'expériences entre collectivités : les effets de celui-ci peuvent être rattachés aux effets de déterminants internes, comme causes parmi d'autres.

<sup>82</sup> Par hypothèse : si le sujet n'est pas encore mis à l'agenda, il n'y a pas de raison que des collectifs d'opposants apparaissent.

réflexions entre élus et agents ont été conjointes, ou si les élus se sont rapidement approprié le sujet amené en premier lieu par un responsable des services).

- **Les cas de mise à l'agenda par les élus de la collectivité**

La mise à l'agenda par les élus de la collectivité (voie interne descendante) se trouve aussi bien sur des collectivités où la tarification incitative est prévue ou mise en place que sur des collectivités « hésitantes » ou « à l'étude ».

La tarification incitative est parfois une possibilité qui « *trotte dans la tête des élus* » (TULPIER) de sorte que ceux-ci lancent une étude sur le sujet. Ces réflexions peuvent s'inscrire dans le cadre d'un plan « déchets » propre à la collectivité (CHARME) ou d'un programme-type supervisé par l'ADEME. Dans le cahier des charges des programmes « Territoire zéro déchet, zéro gaspillage » (TZDZG) contractualisés entre l'ADEME et des collectivités comme ERABLE ou MELEZE, le fait de lancer une étude sur la tarification incitative faisait ainsi partie des engagements proposés. Il peut aussi y avoir eu une volonté de répondre à la réglementation dans le contexte de l'obligation (temporaire) de mise en œuvre imposée par la loi Grenelle I (EPICEA).

Certains enquêtés mettent en avant le rôle moteur de l' élu référent en particulier. Ainsi, le vice-président en charge des déchets de MELEZE est présenté comme « *hyper-moteur* » sur le sujet. Sur BOULEAU, le collectif d'habitants opposé à la tarification incitative évoque un président qui aurait « *inventé un système qu'il a dû ruminer pendant 20 ans de sa carrière* ».

- **Les cas de mise à l'agenda par les services techniques**

Deux cas de mise à l'agenda par les services techniques (voie interne ascendante) ont été identifiés sur les collectivités enquêtées. Dans les deux cas, le sujet de la tarification incitative a été amené par le responsable (ou directeur) du service de gestion des déchets.

Sur MÛRIER, le responsable du service déchets a lancé une pré-étude sur la tarification incitative dans une optique pédagogique, amenant ainsi le sujet auprès des élus qui jusque-là ne s'intéressent que « *de façon très lointaine* » au sujet de la tarification du service. Sur PLATANE, le directeur du service a proposé la tarification incitative dans un contexte où les élus avaient avant tout pour projet de mettre en place une collecte séparée des biodéchets.

- **Les cas de mise à l'agenda par le contexte institutionnel**

Il est possible que le sujet de la tarification incitative s'impose de lui-même au sein de la collectivité lorsque celle-ci résulte d'une fusion d'anciennes collectivités dont certaines appliquaient la tarification incitative et d'autres non, nécessitant une harmonisation sur la base d'une tarification incitative ou non. C'est le cas pour CERISIER et TILLEUL, ou plus exactement pour les anciennes collectivités n'appliquant pas la tarification incitative sur ces territoires.

La mise à l'agenda par le contexte institutionnel (voie externe descendante) s'observe aussi lorsque l'intérêt ou l'implication d'un autre acteur institutionnel au sujet de la tarification incitative amène la collectivité à se sentir concernée. C'est le cas sur ACACIA et, par ricochet, sur les collectivités qui adhèrent à ce syndicat dont HÊTRE et SORBIER. Trois phases de cette mise à l'agenda peuvent être distinguées à l'échelle d'ACACIA :

- Dans un premier temps, le sujet de la tarification incitative a été mis à l'agenda sur l'une des collectivités adhérentes d'ACACIA (non interrogée) qui s'est questionnée sur l'opportunité de mettre en place un tel système tarifaire à son échelle ;
- Dans un deuxième temps, le sujet a été mis à l'agenda sur l'ensemble du périmètre d'ACACIA, après que le syndicat ait échangé avec la collectivité adhérente motrice et ait conclu qu'il était pertinent de mener une étude à l'échelle d'ACACIA ;
- Dans un troisième temps, le sujet a été mis à l'agenda sur les autres collectivités adhérentes d'ACACIA dont HÊTRE et SORBIER, après qu'ACACIA les a associées à l'étude.

- **Les cas de mise à l'agenda par les usagers du service**

L'association favorable à la tarification incitative qui a été interrogée sur GINGKO fournit un exemple de mise à l'agenda par les usagers du service (voie externe ascendante). Sur ce territoire, le sujet de la tarification incitative a été porté par cette association. Même si les élus mettent un « *gros frein* » sur la tarification incitative et que le système de taxe ne vigueur leur « *plaît beaucoup* » selon l'association, ils ont été contraints de prendre en compte le sujet de la tarification incitative (ce qui n'implique pas de prendre une décision en ce sens) après que celui-ci a été mis à l'agenda.

La mise à l'agenda par les usagers du service ou les associations renvoie à une dynamique spécifique identifiée par [GARRAUD \(1990\)](#) : la mobilisation. Comme l'explique [HASSENTEUFEL \(2010\)](#)<sup>83</sup>, la mobilisation désigne une voie de mise à l'agenda où « l'initiative revient à des groupes plus ou moins fortement organisés, qui se mobilisent le plus souvent de façon conflictuelle avec les autorités publiques. » En l'occurrence, sur GINGKO (et probablement sur d'autres territoires ayant suivi une dynamique similaire), le degré de conflictualité avec la collectivité apparaît relativement faible si on le compare avec la conflictualité qui peut être observée sur des territoires où des collectifs *opposés* à la tarification incitative se sont constitués, comme sur BOULEAU. L'association favorable à la tarification incitative sur GINGKO se perçoit comme « une association assez militante, pour essayer de pousser les élus à prendre les décisions » : un tel positionnement peut engendrer des tensions et mécontentements quand les décisions prises par les élus ne sont pas jugées à la hauteur, ce qui constitue une forme quelque peu atténuée de conflictualité.

## 10.2. Les motivations des élus

### 10.2.1. Éléments de cadrage

- **Motivations recherchées**

Les motivations des élus en faveur de la tarification incitative peuvent être identifiées à partir du témoignage des agents et élus des collectivités qui ont mis en place la tarification incitative ou qui ont pour projet de la mettre en place, mais aussi à partir des témoignages des collectivités « hésitantes » ou « à l'étude » (celles-ci étant susceptibles de mentionner à la fois des motivations en faveur et en défaveur de la tarification incitative).

Les motivations des élus en défaveur de la tarification incitative, quant à elles, peuvent être identifiées à partir du témoignage des agents et élus des collectivités qui sont « en refus » par rapport à la tarification incitative mais aussi de celles qui sont « hésitantes » ou « à l'étude » (pour la même raison que précédemment). Des collectivités ayant mis en place la tarification incitative ou ayant aussi pour projet de le faire peuvent également donner des indications de ce qui freine potentiellement des élus, mais il convient alors de distinguer ce qui relève d'éléments rédhibitoires de ce qui relève de réserves apportées sur un système jugé favorablement dans l'ensemble. Les réserves ne remettant pas en cause l'opportunité de la tarification incitative, elles sont principalement traitées dans l'étude des aspects techniques de la tarification incitative (cf. partie 0).

Enfin, des motivations plus précises des élus par rapport à la tarification incitative lorsque celle-ci est prévue ou en place peuvent être recherchées au niveau de deux éléments fondamentaux qui différencient les tarifications incitatives entre elles : au niveau du type de financement (choix entre la TEOM incitative et la redevance incitative) et au niveau des critères de la part variable (volume du bac, nombre de levées, poids, taxe au sac, etc.).

- **Identification de différents ordres de motivations**

Certaines motivations en lien avec la tarification incitative peuvent être d'ordre général, c'est-à-dire sans lien marqué avec des enjeux territoriaux spécifiques. Le cas échéant, ces motivations peuvent concerner le principe de la tarification incitative en tant que telle, auxquelles cas elles peuvent être considérées comme étant rattachées à des *principes*. Elles peuvent aussi être plus concrètes et concerner les effets escomptés largement connus de la tarification incitative dans le cas de motivations favorables (réduction des quantités de déchets, maîtrise des coûts, optimisation du service, etc.) ou ses effets négatifs parmi les plus redoutés en cas de motivations défavorables (crainte de dépôts sauvages, dégradation de la qualité du tri, etc.).

D'autres motivations peuvent être plus spécifiques à la collectivité et être liées à des espoirs ou au contraire à des craintes en rapport avec des caractéristiques particulières ou des approches qui se retrouvent peu sur d'autres territoires. La frontière entre ce qui peut être considéré comme « général » et comme « spécifique » est bien sûr sujette à discussion. En outre, des motivations au premier abord générales peuvent masquer des motivations spécifiques (par exemple, la motivation générale de réduire les déchets peut masquer la motivation spécifique de limiter le recours à des exutoires de traitement arrivant en fin de vie).

Enfin, les motivations liées à la tarification incitative peuvent se rattacher à un contexte spécifique : enjeux de court terme, calendrier politique, opportunités qui se présentent, etc. Le cas échéant, ces motivations peuvent être intrinsèquement liées au contexte dans lequel la tarification incitative a été mise à l'agenda. En ce sens, selon [KINGDON \(1983\)](#), la mise à l'agenda s'opère au moment où se présente une *fenêtre d'opportunité*, c'est-à-dire lorsqu'« un problème est reconnu, [qu']une solution est développée et disponible au sein de la communauté des politiques publiques, [qu']un changement politique en fait le moment adéquat pour un changement de politique et [que] les contraintes potentielles ne sont pas trop fortes »<sup>84</sup>. Mais il est aussi possible que la mise à l'agenda soit antérieure à la survenue des motivations contextuelles déterminantes.

---

<sup>83</sup> Ibid, P.51.

<sup>84</sup> Cité dans [HASSENTEUFEL, 2010](#). P.53.



En résumé, comme l'illustre la pyramide ci-dessous, 4 ordres de motivations peuvent être distingués à partir de leur degré d'universalité ou de particularité. Différents ordres de motivations sont susceptibles de se conjuguer au sein d'une même collectivité pour aboutir à une décision.

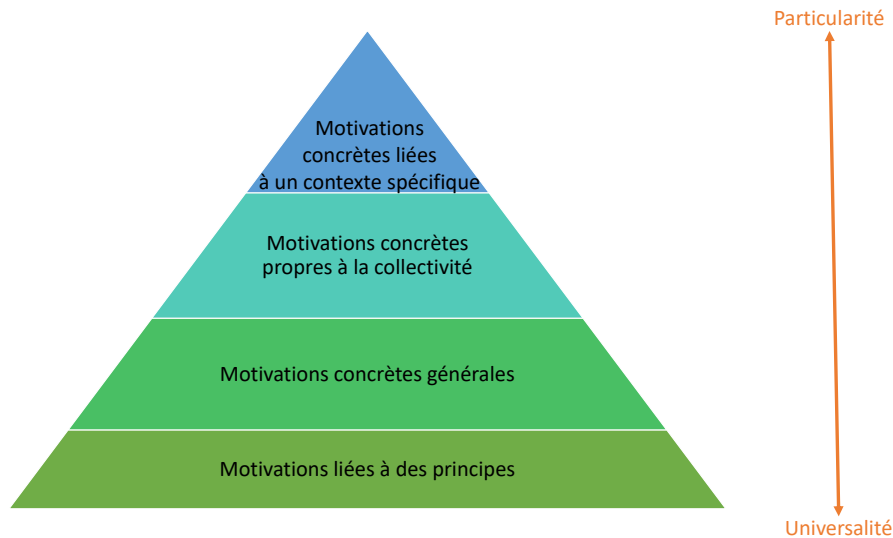


Figure 20. Ordres de motivations des élus en faveur de la tarification incitative en fonction du degré d'universalité ou de particularité des motivations.

### 10.2.2. Motivations des élus en faveur de la tarification incitative

- **Principe d'équité et principe pollueur-payeur**

La mise en place de la tarification incitative peut être liée à des principes et valeurs. EPICEA mentionne ainsi une volonté politique qui est une « *volonté d'équité* ». L'enquête fait référence au fait qu'une tarification non incitative consistait dans les grandes lignes à facturer les usagers « *en fonction de là où on habite, et en fonction de la taille de sa maison* ». Comme nous le verrons plus loin, l'équité sociale de la tarification incitative est parfois remise en cause. Mais les élus et agents ont des visions divergentes sur ce point et certains semblent considérer que la tarification incitative, en faisant payer chacun selon la quantité de déchets produite et non selon des critères décorrélés de cette production, est avant tout porteuse d'équité.

Un autre principe en jeu dans la tarification incitative est le principe pollueur-payeur. Ce principe, très présent dans les esprits et les argumentaires des collectivités en Suisse (l'idée de « *taxe causale* » fait directement référence à ce principe), semble faire l'objet d'une appropriation moins unanime en France lorsqu'il est question de tarification incitative. Certains acteurs y font toutefois référence de façon positive, comme l'association favorable à la tarification incitative sur GINKO ou le directeur adjoint d'ACACIA pour qui la tarification incitative est « *un système qui est vertueux pour l'environnement, qui peut être vertueux parce que ça met en place le principe pollueur-payeur.* »

D'autres acteurs ont une vision plus nuancée ou critique du principe pollueur-payeur et de son applicabilité à la tarification incitative, notamment les opposants, qui sont enclins à remonter la chaîne de production des déchets pour argumenter que les « *pollueurs* » ne sont pas les usagers du service. La directrice de SORBIER trouve ainsi « *bizarre* » la formule de pollueur-payeur et son président juge que « *même s'ils [les gens] mettent beaucoup de plastique ce n'est pas de leur fait, c'est que dans les supermarchés il y a beaucoup de plastiques et l'administré n'est pas le seul responsable* ». Le collectif opposé à la tarification incitative sur GINGKO avance une idée semblable avec plus de virulence : « *Ils veulent absolument nous faire payer, avec le principe que c'est le pollueur-payeur. Mais ce n'est pas nous les pollueurs. Qui est le pollueur ? C'est nous ou c'est Danone ?* ».

La Charte de l'environnement de 2004 (texte adossé à la Constitution) fait indirectement référence au principe pollueur-payeur en disposant dans son article 4 que « *toute personne doit contribuer à la réparation des dommages qu'elle cause à l'environnement, dans les conditions définies par la loi* »<sup>85</sup>. Le principe pollueur-payeur est défini plus explicitement par l'article L110-1 du Code de l'Environnement, qui fait un usage littéral de l'expression « *pollueur-payeur* » et définit ce principe par le fait que « *les frais résultants des mesures de prévention, de réduction de la pollution et de lutte contre celle-ci doivent être supportés par le pollueur* ». Cette définition est suffisamment floue pour permettre différentes interprétations du principe pollueur-pollueur de manière générale et dans le domaine de la gestion des déchets ménagers en particulier :

<sup>85</sup> Disponible en ligne : <https://www.legifrance.gouv.fr/Droit-francais/Constitution/Charte-de-l-environnement-de-2004>.

- Le « pollueur » n’est pas défini. Dès lors, les acteurs favorables à la tarification incitative peuvent justifier que les pollueurs sont les usagers en tant que consommateurs, tandis que les opposants peuvent arguer que les pollueurs sont les entreprises qui ont produit les biens de consommation devenus des déchets ou celles qui les ont distribués. Différents arguments sont susceptibles d’être mobilisés pour justifier l’une ou l’autre approche, comme la possibilité ou la difficulté de tendre vers un mode de vie « zéro déchet » (celles-ci pouvant être jugées variables selon les lieux d’habitation), le pouvoir des consommateurs sur les pratiques des entreprises, le fait qu’une contribution des entreprises existe déjà à travers les filières à Responsabilité Élargie du Producteur (REP), l’idée que la tarification incitative permet surtout de corriger les comportements des « mauvais trieurs » (plus pollueurs que les autres), etc.
- L’applicabilité du principe pollueur-payeur à la gestion des déchets semble acquise : la première directive européenne faisant référence au principe pollueur-payeur est d’ailleurs la directive-cadre de 1975 sur les déchets (DE SABRAN-PONTEVES, 2007), qui a été mise à jour en 2008 en conservant ce principe<sup>86</sup>. Le fonctionnement des filières REP semble un bon exemple de l’application du principe pollueur-payeur à la gestion des déchets. En revanche, son applicabilité à la facturation d’un service public jugé essentiel pour des raisons de salubrité publique peut être sujette à discussions. La vision de la façon dont s’opère le principe pollueur-payeur peut jouer sur les interprétations : le principe pollueur-payeur consiste-t-il ici seulement à assumer le coût de prévention des nuisances qu’engendreraient les déchets s’ils n’étaient pas éliminés (finissant alors en dépôts sauvages) ou peut-il aussi prendre en compte les nuisances que les déchets engendrent justement à travers leur élimination (externalités négatives de la gestion des déchets) ? En outre, pourquoi ne pas élargir le référentiel et considérer le système productif dans son ensemble pour additionner les impacts environnementaux des « futurs déchets » que sont les produits sur l’ensemble de leur cycle de vie, là où se focaliser sur les déchets revient à ne prendre en compte que la fin du cycle de vie ?
- La définition du principe pollueur-payeur ne fait pas référence à la proportionnalité du tarif à la « pollution » engendrée, comme c’est le cas avec la tarification incitative. En outre, la directive-cadre de 1975 a posé le principe selon lequel le coût d’élimination des déchets doit être assumé par les « producteurs » ou les « détenteurs » des déchets et cela a été interprété comme une obligation faite à ces producteurs ou détenteurs (DE SABRAN-PONTEVES, 2007), mais sans mention de proportionnalité. Dès lors, il est possible de justifier que seule la tarification incitative reflète le principe pollueur-payeur à travers sa part variable (proportionnelle), tout comme il est possible de justifier qu’une tarification non incitative n’est pas contradictoire avec le principe pollueur-payeur dans la mesure où les usagers sont collectivement contributeurs.

Dès lors, considérer que la tarification incitative permet de respecter le principe pollueur-payeur nécessite plusieurs présupposés, représentés dans le schéma ci-après. Il faut pour cela considérer que le principe pollueur-payeur peut être appliqué à la facturation d’un service public jugé essentiel, que le consommateur peut être considéré comme un « pollueur » et que seule une proportionnalité de la participation financière à hauteur de la « pollution » permet de respecter ce principe.

En fonction des valeurs et idées des élus (politiques, éthiques, philosophiques...), la capacité du principe pollueur-payeur à engendrer ou conforter une motivation en faveur de la tarification incitative sera donc variable. Les présupposés en jeu font en effet appel à des considérations sur les services publics, sur le partage des responsabilités en termes de prévention et traitement des nuisances causées à l’environnement et sur l’équité et la solidarité.

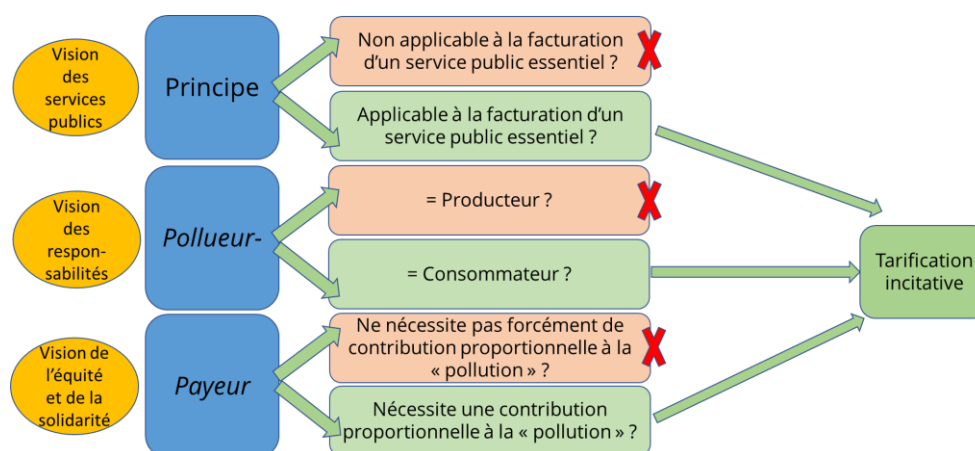


Figure 21. Les différentes visions possibles de l’applicabilité du principe pollueur-payeur à la facturation de la gestion des déchets et les conséquences pour la tarification incitative.

<sup>86</sup> Directive 2008/98/CE du Parlement européen et du Conseil du 19 novembre 2008 relative aux déchets et abrogeant certaines directives. Journal officiel de l’Union européenne. Disponible en ligne : <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/HTML/?uri=CELEX:32008L0098>.

- **Les motivations concrètes liées aux effets généraux connus de la tarification incitative**

Les motivations concrètes d'ordre général sont celles qui sont liées aux effets escomptés de la tarification incitative plutôt qu'à son principe en tant que tel. Les collectivités qui optent pour la tarification incitative attendent ainsi des effets sur les comportements des usagers en termes de maîtrise de la production de déchets et de respect des consignes de tri. Comme le résumait AULNE, « *on veut que les gens produisent moins et trient mieux* ». Cela est d'ailleurs au fondement de l'expression *tarification incitative* : l'adjectif « incitatif » renvoie à des aspects escomptés concrets, contrairement à l'expression « *taxe causale* » (employée en Suisse) qui renvoie à des principes.

Ces effets de la tarification incitative sur les comportements des ménages sont censés avoir des répercussions positives sur l'environnement : EPICEA évoque une « *philosophie* » des élus qui concerne « *l'environnement, principalement* ». Mais les effets escomptés de la tarification incitative concernent aussi l'optimisation du service public de prévention et gestion des déchets et la maîtrise des coûts (CHARME, EPICEA, PLATANE, TILLEUL).

Les motivations d'ordre environnemental tout comme les motivations d'ordre financier semblent largement partagées par les collectivités qui ont des projets liés à la tarification incitative, comme l'a montré une étude récente de l'ADEME centrée sur les collectivités produisant le moins de déchets en France (dont la grande majorité avaient mis en place la tarification incitative).<sup>87</sup>

- **Les motivations concrètes propres à chaque collectivité : effets escomptés, enjeux stratégiques et volontés d'expérimenter**

Les élus peuvent avoir des motivations propres à leur territoire vis-à-vis de la tarification incitative. Certaines de ces motivations peuvent concerner les enjeux autour de la réduction des déchets espérée grâce à la tarification incitative. C'est le cas, par exemple, lorsque la réduction des déchets est vue comme un moyen de limiter le recours à des exutoires de traitement jugés problématiques (au-delà de la motivation générale de réduire ou maîtriser les coûts de traitement).

Ainsi, sur CHARME, il existe des problématiques de disponibilité foncière et d'acceptabilité pour les nouvelles installations de traitement (y compris les déchèteries), ce qui fait de la réduction des déchets une orientation stratégique pour la collectivité : « *Même si aujourd'hui on est sur un niveau de production des déchets qui est un peu inférieur à la moyenne nationale, par habitant... Si vous commencez à multiplier sur X années, vous arrivez tout de suite à des montants à collecter, à traiter, à valoriser, avec derrière des contraintes de moyens, des contraintes sur les déchèteries... On n'a pas de foncier, le foncier devient extrêmement coûteux, non seulement coûteux mais rare, même si on pouvait le payer encore faudrait-il le trouver. L'acceptabilité de nouvelles installations que ce soit de type déchèteries ou usines ou centres de tri c'est donc la... une des solutions en tous cas c'est aussi la réduction des déchets à la source quoi.* »

Les motivations concrètes peuvent aussi être propres à la collectivité dans le sens où elles sont mises en perspective avec les caractéristiques de la population. Par exemple, sur ACACIA, l'enjeu de réduire les coûts est associé au niveau de vie des habitants : « *on n'est pas sur des populations riches, on va dire, donc si on peut limiter la pression fiscale, limiter la hausse de la pression fiscale, globalement y aura un positionnement favorable* ».

Ces motivations peuvent être liées à la politique déchets plus globale de la collectivité, comme sur EPICEA où la tarification incitative est vue comme un élément d'une politique plus large, le président s'étant demandé comment aller « *plus loin* » en termes de performances. « *La tarification, n'était pas en soi une politique* », précise le directeur. Le vice-président de MELEZE, quant à lui, voit la tarification incitative comme la « *cerise le gâteau* » par rapport à d'autres mesures mises en place. Sa chargée de mission met l'accent sur les mesures d'accompagnement (soutien au compostage, collecte séparée des biodéchets, facilité d'accès accrue aux déchèteries...) et considère que la tarification incitative « *arrive à la fin* » par rapport à ces mesures. Une telle vision contraste fortement avec la théorie économique abordée dans le cadre du volet 2 (cf. partie 0), où les élasticités-prix sont vues comme un facteur préalable voire exclusif des changements de comportement. Cela confirme que le principe de la tarification incitative tel qu'il est apparu aux Etats-Unis dans les années 1990 est basé sur des justifications qui apparaissent aujourd'hui dépassées au regard de la manière dont les collectivités situent la tarification incitative en pratique dans leur stratégie.

Lorsque la tarification incitative s'inscrit dans une politique ou une stratégie plus large, celle-ci peut être formalisée à travers un schéma directeur, comme sur MELEZE où le vice-président vu comme « *très motivé* » a établi une stratégie à horizon 2030 fixant comme objectifs une réduction de 50 % des OMR et l'atteinte de deux tiers de déchets recyclés. Elle peut aussi résulter du choix d'un scénario privilégié parmi d'autres sur une question spécifique, comme sur PLATANE où trois solutions étaient à l'étude pour la gestion des biodéchets : « *soit la collecte sélective des biodéchets, soit la méthanisation, soit un TMB* ». Selon

---

<sup>87</sup> ADEME, 2020.

la présidente, le directeur de l'époque qui faisait partie du réseau Compostplus et se sentait « précurseur » a dit : « vous, les élus, je vous propose 3 solutions, mais je pense qu'il faut se diriger vers les biodéchets, la collecte séparée des biodéchets et redevance incitative, pour baisser l'apport des déchets des particuliers ». Il a ainsi poussé les élus vers le choix de la redevance incitative alors que la question concernait au départ les biodéchets.

Les motivations peuvent également être associées à la mise en place de la tarification incitative en tant que telle. Il peut s'agir de se montrer exemplaire par rapport à la réglementation (comme nous l'avons vu plus haut avec l'analyse du rôle de la réglementation dans la mise à l'agenda), mais le souhait de se montrer précurseur ou innovant en instaurant cette mesure spécifique peut aussi constituer une motivation en ce soi. Dans ce sens, CADIOU (2009) évoque le fait que la délégation de compétences toujours plus importante aux gouvernements locaux pousse de plus en plus les élus des territoires à « se légitimer par l'action publique »<sup>88</sup>. Comme le résume PINSON (2010), dans cette analyse, « le registre de la défense d'un statu quo local et de la gestion en "bon père de famille" ne peut plus à lui seul assurer la légitimation de l' élu. Celui-ci doit se mettre en scène en manager, animateur de réseaux et représentant d'un territoire compétitif et ouvert sur le global ».

La tarification incitative étant généralement considérée comme une mesure innovante, sa mise en place peut donc renforcer la « légitimation » des élus qui la mettent en place, ce qui est susceptible de faire partie des motivations de ceux-ci. Ce facteur semble avoir joué sur PRUNIER où, selon le responsable du service déchets, le président avait une « volonté d'avoir une expérimentation sur son territoire ». Dans cet exemple, ce qui est mis en avant n'est pas tant une motivation liée aux effets escomptés de la tarification incitative qu'une volonté de se lancer dans une démarche innovante sur la tarification du SPPGD. Le responsable du service précise d'ailleurs que le président avait cette volonté « sans avoir forcément regardé l'état des lieux » effectué (« il n'avait pas forcément regardé si ça n'allait pas financièrement, si ça n'allait pas au niveau des tonnages... »).

Les différents types de motivations concrètes propres aux territoires que nous avons évoquées sont représentées dans le schéma ci-après. Ce schéma s'appuie uniquement sur le témoignage des collectivités enquêtées et n'a pas vocation à être exhaustif : d'autres motivations concrètes peuvent exister en fonction des spécificités de chaque territoire.

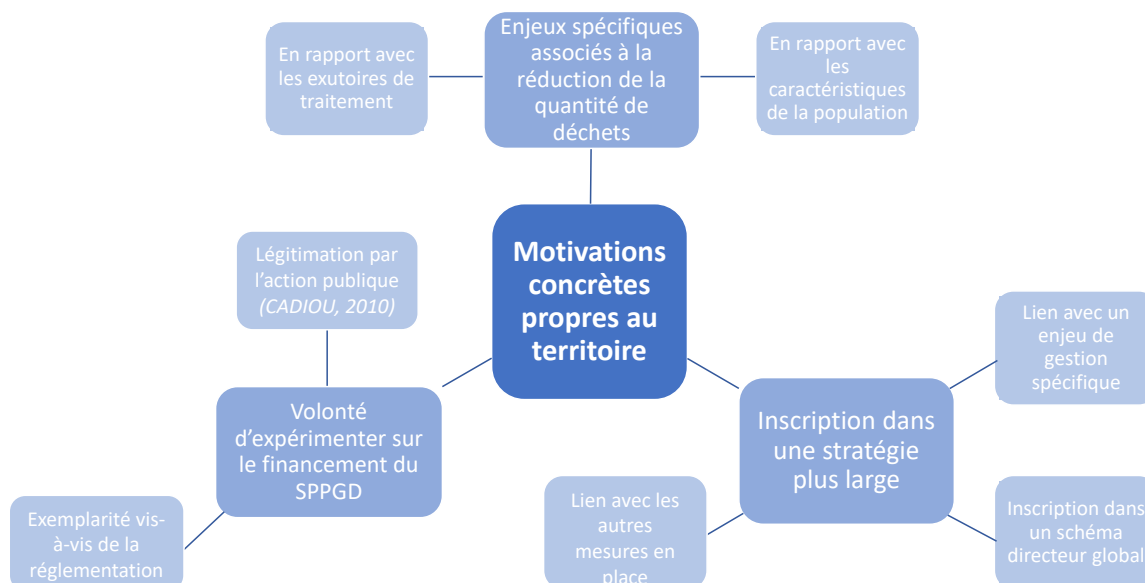


Figure 22. Différents types de motivations concrètes propres aux collectivités vis-à-vis de la mise en place de la tarification incitative.

- **Les « fenêtres d'opportunité » favorables à la mise en place de la tarification incitative**

Selon KINGDON (1990), une « fenêtre d'opportunité » se présente dans les politiques publiques lorsque trois « courants » qui se développaient de façon autonome se trouvent alignés : le courant des « problèmes » (*problem stream*), celui des « solutions » (*policy stream*) et celui de « la politique » (*political stream*)<sup>89</sup>. Il ne s'agit pas d'un modèle déterministe mais probabiliste, permettant de comprendre à quel moment « une proposition a de fortes chances de passer de l'agenda gouvernemental à l'agenda décisionnel » (RAVINET, 2006).

L'applicabilité de ce modèle à la tarification incitative souffre sans doute de limites, notamment parce que la politisation de l'enjeu de la tarification incitative est variable selon les territoires et que le courant de « la politique » peut ainsi, dans certains

<sup>88</sup> Cité dans PINSON, 2010.

<sup>89</sup> Résumé dans RAVINET, 2006 (PP. 2018-2019) et dans HASSENTEUFEL, 2010 (PP.52-53).

cas, ne jouer qu'un rôle mineur dans l'apparition d'une fenêtre d'opportunité. Toutefois, ce modèle permet de comprendre en quoi les motivations en faveur de la mise en place de la tarification incitative sont souvent indissociables du contexte spécifique de la collectivité au moment où la décision est prise.

Ainsi, selon KINGDON (1990), trois mécanismes permettent de fixer l'attention des autorités publiques dans le *problem stream* (courant des « problèmes ») : les indicateurs, les événements marquants et les résultats d'évaluations. Dans le cas de la tarification incitative, les indicateurs peuvent jouer un rôle dans l'apparition de fenêtres d'opportunité : lorsque des objectifs nationaux concernant les déchets sont définis par la réglementation et repris par l'ADEME qui propose aux collectivités de s'engager à les atteindre, les élus des intercommunalités peuvent être poussés à se demander comment atteindre de meilleurs indicateurs et à envisager la tarification incitative pour y parvenir. Par exemple, sur AULNE, la volonté du président d'accroître les performances de la collectivité est mise en perspective avec le fait qu'« en 2009, notre syndicat a signé un contrat pour la prévention avec l'Ademe, pour baisser la production de 7 % sur 5 ans ».

Toujours dans le *problem stream*, les événements marquants peuvent également fixer l'attention des autorités publiques. Par exemple, le fait que les collectivités voisines développent la tarification incitative peut être considéré comme un « événement marquant », notamment lorsque cela crée un problème de tourisme des déchets au détriment de la collectivité, appelant une réponse de sa part. Le tourisme des déchets subi est ainsi selon HETRE une raison qui peut pousser des collectivités comme elle à adopter la tarification incitative.

Dans le *policy stream* (courant des « solutions »), certains facteurs autour des « solutions d'action publique disponibles et qui sont susceptibles d'être adoptées » (HASSENTEUFEL, 2010) peuvent aussi être vus comme favorables à l'apparition d'une « fenêtre d'opportunité ». Ainsi, plusieurs collectivités évoquent les aides de l'ADEME pour le lancement des études sur la tarification incitative, comme PRUNIER pour qui « l'idée de la redevance incitative avait été lancée dès 2009 avec des études préliminaires en lien avec des subventions de l'ADEME qui étaient fortement intéressantes. » Ces aides peuvent avoir été déterminantes : pour PLATANE, « si on en est arrivé là aussi, c'est parce qu'on a eu des aides de l'ADEME »

Comme l'explique RAVINET (2006), les « solutions » du modèle de KINGDON (1990) « ne sont pas initialement pensées pour résoudre des problèmes ; elles "flottent" à la recherche de problèmes auxquels venir s'accrocher ou d'événements qui les rendent soudain plus visibles ». Les solutions peuvent ainsi se présenter indépendamment des problèmes, comme c'est le cas pour les collectivités qui ont signé un programme TZDZG avec l'ADEME et se sont engagées par la même occasion à lancer une étude sur la tarification incitative car cela faisait partie de leur cahier des charges. Par exemple, l'élu référent d'ERABLE introduit le contexte de lancement de l'étude sur la tarification incitative en évoquant le programme TZDZG mais la responsable du service précise qu'« on ne la fait pas [l'étude] que parce qu'on s'est engagé à la faire. Il y a quand même aussi de la part d'un certain nombre d'élus du territoire, des questionnements sur la tarification incitative. »

Enfin, le *political stream* (courant de « la politique ») du modèle de KINGDON (1990) comprend 4 éléments : l'opinion publique ; les forces politiques et la politique électorale ; le pouvoir exécutif et l'administration ; la négociation collective et les actions des groupes de pression (HASSENTEUFEL, 2010 ; RAVINET, 2006). Ce courant est sans doute plus à même de s'appliquer au niveau des politiques nationales mais peut aussi s'appliquer aux politiques locales, par exemple à travers les cas de mise à l'agenda de la tarification incitative par les usagers et associations (pouvant refléter « l'opinion publique » et « la négociation collective ») et les contextes d'élections municipales où la gestion des déchets est susceptible d'être débattue, notamment lorsqu'il existe des enjeux spécifiques autour des installations de traitement (GINGKO).

En outre, les politiques nationales autour de la tarification incitative peuvent contribuer à faire apparaître des fenêtres d'opportunité pour la tarification incitative, comme nous l'avons vu avec l'effet de la loi Grenelle I sur certaines collectivités pour EPICEA. Le contexte politique dans son ensemble peut être jugé rétrospectivement favorable, avec des remarques comme « on sortait du Grenelle » (PRUNIER). Au-delà de la réglementation et des orientations données, les changements dans le gouvernement et l'administration peuvent aussi créer des contextes plus ou moins propices à l'apparition de fenêtres d'opportunité : PLATANE évoque ainsi une ministre « qui quand même a fait beaucoup pendant le moment où nous on mettait ça en place ».

Les « motivations concrètes propres à chaque collectivité » analysées plus haut peuvent être relativement fixes au cours du temps ou bien se faire plus prégnantes dans un contexte donné, auquel cas elles peuvent contribuer à l'apparition d'une « fenêtre d'opportunité ». C'est le cas, par exemple, lorsque des élus ont une prise de conscience soudaine que des exutoires de traitement des déchets arrivent en fin de vie (*problem stream*), lorsque la collectivité élabore un schéma directeur de gestion des déchets (*policy stream*) ou encore lorsque l'enjeu des déchets est une thématique mise en avant dans le cadre d'une campagne électorale (*political stream*). Les trois « courants » peuvent ainsi se nourrir d'éléments structurels rendus conjoncturels.

Le schéma suivant récapitule la manière dont le modèle de la fenêtre d'opportunité de KINGDON (1990) peut être appliqué à la tarification incitative. Ce schéma n'a pas vocation à être exhaustif ou à proposer un cadre d'analyse systématique à l'apparition de « fenêtres d'opportunité » favorables à la mise en place de la tarification incitative, mais donne des exemples de contribution d'éléments contextuels à l'apparition de ces « fenêtres d'opportunité ».

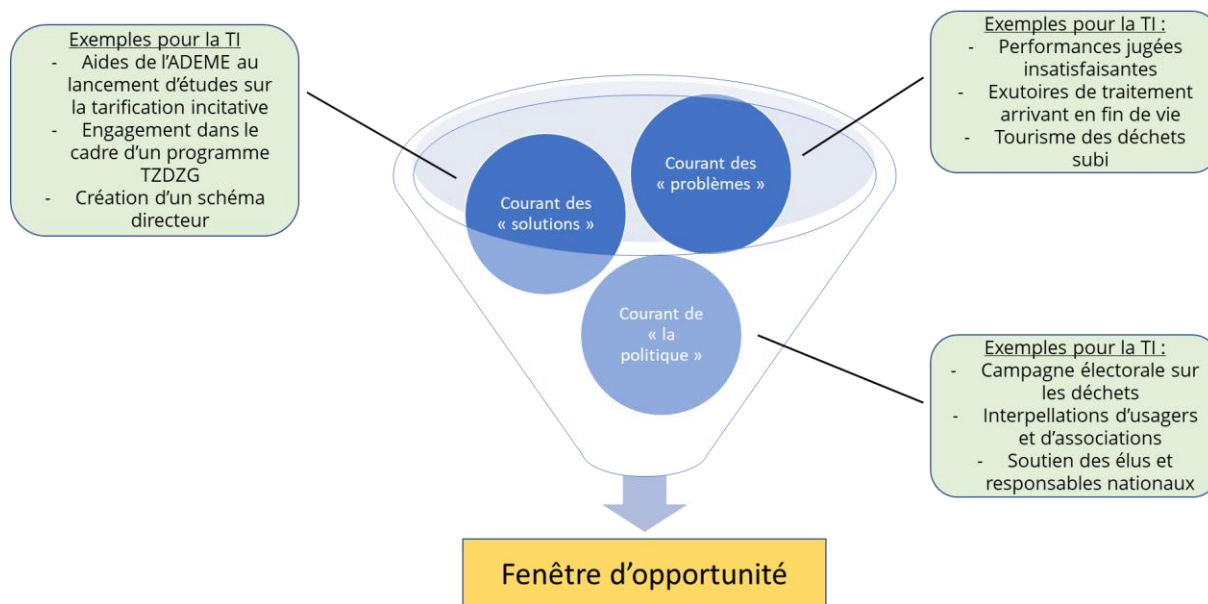


Figure 23. Tentative d'application du modèle de la fenêtre d'opportunité de KINGDON (1990) à la tarification incitative (TI) : recherche d'éléments conjoncturels favorables dans les différents « courants ».

### 10.2.3. Motivations des élus en défaveur la tarification incitative

- **Panorama des motivations observées**

Sur les 18 collectivités françaises étudiées, 4 sont « en refus » par rapport à la tarification incitative. Sur deux d'entre elles, à savoir TILLEUL et SORBIER, l' élu référent a été interrogé, ce qui fournit de bons exemples de positionnements d'élus en défaveur de la tarification incitative. Les deux autres cas sont plus limités par rapport à l'analyse des motivations des élus : sur GINGKO, ces motivations ne sont connues qu'à travers le prisme de l'association qui a été interrogée, tandis que sur PIN, la personne interrogée est une technicienne qui n'a qu'une vision partielle de l'historique (ce n'est pas elle qui avait suivi l'étude sur la tarification incitative).

Une raison qui peut pousser les élus à ne pas opter pour la tarification incitative est qu'ils remettent en cause son efficacité, pour différentes raisons possibles. Les motivations en défaveur de la tarification incitative peuvent aussi correspondre à des sujets de préoccupation associés à sa mise en place, quelle que soit son efficacité. Enfin, il peut exister des facteurs d'inertie structurels ou conjoncturels qui, indépendamment de la perception de la tarification incitative et de ses effets, conduisent les élus à choisir de ne pas la mettre en place.

- **Remise en cause de l'efficacité de la tarification incitative**

Sur les deux cas de collectivités où un élu référent défavorable à la tarification incitative a témoigné, l'efficacité de la tarification incitative est remise en cause et cette remise en cause fait partie de l'argumentaire contre la tarification incitative.

La remise en cause de l'efficacité de la tarification incitative peut se situer à différentes étapes de la chaîne logique selon laquelle la tarification incitative est efficace, comme l'illustre le schéma ci-après. Ce schéma est basé sur l'exemple de TILLEUL dont le président, en une tirade, a remis en cause l'efficacité de la tarification incitative aux 4 niveaux identifiés de cette « chaîne ». En effet, pour estimer que la tarification incitative est efficace, nous pouvons faire 4 hypothèses consécutives susceptibles de faire l'objet d'autant de contre-arguments de la part des opposants :

- **1<sup>ère</sup> hypothèse : La tarification incitative entraînerait des changements de comportement de la part des ménages.** C'est là le cœur de l'idée d'incitativité. Les constats de réductions d'OMR et d'augmentation du tri sur les collectivités ayant mis en place la tarification incitative tendent à valider cette hypothèse, mais celle-ci n'en est pas moins remise en cause par certains opposants. Ainsi, le président de TILLEUL pointe l'incapacité qu'aurait selon lui la tarification incitative à avoir un impact sur les habitudes de consommation des ménages : « *Mais ils sont partis où les déchets ? Les gens se sont mis à moins consommer ? C'est faux, allez voir le directeur d'Intermarché, il n'a pas baissé son chiffre et il n'a pas vendu plus de produits en vrac qu'avant.* »
- **2<sup>ème</sup> hypothèse : Les changements de comportement se traduiraient par de meilleures performances atteintes par la collectivité,** ces meilleures performances pouvant concerner la réduction de la quantité des déchets ou le tri. Cette hypothèse est également remise en cause par le président de TILLEUL, qui évoque d'autres manières d'évaluer les performances : « *Et puis, ce que je demande et n'obtiens jamais de la part des collectivités qui font de*

*l'incitatif, c'est additionner le refus de tri, le tout venant de déchèterie, incinérable ou enfouissable, et le résiduel : vous faites l'addition et vous allez voir qu'il ne faut pas parler uniquement du résiduel "elles ont baissé mes OMR" ». Le président de SORBIER, quant à lui, évoque le fait que les performances de tri de son territoire (en tonnages collectés par habitant) sont meilleures que celles de certaines collectivités ayant mis en place la tarification incitative (mais il reconnaît que la production d'OMR est toutefois plus élevée).*

- **3<sup>ème</sup> hypothèse : Grâce aux meilleures performances, le service de collecte pourrait être optimisé.** Il s'agit là d'une conséquence souvent attendue de la tarification incitative, bien que n'étant pas la seule voie par laquelle la tarification est censée se montrer efficace (la réduction des tonnages à traiter semble tout aussi importante). Cette opportunité d'optimisation est remise en cause par le président de TILLEUL, qui évoque un facteur bloquant lié aux tournées de collecte : *« Et on augmente les rotations de bennes, alors que notre camion de collecte hebdomadaire en porte à porte, il la fait la tournée de toutes façons, qu'il collecte plus ou moins, c'est un coût fixe, on pourrait s'amortir. »*
- **4<sup>ème</sup> hypothèse : L'optimisation du service de collecte (et plus globalement de la gestion) serait vertueuse pour l'environnement.** Il semble normal d'ajouter cette hypothèse étant donné que les impacts finaux attendus de la tarification incitative concernent notamment l'environnement. Cette hypothèse est aussi remise en cause par le président de TILLEUL, qui évoque les impacts d'un recours accru aux déchèteries en cas de tarification incitative : *« En fait on voit défiler en déchèterie des gens qui pensent que c'est mieux, mais ça veut dire du déplacement individuel de poubelles, et même si on leur dit que c'est pas l'endroit, une fois sur place, ils mettent au tout venant : on génère du déplacement individuel, on engorge les déchèteries, c'est l'inverse de ce qu'il faut faire »*. Dans le même ordre d'idées, le président de SORBIER perçoit un impact négatif de l'apport de déchets verts en déchèteries par les ménages, mettant l'accent sur la dimension sociale de cet impact : *« regardez le nombre de kilomètres et l'impact sur le budget des personnes, des familles, qui peuvent être fragilisées »*.

Ces contre-arguments pourraient à leur tour être remis en cause, par exemple en arguant qu'ils se concentrent sur une partie spécifique du problème, que les constats sur lesquels ils s'appuient sont variables selon les territoires, ou encore qu'ils ne permettent pas de réfuter le constat global de la réduction des OMR grâce à la tarification incitative au niveau national. Il ne s'agit pas ici de trancher sur la validité de différentes hypothèses potentiellement contradictoires, mais d'observer que la logique qui sous-tend le principe de la tarification incitative est parfois réfutée par ses opposants en s'appuyant sur des chiffres et des raisonnements logiques.

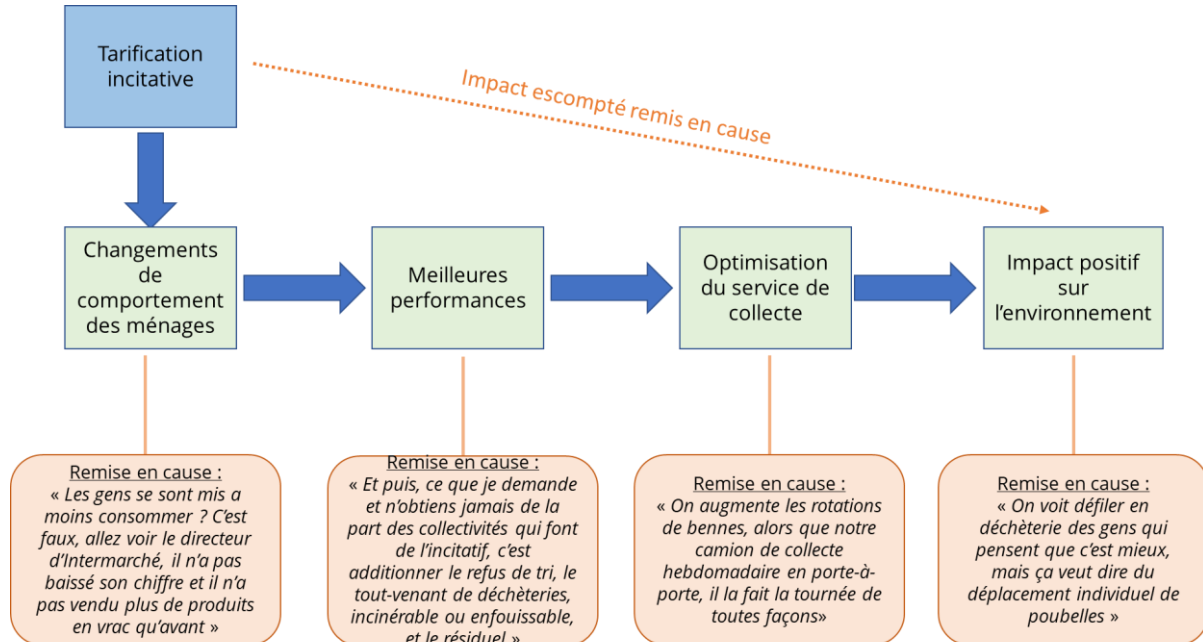


Figure 24. Remise en cause de l'efficacité de la tarification incitative à différents niveaux dans le discours du président de TILLEUL.

- **Les sujets de préoccupation susceptibles d'entraîner un refus**

Les sujets de préoccupation des élus susceptibles de faire partie des motivations de refus sont à distinguer des contre-arguments visant à réfuter ou nuancer l'efficacité de la tarification incitative. En effet, par hypothèse, ces sujets de préoccupation concernent non pas les effets positifs attendus de la tarification incitative, mais plutôt des effets négatifs (y compris des externalités non souhaitées) ou des considérations sur les moyens nécessaires, la mise en œuvre du dispositif, son fonctionnement au quotidien ou encore la gestion de ses impacts.

Ainsi, selon le syndicat de traitement ACACIA, qui a une vision sur les différents contextes de ses collectivités adhérentes, les principales questions que se posent les élus ont trait au coût de mise en place de la tarification incitative (avec un enjeu de « rééquilibrage » du budget) et au risque de dépôts sauvages. La « complexité » du système à mettre en place est également identifiée par ACACIA comme l'un des facteurs ayant amené HETRE à vouloir de plus amples études. Les enquêtés d'HETRE, quant à eux, évoquent trois points faisant l'objet de débats récurrents parmi les élus du territoire : les aspects financiers, les dépôts sauvages et la réorganisation à mettre en place. Leur estimation des principaux sujets de préoccupation va donc dans le même sens qu'ACACIA. Les aspects financiers et la crainte de dépôts sauvages sont également souvent cités comme point d'attention dans la littérature internationale sur la tarification incitative (cf. partie 4).

Ces mêmes éléments constituent des facteurs de refus de la tarification incitative sur certains territoires. Ainsi, sur PIN comme sur SORBIER, les investissements à réaliser sont mentionnés comme des éléments ayant conduit la collectivité à ne pas opter pour la tarification incitative. Au-delà du choix mettre en place ou non la tarification incitative, la question des coûts semble être un sujet d'attention majeur pour les collectivités qui se lancent dans des études sur le sujet. A titre d'exemple, sur CHARME, un enjeu de l'expérimentation qui a été menée était de « voir les conséquences financières tant pour les usagers que pour la métropole ».

Le cas de SORBIER fournit un panorama intéressant (quoique non exhaustif) des raisons qui peuvent pousser les élus à faire le choix de ne pas passer en tarification incitative. En effet, dans une délibération de cette collectivité faisant part du choix de ne pas mettre en place la tarification incitative, 14 raisons de refus sont listées. Comme le montre le schéma ci-dessous, plus de la moitié de ces motivations concernent des aspects économiques ou financiers (et 4 d'entre elles sont les premières de la liste, le coût des investissements venant en tête). Des considérations politiques, organisationnelles, pratiques, sociales et environnementales apparaissent également. On peut aussi noter que la moitié des raisons de refus qui sont listées se rapporte directement aux impacts anticipés de la tarification incitative (les autres motivations se rapportent aux moyens, à la mise en œuvre, au fonctionnement du dispositif et à la gestion des impacts).

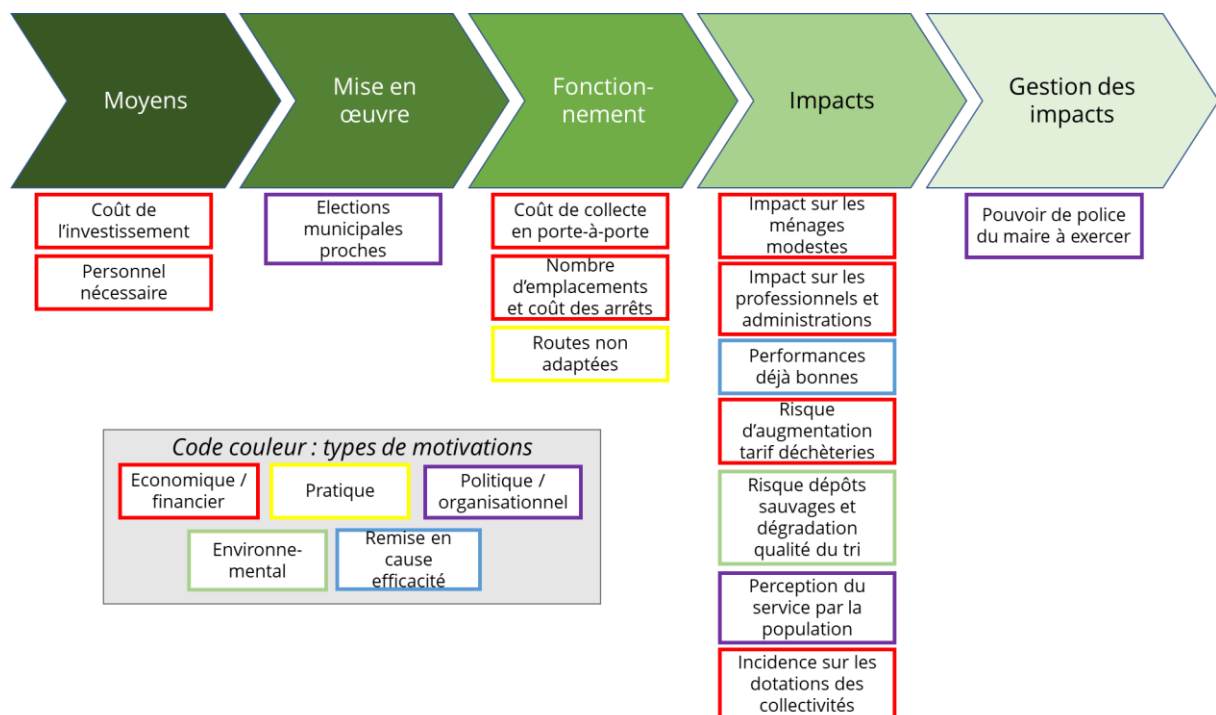


Figure 25. Motivations du président de SORBIER en défaveur de la tarification incitative.

- **Facteurs d'inertie structurels et conjoncturels**

La mise en place de la tarification incitative est un projet qui demande beaucoup de temps et d'énergie (PLATANE) mais aussi de la volonté. Or, les élus d'un territoire n'ont pas forcément la volonté de changer de système tarifaire lorsque celui en vigueur « fonctionne » (HETRE). Les questions qu'ils se posent (correspondant aux sujets de préoccupation évoqués plus haut) peuvent alors faire pencher la balance du côté du *statu quo* et amener les élus à écarter la tarification incitative.

Cela peut déboucher sur un refus vu comme définitif, à la suite duquel la tarification incitative n'est plus un sujet à l'ordre du jour. Ainsi, sur PIN, les élus ont écarté la tarification incitative en raison de l'investissement que ce changement représentait, et depuis lors, le sujet n'est plus abordé : « Je n'en sais rien du tout. Franchement, parce qu'on n'en parle même pas », répond



l'enquêtée interrogée sur le positionnement des élus sur le mode de financement du service. Mais l'inertie peut aussi faire de la tarification incitative un sujet d'arrière-plan, qui reste une possibilité sans que l'intérêt des élus soit suffisamment important pour sortir du *statu quo*.

Il existe donc un possible effet d'inertie lié à la contrainte que représente le changement d'un mode de financement, notamment lorsque le *statu quo* convient globalement aux élus et indépendamment des mérites respectifs du *statu quo* et du changement. En outre, si l'on en croit l'association en faveur de la tarification incitative sur GINGKO, le *statu quo* en lui-même pourrait découler d'une motivation politique pour certains élus : « *Vous savez, un élu pour se faire bien voir, s'il ne fait rien c'est mieux* », affirme une des enquêtées.

Ces facteurs d'inertie peuvent être considérés comme structurels (le potentiel d'inertie étant variable d'un territoire à l'autre). Des facteurs d'inertie plus conjoncturels s'y ajoutent, comme le fait d'avoir des dossiers plus prioritaires à gérer (y compris lorsque la nécessité se présente d'harmoniser les modalités de gestion des déchets suite à une fusion) ou un contexte d'élections municipales à venir. Sur ce point, les collectivités ont des visions divergentes. Pour AULNE, lancer un projet de tarification incitative à un an des élections est « *suicidaire* » en termes politiques. Sur SORBIER, les élections municipales à venir sont l'une des raisons évoquées en défaveur de la tarification incitative : le président actuel ne veut pas imposer une décision aux futurs élus.

A l'inverse, certaines collectivités peuvent être tentées de lancer un projet avant les élections pour s'assurer que les futurs élus s'en saisissent. Sur PRUNIER, où une partie du territoire fonctionne en tarification incitative suite à la fusion de cinq collectivités, une étude d'harmonisation présentée comme « *politique* » a été lancée pour que les futurs élus puissent se positionner sur le choix des modalités d'un système tarifaire qui sera par défaut incitatif : « *soit une TEOMi soit un REOMi, à partir du moment où tous les élus sont d'accord pour se mettre à l'incitativité* ».

Le contexte socio-politique peut aussi être un facteur d'inertie vis-à-vis de la tarification incitative. Plusieurs collectivités (EPICEA, MELEZE, SORBIER) mentionnent ainsi le mouvement des Gilets jaunes comme un facteur contextuel qui doit appeler à la prudence ou qui est susceptible d'entraver les projets de mise en œuvre de tarification incitative. Pour le président de SORBIER, « *ce n'est juste pas le moment de faire ce genre de choses parce que les gens ils ne vont pas le comprendre* ». Rappelons que le mouvement des Gilets jaunes a été déclenché en octobre 2018 par une opposition à la hausse des taxes sur les carburants. Dès lors, étant donné que le passage à la tarification incitative peut s'accompagner d'une plus grande visibilité des coûts de gestion des déchets et d'une crainte d'une hausse de la TEOM ou de la REOM de la part des citoyens, ce changement peut effectivement être perçu comme risquée politiquement en lien avec ce contexte.

De surcroît, la piste d'une porosité entre le mouvement des Gilets jaunes et les opposants à la tarification incitative sur certains territoires n'est pas à écarter : l'un des enquêtés d'EPICEA estime que certaines des personnes qui s'étaient opposées à la mise en place de la tarification font maintenant partie du mouvement des Gilets jaunes (« *ça c'est votre idée, mais je n'en suis pas sûre moi* », rétorque une autre enquêtée). « *Si on devait être sur le même contexte avec une tarification aujourd'hui et y a des Gilets jaunes sur le giratoire, c'était infaisable* », estime-t-il.

#### 10.2.4. Motivations des élus à l'origine du choix entre taxe et redevance

La question du choix entre la TEOM incitative et la redevance incitative recoupe la question du choix entre la taxe et la redevance (incitatives ou non). Les motivations des élus à ce sujet peuvent être liées au système tarifaire déjà en vigueur et à des considérations sociales ou financières.

- **Motivations liées au système déjà tarifaire en vigueur**

Pour certaines collectivités souhaitant mettre en place la tarification incitative, le fait d'appliquer la redevance pousse naturellement vers la redevance incitative tandis que le fait d'appliquer la TEOM pousse vers la TEOM incitative. Ainsi, le responsable de PRUNIER explique que « *notre président ne nous a pas laissé beaucoup de choix autre que de partir en redevance incitative, on était déjà en redevance donc c'était relativement simple* ». PLATANE a suivi une trajectoire similaire.

Cependant, de nombreuses collectivités françaises sont passées de la TEOM non incitative à la redevance incitative (cf. 1.1). Le fait que la TEOMi n'a acquis un cadre juridique qu'à partir de 2010 contribue à expliquer qu'elle soit historiquement moins répandue. Par la suite, le fait que la TEOMi soit moins connue que la redevance incitative a pu pousser certaines collectivités à privilégier la redevance incitative indépendamment de leur mode de financement initial. Le témoignage de PLATANE va dans ce sens : « *La TEOMi n'était pas très connue, on ne connaissait pas cet aspect de fiscalité, ce n'était pas encore assez mûr, et quand on a demandé des conseils, on sentait que c'était trop... pour le coup... peut-être... "vert"* ».

Par ailleurs, étant donné que la TEOM est incluse dans la taxe foncière adressée aux propriétaires, passer de la taxe à la redevance a pour conséquence de rendre plus visibles les contributions des usagers au financement de la gestion des déchets : celles-ci ne sont plus « noyées » dans la taxe foncière (pour les propriétaires) ou dans les charges de location (si le

propriétaire décidait de répercuter le montant de la TEOM sur le locataire). Selon l'association présente sur GINGKO, c'est un facteur qui pousse les élus à préférer rester en taxe, indépendamment de la question de l'incitativité : « *Si vous voulez, du point de vue d'un élu, le paiement de quelque chose qui est caché, que personne ne sait même s'il paye, c'est le rêve pour un élu !* ». Toutefois, certaines collectivités comme PLATANE tirent la conclusion inverse à partir du même constat : étant donné que les contributions sont moins visibles avec la taxe, la redevance a pour avantage de corriger ce défaut.

- **Motivations financières**

Plusieurs collectivités enquêtées (AULNE, CEDRE, EPICEA) pointent le fait que la taxe a pour avantage d'engendrer des contributions plus importantes que la redevance de la part des professionnels. Avec une taxe, non seulement les contributions des professionnels sont généralement plus importantes, mais des professionnels qui ne sont pas collectés par le service public sont susceptibles d'être assujettis, ce qui serait impossible avec la redevance. Cet aspect financier peut conduire à privilégier la taxe plutôt que la redevance, comme sur CEDRE : « *Ce sont les caractéristiques de notre site qui nous ont guidé vers une taxe incitative et non une redevance. On a beaucoup d'entreprises sur le territoire, on a voulu qu'elles participent au financement de la taxe ce qui n'est pas négligeable même pour des entreprises qui ne font pas appel à nos services.* »

Dans le même ordre d'idées, CERISIER évoque la présence de résidences secondaires sur son territoire littoral comme un élément favorable à la TEOM. En effet, les résidences secondaires sont associées à des bases locatives importantes, ce qui se reflète sur le montant de TEOM acquitté par les habitants saisonniers.

Outre ces enjeux financiers liés aux caractéristiques des territoires (présence d'entreprises et de résidences secondaires plus ou moins importante), le montant prélevé par le Trésor Public dans le cas de la TEOM est susceptible d'être pris en compte et d'orienter plutôt vers la redevance incitative. HETRE évoque ainsi ces frais comme un frein. PRUNIER va dans le même sens : « *Dans une TEOMi on doit mettre tous les moyens incitatifs comme une REOMi, mais en plus on donne 8 % au Trésor Public donc ça semble compliqué* ». Comme évoqué plus haut, la baisse récente du taux prélevé par le Trésor Public à 3 % est susceptible de lever ce frein.

- **Motivations sociales**

Des considérations sur l'équité respective de la taxe et de la redevance peuvent orienter le choix des élus. La redevance semble en général perçue comme plus équitable que la taxe, comme sur AULNE ou sur PLATANE. Ainsi, suite à un rapport de la Cour Régionale des Comptes l'obligeant à mettre en place un taux de TEOM unique, AULNE (qui s'orientait jusque-là plutôt vers la TEOM incitative) a été amenée à reconsidérer la possibilité de la redevance incitative : « *Quitte à faire un gros changement, autant aller vers du plus juste et du plus équitable.* » AULNE et MURIER évoquent également le terme « équité » comme but recherché de corrections apportées à la TEOM pour prendre en compte les écarts de valeurs locatives d'une commune à l'autre, ce qui laisse entendre que le fonctionnement de la TEOM en l'absence de corrections de ce type est jugé inéquitable.

Le directeur du service environnement d'AULNE nuance cependant l'enthousiasme des élus de son territoire pour la taxe en estimant que « *la redevance a été présentée comme le système juste de façon idéalisée, de bonne foi, mais un peu naïvement* ». En effet, l'enjeu d'équité des ménages s'est trouvé confronté à un enjeu d'équité entre ménages et entreprises : « *l'atterrissage a été un peu douloureux à l'arrivée des résultats de l'étude ADEME parce que la réalité s'est dévoilée. On leur a dit : "attention, dans la taxe il y a quelque chose d'injuste, mais tous les gros professionnels payent une taxe sans profiter du service et demain vous êtes en redevance, ils ne payent plus, et cet argent il va falloir aller le chercher chez les utilisateurs du service"* ». Selon un spécialiste avec qui nous avons pu échanger en off, cette même raison explique que peu de collectivités franciliennes soient enclines à passer de la taxe à la redevance.

Sur la question de l'équité entre ménages et entreprises, les élus ont des visions divergentes et peuvent voir un désavantage à la redevance pour des raisons opposées. Certains élus comme le président de SORBIER voient défavorablement le fait que certains producteurs de déchets « assimilés » doivent s'acquitter de frais supplémentaires en redevance (l'enquête fait référence aux communes, exemptées de TEOM, mais aussi aux « établissements publics » et aux « professionnels » de manière générale). D'autres élus peuvent à l'inverse considérer que la participation des entreprises au financement du SPPGD constitue une forme d'équité ou de solidarité, même si les entreprises en question n'ont pas recours au service. Ainsi, le responsable des services de CEDRE estime que le territoire ne se prête pas à la redevance car « *on a vraiment cette équité* ».

L'équité entre les ménages dans le cas d'une redevance est également parfois remise en cause. Par exemple, MELEZE évoque le cas d'une collectivité de sa connaissance qui a préféré la TEOMi à la RI pour éviter un « *transfert de charges vers les populations moins aisées* », partant de l'hypothèse que les moins aisés habitent dans des logements avec une valeur locative moindre et paient donc un montant de taxe moins élevé : avec la redevance, « *d'un coup c'est toute la facture quasiment qui est liée à la quantité de déchets ou à la composition du foyer* » tandis qu'avec la TEOM, « *y a quand même l'amortisseur de la part fixe qui est liée à la valeur locative du logement* ».

A l’instar de la participation des entreprises n’ayant pas recours au service, le fait de corréliser la tarification de la gestion des déchets à la valeur locative peut donc être considéré, selon les personnes et les caractéristiques des collectivités, comme un facteur d’équité ou au contraire d’inéquité (ou, diront certains, de justice ou d’injustice – nous n’entrerons pas ici dans des considérations sur cette distinction). Pour l’équité « ménages Vs. ménages » tout comme pour l’équité « ménages Vs. entreprises », différentes visions de l’équité sont en jeu. Comme l’illustre le tableau ci-après, raisonner à partir du principe de chaque mode de financement (inspiration de la déontologie de type kantien, cf. 4.7.1) tend à juger la RI (ou la REOM) comme plus équitable, tandis que raisonner à partir des conséquences (inspiration de la philosophie utilitariste) tend à juger la TEOMi (ou la TEOM) comme plus équitable. Cela reste schématique : un même élu peut avoir à l’esprit différentes manières de voir, et d’autres facteurs sont susceptibles d’interférer dans les perceptions de l’équité (comme l’impact de la TEOM pour les personnes vivant dans de grandes maisons qui ne font pas forcément partie des populations les plus aisées).

Tableau 12. Perceptions du caractère équitable de la TEOMi et de la RI en fonction de la focalisation sur le principe ou sur les conséquences de chaque mode de financement.

		Perception de deux sortes d’équités	
		Ménages vs. ménages	Ménages vs. entreprises
Raisonnement sur l’équité à partir...	Du principe (Déontologie)	RI plus équitable que TEOMi car la contribution demandée aux ménages est liée à des critères objectifs et corrélés à la production de déchets	RI plus équitable que TEOMi car tous les usagers sont contributeurs selon les mêmes critères, que ce soient des ménages ou des professionnels
	Des conséquences (Conséquentialisme)	TEOMi plus équitable que RI car permet d’éviter les transferts de charges des ménages aisés vers les ménages modestes	TEOMi plus équitable que RI car permet de faire en sorte que les entreprises continuent de contribuer au financement du SPPGD même si elles ne sont pas collectées

AULNE évoque l’idée que, étant donné que la redevance est globalement plus équitable, son éventuelle augmentation est également mieux perçue : « je peux entendre l’argument pour les petits revenus, mais la redevance reste plus équitable, donc plus acceptable par les gens, même les augmentations. Quand on augmente la taxe, on est dans le journal. Nos voisins augmentent la redevance, ça ne fait pas une ligne. »

### 10.2.5. Motivations des élus à l’origine du choix des critères de la part variable

Le choix du ou de(s) critère(s) de la part variable d’une tarification incitative (volume du bac, nombre de levées, poids, taxe au sac, etc.) a une dimension technique mais est aussi lié à l’anticipation du comportement des usagers et à la prise en compte du degré d’incitativité associé à chaque solution. Ces deux derniers facteurs peuvent avoir une dimension plus politique.

- **Des choix ayant une dimension technique**

Les aspects techniques peuvent être déterminants dans le choix des modalités de la part variable. Ainsi, si CHARME décide de mettre en place la tarification incitative suite à son expérimentation, la part variable sera basée sur le volume du bac et sur le nombre de présentations parce que c’est leur « mode technique qui le veut ». De même, MELEZE évoque 3 modalités combinables pour la part variable et justifie chacune d’elle par des considérations techniques.

Les choix techniques peuvent découler de considérations sur les caractéristiques du territoire : sur MELEZE, chaque solution est associée à une typologie d’habitat précise. Sur ACACIA, la tarification incitative au poids a été écartée en raison de l’état des routes, de sorte que cette possibilité n’a pas été présentée aux collectivités adhérentes. Sur TULUPIER, c’est « le climat » qui est présenté comme un facteur ayant poussé à privilégier la levée.

- **L’anticipation des comportements des usagers**

La façon dont les usagers sont susceptibles de répondre au « signal » adressé par la tarification incitative est susceptible d’être prise en compte dans le choix des modalités de la part variable. Comme cela a été vu avec l’étude de cas suisses (cf. 5.6), les différentes modalités peuvent être associées à des gisements clés différents et donc à l’attente de comportements différents de la part des ménages.

Ainsi, la prise en compte du nombre de levée peut focaliser l’attention sur le plastique (plus volumineux) tandis que la prise en compte du poids peut focaliser l’attention sur les biodéchets (plus lourds). Or, comme l’illustre le cas d’AULNE, les élus peuvent avoir des intérêts différents selon les flux : « Ce qui embête certains élus par rapport à la pesée, c’est les biodéchets et que si compostage il y a, chez nous c’est à grande échelle. Pour les 50 % des gens qui habitent en pavillonnaire, la pesée va

les inciter à faire du compostage domestique donc on va perdre du gisement et une capacité de méthanisation ». En l'occurrence, l'enquêté précise que cette vision est selon lui un « contre-sens » puisqu'elle s'oppose à la priorité de la prévention sur le traitement.

Au passage, l'enquêté d'AULNE pointe le fait que les tarifications incitatives au poids et à la levée n'ont pas les mêmes répercussions sur le montant de la facture adressée aux usagers en fonction des pratiques de tri et de prévention. Selon lui, cela constitue une limite de la tarification incitative à la levée par rapport au poids : « *Celui qui produit peu de déchets et qui ne les trie pas du tout, va payer moins que celui qui produit plus et qui les trie. C'est pour ça que certains élus préfèrent la levée. Mais les délais sont trop courts pour communiquer sur de la levée.* »

Certaines modalités de tarification incitative peuvent également être privilégiées en raison d'anticipations sur d'éventuels comportements inciviques de la part des ménages. Ainsi, sur CHARME, la tarification incitative au poids a été écartée pour éviter que des personnes ne déposent leurs déchets dans la poubelle du voisin : « *là c'était la question des personnes "et si mon voisin met ses déchets dans ma poubelle je vais payer plus ?" donc on les rassure en disant que ce n'est pas au poids* ». On peut en effet considérer qu'avec une tarification incitative à la levée, ces dépôts clandestins ont moins d'occasions de se présenter étant donné que le principe est que les habitants ne sortent leur bac que lorsqu'il est rempli. Cela dit, ces dépôts restent tout de même possibles à moins que les bacs ne soient verrouillés – ce qui est indépendant du choix des modalités.

- **Ambivalence de la prise en compte du degré d'incitativité**

La tarification incitative prenant en compte le poids semble généralement perçue comme présentant un degré d'incitativité plus fort que la tarification incitative prenant en compte le volume de déchets produits et/ou le nombre de levées. En outre, une diminution plus importante des OMR est bel et bien associée à la tarification incitative au poids<sup>90</sup>.

Cela débouche sur des positionnements divergents de la part des élus. Sur AULNE, le vice-président était favorable à la pesée, partant « *d'un postulat simple : aucun déchet ne rapporte plus que ce qu'il nous coûte, donc il faut viser la prévention, et la pesée c'est le moyen de faire comprendre aux gens qu'ils doivent produire moins* ». Mais sur d'autres collectivités, les craintes de comportements contre-productifs que pourrait entraîner une incitativité trop importante poussent à écarter la prise en compte du poids et à privilégier d'autres critères.

Le président de TILLEUL (opposé à la tarification incitative) estime que les collectivités appliquant une tarification incitative au poids « *vont peut-être différencier le paiement des usagers* » mais est plus dubitatif par rapport à celles appliquant une tarification incitative à la levée : « *Avec 16 levées, il y a ceux pour qui c'est amplement suffisant, parce qu'ils trient et qu'ils compostent et puis il y a ceux qui n'en ont pas assez et qui du coup font du dépôt sauvage, de la déchèterie, du refus de tri. Résultat, ils en ont assez eux aussi.* » Il ajoute qu'« *à la fin on met en place cette usine à gaz pour constater que 95 % des foyers paient la même chose. L'incitatif c'était fait pour différencier la facturation entre les usagers, et vous n'avez rien différencié du tout* ».

Le même enjeu apparaît à propos du choix du nombre de levées incluses dans le « forfait », pour les collectivités qui ont opté pour une tarification incitative à la levée. Un nombre de levées forfaitaires plus faible peut être associé (mathématiquement) à une incitativité plus importante mais aussi, de façon corollaire, à un risque accru de comportements inciviques.

En outre, les élus sont parfois réticents à l'idée d'opter pour un nombre de levées forfaitaires plus bas car ils peuvent considérer qu'il sera difficile pour les ménages de se limiter à ce nombre de levées. Ainsi, sur EPICEA : « *Quand on travaillait sur la redevance incitative, on disait "on va peut-être faire un forfait qui comprendra, par exemple, quinze levées et puis les levées supplémentaires seront payantes et là les élus du comité syndical nous on dit "Mais vous êtes fous ! Quinze levées ?! Mais jamais les gens ils pourront sortir leurs bacs, leurs poubelles quinze fois par an, vous êtes complètement fous ! Faut au moins 26 levées ou trente levées..."* ».

Ce dernier cas de figure permet de remarquer une différence importante entre les tarifications incitatives basées sur une part variable entièrement proportionnelle (comme la tarification incitative au poids) et celles qui incluent un forfait (comme la tarification incitative à la levée) : lorsqu'un forfait est inclus, les élus tout comme les habitants sont susceptibles de considérer que l'incitation consiste à convaincre les usagers à « respecter » un seuil fixe plutôt qu'à réduire leur usage du service indépendamment de tout seuil de référence. Cette vision peut sembler moins en phase avec le principe de la tarification incitative étant donné que l'idée d'une corrélation entre les quantités de déchets produites et les contributions des usagers se perd. Dans un cas extrême, un nombre de levées forfaitaires supérieur ou égal à l'usage « normal » du service (c'est-à-dire à un usage sans tarification incitative) aurait pour effet d'annuler le principe de la tarification incitative.

En résumé, la prise en compte du degré d'incitativité dans le choix des modalités de la part variable est ambivalente à au moins deux points de vue :

---

<sup>90</sup> ADEME, 2018a. P.59.

- **Sur les choix des élus** : Elle peut conduire à opter pour le système le « plus » incitatif ou au contraire pour le « moins » incitatif.
- **Sur le principe de la tarification incitative** : Elle peut conduire à vouloir tendre vers ce qui se rapproche le plus du principe de la tarification incitative (ou de ce qui est perçu comme tel) ou au contraire à s'en éloigner.

### 10.3. Les rôles et intérêts des parties prenantes

#### 10.3.1. Identification des parties prenantes

Les *parties prenantes* d'un projet sont les acteurs concernés par ce projet, quel que soit le rôle qu'ils jouent dans sa mise en œuvre et la manière dont ils sont affectés.

Concernant les projets de tarification incitative, l'organisation des compétences dans la gestion des déchets est un premier facteur qui détermine les parties prenantes. Ainsi, si une collectivité assurant la collecte des déchets a délégué la compétence de traitement à un syndicat intercommunal, celui-ci sera une partie prenante du projet de tarification incitative. De même, si des synergies existent avec des collectivités voisines (*a fortiori* si une fusion est envisagée ou en cours), celles-ci seront également des parties prenantes.

Au sein du territoire, les communes et les citoyens sont des parties prenantes incontournables. Des citoyens sont susceptibles de former un collectif opposé à la tarification incitative, auquel cas ce collectif est également une partie prenante. Des acteurs associatifs existants peuvent également être parties prenantes, avec différentes positions possibles sur la tarification incitative (très favorable, plutôt favorable avec réserves, opposant...) et différentes échelles d'actions possible (communale, intercommunale, départementale, régionale).

Enfin, différents acteurs extérieurs sont parties prenantes des projets de tarification incitative. Ceux-ci incluent les acteurs institutionnels porteurs de politiques territoriales à une échelle plus large (Conseil régional, Conseil département) mais aussi ceux qui souhaitent voir la tarification incitative se développer et sont susceptibles d'accompagner les projets (ADEME, Ministère de l'Environnement) ainsi que des acteurs remplissant une fonction de contrôle (Chambres régionales des comptes). S'y ajoutent des acteurs économiques dont l'organisation est susceptible d'être impactée par la tarification incitative (éco-organismes, prestataires des collectivités...), qui peuvent avoir intérêt à ce que la tarification incitative se développe (porteurs de solutions innovantes dans le domaine de la collecte ou du suivi des bacs) ou dont les intérêts peuvent sembler au contraire contradictoires avec les objectifs que vise la tarification incitative (multinationales responsables de la production de grandes quantités de déchets et ne souhaitant pas changer de modèle).

Les différentes parties prenantes possibles sont représentées dans le schéma ci-après en fonction de leur échelle d'action. Ce schéma n'est pas forcément exhaustif. Les parties prenantes effectives sont variables d'un territoire à l'autre : certaines n'existent que sur certains territoires (syndicat de traitement, collectif d'habitants...) et d'autres sont susceptibles d'avoir une vision trop limitée sur le sujet pour être considérées comme de véritables parties prenantes.

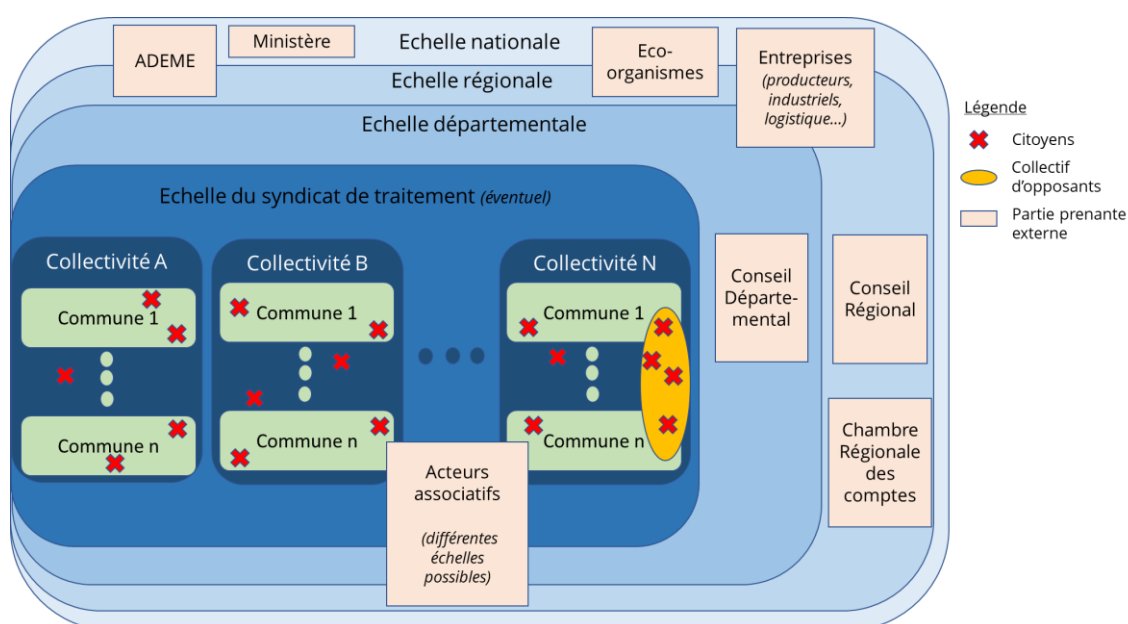


Figure 26. Les parties prenantes possibles d'un projet de tarification incitative pour une collectivité exerçant la compétence de collecte des déchets.

### 10.3.2. Les collectivités à compétence collecte et traitement

- **Des enjeux liés à l'organisation de la gestion des déchets et aux rapports de « voisinage » entre les collectivités assurant la collecte**

Comme nous l'avons vu avec l'étude de la mise à l'agenda de la tarification incitative, les contextes de fusions entre collectivités sur de nombreux territoires font que des collectivités ne portant pas initialement de projets de tarification incitative se trouvent parties prenantes de tels projets et devront tôt ou tard prendre part à la décision. La nécessité d'harmonisation entre des collectivités n'appliquant pas les mêmes modes de financement nécessite en effet un accord entre les collectivités, pouvant déboucher ou non sur le choix de la tarification incitative.

Or, indépendamment de la tarification incitative, les contextes de fusion peuvent créer des tensions entre les collectivités, comme sur TILLEUL : « *Il aurait fallu un psychologue pour nous observer. Ce n'était pas simple. Quand vous fusionnez 3 communautés de communes, vous avez toujours le plus gros qui pense que le pouvoir doit lui revenir* ». De plus, les fusions créent parfois de la pression sur les collectivités en raison de l'enjeu de conserver un équilibre budgétaire tout en intégrant de nouvelles communes (PRUNIER). Les projets de tarification incitative peuvent alors être vus comme un facteur de complexité supplémentaire (susceptibles d'entraîner un *statu quo* provisoire) mais aussi comme l'occasion d'un renouveau, si les élus se demandent (comme suggéré par CERISIER) : « *“on ne regarde plus dans le rétro, c'est quoi le projet commun” ?* ».

Dans les cas où la compétence de collecte des déchets est exercée par un syndicat intercommunal, des divergences sur la question du financement peuvent également apparaître entre les EPCI adhérents et sont susceptibles de déboucher sur des stratégies à dimension politique où des rapports de force s'instaurent. En effet, les collectivités adhérentes d'un syndicat de collecte peuvent menacer de mettre un terme à leur adhésion si la politique du syndicat ne leur convient pas. EPICEA mentionne ainsi le « *chantage* » d'une de ses collectivités adhérentes sur la tarification et sur d'autres aspects de la gestion des déchets, ayant pour conséquence qu'« *il a fallu lâcher sur un certain nombre de points* ». Dans un contexte d'harmonisation des modes de financement à venir et de renouvellement des équipes municipales, EPICEA attend « *encore des impacts qui seront probablement liés aussi à la question de la tarification où certains élus vont dire "Attendez, votre tarification, moi je ne veux pas y aller donc je préfère aller avec ce syndicat-là qui l'a pas"* ».

Même sans contexte de fusion et sans enjeu particulier lié à l'exercice des compétences, une collectivité peut également être partie prenante du projet de tarification incitative et plus généralement de la politique de gestion des déchets d'une collectivité voisine. C'est le cas notamment si des synergies existent entre collectivités, par exemple par rapport au recours aux exutoires de traitement (CERISIER, EPICEA). Des rapports de force peuvent aussi être observés dans ce cadre : par exemple, EPICEA a dû renoncer à un projet de création de réseau de chaleur qui aurait demandé à être porté par plusieurs collectivités du département, parce qu'une des collectivités qui représentait « *quand même la moitié du département* » s'y est opposée. Par ailleurs, les collectivités sont parties prenantes des projets de tarification incitative des collectivités voisines dans la mesure où, à l'instar de HETRE, elles peuvent craindre ou anticiper de subir un « *tourisme des déchets* » venant des habitants des collectivités voisines suite à la mise en place de la tarification incitative.

- **Des enjeux liés à l'articulation entre collecte et traitement des déchets et à la place de la prévention dans la stratégie des collectivités**

Les syndicats de traitement des déchets peuvent jouer un rôle plus ou moins moteur dans le déploiement de la tarification incitative. ACACIA se positionne comme un syndicat qui « *rend des comptes* » à ses collectivités adhérentes, précisant que ce sont elles qui « *prennent les décisions sur les grandes orientations de la politique déchets* ». Le syndicat s'est donc chargé de réaliser une étude sur la tarification incitative mais il n'y a pas, derrière cette étude, d'objectif chiffré de déploiement de la tarification incitative « *puisque chaque collectivité est décisionnaire* ». Les enquêtés précisent que, contrairement à ce que l'on pourrait croire, la collectivité adhérente la plus motrice par rapport à la tarification incitative est aussi celle qui « *a le moins à y gagner* » (parce qu'elle ne fait « *pas d'économie à le mettre en place* »).

D'autres syndicats de traitement semblent avoir plus à cœur de généraliser la tarification incitative sur leur périmètre en incitant les collectivités adhérentes à la mettre en place (tout en respectant le pouvoir décisionnaire des collectivités exerçant la collecte). Cela semble dépendre notamment de la vision des présidents des syndicats de traitement.<sup>91</sup>

Certains syndicats de traitement (ou la majorité des élus qui y sont représentés, ceux-ci siégeant également dans les collectivités à compétence collecte) peuvent, à l'inverse, avoir une vision défavorable des projets de tarification incitative de leurs adhérents, comme c'était le cas lorsque EPICEA a mis en place la tarification incitative : cela a créé des « *tensions politiques très fortes* » à l'échelle du syndicat de traitement auquel adhère EPICEA et a causé la démission du premier vice-

---

<sup>91</sup> ADEME, 2020. Territoires pionniers de la prévention des déchets – Analyse des performances des Territoires Pionniers et Meilleurs Urbains de la prévention. Synthèse. 48 P. Disponible en ligne : <https://www.ademe.fr/territoires-pionniers-prevention-dechets>.

président de ce syndicat, qui est aussi le président d'EPICEA. Celui estime, avec le recul, que « *c'est vraiment cette séparation entre traitement et collecte qui pose quand même problème* ».

Les désaccords entre les différents acteurs de la gestion des déchets sur un territoire peuvent aussi concerner le choix des modes de traitement et la place de la prévention dans la stratégie. Ainsi, EPICEA rappelle que la prévention est prioritaire sur le traitement et juge que le développement de la collecte des biodéchets est une « *hérésie environnementale* » alors qu'il faut privilégier le compostage de proximité en zone rurale. CERISIER mentionne une différence majeure avec une collectivité voisine par rapport à la gestion des biodéchets : celle-ci a mis en place une unité de tri mécano-biologique (TMB) qui n'est pas utilisée au maximum de ses capacités est « *en train de faire des appels du pied à d'autres territoires pour amener des OM et pour les trier comme eux* ». L' élu référent précise qu'il « *leur di[t] que notre objectif c'est qu'il n'y ait même pas de fraction fermentescible dans l'OM, donc on ne va pas rentrer dans cette logique-là* ».

Indépendamment des choix stratégiques, la séparation des compétences de collecte et traitement des déchets peut aller de pair, selon les territoires, avec un travail coordonné des différents acteurs ou au contraire avec une tendance de chaque acteur à se centrer sur ses prérogatives, en se souciant peu d'une vision d'ensemble. Il peut également y avoir, à l'échelle d'un syndicat de traitement, certaines collectivités à compétence collecte qui se sentent concernées par les enjeux du syndicat de traitement et d'autres moins. Le président de SORBIER mentionne ainsi l'argument des élus favorables à la tarification incitative selon lequel « *le traitement des ordures ménagères par enfouissement n'est pas satisfaisant* » pour rétorquer que « *bon mais nous ça ce n'est pas tout à fait de notre ressort puisque c'est [ACACIA] qui le fait* » (il acquiesce toutefois la nuance de sa directrice qui estime que « *moins ils en apportent, moins on en fait, c'est ça le truc* »).

### 10.3.3. Les communes

Au-delà d'être en première ligne de certaines réorganisations territoriales, les communes sont concernées par les projets de tarification incitative parce que les élus municipaux interviennent dans le processus décisionnel et que les communes constituent des unités géographiques cohérentes, propices pour être les porteurs ou relais d'actions en lien avec la tarification incitative mais aussi susceptibles d'avoir des revendications propres.

- **Le rôle des élus locaux dans le processus décisionnel**

La décision du passage en tarification incitative revient aux élus intercommunaux. Le lieu générique de cette prise de décision est le conseil communautaire ou le conseil syndical. Pour les EPCI à fiscalité propre, le conseil communautaire est appuyé par une commission traitant des enjeux de gestion des déchets : il peut s'agir d'une « *commission déchets* » dédiée ou d'une autre commission (par exemple une « *commission environnement* ») ayant les déchets dans son périmètre d'étude. Il existe aussi, selon les territoires, d'autres instances plus spécifiques traitant de la question des déchets, comme la Commission consultative d'élaboration et de suivi qui est censée être mise en place dans le cadre de l'élaboration d'un PLPDMA. Des instances *ad hoc* peuvent également être mises en place pour les projets de tarification incitative. Les élus qui siègent dans ces différentes instances étant également des élus des communes (maires ou conseillers municipaux), il est intéressant de s'interroger sur le rôle des élus locaux dans le processus décisionnel.

Une première question qui peut se poser à ce sujet est l'implication effective des élus locaux et le poids de leur avis dans la décision. Cela dépend de paramètres tels que l'intérêt des différents élus pour le sujet, les modalités de gouvernance mises en place, le processus décisionnel ou encore la capacité de persuasion de l' élu référent. Pour prévenir les malentendus futurs par rapport aux décisions stratégiques qui sont prises, il semble important de s'assurer en amont que les élus municipaux aient le sentiment d'avoir été impliqués. Le témoignage de CERISIER laisse entendre que cela n'est pas toujours gagné, même avec une procédure cadrée et démocratique : « *Mais c'est à dire qu'en 2 ans et demi il se passe tellement de choses qu'ils considéraient que c'était une décision arbitraire de [CERISIER]. Même ressenti comme ça... certaines interpellations, je me rappelle le maire d'[une des communes], je lui avais dit "mais tu as voté pour, donc ne me reproche pas de mettre ça en place puisque c'est ce que tu as toi aussi accepté par ton vote"* ».

Au-delà de répondre à une exigence démocratique, impliquer les élus locaux dans le processus décisionnel peut apparaître comme une occasion intéressante de confronter différentes visions et de recueillir et faire dialoguer les informations clés dont disposent chacun. CERISIER mentionne par exemple le fait de réunir un maire « *qui est plutôt collectif* » et un maire qui se plaint de dépôts venant d'habitants d'une autre commune.

Enfin, l'implication des élus locaux dans le processus décisionnel permet de préparer leur implication dans la suite du projet, s'il a lieu. Comme le remarque ACACIA, tous les maires ne sont pas forcément présents aux réunions clés, ce qui participe du fait que les communes sont globalement moins au fait de la démarche que les EPCI adhérents. Pour EPICEA, il n'y a pas de lien « *fort* » entre l'échelon communal et l'échelon intercommunal, de sorte qu'il faut faire preuve de pédagogie auprès des élus municipaux pour qu'ils puissent expliquer le projet de tarification incitative à leurs habitants. L'acculturation des élus locaux apparaît en effet importante pour certaines collectivités ayant des projets en termes de gestion des déchets, dans l'optique de disposer de relais de communication efficaces (CHARME) mais aussi parce que certains sujets comme la prévention des déchets « *remontent* » des habitants via les intercommunalités à travers les élus locaux (TULIPIER).

- **Entre intérêts municipaux et intérêt communautaire**

La question d'une confrontation possible entre intérêts communaux et intérêts intercommunaux peut également se poser. Sur ce point, PINSON (2010)<sup>92</sup> remet en cause l'analyse, répandue d'après lui, selon laquelle « *les effets positifs de l'intercommunalité en termes notamment d'ajustement des échelles de l'action publique aux échelles fonctionnelles seraient neutralisés par des élus avant tout soucieux de défendre les intérêts de leur commune* ». Il évoque pour cela deux arguments qui semblent pouvoir s'appliquer aux politiques intercommunales de gestion des déchets :

- D'une part, l'auteur invite à prêter également attention aux « *effets de socialisation et d'apprentissage qui opèrent au sein des organisations intercommunales* » et met en garde contre une « *interprétation très utilitariste et statique de la manière dont les élus municipaux se représentent l'intérêt de leur commune* ». Pour étayer son propos, il estime qu'« *il serait étonnant que le temps passé dans des commissions et autres comités de pilotage à l'échelle intercommunale n'ait pas d'effet sur la vision qu'ont les maires de l'intérêt de leur commune* ». Les commissions et autres instances sur les déchets peuvent effectivement être des espaces d'apprentissage pour les élus locaux, et les visions qui s'y opposent sur le sujet précis de la tarification incitative ne se réduisent pas aux intérêts des communes représentées mais peuvent être liés à des idées et valeurs, à des perceptions divergentes de l'efficacité de cette mesure et à des désaccords sur ses avantages et inconvénients.
- D'autre part, l'auteur rappelle que « *les politiques intercommunales sont souvent le fait de technostructures de plus en plus puissantes qui œuvrent à l'extension des compétences des EPCI* », ce qui devrait conduire à ne pas trop se focaliser sur les élus communaux. Depuis que cet article a été rédigé en 2010, le pouvoir des intercommunalités a encore été renforcé (avec (notamment la loi MAPTAM en 2014 puis la loi NOTRE en 2015) y compris dans le domaine des déchets. Un syndicat intercommunal de collecte et de traitement des déchets assurant une gestion en régie, de par sa spécialisation et sa force de frappe, semble être un bon exemple de « *technostructure* » puissante disposant à la fois d'un pouvoir décisionnel et d'une responsabilité entière sur la mise en œuvre.

Bien qu'on ne puisse réduire le positionnement des élus municipaux à la défense des intérêts de leur commune, ceux-ci sont susceptibles d'avoir des revendications propres aux caractéristiques de leur territoire, notamment les caractéristiques géographiques et urbanistiques. Ainsi, EPICEA mentionne une demande des maires par rapport aux modalités de collecte dans les centres historiques. Dans le même ordre d'idées, sur CHARME, le maire d'une commune littorale tisse le lien entre la tarification incitative à la levée et les habitudes de consommation sur son territoire et dit « *systématiquement* » à son intercommunalité : « *“on mange beaucoup de crustacés et de poisson, comment va-t-on faire, ça va sentir, les usagers ne vont pas être contents”* ».

A noter que ces demandes peuvent paraître fondées aux yeux des intercommunalités et qu'au-delà de prendre en compte les « intérêts » de chaque commune, il peut s'agir avoir avant tout en vue le territoire intercommunal dans sa diversité. Cela peut déboucher concrètement sur des compromis ou sur des adaptations selon les caractéristiques des différentes parties du territoire. D'ailleurs, des raisonnements à une échelle plus large que celle des communes (par « secteur » ou « zone géographique ») ou à une échelle plus réduite (par quartier voire par micro-quartier ou immeubles) peuvent aussi s'opérer, ce qui peut faire de la commune une unité géographique cohérente parmi d'autres et conforte l'idée que la commune peut être concernée moins en tant qu'acteur porteur de revendications propres qu'en tant qu'unité géographique cohérente.

Les caractéristiques économiques et sociales des différentes communes sont aussi susceptibles d'entrer en ligne de compte : par exemple, ERABLE évoque le fait que la ville-centre présente beaucoup de commerces et d'étudiants. Dans la perspective de l'élaboration d'un nouveau système tarifaire, les caractéristiques fiscales des différentes communes ne sont pas non plus à négliger : plusieurs enquêtés (ACACIA, AULNE, EPICEA, MÛRIER) mentionnent des enjeux liés aux écarts de bases locatives par commune. Les élus font parfois en sorte de « corriger » ces écarts dans une optique d'équité entre communes et entre usagers. Démontrant que les bases fiscales ne sont pas corrélées au revenu moyen des habitants, le président d'EPICEA appelle à « *une réforme en profondeur des valeurs locatives puisque la fiscalité locale est complètement injuste* ».

Au-delà des demandes ou exigences de prise en compte de caractéristiques particulières de certaines communes, des postures de « passer clandestin » (au sens d'OLSON, 1965) peuvent apparaître, par exemple sur les questions ayant trait à la disponibilité foncière pour les installations intercommunales. Ainsi, sur CHARME : « *on a un problème par rapport au foncier, puisque les communes, tout en disant qu'il faut plus de déchèteries, ont du mal à nous proposer des implantations sur leurs communes. C'est bien, mais pas forcément chez soi* ».

Sur BOULEAU, le collectif opposé à la tarification incitative mentionne quant à lui un maire qui « *veut la paix dans son village* », ce qui peut constituer un facteur d'aversion au risque ou au changement. Selon ce même collectif, « *il y a des maires qui n'aiment pas être à la botte des communautés de communes, qui veulent plus d'indépendance* » et les petites communes en particulier peuvent ne pas se sentir soutenues par les intercommunalités parce qu'elles « *comptent pour du beurre* », ce qui peut constituer un facteur d'opposition aux projets des intercommunalités. Cela dit, il est aussi possible de faire l'hypothèse que le positionnement des communes par rapport à leur intercommunalité est en partie conditionné par la manière dont les intercommunalités intègrent les communes à leurs projets, par la qualité du dialogue et par la prise en compte effective de

---

<sup>92</sup> PP. 1196-1197.



leurs attentes, ce qui peut relativiser une interprétation selon laquelle les communes ayant le moins de poids auraient tendance à s'opposer à leur intercommunalité par principe.

En outre, la secrétaire du collectif opposé à la tarification incitative sur BOULEAU est également une élue municipale et remplace à ce titre le maire de sa commune aux réunions du syndicat de gestion des déchets : le maire « *le sait, il a fait ça exprès, il a dit "comme ça, vous aurez une entrée [à BOULEAU]"* ». Cet exemple illustre le fait que des communes peuvent adopter des stratégies politiques pour peser davantage dans les décisions intercommunales, ce qui s'observe *a priori* plutôt sur les territoires comme BOULEAU ayant vu naître des oppositions importantes.

- **Le soutien possible des communes dans la mise en œuvre de la tarification incitative**

Le rôle des communes par rapport à la tarification incitative ne s'arrête pas au stade de la décision. Tout d'abord, elles peuvent être le terrain d'expérimentations (CHARME) voire, si la loi le permet à l'avenir, constituer de « *belles zones* » avec une « *identité* » pour la mise en place un système collectif de tarification incitative (ERABLE). Dans un cas comme dans l'autre, les communes sont concernées ici en tant qu'unités géographiques relativement homogènes du point de vue de différents paramètres (typologie d'habitat, profil des habitants...). Une autre échelle, comme celle du « quartier » ou du « secteur », peut aussi être cohérente.

Ensuite, les communes peuvent porter ou soutenir des actions d'accompagnement à la prévention (et ce indépendamment de la tarification incitative) : SORBIER mentionne par exemple la mise en place de composteurs collectifs dans les centres-bourgs, qui reste pour le moment « *marginal[e]* ». De nombreuses autres actions sont possibles : mise en place de boîtes à dons, de boîtes à livres, organisation de Repair Café, sensibilisation événementielle, opérations de broyage des déchets verts, distribution de Stop Pub, collecte de piles dans les mairies... Pour ces actions, une complémentarité peut être recherchée entre l'intercommunalité et les communes.

Comme évoqué plus haut, les communes peuvent contribuer à la communication sur la tarification incitative et sont susceptibles de faire remonter à l'intercommunalité les attentes des habitants. Des synergies peuvent également exister entre les communes et l'intercommunalité sur le plan administratif pour gérer le plus efficacement possible la facturation. Ainsi, CHARME estime qu'il faudrait mobiliser les services urbanisme des communes pour constituer le fichier des usagers parce que « *tout bouge* », comme les noms de rues par exemple.

- **Les communes en première ligne des éventuelles incivilités et protestations**

Plus en aval, les communes sont également concernées par les éventuelles problématiques de dépôts non conformes au règlement de collecte ou de dépôts sauvages étant donné que cela relève du pouvoir de police du maire. Certaines communes adoptent une stratégie dissuasive en adressant des amendes aux contrevenants, en les appelant voire en retournant les dépôts sauvages chez eux (PLATANE). Par rapport au partage des responsabilités sur la gestion des incivilités, l' élu interrogé sur CERISIER estime en tant que maire que « *de temps en temps on rend des services à l'Agglo et de temps en temps c'est l'agglo qui nous en rend, voilà faut pas être cloisonné* ». Il est aussi possible de transférer le pouvoir de police du maire au président de l'intercommunalité, comme sur PLATANE.

Les communes remplissent, d'une certaine manière, une fonction d'« intermédiaire » entre leurs administrés et l'intercommunalité. Le revers de cette fonction est qu'elles peuvent se trouver en première ligne des éventuelles contestations. Sur EPICEA, un collectif d'usagers opposé à la tarification incitative a « *écrit à tous les maires* ». Sur BOULEAU, la situation a pris une tournure très conflictuelle et les habitants d'un village ont « *spontanément* » apporté leurs déchets chez le maire, qui « *s'est retrouvé un week-end avec une montagne d'ordures devant sa porte* » avant que le collectif ne réoriente cette action de protestation vers la porte de la mairie. Le maire a expliqué aux habitants que la décision avait été prise par l'intercommunalité et non pas par la commune, mais le collectif, dont les membres ne sont pas nécessairement au fait du partage des responsabilités entre acteurs, lui a répondu « *qu'il n'avait pas le droit puisque c'était la mairie qui doit...* ».

Dans certains cas très spécifiques, les communes et leurs représentants peuvent également être la cible directe ou collatérale d'actions d'habitants extérieurs à leur commune voire extérieurs à leur intercommunalité. Par exemple, un « *petit rigolo* » du territoire d'EPICEA a trouvé un des sacs jaunes autrefois utilisés par la collectivité et l'a déposé dans la poubelle du maire de la grande agglomération la plus proche, ce qui a valu un article de presse.

### 10.3.4. Les citoyens et les associations qui les représentent

- **Différents positionnements et contextes de formation possibles**

Les citoyens sont, avec les producteurs de déchets assimilés, les cibles finales des dispositifs de tarification incitative puisque c'est sur leurs comportements et pratiques que porte l'« incitation ». Les citoyens sont susceptibles de s'exprimer individuellement mais aussi collectivement, à travers des associations ou des collectifs.

Ceux-ci peuvent être distingués selon leur contexte de formation, lequel n'est que partiellement corrélé à leur degré de politisation (au sens de positionnement sur la politique de gestion des déchets de leur collectivité). Il peut s'agir de :

- **Collectifs d'usagers spécifiquement constitués sur le sujet de la gestion des déchets voire spécifiquement sur la tarification incitative.** Le cas le plus évident est celui des collectifs opposés à un projet de tarification incitative, comme sur BOULEAU ou sur EPICEA. Mais il peut aussi exister des collectifs qui se constituent sur une position contraire : par exemple, sur PIN, un collectif s'est constitué en opposition à la mise en place de la TEOM et souhaitait la mise en place d'une tarification incitative.
- **Collectifs ou associations qui se sont constitués avec une approche basée sur la sensibilisation des habitants plutôt que politique** et amenés à s'intéresser à la gestion des déchets sur leur territoire. Le cas typique est celui de groupes locaux de l'association de Zero Waste France plutôt tournés initialement vers la promotion des gestes « zéro déchet » et pour lesquels le fait de s'intéresser de plus près à la politique de leur intercommunalité constitue une forme de politisation.
- **Associations existantes dans le domaine de l'environnement ou dans d'autres domaines** (associations de défense des consommateurs par exemple), pouvant être les branches locales d'associations nationales (France Nature Environnement, UFC Que Choisir...). Ces associations ont généralement une approche militante et sont susceptibles d'avoir diverses positions sur le sujet de la tarification incitative.
- **Comité d'usagers mis en place par la collectivité**, comme celui mis en place sur MELEZE et réunissant des représentants d'associations de locataires. Ces collectifs s'inscrivent plutôt dans la perspective de l'« expertise citoyenne » et sont *a priori* moins susceptibles d'être politisés car non constitués sur la base de de la défense d'une position ou de visions spécifiques et similaires entre les membres.

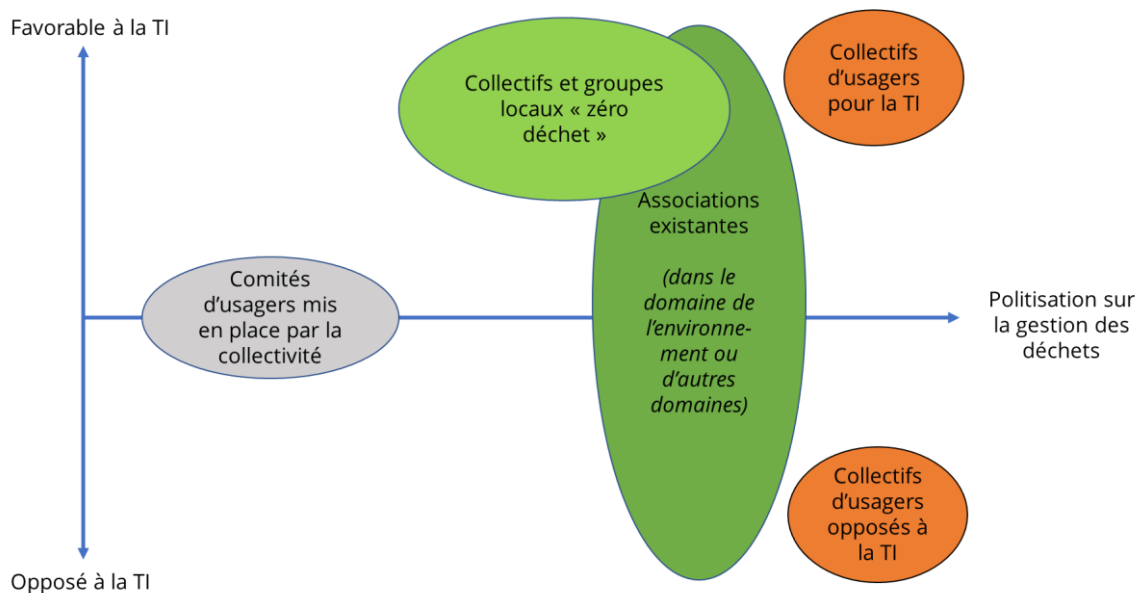


Figure 27. Parties prenantes du milieu associatif que l'on peut trouver selon les territoires, en fonction de leur degré de politisation sur la gestion des déchets et de leur position sur la tarification incitative (TI).

- **Les collectifs et associations favorables à la tarification incitative**

Sur certains territoires, des associations poussent leur collectivité à mettre en place la tarification incitative. Ainsi, évoquant la redevance incitative, l'enquête d'AULNE précise que « vous avez aussi un milieu associatif qui se constitue, qui réclame ça. Nous dans les services, on doit garder la tête froide, on ne prend pas partie, mais ça fait des mois qu'on travaille dessus ».

Ces associations incluent notamment des collectifs « zéro déchet » susceptibles d'être des groupes locaux de l'association Zero Waste France. Le degré de politisation de ceux-ci sur la gestion des déchets est variable et s'observe notamment en fonction de la participation aux instances de gouvernance, du degré de connaissance sur les enjeux de gestion des déchets et du discours tenu. Le groupe local de GINGKO, qui a été interrogé, est particulièrement politisé. Comme évoqué plus haut, il joue un rôle décisif dans la mise à l'agenda de la tarification incitative sur son territoire. Il s'intéresse plus largement à la politique régionale de gestion des déchets et voit la tarification incitative comme un sujet qui le « fâche énormément » vis-à-vis de cette politique régionale « dans la mesure où il n'est pas du tout mis en avant dans le plan régional déchets ». Or, la conviction du président de l'association est que « la TI doit être le plus grand levier ».

Malgré ces divergences, les associations favorables à la tarification incitative n'adoptent pas forcément une posture d'opposition très véhémente et peuvent chercher à se montrer avant tout constructives. Ainsi, le groupe local « zéro déchet » de GINGKO et d'autres associations ont participé à la commission consultative pour la validation du plan régional et ont choisi de s'abstenir plutôt que de voter non, « *voulant faire une abstention constructive* ». Le président de l'association mentionne par ailleurs le fait que le collectif réalise aussi des opérations tournées vers le grand public et fait référence à une demande de subvention faite auprès de sa communauté de communes (qui a été refusée), ce qui montre que le collectif cherche à être porteur de solutions concrètes et à faire figure d'allié potentiel de la collectivité même si celle-ci ne va pas dans le même sens que lui. Cette volonté de se montrer constructif est aussi liée au fait que « *les grandes associations vivent de subventions* » qui sont nécessaires à leur équilibre (le président précise qu'une association partenaire compte 19 salariés) et ne veulent « *pas trop choquer* » les acteurs publics de la gestion des déchets, qui sont aussi de potentiels financeurs, à travers leurs prises de position.

Sur d'autres territoires, les collectifs peuvent être dans une posture plus conflictuelle. Nous pouvons faire l'hypothèse qu'un conflit ouvert est plus susceptible d'être observé lorsque le collectif s'est constitué en opposition à un projet spécifique de la collectivité. Ainsi, sur PIN, un collectif s'est constitué contre le passage de la redevance à la TEOM et demandait en même temps la mise en place d'une tarification incitative. Malheureusement, l'enquêtée de PIN connaît peu le contexte et le collectif a pour sa part décliné la demande d'entretien au motif que « *plus personne ne s'occupe de ça* », mais le ton avec lequel le collectif a décliné la demande et la prise de connaissance de textes produits dans le contexte de l'opposition (pétition, article de presse...) laissent deviner des rapports assez tendus à l'époque entre la collectivité et le collectif.

- **Les collectifs et associations opposés à la tarification incitative**

Le panel étudié comporte deux cas de collectivités où des collectifs d'habitants se sont constitués en opposition à la mise en place de la tarification incitative : BOULEAU (où l'acteur interrogé est le collectif) et EPICEA (où l'acteur interrogé est la collectivité). S'y ajoute le cas de PLATANE où deux collectifs se sont constitués ultérieurement pour protester contre une hausse des tarifs.

Les collectifs peuvent avoir des orientations politiques plus ou moins marquées. Le territoire de BOULEAU est traversé de « *lutttes écologistes* » depuis les années 1970. La porte-parole du collectif qui a été interrogée sur ce territoire est historiquement engagée dans ces luttes et qualifie le collectif comme un milieu « *éclo-politique* », mais le collectif dans son ensemble tient à éviter toute affiliation politique : il « *n'a jamais voulu se mêler des élections parce que comme on a tous les bords politiques, on s'est dit "ça va faire exploser le collectif"* ». A l'inverse, sur EPICEA, deux collectifs se sont constitués avec des orientations politiques distinctes. L'un des enquêtés les surnomme « *les Rouges et les Bruns* » car le premier disait « *"c'est la casse du service public, attention ! [EPICEA] va se transformer en société privée qui va vous piquer vos sous"* » tandis que l'autre, selon l'enquêté, était plutôt d'obédience libérale et disait « *"Vous vous rendez compte ? Ces fonctionnaires qui ne font rien, qui nous coûtent cher..."* ». Il s'agit là de citations quelque peu caricaturées mais qui montrent bien l'écart entre les discours.

Les points sur lesquels se cristallise l'opposition à la tarification incitative peuvent donc être liés à des opinions politiques et à des réflexions pouvant y être rattachées à tort ou à raison. Mais ces points d'achoppement peuvent aussi avoir une dimension politique plus limitée ou inexistante et être avant tout liés à la perception des effets négatifs de la tarification incitative ou, plus précisément, des modalités de tarification incitative prévues par la collectivité. Ainsi, l'opposition du collectif sur BOULEAU s'est focalisée sur le système de « *poubelles à puces* » que la collectivité prévoyait de mettre en place, de façon indissociable de la mise en place de la tarification incitative. Le collectif s'est opposé à la fois au principe de puçage des bacs et au remplacement de bacs collectifs par des bacs individuels, tandis que sur EPICEA, c'est au contraire « *la bascule du bac individuel au point d'apport collectif* » qui a constitué l'une des principales raisons, avec la perception des coûts du service. Selon la collectivité, dans le contexte du changement prévu, « *il y a une grande partie des usagers qui ignoraient qu'ils payaient quelque chose pour la gestion de leurs déchets* ». La collectivité estime que la tarification incitative étant plus un « *prétexte* » de l'opposition.

Dans les deux cas, l'opposition ne s'est pas donc focalisée sur la tarification incitative en tant que telle mais sur des points qui y sont plus ou moins liés. Dès lors, il n'est pas impossible qu'un collectif opposé à la tarification incitative telle que prévue par sa collectivité soit favorable à une autre forme de tarification incitative. Ainsi, le collectif présent sur BOULEAU défend le système de la « *taxe au sac* » tel qu'existant en Suisse, qui est généralement considéré comme un système de tarification incitative, mais estime qu'« *il n'y a pas besoin de la tarification incitative parce que vous allez au magasin vous achetez vos sacs de couleurs différentes et puis vous payez la taxe en achetant les sacs* ». D'après ces propos, si le collectif est conscient qu'il ne s'oppose pas avant tout à la tarification incitative (il s'oppose aux « *poubelles en puce* »), il n'est pas pour autant conscient qu'il défend en réalité un système alternatif de tarification incitative.

Sur BOULEAU comme sur EPICEA, le contexte d'opposition a été particulièrement tendu. Les enquêtés d'EPICEA dressent le tableau d'opposants « *très organisés* » qui ont multiplié les procédures et ont adopté une tactique visant à l'« *embêter* » en réclamant de nombreux documents dont la transmission est obligatoire, ce qui a demandé le travail d'un agent à temps plein pour gérer ces demandes. Ils font également état de propos irrespectueux tenus envers la collectivité (venant de collectifs

ou d'individus isolés) et ont le sentiment que les élus et les rieurs ont été « *fortement agressés* », dans l'exercice de leurs fonctions mais aussi en dehors : « *On a des agents qui sur des repas de quartier se faisaient interpellés par leur voisins* ».

Sur BOULEAU, les propos tenus par la porte-parole du collectif sous-entendent que les élus sont incompetents : évoquant une des obligations des mairies, la porte-parole rapporte « *y en n'a pas une qui le fait parce que de toute façon ils ne comprennent rien* ». La défiance du collectif vis-à-vis des élus va de pair avec une défiance encore plus forte envers les grandes entreprises qui assurent la gestion des déchets ou qui mettent sur le marché des produits de grande consommation. Or, les élus sont jugés crédules vis-à-vis de ces entreprises et le collectif a le sentiment d'être conscient d'enjeux économiques globaux « *que les élus ne veulent pas entendre* ». Les élus sont également jugés ingrats puisqu'ils ont repris à leur compte certaines idées du collectif dans le passé. Le conflit entre le collectif et les élus sur BOULEAU s'est traduit par l'instauration d'un rapport de force où prennent place des confrontations prenant une tournure personnelle voire violente. La porte-parole évoque un élu qui a fait entrer de force « *les poubelles dans les maisons* » et, en réaction, « *80% de la population qui va rendre de force ses poubelles* » sur cette commune.

Un autre point commun des tensions observées sur BOULEAU et sur EPICEA est que le changement du système de gestion des déchets a été perçu comme une décision imposée. L'historique retracé par le collectif interrogé sur BOULEAU tend à présenter le changement comme un véritable passage en force, dont l'événement le plus marquant a été le remplacement des bacs collectifs par les bacs individuels. Cet événement aurait été « *démobilisé beaucoup de gens* » qui auraient fini par accepter la nouvelle situation en se disant « *il faut bien mettre les poubelles quelque part* ». Sur EPICEA, l'un des slogans des opposants était « *Exigeons une gestion démocratique* » et l'un des enquêtés répondait avec ironie « *Mais comment par exemple ? Avec des élus par exemple* ».

### 10.3.5. Les autres acteurs institutionnels

- **Le Ministère de l'Environnement et l'ADEME**

Comme évoqué plus haut, la tarification incitative est encouragée par la réglementation. Aussi, le Ministère de l'Environnement et l'ADEME contribuent à son déploiement. Dans les faits, c'est surtout l'ADEME qui assure une mission opérationnelle de déploiement de la tarification incitative, en mobilisant différents leviers : soutien financier aux études, communication, guides, journées techniques, conseils en direct des référents régionaux...

Ces différents leviers peuvent être considérés comme efficaces dans la mesure où, comme nous l'avons vu plus haut, ils contribuent à la mise à l'agenda de la tarification incitative sur certains territoires et jouent parfois un rôle décisif dans les décisions des élus. Toutefois, au regard du déploiement de la tarification incitative au moment de la présente étude, ils n'ont pas été suffisamment efficaces jusque-là pour permettre de remplir les objectifs fixés dans la LTECV : l'objectif de couverture de 15 millions d'habitants en 2020 n'a pas été atteint (5,5 millions d'habitants étaient couverts en 2018). La prochaine échéance est 2025, avec un objectif de couverture de 25 millions d'habitants.

Le rôle de l'ADEME dans le déploiement de la tarification incitative est perçu de manière variable selon les collectivités. Celles qui se sont lancées dans un projet de tarification incitative semblent apprécier les accompagnements financiers et techniques proposés. Elles sont toutefois susceptibles d'avoir des réserves sur la politique de l'ADEME pour les soutiens accordés aux projets des collectivités dans leur ensemble. Ainsi, l'enquêtée de CEDRE voit comme une « *double peine* » le fait d'être une collectivité « *en avance* » qui a « *essayé les plâtres* » mais de ne plus être éligible aux soutiens car, selon elle, « *les appels à projets les soutiens, sont maintenant tous calibrés pour ces collectivités en retard* ». Elle précise que l'ADEME s'appuie sur sa collectivité « *comme retour d'expériences, ils nous sollicitent énormément, sans financement* ».

Les collectivités qui sont indécises ou opposées à la tarification incitative, quant à elles, sont susceptibles d'être relativement indifférentes aux soutiens proposés par l'ADEME ou d'avoir une vision critique. Les critiques peuvent porter sur des méthodes jugées excessives pour convaincre les collectivités de se lancer (ces méthodes pouvant être variables selon les Directions régionales de l'ADEME et selon les collectivités). Le président de SORBIER regrette ainsi « *cette forte impulsion de l'ADEME* » proposée à travers les soutiens financiers aux projets de tarification incitative, et plus particulièrement la possibilité d'une aide « *bonifiée* » si la décision était prise avant un certain délai : il juge « *dérisoire* » le montant de l'aide supplémentaire et estime qu'il aurait fallu « *travailler dans l'urgence* » pour en bénéficier, ce qui n'était pas adapté à « *un sujet aussi important* ». L'un des enquêtés d'EPICEA estime, quant à lui, que son syndicat de traitement a lancé une étude sur la tarification incitative en étant « *un petit obligé par l'ADEME* ».

Ces méthodes peuvent également être mal perçues en raison du rapport qu'elles manifestent entre les élus d'un territoire et les acteurs extérieurs. Le président de SORBIER, en faisant référence au système d'aide de l'ADEME, a ainsi l'impression « *qu'on vous dit "bah écoutez, c'est un bon point qu'on vous donne quoi, si t'es sage à l'école, t'auras une image quoi"* ». Il n'« *aime pas cette façon de procéder* » et rappelle la « *responsabilité des élus* », ajoutant que « *le peuple* » qui a élu ses représentants doit être respecté. Il y a donc pour lui un enjeu de démocratie dans le fait de se laisser la possibilité d'aller à contre-courant de l'ADEME et de son syndicat de traitement si les élus jugent cette posture souhaitable. C'est le cas en

l'occurrence, ce qui explique qu'il n'est pas le « *mouton du troupeau comme les autres* » : les autres collectivités couvertes par ACACIA ont, selon le président de SORBIER, été convaincues par le système d'aides de l'ADEME.

Certaines critiques de la politique de l'ADEME sur la tarification incitative portent également sur la façon dont cette mesure est présentée et sur une vision jugée biaisée ou incomplète de ses effets. Bien que l'ADEME insiste sur le fait que la tarification incitative doit s'intégrer à une stratégie plus large et être accompagnée d'autres mesures pour être pleinement efficace et acceptée, certaines personnes comme l'élu référent d'ERABLE ont l'impression qu'elle est devenue un « *dogme* » dans le contexte des objectifs de déploiement fixés dans la loi LTECV. Ce dogme consisterait à affirmer que « *hors tarification incitative on ne peut pas avoir de progrès* » alors que l'enquêté estime que c'est possible, au regard du ratio de DMA de sa collectivité. Le président de TILLEUL, quant à lui, se dit « *horrorifié de voir comment l'ADEME se voile la face sur les impacts de la RI sur les refus de tri, les déplacements individuels en déchèterie* » et affirme se battre depuis 5 ans pour « *dire "est-ce qu'on va dire enfin la vérité sur les RI et leurs conséquences"* ».

Il y a donc, de la part de certains acteurs, le sentiment d'une influence exercée par l'ADEME mais aussi par des « *cabinets de conseil* » (TILLEUL) ou des « *lobbys environnementaux* » (ERABLE) partageant la vision de l'ADEME. Selon le président de TILLEUL, cette influence s'exerce sur les agents employés dans les collectivités, « *qui certes sont qualifiés, mais sont sous l'influence de ça* », de sorte que le président dit à sa chargée de mission déchets : « *Bénédicte<sup>93</sup>, vous allez vous sentir mieux quand vous serez libérée du modèle qu'on vous a inculqué* ».

Certaines critiques portent également, plus largement, sur la politique gouvernementale par rapport aux enjeux de financement du SPPGD. L'association interrogée sur GINKO considère ainsi qu'il existe une « *pression gouvernementale* » pour mettre en place la taxe plutôt que la redevance, au regard de l'abaissement des frais de gestion de TEOM prélevés par le Trésor Public de 8 % à 3 %. Toutefois, comme évoqué plus haut, ce changement peut aussi être interprété comme une manière de lever un obstacle à l'instauration de la tarification incitative pour des collectivités qui, de toute façon, préfèrent la TEOM comme mode de financement.

- **Les Conseils régionaux et départementaux**

Les Conseils régionaux sont les parties prenantes des projets de tarification incitative, notamment parce qu'ils sont chargés de réaliser les Plans régionaux de prévention et gestion des déchets (PRPGD), qui ont remplacé les plans départementaux en 2015. Les plans régionaux peuvent servir de repère aux collectivités dans leur politique de gestion des déchets à travers les objectifs fixés et des statistiques susceptibles de fournir des éléments de comparaison, comme l'illustre PRUNIER : « *on est en train d'examiner le plan régional des déchets et on s'aperçoit qu'on répond déjà avant 2031 à plein d'objectifs* ». En outre, dans le cadre de l'exercice de leur compétence de planification de la prévention et de la gestion des déchets, les Conseils Régionaux sont amenés à soutenir les EPCI en portant des actions à leur échelle et en se positionnant comme animateurs.

La tarification incitative est mentionnée à deux reprises dans le décret fixant les modalités d'élaboration et le contenu des PRPGD : un plan régional doit ainsi contenir « *un état des lieux de la mise en place de la tarification incitative et une analyse de ses performances en termes de prévention et de collecte séparée des déchets* » et « *une synthèse des actions prévues concernant le déploiement de la tarification incitative pour les déchets ménagers et assimilés* »<sup>94</sup>. La tarification incitative est donc un sujet qui est censé être abordé dans les PRPGD, mais les Conseils régionaux ne peuvent toutefois pas imposer aux EPCI la mise en place de la tarification incitative : tout comme au niveau national, la « *responsabilité* » des EPCI d'une région donnée pour la mise en place de la tarification incitative est donc diluée, ce qui peut favoriser les postures attentistes.

Au-delà de la tarification incitative, les plans régionaux sont globalement assez peu prescriptifs et cela peut être perçu comme un frein pour l'atteinte d'objectifs. L'association favorable à la tarification incitative sur GINKO évoque ainsi une « *situation politique délicate* » de la Région poussant à ne pas aller au-delà du consensuel : « *Un plan régional déchet est opposable, un plan opposable n'est opérationnel que s'il est prescriptif, le problème actuel c'est qu'il ne l'est absolument pas. C'est que des conseils : sensibiliser, former... Pourquoi ? Parce que la région ne veut fâcher personne* ». Concernant la tarification incitative, le paragraphe dédié à la tarification incitative est jugé « *très light* », ce qui représenterait un « *gros frein* » pour son déploiement.

Les Conseils régionaux ont parfois des relations tendues avec certaines collectivités et certains acteurs associatifs sur des sujets concernant la gestion des déchets et parfois (directement ou non) la tarification incitative. Selon le collectif opposé à la tarification incitative sur BOULEAU, le Conseil régional aurait fait du « *chantage* » auprès d'une commune opposée au remplacement des bacs collectifs par des bacs individuels dans le cadre de la mise en place de la tarification incitative : « *Ils*

---

<sup>93</sup> Le prénom a été changé.

<sup>94</sup> Décret n° 2016-811 du 17 juin 2016 relatif au plan régional de prévention et de gestion des déchets. JORF n°0142 du 19 juin 2016. Disponible en ligne : <https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000032724719&categorieLien=id>.

lui ont dit directement "si tu n'acceptes pas les poubelles tu n'auras pas la dotation". Il leur a dit "de toute façon vous me donnez des miettes donc je m'en fous quoi". »

Les Conseils départementaux jouent un rôle moins important que les Conseils régionaux dans la gestion des déchets puisqu'ils n'exercent pas de compétence spécifique dans ce domaine, mais ils sont tout de même susceptibles d'être également des parties prenantes des projets de tarification incitative. Ainsi, ACACIA évoque une « *vision favorable* » du Conseil départemental sur la tarification incitative pour des raisons liées à l'image du territoire et aux impacts du tourisme.

- **L'administration fiscale et les services chargés de la gestion financière des collectivités**

Les Chambres régionales des comptes sont des institutions rattachées à la Cour des Comptes qui ont pour mission de contrôler les comptes des collectivités territoriales. Plusieurs enquêtés (AULNE, CERISIER, PLATANE) mentionnent des rappels ou des mises en gardes faits par l'administration fiscale sur divers points de la gestion du SPPGD (coûts couverts par le service, conditions de différenciation des taux de TEOM...). Sur BOULEAU, le collectif opposé à la tarification incitative qui a été interrogé fait mention d'« *un rapport de la Cour des comptes qui disait que la tarification était ingérable* ». Ce rapport a servi à l'argumentaire du collectif : « *Je l'ai donné immédiatement au maire [d'une commune] qui l'a fait circuler, je lui ai dit "T'as lu ça ?"* ».

Les services chargés de la gestion financière à l'échelle des collectivités sont également parties prenantes lorsqu'ils sont amenés à prendre en charge une partie du processus de facturation, et ils sont alors susceptibles d'avoir des positions divergentes. Ainsi, EPICEA évoque « *deux discours qui nous venaient des finances publiques* » : d'un côté les trésoriers des Communautés de communes chargées de la facturation considéraient que le nombre de factures de redevance à envoyer était beaucoup trop élevé au regard de leurs moyens humains en baisse, de l'autre le Conseil départemental considérait que la dématérialisation allait rendre le processus automatique et simple. La collectivité avait donc « *l'appui, quelque part, de la direction générale mais on sentait bien que les trésoriers, eux dans leur trésorerie, ils étaient assez réticents* ».

### 10.3.6. Les acteurs économiques

- **Les éco-organismes**

Dans le cadre des filières à Responsabilité Élargie du Producteur (REP), les éco-organismes sont chargés d'assurer la fin de vie des produits mis sur le marché par leurs entreprises adhérentes, avec pour but de favoriser le recyclage. Cela passe notamment par des « éco-contributions » versées aux collectivités pour participer aux frais de gestion des déchets<sup>95</sup>.

Les éco-organismes sont susceptibles d'être parties prenantes des projets de tarification incitative, dans la mesure où la tarification incitative entraîne des changements importants en termes de quantités de déchets collectés pour certains flux. L'éco-organisme CITEO, chargé d'organiser le recyclage des papiers et des emballages, est notamment concerné compte tenu de l'effet de la tarification incitative sur le tri sélectif. De la même manière que l'éco-organisme est intéressé par l'extension des consignes de tri, il peut avoir intérêt à ce que la tarification incitative se développe « *puisque ça peut booster les performances de recyclables globalement* » (ACACIA).

Les soutiens versés par CITEO aux collectivités sont dépendants de leurs performances, ce qui peut donner lieu à des débats sur les critères à retenir, comme l'illustre l'association présente sur GINKO qui dit avoir vu le vice-président de la région « *se mettre en colère contre CITEO sur une manifestation publique parce que CITEO voulait mettre en œuvre un principe pour plus favoriser les collectivités qui étaient les moins performantes, avec l'idée d'aider les moins performants. Du coup ceux qui sont performants sont très en colère* ».

- **Les entreprises du domaine de la gestion des déchets**

Les entreprises assurant le traitement des déchets sont concernées par les projets de tarification incitative dans la mesure où celle-ci modifie les quantités de déchets à traiter. *A priori*, les entreprises assurant le traitement des OMR ont plutôt intérêt à ce que la tarification incitative ne se développe pas, pour pouvoir continuer à traiter le maximum d'OMR possibles, tandis que les recycleurs ont plutôt intérêt à ce que la tarification incitative se développe. Cependant, ces acteurs situés tout en aval de la « chaîne » semblent entretenir un rapport assez lointain avec les projets de tarification incitative des collectivités et être des parties prenantes plutôt secondaires.

En revanche, les entreprises assurant la collecte des déchets ou proposant des solutions logistiques dans ce domaine (qui sont parfois les mêmes, dans les faits, que celles assurant le traitement) sont susceptibles d'être concernées de plus près. En effet, étant donné que les projets de tarification incitative vont généralement de pair avec une réorganisation de la gestion

---

<sup>95</sup> ADEME, 2017. Les filières à responsabilité élargie du producteur – Panorama. Disponible en ligne : [https://www.ademe.fr/sites/default/files/assets/documents/rep-panorama-edition2017\\_8816.pdf](https://www.ademe.fr/sites/default/files/assets/documents/rep-panorama-edition2017_8816.pdf).

des déchets, les entreprises prestataires ou fournisseurs des collectivités dans ce domaine sont amenées à changer leur organisation et parfois à imaginer de nouvelles solutions. Elles peuvent être vues selon les cas comme des parties prenantes plutôt réactives (si elles s'adaptent aux nouvelles demandes des collectivités) ou proactives du fait de leurs intérêts commerciaux (si elles cherchent à vendre aux collectivités une prestation ou un service spécifique lié à la tarification incitative).

Ces entreprises ont des pratiques parfois controversées et sont susceptibles de se retrouver au cœur de contentieux et de protestations. Ainsi, sur BOULEAU, le collectif opposé à la tarification incitative déplore le rôle central d'une « *entreprise locale* » qui est en fait, d'après ses recherches, une « *multinationale avec des fonds de pension* » à l'origine de licenciements. Cette entreprise qui propose des produits et services dans le domaine de la collecte des déchets aurait, selon le récit du collectif, réussi à verrouiller le système de tarification incitative contesté :

- Elle aurait d'abord été mandatée pour réaliser une étude sur la gestion des déchets puis aurait naturellement proposé comme solution, suite à cette étude, l'achat des bacs individuels qu'elle fabrique ainsi que l'utilisation du système informatique qu'elle a développé. Le collectif perçoit cela comme un « *conflit d'intérêt* ».
- La collectivité aurait contesté le contrat avec cette entreprise suite à des problèmes techniques dans le fonctionnement du système informatique et cherché « *un nouveau contrat* ». Mais étant donné que le système informatique était indissociable des bacs vendus, « *ils ont été obligés de revenir à [cette entreprise]* ».

Le collectif a par ailleurs remarqué que les bacs individuels décriés sont la propriété de cette entreprise et non de la collectivité et que cette même entreprise assure la gestion du fichier des usagers. La porte-parole du collectif est persuadée que l'entreprise utilise les données personnelles collectées pour les revendre et que les statistiques produites sont au service d'intérêts commerciaux : « *Ça intéresse évidemment Danone et Nestlé de savoir que leur yaourt rose se vend plus que les jaunes* ». Elle estime qu'« *il faut qu'on fasse un procès avec la CNIL* ».

## 10.4. Les impacts sur la conception du service public

### 10.4.1. Positions autour de la notion d'incitativité

Selon BOSSY (2010), il existe dans la construction des problèmes publics une « *dynamique de compétition entre les acteurs pour imposer leur propre définition et représentation du problème* ». Partant de cette hypothèse, la définition des termes qui entourent la tarification incitative peut être considérée comme un enjeu politique. Nous avons abordé plus haut les perceptions variables du principe « pollueur-payeur » constituant une justification théorique de la notion de la tarification incitative. La notion d'incitativité dans l'expression « tarification incitative » peut également être questionnée.

#### • Une critique de la notion de tarification incitative chez les opposants

Contrairement à la notion de « taxe causale » utilisée en Suisse qui amène la question « pourquoi ? », la notion de « tarification incitative » utilisée en France amène la question « pour quoi ? ». En effet, l'adjectif « incitatif » met l'accent sur la visée de la mesure et non sur les principes qui la sous-tendent. En l'occurrence, si les visées finales de la tarification incitative sont la réduction des quantités de déchets et l'amélioration du tri ainsi que les effets qui en découlent (maîtrise des coûts, impact environnemental réduit, etc.), sa visée intermédiaire est le changement de comportements de la part des usagers : c'est là-dessus que porte l'incitativité.

Or, comme nous l'avons vu plus haut, les acteurs remettent parfois en cause l'efficacité de la tarification incitative à différentes étapes de la « chaîne logique » selon laquelle la tarification incitative est efficace. Dès lors, si l'efficacité de la tarification incitative est contestée, la notion même de tarification incitative sera logiquement critiquée aussi. Ceci semble spécifique à un terme mettant l'accent sur des *effets attendus* : avec la notion de « taxe causale » ou de « principe de causalité », il est possible d'être en désaccord avec le principe en question, mais il semble plus difficile de réfuter ou de relativiser l'existence même de ce principe.

Les opposants à la tarification incitative sont ainsi parfois enclins à remettre en cause la notion de tarification incitative pour appuyer leur refus. Le collectif opposé à la tarification incitative sur BOULEAU affirme, à partir de l'image de personnes pour qui c'est trop contraignant de se rendre en déchèteries (neige, pneus usés, coût du carburant...), que ce que les élus « *ne comprennent pas* » est que « *leur système n'a rien d'incitatif* ». L'une des enquêtes de SORBIER prend quant à elle en considération les effets économiques de la tarification incitative sur la facture et juge le terme incitatif « *trompeur parce que je pense qu'il y a des gens qui ne paieront pas moins* ».

#### • Les contours plus ou moins nets de ce que la « tarification incitative » englobe

Au-delà des éventuelles remises en cause du caractère effectivement *incitatif* de la tarification, il peut exister un décalage entre les formes communément admises de tarification incitative et ce que les acteurs considèrent comme tel.

D'une part, certaines formes de tarification généralement considérées comme relevant de la tarification incitative ne sont pas toujours perçues comme telles par les acteurs ou par les usagers. Il peut s'agir de formes de tarification incitative moins répandues, comme nous l'avons vu avec l'exemple de la vision de la taxe au sac par le collectif présent sur BOULEAU. Mais il peut s'agir aussi de modalités de tarification incitative relativement répandues mais moins comprises que d'autres. Ainsi, la tarification incitative au poids telle qu'elle existe aujourd'hui en France semble plus intuitive dans son principe que la tarification incitative à la levée, pour deux raisons liées :

- La part variable dans la tarification incitative au poids est basée sur une stricte proportionnalité à l'usage du service, sans effet de seuil. Avec la tarification incitative à la levée, le principe de proportionnalité est limité : un bac rempli est comptabilisé de la même manière qu'un bac à moitié vide. Un sac supplémentaire ne rentrant pas dans un bac déjà rempli entraîne un effet de seuil. Les usagers peuvent croire que l'incitativité consiste non pas tant à réduire et mieux trier leurs déchets qu'à *sortir leur bac le moins possible* (y compris en compressant leurs déchets) – ce qui constitue, au passage, l'un des effets recherchés à travers l'optimisation des tournées de collecte.
- Les collectivités ayant mis en place la tarification incitative à la levée ont généralement intégré un nombre de « levées forfaitaires » à la part variable (ADEME, 2018a<sup>96</sup>) tandis que l'équivalent semble nettement moins répandu voire inexistant dans le cas de la tarification incitative au poids (il serait théoriquement possible d'inclure un nombre de « kilos forfaitaires »). Les effets de seuils de la tarification incitative à la levée sont ainsi renforcés, en mettant en avant (parfois trop au regard des agents des collectivités) un seuil spécifique : celui au-delà duquel les levées supplémentaires deviennent « payantes », et qui est susceptible d'être considéré par les usagers comme un seuil à ne pas dépasser.

D'autre part, certaines mesures qui ne sont pas généralement considérées comme constituant en soi une tarification incitative, sont perçues comme telles par certains acteurs. Le président de TILLEUL rapporte ainsi que « nous [l'une des collectivités qui a fusionné] on était incitatif sur compostage puisqu'on baissait la redevance en fonction de l'équipement en composteurs ». Au regard de la définition de l'adjectif « incitatif », ce type de mesures peut effectivement être considéré comme une forme de tarification incitative : ce n'est pas le système tarifaire dans son ensemble qui est incitatif mais un élément de son fonctionnement. Cet élément peu ou non être considéré comme un détail, selon l'ardeur de la collectivité pour inciter les usagers à opter pour les solutions visées, le taux d'adhésion des usagers et *in fine* l'efficacité de ces solutions.

- **Des approches alternatives qui existent aussi sur les collectivités intéressées par la tarification incitative**

Les réserves et approches alternatives sur la notion de tarification incitative s'observent aussi sur des collectivités suffisamment intéressées pour avoir lancé une étude sur le sujet, comme deux des grandes métropoles interrogées : CHARME et ERABLE.

Ainsi, sur CHARME, un élu a proposé de parler de « tarification à l'usage » plutôt que de « tarification incitative » est c'est effectivement le terme qui a été retenu pour la communication auprès des usagers. La raison de ce choix était que, comme les services l'avaient présenté aux élus, la mise en place de la tarification incitative n'entraînerait pas forcément une baisse de la facture pour tous les usagers même s'ils réduisaient leur production de déchets. Dès lors, le système a été considéré comme n'étant « *pas incitatif* » et il est apparu politiquement compliqué, pour l'élu ayant proposé l'expression « tarification à l'usage », d'assumer l'expression « tarification incitative ».

Comme l'illustre le schéma ci-après, ce terme de « tarification à l'usage » peut être considéré comme un intermédiaire entre la notion de « tarification incitative » et les termes employés dans d'autres pays comme la « taxe causale » suisse, le « Pay-As-You-Throw » anglo-saxon ou les « Verursachergerechte Abfallgebühren » allemands. D'une certaine manière, ce terme est plus neutre, en ne mettant l'accent ni sur le principe ni sur les conséquences qui sont tous deux sujets à débats, mais seulement sur le fonctionnement du dispositif.

---

<sup>96</sup> P. 46 : « 79% des collectivités prévoient de facturer une utilisation minimale du service. Cette limite varie de 3 à 26 levées par an avec une majorité de 12, qui correspond à une fois par mois. »



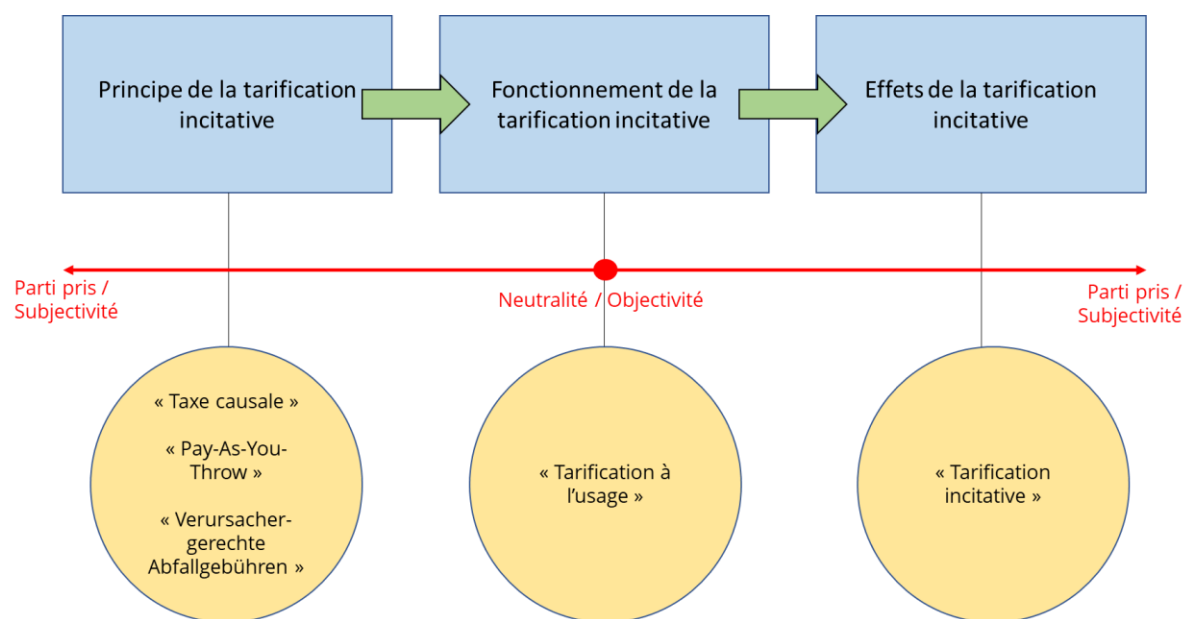


Figure 28. Différentes manières de désigner la tarification incitative, en fonction de considérations respectives sur son principe, son fonctionnement ou ses effets.

Par ailleurs, l'une des caractéristiques de la tarification incitative telle qu'elle est généralement définie est son caractère individualisé (dans la mesure du possible). Or, certaines collectivités comme ERABLE s'intéressent à la notion d'« incitation collective », et cet intérêt ne se réduit pas à des questions pratiques (sur la question de l'individualisation dans les immeubles, par exemple) mais est lié à des visions sur la société : l' élu référent d'ERABLE est convaincu que ce sont « les dynamiques collectives » et non les « choix individuels » qui amènent le progrès. Voilà une vision qui éloigne encore plus la tarification incitative de ses justifications économiques historiques : cela va à l'encontre du postulat de l'individualisme méthodologique qui constitue l'un des fondements de la théorie micro-économique et l'une de ses limites.

Concrètement, selon cette vision, il pourrait s'agir de différencier le tarif non pas par usager mais par quartier ou commune en faisant l'hypothèse que le « sens du collectif » poussera les usagers à réduire ou mieux trier leurs déchets. Une expérimentation en ce sens serait intéressante, pour évaluer si le « sens du collectif » (une question d'actualité en période de pandémie mondiale) peut produire des résultats comparables à ceux de la responsabilisation individuelle, le cas échéant dans quelle mesure et sous quelles conditions, ou s'il fait défaut. L'un des enquêtés d'ERABLE estime que pour qu'un tel principe fonctionne, cela suppose une « identité », qui se retrouve selon lui dans certains quartiers ou communes mais moins dans d'autres.

Une autre enquêtée d'ERABLE ajoute qu'« il faudrait quasiment que ce soient les usagers-citoyens qui déterminent leur zonage ». Cette réflexion évoque les méthodes de l'intelligence collective, telles que celles qui ont été utilisées lors du panel citoyen organisé dans le cadre du présent projet de recherche (cf. partie 6), à la différence qu'il ne s'agirait pas d'une expérimentation virtuelle mais d'une implication des usagers réels, en amont, pour définir le dispositif qui les concernera au quotidien. Dans cette optique, l'implication des usagers dans l'organisation (financière en l'occurrence) de leur service public de gestion des déchets aurait lieu à un stade amont qui fait presque toujours défaut dans les études sur la tarification incitative réalisées par les collectivités. Cela pourrait être intéressant d'évaluer dans quelle mesure une condition pour que le « sens du collectif » produise des résultats en termes de réduction et tri des déchets soit d'intégrer collectivement les usagers en amont.

#### 10.4.2. Répercussions de la tarification incitative sur le rapport de l'utilisateur au service public

La tarification incitative n'est pas sans conséquences sur le rapport de l'utilisateur à son service public de prévention et gestion des déchets. Ces conséquences peuvent préoccuper certains élus et d'autres acteurs. Il est possible de distinguer les conséquences du message renvoyé par la tarification incitative (c'est-à-dire l'incitation à réduire et mieux trier les déchets) des conséquences du nouveau mode de gestion qu'implique le passage à la tarification incitative (c'est-à-dire les conséquences pratiques et symboliques de la gestion du système tarifaire).

- **Conséquences du message renvoyé par la tarification incitative**

Tout d'abord, il est possible de se questionner sur la façon dont le message incitant à mieux trier et réduire les déchets est perçu par les usagers, venant de la part de leur service public de prévention et gestion des déchets (SPPGD). En effet, il

convient de garder à l'esprit que la prévention est une compétence relativement récente des collectivités et que le passage de la notion de service public de gestion des déchets (SPGD) à la notion de service public de prévention et gestion des déchets (SPPGD) est loin d'être universel.

Comme évoqué plus haut, le principe de la tarification incitative est susceptible d'être plus ou moins bien compris selon les modalités de la tarification incitative. Ainsi, certaines modalités de tarification incitative, plus que d'autres, sont susceptibles de focaliser l'attention des usagers sur l'attente d'un moindre recours au service plutôt que sur l'attente d'efforts de prévention et de tri. Certaines réticences portent sur ce point plus que sur le « bon comportement » attendu des usagers, notamment parce que certains élus et usagers ont tendance à penser que le message est quelque peu contradictoire avec le message « historique » qui invite au contraire les usagers à avoir recours au service public d'élimination des déchets, rendu obligatoire depuis 1980 dans une optique de salubrité publique. Ainsi, pour le président de TILLEUL : « *La loi de 75<sup>97</sup> c'était de dire "les collectivités ont pour mission de prendre en charge les déchets", et là le message c'est "vos déchets on n'en veut pas, faut pas les donner". Je caricature, mais ça provoque ça.* »

Comme l'illustrent les craintes de nombreux élus vis-à-vis d'un nombre de « levées forfaitaires » trop faible dans le cas d'une tarification incitative à la levée, la perception d'une « diminution du service » peut être un facteur profond d'opposition de la part des usagers et de comportements inciviques. Le fait que ces comportements sont plutôt observés au lancement de la tarification incitative et ont tendance à se résorber par la suite<sup>98</sup> conforte d'ailleurs l'idée que ces comportements sont liés à un changement plutôt qu'à une situation donnée. Il peut s'agir à la fois de changements *attendus* dans l'usage du service (sur lesquels portent l'incitation) et de changements *effectifs* décidés par la collectivité dans une logique d'optimisation (réduction des fréquences de collecte, remplacement de la collecte en porte-à-porte par de l'apport volontaire, etc.).

Ces mesures décidées par les collectivités et allant de pair avec la tarification incitative sont d'ailleurs susceptibles d'être considérées, selon les cas, comme une *diminution effective* du service et/ou comme une *incitation à moins utiliser* le service, cette incitation étant complémentaire de celle renvoyée par la tarification incitative. Prenons deux exemples :

- La mise en place de contrôles d'accès en déchèterie est une mesure qui préoccupe certains habitants et élus (PLATANE). Cette mesure peut être vue comme une *incitation à moins utiliser* le service, même si ce n'est pas le premier objectif recherché (il peut s'agir d'éviter les allers-retours trop fréquents en déchèterie, mais aussi d'empêcher l'accès d'habitants extérieurs au territoire par exemple). Si de surcroît les usagers ont le droit à un nombre d'accès limité (ce qui n'est pas toujours le cas), cette mesure peut être vue également comme une *diminution effective* du service s'ajoutant à cette incitation.
- La réduction des fréquences de collecte des OMR (passage d'une fois par semaine à une fois toutes les deux semaines, par exemple) est au premier abord une *diminution effective* du service. Pour les collectivités, il peut s'agir d'une mesure d'optimisation permettant de réduire les coûts et *in fine* de récompenser les usagers pour leurs efforts ; mais pour les usagers, cette mesure peut également être perçue comme une incitation à moins utiliser le service, indépendamment de la tarification incitative.

Certaines collectivités préfèrent considérer que ces mesures correspondent à une « *évolution* » du service plutôt qu'à une « *diminution* », ce qui représente un enjeu en termes de communication (CEDRE). Il est en effet possible de considérer que, suivant la logique de la tarification incitative, le niveau de service diminue mais la quantité de déchets à collecter et à traiter également : dès lors, le service ne fait que s'adapter aux besoins dans un cercle vertueux. Ce n'est pas forcément le service en tant que tel qui est réduit mais son dimensionnement (par exemple dans le cas de la diminution des fréquences de collecte). Certaines mesures d'optimisation s'apparentent davantage à une réduction effective du service à travers une accessibilité moindre, cette accessibilité étant notamment observée à travers la proximité et la praticité du service (par exemple dans le cas d'un passage d'une collecte en porte-à-porte à une collecte en apport volontaire).

---

<sup>97</sup> La loi du 15 juillet 1975 sur l'élimination des déchets et la récupération de matériaux a imposé aux collectivités d'assurer l'élimination des ordures ménagères au plus tard en 1980.

<sup>98</sup> ADEME, 2020.

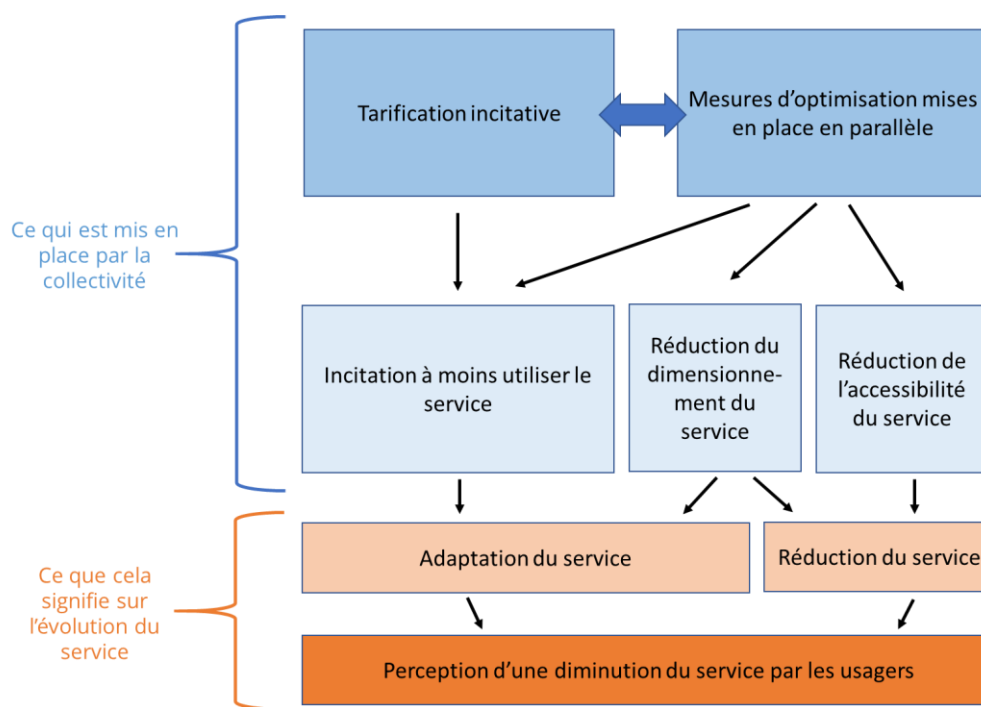


Figure 29. Les raisons de la perception par certains usagers d'une diminution du service en cas de tarification incitative.

A noter que, si l'on fait l'hypothèse que la tarification incitative vise non seulement un meilleur tri mais aussi une réduction des quantités totales de déchets produites, il est logique de considérer que sa mise en place peut s'accompagner d'un dimensionnement à la baisse global des services sans préjudice pour la collectivité ou les usagers. A l'inverse, si on se focalise seulement sur l'effet attendu sur le geste de tri, il paraît plus logique de considérer que la tarification incitative s'accompagne d'une adaptation globale du service, avec un niveau de service réduit (ou dimensionné à la baisse) pour les ordures ménagères résiduelles mais peut-être plus important pour les flux en augmentation (il s'agit là d'une considération théorique : dans les faits, il est possible qu'aucune adaptation ne s'avère nécessaire pour tout ou partie des flux).

#### • Conséquences du nouveau mode de gestion du service public

Concernant les conséquences qu'a la mise en place de la tarification incitative sur la gestion du service et la relation aux usagers, il convient de distinguer ce qui relève du passage de la taxe à la redevance (qui ne se rencontre que sur certaines collectivités ayant des projets de tarification incitative) de ce qui relève du passage d'un mode de financement non incitatif à un mode de financement incitatif. Le changement le plus « radical » est le passage d'une TEOM à une RI, que les collectivités font parfois progressivement (passage de la TEOM à la REOM, puis de la REOM à la RI).

Concernant le passage de la taxe à la redevance, plusieurs enquêtés (ACACIA, CHARME, HETRE, SORBIER) notent que cela n'est pas sans conséquences sur le statut du service public et du personnel. En effet, contrairement à une taxe, une redevance est par définition acquittée en fonction de l'usage qui est fait d'un service et demande à ce titre d'être gérée par un Service Public Industriel et Commercial (SPIC) et non par un Service Public Administratif (SPA). La perspective d'un passage du SPA au SPIC peut être un frein pour certains élus et agents, notamment parce que cela demande de requalifier les contrats des agents en contrats de droit privé.

Par rapport à la taxe, la redevance marque une individualisation de la tarification du service ; et cela est vrai aussi pour la redevance incitative par rapport à la REOM (ou pour la TEOMi par rapport à la TEOM). Cette individualisation est perçue de manière divergente selon les collectivités. Les divergences semblent notamment liées aux conceptions de l'équité et de la solidarité évoquées plus haut :

- Pour certains acteurs, l'individualisation de la tarification du service paraît normale. Un parallèle peut être fait entre la gestion des déchets et la gestion de l'eau. Ainsi, pour ACACIA : « C'est de se dire, ben après tout, les déchets c'est comme l'eau. L'eau on paie en fonction de ce l'on consomme, donc faut essayer de faire un petit peu la même chose. »
- Pour d'autres, l'individualisation de la tarification du service va à l'encontre des principes entourant l'impôt. Ainsi, pour ERABLE : « Le côté SPIC/redevance a un côté très individualisant, chacun a son avantage et son inconvénient. La question, c'est la TI, elle a surtout été pensée comme une redevance individualisante et pour moi on perd ce côté solidarisant de l'impôt qui fait que c'est toujours les plus fragiles qu'on laisse toujours au bord du chemin. Et cela

*n'est politiquement pas acceptable* ». A noter que ni la redevance ni la taxe ne sont *stricto sensu* des impôts : ce sont trois termes ayant chacun une signification juridique propre bien qu'ils soient parfois utilisés de manière indifférenciée<sup>99</sup>.

Au-delà du principe d'individualisation en tant que tel, les réticences peuvent également porter sur les manières concrètes de gérer cette individualisation et ce que cela implique pour les usagers et leur rapport à la collectivité. Le président de TILLEUL voit ainsi défavorablement la démarche consistant à demander aux usagers les informations personnelles nécessaires pour gérer leur facture : « *En termes de liberté individuelle, on demande aux gens des enquêtes de police : vous arrivez quand, vous êtes avec qui, le bail, des tas de trucs, pour moi c'est au-delà de ce que doit savoir une collectivité pour gérer un service public* ». Comme évoqué plus haut avec l'exemple de BOULEAU, certains acteurs ont des craintes sur l'utilisation de ces données personnelles.

Les réticences sont souvent liées à la vision d'un service qui ne serait plus géré comme un service public « normal » mais comme un service privé. Ainsi, le président de SORBIER voit une « *privatisation du service public* » dans le fait qu'avec la redevance incitative, les collectivités sont amenées à employer des termes à connotation commerciale tels que « *centre d'appels* », lesquels sont en quelque sorte le prolongement sémantique logique de l'organisation mise en place.

Les tenants et aboutissants de l'individualisation du service ont été étudiées par CAILLAUD (2018), qui observe deux phénomènes concomitants dans l'évolution du service public de gestion des déchets depuis une trentaine d'années : l'individualisation du service et la « *mise au travail* » des usagers. BARBIER, en 2002, utilisait l'expression « *fabrique de l'usager* » en analysant les changements qu'impliquait le développement de la collecte séparée et décrivait déjà ce que CAILLAUD (2018) appellera « *mise au travail* »<sup>100</sup>, sans que l'enjeu d'individualisation (qui concerne plus la tarification incitative que la collecte séparée) soit spécifiquement développé. Ces deux évolutions sont selon CAILLAUD (2018) emblématiques des évolutions des services publics dans leur ensemble. Elles s'inscrivent dans la tendance « *néo-managériale* » du néo-libéralisme, caractérisée par une recherche de l'efficacité et de la performance, une intégration plus poussée des usagers dans « *l'appareil productif* » et une « *marchandisation* » de la relation de service.

Selon CAILLAUD (2018), dans le cas de la tarification incitative, ces évolutions se traduisent par « *un redéploiement des agents sur des activités de surveillance et de contrôle destinées à forcer la mise au travail des usagers* ». En effet, l'auteur invite à ne pas se focaliser uniquement sur l'intégration de l'usager dans une forme d'« *économie de marché* » à travers le « *signal-prix* » renvoyé par la tarification incitative (cf. 4.1.1), mais à prendre en compte aussi le « *bouleversement de l'ordre institutionnel* » qu'entraîne la mise en place de la tarification incitative. Il voit dans ce changement une « *entreprise de coercition et de moralisation* » où le service exercerait une véritable « *pression* » sur les usagers pour venir « *à bout des résistances sociales* ». Selon lui, c'est pour cela qu'« *il est plus difficile pour les gestionnaires de "mettre au pas" les résidents des immeubles collectifs que ceux des secteurs pavillonnaires, ces derniers subissant de manière isolée le joug de l'institution* ».

En considérant l'existence d'un traitement différencié des usagers selon leur « *catégorie socio-résidentielle d'appartenance* », l'auteur estime également que cette évolution est forcément inégalitaire compte tenu de « *l'incapacité d'un service public à s'adapter parfaitement à ses usagers* ». Le risque serait d'« *en finir avec le service public "à la française" fondé sur une certaine idée d'intérêt général et d'égalité et de solidarité entre citoyens* ».

Certains propos des opposants à la tarification incitative que nous avons interrogés entrent en résonance avec les idées de l'auteur : nous retrouvons dans les deux cas des réflexions sur l'« *individualisation* », la « *marchandisation* » ou encore le « *contrôle* », ces termes étant opposés à l'idée d'un service public fondé sur la « *solidarité* ».

Toutefois, cette vision d'un bouleversement du service public peut être nuancée à plusieurs points de vue. Tout d'abord, le fonctionnement de la tarification incitative se rapproche de celui d'autres services publics, comme celui de l'eau potable, ce qui peut relativiser l'idée d'un véritable « *bouleversement* » à l'échelle des services publics dans leur ensemble (même en admettant un « *bouleversement* » à l'échelle du SPPGD). La possibilité de mésusage du service (non-respect des consignes de tri) et de son contournement (à travers les dépôts sauvages, le tourisme des déchets, etc.), qui n'existe pas pour l'approvisionnement en eau potable, contribue vraisemblablement à expliquer que les usagers ont davantage tendance à se méfier d'une tarification « *à l'usage* » pour la gestion des déchets étant donné que ces mésusages et contournements ont des conséquences négatives pour tous, ce qui en fait des comportements de « *passager clandestin* ». De plus, comme le suggérait un enquêté en Suisse, on peut se demander si le principe d'une tarification « *à l'usage* » n'est pas naturellement plus accepté pour des ressources comme l'eau potable que pour des déchets dont on veut se débarrasser et donc, d'une

---

<sup>99</sup> Le site internet « Le Droit Facile » [consulté en avril 2020] fournit une présentation claire et précise des 3 termes :

<http://pointdroit.com/difference-taxe-impot-redevance/>.

<sup>100</sup> BARBIER (2002) estime que l'usager peut être vu comme une « *variable de commande pris dans une démarche de sollicitation* » ou comme une « *variable de bouclage inscrit dans un processus d'enrôlement actif* » et que le curseur peut être mis par les collectivités à différents niveaux entre ces deux « *polarités* ». Celles-ci constituent toutes deux des manières de « *mettre au travail* » l'usager.

certaine manière, avoir à se préoccuper le moins possible. Les déchets constituent en effet d'un point de vue anthropologique, selon DOUGLAS (1992), une « *offense contre l'ordre* » qu'il convient « *d'écarter vigoureusement* »<sup>101</sup>.

Ensuite, les retours d'expérience des collectivités ayant mis en place la tarification incitative tendent à nuancer le tableau d'un service public transformé où les usagers seraient « moralisés » et « mis au travail ». Passée une période d'adaptation, la tarification incitative semble généralement bien comprise et acceptée par la plupart des usagers. Si la « mise au travail » et la « moralisation » consistent à inciter les usagers à maîtriser leur production des déchets et pratiquer un meilleur tri, cela peut être perçu comme légitime par les usagers. Par ailleurs, lorsque la collectivité met en place des mesures dites « d'accompagnement » dans cette optique (aide à l'achat ou distribution de composteurs, soutien au secteur du réemploi, distribution de Stop Pub, couches lavables, etc.), elle est dans un rôle de soutien et non simplement de « contrôle » ou « pression ». BARBIER (2002) remarque que l'utilisateur est « *aussi envisagé comme porteur d'exigences légitimes* »<sup>102</sup>, ce qui peut s'appliquer à l'attente exprimée par certains usagers pour la mise en place de mesures d'accompagnement, favorisant l'acceptabilité de la tarification incitative (cf. 7.3).

Enfin, quelles que soient les transformations du service public, il convient de ne pas perdre de vue les objectifs visés et de se demander si ceux-ci (et leur capacité à être atteints) justifient ces transformations. CAILLAUD (2018) relève ainsi que « *d'aucuns diront que la "responsabilisation" des usagers est un levier pertinent pour répondre aux enjeux environnementaux actuels* » mais n'entend pas lui-même entrer « *dans ce débat* ». Comme nous l'avons vu avec l'état de l'art bibliographique sur la tarification incitative (cf. 4.7), pour répondre à cette question, il est possible de différencier les effets de la tarification incitative selon leur portée temporelle et de s'interroger sur sa place vis-à-vis d'autres formes d'incitation. L'importance respective de ses effets « positifs » et « contre-productifs » doit aussi entrer en ligne de compte.

---

<sup>101</sup> Cité dans BARBIER, 2002. P.36.

<sup>102</sup> p. 42.

## 11. Bilan des études de cas français - Aspects techniques

---

### 11.1. Perceptions et antagonismes autour des enjeux de l'élaboration d'un nouveau système tarifaire

#### 11.1.1. Simplicité vs. Complexité

Le discours de certaines collectivités tend à montrer qu'il importe de simplifier la démarche pour ne pas avoir à « *réinventer les choses* » (ACACIA). Il peut s'agir par exemple d'une volonté affirmée de ne pas entreprendre plusieurs changements de fond en même temps de peur de surcharger les usagers qui auraient du mal à s'engager dans une démarche fructueuse de changement de comportements (ACACIA). L'investissement trop important exigé par plusieurs optimisations en cours simultanément peut aussi faire en sorte que les collectivités ne puissent pas amortir leurs dépenses, d'où l'intérêt pour elle de choisir « *des systèmes relativement simples, en termes de fonctionnement, fiables et compréhensibles par les usagers* » pour avancer plus sereinement (ACACIA).

L'enjeu de simplification s'exprime aussi au travers de l'idée qu'il importe d'instaurer « *un service - un tarif* » (CERISIER) pour améliorer ainsi le message tant en interne qu' envers les usagers. Comme le précise ACACIA, « *plus les systèmes seront homogènes et plus ce sera facile et lisible pour les usagers* ». Un des avantages de l'harmonisation est donc de pouvoir « *aider à simplifier la capacité à communiquer* » (CERISIER). Au lieu de se poser la question de savoir où l'utilisateur habite pour adapter la communication à la collecte et au mode de financement sur place, il s'agit de pouvoir homogénéiser le discours. Harmoniser le service permet donc de clarifier le message d'où l'intérêt de mener des réflexions co-construites qui amènent à un consensus sur les modalités technico financières à adopter.

Toutefois, suite à la réorganisation territoriale issue de la loi NOTRe, de nombreuses collectivités présentent sur leurs territoires des disparités importantes en termes de modes de collectes et d'actions d'optimisation du SPPGD ou encore de modes de financement. Ces disparités reflètent la multitude de typologies du territoire (AULNE) qui impliquent des densités de population très différentes mais aussi des niveaux distincts d'activités touristiques avec des fluctuations importantes de populations entre les saisons. A cela s'ajoutent les identités différentes des collectivités qui fusionnent : des élus et services techniques qui n'en sont pas tous au même stade de réflexion quant à l'incitativité (CERISIER) et avec parfois des parcours et des manières de faire qui se retrouvent bousculées par des fusions successives.

L'harmonisation laisse ainsi apparaître un semblant de complexité même si certaines collectivités l'envisagent de manière pragmatique (PRUNIER) : il s'agit d'assurer la continuité des services pendant l'harmonisation des aspects techniques qui doit intervenir en premier, avant d'aborder l'harmonisation financière. En quelque sorte, « *l'harmonisation du service a forcément des conséquences sur l'harmonisation tarifaire* » (CERISIER), envisagée dans un délai de 5 ans après la fusion. Mais cette harmonisation technique peut aussi intervenir par secteurs pour simplifier sa mise en œuvre. Dans le cas de PRUNIER, il y a eu une « première harmonisation sur tout le secteur rural. L'idée, c'est de ne pas s'occuper de la côte : c'est compliqué et il y a trop de différences ». Ils ont ainsi souhaité « d'abord harmoniser ce qui semblait le plus simple ». En somme, il s'agit de « *jalonner techniquement (pour mettre en place) des moyens incitatifs* » (PRUNIER). Se profile ici aussi la question du temps : « *ça va prendre beaucoup de temps, ça c'est un truc un peu compliqué* » (MELEZE).

Face à ces disparités, les communautés de communes de plus petite taille se rallient souvent aux dispositifs déjà adoptés par les plus grandes (CERISIER ; ERABLE), avec parfois la perte de financements incitatifs déjà mis en place. Cela ne veut pas pour autant dire que ces collectivités ne reviendront pas au mode de financement incitatif. Elles intègrent une nouvelle entité au sein de laquelle la démarche d'harmonisation technique et puis financière doit avoir lieu pour que se pose plus sereinement la question de l'incitativité (PRUNIER ; CERISIER). A ce sujet, un élu de CERISIER mentionne que « *ce n'est pas parce qu'on va décider de faire passer X en taxe, qu'on a passé Y en taxe il y a un an, qu'on ne doit pas se dire qu'on va tout passer en redevance* », c'est-à-dire, revenir au mode de financement initial de ces deux collectivités. Aussi, ces changements, même si limités géographiquement, permettent de « *toucher du doigt les effets de transferts de charge* » en fonction des différents modes de financement (ERABLE).

Face à la complexité qui se fait parfois ressentir, certains interviewés proposent que les Plans Régionaux soit prescriptifs de manière à provoquer le « *déclat* » (GINGKO) qui permettrait d'engager les collectivités dans une démarche contenant le « bon dosage », comme l'exprime CERISIER : « *il faut qu'on aille vers quelque chose de plus complet sans qu'on aille vers quelque chose de plus complexe, c'est le bon dosage dans la complexité vis à vis de quelque chose qui soit global et qui reste compréhensible qui n'est pas évident à trouver* ». D'autres interviewés considèrent, à l'inverse, que le fait d'imposer un dispositif incitatif serait « *préjudiciable* » (SORBIER), celui-ci n'étant pas capable de s'adapter aux spécificités de tous les territoires français.

### 11.1.2. Progressivité vs. rapidité

- **Relations entre les services techniques et leurs élus**

La temporalité de la démarche technique d'adhésion à l'incitativité est fortement influencée par les relations entre services techniques et élus qui n'en sont pas toujours au même stade la réflexion. Si les avancées dépendent beaucoup du « *contexte géopolitique local* » (PRUNIER), elles n'en sont pas moins dépendantes de « *services qui maîtrisent au maximum l'ensemble du côté technique et financier* » (PRUNIER). Au-delà des équilibres techniques et financiers recherchés, il s'agit aussi de trouver un équilibre humain au sein du SPPGD pour faire face à cette « *aventure* » (PRUNIER) et ne pas « *se planter parce que si on se plante dès le début, (...) on n'y reviendra jamais* » (PRUNIER). Dans ce contexte, plusieurs cas ressortent :

- **Les élus sont moteurs et le portage politique influe sur la tournure de la démarche**, comme pour CERISIER chez qui la demande « *pour aller vers de l'incitatif* » « *est forte* » chez les élus. C'est le cas aussi d'ACACIA où « *ce n'est pas les services qui ont voulu mettre ça en place, c'est les élus, le président, qui sont convaincus du bien-fondé de cette démarche (...). Les services suivent, bien évidemment, mais c'est les élus qui ont été à l'initiative* ». L'interviewé ajoute que « *les politiques ont pris le pas sur les services (et...) sont allés même plus loin que les services, plus rapidement* » (ACACIA). **Cette volonté politique très forte peut aussi avoir des conséquences sur la temporisation de la démarche.** L'interviewé d'AULNE explique comment « *les élus ont voulu aller vite [et] ont demandé de mettre le paquet pour une RI au 1<sup>er</sup> janvier 2019* » sans pour autant que les services soient prêts. « *En part fixe on se retrouvait à 270 € par an par foyer soit 95 % de perdants sur le territoire. (...) Alors on revoit notre copie* » (AULNE).
- **Les élus cadrent la démarche mais se reposent sur leurs services techniques et leur laissent une marge de manœuvre pour optimiser techniquement en premier.** C'est le cas de PRUNIER pour qui le choix de la redevance était clair. À partir de là, les services ont pu « *met[re] en place tous les outils techniques territoriaux possibles et après proposé différents modèles de financement aux élus. C'est eux qui choisissent* » (PRUNIER). Conscient de l'instabilité politique provoqué par les élections municipales de 2020, l'actuel président a souhaité « *avoir une délibération de principe de passage sur un mode de financement avant (...) et aussi (...) avoir un calendrier de déploiement de l'étude technique avant les élections* » (PRUNIER). Si la délibération de principe peut être revue par les nouveaux élus en place, le déploiement technique, si déjà avancé, implique un engagement financier et humain qu'il est plus difficile d'annuler. Les élus assurent ainsi une certaine continuité à leurs services, tout en valorisant indirectement le travail fournis.
- **Les élus plutôt frileux qui ne souhaitent pas s'engager, notamment vis-à-vis des élections municipales de 2020** (GINGKO ; TULIPIER ; CHARME ; SORBIER ; PLATANE). Cela crée une instabilité au niveau des services qui « *dépendent des cycles électoraux* » (CHARME). Ces reports de décisions créent inévitablement des frustrations : « *nous dans les services, on doit garder la tête froide (...) mais ça fait des mois qu'on travaille dessus. Si on n'y va pas, ça sera une frustration, il ne faut pas se le cacher* » (AULNE). Dans le cas de TULIPIER, il s'agit de devoir refaire de nouvelles études pour alimenter les nouveaux élus, peu au fait sur la question de l'incitativité. Pour CHARME, « *il va falloir réacculturer nos élus et ils auront peut-être d'autres idées, donc on leur présentera notre bilan et peut-être qu'eux voudront revenir sur le terme tarification incitative, peut-être qu'ils seront tout à fait hostiles alors que les précédents étaient favorables* ». L'interviewé de TULIPIER résume ce temps de latence en disant « *on a pris quatre ans dans la vue. C'est encore compliqué* » (TULIPIER). Conscient, tout comme d'autres, qu'il « *ne faut pas le faire avant la fin d'un mandat* » (PLATANE) il conclue finalement qu'ils « *reculent pour mieux sauter après les élections* » (TULIPIER). Dans le cas de CERISIER, ayant souffert de nombreux changements de périmètre dus à des fusions successives, les élections sont l'occasion de recréer une identité plus forte avec les nouveaux élus qui pourront entreprendre plus sereinement la démarche de réflexion vers l'incitativité. Enfin, l'interviewé d'AULNE explique comment les services, ne sachant pas vers quelle forme de tarification les élus veulent se tourner, « *travaille(nt) dans l'incertitude mais ont à cœur de présenter aux élus un truc qui tient la route* » de manière à anticiper aux mieux leurs choix sans pour autant perdre trop de temps.

Ces différents cas de figure poussent à entreprendre une meilleure articulation des démarches tant au niveau politique que technique, notamment de manière à éviter les situations où élus et services n'échangent pas sur la vision du SPPGD (PIN).

Il existe un réel besoin d'appropriation des projets au niveau des services techniques qui doit se faire pour qu'une réflexion pertinente puisse mûrir. Si l'acceptabilité des usagers est souvent un élément connu et étudié, il s'agit ici plutôt de mettre en avant la nécessité de travailler l'acceptabilité conjointe des élus et services en interne (direction des services, chargés de missions, agents de collecte, etc.), dont il est souvent moins question. Eux aussi peuvent tous bénéficier d'une communication en interne (CHARME) leur permettant d'appréhender plus sereinement les changements induits par le projet d'incitativité et les optimisations inhérentes.

- **Progressivité ou comment prendre du temps pour mener des études**

Une majorité d'interviewés tient un discours où **le temps est essentiel au mûrissement d'une démarche qui se doit d'être structurée**. Il s'agit de ne « *pas brusquer les choses* » (AULNE), de « *prendre le temps, de ne pas se précipiter* » (PLATANE) pour être sûrs de poser les bases de réflexions plus larges sur l'optimisation technique du service avant de s'attaquer au volet

financier (AULNE ; SORBIER ; TILLEUL). Étant donné le contexte d'instabilité politique mentionné, les services techniques ont conscience que « *si les élus ne sont pas sûrs, qu'ils fassent les études, il ne faut pas se précipiter* » (AULNE). Au stade de la réalisation d'études, **il importe d'être capable de :**

- **Définir clairement les objectifs :** « *c'est vraiment hyper intéressant d'avoir une définition de l'objectif. Et une fois qu'on a notre objectif : est-ce que c'est le bon outil ou pas ?* » (PLATANE) ;
- **Transmettre une « vision globale »** de toutes les optimisations techniques nécessaires, notamment aux élus pour qui « *s'est un peu compliqué* » (HETRE) ;
- **Cibler les particularités de chaque territoire pour que les recommandations et scénarii proposés soient le plus concrets possibles** et permettent de dissiper les nombreuses interrogations qui se posent (SORBIER ; ACACIA : HETRE) ;
- **Se faire accompagner sur les principaux points bloquants qui se doivent d'être identifiés le plus en amont possible pour ne pas freiner la démarche**, d'autant plus pour les questions récurrentes auxquelles des réponses existent déjà : « *les dépôts sauvages... la hausse du taux de refus. Voilà, des questions classiques. Comment on va faire pour les sites touristiques, etc.* » (ACACIA).

Au-delà de ces objectifs, il s'agit aussi de cerner le type d'études nécessaire en fonction du stade de la réflexion en interne et de l'historique de la collectivité : étude d'opportunité, étude de préféabilité, étude d'optimisation, étude de préfiguration avec conception d'une grille tarifaire, étude d'accompagnement du type Assistance à Maîtrise d'Ouvrage (AMO), étude de conteneurisation, étude d'opinion, étude pour la définition d'un plan de communication, etc. **En fonction des enjeux de chaque collectivité, il importe de pouvoir cibler les besoins pour que les périmètres des études soit clairement définis et correspondent aux attentes** (ERABLE). Tout ou partie de ces études peuvent être menées en interne si les services techniques en possèdent les moyens (cf. 10.3.3), mais ces études sont souvent réalisées par plusieurs bureaux d'études différents en fonction de leurs expertises respectives. Il s'agit donc pour ces derniers de s'assurer que les élus et leurs services s'approprient bien les dispositifs techniques proposés ainsi que leurs impacts au niveau technique, financier mais aussi des usagers en termes d'adoption des changements de comportements attendus.

Les collectivités interrogées restent attentives à la temporalité de leur propre parcours, notamment si la démarche en est au stade de la réflexion. **Certes, il importe de réfléchir posément en suivant un planning de déploiement technique au préalable d'une prise de décisions, mais le risque d'inertie reste très présent.** Un interviewé rappelle que sa collectivité « *a attendu quatre ans pour faire un schéma directeur déchets, pendant ce temps-là, ils n'ont rien fait* » sur la question de l'incitativité (GINGKO). Un autre interviewé résume très bien l'enjeu de la temporalité qui fait que plus la démarche avance, plus les facteurs de variabilité sont pris en compte, reportant systématiquement à plus tard les décisions qui auraient pu faire avancer les projets.

« *On aurait pu y réfléchir plus, mais si tu pars de ce principe-là, on ne fait rien ! Se dire, pour faire une bonne grille, bien adaptée (il faut du temps)... Sauf que la grille elle est adaptée à un moment donné, on ne sait pas si elle le sera encore demain, et ainsi de suite. Et de toute façon, quelle que soit la situation, à partir du moment où on prend une décision, on ne sait si elle est bonne qu'après l'avoir prise. Eh oui ! Il va se passer des choses du coup, et un an après « on a drôlement bien fait » ou « on n'aurait pas dû ». Sauf qu'on ne sait pas, parce que qu'à ce moment-là, on ne le savait pas. Mais bon, on vit ça tous les jours...* » (PLATANE).

#### • **Le recours aux retours d'expériences**

Dans l'idée d'approfondir leurs connaissances sur la démarche pour alimenter soit leur réflexion, soit leur propre démarche de mise en œuvre, **les collectivités ont souvent recours à l'étude des retours des expériences de leurs pairs** (CEDRE ; SORBIER ; MURIER ; CERISIER ; EPICEA ; MELEZE ; PLATANE). Mieux qu'un discours institutionnel qui pourrait sembler dogmatique (TILLEUL ; ERABLE ; GINGKO), cette occasion de partager (CEDRE), mettre en commun (CERISIER) les expériences, est vue comme motivante (MURIER), voire très enrichissante dans le cas de visites aux « *premiers* » à s'être lancés (MELEZE). Ce levier comparatif est important dans toute démarche de changement puisqu'il permet d'asseoir plus sereinement les choix qui sont fait. Mais il peut aussi s'agir parfois d'un « *terrain glissant car il y a toujours des subtilités* » (PLATANE). Des limites importantes sont en effet pointées du doigt vis-à-vis du fait de :

- Trouver des collectivités comparables en termes de typologie du territoire et modalités d'incitativité choisies : « *on sait qu'à X par exemple il y a eu la mise en place de la redevance incitative, mais c'est beaucoup plus urbain que rural comme chez nous* » (SORBIER).
- Disposer de la même organisation de la collecte qui aura forcément un impact différent sur les performances annoncées :
  - « *On compare nos tonnages, ce n'est pas toujours comparable. Nous on a les entreprises dans nos tonnages, donc on se méfie beaucoup des objectifs annoncés (ailleurs) ça dépend vraiment de quoi on parle* » (CEDRE).



- « On a vu (chez eux) que ça baissait de 5 kg donc c'est énorme, mais on ne sait pas comment est fait le tri. Nous on a les consignes de tri étendues par exemple dans notre département, est-ce que c'est le cas ailleurs, il faudrait comparer tout ça... » (SORBIER).
- Devoir dépasser un certain « sentiment de concurrence territoriale » (CERISIER) entre collectivités voisines qui fait qu'il faille « aller chercher un peu plus loin » (CERISIER) pour pouvoir échanger plus librement sur les choix effectués et leurs résultats.

Le partage d'expériences n'en reste pas moins utile pour les collectivités, quel que soit leur stade d'avancement vis-à-vis de la question de l'incitativité.

### ● L'expérimentation locale dans l'équation temporelle

Pour une partie des interviewés, l'expérimentation reste importante pour vérifier les données, le fonctionnement des équipements ainsi que les transferts de charges à prévoir d'un point de vue financier, mais aussi préparer les usagers de manière à adapter leurs comportements à la nouvelle réalité de leur SPPGD (AULNE ; GINGKO ; PLATANE ; MELEZE ; BOULEAU). Pour ce dernier point, certaines collectivités ont proposé l'accès à une simulation personnelle plutôt qu'à une facturation à blanc, faisant ainsi le pari d'une appropriation plus réussie puisqu'allant au rythme de chaque usager (PLATANE).

Si pour une grande partie des collectivités, il est nécessaire de prendre du temps pour faire des études détaillées voire des expérimentations, **il s'agit ensuite d'agir plus rapidement pour éviter les périodes d'inerties qui impliquent plusieurs risques**. Dans le cas de CERISIER, « entre le moment de l'étude (qui a permis) la décision par les élus des territoires concernés et l'application, il y a eu presque 2 ans et demi », un temps suffisamment long pour que ces derniers jugent finalement ce vote « arbitraire » à la lumière du nouveau contexte. Aussi, il existe un risque accru d'effets d'annonce non prévus, qui impliquent parfois une redéfinition des stratégies, notamment en ce qui concerne les expérimentations sur des zones test avec une facturation à blanc. Pour AULNE, « il y a eu des annonces politiques qui sont allé un peu vite » et qui ont mis les services techniques « en difficulté », les obligeant à annuler leur « phase test sur une commune représentative, ça se serait mal passé ». D'autres collectivités n'ont pas vu l'intérêt de cette facturation à blanc (PRUNIER ; PLATANE ; CHARME ; BOULEAU). Pour CHARME, le manque de fiabilité des fichiers et l'incapacité à induire un réel changement de comportement chez les usagers suite à l'annonce de l'adoption de la TI ont fait qu'ils abandonnent l'idée d'effectuer une facturation à blanc : « par rapport aux tarifs que l'on avait déterminés, tout le monde aurait payé plus. Donc c'était un message qui n'était pas un message porteur ».

### ● Précipitation ou comment mettre en garde contre les mauvaises expériences

À l'inverse des collectivités précédentes, prenant leur temps pour déployer leur démarche, certains interviewés rapportent des situations de précipitation qui ont pu à un moment donné, compromettre la démarche plus globale. Dans le cas d'AULNE, l'interviewé juge qu'ils sont allés « plus vite que la musique ». Préoccupés par la constitution de la grille tarifaire, ils ont « sauté une étape », celle de la constitution du fichier de redevables. Pour BOULEAU, la collectivité s'est « ruée là-dedans en se disant "On va être les premiers !" », sans prendre la mesure de la démarche. Selon l'interviewé, des décisions ont été prises dans la précipitation, notamment par rapport au dispositif de puçage des bacs et au programme informatique associé qui s'est révélé coûteux et inopérant. Souhaitant changer de programme, la collectivité s'est confrontée au fait que « c'était des systèmes propriétaires et qu'il faudrait qu'ils changent les puces aussi ». Une situation jugée « ingérable » par l'interviewé.

Cette prise de recul est importante pour ajuster les démarches entreprises, qu'il s'agisse du stade de la réflexion ou de la mise en œuvre. Elle est aussi clairement influencée par les retours d'expérience d'autres collectivités chez qui la précipitation a pu avoir des conséquences négatives. Il peut s'agir d'exemples relayés :

- d'incitativité mise en place en même temps que d'autres leviers d'optimisation du service qui ont finalement été « très mal préparés » (GINGKO) ;
- d'une mauvaise anticipation des charges liée à des attentes mal cernées par le bureau d'étude en charge de la démarche (GINGKO) ;
- ou encore d'un changement trop brusque de dispositifs techniques de collecte sans l'accompagnement nécessaire des usagers qui fait que la collectivité doit revenir en arrière sur ses choix (MELEZE).

**En cas de flou dans la démarche, ces écueils ont plus de répercussion que les histoires de réussites qui sont moins relayés par les collectivités en cours de réflexion**, les pertes étant davantage ressenties que les gains. Ils se transmettent facilement de bouche à oreille comme le laisse entendre l'interviewé de CERISIER qui mentionne « des échos que j'ai entendu ». Il s'agit en somme de « mauvais choix techniques » (GINGKO), motivés par une volonté « d'aller très vite et de tout faire d'un coup » (CERISIER). Ces exemples militent en faveur d'une progressivité assumée pour éviter « l'explosion en plein vol » (CERISIER).

### 11.1.3. Universalité vs. différenciation

- **L'universalité au cœur de l'incitativité**

Concernant le choix politique entre tarification ou redevance (AULNE), certaines collectivités se disent que face à un tel changement « *autant aller vers du plus juste et du plus équitable* » (AULNE) en optant pour une « *redevance uniforme* » (TILLEUL). Cette notion d'équité constitue le principe même de la redevance mais n'oublions pas que le principe d'égalité (article 6 de la DDHC ; cf. 1.2.1), qui interdit toute différence de traitement, s'applique à toutes les modalités de tarification. **L'universalité est donc un principe, au cœur même de l'incitativité.**

Les collectivités se posent toutefois la question de la prise en compte de potentiels critères sociaux dans la conception des grilles tarifaires, notamment pour prendre en compte le cas des familles en difficulté ou les situations particulières. Selon l'interviewé de TILLEUL, il s'agit d'une « *tentation* » même s'il a tout à fait conscience que ce n'est pas « *légal de moduler une redevance en fonction des ressources* ». Au niveau des élus, il estime qu'ils seraient de toute manière contre puisque « *la collectivité a un coût de collecte. C'est à l'Etat de redistribuer, pas au service déchet* » (TILLEUL). Ce dernier possédant des coûts définis, la part non payée par les usagers bénéficiant de tarifs inférieurs ne devrait pas être couverte par les autres, payant le coût de revient du service, ni même par un abondement au budget général dans le cas d'une TEOMI.

- **Différenciation selon les ménages**

La formulation de critères sociaux au sein de la TI fait écho à la situation de certains foyers ayant des enfants en bas-âge, des familles nombreuses ou des personnes handicapées qui bénéficient d'une compensation sociale sur leur facture d'eau (CHARME ; ERABLE). Or, une telle compensation n'est pas prévue dans le cadre du service public de gestion des déchets.

Plus généralement, la formulation de critères sociaux viendrait rendre la tarification incitative plus équitable, notamment la redevance qui peut être jugée « *antisociale* » (ERABLE) puisqu'elle « *peut peser très lourdement sur des familles très modestes, dans des contextes sociaux où il y a beaucoup de personnes dans un petit logement et qui vont avoir une production relativement [plus] forte, et qui sont, de fait, sur une valeur locative très faible, donc en taxe, elles payent peu* » (ERABLE). L'enjeu des familles nombreuses (HETRE, SORBIER) ou modestes (SORBIER) est souvent cité en exemple. A l'inverse, les personnes seules dans les grandes maisons voient leur facture augmenter dans le cas d'un passage en taxe (CERISIER). S'ajoute à cela, toujours dans le cas de la taxe, les différences de bases locatives (cf. 2.3). Enfin, il existe aussi une réelle difficulté liée à la prise en compte de la composition des ménages, d'autant plus qu'elle varie grandement sur certains territoires où la mobilité est accentuée (AULNE ; BOULEAU).

Pour limiter les conséquences en termes d'inégalités, certaines collectivités ont recherché des solutions de compensation, historiques, dans un des cas : « *on a lancé le compostage domestique en 2002. On a réussi à équiper 50 % des foyers en 6 mois sur l'incitation que tout foyer qui demandait la mise à disposition d'un composteur individuel bénéficiait d'une redevance réduite. (...) Grâce à ce système on a obtenu un taux d'équipement des foyers en compostage individuel qui dépasse les résultats habituels, et avec une communication très axée sur déchets de cuisine et pas les déchets de jardin. L'objectif était d'éliminer les fermentescibles des OMR plus que de gérer les déchets verts* » (TILLEUL). Pour une autre collectivité, il s'agit de mettre en place une TI avec des régimes spéciaux qui intègre quelques cas particuliers, entre autres des tarifs différenciés entre plusieurs catégories d'usagers justifiés par le fait que « *le service rendu est différent* » (PRUNIER). Si la recherche de solutions au travers d'une grille de tarification plus complexe<sup>103</sup> n'est pas conseillée dans les guides ADEME<sup>104</sup> parce qu'elle produit des « *usines à gaz* » (BOULEAU) voire des incompréhensions, force est de constater qu'elle peut fonctionner dans certains cas.

- **Différenciation pour les professionnels**

Les modalités pour les professionnels sont relativement différentes selon les territoires et la présence plus ou moins prononcée de professionnels établis sur place. Ces modalités dépendent parfois aussi de la volonté des élus d'accommoder certains commerçants, notamment dans des territoires plus ruraux où la désertification est une réelle crainte. Cela peut se traduire par la non-existence de seuils d'exclusion pour les gros producteurs, même si ces seuils sont à l'étude puisqu'obligatoires depuis 2016 (SORBIER), ou encore par une idée de « *sur-service* » alloué aux professionnels avant un éventuel passage à l'incitatif (CERISIER), qui n'est rien d'autre qu'une émanation directe du « *besoin* » de mise en place de redevance spéciale pour les professionnels (CEDRE). Dans le cas de CEDRE, les professionnels sont invités à prendre contact avec la collectivité dans le cadre d'une réflexion globale sur les fréquences de collecte et le geste de tri, de manière à apporter des réponses au cas par cas. Selon l'interviewé, « *c'est un travail chirurgical* » qui intervient une fois que les grandes orientations sont lancées (CEDRE). Ce travail de dialogue reste important dans le cas des petits commerçants qui ont plus de mal à intéresser des prestataires de collecte privés, contrairement à des professionnels en zone industrielle qui pourraient se regrouper plus facilement (EPICEA ; HETRE). Pour une collectivité en redevance, certains professionnels ayant testé des services de collecte

<sup>103</sup> Par exemple, non proportionnelle au litre levé mais avec une répartition spécifique appliquée ou un nombre de catégories d'usagers plus importants.

<sup>104</sup> ADEME (2015) Guide pour la construction de grilles tarifaires en tarification incitative - Panorama des enjeux liés à l'établissement des grilles tarifaires et proposition d'un modèle de simulation, 66p. <https://www.ademe.fr/sites/default/files/assets/documents/guide-grilletarifaire-ti-201506-rapport.pdf>

privée sont malgré tout revenus sur une collecte par le SPPGD, les coûts étant « assez prohibitifs pour le tiers privé » (PRUNIER). Et l'interviewé d'en conclure : « tout le monde y a trouvé son intérêt au bout d'un moment » (PRUNIER).

Les collectivités sont parfois en recherche d'un équilibre entre la volonté de ne pas pénaliser les professionnels (HETRE) tout en s'interrogeant sur les limites d'exclusion de ces derniers du SPPGD (EPICEA) alors qu'ils peuvent, dans le cas de la taxe notamment, y contribuer fortement sans pour autant faire appel aux services de collecte (TULIPIER ; EPICEA ; CEDRE). Il s'agit pour certains de « territoire solidaire avec des entreprises qui participent » (CEDRE). Rappelons qu'il s'agit là d'un choix des collectivités optant pour modèle de tarification préférant une assiette de répartition où certains contributeurs ne bénéficient pas du service, sans forcément en être totalement conscients. De manière globale pour la collectivité, il en ressort un dispositif « moins réel mais plus social » (CEDRE). **La perte des recettes liées aux contributions des professionnels lors d'un passage en redevance incitative peut même être un frein potentiel à l'adoption de cette modalité d'incitativité.** Des élus d'une collectivité en cours de réflexion ont été mis en garde à ce sujet : « dans la taxe il y a quelque chose d'injuste, mais tous les gros professionnels payent une taxe sans profiter du service et demain vous êtes en redevance, ils ne payent plus. Cet argent il va falloir aller le chercher chez les utilisateurs du service. (...) L'assiette change » (AULNE). Un autre rapporte un retour d'expérience où la mise en œuvre d'une redevance a fait qu'ils « n'ont pas cette participation des entreprises et certains ménages ont vu le coût du service multiplier par quatre ou cinq » (CEDRE), avec des « levées de boucliers terribles » (CEDRE) de la part de ces derniers, sans forcément prendre en compte le fait que certaines entreprises paient pour un service qu'elles n'utilisent pas forcément. Enfin, reste la problématique de l'implantation des commerces contributeurs qui, selon les bases foncières locales, peuvent payer plus que d'autres commerçants alors que l'utilisation du service est identique (EPICEA), mais il s'agit d'un fait propre à la TEOMI qui affecte aussi les ménages (cf. 10.3).

#### 11.1.4. Efficacité vs. Inefficacité

- **Effets positifs sur la production d'ordures ménagères résiduelles**

Parmi les effets positifs de la tarification incitative se trouve la baisse des déchets ménagers produits qui se situe généralement entre 20 à 40 % (ACACIA ; CEDRE ; MURIER, PLATANE). Il s'agit là pour certaines d'un « schéma classique » (ACACIA) qui pousse celles en réflexion à envisager une baisse moyenne de 30 % (HETRE). Couplé à d'autres leviers d'optimisation tels que l'extension des consignes de tri (CEDRE) ou encore la collecte séparée des biodéchets, les résultats peuvent aller jusqu'à des baisses de - 60% des ordures ménagères : « on peut dire que ça marche (...) au niveau des résultats, des indicateurs techniques » (PLATANE). L'interviewé laisse toutefois entendre qu'au niveau des usagers, il reste une marge de progression.

Si « les résultats sont là » (PRUNIER) ils sont en grande partie dus à l'effet d'annonce et l'efficacité du message prix (que l'on sait différent selon les modalités d'incitativité ; cf. Volet 2) : « on voit que les gens, dès la mise en œuvre, alors qu'ils ont payé longtemps après, ils ont joué le jeu. Peut-être la peur de la taxation parce que l'argument financier c'est un levier qui marche fort. Quand on leur a dit qu'ils allaient payer pour sortir leur bac, on a vu l'effet » (CEDRE). Il n'en reste pas moins une crainte d'essoufflement de la part des usagers, une sorte de « contrecoup » (CEDRE), provoqué par le fait que « la part variable ne représente pas grand-chose dans la taxe, 30 € sur 1000 € » (CEDRE), laissant craindre « un laisser-aller » (CEDRE). Pour y remédier, il importe de mobiliser de nouveaux leviers pour faire en sorte d'ancrer le changement de comportement obtenu et faire en sorte qu'il soit pérenne. La collectivité précitée a opté pour une diminution des fréquences de collecte : « c'est l'objectif final pour diminuer les coûts et pour inciter les gens à trier plus » (CEDRE).

- **L'inefficacité ressentie à moyen et long terme**

Des effets à moyen et long terme peuvent se faire sentir mais nécessitent une prise de recul pour être observés (BOULEAU). Reprenant l'impact positif de l'annonce sur la production d'OMR, il n'est pas constaté partout : « à partir du moment où on parle de tarification incitative, y a déjà au moins 10% de diminution de la production d'OMR, et nous on n'a pas constaté ça sur le terrain pour l'instant » (CHARME). D'autres indicateurs montrent que la bascule du changement de comportements ne s'est pas produite chez les usagers puisque le niveau de présentation des bacs sur ce territoire en expérimentation, correspond à une utilisation classique du service comme sur le reste du territoire. La facturation habituelle ainsi que les fréquences de collecte n'ayant pas changé, l'expérimentation n'a eu aucun impact sur leur quotidien et les usagers « ne se sont donc pas approprié la démarche, et ils n'ont pas modifié leur comportement » (CHARME). Reprenant les exemples cités au paragraphe précédent, il importe que la démarche soit visible sur le quotidien des usagers pour que ces derniers entreprennent des changements dans leurs habitudes, d'où l'importance d'une communication bien maîtrisée (cf. infra). Une collectivité enquêtée a fait part d'un retour d'expérience sur une autre collectivité n'ayant pas réussi à aboutir à une baisse de production d'OMR, les usagers étant libres de choisir la taille de bac qu'ils souhaitaient. Sans communication claire ni grille de dotation équilibrée, l'incitativité est inefficace et ne peut fonctionner : « si on ne contraint pas l'utilisateur (...) on ne le fait pas changer ses habitudes » (PRUNIER).

L'inefficacité de la tarification s'évalue donc en termes de performances sur la production des OMR mais des effets contre-productifs sont aussi mentionnés. Pour quelques collectivités interrogées, il s'agit par exemple de l'important report de flux attendu sur les DMA (BOULEAU). Si la production d'OMR baisse, celle de DMA augmente, comme un système de « vases communicants » (HETRE). Ce report implique que les baisses de production d'OMR se retrouvent soit dans la collecte sélective (HETRE ; TILLEUL), soit en déchèteries (TULIPIER ; TILLEUL ; BOULEAU ; cf. 2.2.2) ou encore à la marge, sous forme de dépôts

sauvages (TILLEUL ; cf. 2.4.3). L'interviewé d'ACACIA mentionne toutefois « *un impact limité (de la baisse des OMR) sur la hausse des quantités de déchets triés* » qui s'explique par « *des performances relativement importantes* » par ailleurs.

La TI n'a en effet pas le même impact selon le niveau de performances au préalable, pouvant même sembler moins pertinente quand « *le service fonctionne* » (SORBIER ; HETRE) voire quand il est très performant. Dans certains cas, le sentiment de revenir en arrière sur des optimisations acquises et validées crée parfois des malentendus entre élus et services techniques (MELEZE). Au-delà des habitudes des usagers qui sont parfois impactées, ce sont celles des services qui sont ici visées : « *en discutant déjà avec les responsables de collecte (...), on voit bien que c'est un truc énorme pour eux et ça revient sur des habitudes* » (MELEZE).

Enfin, plus à la marge, des effets contre-productifs sur le tri sont cités (TILLEUL ; cf. 2.4.2) ou encore un **impact** environnemental global négatif dû à l'apport plus important de déchets en déchèteries dans les zones rurales : « *pour remplir 25 m<sup>3</sup>, c'est au moins 30 personnes qui font 32 km. Donc (...) on fait un dépôt-tri avec du flux tout venant, les gens n'ont plus besoin de se déplacer. On leur donne un accès à la demande et le bilan écologique c'est que quand le camion vient chercher la benne, il évite 50 allers-retours de voitures. Sur le rural, il faut trouver des adaptations à la problématique distance* » (TILLEUL). L'interviewé dans le cas de BOULEAU questionne aussi la cohérence environnementale et financière des solutions proposées par la collectivité. L'usager devant payer la collecte en porte-à-porte et celle en apport volontaire finit par utiliser les déchèteries, qu'il paye aussi, mais en aggravant l'impact environnemental à cause des déplacements inutiles que cette solution implique. Le système reste ainsi trop coûteux pour cette interviewé, notamment quand les matières collectées sont encore peu recyclées : « *on a un bac plastique où on met tous les plastiques ensemble : propres, sales, produits chimiques et autres donc en fait ils ne réutilisent, ils ne recyclent que 20 %* » (BOULEAU).

## **11.2. L'organisation de la collecte dans un contexte de mise en place de tarification incitative**

### **11.2.1. Tarification incitative et optimisation de la collecte des ordures ménagères et assimilées**

- **La TI en tant qu'outil dans une réflexion d'optimisation plus globale**

La tarification incitative se doit d'être vue comme un outil d'optimisation parmi d'autres : selon l'interviewé d'ERABLE, « *le financement est toujours un outil, ça ne peut être une fin en soi (...) quel que soit le service que l'on rend* ». Tous les interviewés s'accordent pour dire que la TI n'est qu'un outil au service de l'exercice de la compétence déchets et qu'il est important de mettre en place des actions donnant la possibilité aux ménages de diminuer la part des OMR qu'ils produisent, avant l'instauration de la TI. Dans l'ordre logique des choses, l'optimisation technique serait donc nécessaire avant de réfléchir à l'optimisation financière.

A titre d'exemple d'actions menées, les collectivités donnent ou vendent des composteurs individuels aux ménages (ACACIA). Elles mettent aussi en place des composteurs collectifs ou partagés (ACACIA) ou proposent la collecte des biodéchets en porte-à-porte (ACACIA, CEDRE). D'ailleurs CEDRE se considère une collectivité exemplaire en matière de biodéchets. Elle est équipée d'une plateforme de compostage accueillant ce flux collecté en porte-à-porte et les ménages peuvent venir se servir en compost gratuitement. ACACIA teste également de nouveaux dispositifs techniques permettant de gérer le flux de biodéchets provenant des gros producteurs. Cette collectivité souhaite continuer les actions déjà entreprises mais n'a pas entrepris de plan d'accompagnement spécifique en amont de la mise en œuvre de sa TI. Pour TULPIER, il est de même important d'apporter des solutions pour les ménages en parallèle pour faire en sorte que l'adoption de la TI puisse fonctionner. Cette collectivité va d'ailleurs intégrer ses réflexions portant sur le compostage individuel et collectif au cœur du Contrat d'objectifs Déchets – Economie Circulaire (CODEC) dont elle souhaite déposer la demande. Dans la logique de cette collectivité, entreprendre la réflexion autour de la TI implique forcément le fait qu'il faille « *apporter des solutions pour diminuer les fermentescibles* » (TULPIER). Cependant, cela est plus difficile dans le cas de l'habitat collectif. Pour MELEZE, en milieu urbain, la TI est vue comme « *la cerise sur le gâteau* », ne pouvant être entreprise qu'après avoir proposé de nombreux autres leviers d'optimisation. Plusieurs d'entre eux sont d'ailleurs déjà mis en place par de nombreuses collectivités.

- **Les leviers d'optimisation adoptés**

Selon l'association présente sur le territoire de GINGKO, les 3 principaux leviers de réduction des OMR sont la TI, la collecte en porte-à-porte des biodéchets et l'extension des consignes de tri. On retrouve d'autres leviers de réduction de déchets tels que la gestion des biodéchets via le compostage ou la réduction des fréquences de collecte. Plus à la marge, la gestion en régie ainsi que la mise en place de partenariats avec des ressourceries sont indiquées comme d'autres mesures permettant d'optimiser la gestion des déchets.

Tous ces leviers/mesures nécessitent néanmoins un laps de temps important pour être opérationnels au niveau technique mais aussi pour qu'ils soient assimilés par les ménages qui doivent prendre conscience de l'évolution du service et fassent la bascule du changement de comportement. A titre d'exemple pour CERISIER, l'instauration du contrôle d'accès à l'entrée des déchèteries et son acceptation par les usagers, c'est-à-dire le moment où des résultats positifs tangibles ont pu être observés, a pris au total deux ans.

## **La gestion des biodéchets**

La gestion des biodéchets est parmi les leviers d'optimisation les plus mis en avant. Elle est instaurée par plusieurs collectivités comme PRUNIER qui a mis en place un programme local de prévention des déchets (PLP) en 2010 avec pour axe principal la redevance incitative. Elle a également mis en place un deuxième programme qui concerne le compostage individuel et le compostage de proximité. 60 % des ménages avaient un composteur individuel chez eux ou pouvaient en avoir un. Tout ce travail a débouché sur la possibilité de passer à une fréquence de collecte réduite à une fois toutes les deux semaines (C0,5), après l'obtention d'une dérogation.

Le compostage est une solution phare permettant de faire baisser de manière très conséquente la production d'OMR. De plus, le manque d'exutoires pour le traitement des déchets ultimes peut faire en sorte que le territoire se tourne vers des solutions amont de prévention et que les usagers soient d'autant plus demandeurs face à ce type de solution. EPICEA par exemple a misé sur cette solution et détient un taux d'équipement en composteurs parmi les plus élevés par rapport aux autres territoires environnants sans TI. Sans surprise pour l'interviewé, les ménages y utilisent d'avantage leur composteur individuel pour faire baisser leurs factures. Face à ces résultats, cette collectivité souhaite aller plus loin et accompagne la progression de la TI en expérimentant des points d'apport collectifs pour les biodéchets sur une zone expérimentale.

La collecte de biodéchets en porte-à-porte peut être mise en place en simultané avec la RI. C'est une recommandation fréquente même si quelques retours d'expérience sur le sujet montrent parfois qu'il peut s'agir d'un investissement trop lourd à porter pour des collectivités mal préparées. PLATANE, parmi les premières collectivités à avoir instaurée la collecte séparée des biodéchets en parallèle de sa TI, obtient « *de très bons résultats techniques* ». La collecte des biodéchets était l'une des solutions permettant aux ménages de diminuer la quantité d'OMR présentée à la collecte d'environ 30 % et ces derniers y ont bien adhéré pour ainsi maîtriser leurs factures. Pour preuve, le nombre de levées moyen annuel est de 8, en-deçà des 12 levées gratuites proposées dans la grille tarifaire. D'après l'interviewé du cas de GINGKO, la collecte des biodéchets en porte-à-porte est un levier important permettant de dépasser les freins de la TI en milieu urbain. Certaines collectivités de typologie plus urbaine ont hésité à la mettre en place alors qu'elles arrivent à collecter en moyenne autour de 40 kg/hab./an de déchets de cuisine aussi bien en milieu urbain que leurs zones plus rurales.

En revanche, selon PRUNIER, la collecte des biodéchets n'est pas obligatoirement rentable, suivant les quantités de biodéchets à collecter, le nombre de gros producteurs visés et la distance entre la zone de collecte et le centre de valorisation. Sur le territoire de PRUNIER, un tiers des ménages composte ses déchets à domicile. Dans ce cas, la collecte n'est intéressante que pour les restaurateurs qui sont les plus gros producteurs de biodéchets et qui n'ont pas forcément la place pour composter. Or, les tonnages ne sont pas suffisamment importants pour être rentables, la collecte doit se faire régulièrement pour prendre en compte les contraintes des restaurateurs notamment et le centre de valorisation est éloigné de la zone de collecte envisagée. C'est pour toutes ces raisons que la collecte des biodéchets n'y a pas été adoptée.

## **La réduction des fréquences de collecte**

L'adoption de la TEOMi a un bilan positif sur l'optimisation de la collecte (notamment dans le cas de TI à la levée) et sur les performances de la collectivité. C'est le cas pour EPICEA qui a vu ses ratios par habitant et par an diminuer entre 2014 et 2018. Le nombre moyen de bacs d'OMR présentés par habitant a également diminué entre 2017 et 2018. La fréquence de collecte a ainsi pu être revue à la baisse pour les OMR dans toutes les zones rurales, avec un passage d'une collecte hebdomadaire à bi mensuelle. Le nombre de tournées et donc le nombre de kilomètres ont pu être réduits, ce qui a permis des économies assez conséquentes. Ce territoire prévoit, grâce à la progression de la TI, de continuer son changement du schéma de collecte pour arriver à une collecte en C0,5 partout sur le territoire, y compris pour les centres-villes. MELEZE compte également sur la mise en place de la TEOMi pour réduire les fréquences de ses collectes. TILLEUL, qui est en REOM, a réfléchi au passage en C0,5 pour la collecte des OMR et de la CS dans les secteurs où le compostage est très présent. Ce facteur permet en effet de détourner une grande partie du flux et réduit considérablement les quantités d'OMR présentées à la collecte.

En revanche, la diminution de la fréquence de la collecte ne veut pas obligatoirement dire baisse du prix de la facture ce qui n'est pas toujours bien perçu par les usagers. Les interviewés sur le cas de MELEZE affirment que les ménages sont mécontents vis-à-vis de la réduction des fréquences de collectes. Le degré d'opposition peut dépendre du type de déchets et des habitudes des usagers qui influent grandement sur la perception du service rendu. Dans le cas de CERISIER par exemple, une forte opposition s'est créée du fait de limiter le nombre d'accès en déchèteries pour les déchets verts. « *Autant la limitation sur les autres déchets aujourd'hui est rentrée dans les mœurs, ils comprennent que c'est normal, il faut grouper pour aller à la déchèterie, par contre pour les déchets verts, il faut que les usagers puissent y aller plusieurs fois dans la semaine s'il fait beau.* »

Des solutions peuvent être mises en place pour atténuer l'insatisfaction des habitants comme dans le cas de CERISIER où est évoquée la possibilité d'implanter des colonnes d'apport volontaire dans les centres villes pour permettre aux usagers ayant oublié de présenter leurs bacs, d'y déposer leurs sacs de manière nominative via l'utilisation d'un badge.

Même si quelques collectivités restent perplexes à l'idée de réduire leurs fréquences de collecte (SORBIER), qu'il s'agisse des OMR pour des questions de nuisances olfactives (notamment en été) ou bien de la fraction recyclable étant donné son

augmentation dans le cadre d'une TI (cf. 10.1.4), il importe de la présenter plutôt comme une évolution du service qui s'accompagne d'avantages financiers et environnementaux (CEDRE). Pour CHARME, cette optimisation reste tout de même un frein à la communication, auquel il faut répondre « *que justement c'est pour essayer de maintenir un même niveau de service public à un coût acceptable* » qu'il faut entreprendre la réduction des fréquences de collecte.

### **L'extension des consignes de tri**

L'extension des consignes de tri (ECT) est un autre des leviers d'optimisation adopté. Son couplage avec la TI est vu comme une bonne pratique pour l'interviewé de CEDRE qui précise que « *l'extension des consignes de tri a été lancée en même temps que la taxe incitative pour faire de la cohérence et expliquer aux gens que leurs sorties de bac vont être comptabilisées mais qu'on leur offre un outil supplémentaire pour trier et diminuer les quantités de déchets non recyclables* ». Trois années après sa mise en place, cette collectivité a vu la quantité d'OMR produites diminuer de manière importante. D'autres collectivités mentionnent des baisses des OMR équivalentes à 4 kg/hab. comme c'est le cas de PLATANE, néanmoins, il n'est pas certain selon elle que l'ECT permette de faire diminuer significativement la quantité des refus de tri.

### **La régie**

TULIPIER, SORBIER et EPICEA assurent la gestion des déchets en régie avec une TEOM à trois stades différents dans la démarche de réflexion autour de la question de l'incitativité. PRUNIER fonctionne également en régie, mais avec une RI. Pour TULIPIER, l'optimisation du service a été possible grâce à la régie qui lui a permis d'avoir des gains financiers non négligeables et de gagner en qualité de service. Effectivement, le fait de « *ne pas avoir d'intermédiaires* » permet une réactivité beaucoup plus importante. De plus, le fait de pouvoir tout maîtriser donne plus latitude : « *à partir du moment où on maîtrise tout de A à Z, ou au maximum, ça permet d'avoir un peu plus de recul et de pouvoir planifier* » (PRUNIER). À titre d'exemple, TULIPIER a eu installé rapidement des centres de transfert afin de limiter le temps de trajet de ses camions bennes et par conséquent la consommation de carburant, s'ouvrant la possibilité de travailler avec des prestataires de traitement plus loin. EPICEA a « *une culture effectivement 100% régie* » et rejoint le discours des précédentes sur le gain en réactivité.

### **Monter des partenariats avec des ressourceries**

Réaliser des partenariats avec une ressourcerie donne la possibilité de dévier un flux important de déchets. C'est le cas de PRUNIER qui travaille depuis 2014 avec une association d'insertion sur un projet de recyclerie. L'association travaille sur des fonds publics à 90 %. Elle récupère gratuitement 30 % de ses flux dans les déchèteries qui leur sont ouvertes. Le reste proposé à la vente est issu de la collecte en apport volontaire, ce qui crée du lien. L'association rapporte gratuitement à la déchèterie les déchets réutilisables collectés en apport volontaire. Une charte est signée entre l'association et PRUNIER qui siège au comité de pilotage, ce qui lui permet d'avoir un droit d'écoute et de connaissance. Ce mode de fonctionnement permet aussi d'améliorer les habitudes des usagers. L'accès en déchèterie étant contrôlé, ces derniers ont plus facilement recours à la ressourcerie dont le « *modèle tient la route* » (PRUNIER).

## **11.2.2. Tarification incitative et gestion des déchèteries**

La mise en place de la tarification incitative peut engendrer une augmentation des tonnages apportés en déchèterie. Selon certaines collectivités, ce report de flux vers la déchèterie une fois la TI instaurée peut être difficile à gérer (TULIPIER ; HETRE), notamment pour les collectivités dont les déchèteries sont déjà à saturation. C'est le cas de CHARME qui connaît ponctuellement ce type de problème : « *on a quand même une augmentation de la fréquentation de nos déchèteries qui est liée aussi à l'augmentation de la population, avec ponctuellement des problèmes de saturation qui peuvent décourager certains d'aller jusqu'aux déchèteries, donc la part éventuelle d'augmentation de déchets sauvages qu'on a du mal à mesurer* » (CHARME). Pour faire face à cette situation, le territoire prévoit l'augmentation du nombre de ses déchèteries, travaille sur un programme de déploiement d'éco-points (petites déchèteries) pour les zones urbaines et projette d'ouvrir des centres de recyclage pour donner aux usagers la possibilité d'aller y apporter leurs déchets. Cependant, la multiplication de ce type de site demande une certaine quantité de foncier que les collectivités non pas obligatoirement ou ne souhaitent pas céder. La capacité des déchèteries est ainsi parfois vécue comme une source d'inquiétude par les collectivités qui doivent faire des efforts pour supporter l'augmentation des flux (TULIPIER) mais aussi des coûts associés : « *j'ai évoqué le risque d'augmentation d'accès aux déchèteries. On a déjà (...) impacté en 3 ans d'une augmentation [des coûts] de plus de 35 %* » (SORBIER). La TI représente aussi indirectement des investissements à faire en déchèterie pour mettre en place plus de filières et préparer ces dernières à l'apport de flux plus conséquent. Cette réorganisation nécessaire est donc aussi l'occasion de proposer des solutions ayant fait leurs preuves, comme l'éventuelle implantation d'une recyclerie sur place pour dévier une partie des flux reçus. À titre d'exemple, pour accompagner l'adoption de sa TI, EPICEA a souhaité mettre en place un schéma directeur des déchèteries pour créer plus de zones de valorisation et de réemploi.

Les collectivités en TI contrôlent aussi parfois l'accès à leurs déchèteries. Pour se faire, chaque usager est muni d'un badge qui lui donne accès. La gratuité de l'accès en déchèterie varie d'un territoire à un autre et suivant le type d'usagers (particulier ou professionnel). Sur le territoire d'EPICEA, l'accès en déchèterie nécessite la présentation d'un badge de la part de l'usager. Le gardien de déchèterie fait une évaluation des volumes et indique le type de flux apporté. En revanche, l'usager n'est pas limité en nombre de passages et le service reste gratuit. Au contraire, les professionnels payent l'accès. L'instauration d'un contrôle d'accès en déchèterie connaît plusieurs avantages dont celui de faire diminuer le nombre d'apports, notamment

pour les usagers qui ne regroupent pas leurs déchets avant d'aller en déchèterie (PLATANE). Ce contrôle d'accès facilite aussi le contrôle effectué par les agents. Ils peuvent s'occuper plus facilement des usagers en leur indiquant le bon exutoire (PLATANE). Cependant, ce contrôle d'accès n'est pas toujours bien vu par certains élus qui peuvent craindre une interprétation quant à une éventuelle réduction du service, ou par les usagers qui peuvent percevoir cela comme étant une réduction de leurs droits (PLATANE). Les usagers sont attentifs concernant les dépenses du SPPGD. Les interviewés SORBIER évoquent la peur de voir les dépôts sauvages s'accroître et prendre de l'ampleur suite à l'augmentation du tarif sur les déchets apportés en déchèteries. Cependant, pour eux, cette augmentation reste justifiée : « *on ne sait pas quoi en faire (de tous les déchets reçus, notamment les déchets verts). On met des véhicules sur la route. ... C'est pour ça aussi que le prix des déchèteries augmente parce que ça coûte très cher aussi en rotations* ».

Enfin, toutes les collectivités n'attendent pas l'instauration de la TI pour harmoniser la gestion de leurs déchèteries. Le contrôle d'accès en déchèterie est le même sur l'ensemble du territoire de CERISIER. Cette collectivité souhaite également mettre en place des plateformes de déchets verts séparées des autres plateformes au sein de ses déchèteries de manière à mieux gérer ce flux en particulier.

### 11.2.3. L'ampleur des investissements à réaliser

La mise en place de la tarification incitative demande des investissements importants aux collectivités. Ces investissements, qui sont plus ou moins importants, peuvent parfois les freiner dans leurs projets de tarification incitative. Il est donc important pour elles de bien anticiper les coûts et de faire le choix du mode de financement (TEOMi ou REOMi) qui semble être le plus judicieux au vu de leurs spécificités territoriales.

- **Investissements qui peuvent parfois freiner les collectivités**

Le passage à la tarification incitative engendre des investissements non négligeables mais nécessaires, aussi bien sur le plan financier que sur le plan humain. Les collectivités doivent être vigilantes pour ne pas sous-évaluer ces investissements. Selon SORBIER, « *le bureau d'études (mandaté) avait bien ciblé l'investissement mais n'avait pas pris en compte quand même les quelques 5 000 containers qui sont aujourd'hui dans notre parc* », d'où l'importance de mener parfois des études complémentaires (cf. 10.1.2). Pour HETRE par exemple, une nouvelle étude est commandée pour dissiper certains doutes qui persistent, « *mais par contre ayant un détail un peu plus poussé sur les investissements, ce qu'on regrettait sur la première étude* ». Suite à la première étude qui prévoit légèrement moins de deux millions d'euros d'investissements, la collectivité « *avait refait un petit calcul (et) estimé à la louche à 3 millions d'euros d'investissements* » (HETRE).

Les investissements varient suivant les moyens déjà en place et suivant le souhait de la collectivité de se positionner sur une modalité plutôt qu'une autre ou encore de renouveler ou non son parc de bacs. Le fait d'avoir déjà une collecte en bacs peut permettre d'éviter l'achat de contenants si le système de puçage est possible, comme ça a été le cas pour EPICEA. Pour HETRE, le puçage des bacs est la première étape importante de l'instauration de la TI et représente d'ailleurs le principal poste de dépense. Les bacs individuels doivent être pucés, voire être changés complètement si le système ne s'adapte pas sur les anciens bacs. Des modifications doivent également être apportées sur les camions afin qu'ils puissent récupérer les données lors de la collecte. Pour certaines collectivités comme HETRE, l'achat de nouveaux camions est nécessaire suite au passage en colonnes enterrées sur les points d'apports volontaires. Le système d'accès pour les contenants se trouvant dans ces points d'apports volontaires doit parfois être revu de manière à être adapté pour accueillir un nouveau système de badges.

Le personnel supplémentaire génère aussi des dépenses à ne pas négliger. Effectivement, la TI implique du personnel pour le suivi et la facturation (cf. 10.3.3) auquel peut s'ajouter une éventuelle brigade verte pour les sanctions et une équipe pour le nettoyage et la manutention.

Cependant, ces gros investissements posent des problèmes pour les collectivités qui n'ont pas les moyens financiers pour envisager la mise en place d'une TI. Après une étude réalisée en 2015 sur le territoire de PIN, il s'est avéré que cette collectivité n'avait pas les moyens financiers nécessaires au lancement. Selon l'interviewé PIN, la mise en place de la TI a un coût à l'investissement « *mais au fonctionnement, on s'y retrouve peut-être aussi. Moins de déchets à traiter, à collecter...* ». Pour pallier cela, plusieurs collectivités font le choix de mettre en place des dispositifs techniques simples et ainsi limiter les coûts d'investissements et de maintenance (ACACIA). Pour d'autres, il existe une certaine frilosité : « *lorsqu'on montre aux élus qu'il y a 3 millions d'investissement à faire sur un très court terme, bon ça fait un peu peur. Parce qu'au début, derrière c'est l'impact sur les administrés et sur les professionnels (...) Ils ont peur que les prix s'envolent* » (HETRE). Enfin, certains expliquent que cela demande de trop gros investissements : « *on se dit que l'investissement, en termes d'argent, de temps, pour la mise en place va être assez conséquent, au final pour quoi, puisque les gens, certes le but étant de produire moins de déchets, mais les gens ne paieront pas moins cher, ça va être vraiment à la marge les gens qui vont payer moins cher. Au pire ils vont payer plus cher, et en fait on punit les gens finalement* » (SORBIER). Cette collectivité se considère déjà relativement performante sur le tri avec un captage de 99 kg/hab. pour les recyclables et ne voit pas l'intérêt de ce mode de financement qui, toujours selon elle, ne récompense pas les ménages qui font correctement le tri.

Les collectivités ont des avis divergents concernant les coûts liés au choix de la TEOMi ou de la REOMi. En TEOMi, c'est le Trésor Public qui gère les fichiers de contribuables : il envoie le fichier d'appel à la collectivité en janvier puis le réceptionne

après remplissage en avril par cette dernière qui croise fichier de contribuables et fichier d'usagers, ce qui implique d'avoir le personnel administratif suffisant pour cela. C'est ensuite le Trésor Public qui émet en septembre les avis d'imposition. C'est également lui qui gère les relances et supporte les impayés. Pour cette gestion, les usagers sont prélevés de 8 % en plus des montants appelés par les collectivités. Ce fonctionnement ainsi que ces frais de gestion peuvent sembler « confortables » pour certaines collectivités mais aussi, à l'inverse, faire en sorte que d'autres préfèrent se tourner vers une REOMi plutôt qu'une TEOMi. Selon l'interviewé d'HETRE, les 8 % que l'Etat prélève et qu'elle n'aura pas besoin de déboursier en REOMi lui permettraient de payer son personnel administratif pour la gestion complète de l'incitativité. Cet argument est à contrebalancer avec l'incitation de l'Etat qui souhaite faire baisser ces frais de 8 % à 3 % pour aider les collectivités ayant harmonisé leurs modalités de financement à se lancer. Selon l'interviewé de GINGKO, cette baisse de la taxe est clairement faite « pour inciter à passer à la taxe et non pas à la redevance, et ce n'est pas forcément la bonne solution. On sent ainsi une pression gouvernementale pour remonter vers la taxe et pas la redevance ». Pour lui, c'est la REOMi qui est la plus incitative et ce changement est jugé une « mauvaise pioche ».

D'autres collectivités voient plutôt la TEOMi d'un bon œil parce qu'elle leur permet de déléguer facilement une partie de la gestion administrative aux services fiscaux, ce qui leur coûterait toujours moins cher que la mise en place d'un service complet dédié au prélèvement de la RI (CERISIER).

Ainsi, le choix des modalités de financements reste très spécifique à chaque collectivité. Reste que l'anticipation de l'organisation et des coûts afférents via des études préalables est un point important pour les collectivités. Cela leur permet de réfléchir sur la bonne stratégie à adopter (MURIER).

- **Des avis divergents sur les financements proposés**

Comme évoqué précédemment, l'instauration de la TI (bacs pucés, containers à badge, suivi logistique, équipe à former, etc.) demande des investissements importants qui sont lourds à supporter pour les collectivités n'ayant pas d'aides financières. Une majorité des collectivités s'accordent à dire que les aides apportées par l'ADEME en termes financiers ou d'accompagnement sont une nécessité pour lancer leurs projets sur la TI. Cependant, les avis divergents quelque peu sur les financements proposés.

Les aides apportées par l'ADEME sont importantes et permettent de financer une partie des études préliminaires permettant d'étudier l'éventuelle instauration de la TI sur un territoire donné. Ces études réalisées par des bureaux d'études ne sont pas toujours à la portée des collectivités. Selon TULIPIER, sans l'aide financière apportée par l'ADEME, il aurait été difficile de faire les études sur la TI car jugées trop chères. Les financements de l'ADEME ont également permis à plusieurs collectivités de mettre en place la TI. C'est le cas de PRUNIER qui était parmi les pionnières sur le sujet. Pour elle, les aides proposées par l'ADEME étaient intéressantes, ce qui lui a permis de se lancer. Plusieurs collectivités rejoignent l'idée que les subventions proposées par l'ADEME sont primordiales pour que les collectivités franchissent le cap. Cependant, certaines n'ont pas toujours obtenu le même niveau d'aides que d'autres parce qu'arrivées trop tard ou trop performantes par ailleurs (CEDRE). Ce n'a toutefois pas empêché certaines de se lancer (PLATANE).

D'autres collectivités ont un regard plus critique à propos des montants des aides proposées. L'interviewé de SORBIER évoque la stratégie menée par l'ADEME qui selon lui visait à inciter les collectivités à passer en TI avant la fin d'année 2018 en proposant une bonification de 3 € supplémentaires par habitant. Il juge qu'elle n'a pas été toujours bien perçue. L'interviewé de SORBIER, qui a une expérience sur le suivi des redevables via le SPANC, juge l'aide apportée par l'ADEME « dérisoire » vu le financement total nécessaire : « ça vous paie globalement, parce que ça aussi il faut le concrétiser, ça paierait deux agents supplémentaires, un an... ». La TI étant jugée « compliquée et lourde à gérer » (SORBIER), elle nécessiterait, selon certains, des aides financières plus conséquentes pour motiver les collectivités les plus frileuses ou les plus en difficulté à se lancer. À ce sujet, d'autres mentionnent le fait que les aides soient plafonnées, ce qui signifie que tous les territoires ayant plus de 350 000 habitants reçoivent la même somme (2 millions d'euros). Selon ERABLE, ce plafonnement explique aussi pourquoi les collectivités les plus urbaines sont moins nombreuses à passer à la TI que les territoires ruraux pour qui l'aide semble plus adaptée.

Enfin, les collectivités pionnières sur la TI sont plus suivies par l'ADEME et ont reçu des aides plus importantes en tant que « expérimentations ». Cela est important parce que le partage de leurs parcours permet d'identifier les freins et de trouver des solutions entraînant des coûts moins importants pour les futures collectivités qui auront moins d'aides. Cependant, les interviewés d'ERABLE et CEDRE trouvent qu'il y a une trop grande différence entre les aides apportées aux territoires dits pionniers et les autres territoires qui les suivent tout juste, sans parler des priorités des directions régionales de l'ADEME qui s'adaptent aux contextes locaux. Une région plus avancée soutiendra peut-être moins les collectivités restantes dans un passage en TI qu'une région ou cette dernière est beaucoup moins présente.

#### **11.2.4. Les difficultés techniques récurrentes rencontrées par les collectivités**

Des difficultés techniques supplémentaires sont rencontrées par les collectivités lors de la mise en place de la TI. Ces difficultés peuvent être liées au choix du matériel, à la typologie du territoire (touristique, urbain dense) ou encore à la présence d'habitats verticaux gérés par des bailleurs sociaux.



- **Contraintes techniques liées au choix du matériel**

Pour les collectivités interrogées, il importe d'être vigilants sur le choix du matériel à adopter lors d'un passage en TI et de bien l'associer aux choix de modalités à poursuivre. À titre d'exemple, si l'individualisation est requise sur une grande partie du territoire, une des premières choses à faire sera l'adaptation des bacs (Vs. l'adaptation des PAV ou encore la distribution de sacs prépayés). Pour ce faire, deux choix techniques existent. Soit la collectivité installe une puce sur chaque bac, soit elle remet des nouveaux bacs pucés à chaque usager. Le deuxième choix semble être le plus intéressant pour plusieurs raisons. D'une part, pour des questions de coûts. L'installation d'une puce demande à la collectivité de reprendre tous les bacs des usagers un par un pour y installer la puce. Elle a également besoin d'employer du personnel pour faire ce travail. Cela a un coût beaucoup plus élevé qu'installer des bacs neufs (CERISIER). D'autre part, l'ajout d'une puce à chacun des bacs a déjà fait défaut (EPICEA), notamment dans les cas les plus anciens où les collectivités n'ont pas eu recours à des puces « haute fréquence ». Le système permettant de faire tenir les puces a pu s'avérer trop large et mal adapté. Les puces tombaient alors lorsqu'il y a des vibrations ou lorsqu'il faisait chaud. Certaines collectivités, comme EPICEA, ont été contraintes d'abandonner cette solution pour repartir sur une nouvelle dotation en bacs.

Les bacs peuvent également poser des problèmes. Effectivement, selon l'interviewé sur le cas de BOULEAU, les roues des bacs réduisent le fond et les déchets ont tendance à y rester bloqués. Pour les décoincer, les ripeurs retournent une nouvelle fois la poubelle ou tapent dessus pour faire descendre les déchets. La puce comptabiliserait alors chaque retournement et chaque coup comme une levée. N'ayant pas accès au logiciel, les ripeurs n'auraient pas la possibilité de modifier le nombre de levées. Les usagers pourraient ainsi se retrouver avec un nombre de levées incorrect et ainsi payer des factures plus conséquentes (BOULEAU). Il importe de préciser toutefois, que la plupart des logiciels actuels sont en mesure d'épurer les lectures successives provenant d'une même puce, pourvu qu'un laps de temps correct soit déterminé.

Il est important d'opter pour du bon matériel. Des puces défaillantes sont susceptibles d'engendrer des inégalités. Ce cas s'est présenté sur la collectivité BOULEAU où les puces des bacs collectés chez les gros producteurs ne fonctionnaient pas. Pour résoudre ce problème, un forfait a été instauré uniquement pour les gros producteurs, ce qui crée des inégalités entre gros producteurs et ménages.

Une dernière contrainte technique, qui n'est pas des moindres, est due à la mobilité des bacs qui sont par définition mobiles et facilement interchangeables. Les voisins peuvent donc les échanger, même par inadvertance. Cette problématique rend d'autant plus compliqué le suivi des bacs pour chaque ménage.

Un dysfonctionnement du dispositif, un manque de réactivité du prestataire ou un manque de fiabilité du système s'accompagne très vite d'un mécontentement de la part des usagers qui peuvent répondre par des incivilités. Les collectivités doivent donc rester très vigilantes et veiller au bon fonctionnement du dispositif de dotation. À titre d'exemple, si les points d'apport volontaire ne sont pas bien dimensionnés, cela peut provoquer l'apparition de dépôts contraires au règlement de collecte, ainsi que le mécontentement de certains usagers (PLATANE ; ERABLE).

- **Contraintes dues aux territoires touristiques**

Les territoires touristiques connaissent des contraintes spécifiques à leur territoire que l'on ne retrouve pas ailleurs. Les résidences secondaires, les campings, aires de camping-car et autres hébergements touristiques sont plus nombreux que sur d'autres territoires, d'où des contraintes spécifiques en termes de gestion.

Sur ce type de territoire, les résidences secondaires sont nombreuses avec un nombre d'occupants par habitation qui peut être élevé. De plus, la durée de séjour varie de quelques jours à plusieurs semaines. Dans ce cas, il faut proposer un mode de pré-collecte qui puisse satisfaire à la fois les usagers restant seulement quelques jours et ceux qui sont nombreux à vivre dans la même résidence sur une période de temps plus longue. Une des solutions est de coupler la collecte en bac avec l'accès à un point d'apport volontaire (PRUNIER, EPICEA). PRUNIER a pour objectif futur de laisser le choix entre la dotation d'un bac avec un volume choisi suivant le besoin et l'accès à un point d'apport volontaire (accès avec badge) aux usagers des résidences secondaires, mais pas le couplage des deux comme c'est actuellement le cas.

Le cas des syndicats de copropriété des immeubles situés sur le littoral pose aussi de nombreuses questions pour les collectivités qui souhaitent passer en TI. Pour des résidences collectives, c'est le locataire qui a directement le badge d'accès et c'est lui qui est directement facturé. En revanche, il n'est pas possible de transposer cette méthode pour des logements touristiques parce que le locataire peut changer toutes les semaines et il serait compliqué pour la collectivité de facturer à chacun d'entre eux. L'idée est de n'avoir qu'un seul interlocuteur qui serait le syndicat de copropriété, légalement considéré comme l'utilisateur final. Ce dernier aurait la responsabilité de faire payer les propriétaires qui répercuteraient les charges sur leurs locataires (PRUNIER).

Concernant les zones touristiques où il y a une présence forte d'aires de camping-car et campings, il est possible d'instaurer des points d'apports volontaires avec accès par badge. Chaque usager reçoit alors son badge lorsqu'il reçoit l'accès à son emplacement et le redonne lors de son départ. Ce fonctionnement est déjà en place sur le territoire d'EPICEA.

Les gens du voyage sont un cas particulier pour lequel les collectivités doivent faire face. En cas de TEOMi, ils ne payent rien parce qu'ils n'ont pas de bâti foncier. Cela pose problème aux collectivités, d'autant plus qu'ils sont parfois de gros producteurs (EPICEA).

Les retours d'expériences des territoires touristiques déjà en TI permettent d'avoir des réponses techniques pour gérer les situations au cas par cas.

- **Contraintes dues aux spécificités de l'urbain dense**

Selon un des interviewés d'ERABLE, les caractéristiques de certaines régions facilitent l'instauration de la TI. D'après lui, les régions ayant des villes moyennes avec des territoires ruraux, des habitats diffus et des territoires de bocage sont plus adaptés au passage à la TI, et en particulier à la redevance. Il est plus facile sur ces territoires de gérer, de faire de la pédagogie et d'expliquer les choses. En revanche, il est plus difficile d'aller au bout de l'individualisation pour les grands territoires urbains denses avec de grands habitats collectifs. Une majorité des collectivités sont en accord avec ces propos. Néanmoins, les collectivités avec peu de tissu urbain, comme TILLEUL, ne perçoivent pas ce problème de gestion.

Les collectivités favorisent la dotation en bacs individuels dans les endroits où c'est techniquement possible. Il s'agit principalement des zones semi-rurales et pavillonnaires (les zones les plus rurales posant le problème des bacs en points de regroupement). Sur ces territoires, la TI reste relativement bien acceptée par les ménages étant donné qu'ils ont leurs propres équipements pour gérer leurs apports d'OM et de CS. Cependant, c'est beaucoup plus compliqué pour les zones urbaines. Il faut concilier la collecte de proximité et la TI, ce qui n'est pas évident pour certaines collectivités qui sont inquiètes à ce sujet (MURIER). Il est déjà difficile pour elles de faire respecter les principes de base de la collecte aux usagers dans les zones urbaines en temps normal. Avec la TI, les collectivités ont peur de compliquer les messages (MURIER). En zones urbaines denses, la collecte peut se faire en bacs collectifs et ce sont tous les habitants de l'immeuble qui payent une facture selon une répartition non liée à l'usage mais plutôt au tantième. Cela reste peu efficace selon certains enquêtés qui évoquent le fait que les usagers craignent de payer pour leurs voisins, en constatant le nombre d'incivilités élevé. C'est le cas de CHARME qui a choisi de calculer la part incitative en habitat collectif à partir de deux critères combinés, le nombre de présentations et le volume du bac. Le total est réparti sur l'ensemble des appartements. La collecte peut aussi se faire en point d'apport volontaire équipé d'un lecteur de badges. Dans ce cas, la facture est individualisée. Cependant, le passage du bac collectif au point d'apport volontaire avec badge nécessite d'importants travaux, ce qui génère de nouveaux investissements importants pour la collectivité (EPICEA). Un troisième mode de précollecte a déjà été proposé pour faire face au manque de place mais il se heurte aux recommandations sur la pénibilité du travail pour les ripeurs (Recommandations R437 de la CNAM). Il s'agit de la collecte multi-flux en sac dans les zones urbaines où il n'y a pas d'espace pour stocker des bacs. Les usagers trient les recyclables, les résiduels et biodéchets en sacs (AULNE).

L'intégration des points d'apport volontaire dans le tissu urbain est aussi une difficulté supplémentaire (ERABLE), leur localisation ne correspondant pas toujours à la répartition géographique des producteurs. La production de déchets est difficile à suivre et le manque de place facilite parfois l'apparition de l'insalubrité. Le territoire d'ERABLE présente de nombreux commerces de centre-ville particulièrement des restaurateurs dont la production de déchets est importante. Cette situation est gérée via la redevance spéciale ajoutée à la TEOM, ce qui selon ERABLE, est « *une situation particulière. Tout le monde n'a pas forcément cette situation. C'est un côté particulier qui je pense peut compliquer la mise en place d'un certain nombre de choses* ». Cette affirmation va à l'encontre des arguments plus courants qui précisent que la redevance spéciale est un levier d'acceptabilité de la TI pour les professionnels, ces derniers ayant déjà une notion des coûts et de la manière dont ils peuvent agir pour les maîtriser.

La présence d'incivilités est une autre contrainte des zones urbaines denses, même si elle se retrouve aussi en zone rurale, autour des points de regroupement notamment. Les dépôts de déchets contraires aux règlements de collecte devant les bornes sont nombreux sur ce type d'habitat. Selon les interviewés de PLATANE, ces incivilités sont dues aux ménages qui « *pensent que s'ils n'utilisent pas la borne, ils ne vont pas payer de redevance* ». La collectivité constate aussi que les flux sélectifs sont moins bien triés et que le refus de tri qui est déjà plus important en zone urbaine, s'accroît en TI.

Enfin, le nombre de *turnovers* est très important dans les zones urbaines denses. C'est-à-dire que le nombre d'arrivées et de départs annuels y est très conséquent. Cela a un impact au niveau de la collectivité qui doit réaliser ces changements au niveau administratif, ce qui lui demande du personnel. D'après une étude menée par ERABLE, ce sont en moyenne 60 000 logements à gérer et actualiser chaque année.

Certaines collectivités ayant un territoire mixte sont dubitatives à l'idée de mettre en place la TI. Pour elles, le passage à la TI va faire augmenter la facture aux personnes vivant dans les habitats collectifs et faire diminuer la facture à ceux vivant en milieu rural. Or, ce n'est pas ce que cherchent les enquêtés de TULIPIER qui précisent qu'il existe une spécificité dans les milieux urbains qui demande à ce que les impacts y soient d'autant plus étudiés.

- **Contraintes liées aux habitats verticaux gérés par des bailleurs**

Les habitats verticaux gérés par des bailleurs sociaux soulèvent des contraintes pour la gestion de leurs déchets. Le geste du tri n'est pas toujours bien en place dans ce type d'habitat et les enquêtés d'AULNE jugent que c'est une problématique qui est à résoudre par la collectivité et les bailleurs avant même de s'attaquer à l'incitativité.

De plus, le passage à la TI est plus compliqué en habitats verticaux gérés par des bailleurs sociaux, notamment parce qu'il s'agit de domaines privés. Une de ces contraintes est la sécurisation des bacs. En effet, ce n'est pas aux collectivités de faire des investissements et d'aménager les emplacements des bacs de collectes dans ces résidences. Cependant, en cas de passage à la TI, elles doivent convaincre les bailleurs sociaux d'investir dans du matériel de précollecte. Cela peut rapidement être rendu difficile sachant que ces investissements ne sont pas négligeables (CHARME). Un autre problème se pose pour le cas des bailleurs sociaux ayant des gardiens. La gestion des bacs collectifs fait partie de la responsabilité de ces derniers et une partie de leur paie est issue de ce travail. Si les bailleurs sociaux décident de passer en points d'apport volontaire avec un accès contrôlé, les gardiens n'auront plus cette fonction, ce qu'ils peuvent voir d'un mauvais œil (EPICEA). Le passage en point d'apport volontaire avec accès limité fait donc naître des oppositions inattendues. EPICEA a été contraint de laisser les bacs collectifs pour certains habitats verticaux pour éviter tout conflit à ce niveau.

Comme pour les habitats collectifs en zones urbaines denses, il est difficile d'individualiser la part incitative dans les habitats verticaux gérés par des bailleurs. Selon l'interviewé CEDRE, le badge distribué par la collectivité ne permet pas d'individualiser le suivi parce que « *les bailleurs ne savent pas faire, et c'est un système qui coûte très cher* ». Pourtant, il est nécessaire d'arriver à une individualisation pour ne pas perdre l'incitation.

Le contrôle par badge sur des bornes enterrées a été testé par plusieurs bailleurs sociaux. Après 6 mois de fonctionnement, le matériel ne fonctionnait plus (TULPIER). De plus, les badges ont été gérés par les bailleurs sociaux qui se sont « *arraché les cheveux* » notamment pour prendre en compte le *turnover* qui y est important. L'interviewé estime à l'issue de l'expérimentation que pour gérer ces cas particuliers il serait nécessaire de prévoir un surplus de personnel au niveau de la collectivité.

### **11.3. La facturation des usagers dans un contexte de mise en place de tarification incitative**

#### **11.3.1. Le périmètre de la part variable de la facture adressée aux usagers**

- **Faire prendre conscience par les usagers des coûts réels du service**

Une partie des collectivités s'accorde pour dire que le coût des services publics doit être transparent. Certes, c'est un service coûteux mais complet, qui ne prend pas en compte ce que l'utilisateur perçoit. Pour qu'il soit accepté par ces derniers, il est donc important de communiquer sur la globalité des coûts du SPPGD afin qu'ils comprennent ce qu'ils paient et ce que ça coûte réellement aux collectivités. De plus, les usagers doivent avoir les outils pour comprendre comment fonctionne la tarification incitative et ce qu'englobe le prix de la part variable et celui de la part fixe. Cela permettrait d'éviter des incompréhensions de la part des usagers.

Selon l'un des interviewés de PLATANE, l'incompréhension est plus grande pour les usagers qui utilisent un faible nombre de levées par an parce qu'ils n'ont pas conscience des services facturés. Une majorité des usagers pense que la facture correspond seulement au coût lié à la gestion des OMR. Or, la facture comprend aussi les coûts liés à la gestion des différentes collectes proposées sur le territoire, à la gestion des déchèteries et des centres de tri. Il faut aussi faire prendre conscience aux usagers que le traitement des déchets a un coût et que ce coût augmente. Par exemple, il est prévu que la TGAP soit multipliée par trois d'ici 2025. C'est ce genre d'information que les usagers devraient prendre en compte pour bien appréhender les enjeux du financement (PLATANE).

D'autres usagers n'avaient pas conscience qu'ils payaient pour la gestion de leurs déchets avant la mise en place de la TI. C'est notamment le cas des usagers qui étaient en TEOM, incluse sans grande visibilité dans la taxe foncière. Les usagers ne comprenaient donc pas pourquoi ils devaient payer une nouvelle tarification depuis la mise en place de l'incitativité (EPICEA). Afin de faire prendre conscience plus facilement des coûts liés à la TI, un canal de communication spécifique entre la collectivité et les usagers doit donc être mis en place. Ce qui n'existe pas forcément en tarification plus classique.

Les collectivités mentionnent que s'il y a beaucoup de réticences au lancement de la TI, il y a finalement très peu de réclamations au moment de payer la taxe. Pour CEDRE, « *ce n'est pas payer plus, c'est payer différemment et au réel* ». Selon l'interviewé d'AULNE, la hausse des coûts est plus acceptable pour les usagers en RI. « *Le but, c'est de retrouver quand même une facturation, une communication, un système vertueux, où les gens peuvent payer plus, mais ça peut se justifier. L'impression que j'en ai, c'est que sur une redevance, vous pouvez expliquer les choses, même à des gens qui vont payer plus* ».

Selon un des interviewés de CERISIER, la tarification incitative n'est pas la seule charge que les usagers remettent en cause. C'est le cas de l'ensemble des impôts qu'ils ont à payer. Pour lui, le consentement à payer les impôts a vraiment diminué aujourd'hui. Les usagers voient la TI avec une approche individualiste au lieu d'avoir une approche responsable vis-à-vis de la gestion des déchets (CERISIER).

Avec la mise en place de la TI, les usagers se concentrent plus sur la collecte dans le but de payer le moins possible. En effet, le coût dépend en partie de la façon dont ils trient (AULNE). Les collectivités ont une certaine difficulté à faire entendre aux usagers que la clé des coûts est en partie entre leurs mains (PLATANE). Les collectivités demandent des efforts de tri à leurs usagers. En contrepartie, ces derniers veulent un service qui soit optimal (CHARME).

Enfin, le prix de la part variable a un impact non négligeable sur l'incitativité de la TI. Sur les territoires où la part incitative est assez faible, l'impact financier s'essouffle très vite. Les usagers diminuent leurs efforts de réduction des déchets et l'incitativité qu'est censée apporter la TI n'est plus efficace. C'est le cas de CEDRE qui a vu une baisse importante de la quantité des OMR produits lors de la première année de lancement de la TI. Cependant, lorsque les usagers ont réalisé que leur facture était moins élevée que prévue, ils n'ont pas poursuivi leurs efforts et la quantité d'OMR produite a alors stagné. Ce constat rejoint les apports du panel de citoyens (cf. 7) qui montrent l'effet peu incitatif de quelques dizaines d'euros sur une année.

- **Choix entre TEOMi et REOMi**

Pour faire le bon choix du mode de financement, il est préférable de repartir depuis le tout début et construire une comptabilité analytique afin d'avoir une transparence des coûts. Selon l'un des interviewés de CERISIER, il faut passer à cette comptabilité analytique avant de passer à l'incitatif. De plus, il affirme qu'avoir une appétence pour le sujet est un plus. Cela permet d'avoir plus facilement des propositions réfléchies et compréhensibles pour les usagers qui demandent cette transparence.

Il existe plusieurs critères utilisés par les collectivités pour choisir entre la TEOMi et la REOMi. Le côté incitatif de la tarification est l'un des critères de choix. En TEOMi, le taux est unique. Ce qui fait que la part fixe est nettement supérieure à la part variable. Or, cette part variable peut être réduite puisqu'elle dépend de la quantité de déchets produits par l'utilisateur. Les usagers ont donc une marge de manœuvre moins importante pour réduire leur facture (AULNE). De plus, les usagers en TEOMi reçoivent leur facture en décalée dans le temps, l'effet incitatif est alors amoindri. (MURIER).

Contrairement à la TEOMi, la REOMi est jugée plus incitative puisqu'elle est calculée en fonction du service rendu et non en fonction de son foncier bâti (TULIPIER, ACACIA).

Le destinataire de la facturation est différent selon que l'on soit en TEOMi ou en REOMi. En REOMi c'est l'utilisateur du service (habitation ou entreprise) qui reçoit la facture alors qu'en TEOMi, c'est le propriétaire du bâti foncier. Dans le dernier cas, le propriétaire peut faire payer ces charges à son locataire et n'est pas obligé de donner le détail de la facture. Les locataires n'ont dans ce cas pas d'idée sur les services qu'ils paient. Le côté incitatif de la TI est donc variable suivant le choix d'une taxe ou d'une redevance.

La géographie du territoire peut être également l'élément déclencheur qui fait que la collectivité va plutôt se pencher vers la TEOMi ou la REOMi. Par exemple, la collectivité CEDRE a choisi la TEOMi plutôt que la REOMi étant donné que son territoire est composé de centres-bourgs assez denses, de tissus ruraux et agricoles et d'espaces naturels. Les bases foncières très variées et favorables et la modification potentielle de l'assiette de répartition en RI ont pu aussi motiver ce choix.

En revanche, les collectivités qui souhaitent s'affranchir des disparités qu'il peut y avoir entre les bases d'imposition choisissent la REOMi. Selon l'un des interviewés d'ACACIA, « *les déchets c'est comme l'eau. L'eau on paie en fonction de ce l'on consomme, donc faut essayer de faire un petit peu la même chose* ».

La simplicité est un autre critère sur lequel se basent certaines collectivités dans leur choix vers une TEOMi. Effectivement, en TEOMi, c'est le Trésor Public qui collecte et s'occupe d'envoyer les avis d'imposition incluant la part incitative de la TEOM. C'est également lui qui supporte les impayés (TULIPIER). En revanche, l'impact financier semble plus important pour ce type de tarification puisque s'ajoutent les frais du Trésor Public pour la gestion administrative (PRUNIER).

Le choix de la TEOMi, peut être aussi lié à la nature du service public. Effectivement, les collectivités ayant le statut de Service Public Administratif (SPA) doivent changer leur statut en Service public industriel et commercial (SPIC) pour pouvoir passer en REOMi (CHARME).

Le passage de la TEOM à la REOMi pose problème aux collectivités ayant d'importantes structures sur son territoire. En faisant ce choix, les collectivités se privent de la taxe foncière élevée des professionnels et fait augmenter lourdement les budgets des particuliers. L'enjeu des professionnels payant la TEOM mais n'utilisant pas le service peut être un véritable frein pour la REOMi (EPICEA).

- **Choix entre levée et pesée**

Le choix entre une tarification à la pesée et une à la levée n'est pas toujours facile à faire pour les collectivités. Pour mieux se situer, certaines collectivités n'hésitent pas à faire appel à des bureaux d'études spécialisés. En revanche, elles ne sont pas toujours satisfaites des scénarios proposés. Selon SORBIER, seuls des scénarios à la levée lui ont été proposés. Un des problèmes du système à la pesée soulevé par le bureau d'études étant le nombre de contentieux plus élevé.

Le système à la levée est parfois écarté à cause des refus de tri trop importants (TILLEUL). Ce système induit également un blocage de la part de certains élus sur le nombre de levées qu'ils jugent insuffisant alors qu'ils se rendent compte plus tard qu'ils avaient tort (EPICEA). La combinaison entre le volume et le nombre de levées est parfois proposée. Selon HETRE, il est cohérent de faire varier les fréquences de collecte tout en proposant différentes tailles de bacs pour satisfaire le besoin de tous les usagers. L'adaptation du volume du bac à chaque usager permet à celui-ci de diminuer le nombre de levées. La collectivité peut ensuite optimiser les tournées (HETRE).

Les conditions climatiques et topographiques peuvent également influencer le choix du système. C'est le cas de TULPIER, qui pour ses hivers froids, partirait plutôt vers un système à la levée pour prendre en compte le fait que « *le matériel n'est pas encore très robuste, il n'aime pas le froid* ». Dans le cas de territoires à fortes pentes (> 5 %), il est important de prendre en compte le fait que les outils de calcul du poids souffrent d'erreurs plus fréquentes de lecture.

- **Choix des flux sur lesquels porte l'incitativité**

Les collectivités n'ont pas toutes le même avis quant au choix des flux sur lesquels doit porter l'incitativité. Certaines optent pour la mise en place de la TI seulement sur les OMR (ACACIA, CHARME, MELEZE, PRUNIER). Pour ces dernières, la TI n'est pas mise en place sur la collecte sélective pour des raisons de complexité et de fiabilité du fichier de gestion et *in fine* pour inciter les gens à trier d'avantage et mieux. De plus, le coût du recyclage est beaucoup plus important que le coût de traitement des OMR (notamment en valorisation énergétique), ce qui induit une tarification incitative plus importante sur la collecte sélective que sur les OMR. Or, le but de la TI pour CHARME est principalement de réduire la quantité des déchets, mais aussi de favoriser le tri. Si les usagers doivent payer plus lorsque le tri est bien fait, ça deviendrait « *contre-productif* ». Ils ont donc « *voulu laisser aux usagers la possibilité d'avoir une solution de replis* » (CHARME). Le coût des recyclables comparé au coût de traitement des OMR peut donc être perçu comme un frein pour instaurer la TI sur les recyclables (CHARME).

Des collectivités comme PRUNIER et MELEZE n'ont pas souhaité passer à la TI sur d'autres flux que les OMR, préférant se concentrer initialement sur les performances pour ce flux. En revanche, elles ont décidé de pincer les bacs de leurs usagers pour tous les flux afin de pouvoir suivre la fréquence de présentation des bacs et envisager la suite en fonction des résultats observés. Pour ces deux collectivités, l'incitativité n'est pas mise en place sur d'autres flux, mais elles n'écartent pas l'idée de le faire dans les années futures.

En revanche, EPICEA a souhaité mettre en place la TI sur la collecte sélective pour faire prendre conscience à ses usagers que les recyclables ont aussi un coût de traitement, comme pour les OMR : « *ce n'est pas parce que c'est dans le bac jaune que c'est gratuit* ». Le deuxième argument en faveur de la mise en place de la TI sur ce flux est de pouvoir augmenter ou diminuer le tarif auprès des ménages. Selon l'un des interviewés d'EPICEA, « *si on ne met pas de tarif au départ, le fait d'ajouter un tarif (ensuite) risque d'être impossible, mal compris* ». De plus, ils sont partis du principe que « *si la totalité de la tarification s'appuie sur les OMR et si ce flux-là baisse de façon très importante, alors quelque part le prix du bac d'OM va devenir de plus en plus important. Et donc on se disait qu'en appuyant notre tarification sur plusieurs flux on permettait aux gens de réguler leur facture mais on avait aussi plusieurs flux sur lesquels on pouvait appliquer un tarif* » (EPICEA). Enfin, certains usagers des zones périurbaines et rurales ayant plus de facilité pour trier leurs déchets que ceux en milieu urbain, EPICEA a souhaité contrer cela : « *c'était aussi le fait que les usagers des pavillons aient plus de facilité pour trier leurs déchets et plus de facilités pour composter ça allait mettre en difficulté les habitats verticaux qui eux ont beaucoup de mal à trier et du coup ne pas mettre de tarification sur le bac jaune, ça allait basculer la tarification du pavillonnaire vers l'habitat vertical* » (EPICEA).

Des collectivités sont en cours de réflexion pour instaurer la TI en déchèterie, c'est-à-dire faire payer en fonction du nombre d'entrées. C'est le cas de CERISIER qui est en cours de discussion sur la mise en place d'un contrôle d'accès en déchèterie qui lui permettrait d'évaluer l'intérêt d'y étendre l'incitativité. Selon PRUNIER, la mise en place de la TI en déchèterie demande un investissement important. Cela nécessite la rénovation des déchèteries. MURIER souhaite mettre en place la TI sur l'ensemble des DMA.

- **Quid de la tarification incitative collective ?**

Plusieurs collectivités s'accordent pour dire que la tarification incitative individuelle ne semble pas être la solution la plus efficace. Selon CERISIER, la mutualisation des coûts est préférable à l'individualisation des coûts, tant que ces derniers soient séparés entre usagers professionnels et ménages. Ceci est contraire à la tendance actuelle où l'aspect individualiste a plutôt été mis en avant, à l'instar des domaines de l'eau ou du gaz dans lesquels l'installation de compteurs a permis l'individualisation de la facture. Les collectivités se posent la question de l'individualisation ou non de la TI afin d'obtenir les

meilleurs résultats possibles. Elles réfléchissent également sur l'efficacité et contraintes de l'individualisation des bacs. Pour CERISIER, même si la mutualisation est préférable, le passage aux bacs individuels lui semble important pour responsabiliser les usagers. Les retours d'expériences montrent que le passage du bac collectif aux bacs individuels fait baisser la quantité d'OMR collectée. Cependant, les bacs individuels rendent plus compliquée leur gestion. C'est notamment le cas pour les propriétaires avec plusieurs locataires dont leur durée de séjour est relativement faible (BOULEAU).

La collectivité ERABLE a travaillé sur plusieurs scénarios classiques parmi lesquels un plus innovant qui est de mettre en place un système de tarification avec une incitation collective permettant ainsi de minorer l'individualité. Le but est de faire progresser tous les usagers et gommer l'individualité qui peut éventuellement freiner le déploiement de la TI en milieu urbain dense. Leur scénario inclut la mise en place d'une TEOM incitative avec une part fixe qui serait la même sur l'ensemble du territoire et une part incitative qui ne soit pas classique, par ménage, mais par zones plus large. Les échelles mobilisées pourraient varier, telles qu'un lotissement, un micro-quartier ou encore une commune, à partir du moment qu'il y ait l'appropriation d'une identité commune pour faire écho au « *côté solidarisant de l'impôt* » (ERABLE). Cette TI serait instaurée sur plusieurs flux dont les OMR et serait couplée avec des éléments de communication propres à chaque zone pour que les usagers aient connaissance de ce qu'ils ont produit collectivement et qu'ils se fixent des objectifs communs. La formation et la pédagogie sont aussi des éléments clés du déploiement de ce scénario. Selon ERABLE, ce type de communication est au moins aussi efficace que le levier financier de la TI lui-même, mais plus durable dans le temps. De plus, la TI et son faible impact sur la facture ne sont suffisants pour obtenir de meilleures performances sur les territoires où ce niveau est déjà élevé (ERABLE). Cependant, le scénario de la TEOMi collective n'est aujourd'hui pas réglementaire.

### 11.3.2. Tarification incitative et équilibre budgétaire

- **Un équilibre entre fixe et variable pour maintenir l'incitativité**

Les collectivités jouent avec les taux de la part fixe et de la part variable pour maintenir l'incitativité. C'est plus particulièrement la part variable qui est utilisée comme levier, même si elle se rapporte à la part fixe. En cas de stagnation de la quantité de déchets produits, les collectivités peuvent faire le choix d'augmenter le taux de la part variable pour la rendre plus importante et ainsi inciter les usagers à réaliser le tri. Les collectivités modulent aussi les taux pour obtenir un équilibre économique (CEDRE, CHARME), ce qui est fait lors du « *toiletage de la grille tarifaire* » (PLATANE).

Le fait de pouvoir faire évoluer les taux de la part fixe et de la part variable permet aussi de passer progressivement d'une TEOMi à une REOMi en tenant bien compte des assiettes de répartition. Certaines collectivités choisissent de fixer un faible taux de part variable lorsqu'elles se lancent dans la TEOMi. Elles ont ensuite la possibilité de l'augmenter pour ainsi arriver à une part incitative de 45 % et une part fixe de 55 %. C'est d'ailleurs la stratégie d'EPICEA qui se pose la question d'utiliser la TEOMi comme un passage transitoire vers la REOMi afin de simplifier cette transition.

Par rapport à son retour d'expérience, PLATANE conseille les collectivités de ne pas partir sur une tarification de départ avec une grille qui soit trop basse pour éviter des révisions fréquentes issues de mauvaises hypothèses d'utilisation puisque les tarifs sont votés avant l'utilisation réelle. Une hausse trop importante entraînerait en effet des levées de boucliers et susciterait le mécontentement des usagers. Selon l'un des interviewés de PLATANE, « *il faut faire une bonne analyse financière, de façon à ce que les gens s'y retrouvent aussi, que tout le monde s'y retrouve : pour les dépenses comme pour les usagers* ».

- **Un équilibre qui reste difficile à trouver au vu du contexte changeant**

Une fois les optimisations techniques décidées voire amorcées, il s'agit de prévoir tous les aspects financiers, en sachant que chaque facteur de changement qui se rajoute a forcément un impact sur l'équilibre budgétaire, en plus ou en moins, s'il n'est pas anticipé.

Lorsqu'une collectivité passe à la TI, elle n'est pas sûre de la stabilité de ses coûts. Selon EPICEA, la tarification est l'un des éléments qui fait que les collectivités sont en perpétuelles réorganisations pour maîtriser les coûts. Il est difficile pour elles de contrôler tous les éléments, ce qui fait que les coûts peuvent augmenter rapidement. Le coût de valorisation des recyclables est un des facteurs d'instabilité puisque la qualité du tri et la quantité de ces déchets influencent les charges, les recettes et les soutiens. Les coûts engendrés pour la gestion des déchèteries peuvent augmenter (HETRE). C'est également le cas pour le coût de traitement des OMR qui « *peut d'une année sur l'autre évoluer de façon importante* » (EPICEA). Les collectivités doivent aussi prendre en compte l'augmentation importante de la TGAP.

Pour diminuer les coûts, les interviewés d'AULNE précisent que les collectivités n'ont pas toujours beaucoup de marge de manœuvre. Lorsque le coût du marché de collecte est fixé à l'habitant, comme sur le territoire d'AULNE, aucune baisse des coûts n'est possible si ce n'est à travers la diminution du nombre d'habitants qui n'est pas envisageable. Côté coûts de traitement, c'est le syndicat très souvent qui fixe les prix. Mis à part faire diminuer les tonnages envoyés, ce qui est vu d'un mauvais œil par le prestataire, la collectivité ne possède que peu de leviers pour faire diminuer ces coûts. Une des solutions est le passage en tarification incitative dans le but premier de faire diminuer le tonnage de déchets traités. Cependant, selon

l'interviewé d'AULNE, « *les gens ils vont faire des efforts la première année mais après... On ne peut pas baisser chaque année, il faut être clair* ».

Un enchaînement d'évènements peut obliger dans quelques cas une collectivité en TEOM à avoir recours au budget général pour compléter les dépenses liées à la gestion des déchets. C'est le cas d'AULNE. Les élus de cette collectivité ont voulu diminuer les taux de taxe pour baisser les inégalités. Cette baisse des taux de taxe a été suivie d'une actualisation des coûts de prestation pour le traitement de ses déchets. Depuis les coûts augmentent chaque année et les faibles augmentations de la taxe ne suffisent plus pour rééquilibrer le budget. La collectivité prévoit une TEOM avec taux unique. Néanmoins, fixer un taux unique est compliqué lorsque les bases foncières entre communes sont très différentes.

Enfin, des changements technologiques amènent les collectivités à se réinventer face aux changements. C'est un gros défi prospectif. Par exemple, la valorisation des recyclables est quelque chose d'assez récent. Des nouvelles technologies apparaissent en fonction de l'évolution de la consommation qui elle-même change par rapport à ce que les industriels proposent. Les collectivités doivent donc s'adapter à ces changements et anticiper les recettes qu'elles pourront dégager en fonction des technologies à leur disposition (ACACIA).

### 11.3.3. L'ampleur du suivi administratif à prévoir

- **Prise en compte de moyens humains supplémentaires**

L'adoption d'une tarification incitative implique forcément de repenser l'organisation des services, voire d'anticiper des moyens humains supplémentaires au travers de recrutements spécifiques (MELEZE ; ACACIA). Un interviewé compare la gestion administrative sur deux territoires possédant le même nombre d'habitants : « *sur X sans RI, c'est 0,5 ETP. Sur Y, en RI, c'est 3 ETP* » (TILLEUL) qui sont nécessaires pour gérer la RI.

Certains retours d'expérience montrent comment cette réorganisation peut être difficile à mener pour certaines collectivités où « *les moyens humains ne sont pas extensibles et les agents ne peuvent pas travailler sur tout en même temps* » (ACACIA). Certaines admettent même qu'il s'agit là d'un frein important : « *aujourd'hui c'est clairement parce qu'on fonctionne à moyens humains constants qu'on n'a pas pu aller jusqu'à créer un service en charge de la redevance* » (CERISIER). De plus, cette réorganisation implique souvent de :

- Apprendre de nouveaux métiers, « *par exemple, le déploiement des points d'apport volontaire c'était aussi un nouveau métier avec une benne spéciale, un camion spécial, avec une grue. Donc des chauffeurs qui étaient en même temps grutiers avec une technicité particulière* » (EPICEA). Il peut s'agir aussi de traiter de la base de données des utilisateurs, de la facturation ou encore de la relation avec les usagers (abordées ci-dessous).
- Réinventer le sien : c'est le cas des ripeurs notamment qui doivent revoir leurs pratiques. « *Aujourd'hui, ils prennent tous les bacs, ils ne se posent pas de question. Demain, ils (...) auront des boutons sur le camion pour détecter des anomalies, par exemple un bac mal trié* » (MELEZE). De plus, ils doivent prendre conscience de l'enjeu, « *qu'ils sachent bien que chaque fois qu'on lève un bac, si la puce n'est pas lue, alors c'est une recette qui ne rentre pas* » (EPICEA). Ces nouvelles consignes impliquent notamment de nouvelles procédures comme le test de l'équipement avant de partir en tournée. L'appropriation de la démarche globale d'optimisation ainsi que son acceptabilité passe aussi par « *l'accompagnement aux évolutions de comportement des ripeurs* » qui doivent faire évoluer leurs pratiques (CHARME).

Ce changement d'organisation, d'une part, et « *changement de culture* » (EPICEA) d'autre part doit nécessairement intervenir « *à tous les étages de la fusée* » (EPICEA). En plus d'une réorganisation des services en vue de leur appropriation vis-à-vis du changement, il s'agit aussi de toucher la multitude d'élus qui ne siègent pas forcément tous au comité syndical et ne sont pas toujours à l'aise avec le sujet de l'incitativité. Or leur proximité avec les usagers en fait des relais essentiels, d'où l'intérêt de leur fournir de la matière pour aborder sereinement le sujet. À titre d'exemple, EPICEA a créé « *un site internet réservé aux élus* », c'est-à-dire « *un forum réservé aux élus sur lequel ils pouvaient poser les questions auxquelles on répondait en direct* ».

Au-delà de l'appropriation des élus et d'une réorganisation plus structurelle des services, concernant notamment les moyens techniques et humains, il s'agit parfois aussi pour les collectivités de **saisir l'opportunité pour faire évoluer les schémas habituels**. Sur les cas d'EPICEA et CHARME, les services ont profité des changements en cours pour adopter une nouvelle sémantique et se dégager ainsi de tous partis pris autour de la terminologie de certains mots :

- La tarification incitative devient ainsi une « *tarification à l'usage* » pour prendre en compte le fait que tous les usagers capables de réduire leur production ne paieront pas forcément moins la première année, en fonction de leur « *part de TEOM au départ* » (CHARME).
- Les points d'apports volontaires deviennent des « *points d'apport collectifs* » (EPICEA) pour dépasser d'éventuels blocages liés à l'aspect volontaire du dispositif. À ce sujet, un interviewé rappelle toutefois qu'il ne faut « *pas sous-estimer la capacité des usagers à changer leur comportement. On a toujours peur que l'utilisateur ne s'adapte pas, mais il s'adapte très bien* » (PLATANE).

Cette réorganisation en interne doit permettre, non seulement d'améliorer le lien entre les agents du service (et indirectement leurs élus), mais aussi **servir à améliorer la relation aux usagers en créant un service dédié**. Ce point est essentiel pour que s'instaure « *toute une culture chez les usagers* » (EPICEA). Il s'agit donc en interne de pouvoir, par exemple :

- créer un site Internet pour suivre la réalité des levées et permettre aux usagers de faire les vérifications qu'ils souhaitent sur les calendriers de collecte ou toute autre information partagée par la collectivité (EPICA ; CEDRE) ;
  - ou encore d'avoir des personnes dédiées pour répondre par téléphone aux doutes de certains (propriétaires qui changent de locataires, notaires qui lors d'une vente souhaitent appliquer un prorata sur la taxe foncière mais pas la part incitative). C'est toute une logistique d'anticiper « *63 000 appels* » (EPICEA) en un an mais EPICEA ayant prévu cela, ils peuvent dire que « *ça s'est assez bien passé et maintenant ça roule* ». Sur un autre cas rapporté par un interviewé, le nombre d'appels a été si important, que la collectivité a dû créer un « *centre d'appels* » dédié pour faire face (SORBIER). À l'inverse, certaines collectivités ont « *mis en place toute une structure pour répondre aux nombreux appels escomptés* » (CHARME) alors qu'ils en comptent très peu, tout comme des demandes par mails. Cet aspect-là reste difficile à dimensionner mais il est préférable de se tenir prêts à pouvoir répondre à une éventuelle affluence des demandes qui peut très vite submerger des services mal dimensionnés ou mal préparés, c'est-à-dire sans les « *éléments de langage* » nécessaires (CHARME).
- **Gestion et érosion des bases de données**

La création et la gestion du fichier des usagers est un des principaux enjeux pour les collectivités en tarification incitative (CERISIER). Il s'agit notamment de garantir suffisamment de postes pour entreprendre ces deux tâches.

Concernant la constitution du fichier, plusieurs étapes sont nécessaires, incluant le recouplement des bases de données existantes des collectivités<sup>105</sup> (CEDRE ; CHARME) et la réalisation d'une enquête de conteneurisation qui implique d'aller rencontrer tous les foyers du territoire (MELEZE). Certaines collectivités estiment d'ailleurs qu'il s'agit de quelque chose de bien trop lourd, malgré l'importance des données collectées (SORBIER). D'autres ont passé outre cette étape sur leur expérimentation pour se rendre compte des difficultés induites : « *comme on n'a pas fait d'enquête de conteneurisation préalable, on a rencontré de grosses difficultés pour récupérer le numéro d'invariant du fichier d'appel et l'adosser à une adresse de notre fichier de dotation. D'autant qu'il a fallu aussi grouper ça avec le fichier de puçage des bacs* » (CHARME). Au vu des résultats, « *pour 8 000 foyers, on y a passé plus d'un an, et on n'est pas à 100% de fiabilisation* » la collectivité envisage de passer par une enquête externalisée pour assurer ce travail lors du passage à la TI sur la globalité du territoire. Les moyens en interne sont jugés insuffisants pour gérer cette « *mécanique extrêmement lourde* » (CHARME). L'interviewé de CEDRE mentionne aussi le fait que le recouplement des bases de données usagers soit « *la partie la plus sportive* ». « *On a différentes bases de données c'est ça qui devient compliqué. Une pour les containers. Une pour les bacs. Et ensuite on fait le lien avec le service des impôts* » (CEDRE). Il s'agit donc, pour la constitution du fichier, de prévoir des moyens humains mais aussi du temps, une base fiable prenant généralement plusieurs années à être consolidée (AULNE ; CEDRE).

La gestion de ce fichier est aussi une étape importante à plus long terme et qui permet régulièrement le « *contrôle des données puisqu'on a des fichiers où on a des millions de données, c'est-à-dire que toutes les levées, tous les apports de tous les jours sur chaque usager, ce sont des volumes énormes...* » (EPICEA). À cela s'ajoute la mobilité des usagers avec parfois jusqu'à « *40 % de gens qui bougeaient chaque année* » (BOULEAU) et une affluence touristique qui peut, selon certains, compliquer la gestion du fichier : « *pendant l'été, la population est multipliée par 5, parce qu'on est un territoire touristique et les touristes ça bouge aussi. On multiplie par 5 le nombre mais on multiplie par 5 aussi les problèmes* » (BOULEAU). Toute la lourdeur du suivi est évoquée aussi par un interviewé qui rapporte les difficultés d'une autre collectivité chez qui « *la tenue du fichier était assez difficile* », notamment parce qu'une seule personne y était affectée (PIN). Certaines collectivités envisagent aussi que ce travail soit externalisé au vu des ETP nécessaires qui semble « *phénoménal* » (CHARME), notamment pour les collectivités les plus urbaines (ERABLE).

Il en ressort le besoin de prévoir de nombreux moyens humains (CHARME) pour faire face à ce que certains estiment être « *une usine à gaz* » (TILLEUL ; BOULEAU). Pour y faire face, la possibilité de mutualiser les données entre les services eau et déchets est mentionnée dans le but de faciliter la création des fichiers sources et par conséquent la relation à l'utilisateur (ERABLE), d'autant plus dans le cas de régies et même si cela va à l'encontre des directives de la CNIL. Pour certains, cette mutualisation en est au stade de la réflexion : « *il y a peut-être aussi des travaux communs de régie et de fichier qu'on va créer pour justement avoir un même service de facturation* » (MURIER). D'autres en sont à tester l'implantation de dispositifs de lectures de compteurs d'eau à distance sur les camions. La signature d'une convention est à l'étude, qui permettrait une lecture des compteurs tous les 15 jours au lieu d'une lecture par semestre. « *On agit comme ça pour l'environnement, c'est-à-dire qu'il y a des véhicules qui passent en moins et on arrive en plus à détecter les fuites et à soigner les fuites plus vite* » (EPICEA). D'autres enfin, ont pu la concrétiser au niveau de la gestion des abonnés mais aussi de la gestion technique des deux services (tant qu'ils étaient en régie) : « *c'est à dire qu'un même agent peut amener et des bacs et relever l'index du compteur* » (PRUNIER). À noter tout de même les limites imposées par la Commission Nationale de l'Informatique et des

---

<sup>105</sup> Il s'agit des bases de données dans le domaine de la gestion des déchets puisque la CNIL interdit le croisement de fichiers à partir du moment où leur usager est différent.



Libertés (CNIL) qui implique que les usagers soient informés de l'utilisation qui est faite de leurs données et qui restreint un fichier à une utilisation.

Enfin, la constitution de fichiers d'usagers pose la question délicate du contrôle des données personnelles. Selon un interviewé s'opposant à la TI, le fichier « sert uniquement à avoir des données personnelles, des data enregistrées pour pouvoir les revendre » (BOULEAU). Plus globalement, l'interviewé déplore le fait que le logiciel de gestion utilisé par la collectivité soit un logiciel propriétaire détenu par la société privée en charge de la gestion des bacs. Pour cet interviewé, la « *taxe incitative, c'est la voie vers la privatisation : ça sort du public, c'est la casse du service public* » (BOULEAU). Un élu partage ce point de vue : « *on demande aux gens des enquêtes de police : vous arrivez quand, vous êtes avec qui, le bail, des tas de trucs, pour moi c'est au-delà de ce que doit savoir une collectivité pour gérer un service public* » (TILLEUL). Un dernier interviewé mentionne que l'adoption de la TI peut entraîner un « *changement fondamental de statut du personnel* » (SORBIER) avec des agents qui « *peuvent rester « agent de collectivité territoriale » ou « statut privé »* » (SORBIER), avec toutes les différences que cela implique (droits, primes, etc.).

- **Les enjeux de la facturation**

Tout comme la gestion des fichiers d'usagers, la facturation est une étape clé nécessitant d'importants moyens humains. Pour CHARME, il s'agit par exemple de « *20 emplois temps plein, pour la facturation juste, qui n'intègre pas la mise à jour des fichiers* ». Il s'agit là d'une collectivité urbaine très dense.

Les enjeux liés à cette étape sont différenciés selon qu'il s'agisse de TEOMi ou REOMi ou selon l'entité responsable de la facturation. Les collectivités responsables du financement du service sont celles qui disposent de la compétence « déchets » et assurent au moins la collecte (article 1520 du Code Général des Impôts). La loi prévoit néanmoins deux régimes dérogatoires dans le cadre d'un transfert de la compétence déchets de collectivités à des syndicats mixtes. Ces collectivités peuvent lever la TI pour leur propre compte ou pour celui de leur syndicat. L'intérêt pour un EPCI de lever cette taxe à l'échelon communautaire est de pouvoir bénéficier d'une majoration du coefficient d'intégration fiscale (CIF), qui intervient dans le calcul de la Dotation Globale de Fonctionnement versée par l'Etat. Ceci explique qu'une majorité de collectivités souhaitent garder la responsabilité du recouvrement des factures, tout en craignant de ne pas pouvoir suivre la cadence (EPICEA). Ce manque de maîtrise directe des syndicats sur le recouvrement est vu par certains comme un frein, voire une cause d'échec par manque de réactivité dû aux lourdeurs administratives (SORBIER). « *Par exemple, quand on fait une facture, imaginons on se trompe (...), on l'annule immédiatement ça part et c'est réglé. Là, il faut que ça passe par les communautés de communes pour pas les pénaliser avec l'histoire du CIF, en fait le fichier est géré par le syndicat, qui facture au nom de la COM-COM, c'est la communauté de commune qui le passe en compte, quand il faut faire des annulations enfin, ça prend un cheminement terrible. Ils donnent l'ordre, ils font la facture réelle après ça passe en compte, mais dans la comptabilité réelle de l'autre collectivité, ça part au Trésor public, quand il faut annuler c'est pareil, enfin... C'est énergivore au possible. C'est vraiment se créer du travail pour rien ! Et c'est long pour les gens en plus. Quand ils attendent par exemple une annulation de facture ou une mise à jour, c'est très long, c'est pas du tout réactif* » (SORBIER). Il existe tout de même un avantage pour les syndicats, le fait que « *les admissions en non-valeurs sont supportées par les communautés de communes (...) parce que les Communautés de communes ont gardé la compétence (...) et elles supportent les coûts des impayés. Avec la DGF bonifiée, elles s'y retrouvent* » (PLATANE).

Concernant précisément la TEOMi, les écarts de valeurs locatives sont vus comme une des difficultés de la facturation, notamment en cas de gros écart de valeurs locatives entre communes (AULNE). Sur le cas d'AULNE, « *les élus ont souhaité moduler les taux pour compenser les écarts de valeur locative, donc on se retrouve avec des taux différenciés sur le territoire* », différenciation qui n'est généralement prévue que dans le cadre de niveaux de service différenciés (cf. 2.1.3). Les collectivités en viennent à parler de l'harmonisation des valeurs locatives sur les territoires pour suivre l'évolution réelle des communes (CERISIER). Sur le territoire EPICEA, l'interviewé avait constaté une « *non-corrélation entre les bases fiscales et le revenu moyen des habitants et une très grosse différence entre les bases (...) d'une commune à une autre (...) qui allaient de 1 à 3. C'est-à-dire que pour le même pavillon de 100 m<sup>2</sup>, sur deux communes différentes, on avait une base fiscale qui allait de 1 à 3 et c'est énorme* ». « *On appelle à une réforme en profondeur des valeurs locatives puisque la fiscalité locale est complètement injuste* » (EPICEA).

Concernant plus précisément la REOMi, ce sont souvent les impayés qui ressortent comme principale préoccupation (PIN), voire comme argument de choix vers la TEOMi (CHARME) mais qui ne freine pas pour autant certaines autres collectivités et qui y voient de fait d'autres avantages : « *il y a des incertitudes, sur le recouvrement, les impayés, surtout avec 50 % de collectif, en revanche, vous voyez les résultats tout de suite, avec une facturation au semestre. En plus on explique, alors qu'en taxe [non]...* » (AULNE). La part des impayés reste somme toute assez faible (PRUNIER ; PLATANE).

## 11.4. La tarification incitative dans son environnement

### 11.4.1. Tarification incitative et organisation de l'espace

La tarification incitative peut poser des questions sur les organisations spatiales propices ou non à l'individualisation, sur l'aménagement de l'espace ainsi que sur les usages respectifs des espaces privés, collectifs et publics.

- **Des organisations spatiales plus ou moins propices à l'individualisation**

L'organisation de l'espace à l'échelle d'une intercommunalité voire d'une région peut faciliter plus ou moins la prise en compte individualisée des quantités de déchets produites et donc la mise en place de tarification incitative. Ainsi, selon ERABLE : « *En fait tout le Grand Ouest, en Alsace c'est moins vrai, on est sur des régions de villes moyennes avec des territoires ruraux avec des habitats diffus, concentrés par hameaux, territoire de bocage. En termes d'urbanisme et d'occupation de l'espace par la population, on a des caractéristiques particulières qui de mon point de vue sont plus adaptées au passage à la tarification incitative et en particulier la redevance.* »

A l'échelle d'une intercommunalité, la prise en compte de la typologie d'habitat majoritaire, de même que la prise en compte du taux d'habitat collectif, sont déterminantes dans cette optique. PLATANE, qui a mis en place la tarification incitative, estime ainsi que cela aurait été plus difficile de le réaliser avec une autre typologie d'habitat : « *Nous, on a de la chance sur notre territoire, vous parlez des difficultés au niveau urbain... on peut comprendre, quoi ! Parce que clairement, on a 90 % de territoire, c'est rural, c'est des maisons individuelles, c'est assez clair. Les usagers sont responsabilisés par rapport à leurs déchets, ils ont leurs propres équipements donc ça, ça marche bien. Pas de souci ! La redevance ça marche bien aussi pour ça ! Après c'est sûr quand on part sur du collectif avec des points d'apport volontaire, on n'arrive pas, quoi.* »

Cependant, une typologie de territoire rurale peut aussi aller de pair avec des difficultés spécifiques d'individualisation. Ainsi, SORBIER évoque les inconvénients de la collecte en porte-à-porte dans un milieu « *extrêmement rural* » où les maisons sont parfois très éloignées les unes des autres. La collecte en porte-à-porte apparaît contre-productive compte tenu de son coût et de l'impact environnemental des kilomètres supplémentaires parcourus. En outre, l'accès des camions aux maisons n'est pas toujours possible dans la pratique.

- **Des liens entre la gestion des déchets et l'aménagement de l'espace urbain ou rural**

A une échelle spatiale plus réduite que celle de l'intercommunalité, des enjeux d'aménagement en lien avec les projets de tarification incitative peuvent se présenter. Cela dépend des modalités techniques retenues pour la tarification incitative et des changements que ces modalités impliquent en termes de dispositifs de pré-collecte. Il peut s'agir d'enjeux d'aménagement au sein des espaces collectifs gérés par les bailleurs, pour faciliter l'accès aux bacs et décourager les dépôts non conformes par exemple. Il peut aussi s'agir d'enjeux d'aménagement au sein de l'espace public, notamment pour déterminer les emplacements adéquats de points d'apport volontaire.

Un projet refonte de la gestion des déchets incluant la mise en place de la tarification incitative demande donc parfois une coordination étroite entre les services respectifs en charge des déchets et de l'aménagement. Cette transversalité ne semble pas toujours perçue initialement par les collectivités. Ainsi, selon EPICEA : « *La pose de colonnes enterrées, points d'apports volontaires, collectifs, c'est un projet en soi. Et on ne l'a pas estimé, nous autres, comme un projet en soi, on l'avait intégré dans la tarification incitative.* »

En outre, l'aménagement de l'espace dans le contexte de la tarification incitative peut demander une coordination et un partage des responsabilités entre la collectivité et les bailleurs, d'autant plus lorsque la collectivité souhaite que l'accès aux bacs collectifs ou aux colonnes enterrées soit sécurisé. Cela peut être vu comme une contrainte. Ainsi, sur CHARME : « *Alors sur le domaine public nous on va pouvoir le faire, en investissant, mais sur le domaine privé ce sont les bailleurs qui prennent en charge ces aménagements, et là c'est beaucoup plus compliqué, pour faire passer un message.* »

Par rapport aux difficultés d'individualisation qui peuvent exister en milieu rural, le président de SORBIER évoque la possibilité d'aménager des points de regroupement avec plusieurs bacs individuels, mais estime que ce n'est pas non plus une solution souhaitable pour des questions d'espace disponible : « *Inévitablement il faudra faire des emplacements nettement supérieurs et plus conséquents, parce qu'aujourd'hui on a des emplacements à 2, 3, 4 containers, des gros containers. Mais dès lors que ça correspond à un nombre d'usagers, si demain il devait y avoir deux containers par foyer, il faudrait multiplier l'espace.* »

- **L'emplacement des dispositifs de collecte dans les milieux urbanisés : enjeux en termes d'usage des espaces privés, collectifs et publics**

Dans les centres-villes « historiques » et les centres-bourgs, la topologie des rues et les types d'habitations rendent parfois compliqué le recours aux bacs individuels, comme l'illustre CEDRE : « *Dans les vieux centre bourg les gens n'ont pas la place pour des bacs donc sur ce secteur on a déployé des containers enterrés.* » Concernant les types d'habitations, les difficultés

peuvent concerner à la fois des immeubles et des rangs de maisons de plain-pied sur la rue : un manque de place pour les bacs est susceptible d'apparaître dans les deux cas.

Ces contraintes poussent certaines collectivités à privilégier des points d'apport collectif, mais d'autres optent néanmoins pour les bacs individuels, ce qui peut constituer un facteur de rejet de la tarification incitative notamment lorsque la collectivité avait auparavant recours à des points d'apport collectif, comme cela a été observé sur BOULEAU. Le collectif opposé à la tarification incitative sur cette collectivité relate la réaction des habitants : « *Quand on nous a dit "Y aura des poubelles individuelles", les gens ont dit "Mais où-est-ce qu'on va les mettre ? - Vous allez les rentrer chez vous - Mais ça ne va pas non ? On ne va pas rentrer... Les maisons sont serrées... On ne va pas rentrer les poubelles dans la maison !"* ». Dans ce cas de figure, les dispositifs de collecte publics empiètent sur l'espace privé. Dans certains cas extrêmes, cela peut prendre la forme d'une intrusion au sens littéral : le collectif affirme que, dans le village dont le président du syndicat est maire, ce dernier « *a été jusqu'à pousser le vice à les apporter dans les maisons. Il a mis les poubelles dans les maisons, il est rentré pour obliger les gens à prendre la poubelle* ».

L'empiètement des dispositifs de collecte dans l'espace privé peut être perçu comme d'autant plus intrusif que les bacs d'ordures ménagères prennent non seulement de la place mais sont également associés à des nuisances visuelles et olfactives. Cette intrusion de nuisances dans l'espace privé peut encourager les actes de rébellion, comme le décrit le collectif d'opposants : « *Avant, y avait un petit monsieur qui habitait là, il avait pris la poubelle à puce, il mettait la poubelle dans sa cuisine parce que la maison est de plain-pied alors je lui disais "Mais c'est sale ta poubelle - Oh, je ne l'utilise pas, ce serait trop sale d'avoir la poubelle là - T'as raison, ne l'utilise pas !"* ».

Il est possible d'éviter d'en arriver à de telles extrémités en positionnant les bacs individuels dans l'espace public. Mais les dispositifs de pré-collecte peuvent alors occuper une place conséquente dans l'espace public relativement à des points d'apport collectif et cela peut apparaître comme une aberration, ne serait-ce que visuellement : « *Alors qu'avant ils avaient un grand bac, maintenant y a dix poubelles qui sont alignées* ». Cette aberration est d'autant plus grande lorsque les bacs individuels ne sont remplis que partiellement quand ils sont présentés à la collecte.

Une individualisation des bacs a parfois également lieu dans les immeubles lorsque le nombre d'appartements n'est pas trop élevé pour qu'une mutualisation s'impose. La capacité des bacs à s'intégrer aux espaces collectifs des immeubles en limitant l'encombrement et les nuisances est alors variable. Ainsi, toujours selon le collectif de BOULEAU : « *Alors y a des endroits où ils ont pu faire des plateformes de poubelles, y a des endroits où ils n'ont pas pu les faire donc... Y a un HLM où elles sont dans le couloir.* »

- **Autres aspects visuels et environnementaux de la collecte en bacs individuels dans un contexte de tarification incitative**

La tarification incitative peut pousser les collectivités à mettre en place des dispositifs de contrôle d'accès, comme sur CEDRE, qui a mis en place un système d'accès par badges pour les conteneurs à OMR dans les centre-bourgs. Cela permet d'éviter les dépôts d'usagers extérieurs : « *C'était open bar. Le problème c'est qu'on avait des gens du territoire qui eux ont des bacs avec des puces et qui venaient jeter là pour avoir moins de poubelles chez eux* ».

Par ailleurs, l'individualisation des bacs couplée à la tarification incitative peut pousser les usagers à équiper eux-mêmes leurs bacs d'un dispositif bloquant l'accès à autrui, lorsqu'un tel dispositif n'est pas inclus dans le système technique mis en place par la collectivité. Or, la vision de bacs cadenassés peut rebuter certains élus, comme le président de SORBIER lorsqu'il a visité une collectivité proche ayant mis en place la tarification incitative : « *on a vu des containers individuels évidemment, cadenassés, avec des antivols de vélo, avec des chaînes, des cadenas... Voilà c'est que ça nous surprend, alors que nous l'accès aux containers est libre. Ça a été notre première surprise.* »

De plus, au-delà de la question de l'incitativité, la collecte individuelle peut être vue comme présentant des inconvénients d'un point de vue visuel et environnemental compte tenu d'un risque accru d'envols. Le collectif opposé à la tarification incitative sur BOULEAU établit un lien entre cette idée et les conditions climatiques : « *Vous voyez le rond-point tel qu'il est fait, par exemple, c'est un vrai nid à courants d'air : dès qu'il y a du vent, et ici c'est quand même un pays de vent, les poubelles elles volent. Moi j'ai dit au maire "Je ne veux pas".* »

#### **11.4.2. Tarification incitative et performances de recyclage**

L'effet de la tarification incitative sur les performances de recyclage dépend de l'effet de la tarification incitative sur les performances de tri, qui peut être questionné de façon à la fois quantitative (évolution des tonnages triés) et qualitative (évolution du taux de tonnages triés qui ne pourront pas être envoyés en filières de recyclage, dits « refus de tri »). D'autres facteurs que la tarification incitative jouent sur ces évolutions quantitatives et qualitatives. Les enjeux s'appliquent non seulement à la filière de la « collecte sélective » mais aussi aux flux des déchèteries.

- **L'augmentation du geste de tri et ses limites**

Comme évoqué plus haut, la tarification incitative se traduit par de meilleures performances de tri. Cependant, certaines collectivités comme TILLEUL relativisent l'ampleur de ces performances, que ce soit en considérant les chiffres d'augmentation du tri sur les collectivités appliquant à tarification incitative (l'enquête évoque un passage « de 39 à 53 [kg/hab.] mais pas plus » pour une des anciennes collectivités de son territoire) ou en comparant leurs performances avec celles de collectivités sans tarification incitative. L'enquête estime par ailleurs que « les 20kg de plus qu'on peut prendre, quand on met en face la dépense d'organisation, ce n'est pas pertinent ». Il exclut toutefois de son analyse l'extension des consignes de tri.

Une autre limite possible qui peut être pointée a trait à la pérennité du geste de tri, laquelle est susceptible de dépendre de plusieurs facteurs : mouvements de population, contexte socio-économique, simplicité des consignes, sensibilisation assurée par la collectivité, etc. AULNE mentionne ainsi un certain découragement des ménages vis-à-vis du geste de tri dans un contexte d'augmentation des coûts : « Je suis d'accord que les gens ne savent pas ce qu'ils payent, mais en même temps, quand on augmente la taxe, ils ont le réflexe de dire "je vais arrêter de trier, ça augmente tout le temps". Je ne sais pas ailleurs, mais nous, la conscience environnementale, ce n'est pas passé dans les mœurs. On en est à se dire que si demain on passe à taux unique, les gens dans le pavillonnaire vont voir le coût augmenter, et on craint un abandon du geste de tri. »

Enfin, un risque est que l'augmentation quantitative du tri aille de pair avec une dégradation qualitative. Cela n'est pas forcément dû à un non-respect délibéré des consignes de tri de la part des usagers, mais peut aussi découler d'une méconnaissance des consignes de tri allant de pair avec une volonté de trier le plus possible (le « mieux » étant assimilé au « plus » pour les usagers méconnaissant les consignes). Selon le président de TILLEUL, c'est ce mécanisme qui explique les refus de tri de manière générale : « Je suis persuadé que les gens trient mal aussi parce qu'ils veulent trier plus. Les refus de tri en redevance normale, c'est des gens qui veulent recycler plus que ce qu'on peut faire, ils nous mettent du plastique pas recyclable mais ils veulent que ça le soit. Ils veulent bien faire. » Dans cette optique, la tarification incitative peut être vue comme une mesure susceptible d'accentuer la dégradation qualitative du tri : « C'est stupide, les gens avec leurs 17 levées ils pourraient évacuer leur résiduel comme ça sauf que y'a des gens qui ont juste retenu que maintenant ça devenait payant et qu'il fallait faire gaffe, comme ils savent pas à combien de levées ils en sont, ils posent partout au point tri et comme on leur a dit de trier, ils pensent qu'avoir amené ça ou mis dans le point tri, ça y est ils ont fait le geste, et on se retrouve avec 40 % de refus de tri ».

Sur ce point, les constats des collectivités appliquant la tarification incitative sont divergents. PLATANE a observé un passage du taux de refus de tri de 24 % à 32 % et affirme que « oui, il a eu un effet redevance, c'est indéniable ». Cette augmentation est une véritable préoccupation pour la collectivité en raison de son impact sur la facture adressée aux usagers : « On a fait des calculs. Là, par exemple, sur ce qu'on appelle le mauvais tri, au niveau des emballages, parce qu'on a un mauvais tri qui est quand même assez fort : 32 %. On a calculé et ça fait, pour nous, ça fait 7 euros par facture : c'est énorme ! ». A l'inverse, CEDRE a observé « une augmentation du tri sans perte de qualité ». L'enquête précise que « c'est vrai qu'il y a eu une augmentation du refus mais assez faible, maintenant on est à 15 % de refus ce qui est un très bon score ».

- **D'autres facteurs qui jouent sur les performances de tri et de recyclage**

Les performances de tri et de recyclage ne dépendent pas seulement de la tarification incitative mais aussi d'autres mesures mis en place, à commencer par les nouvelles filières de valorisation. L'enquête d'ACACIA note que les collectivités sont « en perpétuel mouvement, en perpétuelle adaptation » par rapport à la valorisation des déchets, qui évolue assez vite (la valorisation des recyclables hors verre existe « depuis 20/25 ans, c'est tout récent ») et estime qu'il « il faut continuer à s'adapter ». Selon CEDRE, « il ne reste pas grand-chose dans les OMR » après avoir mis en place l'extension des consignes de tri pour les plastiques et la collecte séparée des biodéchets. TILLEUL fait le même constat en citant « l'extension des consignes de tri et compostage » et estime qu'« avec l'extension des consignes de tri, il faut considérer qu'en volume, le flux principal devient le recyclable, il va falloir abandonner dans la tête des gens la notion de poubelle ».

L'extension des consignes de tri, en particulier, apparaît comme une mesure phare étant donné son impact sur le rapport de volumes entre flux d'OMR et flux de recyclables et le lien étroit de ce changement avec le meilleur geste de tri recherché à travers la tarification incitative. Sur CEDRE, « l'extension des consignes de tri a été lancée en même temps que la taxe incitative pour faire de la cohérence et expliquer aux gens que leurs sorties de bac vont être comptabilisées mais qu'on leur offre un outil supplémentaire pour trier et diminuer les quantités de déchets non recyclables ». Selon l'enquête, cette extension des consignes de tri explique que la tarification incitative n'ait pas entraîné d'augmentation du taux de refus de tri. PLATANE est cependant sceptique sur la capacité de l'extension des consignes de tri à diminuer les refus de tri : « ce n'est pas ce que nous dit CITEO ». ACACIA fait également référence à l'extension des consignes du tri, qui sur son territoire concerne les films plastiques depuis 1999, ce qui est particulièrement précoce.

A flux collectés égaux, les dispositifs de collecte jouent également sur les performances de tri et de recyclage. Ainsi, AULNE mentionne les vertus de la collecte en « multi-flux simultané », présentée de la manière suivante : « on demande aux foyers

de trier les biodéchets, les recyclables et les résiduels. Sont mis à disposition des sacs de couleur (vert, orange, bleu) qui sont mis dans le même bac ». Selon l'enquête, « conteneuriser en sac a contraint les gens à ne plus jeter n'importe comment et à utiliser plus les déchèteries. » La collecte de recyclables en sacs transparents peut également pousser les habitants à pratiquer un tri de meilleure qualité : SORBIER mentionne les sacs transparents comme un facteur de performance, et AULNE a constaté une dégradation de la qualité du tri suite au remplacement de sacs transparents par des sacs opaques.

La simplicité des consignes de tri peut également jouer sur les performances. Ainsi, selon ACACIA : « Si on est un département, un territoire qui a de bonnes performances, c'est certainement aussi parce qu'on a toujours eu des consignes relativement simples. Cependant, aux dires de l'enquête, la simplicité peut entraîner à la fois une augmentation quantitative et une détérioration qualitative : « Les gens qui font l'effort de trier ils en sont convaincus, et ils font un effort. Quand on est sur des systèmes simples, on a plus de taux de refus parce que les gens ont plus tendance à se tromper, ceci étant le geste de tri est plus ancré, plus facile. Faut arriver à concilier tout ça ».

- **Des enjeux qui concernent aussi aux déchèteries**

Les enjeux de transfert de tonnages des OMR vers les déchèteries peuvent être mis en parallèle avec les enjeux de transfert des tonnages d'OMR vers la collecte sélective, sans pour autant que soient présents les recettes et soutiens bonifiés existants dans le cas des recyclables. Pour les déchèteries aussi, une augmentation quantitative peut se présenter et être perçue comme une bonne chose, si les usagers avaient l'habitude de mettre dans leurs ordures ménagères résiduelles des déchets qui sont censés être déposés en déchèterie (déchets électroniques et électriques, déchets verts, déchets dangereux, textiles...). Mais les collectivités peuvent également craindre un surplus d'apports qui auraient eu leur place parmi les ordures ménagères résiduelles.

L'enjeu de dégradation qualitative, à l'échelle d'une déchèterie, est similaire à celui qui se pose pour la collecte sélective : dans les deux cas, un exutoire voit arriver des matières qui auraient eu leur place parmi les ordures ménagères résiduelles. Cependant, l'enjeu apparaît un peu différent si l'on raisonne par « flux » des déchèteries ou, plus concrètement, par « bennes ». En effet, les déchets ne pouvant être valorisés sont destinés à la benne « tout-venant » des déchèteries qui est de toute façon destinée à accueillir des matières non valorisables (elle est parfois aussi appelée benne « encombrants », bien qu'une distinction puisse être faite entre encombrants valorisables et non valorisables). Un transfert vers la benne « tout-venant » n'entraîne pas de dégradation d'un gisement destiné au recyclage, contrairement à un transfert vers la collecte sélective. Cela n'en présente pas moins des inconvénients d'un point de vue logistique, financier et environnemental.

Comme pour la collecte sélective, ces transferts ne découlent pas forcément de l'attitude égoïste d'usagers prêts à ruser pour éviter à tout prix de payer leur tarification incitative. Cela peut découler plutôt d'une méconnaissance du fonctionnement des filières et de la pertinence des dépôts envisagés. Ainsi, selon TILLEUL, « on voit défiler en déchèterie des gens qui pensent que c'est mieux, mais ça veut dire du déplacement individuel de poubelles, et même si on leur dit que ce n'est pas l'endroit, une fois sur place, ils mettent au tout-venant : on génère du déplacement individuel, on engorge les déchèteries, c'est l'inverse de ce qu'il faut faire. »

Cependant, ces pratiques ne sont pas forcément très marquées sur les territoires appliquant la tarification incitative. Ainsi, CEDRE n'a pas observé de transferts de flux des OMR vers les déchèteries suite à la mise en place de tarification incitative : « C'est un risque, mais les encombrants n'ont pas augmenté. Nos gardiens observent très peu de gens qui viennent avec des sacs poubelles. » Le contrôle visuel exercé par les gardiens peut être un frein à de telles pratiques. En outre, de nombreuses collectivités appliquent aussi un contrôle au stade de l'accès en déchèterie. Par ailleurs, la contrainte que représente le déplacement en déchèterie peut pousser les usagers à privilégier d'autres exutoires (légaux ou non) pour leurs déchets résiduels.

### **11.4.3. Tarification incitative et comportements inciviques**

Les comportements inciviques consécutifs à la tarification incitative que peuvent craindre les collectivités sont de différents types : dépôts sauvages (y compris à proximité des dispositifs de collecte), transfert délibéré d'OMR dans des filières inappropriées (collecte sélective, déchèteries), ou encore tourisme des déchets.

Les transferts vers les filières inappropriées peuvent être considérés ou non comme des « comportements inciviques » selon le degré de « bonne » ou de « mauvaise » volonté des usagers qui les pratiquent. Cette question ayant été abordée plus haut, nous nous concentrons ici sur les dépôts sauvages et le tourisme des déchets.

- **Un tourisme des déchets observé notamment dans les zones « frontalières » des intercommunalités**

Le « tourisme des déchets » consiste à déposer ses ordures ménagères résiduelles sur un territoire voisin pour « échapper » à la tarification incitative. Il ne s'agit pas d'un « dépôt sauvage » puisque, par définition, les ordures ménagères résiduelles ne sont pas déposées « dans la nature » ou même à proximité des points d'apport, mais dans une véritable filière de collecte des OMR, qui n'est cependant pas celle du territoire du contrevenant.

Il peut s'agir de dépôts dans des bacs collectifs. Ainsi, CERISIER constate un tourisme des déchets d'une partie du territoire appliquant la tarification incitative vers une autre partie n'appliquant pas la tarification incitative et précise que « *comme on est encore avec des bacs collectifs, c'est encore plus facile* ». L'enquêté précise qu'en plus de recevoir des sacs poubelles d'usagers extérieurs au territoire, les bacs collectifs « *servent à l'usager de mini-déchèterie, on a des dépôts en pieds de bac collectif qui sont importants.* »

Le tourisme des déchets peut aussi avoir lieu d'un usager identifiable vers un usager identifiable d'un autre territoire. Selon TILLEUL, un tourisme des déchets existe dans une zone frontalière entre deux anciennes collectivités dont l'une applique la tarification incitative et l'autre non. Les personnes qui pratiquent ce « tourisme de déchets » adopteraient un changement délibéré de pratiques pour transférer leurs ordures ménagères résiduelles auprès d'autres usagers du service : « *Ils ramènent leurs déchets chez leurs parents, dans leurs boîtes...* ». Toutefois, il est possible que ces pratiques soient limitées ou s'estompent au fil du temps car, tout comme le transfert en déchèterie, cela entraîne une complication pratique pour les usagers et l'intérêt peut finalement apparaître minime compte tenu du changement observé sur la facture.

Selon HETRE, le tourisme des déchets subi peut aussi être un facteur qui pousse les collectivités à adopter la tarification incitative. Cela rejoint des observations faites en Suisse (cf. 5.6.4). L'un des enquêtés note ainsi que HÊTRE retrouve déjà des déchets venant d'un territoire voisin passé en tarification incitative dans ses bacs situés à la frontière du territoire. Il mentionne également une autre collectivité dont les bacs « débordent » à cause de la tarification incitative voisine. Il note que cela constitue un élément à prendre en compte dans le contexte où d'autres collectivités voisines comptent mettre en place la tarification incitative.

Sur SORBIER, la crainte d'un tourisme des déchets venant de territoires voisins appliquant la tarification incitative pousse la collectivité non pas à envisager la tarification incitative à son tour, mais plutôt à procéder à des réaménagements. En effet, le problème selon le président est « *qu'aujourd'hui nous avons des points d'apport qui sont en bordure de départementales, et facilitateur pour déposer par des personnes hors du département.* ». La collectivité est donc « *en train de voir justement pour déplacer des points, de regroupement, pour ne pas les laisser sur des départementales, sur des endroits où il y a trop de passage en fait.* ».

- **Des dépôts sauvages relativement limités qui existent surtout aux abords des points de collecte et tendent à s'estomper**

Les « dépôts sauvages » sont de différents types : il peut s'agir de dépôts « concentrés » (incluant les décharges illégales), « diffus » (jonchements) ou « contraires au règlement de collecte » (ADEME, ECOGEOS, 2019). Comme évoqué plus haut, la crainte d'une hausse des dépôts sauvages fait partie des principales raisons qui poussent certaines collectivités à choisir de ne pas mettre en place la tarification incitative. Ces collectivités craignent qu'une partie des usagers adopte la pratique des dépôts sauvages pour « contourner » la tarification incitative, avec des répercussions négatives en termes logistiques, financiers, environnementaux et esthétiques.

Les retours d'expérience directs et indirects des collectivités enquêtées corroborent les observations faites en Suisse (cf. 5.6.4). Ces retours tendent à montrer qu'il existe en général une hausse des dépôts sauvages suite à la mise en place de la tarification incitative, mais que cela tend à s'estomper. En outre, selon la plupart des enquêtés, cette hausse n'est pas très préoccupante, d'autant que les dépôts sauvages observés sont surtout des dépôts contraires au règlement de collecte et que des moyens existent pour les limiter.

Ainsi, sur CEDRE, suite à la mise en place de la tarification incitative, « *il n'y a pas eu une multiplication par deux des dépôts sauvages. Un peu la crainte au lancement et puis ça a fini par se tasser. On a des chiffres qui sont similaires à des territoires en TEOM classique.* ». La collectivité s'attendait à des dépôts sauvages quand elle a mis en place ses containers enterrés avec un accès par badge mais note que les bailleurs (qui ont la charge d'enlever les encombrants) n'ont pas constaté de recrudescence des dépôts sauvages. « *Aujourd'hui les dépôts que l'on trouve c'est plutôt en pieds de colonnes de PAV, quand les gens qui ne veulent pas aller déposer dans la nature ou sur le trottoir ils déposent à la colonne* », précise l'enquêté.

Les constats de PLATANE vont dans le même sens : « *L'incivilité elle est ciblée au niveau des points d'apport volontaires, dans les bourgs, au niveau de ceux de verre et papier. On a des dépôts d'ordures à ce niveau-là* ». Selon l'enquêté, cela constitue des gestes moins inciviles que des dépôts sauvages dans la nature : « *Les gens ils font quand même... enfin, ils sont incivils, mais ils font ça... Ils identifient la poubelle et ils se disent "Tiens, on va mettre ça là devant." C'est à côté, c'est identifié. Plus que dans la nature, comme on peut l'imaginer* ». Les enquêtés précisent qu'on trouve aussi des dépôts sauvages dans les fossés mais « *pas plus qu'avant* » et que « *ce n'est pas des dépôts sauvages liés à la redevance incitative, c'est-à-dire, ce n'est pas un sac d'ordures ménagères qui a été déposé volontairement dans un fossé. Ce qu'on trouve, c'est majoritairement des pique-niques, des bouteilles, des canettes, c'est beaucoup de choses comme ça* ».

Sur EPICEA, les dépôts sauvages aux abords des points d'apport collectif ont augmenté suite au remplacement de « bacs collectifs » de 660 Litres par des « points d'apport collectif » équipés de tambours, dans le cadre de la mise en place de la

tarification incitative. L'enquête évoque comme explication le fait que « dans un bac collectif de 660 Litres on peut mettre une table à repasser par exemple, à l'intérieur d'un point d'apport collectif avec un tambour ça ne passe pas, il faut couper en petits morceaux quoi ». En outre, la visibilité accrue des nouveaux points d'apport volontaire a pu jouer sur la visibilité des dépôts sauvages : « par rapport aux bacs collectifs, ils étaient des fois, planqués dans des bouts d'impasse un peu cachés, donc même s'il y avait des dépôts sauvages à côté ce n'était pas vraiment un problème. Et puis les gens ça faisait tellement longtemps qu'ils avaient ce bac collectif que finalement ils s'y étaient habitués ». Cependant, EPICEA estime qu'« on n'a pas plus ou moins d'incivilités sur notre territoire qu'ailleurs ». L'enquête précise, avec l'appui d'une enquête adressées aux communes, que les dépôts sauvages concernent surtout « des choses comme ça qui ne vont pas dans les ordures ménagères de toute façon », comme les pneus.

Sur HÊTRE, les dépôts sauvages sont un sujet de préoccupation important pour les élus (qui ne se sont pas encore positionnés sur la mise en place de la tarification incitative) mais, d'après leurs retours d'expérience, « au début il y a un petit peu de dépôts sauvages et ça s'arrange ». Selon MELEZE, les collectivités qui passent en tarification incitative observent « un peu » de dépôts sauvages supplémentaires mais selon s'estompe, pour différentes raisons : *en fait les gens au début râlent alors ils vont dans la forêt poser leurs trucs mais au bout d'un moment ils en ont marre de trimballer leurs déchets, donc... Et puis quand ils voient que ça a un impact de 10€ sur la facture, ils finissent par plus le faire. Mais il peut...* ». TULIPIER rapporte également, d'après sa connaissance de collectivités appliquant la tarification incitative, que les dépôts sauvages existent mais que ce n'est pas « significatif ».

Selon TILLEUL, cependant, il existe un véritable problème de dépôts sauvages sur l'ancienne collectivité appliquant la tarification incitative : « Allez voir les abords des points tri ou les forêts autour, vous avez du dépôt sauvage, conséquent. ». Cela, conjugué à la hausse des refus de tri et au tourisme des déchets, rend la tarification incitative peu pertinente selon l'enquête : « On envoie du refus dans des centres de tri distants, donc on transporte 40 % de matières où c'était pas utile de les amener, et on a des dépôts sauvages sur le territoire, et des apports supplémentaires dans les entreprises où les gens vont travailler, ou sur des parkings publics, ou des points de collecte publics, des conséquences néfastes qui sont abordées mais jamais quantifiées. »

- **Des solutions plutôt classiques envisagées ou mises en place par les collectivités**

Pour limiter les dépôts sauvages, les collectivités enquêtées envisagent ou mettent en œuvre des solutions assez classiques. Ces solutions peuvent concerner la sensibilisation des habitants, le contrôle des lieux de dépôts ou encore la sanction des contrevenants.

Sur CEDRE, la sensibilisation effectuée auprès des habitants explique que les comportements inciviques n'aient que peu augmenté suite à la mise en place de la tarification incitative : « On a fait une distribution de porte-à-porte avec les badges et des plaquettes, avec des affiches dans les locaux des permanences de nos ambassadeurs pour expliquer aux gens, on ne peut pas faire plus fort en termes de sensibilisation. Tout le monde a été vu ça a été donné en main propre ». Une procédure de répression a également été mise en place en coordination avec le service voirie et la police intercommunale pour les dépôts effectués au moyen d'un véhicule.

Les opérations de nettoyage participatives, en plus d'être une action « curative », sont des événements qui permettent de sensibiliser à la fois au tri et aux dépôts sauvages. Ainsi, sur PLATANE : « Il y a beaucoup de communes qui proposent des balades « nettoyons la nature ». Ça se fait beaucoup sur notre territoire, et du coup parfois on les accompagne pour sensibiliser les usagers sur le tri des déchets et du coup on fait la pesée à la fin de la balade. »

L'efficacité de la lutte contre les dépôts sauvages peut dépendre de la velléité de sanction des communes. Ainsi, toujours sur PLATANE, « il y a des communes, ça marche bien parce que les employés communaux ouvrent des enveloppes et tout ça donc c'est dissuasif quand même ». L'enquête précise qu'il arrive que les dépôts sauvages soient retournés aux personnes qui en sont à l'origine quand elles peuvent être identifiées : « Enfin, moi j'ai vu sur ma commune deux ou trois fois, où les gens déposent des choses, des cartons, des choses comme ça, ils se font livrer, leurs noms sont dessus. Donc ils appellent, ils leur disent de revenir chercher leurs poubelles. Ou carrément, on balance ça par-dessus la clôture, on n'en entend jamais parler, je ne sais pas, ils ont dû accepter ça... ». Cette solution est même préférée à la verbalisation : « Moi, jusqu'ici, je n'ai pas mis de PV, parce qu'on arrive à trouver les gens quand même. »

Sur EPICEA, une « équipe des incivilités » comprenant 6 agents a été créée. Ces agents remplissent à la fois une mission d'enlèvement des dépôts sauvages et une mission de contrôle : « Ils vont, d'une part ramasser ce qu'il y a autour, ils font un petit nettoyage du... de ce qui dépasse et ils essayent le badge pour voir si ça fonctionne bien et ils ouvrent les sacs et ils essayent de relever des noms et nous on facture des frais de nettoyage. Donc quand on trouve des noms, on envoie une facture de frais de nettoyage de 150€. »

Sur TULIPIER, l'enquête semble considérer que la gestion des dépôts sauvages est assez simple, ce qui explique que ceux-ci ne constituent pas une préoccupation majeure en lien avec la tarification incitative envisagée (les élus se préoccupent davantage des aspects financiers) : « Si on s'y prépare, on ramasse, on enclenche quelque chose avec la police municipale et

voilà ». La mise en place d'une « *police verte* » fait partie des éléments pleinement intégrés et chiffrés dans le cadre du projet de mise en place de la tarification incitative. Sur HETRE, la mise en place d'une « *brigade verte* » fait également partie des solutions évoquées, au même titre que la communication, concernant les dépôts sauvages au cas où la tarification incitative serait mise en place.

Sur GINGKO, l'association favorable à la tarification incitative estime aussi que le problème des dépôts sauvages peut être résolu, en s'appuyant sur le retour d'expérience de PLATANE : « *Je suis allé là-bas. On m'a parlé de certaines incivilités au début, qui ont été vite résolues avec les moyens adéquats, c'est-à-dire, ils ont embauché et pris du temps pour aller voir les lieux où ils avaient entendu dire que... Ça s'est résolu maintenant.* »



## 12. Bilan des études de cas français - Aspects communication

---

Le dernier thème de ce troisième volet est celui de la communication. Cette dernière constitue un élément-clé du déploiement de la tarification incitative que les acteurs (collectivités, élus, habitants, collectifs...) mobilisent lors de différentes étapes.

Deux méthodes ont été choisies pour analyser le rôle de la communication.

La première est celle de l'analyse de la stratégie de communication opérée par les acteurs à partir d'entretiens semi-directifs. Ces entretiens menés auprès de certains acteurs sélectionnés ont été l'occasion de les interroger sur les stratégies mises en place : quels ont été les objectifs, outils, agenda, arguments entrant dans leur stratégie ? Il s'agit donc d'un regard « de l'intérieur », souvent rétrospectif, descriptif, sûrement subjectif de leurs actions en matière de communication. Ces discours nous permettent d'évaluer l'importance de la communication et parfois, ses effets. Dans deux cas nous nous trouvons face à un discours plutôt extérieur car les entretiens sont ceux d'une association environnementale et d'un collectif d'opposant.

La seconde voie est celle de l'analyse des récits produits par la mise en place (ou non) de la tarification incitative et qui sont constitués des articles de presse publiés dans la majorité des cas par des quotidiens locaux, régionaux ou nationaux. Dans ce cas, il s'agit d'un regard plutôt extérieur, construit par les journalistes et mettant en scène des acteurs, des actions, des décisions, des arguments « dans le cœur de l'action » ou juste après. L'intérêt ici est double : il permet tout d'abord de revenir sur les stratégies de communication présentées au moment des interviews (la presse peut d'ailleurs être un élément de la stratégie de communication). Mais cette voie d'entrée nous invite aussi à comprendre, ce qui, dans la mise en place d'une tarification incitative fait récit. Cela signifie que nous pouvons repérer ce qui fait événement, ce qui est digne d'être partagé dans l'espace public, mais aussi les arguments et représentations qui peuvent s'échanger, faire l'objet de débat, etc. C'est précisément ce récit qui est ensuite reçu par les habitants concernés, élaborant ainsi leur représentation de ce nouveau dispositif qu'ils découvrent pour la plupart.

Ces deux voies d'entrée relèvent ainsi d'une analyse de deux discours différents mais complémentaires : les uns provoqués par nous, les autres issus de la presse.

### 12.1. Méthodologies employées

Les méthodologies employées pour le volet Communication visent à analyser le contenu des discours à partir de catégories définies en fonction des objectifs de la recherche : identifier les extraits explicitant les stratégies de communication pour les interviews, définir le récit que fait la presse de la mise en place de la tarification incitative à partir des catégories du récit.

#### 12.1.1. L'analyse des entretiens

L'analyse avec l'entrée « communication » des entretiens menés ne vise pas particulièrement à savoir si la communication est un thème traité spontanément par les interlocuteurs. Dans la plupart des cas, l'enquêteur amenait lui-même la question de la communication au fil de l'entretien. Cette analyse sert à décrypter les stratégies de communication des intercommunalités et des collectivités mises en place lors du choix de passer en TI ou en RI, de son déploiement ou non sur les territoires étudiés. Nous nous sommes intéressés aux modes de communication utilisés (réunions publiques ou de concertations, flyers, courriers, plaquettes, site Internet, réseaux sociaux, etc.) ainsi qu'aux autres grandes intentions de ces stratégies de communication. Il est à noter que sur les dix-huit entretiens, deux d'entre eux (BOULEAU et GINKGO) n'émanent pas de personnel interne à la commune ou à la communauté de communes mais sont ceux de collectif ou d'association. En ce sens, comme nous l'avons expliqué en introduction, ces deux discours sont plutôt des discours extérieurs contrairement aux autres qui sont de l'intérieur.

Pour effectuer cette analyse de contenus, nous avons procédé en trois étapes :

- **Première étape : Repérage des thèmes**

Après une lecture attentive des retranscriptions des entretiens, nous avons repéré et nous avons surligné ce qui a trait à la question de communication (expression, mots-clés). Nous avons pu repérer de cette première étape des thèmes relatifs :

1. au contenu à communiquer (prix, usages, levée, etc.),
2. aux destinataires de cette communication (usagers/administrés, élus, techniciens des communes ou des communautés de communes),
3. aux modalités de communication utilisées (flyers, réunions publiques, concertation...)
4. à la temporalité de cette stratégie de communication (avant, pendant ou après le déploiement de la TI ou de la RI)
5. aux intentions assignées à cette communication (être pédagogique, discuter, informer, contrecarrer une attaque, attaquer, etc.)

- **Deuxième étape : Établissement de la grille d'analyse**

Ces premiers thèmes repérés ont permis d'établir une grille d'analyse et d'extraire des entretiens les *verbatim* significatifs.

Pour ce faire, nous avons utilisé la grille ci-dessous qui comportent douze items :

- Les cinq premiers concernent les locuteurs et les destinataires de la campagne de communication (qui ? quels supports ? par qui ? à destination de qui ? et avec quelles intentions ?)
- Les quatre items suivants concernent la temporalité et le contenu communiqué (quelle temporalité ? pourquoi ? quel contenu ? et quelle réussite ?)
- Les trois derniers items concernent les effets de cette communication (quels effets sur qui ? Bonnes pratiques ? Erreurs repérées ?)

Tous les items ne sont pas à remplir à chaque entretien.

Tableau 13. Grille d'analyse d'entretien utilisée pour le volet communication

Qui ?	Quel support évoqué (flyers, réunion publique, etc.)	Par qui ?	A destination de qui ?	Avec quelles intentions ?	Quelle stratégie de temporalité ? (avant, pendant, après)	Pourquoi ?	Quel contenu ?	Quelle réussite ?	Quels effets et sur qui ?	Bonnes pratiques ?	Quelles erreurs et pourquoi ?

- **Troisième étape : analyse des cas**

Cette dernière étape a permis de déterminer des généralités relatives aux cas analysés, c'est-à-dire ce qu'il y a de commun dans l'ensemble des entretiens. Par exemple, elle a permis de déterminer des éléments dans les stratégies de communication qui en faisaient des cas d'école, de lister les grandes intentions exprimées, de repérer les niveaux de communication repérés (local, départemental, régional, métropolitain) enfin de mettre à jour les temporalités exprimées. L'ensemble de ces résultats est explicité dans le paragraphe « résultats ».

### 12.1.2. L'analyse de la presse

L'analyse des articles de presse traitant de la tarification incitative ne vise pas à vérifier que la forme narrative est bien présente, d'attester qu'il s'agit bien de récits. L'objectif est plutôt d'analyser sous un angle différent, sur un temps long, l'articulation des articles les uns avec les autres pour former un récit, celui de la mise en place ou non de la tarification incitative voire des premiers effets.

Trois étapes ont été nécessaires à notre méthodologie.

- **Choix des cas à étudier**

La première étape a été de choisir les cas à étudier. Nous nous sommes majoritairement intéressés aux cas pour lesquels l'équipe a mené des entretiens, est allée sur le terrain à la rencontre des acteurs. De ce fait, les entretiens ont permis une meilleure compréhension du contenu des articles et inversement. Les articles de presse ont parfois constitué un premier filtre dans le choix des cas sur lesquels enquêter. C'est en effet grâce à la lecture des articles que nous avons pu nous positionner, arbitrer, identifier les personnes à interviewer et affiner nos guides d'entretien. Enfin, ce choix nous a aussi permis de confronter le contenu des entretiens aux récits de presse : d'identifier les acteurs en présence, les événements importants, les tournants, les arguments présents dans l'espace public.

Au final, nous avons analysé 16 récits de presse. Parmi ces 16 récits, 5 d'entre eux sont bel et bien des cas de terrain mais pour des raisons techniques nous n'avons pas pu faire de retranscription<sup>106</sup>. Nous les avons maintenus dans le corpus afin de maintenir une représentativité intéressante.

Nous n'avons pas analysé les récits de tous les cas. Sept d'entre eux ont été laissés de côté, faute de temps. Mais nous avons pris le soin de faire une sélection afin d'obtenir un panel de cas représentatifs de la variété des cas : tarification en place ou non, acceptée ou refusée, grande agglomération ou territoire plus rural.

<sup>106</sup> Il s'agit de CHÊNE, FRÊNE, MICOCOULIER, POMMIER et SAPIN

- **Constitution du corpus d'articles de presse**

La seconde étape a été de constituer un corpus d'articles relatant la mise en place et les suites de la tarification incitative (TI) (ou son échec) pour chaque terrain. Les articles de presse rassemblés relèvent de la presse en ligne ou papier, de la presse nationale ou de la presse quotidienne régionale (PQR), voire très locale.

Pour y parvenir, nous avons utilisé l'outil Europresse permettant un accès en ligne à l'intégralité des articles de la presse recensée. Nous n'avons pas établi de limite de temps (recherche dans toutes les archives). Les recherches ont été effectuées entre mai et août 2019. Quelques requêtes complémentaires ont été effectuées en début d'année 2020 pour vérifications (notamment que nous ne trouvions pas ou peu d'articles).

Les mots clés utilisés ont été les suivants : « incitative + intitulé de la collectivité en charge de la collecte des déchets ». Puis, selon les cas, nous avons complété nos recherches en fonction du nombre et du contenu des articles. Lorsque le premier article sous-entendait que le projet avait déjà été mentionné précédemment sans mentionner le mot 'incitative' par exemple, nous avons utilisé des mots clés plus spécifiques à chaque cas, « pesée embarquée », par exemple.

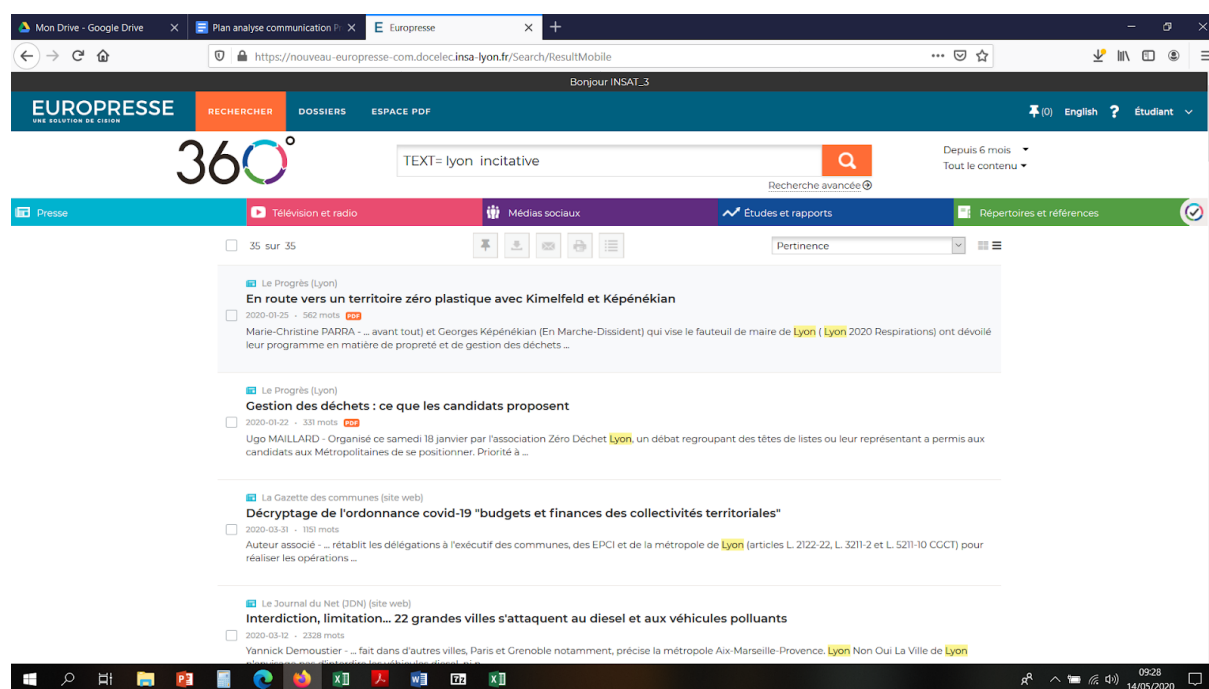


Figure 30. Capture d'écran. Requête « Lyon incitative » sur Europresse

Ainsi, le corpus regroupe au final près de 600 articles. Dans un premier temps, nous avons recueilli un nombre d'articles beaucoup plus important, près du double. Mais nous avons procédé à un écrémage en mettant de côté les doublons (un même article peut être publié plusieurs fois, dans des éditions locales différentes) et en nous recentrant sur les articles de presse stricto sensu (émanant d'un organe de presse, un quotidien, un hebdomadaire local, national, grand public ou spécialisé).

Le tableau ci-dessous montre la répartition très hétérogène des articles, par cas.

Tableau 14. Cas analysés sous l'angle de leur récit et nombre d'articles de presse correspondant

Cas	Nombre d'articles
Aulne	9
Bouleau	65
CEdre	15
ChEne	0
EpicEa	110
Erable	10
FrEne	50
Ginkgo	18
MELeZe	1
Micocoulier	11

Cas	Nombre d'articles
Pin	42
Pommier	6
Prunier	180 environ
Sapin	57
Sorbier	4
Tilleul	14

- **La constitution d'une grille d'analyse des articles et son remplissage**

La dernière étape avant l'analyse est celle de la constitution d'une grille permettant l'analyse des articles de presse comme un récit de la tarification incitative.

Pour ce faire nous avons puisé dans les fondements de l'analyse narrative. Si l'on reprend les définitions basiques d'un récit : « *représentation d'un événement* » (J.-M. Adam, N. Everaert-Desmedt), un *texte référentiel à déroulement temporel* (Todorov) [...] *l'exposé organisé de situations et de faits, vrais ou fictifs* (M. Souchart), un *discours oral ou écrit qui présente une histoire* (Ch. Agnelet)» (LITS, 2008 : 213) on voit bien quels sont les éléments qui constituent un récit :

- Des actions qui font événement et valent la peine que la presse s'en empare. Les spécialistes du récit parlent souvent d'un déséquilibre qui est à l'origine du récit. Ici, le projet d'une tarification incitative ou sa contestation peuvent être considérés comme des déséquilibres à l'origine de récits. Les autres actions visent alors à rétablir une forme d'équilibre (avec ou sans tarification incitative) constituant ainsi une intrigue.
- Un ensemble d'acteurs que l'on qualifie de personnages, de premier plan ou non qui sont présents dans les articles. A l'initiative d'actions décrites par les journalistes, appuyant leurs actions sur des avis et des prises de parole, ils se positionnent dans le paysage par rapport à la tarification incitative et sa mise en place. Ces positionnements sont construits sur des arguments et opinions qui nous donnent accès aux représentations de la tarification incitative.

Ainsi, nous avons mis en place une grille d'analyse, afin de repérer, pour chaque article constitutif du récit de presse, les éléments suivants :

- Une présentation générale de l'article : titre, date, auteur, titre du périodique, intention générale de l'article.
- Les acteurs et leur positionnement dans le récit : qui sont-ils, comment se positionnent-ils par rapport à la tarification incitative et avec quels arguments.
- La chronologie des actions : date des actions décrites, décisions associées, éléments déclencheurs associés.
- Représentations contenues dans l'article : représentations sous-jacentes du dispositif TEOMI/RI, représentations de celui qui s'exprime, représentations sous-jacentes des autres acteurs.

Tableau 15. Grille d'analyse utilisée pour l'analyse de la presse

Terrain + article	Type de journal, intention	Position	Acteur/ personnage (nom, fonction, organisation)	Position par rapport à la TI/RI	Arguments pour/contre/doute/complexité	Date	Action, décision	Élément déclencheur	Représentations sous-jacentes du dispositif TEOMI/REOMI	Représentations sous-jacentes de celui qui s'exprime - au nom de quoi	Représentations sous-jacentes des autres acteurs	Commentaires
Ref. article ou série d'articles : journal, titre, date, auteur	PQR, Gazette locale, Publication de collectifs. Ton (satirique, informatif...).	Neutre, contre, pour	De quels acteurs s'agit-il dans l'article ? (une ligne par acteur) - acteur 1	Pour, contre, neutre...	Inégalités sociales, manque de concertation, court terme VERBATIMS (en vert : corps de l'article - en rouge : citation d'un acteur reprise par le journaliste)		Quelle action, décision importante liée à la TI l'article décrit-il ?	Ce qui a poussé cette action/ décision (une élection, une loi...)	Un dispositif court-termiste / un geste écologique (ici, il faudra définir des grandes catégories)	Vigilance citoyenne...	Elu autoritaire, collectif sauveur (essayer ici aussi de faire des grandes catégories)	Résumé des réactions : sur quoi portent-elles...

Chacun des articles a donc ensuite été lu, analysé de façon à remplir le tableau ci-dessus. Nous y avons inclus les citations du journaliste ou des acteurs dont la parole a été relayée (citations rouges et vertes). Nous avons également fait un résumé du contenu.

Notre méthode a ensuite consisté à caractériser chaque récit de presse contenu dans le tableau en analysant sa durée, ses séquences, les éléments déclencheurs, les acteurs en présence, leurs arguments et les représentations véhiculées par le récit.

Puis, nous avons enfin comparé ces récits les uns aux autres afin de relever les éléments saillants ou les singularités.

## 12.2. Une communication omniprésente

### 12.2.1. Les résultats issus de l'analyse des entretiens

Les résultats présentés ci-dessous font état des thèmes extraits des entretiens à travers les *verbatim* des personnes interrogées. La présentation de ces résultats est donc organisée selon ces dits-thèmes et est illustrée par certains *verbatim*.

La première partie concerne quelques éléments généraux observés sur l'ensemble des entretiens - des items récurrents. La deuxième partie s'attache à présenter les intentions des campagnes de communication, exprimées par les personnes interrogées.

Pour entrer dans l'analyse des 18 cas, quelques points généraux. Notons que les locuteurs n'ont pas tous les mêmes fonctions. Si certains appartiennent aux communautés de communes, d'autres sont issues d'associations ou de collectifs d'opposants à la mise en place de la TI ou de la RI. De ce fait, la nature du discours ne peut être identique dans tous les cas. C'est pour cette raison, que les entretiens de BOULEAU et GINKGO ont été traités différemment puisque ce sont des discours sur la stratégie mise en place mais qui ne sont pas émis par ceux qui ont mis en place la dite stratégie (collectif d'opposants pour l'un et association sur les déchets pour l'autre).

- **L'importance de la communication**

Comme nous l'avons précisé en introduction, la question de la communication est centrale dans le processus de mise en place de la TI ou de la RI. A ce propos, LIBAERT (2013) a souvent montré combien les questions environnementales sont intimement liées aux questions communicationnelles. Il a en effet montré qu'une partie des problématiques environnementales se résout grâce ou avec la communication.

A travers l'analyse de ces entretiens, nous pouvons nous placer dans cette lignée. En effet, les interviewés révèlent que quelle que soit la prise de décision stratégique - on communique ou on ne communique peu voire pas - la puissance de la communication est toujours mise en avant. De façon quasi-unanime les personnes interviewées soulignent qu'elles ne peuvent pas faire l'économie d'une stratégie communicationnelle. Certains estiment que cela est de leur ressort, d'autres que c'est plutôt à un autre niveau (celui du département ou de la communauté de communes par exemple) que cela doit se décider. Mais même dans ce cas de figure, les personnes interrogées soulignent l'importance d'une « bonne communication »

Pourquoi communique-t-on ou non ? Quand on communique, c'est pour faire de la pédagogie, délivrer le bon discours, trouver les mots justes par exemple (voir dans paragraphe suivant sur les intentions communicationnelles). « *La communication (...), c'est le nerf de la guerre. Il faut bien communiquer, il faut bien expliquer [...]* » nous affirme CHARME. Quand on ne communique pas ou peu, c'est que conscient de ce que la communication peut modifier dans l'acceptation ou non de la TI ou de la RI, on reste discret pour ne pas alarmer (MELEZE par exemple). A contrario, MELEZE nous explique au moment de l'entretien qu'aucune action de communication ciblée TI n'avait été mise en œuvre. Ce choix stratégique ne s'explique pas par le fait que la métropole en question ne croit pas en la communication mais au contraire dans sa conviction que la communication a un très fort impact sur les usagers. De ce fait, il faut pouvoir la penser et la définir très précisément et au moment opportun : « *... on ne communique pas et juste on observe comme ça permet déjà de faire un état zéro* » (MELEZE) ou encore « *on ne communique pas trop en amont, les poubelles c'est un sujet sensible. C'est incroyable le nombre de coup de téléphone pour trois fois rien. Donc la communication est millimétrée.* » (CEDRE)

D'autres encore ont fait un choix un peu différent. Conscients de l'importance de la communication de proximité, ils choisissent d'utiliser les outils habituels (site Internet, bulletins municipaux) alors que cela ne fait pas partie de leur mission : « *(...) tout ce qui est communication aujourd'hui c'est au niveau départemental. Nous, on a une petite communication aujourd'hui qui peut se faire soit par notre site internet ou par les bulletins communaux, donc on renforce un peu le message (...)* » (HETRE)

En bref, la communication qu'elle soit florissante, variée, importante ou timide voire inexistante est considérée comme un outil puissant, indispensable à un moment ou un autre. C'est un outil qu'il faut maîtriser au risque de ne pas obtenir l'inverse de ce que l'on souhaite.

- **Pas de recettes miracle, pas de cas d'école reproductible à l'envi**

L'analyse des entretiens met bien en évidence le fait que chaque région ou zone territoriale étudiée a ses propres caractéristiques et que de ce fait, même si d'aucuns opèrent des échanges de bons procédés en matière de communication, une stratégie développée dans une région ne peut l'être telle qu'elle dans une autre. L'analyse de ces entretiens révèle en effet qu'il ne peut y avoir un cas d'école généralisable. Si certains sont dans des zones péri-urbaines ou urbaines d'autres

sont face à des problématiques spécifiques à la ruralité. Si certains ont choisi de développer la RI d'autres ont choisi la TEOMI ou le statu quo. Si certains sont en face à une forte opposition, organisée et virulente (BOULEAU, EPICEA) d'autres ne l'entendent ou ne la voient absolument pas. On comprend alors très bien qu'au regard de ces éléments, la stratégie de communication devra adapter ses arguments aux spécificités des terrains. Il est toutefois à noter que si le plan stratégique de communication ne se transmet pas d'une région à une autre dans son intégralité, il a été évoqué à plusieurs reprises la nécessité d'un échange entre régions sur les bonnes pratiques, les pièges à éviter ou la manière de lever d'éventuels freins. Par exemple, PLATANE souligne à ce propos faire partie du réseau Compost Plus<sup>107</sup>, ce qui lui a donné la possibilité de partager avec de nombreuses collectivités sur le sujet de la TEOMI. EPICEA dit avoir « *été voir [...] qui est aussi en tarification incitative. Besançon aussi qui sont en tarification incitative* » et avoir pu discuter lors des colloques avec l'ensemble « *des territoires qui avaient commencé la TI* » (EPICEA).

Tableau 16. Les différents cas et leurs spécificités en matière de communication

CAS	SPÉCIFICITÉS COMMUNICATION	TEOMI / RI/ NI TEOMI NI RI
ACACIA	Utilise toutes les formes de communication sans s'arrêter sur l'une d'entre elles : prévention, ambassadeurs, réunions publiques.	Syndicat de traitement regroupant 6 collectivités et qui a lancé une étude sur la TI sur son périmètre, à la suite de laquelle 4 collectivités ont décidé d'instaurer la TI
AULNE	Mise beaucoup sur l'explicitation de prix pour la faire accepter. Communication préventive via les courriers et les délibérations avec les élus	En projet de RI
CEDRE	S'attache à choisir le bon discours quel que soit le support utilisé (ambassadeurs du tri et plan de communication global)	En TEOMI
CERISIER	S'attache à savoir quand et quoi communiquer en centrant bien sa communication sur quelques points seulement. S'attache à trouver les bons arguments pour convaincre via des courriers. Réflexion entre communes pour trouver les bons arguments	Parle de mise en place de TI depuis 2011 mais pas encore réalisé
CHARME	A choisi de faire une communication tout azimut (flyers, réunions publiques, sites Internet, relais dans les mairies, etc.)	Métropole en cours d'étude sur la TI et ayant déjà mené une phase expérimentale sans facturation réelle. Première collectivité française de cette taille à se lancer.
EPICEA	A choisi de faire une grosse communication : communication tout le temps, destinée à tous, sur tous les sujets (prix, badges, mises en place, tri, etc.), avec tous les moyens possibles (réunions publiques, discussions avec les élus, réunions de concertation, porte-à-porte, presse, réunions flyers, plan de communication, etc.)	TI mise en place depuis 2018
ERABLE	A choisi de faire une communication circonstanciée aux quartiers et feedback vers les usagers	
HETRE	Communication très ciblée sur les points sensibles, d'abord au niveau de la commune puis du département	Collectivité ayant été ciblée par l'étude départementale du Syndicat de la région pour la mise en place de la TI et qui attend des résultats complémentaires pour se positionner.
MELEZE	Pas de communication sur la TI avant la mise en route mais communication sur le plan déchet	Collectivité ayant décidé de mettre en place la TI. Phase test début 2020 avant les élections municipales
MURIER	Pas de communication engagée	Collectivité qui a lancé une étude préalable sur la TI (niveau « en dessous » d'une étude de faisabilité) et qui ne s'est pas encore positionnée
PIN	A choisi d'utiliser un courrier envoyé avec chaque facture et le magazine communautaire, car au départ	Collectivité ayant décidé de ne pas mettre en place la TI en 2015 suite à une étude, et dont le passage de la REOM à la TEOM en 2017 dans un contexte de fusion a été contestée par un collectif

<sup>107</sup> Le réseau COMPOST PLUS a été créé en 2007. Il rassemble 40 collectivités membres (soit plus de 13,5 millions d'habitants) sur le territoire français dont 16 sont lauréates de l'appel à projets Territoires Zéro Déchet Zéro Gaspillage. Ce réseau s'intéresse à la collecte séparée des biodéchets. <http://www.compostplus.org/>

CAS	SPÉCIFICITÉS COMMUNICATION	TEOMI / RI/ NI TEOMI NI RI
	cette commune était la seule dans la communauté de communes à avoir décidé le passage à la TI	
PLATANE	A choisi de faire beaucoup de communication, tout le temps via tous les canaux (kit de communication, via la presse, communication vers les élus, les usagers, les collectifs mécontents, etc.)	RI ancienne (2014) et fronde en 2018 car augmentation des tarifs
PRUNIER	A choisi de communiquer par tous les biais utilisés d'ordinaire (ambassadeurs de tri, presse, réunions publiques, etc., en ajoutant le notamment le bouche à oreille. L'idée étant de trouver le bon mot au bon moment	
SORBIER	Fait très peu de communication car elle ne se fait pas en général à ce niveau-là mais a quand même engagé des plans de communication notamment sur le tri des ordures	Syndicat de collecte sur le périmètre du Syndicat du XX, qui est le seul des 6 à avoir refusé de mettre en place la TI suite à l'étude départementale
TILLEUL	A choisi d'orienter davantage sa communication vers les déchets et leurs tris	Opposant à la RI qui existe sur une partie du territoire, et va disparaître en 2020 dans le cadre d'une politique déchet ambitieuse d'élargissement du tri + bio-déchets séparés
TULIPIER	A choisi de beaucoup communiquer pour accompagner le passage à la TI	Projet de TI suite à étude ADEME, repoussé après élection de 2020 par crainte acceptabilité économique des ménages modestes et sanction électorale

Deux cas : la communication d'un collectif d'opposants et celle d'une association impliquée dans la réduction des déchets

Tableau 17. La communication vue de l'extérieur.

CAS	SPÉCIFICITÉS COMMUNICATION	TEOMI / RI/ NI TEOMI NI RI
BOULEAU	Communication jugée inutile, pas sur les bons arguments, non informative	TI en cours, depuis 2009 et test en 2020. Puçage depuis plusieurs années. Forte contestation puis ralentissement depuis le puçage « forcé ». Pas de poubelles de tri mais une déchèterie
GINKGO	Contestations d'une communication trop lourde et incompréhensible pour les usagers	CC qui n'a pas mis en place de TI et a opté pour la taxe lors de l'harmonisation du financement des communes, pas d'écoute/travail avec les associations.

Nous avons pu mettre à jour quelques « bonnes pratiques » ou erreurs à éviter identifiées par les personnes interrogées. Nous tenons à préciser qu'il ne s'agit ici de notre analyse mais d'une prise de recul de la part des personnes interrogées qui identifient a posteriori ce qu'elles estiment avoir bien marché ou bien avoir été une erreur stratégique.

Plusieurs interlocuteurs estiment qu'il faut avant tout avoir « une communication homogène » (ACACIA) en centrant bien ses propos sur une même ligne (CERISIER) qu'il ne faut pas changer en cours de route (CHARME) afin de ne pas « embrouiller les usagers » (ACACIA, CERISIER). Il est important de bien choisir le contenu de son discours. Par exemple, AULNE et CERISIER estiment que communiquer sur le prix est une erreur alors qu'ACACIA n'a pas voulu s'exprimer sur les levées dans un temps trop resserré « les délais étaient trop courts pour communiquer sur la levée » (ACACIA) et que GINKGO et MELEZE estiment qu'il ne faut pas communiquer en période d'élections car cela peut déformer les perceptions.

D'autres interlocuteurs considèrent que c'est le niveau auquel se joue la communication qui va influencer sa réussite ou pas. Pour ACACIA, il faut une communication au niveau communal, homogène pour l'ensemble des communes d'un même syndicat et c'est également le point de CHARME qui a mis en place « une communication de proximité dans les communes ».

Trois expérimentations particulières remontent de ces entretiens :

1. La mise en place des feedbacks auprès des usagers chez ERABLE : « transmettre aux habitants les quantités qu'ils avaient produites sur une période de temps, accompagné d'un message », ce qui permet d'améliorer les performances en matière de baisse de déchets.
2. Faire partie d'un réseau a été salvateur pour PLATANE

3. Ecrire à toutes les associations, constituer un livret explicatif distribué en mairie pour SORBIER font partie des bonnes pratiques à développer.

- **Toutes les formes de communication sont utilisées**

Les questions relatives à la mise en place ou non de la TI sont largement débattues. Il apparaît avec l'analyse des entretiens que toutes les voies de communication sont utilisées tant par les communautés de communes, les communes, les associations et les citoyens (opposants ou non), et ce, à des fins différentes.

Nous avons pu recenser un certain nombre d'outils de communication cités dans les entretiens : flyers, courriers individuels, sites Internet, guide, atelier de compostage, réunions publiques, réunions de concertation, plaquettes, presse, téléphone (SMS), ambassadeurs du tri, relais dans les mairies, enquêtes en porte-à-porte, plateforme téléphonique.

Certains choisissent de tout utiliser ou presque « *On a communiqué avec des bulletins communaux, avec le jeu des ambassadeurs en porte à porte, par voie de presse avec des conférences de presse. On avait fait des réunions publiques à l'époque (...)* » (PRUNIER). Tandis que d'autres utilisent une méthode monosupport. Cela dépend du terrain, de la présence ou non de presse régionale active ou non. Presse régionale qui peut faire un bon relai tant des informations à faire circuler que des mécontentements exprimés : « *La journaliste a vraiment fait des investigations, elle n'a pas pris la parole uniquement que des usagers mécontents, et elle a vraiment fait un reportage de fond.* » (PLATANE)

Chacun de ces outils est utilisé à des fins différentes. Certaines réunions publiques servent pour l'information et/ou la concertation pour les élus : « *Donc avec les partenaires, c'est-à-dire les bailleurs, les professionnels, etc., on a fait un certain nombre de réunions aussi pour leur expliquer tout ça.* » (EPICEA). D'autres visent à mesurer les inquiétudes ou engouements des usagers pour le dispositif : « *Et ces réunions publiques, on a à peu près eu entre 150, 100 à 150 personnes par réunion publique, où on a constaté effectivement que les usagers étaient intéressés par la question, plutôt partants mais assez inquiets.* » (CHARME)

D'autres réunions publiques peuvent être également organisées par un collectif d'opposants : « *Il y a eu une période on faisait des réunions dans tous les villages, on faisait salle comble et on avait calculé que ça faisait à peu près 3000 personnes qui participaient aux activités du collectif...* » (BOULEAU)

D'autres estiment que si les réunions publiques sont nécessaires, la mise en place de la concertation peut quant à elle être difficile et ne pas apporter les éléments positifs escomptés. « *(...) c'est un procédé classique [la concertation, ndr] vous savez. Vous ergotez sur un projet, on donne un document très très lourd très peu de temps à l'avance, on fait des présentations avec des communes très fortes et tout le monde vote oui. Et après on s'aperçoit que c'est une catastrophe.* » (ERABLE). Catastrophe qui peut déboucher sur « *un gros mouvement de contestation* » (ERABLE)

Les courriers ajoutés aux factures diffusent des informations plus techniques sur la hausse des prix, le rythme des levées par exemple. Les ambassadeurs du tri jouent un rôle de médiation important et font le lien entre les décisions politiques et les usagers. De nombreux entretiens relèvent l'importance de ces ambassadeurs sur un sujet aussi complexe que celui de la gestion des déchets et la mise en place de mesures incitatives qu'elles soient sous forme de redevance ou de taxe. L'intérêt des ambassadeurs du tri est qu'ils ont une double mission. La première d'entre elle est qu'ils peuvent en effet faire de la sensibilisation et de la pédagogie directement sur le terrain (ACACIA, PRUNIER, PLATANE, CEDRE par ex.). ACACIA les utilise pour sensibiliser à la question du tri des déchets. Chez CEDRE, les ambassadeurs du tri servent à expliquer aux usagers la démarche mise en place et les badges sur les poubelles : « *oui, cette année c'est une grosse part du travail. Pour la communication nous avons deux ambassadeurs dévoués à cette tâche ; ils distribuent en porte-à-porte les badges en expliquant aux gens de la démarche* » (CEDRE). Tandis que chez PRUNIER, ils permettent « *de trouver le bon message pour chaque catégorie d'usagers* ». Alors que sur le terrain de PLATANE, ils délivrent des informations précises sur les levées.

La deuxième mission est « *d'optimiser les informations sur les usagers* » (PLATANE). En effet en étant proches des usagers, ces ambassadeurs peuvent faire remonter des informations quant aux usages, aux freins, aux habitudes des citoyens observés sur le terrain.

Certains enquêtés révèlent aussi que la communication peut avoir des travers qu'il est nécessaire de combler afin de ne pas être contre-productif et aller à l'encontre des objectifs fixés par la collectivité : « *On communiquait beaucoup de notre côté aussi et ces collectifs ont aussi beaucoup communiqué et du coup tout le monde était intéressé à la chose et là-dessus notre journal local [...] avait trouvé le sujet qui faisait mouche et donc avait souvent des gros titres sur notre tarification incitative et pas toujours à notre avantage* » (EPICEA)

Dans cette même veine, quelques personnes interrogées (TULIPIER, TILLEUL) soulignent aussi les limites d'une communication « intellectuelle » basée sur l'écrit. Pour eux, si elle est nécessaire, la communication doit être « pragmatique » (TULIPIER) et mettre en action ceux qui la créent et ceux qui la reçoivent. C'est pour cette raison qu'ils ont mis en place des ateliers de formation - souvent portés par les ambassadeurs du tri - où usagers et élus se côtoient et apprennent les bons gestes du tri, à fabriquer leur cosmétique, éliminer le plastique ou le sur-emballage. « *Il faut une incitation pragmatique où*



on ne fait pas de cours aux gens mais sympathiquement on corrige avec le geste raté, et que le prochain soit mieux. Mais pas sur des supports écrits, ça ne marche pas ça (...) (TULIPIER).

La question de l'incitativité qu'elle soit sous forme de taxe ou de redevance est traitée à travers les « bons gestes » pour trier, pour préserver l'environnement et non pas dans sa complexité technique, qui reste trop difficile à communiquer.

- **Toutes les temporalités sont représentées**

S'il n'y a pas de recette miracle en matière de mode de faire communicationnel, il n'y en a pas non plus en matière de temporalité. Aussi, à travers l'analyse de ces entretiens, on le voit toutes les temporalités sont représentées : on communique avant, après, pendant la phase de test, ou la phase de déploiement. Le choix de la temporalité va dépendre : des stratégies mises en place, et des terrains (présence ou non d'opposants, tradition environnementale forte, etc.). Par ex., par peur du conflit on ne peut pas communiquer avant les élections municipales et la phase de test correspond à cette période (MELEZE).

Tableau 18. Temporalités et intentions

QUI	QUAND et POURQUOI A CE MOMENT LA ?
ACACIA	Avant et pendant la mise en place de la TI : défaire les éventuels freins, sensibiliser au passage de la TI, proposer le bon message en fonction des problématiques repérées du terrain
AULNE	Avant et pendant : préparer le passage à la TI et l'augmentation des prix, aider aux changements de comportements vis-à-vis du tri, ajuster les messages aux besoins du terrain, trouver les bons messages
CEDRE	Pendant : pour faire de la pédagogie sur le système mis en place, pour trouver le bon discours, pour ne pas effrayer les citoyens
CERISIER	Avant et pendant : pour expliciter les variations de facturation, expliciter le fait d'être passé d'une redevance à une taxe, mieux expliciter le rôle du service public
CHARME	Pendant l'expérimentation et après la mise en place de la TI : pour expliquer l'expérimentation, pour faciliter l'acceptation du puçage des bacs, pour expliquer la tarification, bien expliquer le dispositif
EPICEA	Avant, pendant, après : faire connaître le coût de gestion des déchets, pour bien expliciter la mise en place de la TI à tous les destinataires (élus, usagers, techniciens), donner les bonnes informations, informer sur les prix, faire de la prévention
ERABLE	Après : pour pouvoir comparer l'avant et l'après mise en place de la TI
GINKGO	Pendant : pour faire de la pédagogie, pouvoir toucher les gens sur le terrain
HETRE	Avant, pendant, après : pour pouvoir toucher les gens à tous les stades de la mise en place, donner des informations sur mesure, ne pas prendre le risque de créer des incompréhensions
MELEZE	Après : ne pas prendre le risque de créer des incompréhensions, ne pas communiquer trop tôt dans le projet pour ne pas brouiller les pistes
PLATANE	Pendant : pour que les usagers assimilent toutes les informations, pour informer sur le changement
PRUNIER	Avant : sensibiliser
SORBIER	Pendant : délivrer la bonne information
TILLEUL	Pendant
TULIPIER	Pendant
BOULEAU	Avant, pendant, après « pour dire tout et n'importe quoi »

- **Plusieurs destinataires envisagés : les usagers, les élus, les techniciens, les associations, les propriétaires**

La question de la communication est abordée de façon large par l'ensemble des interlocuteurs interrogés lors de ces entretiens. Si dans une très grande majorité des cas, les destinataires privilégiés restent les usagers (ou citoyens concernés), d'autres groupes de personnes peuvent être également pensés comme les cibles des stratégies de communication à déployer. Les personnes interrogées reconnaissent aisément que la complexité du sujet mérite plusieurs formes et « couches » de communication et que si la nécessité d'informer les citoyens est centrale, celle qui concerne les élus, les techniciens en charge

de la gestion des déchets, les ambassadeurs du tri, les associations environnementales, collectifs d'opposants, journalistes, propriétaires bailleurs, etc. l'est tout autant. Car si l'on veut « *préparer les administrés aux changements* » (AULNE), il convient également d'informer tous les maillons de la chaîne en amont et en aval.<sup>108</sup> « *Après les conseillers, tout le monde peut avoir des questionnements. On touche quand même un changement d'habitude de l'ensemble des concitoyens. C'est vrai que tout le monde a son avis, ses inquiétudes... Les dépôts sauvages... La hausse du taux de refus. Voilà, des questions classiques. Comment on va faire pour les sites touristiques, comment...* » (ACACIA)

D'aucuns envisagent la communication interne comme un outil nécessaire, un préalable, c'est-à-dire une espèce d'étape préparatoire à la mise en place de la stratégie de communication en direction des usagers. « *[...] la communication interne était également un préalable à la mise en place de cette expérimentation. C'est-à-dire qu'on a communiqué – on est 950 dans notre direction – donc auprès des agents de comm, auprès des ripeurs, auprès de nos collègues, auprès des directions territoriales, auprès de tous les agents qui sont susceptibles de répondre au numéro de téléphone.* » (CHARME)

Car en effet, ce n'est pas parce que l'on est élu communal ou à un autre niveau (collectivité territoriale ou départementale) que le dispositif d'incitativité est clair : « *pas mal d'élus locaux des maires, des conseillers municipaux qui nous disaient « oui mais moi je ne sais pas l'expliquer, quoi* » (EPICEA), ou explicable.

Quelques entretiens révèlent aussi que la communication s'est également faite dans le sens usagers → collectivité : « *En plus on a la demande, quelque part, des usagers qui nous disent « Attendez, nous on fait des efforts pour faire des économies et votre camion il passe toutes les semaines devant chez moi. Ça ne va pas, quoi, il faut faire des économies* » (EPICEA). Ce sens de communication n'est pas à négliger car il permet à la collectivité en question de toute à la fois connaître mieux le pouls du terrain (et éventuellement ajuster sa politique de mise en place de la TI ou RI ou son calendrier) « *A l'époque, le tri, c'était pas ... et les gens venaient en réunion, et j'avais ces questions-là « je paye pareil que mon voisin qui trie pas ...* » (TILLEUL) et ajuster ses campagnes de communication pour éviter ou au contraire expliciter davantage les sujets épineux.

En analysant l'ensemble de ces entretiens, on a pu voir que certaines thématiques sont récurrentes et bien qu'exprimées de façon différente - chacun ayant sa façon d'interpréter et de comprendre la complexité liée à l'incitativité -, elles relèvent d'une même réalité. Ce qui importe est de faire « accepter » ce niveau système de gestion de déchets et d'entraîner les usagers dans un cercle vertueux qui les incite à trier davantage, mieux connaître le prix d'un service public, être plus respectueux de leur environnement. Toutefois, la façon dont la taxe ou la redevance est calculée, les éléments purement techniques qui expliqueraient les calculs ne sont que très rarement exprimés et communiqués.

Nous avons ensuite listé un certain nombre d'intentions exprimées dans les entretiens.

- **Parler de la démarche, faire de la pédagogie**

Une des remarques qui revient le plus souvent dans les entretiens est que le passage à la taxe ou redevance incitative n'est pas quelque chose qui va de soi, que ce soit pour les élus, les techniciens, les associatifs ou les usagers. Aussi la communication est-elle vue comme un outil puissant, pédagogique pour expliciter la démarche et par là même désamorcer les conflits (s'il y en a) car « *Si vous ne préparez pas les gens vous allez dans le mur* » (AULNE).

Si la pédagogie semble de mise, le support communicationnel n'est pas figé. L'ensemble des supports que nous avons précédemment cités est utilisé :

- Réunions publiques qui s'adressent aux élus : « *(...) deux réunions par mois (...) sur différentes communes, et donc à chaque fois il y a la tarification incitative inscrite à l'ordre du jour. Ça permet de parler de la démarche...* » (ACACIA). EPICEA a également mis en place une stratégie similaire « *on avait des réunions dans chaque communauté de communes* ». D'autres s'adressent aux associations environnementales « *pour expliquer, être pédagogue* » (ACACIA)
- Des sites Internet avec un forum réservé aux élus « *sur lequel ils pouvaient poser les questions auxquelles on répondait en direct, un site internet réservé aux élus* » (EPICEA)
- Des actions en faveur du tri par exemple en labellisant des espaces ou des actions : « *Des actions de communication, on labellise des espaces touristiques qui font des choses en matière de tri et de prévention des déchets. Donc y'a une démarche relativement forte. On a un service en fait, qui est dédié à la prévention et à la communication* » (ACACIA)
- Des ambassadeurs du tri qui s'adressent au jeune public (ACACIA) ou à tous les usagers « *(...) nous avons deux ambassadeurs dévoués à cette tâche ; ils distribuent en porte-à-porte les badges en expliquant aux gens de la démarche* » (CEDRE)
- Des flyers à destination des usagers : « *On leur a envoyé des flyers, en leur expliquant la démarche, et les élus ont souhaité que cette démarche soit plus axée sur la prévention que sur la tarification. D'ailleurs on n'emploie plus le terme de « tarification incitative » mais le terme de « tarification à l'usage* » (CHARME)

---

<sup>108</sup> Les grandes intentions de communication seront explicitées plus avant.

- Des kits de communication à destination des usagers avec des simulations pour se rendre compte de la variation des montants de la facture : « *On a envoyé un kit de communication tout début 2014 avant la facture réelle pour leur expliquer ce qu'ils allaient payer avec différentes situations. (...) la famille « trie bien », la famille « je jette tout ». (...) on avait fait des simulations de prix avec la grille qui était en cours de construction (...) en plus du simulateur.* » (PLATANE)

D'aucuns ajoutent à cette pédagogie un autre objectif : celui de la responsabilisation des citoyens « *Il faut les responsabiliser.* » (AULNE) car de leurs actions dépendent une meilleure gestion des déchets et des fonds publics et privés.

- **Insister sur la question du tri // des déchets**

Un autre point important est le fait que l'incitativité ne peut être traitée comme une seule question, une seule voie d'entrée. Pour l'ensemble des personnes rencontrées, il est nécessaire que le message soit bien plus global, c'est-à-dire qu'il doit s'insérer dans un plan-déchets général : « (...) *on optimise la collecte, on incite à augmenter le tri et puis à diminuer les déchets ce qui est quand même un objectif important* » (CEDRE) La question de l'incitativité ne peut se traiter seule : c'est un point parmi d'autres pour favoriser la réduction des déchets. Sa complexité est argument supplémentaire pour ne pas faire d'elle, le seul élément sur lequel communiquer. Si MELEZE ne communique peu ou pas sur la mise en place de la taxe incitative, en revanche, cette métropole a mis en place un large plan de communication sur la réduction des déchets. TULPIER choisit de mettre en place via les ambassadeurs du tri, une vaste campagne de communication en se déplaçant sur le terrain et en attirant l'attention de tous sur la nécessité de réduire les déchets : « *Ma collègue ambassadeur du tri fait des opérations d'accompagnement, pour le compostage, et des ateliers zéro déchets, avec des volontaires de tout le territoire, pour cuisiner les restes, faire ses cosmétiques, jardiner raisonnable... et ils pèsent leurs déchets toutes les semaines, et à la fin ils ont un petit diplôme, un petit widget en récompense, c'est notre programme local de prévention des déchets ménagers et assimilés qui est en cours de validation.* » (TULPIER)

Nouvelles consignes de tri également explicitées chez ERABLE auxquelles s'ajoutent des informations sur la fiscalité : « *On a envoyé les nouvelles consignes de tri puisqu'elles n'étaient pas tout à fait les mêmes. (...) et il y avait un paragraphe sur la fiscalité.* » (ERABLE)

Il est à noter que les questions relatives à la fiscalité apparaissent très peu dans les éléments de communication. Il semblerait que ce thème, trop complexe à comprendre pour l'ensemble des personnes concernées ne soit que très peu voire pas du tout traité.

Quant au collectif d'opposants de BOULEAU, s'ils ne sont pas d'accord sur la démarche de mise en place de la TI, ils sont en revanche prompts à communiquer sur l'importance du tri et de la réduction des déchets : « *On a fait beaucoup d'information sur les poubelles. Le tri : pourquoi ? Il n'y a que nous qui l'avons fait puisque le SICTOM ne l'a pas fait. Ils ont reconnu un jour que c'est vrai qu'on avait fait beaucoup d'information, que les gens triaient mieux depuis quelques années, mais en fait c'est nous qui faisons tout* » (BOULEAU).

Il est toutefois à noter que l'incitativité fait parfois l'objet d'actions de communication. Il reste évident que les collectivités territoriales ne peuvent faire l'économie de présenter leur dispositif. Pour autant, certaines d'entre elles soulignent que cela a pu « *brouiller la communication* » (CHARME) et « *que les usagers ils ne se sont pas approprié la démarche et ils n'ont pas modifié leur comportement* » (CHARME)

D'autres soulignent que si la communication porte sur la question de l'incitativité, elle doit en effet insister sur le côté « *incitatif, mais non punitif* » (TILLEUL), qu'on est « *au niveau sensibilisation* » (TILLEUL) et que parfois, rien ne remplace une rencontre avec les usagers, une mise en pratique des consignes pour faire passer le message quant au tri des déchets : « *Le journal du tri qu'on ressasse depuis 10 ans, ceux qui l'ont lu 10 fois n'en ont plus besoin, ceux qui l'ont jamais lu, ne le liront jamais, pour eux le mieux c'est d'aller leur serrer la main, et entre les bac jaune et brun, voir s'ils n'ont pas confondu.* » (TILLEUL)

Outre la complexité du système que ce soit en RI ou en TI, un des points d'achoppement est la question du prix : c'est souvent celle qui crée l'incompréhension puis le conflit. C'est sans doute pour cette raison qu'à l'instar de AULNE de nombreuses collectivités ont choisi de ne plus communiquer directement sur le prix mais sur le tri : « *le message c'était plus le même c'était « trie, ça augmentera moins vite* » (AULNE)

Toutefois, la question du prix des déchets reste une vraie question à traiter qui peut prendre sa place au cœur des communications mises en place.

- **Communiquer sur les prix et leurs variations**

« *Oui c'est la difficulté de la communication : expliquer aux gens qu'ils ne vont pas payer plus mais payer mieux. Plus réel. L'essentiel c'est de leur demander qu'ils trient mieux.* » (CEDRE). Ce verbatim pourrait tout à fait résumer ce à quoi sont confrontées les collectivités territoriales : la question du prix liés au passage à l'incitativité. Cette question est d'autant plus sensible que c'est souvent par elle que se déclenchent les conflits et les incompréhensions. En effet, les citoyens ont tendance à comprendre les dispositifs incitatifs comme étant susceptibles de faire baisser leur facture. Or, il s'avère, nous l'avons vu, que ce n'est pas forcément le cas pour tous les ménages ou personnes. Après la réception d'une première facture lorsque la collectivité est passée en TI ou RI, les usagers peuvent être amers en voyant le prix de la gestion de leurs déchets augmenter. Pour autant, si elle est sensible, elle n'a pas toujours été traitée correctement par les collectivités. Plusieurs cas ont été identifiés dans notre corpus (liste non-exhaustive) :

- Un courrier qui a fait l'incompréhension des usagers et qui a incité la collectivité territoriale à changer le fond et la forme de sa communication : « (...) envoyer un courrier en juin en disant « vous n'aurez pas de redevance cette année vous allez avoir une taxe et puis certains d'entre vous ça va augmenter d'autres ça va baisser » (CERISIER)
- Une communication mal ciblée dans les années 2000 qu'il faut ré-orienter ensuite : « La communication sur la tarification des déchets, c'est la plus complexe : faire comprendre qu'ils trient mieux pour qu'on maîtrise l'augmentation des dépenses. (...) Surtout que le message des années 2000 c'était « trie, vous paierez moins », les gens en sont revenus » (AULNE)
- Une communication émanant d'interlocuteurs trop nombreux qui brouille le message premier : « (...) par contre 52 ambassadeurs avec un message compliqué à faire passer, à une interprétation financière compliquée à faire passer, etc. on les a perdus. Du coup il y avait beaucoup trop d'interlocuteurs » (PLATANE)

Mais si la question du prix est primordiale pour les usagers, elle l'est aussi pour les collectivités adhérentes d'un syndicat par exemple. ACACIA souligne que le message à faire passer aux collectivités est celui de la mise en place « d'un système vertueux pour l'environnement, (...) parce que ça met en place le principe pollueur-payeur » (ACACIA). De ce fait « la tarification incitative ne coûtera pas moins cher » mais que son objectif n'est pas la baisse des prix mais la préservation de l'environnement.

On voit se dessiner là un autre thème abordé lors des entretiens, qui est le prix réel du service.

- **Expliquer le prix du service**

Certains des interlocuteurs ont souligné le fait qu'il y avait une méconnaissance de la part des usagers et parfois même des élus sur le prix réel du service de gestion des déchets. Méconnaissance qui pouvait à terme provoquer un conflit. En cela, communiquer sur le prix du service revêt un véritable enjeu car pour bon nombre d'usagers « ne savent pas ce qu'il y a derrière le service » (AULNE) et cela devient nécessaire de « l'expliquer aux gens » (AULNE) pour les « responsabiliser » (AULNE). On voit ici poindre une représentation assez forte : les citoyens ont non seulement besoin d'être formé, accompagné mais également responsabiliser comme s'ils n'avaient pas idée de leur devoir envers la communauté.

La question du service public et de son coût réel reste une préoccupation importante évoquée par les interviewés : « Nous on a fait un choix politique, mais on va communiquer sur le vrai prix des services publics » (CEDRE) et ce grâce à des jeunes en service civique qui sillonnent le territoire. Cette idée est reprise par EPICEA « un des grands points (...) c'est vraiment de faire connaître le coût de gestion des déchets à l'usager » parce que c'est par ce biais que ce dernier se rendra compte que gérer des déchets coûte à la collectivité : « Et en 2015, on est parti sur l'explication des grilles tarifaires. Donc c'est là qu'on a sorti nos coûts et c'est là que les gens se sont rendu compte « Ah bon ? Mais les déchets ça se paye ? » (ÉPICÉA).

Ce thème est très fortement corrélé au suivant qui n'apparaît que très peu explicitement mais semble pourtant central dans la mise en œuvre d'une stratégie de communication efficace.

- **Faire une communication circonstanciée : en temps, en lieu, en contenu**

Que ce soit dans un cadre conflictuel, neutre ou apaisé, l'enjeu de la communication est d'apporter un discours clair, structuré mais aussi circonstancié aux usagers auxquels il s'adresse (spécificité de zone), adapté à la temporalité de déploiement de la mesure incitative et à l'usage proprement parlé en matière de levée par exemple.

Le tableau ci-dessous est une synthèse de quels éléments relevés dans les entretiens. Ces éléments mettent en évidence ce à quoi peut être circonstanciée une communication ciblée. Il ne s'agit pas ici d'une liste exhaustive. D'autres intentions pourraient exister, mais en l'état elles ne sont pas exprimées explicitement dans les entretiens analysés.

Tableau 19. Quelques exemples d'intentions circonstanciées

Qui ?	Circonstancié à ?	Pourquoi ?
CHARME	<b>Usage</b> : « on a décidé de faire une communication individuelle sur l'usage qui est fait du service, pour l'usager. C'est-à-dire qu'on leur a envoyé un courrier individuel, en leur indiquant « là on peut collecter votre poubelle X fois sur la période, vous l'avez présentée tant de fois bah bravo vous êtes déjà performant » ou alors « vous avez encore une marge de manœuvre »	Pour encourager les citoyens et les engager dans un cercle vertueux de tri
CHARME	<b>Lieu</b> : « [...] on en a conclu qu'il fallait repartir sur une communication de proximité, adossée aux communes. Donc se servir des communes qui, elles, sont habituées à faire de la communication de proximité, pour pouvoir toucher l'usager. »	Pour s'adosser aux communes qui connaissent bien leurs usagers et leurs préoccupations
CEDRE	<b>Temporalité</b> : « Pour que le message passe mais que ça ne prenne pas l'ampleur que ça ne doit pas prendre, il ne faut pas trop anticiper. »	Éviter les conflits, les incompréhensions

CERISIER	<b>Temporalité</b> : « En fait on aurait pu communiquer, mais on communiquait pour dire « ça va changer » »	Annoncer le changement et éviter les conflits
ERABLE	<b>Lieu</b> : « (...) des éléments de communication qui peuvent être propres à chaque zone, de manière à ce que les dynamiques collectives partent et que les habitants aient envie de faire et de réduire, et qu'ils aient connaissance de ce que collectivement ils ont produit et qu'ils se mettent des défis, du type l'année prochaine on fait, ou le mois prochain on a un tel objectif. »	Valoriser les dynamiques collectives en adaptant le discours à ce que les citoyens/habitants ont été capables de mettre en place
HETRE	<b>Au problème identifié</b> : « Si on s'aperçoit qu'il y a un point qui pose problème, on essaie de voir avec les responsables du SYDED, d'aller faire une info ciblée sur le point qui pose problème. »	Cibler la communication et s'adapter au blocage
HETRE	<b>Au service rendu</b> : « le message ce sera de dire « vous allez payer par rapport au service rendu, à votre production réelle de déchets » »	Pour ne pas éparpiller les messages à transmettre et les efforts des citoyens
MURIER	<b>Au problème identifié et au type d'usagers</b> : « Je suis assez sensible (...) à la proximité, et à la transparence, donc je pense que, (...) il faudrait obligatoirement une communication adaptée et en tout cas au plus proche du producteur de déchets »	Pour s'adapter aux besoins des producteurs de déchets

- **Se faire entendre**

La dernière grande thématique relevée dans les entretiens se présente comme une espèce de revendication. Elle n'est pas très largement représentée dans notre corpus (a priori seulement deux interviewés l'ont exprimée). Mais elle nous semble importante dans le sens où elle révèle aussi de la part des collectivités/communes interrogées un besoin de se faire entendre voire de se défendre et de revendiquer leur légitimité dans les prises de décision concernant les mesures incitatives. On le sait, sur certains territoires, la mise en place de ces dites mesures incitatives a fait l'objet de discussions, de confrontations, de contestations voire de rejet. Certains interviewés ressentent une espèce d'injustice car leur parole ne semble pas entendue contrairement à celles des mécontents : « chaque fois qu'il y a un article dans la presse, j'ai des collègues qui le vivent mal et qui me disent « on se fait allumer sur Facebook » (AULNE). L'un d'entre eux rappelle ainsi l'importance d'une communication objective permettant d'entendre les arguments de part et d'autre : « La journaliste a vraiment fait des investigations, elle n'a pas pris la parole uniquement des usagers mécontents, et elle a vraiment fait un reportage de fond (...) On a pu expliquer nos récits par rapport au mécontentement ». (PLATANE)

Au regard de ce premier travail d'analyse des entretiens, il apparaît que la réussite d'une bonne communication s'appuie sur ces quatre points :

- Savoir sur quoi communiquer, établir le « bon discours »
- Savoir choisir les outils pour le faire
- Savoir à qui s'adresser : usagers, élus, techniciens, associations, etc.
- Savoir choisir le bon moment pour le faire

### 12.2.2. Les résultats issus de l'analyse de la presse

L'analyse de la presse a pour objectif de caractériser les discours tenus sur la tarification incitative par la voie du récit qui les rend visible dans l'espace public. Nous allons décrire ces récits, les différencier, analyser les acteurs qui construisent cette parole dans l'espace public, les arguments mobilisés et les représentations sous-jacentes.

- **Morphologie des récits**

#### **Durée et « volume » des récits de presse**

L'analyse du tableau ci-dessous montre que la durée moyenne d'un récit est d'un peu plus de 7 ans. Elle montre également que les cas ayant engendré le plus d'articles (EPICEA et PRUNIER) ont abouti à la mise en place d'une tarification incitative, produisant ainsi des récits riches et témoignant des difficultés à la mettre en place ; de fortes oppositions sont en effet venues ponctuer les récits. Ces derniers ont débuté tôt, dans le sillage des Lois Grenelle I et II et se terminent par des articles faisant le bilan du dispositif, des années plus tard.

Les récits témoignant d'un refus de la tarification incitative reposent sur des volumes d'articles variables dépendant de la durée pendant laquelle le projet s'est déroulé. Certains sont presque inexistants (SORBIER ou POMMIER) car le projet s'est arrêté dans une phase très amont (phase d'étude), d'autres sont plus fournis témoignant d'un processus plus complexe, de « péripéties » pour reprendre le registre narratif.

Tableau 20. Cas analysés et durée des récits correspondant

Cas	Période couverte par le récit	Nombre d'articles	Situation par rapport à la TI sur le territoire
AULNE	2015-2019	9	En prévision
BOULEAU	2009-2019	65	TI en cours
CEDRE	2015-2017	15	TI en place
CHENE	NR	0	Pas de TI
EPICEA	2011-2019	110	TI en place
ERABLE	2011-2019	10	TI en cours
FRENE	2007-2015	50	Refus
GINGKO	2014-2019	18	Refus
MELEZE	2017	1	En cours
MICOCOULIER	2012-2018	11	Refus
PIN	2010-2018	42	Refus
POMMIER	2011-2017	6	Refus
PRUNIER	2009-2017	180 environ	TI en place
SAPIN	2010-2019	57	TI en place
SORBIER	2016-2018	4	Refus
TILLEUIL	2011-2018	14	Refus

### Des récits organisés en séquences

Tout récit s'organise en séquences narratives construites autour d'un événement, d'acteurs, d'actions qui le font progresser. Plusieurs articles, d'un même périodique ou de plusieurs sont publiés, informent et commentent un événement, une action forte et structurent ces séquences.

L'analyse des articles montrent qu'il existe des séquences types que l'on retrouve toutes ou en partie dans chaque récit, la plupart du temps dans cet ordre chronologique :

- **Séquence 1 « évocation des possibles »**

A cette étape, la tarification incitative est une possibilité. Aucune décision n'a été prise fermement, mais les collectivités évoquent la possibilité d'un passage à une nouvelle forme de tarification. Il y est question d'études préalables, de projet lointain.

- **Séquence 2 « décision, discussion »**

La décision d'entrer dans le processus est prise et annoncée. A ce stade, les arguments légitimant ce choix sont présentés (avec plus ou moins de détails). Certaines voix peuvent s'élever pour faire part de craintes.

- **Séquence 3 « mise en place »**

La présentation est faite, nous entrons dans le vif du sujet avec le puçage, les enquêtes auprès des foyers le vote de la grille tarifaire.

- **Séquence 4 « feedback »**

La mise en place occasionne plusieurs retours possibles : le succès d'une enquête, des oppositions plus ou moins marquées, une réponse des collectivités qui s'adaptent, tâtonnent et proposent parfois de nouvelles modalités de collecte (nombre de levées par exemple), une souplesse (pour les assistantes maternelles, gratuité de l'accès aux déchetteries).

- **Séquences 5 « bilan »**

Les articles font enfin le bilan de la mise en place de la tarification incitative. Des chiffres ou des constats viennent étayer les bilans : baisse du tonnage des déchets, amélioration du tri, observation de dépôts sauvages...

Les récits comprenant peu de séquences sont généralement ceux des collectivités qui n'ont pas mis en place de tarification incitative. La presse mentionne généralement les deux premières séquences : la possibilité d'une évolution et la décision de ne pas y recourir. C'est le cas pour GINGKO, POMMIER, SORBIER et TILLEUL. Cette décision provient soit des résultats d'une étude qui met en avant une grande complexité ou des coûts que la collectivité ne pourra pas supporter. Quant au cas AULNE,

le récit est peu fourni (9 articles) et s'articule autour des deux premières séquences. Le récit ne se termine pas un refus temporaire : si la communauté de communes a refusé le passage en TI en 2019 car le territoire n'est pas prêt, elle reboucle sur l'évocation d'une possible RI.

Le récit de CEDRE est le seul récit qui est peu fourni (15 articles) qui aboutit à la mise en place de la tarification incitative. Dans ce cas, on ne constate aucune évocation (séquence 1) mais une annonce (séquence 2) et une mise en place (séquence 3), le tout sans la mention d'aucune opposition.

Le récit d'ERABLE est atypique dans la mesure où il démarre par une séquence « Evocation des possibles » qui consiste à dire que la tarification incitative n'est pas une solution pertinente pour se terminer par une séquence « Décision » dans laquelle la collectivité évoque une décision en 2020.

D'autres récits, plus fournis sont complets dans le sens où ils contiennent les 5 séquences repérées. Il s'agit de cas où la TI est en place.

C'est le cas pour PRUNIER et EPICEA dont les récits comportent des séquences « Mise en place », « Discussion » et « Feedback » très développées notamment en raison de l'activité soutenue d'opposants relayée par la presse locale. Le récit de SAPIN est lui aussi complet mais il ne mentionne aucune opposition marquée, le nombre d'articles est moins élevé.

Les récits sans « Bilan » comme celui de BOULEAU sont représentatifs d'une TI en train de se mettre en place. Les séquences 2, 3 et 4 y sont très marquées eu égard à une opposition très investie dont la presse se fait le relais.

D'autres récits plus fournis aboutissent néanmoins à un refus de tarification incitative, donc par définition sans séquence « Bilan ». C'est le cas de FRENE (50 articles) et PIN (42 articles). Dans le premier cas les 3 premières séquences sont présentes, le puçage des bacs a même lieu mais l'un des acteurs de la communauté de communes s'oppose à la TI et le processus s'arrête là. Le récit est ponctué d'annonces et d'arguments autour d'une éventuelle RI mais étrangement aucun article commente la décision. A l'inverse, le récit de PIN aboutit au même rétropédalage mais ce dernier fait l'objet d'articles explicitant les raisons. Les séquences 1 et 2 organisent le récit, la seconde étant très développée eu égard aux doutes des élus et à la volonté de certains collectifs de mettre en place malgré tout une TI.

### ***Les événements qui font récit dans la presse***

Tout récit commence par un déséquilibre qui fait événement, événement dont la portée est telle qu'elle intéresse la presse en charge d'informer ses lecteurs. La tarification incitative relève d'actions banales (la gestion des déchets); tout changement peut donc faire événement puisqu'il a des répercussions sur les activités quotidiennes des citoyens. C'est cette « rupture » dans le quotidien que la presse raconte : celle qui adviendra peut-être, celle qui est annoncée ou celle qui a eu lieu.

Deux événements sont à dissocier : ceux qui déclenchent le début du récit et ceux qui le relancent ou l'alimentent.

Nombreux sont les récits qui débutent par l'évocation des possibles (séquence 1). La tarification incitative est « dans les tiroirs », elle est envisagée. Certains faits techniques sont à l'origine de cette évocation et justifient en fin de compte cette piste. La saturation ou la fin de vie d'un équipement (ISDND, incinérateur) est ainsi liée à la possibilité d'un passage à l'incitatif, mettant ainsi en lumière la nécessité de baisser la production de déchets. C'est le cas pour GINGKO, EPICEA, SAPIN et BOULEAU.

Pour FRENE, c'est un fait administratif et politique qui lance le récit puisque la question se pose, avec scepticisme, à propos de la prochaine fusion de deux territoires. Idem pour SAPIN où il est question d'un passage à la RI (avec prise en compte des levées) et d'un puçage de bacs gris afin d'harmoniser le territoire et de pousser les habitants à produire encore moins de déchets.

Le cas d'ERABLE est intéressant : le récit consacré à la TI commence par une évocation d'impossibilité en raison des limites du dispositif incitatif. Pour MICOCOULIER, la possibilité de passer en TI est faible, en raison d'un habitat collectif très présent sur le territoire.

Dans d'autres cas, le récit démarre par une affirmation plus marquée avec l'annonce d'un projet de tarification incitative (BOULEAU) en lien avec les Lois Grenelle de 2009 (PRUNIER). Parfois le projet est amorcé et une étude est en cours (POMMIER, PIN, AULNE) et le puçage des bacs à ordures est annoncé (TILLEUL). Ailleurs, c'est l'annonce d'une réunion consacrée à la TI qui caractérise les débuts du récit (SORBIER). Dans le cas de MELEZE, l'annonce discrète d'une TEOMi est faite dans le cadre du nouveau schéma directeur de la collectivité en place en 2020. L'annonce de la mise en place d'une TEOMi l'année d'après inaugure aussi le récit pour le cas CEDRE.

On constate donc qu'une partie des récits débute avec prudence : on évoque, on étudie les possibles ; parfois même, la TI est évoquée pour la rejeter d'emblée, malgré les points positifs. Dans d'autres cas elle est annoncée avec la mise en place d'actions concrètes comme le puçage. Enfin, elle est parfois justifiée par un contexte rendant l'étude de la question inévitable.

Les récits démarrent avec la prise de parole des communautés de communes en charge de la collecte des déchets, qui informent la population. Dans certains cas, il existe une opposition à la TI qui intervient au cours du récit. Nous avons pu remarquer que dans la plupart des cas cette opposition ne prend pas la parole au moment de la séquence 1 mais quand la tarification devient plus concrète. Un comité a donné de la voix au moment de l'annonce du nombre de levées, jugé

insuffisant (PRUNIER). Un autre émerge au moment du vote de la grille tarifaire (EPICEA), juge la collectivité trop pressée et refuse les nouveaux bacs de tri (BOULEAU). A l'inverse, un collectif fait parler de lui dans la presse alors qu'il souhaite qu'une TEOMi se mette en place pour remplacer la TEOM (PIN).

Dans d'autres cas, les prises de parole critiques ne sont pas celles de collectifs officiels mais plutôt d'individus témoignant de leurs réticences. Le journaliste de terrain est parti à la rencontre des citoyens et recueille leur parole. C'est ainsi que les peurs des habitants alimentent le récit (FRÊNE). Les résultats d'un sondage faisant état des craintes des habitants fait l'objet d'un article quelques jours avant le choix d'abandonner le passage en TI (AULNE). L'avis des internautes est aussi demandé quelques temps après la présentation des modalités de collecte (PRUNIER).

D'autres éléments font événement et viennent alimenter le récit pour assurer une forme de continuité ou le relancer après une phase silencieuse. Bien sûr, ces événements sont liés à ce qui se passe sur le terrain.

Les annonces de la part des porteurs (ou des opposants dans une moindre mesure) font l'objet de nombreux articles et alimentent une grande partie des récits. Ces dernières traitent de décisions à venir ou de décisions prises pour lesquelles il faut avertir la population. On remarquera par exemple :

- L'annonce du vote/décision pour la mise en place d'une tarification incitative (PRUNIER, AULNE, SAPIN)
- L'annonce plus ou moins complète des grandes étapes du processus, d'un calendrier (FRENE, CEDRE) : vote, enquête auprès des foyers, mise en place des bacs, année test, première facture...
- L'annonce d'une enquête auprès des foyers (EPICEA, PRUNIER, FRENE) et de la clôture de l'enquête (PRUNIER, EPICEA)
- L'annonce du puçage (ERABLE, FRENE) ou nouvelles poubelles (BOULEAU, CÈDRE, TILLEUL), bornes spéciales pour le papier (AULNE)
- La présentation des modalités de collecte (nombre de levées par an par ex.) (PRUNIER, TILLEUL) ou de leur évolution (SAPIN)
- La présentation de la grille tarifaire (EPICEA ou son maintien pendant plusieurs années (PRUNIER)
- L'annonce de l'harmonisation de la collecte après une fusion (PRUNIER, GINGKO)
- L'annonce d'un report de la mise en place de la tarification incitative (EPICEA, GINGKO)
- L'annonce de réunions des conseils communautaires, municipaux ou conférences dédiées à la tarification incitative, de présentation ou de concertation (PRUNIER, PIN, CÈDRE, GINGKO, SORBIER)
- Le compte-rendu d'une réunion de conseil communautaire, municipal dédié à la tarification incitative
- L'annonce de réunions, AG de collectifs d'opposants ou leur compte-rendu (BOULEAU)
- L'annonce de l'arrivée de la première facture et son lot de contestation (SAPIN)
- L'annonce d'une pétition (PRUNIER, FRENE, PIN) contre la nouvelle tarification
- L'arrivée de courrier de refus avec l'arrivée de nouveaux bacs (BOULEAU),
- La distribution de tracts d'opposition (BOULEAU)
- La décision de mener une action en justice (BOULEAU)
- L'annonce d'une manifestation ou d'un rassemblement public à venir ou déjà passé (BOULEAU)

Certains événements ont fait l'objet de nombreux articles qui ont repris l'information, en ont tiré le fil sur plusieurs jours, semaines. Sans être exhaustif retenons par exemple que l'arrivée des nouveaux bacs constitue un réel événement pour CEDRE dans la mesure où ils rendent la TI concrète voire la justifient : « *Les nouveaux bacs permettront à l'avenir la mise en place d'une tarification incitative prévue par la législation et adoptée par l'assemblée communautaire en février dernier* » (article paru dans un quotidien régional, 12 septembre 2015).

Une réunion agitée où la contestation s'est fait entendre marque le récit d'EPICEA au même titre que le vote de la grille tarifaire (qui a cristallisé les inquiétudes) et avant cela la mise en place d'enquêtes auprès des foyers (sur une durée de près d'un an et demi), formant ainsi trois événements forts du récit.

On notera que le vote et donc la décision officielle de passer à une tarification incitative n'est pas nécessairement un événement en soi, organisant un avant et un après, structurant le récit. Une multitude de micros-événements (pour les récits



les plus fournis) se succèdent au gré des décisions et actions des acteurs, mais aussi des journalistes qui sélectionnent et mettent en forme les articles.

Nombreux sont donc les différents faits qui ont émaillé la mise en place (ou le refus) de la tarification incitative mais il nous faut rester prudents : tous n'ont pas fait l'objet d'articles. Cela signifie qu'ils n'ont pas été considérés comme des événements propres à capter le public (ici de lecteurs ou d'internautes), qu'ils n'ont pas été intéressants du point de vue des conséquences et n'ont exigé aucune explication (CALABRESE, VENIARD, 2020) de la part des acteurs à leur origine ou des journalistes chargés d'informer et d'accompagner les lecteurs.

Il ne faut donc pas prendre ces récits pour un résumé des cas étudiés, une forme de représentation de la réalité mais bien pour un discours que les acteurs engagés dans les projets qui ont accepté de donner leur parole (au sens premier du terme) et les journalistes ont souhaité mettre à disposition dans l'espace public. En faisant cela, en reliant ces événements les uns aux autres, la presse forme ainsi un récit qui donne du sens à la tarification incitative avant, pendant et après sa mise en place.

### ***Une caractérisation des récits est-elle possible ?***

La diversité et la variété des situations (durée, année de démarrage, acteurs en jeu, situation économique, situation politique...) rendent difficile l'élaboration d'une typologie de récits-type basée sur une morphologie et un contenu (organisé par exemple selon les séquences présentées plus haut). L'observation de la durée du récit et de sa densité permet simplement de décrire des morphologies sommaires :

Le récit peut être long et alimenté régulièrement, dense (comme celui d'ÉPICÉA, de FRENE, de PRUNIER ou de BOULEAU). Il peut s'étendre sur une longue période mais peu dense, avec de longues pauses et des articles organisés en grappes comme PIN ou TILLEUL.

D'autres sont régulièrement alimentés, sur une période plutôt longue mais peu denses, sans grappes d'articles concentrées sur un événement. C'est le cas par exemple de TILLEUL (14 articles entre 2011 et 2018, jamais 2 articles au cours d'un même mois).

D'autres sont minimalistes voire inexistantes (SORBIER, MICOCOULIER, CHENE, MELEZE) témoignant peut-être de la volonté prudente des porteurs de projet de ne pas communiquer ou du désintérêt de la presse.

- **Quels acteurs au cœur des récits ?**

Les récits de presse sont portés par une multitude d'acteurs dont la parole est relayée soit directement parce qu'ils sont interrogés ou enregistrés par les journalistes au cours des événements soit indirectement lorsque le journaliste reporte les faits et opinions des acteurs. Certains acteurs sont omniprésents, d'autres secondaires. Ils sont humains, ou non humains, individuels ou collectifs.

#### ***Acteurs humains***

Les acteurs les plus représentés (sur l'ensemble des récits) et de façon régulière sont incontestablement les porteurs de projet (individuels ou collectifs). Les présidents de communautés de communes sont généralement en première ligne pour annoncer, présenter, argumenter et défendre leur projet. Les cas de récits fournis comme celui d'EPICEA le montrent très bien. Ils s'expriment la plupart du temps en tant que porte-paroles de la collectivité, des élus qui la constituent ; assurant une fonction de représentation on retrouve leur présence dans tous les récits même les très concis comme celui de SORBIER.

On les retrouve plus rarement comme individu isolé, agissant en dehors de leur rôle de porte-parole : « *C'est pour cela que xxx avait annoncé le 6 décembre, à la surprise générale sa volonté de passer dès 2019 à la redevance incitative* » (AULNE, article paru en décembre 2018).

La communauté de communes constitue l'un des personnages principaux de ces récits. Elle est parfois incarnée par aucun acteur en particulier. Les articles relaient la parole de la communauté de communes, notamment lorsqu'il s'agit de revenir sur une réunion ou une décision. Dans le cas PRUNIER par exemple, plusieurs articles mettent en scène la communauté de communes et non son président.

Il en va de même pour le second acteur de premier rang, les opposants aux choix et décisions des communautés de communes ou syndicats. La plupart du temps, la contestation porte sur le choix de mettre en place TI, plus rarement sur le choix de ne pas recourir à l'incitatif (comme GINGKO). Nous retrouvons la même partition que pour les communautés de communes : les collectifs (associations ou partis politiques) sont très présents dans les récits mais le recours au porte-parole est courant. Les cas PIN et EPICEA en sont exemplaires.

D'autres acteurs, que l'on pourrait qualifier de personnages secondaires ponctuent les récits de presse. Ils sont secondaires dans le sens où ils ne sont pas présents dans tous les récits ou qu'ils apparaissent de façon ponctuelle.

Tout d'abord, à l'échelle municipale on retrouve quelques élus municipaux se démarquant du reste des élus de la communauté de communes, en affichant leur opposition au cours d'une réunion communautaire ou municipale. Ils jugent la

TI injuste, complexe (EPICEA, PIN) et sont parfois estampillés « *chef de l'opposition* » (PRUNIER) pour marquer leur positionnement atypique.

Les habitants concernés par la mise en place de la TI constituent un autre « personnage » collectif du récit. Ils sont des témoins, qui éparses, viennent dire leur crainte ou attente (mais les positions sont en majorité critiques, empreintes de peurs). Ces projections représentent, si on synthétise les arguments sous-jacents, la palette de l'opinion locale (TILLEUL). Trois internautes questionnés par le journal régional donnent leur avis et disent leurs craintes en 2011 (PRUNIER), un témoin, convié par un collectif d'opposants vient lui aussi dire sa crainte (PIN). La parole des habitants permet d'alimenter les séquences de discussion, de mesurer l'accueil fait aux projets des collectivités. C'est en général en réaction à une décision, une concrétisation que ces projections recueillies par la presse viennent alimenter le récit.

Un ensemble de personnages secondaires joue un rôle technique important dans le déroulement du récit. Les professionnels de l'environnement ou des déchets sont parfois sur le devant de la scène et accompagnent et assistent « leur » président lors de réunions communautaires ou publiques. Cette parole experte vient en quelque sorte crédibiliser le président dont l'assise est surtout politique. Ainsi, le chef du Pôle environnement de CEDRE, le responsable des déchets ménagers de PRUNIER ou le chargé du dossier de TILLEUL sont mentionnés dans les articles. La chargée de communication (autre expertise technique) d'EPICEA est elle aussi plusieurs fois exposée.

Les experts externes, comme les chargés d'études de cabinets spécialisés dans la gestion des déchets sont quelques fois cités notamment lorsqu'ils font état du résultat de leur étude, au début du processus (PIN, POMMIER). L'ADEME est aussi régulièrement mentionnée pour l'aide technique et financière qu'elle apporte aux collectivités (voir FRENE ou PIN par exemple). L'expertise associative est elle aussi présente : Zero Waste est invité par un collectif pro TI à l'occasion de conférences organisées dans le cadre de la semaine des déchets (GINGKO).

Au niveau local, les enquêteurs et ambassadeurs de tri sont très exposés au moment du recueil des besoins, du puçage et pour donner leur sentiment suite à la rencontre avec la population. Le cas EPICEA est exemplaire.

A l'échelle politique et dans l'ombre des présidents, les vice-présidents des communautés de communes prennent parfois la parole comme le vice-président chargé de l'environnement (PIN), élu vice-président en charge des déchets (PRUNIER, AULNE) ou tout simplement le vice-président (TILLEUL). Le discours de ces acteurs vient en quelque sorte supporter, conforter, renforcer celui des présidents, à l'instar des acteurs techniques.

### **Acteurs non humains**

Certains acteurs ne parlent pas, mais prennent pourtant une part importante dans les récits de presse. Comme leurs homologues humains, ils permettent au récit de se développer tant par leur apparition, ce qu'ils suggèrent ou occasionnent chez les porteurs de projets ou habitants-usagers.

L'acteur non humain le plus présent est incontestablement le bac à déchets, qu'il soit gris, jaune pour le tri, bleu pour le papier... Symbole concret, il signe bien souvent l'arrivée de la TI et donc d'un changement dans les pratiques ordinaires de la gestion des déchets. Les changements liés au bac sont annoncés, supposés ou constatés. Leur mise en place est associée à l'évolution de la collecte des déchets ce qui fait événement et l'objet de nombreux articles. C'est le cas pour trois des cas étudiés : FRENE, PRUNIER et BOULEAU.

Dans le premier cas un article annonçant le puçage des bacs au premier semestre 2014 entraîne la publication d'un article décrivant les peurs des habitants : peur du déchet des autres, peur des odeurs ou des inégalités en fonction de la profession exercée : « *Mais il faudrait prendre en considération les activités de chacun. Je suis assistante maternelle, je jette 15 couches par jour, alors c'est problématique pour moi ! Je ne vais pas les mettre au compost ou les redonner aux parents... Huit levées du bac à l'année, ça va être difficile à tenir pour moi* » témoigne une habitante (FRENE, article paru le 20 janvier 2014).

Le bac joue un rôle important dans le cas de PRUNIER : il cristallise les peurs autour des nuisances olfactives et de l'hygiène. Des élus de l'opposition évoquent ces problèmes en mars 2011 alors que la distribution des bacs vient d'être effectuée : « *des problèmes d'odeurs et d'hygiène que le ramassage mensuel peut poser* » (PRUNIER, article paru le 12 février 2011). Un mois plus tard, la parole des internautes est relayée. Si quelques avis sont favorables, l'article laisse penser que la majorité des habitants est critique : parmi ces arguments, on retrouve la peur des « *infections et odeurs nauséabondes* » (PRUNIER, article paru le 15 mars 2011). Plus tard, en avril, août, octobre de la même année, d'autres articles évoquent le problème de l'hygiène et de l'odeur ; un nouvel acteur crée même l'événement à l'automne, l'asticot, résultat d'un nombre de levées insuffisant : « *[...] par temps doux, j'élève des asticots dans la poubelle! [...] javelliser après chaque collecte. [...] pas souhaitable pour l'environnement. [...] l'odeur [...] j'achète des sacs poubelles plus épais et plus chers, pour limiter les désagréments ci-dessus et ces sacs sont certainement plus difficiles à brûler, donc plus polluants. [...] [impossible de ne sortir] sa poubelle qu'une fois par mois, à moins d'être végétarien et d'acheter un composteur* » (PRUNIER, article paru le 25 octobre 2011).

Le récit de BOULEAU est lui aussi très lié à la mise en place des bacs pucés et individuels qui ont été à l'origine de la contestation et ainsi d'un récit bien fourni. Ils cristallisent les critiques d'un collectif d'opposants reprochant à la communauté de communes « *une réforme précipitée* » (BOULEAU, article paru le 25 octobre 2010). Si le problème des odeurs est aussi mentionné, ce cas est intéressant car il fait du bac un sujet de discordance pour des raisons que l'on ne trouve pas ailleurs, ou

de façon moins affirmée. Le changement de bacs et leur puçage est le symbole d'une logique individuelle que le collectif rejette : « *Ce que nous souhaitons, c'est de ne pas enlever les bacs collectifs des points de collecte existants et de leur adjoindre des bacs pouvant recevoir des déchets recyclables* (BOULEAU, article paru le 25 octobre 2010). De plus, ces nouveaux bacs incarnent l'irruption du privé puisqu'ils sont inclus dans un marché avec une grande entreprise du domaine, ce que conteste également le collectif, pour des raisons idéologiques et financières : « *tout le monde est favorable à la gestion des déchets, au tri sélectif et au recyclage, mais des points d'achoppement subsistent sur les modalités d'application et de l'introduction de [...] au sein du projet* » (BOULEAU, article paru le 14 novembre 2014).

Si les bacs à puce sont sujets de discussion pour les collectifs, les porteurs de projet s'en emparent aussi, non seulement pour annoncer leur arrivée mais aussi rassurer en expliquant leur objectif. Dans le cas d'EPICEA nombreux sont les articles qui associent le puçage à une enquête dont le but est « *d'expliquer aux usagers les enjeux de la prochaine tarification du service de collecte des déchets, de leur proposer des outils pour agir sur leur production de déchets et de mettre à jour leurs données* » (EPICEA, article paru le 27 août 2014). Ainsi, la puce (et par extension le bac) est un dispositif technique qui non seulement rend l'habitant actif (dans la gestion des déchets) mais aussi qui semble juste dans la mesure où il permet de partir sur une base saine : les données sont mises à jour, le comptage et la facturation seront donc justes. Les bacs sont enfin au centre des récits pour évoquer la difficulté de leur déploiement dans les habitats collectifs (SAPIN, MICOCOULIER).

Le bac cristallise donc les récits car il rend la TI concrète. Il est en quelque sorte un médiateur entre les habitants/usagers et la tarification.

Les dépôts sauvages d'ordures sont quant à eux des « acteurs » régulièrement mentionnés et produisent du récit. Les opposants témoignent de leur existence ou tout du moins n'en écartent pas la possibilité (PRUNIER) pour montrer les limites de la TI ou en craignent l'apparition (EPICEA). Les collectivités acceptent cette éventualité (ERABLE, FRENE) : « *Nous sommes bien conscients que le risque de dépôts sauvages est réel* » (BOULEAU, article paru le 20 novembre 2010) et prennent parfois la décision de constituer une police des ordures ou équivalent en réaction (SAPIN, EPICEA).

D'autres acteurs non humains peuplent les récits de presse. On citera par exemple les composteurs qui sont souhaités (BOULEAU), installés ou en cours de développement (EPICEA, SAPIN, PRUNIER). A la différence du bac, le composteur ne déclenche pas véritablement de récit, il est plutôt un acteur mobilisé stratégiquement pour permettre de baisser la quantité de déchets, en amont ou en parallèle de la mise en place de la TI.

La déchetterie est également un acteur secondaire des récits. Le passage à la TI est souvent le corollaire à la mise en place d'un nombre limité de passages à la déchetterie, à la distribution de cartes d'accès (EPICEA, PRUNIER). Ce qui, dans le cas de PRUNIER provoque des réactions de mécontentement.

Autre installation, les incinérateurs ou centres d'enfouissement, qui nous l'avons vu plus haut, sont des acteurs mentionnés au début des récits (GINGKO, EPICEA par exemple).

#### • Acteurs, arguments et représentations

L'objectif n'est pas ici de dresser la liste complète et à plat des arguments contenus dans les articles de presse mais de relever ceux qui sont le plus souvent mobilisés au cours du récit. Nous séparerons ceux qui proviennent des collectivités qui ont porté un projet de TI, qu'il ait abouti ou non, de ceux des opposants.

Le début des récits est souvent l'occasion pour les collectivités de justifier l'évocation ou la décision de passer en TI. Deux grands arguments cohabitent alors.

Le premier est d'ordre économique. Il s'agit de maîtriser les coûts de la collecte et ou du transport des déchets, soit parce que le coût de la tonne de déchets apportée à la valorisation augmente, soit parce qu'une installation arrive bientôt en fin d'exploitation et qu'un nouvel investissement serait trop coûteux.

Le syndicat en charge de la collecte et du transport des déchets (EPICEA) répète à plusieurs reprises que la maîtrise des coûts est à l'origine de ce choix : « *Le (...) a organisé d'avril à juin 12 réunions qui ont mobilisé près de 2.000 personnes afin d'expliquer aux usagers la redevance incitative et ses enjeux fondamentaux : réduction des déchets et maîtrise des coûts* » (EPICEA, article paru le 9 juillet 2015). L'argument économique s'inscrit dans une stratégie de gestion efficace : « *En cinq ans, la production d'ordures ménagères sur (...) a progressé de 1,5 % alors que les coûts de traitement (...) augmentaient de 30 % (...). La redevance a augmenté de 17 %. Actuellement le système de collecte ne permet plus d'optimiser les coûts* » (EPICEA, article paru le 8 mai 2010). Une autre collectivité annonce « *La (...) a pour objectif de maîtriser les coûts ; d'optimiser les collectes; d'améliorer le tri, et donc, le recyclage et la valorisation; de prévenir la production de déchets (sur du moyen et long terme)* » (PIN, article paru le 28 août 2014). Quelques années plus tard, la collectivité comme celle de PIN indique qu'un passage en TI engendrerait trop de coût et serait ainsi bien trop risquée. TILLEUL évoque également la TI car le coût de la tonne collectée augmente et une redevance incitative permettrait d'endiguer la hausse. Dans le cas de SORBIER, il est question d'une « *optimisation des services pour une maîtrise des coûts* » (article paru le 16 avril 2018).

En seconde position, l'argument écologique est mobilisé. Il s'inscrit évidemment dans la nécessité de baisser la production des déchets en vue d'un monde plus durable et respectueux de l'environnement. Citons par exemple :

Ce président de la collectivité qui déclare : « Réduire les ordures ménagères résiduelles, c'est réduire le nombre de tournées des camions-benne. Et ça, c'est écologique. » (BOULEAU, article paru le 20 novembre 2010). Plus tard, l'argument revient : « Depuis cinq ans, nous sommes engagés dans cette démarche de réduction et de valorisation des déchets » (BOULEAU, article paru le 15 mai 2017). Un de ses collègues montre son attachement à la cause écologique : « Nous ne désespérons pas de convaincre tout le monde que le problème des déchets, la lutte contre l'effet de serre et la transformation de nos déchets en ressource est l'affaire de tous » (EPICEA, article paru le 2 octobre 2018, après le constat de dépôts sauvages).

L'un des vice-présidents d'une collectivité parle de la TI comme d'un enjeu écologique « prometteur » (ERABLE, article paru le 16 septembre 2019).

La référence aux Lois de Grenelle permet aussi d'inscrire de fait la TI dans une logique écologique et de donner un cadre institutionnel au choix. Nombreux sont les récits qui l'évoquent : le président du syndicat de BOULEAU, de PRUNIER, le syndicat d'EPICEA, de SAPIN, de PIN. A l'inverse, rares sont les cas qui n'évoquent pas du tout l'écologie (TILLEUL).

Mais on peut aussi constater que l'argumentation en faveur de la TI est construite sur l'articulation de l'écologie et de l'économie. Il s'agit bien souvent pour les acteurs (porteurs de projet et collectifs en faveur de la TI) de montrer que la TI est celle de deux principes souvent cités qui illustrent cette articulation : « pollueur-payeur » (FRENE, GINGKO, PIN, MELEZE, SAPIN, ERABLE, EPICEA, PIN) et « Plus je jette, plus je paye » (ERABLE, article paru le 16 septembre 2019) ou l'équivalent « Les foyers qui produisent peu de déchets paieront peu, ceux qui jettent beaucoup paieront davantage » (PRUNIER, article paru le 26 novembre 2010).

Ces formules percutantes sont particulièrement efficaces pour faire comprendre le principe plutôt complexe, quitte à ne pas être tout à fait en phase avec la réalité : « CE N'EST PAS parce qu'on trie qu'on va payer moins. Mais en triant, on paiera moins que si on n'avait pas trié » (SAPIN, article paru le 18 octobre 2012).

D'autres n'empruntent pas des formules choc mais associent bien la TI à des besoins économiques et écologiques : « Notre priorité consiste à améliorer la qualité du service aux usagers, de maîtriser le coût et l'impact environnemental » (PIN, article paru le 22 février 2018). Dans le cas de SORBIER, on peut lire : « L'usager est encouragé à modifier ses comportements pour tendre vers une diminution des quantités de déchets produits ; une augmentation du tri pour une meilleure valorisation matière et/ou organique ; une consommation responsable et une optimisation des services pour une maîtrise des coûts » (SORBIER, article paru le 16 avril 2018). Un autre syndicat indique que l'instauration d'une TI permet de « préserver l'environnement, permettre à l'usager de devenir acteur de sa production de déchets et ainsi de maîtriser les coûts de gestion » (EPICEA, article paru le 11 avril 2015). Enfin, un président de communautés de communes indique « Il faut savoir ce qu'on veut et avoir le courage de le faire », « préconisé par le Grenelle de l'environnement, applaudi alors par beaucoup de gens (...) il fallait sortir de la spirale d'une taxe ou d'une redevance des ordures ménagère en constante augmentation » (PRUNIER, article paru le 10 sept 2011).

Les arguments émanant des habitants ou collectifs critiques envers les collectivités sont beaucoup plus variés, nous les avons déjà évoqués dans les parties précédentes. Retenons qu'en plus des critiques faites au dispositif au cœur de la TI, à savoir les bacs (nuisances, problème d'hygiène, dépôts, sauvages, retour à l'individuel...), les arguments portent sur une diversité de points. Nous en retiendrons quatre.

Le premier porte sur le principe de justice. En effet, le passage à la TI et à ce principe général de payer en fonction de la quantité de déchets produite fait émerger des catégories d'usagers pour lesquels l'incitation devient injuste : les assistantes maternelles, les personnes âgées, les familles nombreuses, qui par leur mode de vie n'ont pas les moyens de les réduire drastiquement.

Le second évoque le mensonge. Les habitants critiques soulèvent l'idée que si la taxe ou la redevance n'augmente pas ou très peu, elle s'accompagne surtout d'une baisse de qualité de service puisque le ramassage est moins fréquent, ce qu'ils tiennent pour une forme de mensonge.

Le troisième point est celui de la frilosité. Il s'agit en quelque sorte d'accuser les collectivités de ne pas assez loin dans leur politique de gestion des déchets, en mettant en place un dispositif incitatif trop timide, trop court-termiste ou en faisant machine arrière et en restant dans un système traditionnel (non incitatif) moins propice à la diminution de la production de déchets.

Enfin, le quatrième et dernier point porte sur le processus, il est de nature politique. Ce sont alors les modalités de décision qui font l'objet de discussion. La rapidité des décisions et son corollaire, le manque de contestation sont au centre des récits et de la parole des opposants.

- **Quelles représentations ?**

Les arguments qui parcourent les récits, qui se succèdent et parfois se répondent, véhiculent des représentations : de la TI, des acteurs tels qu'ils se donnent à voir dans leur discours ou des représentations que les uns ont des autres acteurs présents dans le récit de presse.

## **A propos de la tarification incitative**

Hormis les représentations négatives citées dans le point précédent, la représentation la plus partagée par les acteurs est celle d'un dispositif complexe et ce, pour plusieurs raisons.

Le premier point est celui d'être contre intuitif. Un cabinet de conseil venu épauler une communauté de communes met en évidence un certain manque de logique : « *Quant à la tarification incitative, elle est loin de faire l'unanimité selon l'étude (...). Sa mise en place ne fait pas forcément baisser la facture. Dès lors, comment la présenter aux habitants ?* » (ERABLE, article paru le 19 novembre 2014). Cette contre-intuitivité rend alors la communication plus complexe encore.

Dans ce sillage, l'a priori qui incite à penser que la pratique du tri permet de faire baisser la facture est bien présent. C'est la raison pour laquelle la déception est forte après les premières factures, déception qui peut se transformer en colère. Une journaliste écrit : « *Si le principe du « trier plus et jeter moins » exigé par le Grenelle de l'environnement ne fait pas débat, la pilule de la redevance incitative (autour de 320 euros de base par foyer) ne passe pas* » (EPICEA, article paru le 13 décembre 2015). L'un des opposants à la TI va plus loin : « (...) *j'insiste pour que le caractère incitatif soit clair. Or, les tarifs votés sont très compliqués. Pour être juste, un impôt doit être clair, simple et comparable. Ce ne sera pas le cas de cette redevance incitative* » (...), « *même si la redevance donne l'impression de baisser, le coût du service, le prix à la levée, augmente. Et augmente beaucoup.* » (...) « *les familles de trois enfants et plus sont abandonnées. Elles ont vécu une augmentation de 5% de leur redevance l'an dernier, comme tout le monde, et vivront une augmentation de plus 3% cette année avec un passage tous les quinze jours.* » (...) « *Cette redevance incitative est une augmentation d'impôt déguisée. Mais elle est aussi terriblement technocratique. Se rend-on compte qu'il faudra désormais déclarer ses fêtes de familles pour que les poubelles supplémentaires soient prises ?* » (PRUNIER, article paru le 5 novembre 2011)

La complexité de la TI est aussi mise en évidence à partir des difficultés pratiques, du côté des porteurs de projet : « *Ce n'est pas si simple. Il faudrait gérer une base de 200 000 contacts et tous les problèmes que cela suppose. Production de contenus, protection des données personnelles, coût d'investissement, etc.* » (ERABLE, article paru le 19 novembre 2014). Cet extrait montre l'ampleur de la tâche ce qui a un impact en termes de coût et de précaution (respect de la vie privée notamment). Une autre communauté de communes s'inquiète de la même manière : « *D'un point de vue pratique, la mise en place d'une redevance incitative nécessite une implication forte de la collectivité : fichiers, factures individualisées, comptage, puçage (PIN, article paru le 15 octobre 2014). L'ampleur de la tâche représente aussi un coût humain : « 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* (SORBIER, article paru le 16 avril 2018). On notera que les trois cas mentionnés ont abouti à un refus de la TI ou a minima à une forme de prudence dans la prise de décision. Enfin, le son de cloche est le même pour PRUNIER : « *La TEOM ne prend pas en compte le nombre de personnes dans le foyer ou la quantité de déchets produits (...) Elle peut paraître injuste. Nous réfléchissons à l'application d'une redevance incitative calculée en fonction de la quantité d'ordures générée. Mais elle n'est pas sans poser de problèmes.* » (PRUNIER, article paru le 7 décembre 2011).

Un autre élément de complexité est évoqué à propos de la grille tarifaire dont on a vu qu'elle pouvait cristalliser les mécontentements (EPICEA, PRUNIER). Dans le cas de SAPIN, la grille tarifaire est un élément de la complexité : « (...) *a opté pour un système hybride qui facture autant au poids, à la levée, au volume que selon le lieu de résidence. La (complexe) grille tarifaire précise que chaque kilogramme de déchets coûte 0,228 euro. Les citoyens doivent aussi payer une redevance annuelle selon la taille de leur bac. Le prix varie selon le lieu du logement, la facture étant plus élevée au centre-ville* » (SAPIN, article paru le 21 septembre 2014). La complexité émane ici de la complexité du territoire et des choix effectués par les collectivités.

Ainsi, l'hétérogénéité des habitats et des habitants rend la mise en place de la TI difficile. Le risque est élevé de provoquer des injustices sociales justement mal vécues par la population concernée. Les présidents de communautés de communes ou élus communautaires font régulièrement part de leur souci dans la presse, ce qui explique une prudence ou parfois un rétropédalage. Un vice-président de métropole déclare : « *Avant tout, je suis attaché à un système de solidarité qui ne pénalise pas les plus modestes* » (ERABLE, article paru le 28 juin 2019)

Sans surprise, les opposants à la TI mobilisent logiquement davantage l'argument de l'injustice pour donner une représentation négative du dispositif. « *Les familles et les petits budgets sont ceux à qui le nouveau système de collecte des ordures ménagères va coûter le plus cher* » met en garde le membre d'un collectif (BOULEAU, article paru le 21 novembre 2010). Ailleurs, un autre collectif définit la TI comme étant « *néfaste, coûteuse (environ 320 euros), injuste, inefficace et antisociale* », (EPICEA, article paru le 17 décembre 2015). Un conseil municipal opposé à la TI insiste sur l'injustice : « *Cette approche qui consiste à faire payer ce service public uniquement en fonction des déchets réalisés par les familles à quelque chose d'injuste socialement. Nous allons ainsi passer d'un système certes imparfait (basé sur la valeur locative) à un système qui va devenir très injuste socialement* » (EPICEA, article paru le 6 janvier 2016).

Enfin, une des représentations possibles de la TI qui nous semble intéressante de mettre en évidence est unique mais inédite dans nos récits : celle émanant d'un vice-président d'une agglomération qui remet presque en cause la TI alors qu'elle ne l'exclut pourtant pas complètement : « *L'écologie punitive ça ne marche pas ! C'est une évidence. Mais entre la carotte et le bâton, il y a de la place pour imaginer et développer de nouvelles solutions. Je crois sincèrement que la satisfaction de mieux faire, d'être plus responsable qu'avant est un formidable moteur de nature à nous faire adopter, collectivement, des comportements plus vertueux* » (ERABLE, article paru le 27 juin 2018).

## Autoreprésentations

Lors de la mise en place d'une TI, les porteurs de projet (communautés, syndicats) sont les acteurs au-devant de la scène. Les actions, leurs discours et choix font l'objet d'articles qui fondent certaines images et représentations d'eux-mêmes.

Outre le fait qu'ils déclarent souvent être en face d'un dispositif complexe, on peut remarquer que c'est avant tout l'écoute, la souplesse et la prudence qui ressortent des récits analysés. Les séquences de mises en place, de tests sont l'occasion pour ces acteurs institutionnels de montrer qu'elles restent à l'écoute, notamment pour expliquer, informer (voir par exemple EPICEA, cas remarquable sur cette question), qu'elles sont prêtes à assouplir, redéfinir voire revenir en arrière sur certains points. Le président d'un syndicat annonce que la mise en place d'une TI est repoussée d'un an : « *On le fait pour des raisons techniques (il faut remplacer, pucer les bacs et les points d'apport volontaire) et pour tenir compte des craintes exprimées lors des douze réunions publiques que nous avons organisées* » (EPICEA, article paru le 16 juin 2015). Dans le cas de PIN, le projet de TI a été abandonné momentanément, la collectivité souhaitant associer les pro-TI, dans un souci de concertation et d'ouverture. La concertation est ainsi l'un des ingrédients de la réussite de la mise en place de la TI : « *Les facteurs de réussite du passage à la tarification incitative ont été énumérés : la concertation avec les usagers et la société civile, la communication et la 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) et l'acceptabilité des tarifs* » (SORBIER, article paru le 16 avril 2018).

La prudence caractérise parfois les acteurs : « *on est preneur de tout ce qui est un mieux pour l'environnement sauf si les coûts sont exorbitants pour les concitoyens* » prévient un vice-président de communauté de communes (FRENE, article paru le 8 novembre 2007).

Dans certains cas, c'est le côté novateur et « à la pointe » que les récits mettent en avant. Les cas EPICEA et SAPIN en sont représentatifs.

## Représentations croisées des acteurs

Les récits de presse sont l'occasion pour les acteurs de donner à voir les représentations qu'ils se font des autres acteurs.

Sans surprise les opposants véhiculent, dans les reproches qu'ils adressent aux élus des communautés de communes ou des syndicats des représentations très négatives, parfois très poussées. C'est le cas pour PIN où un collectif s'inscrit dans une logique d'accusation : le passage à la TI est souhaité par le collectif alors que les élus préfèrent la TEOM. Ce désaccord fait dire à l'un des porte-paroles « [...] *que les élus communautaires se sont passablement augmenté leurs indemnités mensuelles* » (PIN, article paru le 9 mars 2018) donnant à penser que ces élus sont égoïstes voire pire. On lit par ailleurs une autre critique de même nature : Le « *Manque de volonté politique* » est dénoncé par un membre d'une association pour la TI (GINKO, article paru le 11 octobre 2018), faisant des élus des acteurs attentistes, peu courageux et finalement peu soucieux de l'environnement.

D'autres représentations, faisant des élus des personnes autoritaires circulent dans les récits. Les cas de BOULEAU et EPICEA sont caractéristiques. Citons aussi cet extrait émanant d'un collectif pro TI : « *Nous n'avons pas souvenir que les conseils municipaux aient été consultés lors de l'abandon de la redevance d'enlèvement des ordures ménagères (REOM) au bénéfice de la taxe (TEOM)... Aujourd'hui, nous n'avons toujours pas de réponse d'aucun conseil municipal. Ces élus nous méprisent, ces élus vous méprisent* » (PIN, article paru le 29 mars 2018).

Dans les cas de PIN et BOULEAU, les opposants mettent également en évidence le côté impréparé des élus.

Les récits contiennent aussi les représentations que se font les élus, techniciens des habitants à qui ils « proposent » la TI. Là encore, plusieurs représentations cohabitent.

Nous l'avons dit, le principe « pollueur-payeur » est maintes fois utilisés pour expliquer le principe général de la TI. En utilisant cette expression les porteurs inscrivent leur projet dans des intentions écologiques indiscutables. Ce faisant, ils sous-entendent la nécessité de responsabiliser les habitants. La notion de « responsabilisation » est régulièrement convoquée (BOULEAU, ERABLE, SAPIN, PIN, PRUNIER, TILLEUL) pour parler de leur mission auprès des usagers.

Mais pour pouvoir responsabiliser et parce que nous l'avons dit, le dispositif est complexe, qu'il faut rassurer, les collectivités et syndicats ont une mission complémentaire, celle d'éduquer, qu'ils appliquent au moyen des nombreuses réunions d'information (voir EPICEA par exemple), de l'annonce du calendrier lié à la TI. Dans le cas de SAPIN, on évoque même le cas des « *mauvais élèves* » qu'il faudrait éduquer pour améliorer leur pratique du tri. Cette mission d'information et d'éducation, lorsqu'elle est répétée, donne un ton presque infantilisant.

### 12.2.3. Faire un lien entre la presse et les entretiens

Dans ce dernier chapitre, nous avons croisé nos résultats issus des analyses des récits de presse et des extraits des entretiens.

L'analyse de la communication à travers les deux entrées choisies ici nous renseigne sur la mise en place des mesures incitatives via ce que l'on en dit. En d'autres termes cette analyse des éléments de discours issus de deux formes de sources différentes révèle ce qui semble important à communiquer pour les acteurs impliqués. Elle nous permet d'avoir accès à

certaines représentations : ce que pense les élus des citoyens ou ce que les citoyens pensent des élus par exemple. Mais elle ne nous permet pas d'affirmer que les éléments racontés ou explicités sont en parfaite concordance avec la réalité des faits.

Nous présentons ici quelques points saillants qui mettent en évidence des convergences ou des divergences entre les articles de presse et les entretiens.

Alors que l'analyse de la presse tend à donner une vision sur un temps long, celle des entretiens révèle davantage un ressenti, une réflexion d'un acteur engagé dans la mise en place de la TI à l'instant T de l'entretien. De ce fait, nous pouvons penser que les récits de presse nous permettent de voir davantage la cohérence du processus alors que les entretiens sont naturellement lacunaires et réinterprétés et ne donnent qu'une vision du phénomène.

Il en ressort que quel que soit le support communicationnel analysé - presse ou entretien - la généralisation des récits, des modes de faire, des acteurs impliqués est complexe à faire tant les cas étudiés représentent des réalités variées. Si certains territoires sont déjà en TI, d'autres ont quant à eux à peine amorcé le processus. S'il y a de l'opposition pour certains d'entre eux, d'autres peuvent mettre en place les mesures incitatives sans difficulté.

Il en ressort tout de même qu'il est difficile de raconter ou d'explicitier (via la presse ou un entretien) la façon dont mettre en place des mesures incitatives. En effet, outre la complexité du sujet, il faut intégrer dans le discours la multitude des acteurs engagés, la variété des terrains et des temporalités, la réalité des conditions légales parfois changeantes entre le début et la fin du récit. On le voit bien à la fois dans les récits de presse et dans les entretiens : la mise en place de mesures incitatives ne se fait pas linéairement, il y a forcément des allers-retours, des ratés, des erreurs, des personnages qui évoluent, qui sont remplacés par d'autres, etc.

Il semble que la presse constitue un outil pour certains des acteurs. Cela s'observe dans les récits directement : la presse sert à informer voire convaincre la population (EPICEA) ; elle constitue une tribune pour plusieurs oppositions (BOULEAU, EPICEA, PRUNIER). Dans le cas de PLATANE, elle est un outil d'objectivation puisque le récit raconté par la journaliste intègre les arguments des opposants comme des membres de la collectivité territoriale.

On peut observer une certaine corrélation entre la quantité d'articles de presse, la richesse des récits racontés et l'importance (quantitativement et qualitativement) de la stratégie de communication mise en place. En effet, nous avons pu constater que lorsque le choix a été fait de la part des communes ou communautés de communes de communiquer de façon importante et sur le long terme, la quantité d'articles de presse locale est également importante (EPICEA, BOULEAU, PRUNIER). De même lorsque la communication n'est que très développée (voire pas), la presse locale ne s'empare que très peu du sujet (MELEZE). De même la présence d'opposants ou non sur le territoire influence largement le traitement par la presse de la mise en place des mesures incitatives. Des opposants existaient sur les territoires de BOULEAU et EPICEA, la communication est dans ces deux cas importants ainsi que le nombre de récits de presse. La question du conflit ou de l'opposition apparaît dans les deux discours. Elle est en effet évoquée par lors de l'entretien et racontée dans les articles de presse.

Le cas d'ERABLE est intéressant car la communauté de communes a choisi de faire une communication très ciblée, circonstanciée aux quartiers et d'expérimenter des feedbacks aux usagers. Mais la presse ne s'est pas emparée (à ce jour) du sujet puisque très peu d'articles ont pu être récoltés.

C'est une communication à pas feutrés qui se rapproche de celle de MELEZE alors que la TI a été votée et que l'expérimentation est déjà en cours. C'est une volonté clairement affirmée de ne pas faire de vague et qui semble porter ses fruits.

L'exemple de MELEZE montre aussi l'importance de l'agenda politique dans le cadre des mesures incitatives relatives aux déchets. L'entretien confirme qu'on ne peut lancer une campagne de communication au moment des élections pour la simple et bonne raison que cela peut être récupéré par la presse, monté en épingle et avoir un résultat contraire à celui escompté.

Certains des événements se retrouvent dans les deux formes de discours car ils ont marqué les acteurs impliqués. Pour ne donner qu'un exemple, on peut citer la réunion agitée entre les élus et salariés de la communauté de communes d'EPICEA et les collectifs d'opposants.

Le coût du service ou les variations de prix subis par les usagers sont des sujets au cœur des articles de presse, qui font récit et qui sont identifiés comme des enjeux importants à expliciter dans le cadre d'une campagne de communication. En effet, ces deux thèmes sont fortement exprimés à la fois dans notre corpus d'articles de presse et dans les entretiens menés.

En revanche d'autres éléments peuvent paraître centraux dans la presse et ne sont que très peu évoqués dans les entretiens. Par exemple, la question de l'injustice ressentie par les citoyens d'un territoire donné apparaît comme un élément central pour déclencher des récits via des articles de presse mais n'est pas évoquée dans les entretiens (en tout cas dans les extraits concernant la question de la communication). Si le sentiment d'injustice est sans doute un élément dont les collectivités territoriales doivent tenir compte dans leur compréhension de leurs concitoyens, il ne fait pas l'objet d'une stratégie de communication particulière.

A travers l'étude de ces deux corpus, on peut aussi se rendre compte que les acteurs impliqués apprennent en faisant. Pas à pas, ils adaptent leur façon de faire, prennent note des bonnes pratiques, apprennent de leurs erreurs. Les stratégies de communication ont fortement évolué depuis 2007. Comment communique-t-on ? A qui ? avec quels contenus ? Au fur et à

mesure que le temps passe, on ressent que les collectivités ont appris de l'expérience des autres et ont des stratégies de communication qui s'affinent. Les formules toutes faites sont moins employées, on privilégie la prudence. On ne communique plus sur la baisse des coûts mais sur l'évolution des services. La question de la justice sociale est un argument fort, largement déployé dans les récits de presse tout comme celle de la préservation de l'environnement qui reste au cœur des stratégies de communication. On ne parle pas ou plus directement de la TI ou de la RI mais on englobe la problématique des mesures incitatives dans un grand plan de communication plus large sur les déchets, leur gestion et la préservation de l'environnement.

Ces discours, partiels, non exhaustifs, ne donnent qu'une vision tout aussi partielle et non exhaustive de la mise en place de ces mesures incitatives. Mais ils en constituent un volet essentiel en participant à la construction des représentations, et donc des opinions et des postures sur la TI et la RI.

### 12.3. Des questionnements sociaux irrésolus et contradictoires

L'usager apparaît finalement assez peu dans le discours des élus et des techniciens. Non que sa prise en compte soit négligée, au contraire, en filigrane l'usager est au cœur des préoccupations d'acteurs : électeur, contribuable, producteur et trieur de déchets, citoyen, acteur économique... les divers statuts de l'usager imposent sa présence à l'esprit des experts. « *Si les gens trient bien, on gagne 500 000 €/an. Il faut l'expliquer aux gens, ça, mais c'est difficile, d'expliquer que ça dépend d'eux, de la façon dont ils trient. Il faut les responsabiliser.* » (AULNE).

Or l'usager est un profane et son pouvoir de nuisance est aussi important que sa culture technique est réputée nulle. « *Après, c'est difficile à faire comprendre. Bon nous on est initiés mais quand vous êtes face, même aux élus... après avec les usagers c'est encore pire quoi* » (EPICEA). De plus, il est consommateur de service, et facilement inconséquent. « *Les gens considèrent qu'ils ont droit aux services publics et que, en gros, c'est toujours trop cher.* » (CERISIER) ; « *les gens se plaignent de payer cher sans se rendre compte qu'ils ne payent rien.* » (CEDRE). « *Et puis les gens ont tendance à oublier. (...) les gens doivent recevoir l'info, et tout de suite l'action arrive derrière. Sinon ils oublient, ils perdent le document qu'on a distribué.* » (CEDRE).

Pour les collectivités les plus prudentes ou les moins motivées, les projets de tarification incitative attendront au moins les élections suivantes. Nul besoin de peser le pour ou le contre des arguments techniques, économiques ou environnementaux, le suicide politique guette ; l'électeur est le premier verrou du système. Pour les collectivités qui envisagent de s'engager dans une tarification incitative, la communication est intégrée comme un facteur aussi déterminant que les modalités techniques ou fiscales. « *Il faut être pédagogue, expliquer* » (ACACIA) ; « *si vous ne préparez pas les gens, vous allez dans le mur* » (AULNE). L'exercice est d'autant plus difficile que la communication ne doit pas être trompeuse, les experts en sont convaincus, et qu'il y a peu de motifs d'enthousiasme. La tarification incitative, pour défendable qu'elle soit, n'en demeure pas moins un projet complexe à tous points de vue, qui bouscule les routines, qui entraîne parfois une hausse des coûts pour les usagers en même temps qu'une injonction à trier plus et mieux. Difficile de communiquer positivement dans cas de figure. « *Ce n'est pas la démarche « on vous récompense parce que vous triez bien » en fait c'est « on vous pénalise parce que vous faites mal* » (SORBIER).

Mais parfois, les équipes municipales sont confrontées à des populations porteuses, demandeuses ou majoritairement convaincues par les vertus environnementales ou fiscales de la tarification incitative. « *Au niveau de la population, y'a plutôt un bon ressenti* » (ACACIA). « *La redevance reste plus équitable, donc plus acceptable par les gens, même les augmentations.* » (AULNE). Mais la plupart du temps, le public est assimilé à une masse relativement inerte, et peu concernée par la question des déchets ou les enjeux environnementaux. « *Il y a les 20 % de l'élite éclairée, il y a les 60 % qui vont plutôt suivre et les 15 % qu'il va falloir bouger pour convaincre. Il n'y a pas de raison que sur ce sujet-là on soit très différent que sur d'autres sujets. Ça marche bien quand l'élite éclairée est bien supérieure à ceux qui freinent fort.* » (ERABLE) ; « *il y aura toujours une part de la population qui ne fera jamais rien quoi. Comme c'est à l'heure actuelle quoi. Il y aura toujours ces 5% d'irréductibles.* » (HETRE) ; « *Les gens ne savent pas ce qu'ils payent, mais en même temps, quand on augmente la taxe, ils ont le réflexe de dire « je vais arrêter de trier, ça augmente tout le temps ». Je ne sais pas ailleurs, mais nous, la conscience environnementale, ce n'est pas passé dans les mœurs.* » (AULNE) « *Le caritatif, les gens se mobilisent. Quand on dit c'est pour la planète, on n'a pas le même relais. L'environnement ici... quand on voit les gilets jaunes, « on veut continuer à payer l'essence pas cher... ». La semaine dernière vous aviez en même temps les gilets jaunes et la jeunesse qui se lève pour la planète, là oui j'ai senti quelque chose* » (AULNE).

La figure de l'opposant est récurrente, les « *rôleurs systématiques* » (TULPIER), « *les grandes gueules de réunions publiques, toujours les mêmes* » (ERABLE) mais dans le discours des experts cette figure est moins dégradée que ce qu'on pourrait attendre. C'est une figure légitime du débat démocratique, une réalité inévitable du quotidien des services et des élus, mais aussi le représentant attendu des usagers qui vont voir le service diminuer et la facture augmenter. Frein majeur de la tarification incitative pour nombre de collectivités : « *il y a perdants et gagnants, et les gagnants on les entend rarement.* » (AULNE). Et si rôleurs il y a, la responsabilité peut en incomber à la collectivité elle-même. « *Nos concitoyens réagissent et ils ont raison de réagir parce qu'on ne leur a pas bien expliqué ce qui allait se passer.* » (CERISIER).



Pour complexifier la chose, la tension est forte entre les dimensions collectives et individuelles du service. Elus et techniciens doivent être en capacité d'intégrer ces différentes échelles. La relation n'est pas bijective entre l'équipe municipale et les usagers : les usagers entre eux ont leurs propres systèmes de relation, des rivalités ou des solidarités, des voisinages, des militantismes partagés ou antagoniques, au-delà des diversités démographiques et socio-économiques. On sent dans nos entretiens le souci des acteurs de réfléchir au plus près du terrain, que d'évidence ils entendent et connaissent bien, mais qu'ils ne maîtrisent pas pour autant, et pour partie ont renoncé à satisfaire. A les entendre, les profanes développent des rationalités qu'ils estiment étranges. « *Ils partent du principe que c'est des meilleurs trieurs que les autres, leur voisin n'est pas bon. Et que du coup comme leur voisin n'est pas bon et qu'eux ils sont bons ils vont payer vachement moins que leur voisin.* » (EPICEA). Le ton est souvent défaitiste quand interviennent les usagers dans le discours, alors que dans le registre technico-administratif, la parole experte est plus sereine, voire enthousiaste, car la tarification incitative est avant tout un projet technique, nous y reviendrons, dont la limite majeure est de nécessiter l'adhésion des profanes.

Réfléchir le projet technique impose donc de penser et dire le monde socio-profane de l'utilisateur, or l' élu et le technicien ne sont pas outillés pour. Ils s'en remettent donc à leur vécu, à leur intuition, et aux échanges entre pairs, par lesquels se communiquent les bonnes pratiques techniques, les mises en garde politiques, et la diffusion des représentations archétypales des usagers. Les discours véhiculent alors des socio-types plus ou moins récurrents, pas forcément très pertinents du point de vue sociologique, mais qui permettent aux experts de questionner des situations diverses en espérant couvrir le spectre des problématiques sociales et d'identifier les perdants de l'affaire. Selon les terrains, on s'inquiètera davantage des uns ou des autres.

Dans le registre socio-économique, les artisans, commerçants, restaurateurs et métiers de service apparaissent fréquemment dans les discours à propos du passage en redevance. « *L'assistante maternelle, elle va voir ses coûts exploser, le petit artisan qui travaille dans un métier de bouche, que la commune a fait en sorte de réinstaller ou de permettre la survie de l'épicerie du village ou la boucherie, si aujourd'hui il paie 50 ou 100 € de TOM à l'année, et que demain on lui dit « ça va être 1500 de RI », ce n'est pas la même chose.* » (ACACIA).

D'un point de vue démographique, l'archétype, souvent genré au féminin, de la vieille dame dans la grande maison, ou « *la personne âgée qui habite dans un manoir dans un petit village* » (TULPIER) illustre fréquemment l'argument d'une redevance équitable par rapport à une taxe sur le foncier bâti. La fréquence de sa mention laisse penser que l'image a été présentée souvent dans les arènes professionnelles et les colloques de l'Ademe. « *Je pense toujours aux retraités, à la petite mamie qui a la maison de famille qui fait 180 m<sup>2</sup> qui paie un montant exorbitant alors qu'elle sort un petit sac poubelle qui doit faire 20 litres tous les 15 jours.* » (HETRE) ; « *la grand-mère qui a une belle maison, elle paie plus qu'un foyer avec deux enfants, ça fait quatre personnes qui produisent des déchets.* » (SORBIER) ; « *nos élus prennent beaucoup l'exemple de la veuve dans sa maison comme exemple d'absurdité. Elle a une petite pension, elle produit très peu de déchets, mais paye plus de taxe qu'un ménage nombreux en logement social.* » (AULNE) ; « *ma mère qui habitait seule dans la maison qu'on avait avant, en REOM elle ne payait rien vu qu'elle était toute seule dans la maison, et maintenant elle paye bien plus, et ce n'est pas très juste* » (ERABLE).

L'archétype a souvent comme fonction dans le discours d'identifier les perdants du système, taxe ou redevance. Si la taxe est défavorable aux « gros » propriétaires, la redevance est pénalisante pour les ménages modestes. L'inquiétude sociale est récurrente, dans une perspective électoraliste chez les élus, c'est souvent explicite, mais plus généralement en termes d'équité, du moins dans les collectivités opposées ou hésitantes sur la redevance incitative. « *...l'impact financier sur les ménages modestes, ça n'a pas été ciblé. Les foyers de plus de trois personnes sont tout de suite impactés par rapport à des foyers moins importants.* » (SORBIER) ; « *ceux qui produisent beaucoup de déchets c'est les familles nombreuses et c'est peut-être un peu réducteur mais les familles nombreuses sont les familles les plus pauvres* » (HETRE) ; « *la tarification incitative en redevance peut être antisociale. Elle peut peser très lourdement sur des familles très modestes, dans des contextes sociaux où il y a beaucoup de personnes dans un petit logement et qui vont avoir une production relativement plus forte, et qui sont de fait sur une valeur locative très faible, donc en taxes, elles payent peu, en redevance, parce qu'ils ont une production forte et des difficultés plus fortes à la réduire* » (ERABLE) ; « *ce seront les logements sociaux qui trinqueront* » (HETRE).

Mais l'équité est un argument réversible. Les partisans de la redevance ont eux aussi identifié le sociotype des perdants de la taxe : « *les familles zéro déchet, elles utilisent deux, trois levées par an, et là elles ne s'y retrouvent pas du tout et c'est ceux-là qui réclament (la redevance ndla)* » (PLATANE).

Au final, ces arguments contradictoires sont recevables et difficiles à arbitrer. Pour nos interlocuteurs, l'entretien est l'occasion de penser cette contradiction, pour la surmonter et finalement justifier la posture locale. « *Le paradoxe, c'est que celui qui produit peu de déchets et qui ne les trie pas du tout, va payer moins que celui qui produit plus et qui les trie.* » (AULNE) ; « *vous allez faire des efforts c'est super, mais vous n'allez pas forcément y gagner* » (CHARME) ; « *Pour moi c'est : moins vous aller produire, plus vous avez de chance de ne pas payer plus.* » (CERISIER) ; « *Le système actuel, les gens payent le service, mais pas le service rendu* » (TULPIER).

Ces formules alambiquées témoignent de la difficulté de nos interlocuteurs à verbaliser les efforts qu'ils demandent aux usagers, et le fait que ceux-ci ne peuvent en être automatiquement bénéficiaires à titre individuel, sauf à concevoir que payer plus est préférable à payer encore plus. C'est que le dispositif est complexe, et que les tensions entre service collectif et reconnaissance des efforts individuels ne se mettent pas simplement en équation, encore moins en discours et supports de

communication à destinations d'usagers, profanes qui plus est. Nous touchons là à la nature même du projet, à la fois éminemment technique et non exempt d'implications sociales. Passer en redevance incitative demande, nous l'avons vu, la mise en place d'un appareil technocratique imposant. « *C'est un travail administratif colossal* » (SORBIER) ; « *La gestion administrative et comptable, dépenses, recettes, sur la commune de C., 12 000 hab sans RI, c'est 0,5 ETP (personnel équivalent temps plein ndla). Sur N., 12 000 aussi, en RI, c'est 3 ETP* » (TILLEUL) ; « *si les élus mettent les moyens... on avait étudié la question, l'incitatif c'est trois personnes temps plein à recruter au pôle déchets : le fichier, les dépôts sauvages et la police verte, des agents assermentés qui peuvent ouvrir les sacs et verbaliser. On avait chiffré ça, ça fait partie du projet.* » (TILLEUL).

La tarification incitative fait dialoguer aspects techniques et sociaux, et ces deux champs ne se laissent pas saisir dans le même plan de lecture. Dès lors, la part technique, la maîtrise, la compétence, et le dévouement des ingénieurs, peut contrebalancer les réserves de la sphère sociale malgré leur différence de nature. « *On a tous une étiquette "énarque".* » (EIPCEA) ; et voilà que le technicien n'est plus neutre face au dispositif, qu'il pèse auprès du politique en lui apportant des réponses rassurantes, et qu'il voit son service monter en puissance de par les investissements en moyens et personnels nécessaires à l'activité du service « déchets » de la collectivité. A l'issue de l'entretien et *off record*, un technicien nous a expliqué avec un sourire gourmand que ce qui se jouait autour du passage en RI était aussi à lire sous l'angle des rivalités entre services et chefs de service. Avec les moyens attendus, sont service « propreté » allait « damer » le pion des voisins et rivaux du service « déplacements » jusqu'alors plus puissant. Pour cet ingénieur de la fonction publique territoriale, le passage à la RI était vécu avant tout comme une opportunité de carrière et de reconnaissance. Quel service technique aurait intérêt à défendre la TEOM en termes d'accomplissement professionnel ? « *Nous dans les services, on doit garder la tête froide, on ne prend pas parti, mais ça fait des mois qu'on travaille dessus. Si on n'y va pas, ça sera une frustration, faut pas se le cacher* » (AULNE).

La tarification incitative est un dispositif technique et administratif, c'est-à-dire technocratique. Elle demande une organisation et un contrôle des comportements que la TEOM classique n'impose pas. Simultanément, elle génère des déviances, tourisme des déchets, brûlages, rejets sauvages... dont l'ampleur n'est jamais considérable mais qui pénalisent le service, l'environnement et l'image de la collectivité. Pour y pallier, le contrôle se renforce, et la communication accompagne ce volet répressif. La police des déchets vient compléter le dispositif technico-administratif, et ce n'est pas forcément bien perçu par les populations. « *(Pour la mise en place du fichier des usagers) on demande aux gens des enquêtes de police : vous arrivez quand, vous êtes avec qui, le bail, des tas de trucs, pour moi c'est au-delà de ce que doit savoir une collectivité pour gérer un service public.* (TILLEUL) ; « *...le pouvoir de police du maire, pour ceux qui provoquent ces décharges sauvages, ça lui appartient, et on voit très mal la mise en place de ce pouvoir de police.* » (SORBIER) ; « *(face aux dépôts devant les points d'apport volontaires depuis la mise en place de la RI, la police municipale...) ils ouvrent les sacs et ils essayent de relever des noms et nous on facture des frais de nettoyage. Donc quand on trouve des noms, on envoie une facture de frais de nettoyage de 150€. (...). Alors on sait qu'au point de vue juridique... Ce n'est pas défendable, je veux dire on irait devant le tribunal administratif, on abandonnerait tout de suite.* » (EIPCEA).

Voilà les usagers face à un service public complexifié technocratique et autoritaire, dont on peine à saisir les vertus, qui implique une hausse des tarifs pour certains usagers, et s'accompagne d'une demande plus forte d'efforts de tri ; système qui individualise la facture, contrôle l'utilisateur, et provoque des comportements déviants. Le politique en décide et en parle, l'ingénieur l'organise et le policier le surveille. L'utilisateur s'y plie et s'inquiète de sa facture, de son bac, et des comportements des autres, potentiels resquilleurs, profiteurs, mauvais trieurs et piètres citoyens. L'utilisateur est en situation de faire sa propre police, et un contrôle social malveillant se met en place insidieusement.

« *- Les voisins font des vidéos, des photos des gens, tout le monde se surveille, pour des histoires comme ça (de déchets, ndla) - ils photographient les poubelles des autres ?*  
*- oui, les poubelles et les comportements aux points tris, des gens qui déposent des choses qu'il ne fallait pas... Un jour on m'amène une vidéo d'une dame en train de mettre une couette dans un conteneur à recyclables, en plein jour, devant tout le monde. J'ai dit : « si cette dame fait ça c'est qu'elle pense que c'est bien de le faire parce qu'elle veut que sa couette soit recyclée, et ce n'est pas pour éviter de la mettre dans sa poubelle et de payer plus cher ». Je suis persuadé que les gens trient mal aussi parce qu'ils veulent trier plus.* ».

## 13. Conclusions

---

### 13.1. Des contextes plus ou moins favorables à la mise à l'agenda de la tarification incitative

- **Le pouvoir du cadre réglementaire**

Rendre la TI obligatoire apparaît intuitivement comme un levier puissant pour amener les collectivités à la mettre en place. Encore faut-il pour cela que l'application de cette réglementation soit contrôlée par un acteur tiers. L'expérience des programmes locaux de prévention des déchets en France, tout comme le retard important pris par les communes suisses pour développer une « taxe causale » rendue obligatoire en 1997, illustrent le décalage qui peut exister entre la loi et sa mise en œuvre sur le terrain et fait relativiser l'effet "miracle" que l'on pourrait attendre d'une obligation à l'échelle nationale.

En tout état de cause, rendre la TI obligatoire paraît risqué politiquement et socialement car cela pourrait donner l'impression aux collectivités réticentes de subir les décisions venant de l'Etat tout en renforçant les oppositions citoyennes – et ce d'autant plus dans un contexte social sensible vis-à-vis des questions de taxation.

En revanche, il apparaît certain que le cadre réglementaire national peut jouer un rôle incitatif, à défaut d'être coercitif, avec plus ou moins d'efficacité. Certaines collectivités sont sensibles au « signal politique » envoyé par les objectifs de déploiement de la tarification incitative fixés par la LTECV. Mais ce sont surtout des mesures à la portée juridique plus concrètes telles que la hausse des taxes sur les activités d'élimination des déchets ou la limitation de capacités de stockage à l'échelle locale qui contribuent à la mise à l'agenda de la TI dans les territoires. Cette approche est d'ailleurs illustrée par l'exemple allemand qui montre que des mesures strictes sur la gestion des déchets résiduels peuvent amener une généralisation des pratiques de TI sans que celle-ci soit pour autant obligatoire.

- **Influences descendantes, ascendantes et par les pairs**

Des cas de mise à l'agenda « descendante » du sujet de la tarification incitative peuvent se présenter. Il peut s'agir d'une mise à l'agenda « forcée » par le contexte institutionnel (fusion de collectivités) ou liée au volontarisme d'acteurs extérieurs tels que les syndicats de traitement des déchets.

Sur certains territoires, les citoyens contribuent également à sensibiliser leurs élus au sujet de la tarification incitative, notamment à travers des groupes locaux « zéro déchet ».

Ces influences ascendantes et descendantes ne modifient pas forcément les convictions initiales des élus, même si elles contribuent à faire exister le débat au niveau local. En revanche, l'influence par les pairs semble plus déterminante pour forger et le cas échéant faire évoluer l'avis des élus sur la question.

Des acteurs tels que l'ADEME, AMORCE ou des associations environnementales communiquent et créent des cadres d'échange sur le sujet de la TI, ce qui contribue à rendre ce sujet plus visible et facilement appréhendable. Un parti pris implicite en faveur de la TI domine dans certains de ces réseaux. Les collectivités réticentes ont alors parfois le sentiment que celle-ci est devenue un « dogme ».

- **Motivations et craintes des élus**

La volonté de mettre en œuvre un projet de tarification incitative dépend des considérations politiques, éthiques et pragmatiques des élus. Il arrive que les services techniques soient initialement plus moteurs que les élus mais un certain degré de portage politique reste incontournable.

Le principe même de la TI se mêle à des considérations sur ses effets attendus compte tenu des caractéristiques du territoire et dans un contexte donné. Une situation tendue en termes de traitement des déchets est parfois un élément déclencheur. Un « tourisme des déchets » venant de collectivités voisines appliquant la TI peut aussi pousser les élus à mettre à leur tour en place cette mesure sans qu'ils soient forcément convaincus initialement.

Des facteurs décorrélés à la fois du principe et des effets attendus de la TI peuvent aussi entrer en ligne de compte, comme le souhait d'être en avance par rapport à la réglementation ou la possibilité de bénéficier d'aides de l'ADEME.

Les facteurs qui poussent les élus à rejeter la TI sont notamment la crainte de dépôts sauvages, les coûts d'investissement, l'ampleur du suivi administratif (nécessitant souvent l'embauche de personnel supplémentaire) et de la réorganisation à mettre en place ainsi que le dispositif pour le contrôle et la sanction des comportements « inciviques ». Certains élus relativisent également l'efficacité de la TI en mentionnant par exemple un report des ordures ménagères résiduelles sur les autres flux de déchets.

## 13.2. Une mesure qui questionne le rapport des usagers à leur service public

- **Un signal adressé aux usagers**

Alors que les premiers travaux de recherche sur la tarification incitative aux Etats-Unis, dans les années 1990, interprétaient le « signal-prix » renvoyé par la TI dans une approche purement micro-économique, cette approche apparaît aujourd'hui dépassée.

En effet, la TI agit en tant que signal en soi. Son efficacité ne repose pas seulement sur un « signal-prix » soigneusement quantifié mais aussi sur de l'information et de la communication et dépend en outre de la sensibilité des usagers à ces « signaux » ainsi que d'autres facteurs tels que le niveau préalable de tri ou les solutions disponibles pour réduire et trier les déchets.

Le signal envoyé par la TI, qui commence à produire ses effets dès l'annonce du changement, vise principalement à encourager les usagers à mieux trier, parfois également à pratiquer le compostage. Cela fonctionne globalement plutôt bien malgré quelques réactions hostiles couramment rapportées au démarrage mais qui finissent par s'estomper assez rapidement.

D'autres mesures comme la réduction de fréquences de collecte ou la mise en place de contrôles d'accès en déchèterie peuvent remplir une fonction de « signal » orienté vers la maîtrise de la production de différents flux de déchets ou la sobriété dans le recours au service public. Un enjeu pour les collectivités est alors de faire comprendre que le service ne « diminue » pas mais « évolue », tout en développant de nouvelles filières de recyclage et des actions d'accompagnement à la prévention.

- **La « responsabilisation » des usagers à travers l'individualisation du service**

A contre-courant de ses voisins européens, la France a opté pour un terme (« tarification incitative ») qui met directement l'accent sur les effets escomptés de la mesure plutôt que sur un principe neutre ou un mode de fonctionnement objectif (« taxe causale », « Pay-As-You-Throw », « tarifica puntuale »...). Une expression connotée se prête plus facilement aux critiques, ce qui a poussé une métropole française à suivre les exemples étrangers en optant pour le terme « tarification à l'usage ».

Derrière l'idée d'« incitation » véhiculée se cache celle de responsabilisation, souvent assumée par les collectivités. En effet, dans la mesure où il s'agit de pousser les usagers à respecter des consignes de tri qui existent quel que soit le mode de financement, le passage à la TI vise à « corriger » des pratiques jugées inappropriées. C'est aussi cela qui fait que la référence au principe « pollueur-payeur » n'est pas toujours comprise : le « bon trieur » ne se considère pas comme un pollueur mais comme un usager exemplaire.

Kevin Caillaud, chercheur français spécialiste du sujet, estime que la « mise au travail » des usagers et l'individualisation accrue du service constituent deux grands phénomènes dans l'évolution du service public de gestion des déchets depuis une trentaine d'années. Cette idée de « mise au travail » peut être relativisée en considérant les objectifs visés et la manière dont les collectivités gèrent leurs relations aux usagers et mettent en place en contrepartie de nouveaux services.

En ce qui concerne l'« individualisation », il s'agit d'un changement incontestable, rapprochant le service public de gestion des déchets d'autres services comme celui de l'approvisionnement en eau potable. Certains élus critiquent ce côté « individualisant » de la TI et préfèrent miser sur l'esprit du collectif. D'autres éprouvent des réticences par rapport au « contrôle » que cette individualisation implique ou à sa dimension technocratique.

- **Des représentations de l'équité qui s'affrontent**

La tarification incitative, ou plus précisément la redevance incitative, semble être le mode tarifaire respectant le plus le principe d'égalité devant les charges. Cependant, les impacts sociaux du passage à la TI sont sujets à diverses interprétations et demandent à être évalués *ex ante*.

Les récits sur les effets des changements tarifaires mettent ainsi en scène des archétypes comme celui de la « grand-mère » seule dans sa grande maison et assujettie à une taxe foncière élevée ou celui de la « famille nombreuse » produisant inévitablement beaucoup de déchets. Ces récits peuvent aboutir à des conclusions opposées sur le caractère équitable ou non de différentes modalités tarifaires.

Certaines collectivités regrettent que la réglementation ne permette pas d'intégrer des critères sociaux dans les grilles tarifaires. Ces derniers sont répandus en Suisse, en Allemagne et en Italie et peuvent faciliter l'acceptabilité de la mesure, tant pour les collectivités elles-mêmes que pour leurs usagers.

La question de l'équité entre ménages et professionnels se prête également à des visions opposées. Certains souhaitent ne pas « pénaliser » les professionnels collectés par rapport aux ménages, d'autres pensent qu'une contribution plus élevée de leur part représente une forme de « solidarité » à maintenir.

- **La communication : un outil puissant et protéiforme**

Une des remarques le plus souvent émises par les acteurs en première ligne est que le passage à la tarification incitative n'est pas quelque chose qui va de soi, que ce soit pour les élus, les techniciens, les associations ou les usagers. D'où l'importance de la communication pour éviter les malentendus et faciliter le bon déroulement des projets.

La communication sur les projets de TI est plus ou moins soutenue selon les collectivités et l'avancement des projets. Toutes les formes de communication orales et écrites sont utilisées, certaines mobilisant des relais extérieurs à la collectivité. Il existe des stratégies divergentes en termes de temporalités. Dans tous les cas, la communication est considérée comme un outil puissant, indispensable à un moment ou un autre. Il s'agit de maîtriser cet outil pour ne pas obtenir l'effet inverse de ce qui est souhaité.

Chaque collectivité a ses caractéristiques. Aussi, de même que les modalités de TI adaptées peuvent varier d'un territoire à l'autre, une stratégie de communication développée sur une collectivité peut ne pas être efficace sur une autre – ce qui n'empêche pas que des bonnes pratiques soient échangées.

La presse locale contribue à fournir des récits sur les projets de tarification incitative, notamment lorsqu'une opposition a lieu entre la collectivité et une partie des usagers (soutenant ou non la TI). Elle peut simplement informer mais aussi être utilisée par la collectivité pour convaincre ou au contraire servir de tribune aux opposants. La presse donne globalement de la TI l'image d'un dispositif complexe.

### **13.3. Les limites de l'opposition entre tarifications « incitatives » et « non incitatives »**

- **Un clivage tout aussi important entre la taxe et la redevance**

La question du choix de la mise en place de la TI se pose souvent en même temps que celle du choix entre la taxe et la redevance, faisant apparaître quatre modalités tarifaires possibles. L'une des différences les plus décisives entre la taxe d'enlèvement des ordures ménagères (TEOM) et la redevance est que le montant de la taxe TEOM dépend de la taxe foncière.

Si la redevance incitative est généralement perçue comme plus juste et plus équitable, la TEOM incitative l'est parfois pour les mêmes raisons, en considérant les conséquences concrètes sur les usagers plutôt que le principe en tant que tel.

De plus, l'un des avantages de la taxe pour les collectivités est que celle-ci permet de faire participer au financement des professionnels qui n'ont pas nécessairement recours au service. Le changement d'assiette en jeu explique que certaines collectivités soient frileuses à l'idée de passer de la taxe à la redevance.

Les modalités de gestion de la facture s'ajoutent à ces considérations. Les taxes sont en grande partie gérées par le Trésor Public tandis que les redevances le sont exclusivement par les collectivités. Les frais de gestion ont été récemment abaissés de 8 % à 3 % pour la TEOM incitative lors des 5 premières années de mise en œuvre sous certaines conditions, ce qui peut être interprété comme une manière de faciliter le passage à l'« incitatif » pour des collectivités qui seraient de toute façon réticentes à la mise en place d'une redevance.

- **Des modalités techniques non neutres**

Le choix des critères de la part variable du tarif (poids, volume, nombre de levées, nombre de dépôts...) a des répercussions non seulement sur les plans techniques et administratifs mais aussi sur la manière dont le signal est perçu par les usagers.

Ainsi, la pesée des déchets semble particulièrement intuitive tandis que la prise en compte du nombre de levées est un critère qui n'est pas toujours compris compte tenu des effets de seuils, d'autant que les collectivités incluent généralement un nombre de « levées forfaitaires » dans le tarif.

La TI basée sur le nombre de dépôts dans les points d'apport collectif est un autre système lisible pour l'utilisateur, qui a en outre l'avantage de ne pas mettre les ordures ménagères résiduelles au premier plan du système de collecte, ce qui fait écho à la hiérarchie des modes de traitement des déchets.

La tarification incitative basée sur l'achat de sacs taxés est une modalité inexistante en France mais qui a fait ses preuves en Suisse, y compris dans le cadre d'une collecte en bacs ou conteneurs (ce qui est indispensable en France pour une question de risques sanitaires des ripeurs). Elle a les avantages de la simplicité, d'un coût relativement faible (pour peu que l'échelle soit suffisamment grande), du retour d'information immédiat pour l'utilisateur et de l'individualisation, y compris en habitat collectif.

Les gisements clés ciblés demandent également à être pris en considération. En effet, la tarification incitative au poids tend à focaliser l'attention sur les biodéchets (relativement lourds mais peu volumineux) tandis que les tarifications incitatives basées sur le volume ou les fréquences de collecte tendent à attirer l'attention sur le plastique (relativement léger mais volumineux).

Lorsque des collectifs se constituent en opposition à un projet de tarification incitative porté sur leur territoire, ils ne s'opposent pas tant à la TI en tant que telle qu'aux modalités retenues par la collectivité et aux conséquences pour eux au quotidien.

- **Des signaux à portée limitée**

Le « signal » envoyé par la tarification incitative présente certaines limites. Tout d'abord, sa capacité à engendrer des changements significatifs en termes de consommation est incertaine. Or, cela constitue un enjeu majeur au regard de l'objectif de réduction des quantités de déchets produites (et, plus largement, de la transition écologique).

Une autre limite de la TI à ce jour est qu'elle cible uniquement (sauf quelques exceptions) le flux des ordures ménagères résiduelles. Or, l'enjeu affirmé par la réglementation et bien présent à l'esprit des responsables des collectivités est de réduire les quantités de déchets dans leur ensemble (y compris ceux qui peuvent être triés). La TI envoie donc un signal contradictoire aux usagers sur les déchets de la collecte sélective et ceux des déchèteries, en ne facilitant pas la prise de conscience que la gestion de ceux-ci a également un coût élevé et des impacts environnementaux. Ce signal contradictoire s'étend de façon corollaire à certains types de matières et produits concernés par ces filières, par exemple les produits suremballés, ce qui apparaît d'autant plus limitant dans un contexte d'extension du tri du plastique.

Par ailleurs, la logique de la tarification incitative fait reposer les changements de comportements attendus sur un gain extrinsèque, éventuellement doublé de motivations d'ordre psycho-social, et non sur une éthique d'inspiration kantienne appelant uniquement les motivations intrinsèques, ancrées et durables. Or, si les motivations extrinsèques semblent à même de produire des effets immédiats voire spectaculaires (d'où la précipitation de certaines collectivités), miser sur les motivations intrinsèques semble tout aussi important pour produire des effets plus complets, profonds et pérennes.

## 14. Bibliographie

---

### 14.1. Textes juridiques

Les références juridiques ci-dessous sont réparties par catégories (directives européennes, textes français à valeur constitutionnelle, lois et décrets français, jurisprudences) et classées par ordre antichronologique à l'intérieur de chaque catégorie.

#### Directive européenne

Directive 2008/98/CE du Parlement européen et du Conseil du 19 novembre 2008 relative aux déchets et abrogeant certaines directives. Journal officiel de l'Union européenne. Disponible en ligne : <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/HTML/?uri=CELEX:32008L0098>.

#### Textes français à valeur constitutionnelle

Charte de l'environnement de 2004. Disponible en ligne : <https://www.legifrance.gouv.fr/Droit-francais/Constitution/Charte-de-l-environnement-de-2004>.

Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen de 1789. Disponible en ligne : <https://www.legifrance.gouv.fr/Droit-francais/Constitution/Declaration-des-Droits-de-l-Homme-et-du-Citoyen-de-1789>.

#### Lois et décrets français

LOI n° 2020-105 du 10 février 2020 relative à la lutte contre le gaspillage et à l'économie circulaire. JORF n°0035 du 11 février 2020. Disponible en ligne : <https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000041553759&categorieLien=id>.

Code général des collectivités territoriales - Article L2224-13. Modifié par LOI n°2020-105 du 10 février 2020 - art. 57. Disponible en ligne : <https://www.legifrance.gouv.fr/affichCodeArticle.do?cidTexte=LEGITEXT000006070633&idArticle=LEGIARTI000006390377&dateTexte=&categorieLien=cid>.

LOI n° 2018-1317 du 28 décembre 2018 de finances pour 2019. JORF n°0302 du 30 décembre 2018. Disponible en ligne : <https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000037882341&categorieLien=id>.

Code général des impôts - Article 1522 bis. Modifié par LOI n° 2015-1786 du 29 décembre 2015 - art. 57 (V). Disponible en ligne : <https://www.legifrance.gouv.fr/affichCodeArticle.do?idArticle=LEGIARTI000031816686&cidTexte=LEGITEXT000006069577&dateTexte=20160101>.

Décret n° 2016-811 du 17 juin 2016 relatif au plan régional de prévention et de gestion des déchets. JORF n°0142 du 19 juin 2016. Disponible en ligne : <https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000032724719&categorieLien=id>

LOI n° 2015-992 du 17 août 2015 relative à la transition énergétique pour la croissance verte. JORF n°0189 du 18 août 2015. Disponible en ligne : <https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000031044385&categorieLien=id>.

Décret n° 2015-662 du 10 juin 2015 relatif aux programmes locaux de prévention des déchets ménagers et assimilés. JORF n°0136 du 14 juin 2015. Disponible en ligne : <https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000030717221&categorieLien=id>.

LOI n° 2014-58 du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles. Version consolidée au 23 avril 2020. Disponible en ligne : <https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000028526298>.

LOI n° 2011-1977 du 28 décembre 2011 de finances pour 2012. JORF n°0301 du 29 décembre 2011. Disponible en ligne : <https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000025044460&categorieLien=id>.

LOI n° 2010-788 du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement. Version consolidée au 08 avril 2020. Disponible en ligne : <https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000022470434>.

LOI n° 2009-967 du 3 août 2009 de programmation relative à la mise en œuvre du Grenelle de l'environnement. Version consolidée au 08 avril 2020. Disponible en ligne : <https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000020949548>.

## Jurisprudence

Cour Administrative d'Appel de Nancy, 1ère chambre - formation à 3, 17/01/2013, 12NC00806, Inédit au recueil Lebon. Disponible en ligne : <https://www.legifrance.gouv.fr/affichJuriAdmin.do?idTexte=CETATEXT000027014001>.

### 14.2. Ouvrages et articles scientifiques

BARBIER Rémi, 2002. « La fabrique de l'usager. Le cas de la collecte sélective des déchets ». Flux 2002/2-3 (n° 48-49). PP. 35 – 46.

BOSSY Thibault, 2010. « La mise sur l'agenda des problèmes publics saisie par ses niveaux d'analyse : des espaces discrets aux équilibres ponctués ». Lectures critiques. Revue française de science politique 2010/6, Vol. 60. PP. 1178 – 1181.

CADIOU Stéphane, 2009. Le pouvoir local en France. Grenoble, Presses Universitaires de Grenoble.

CAILLAUD Kevin, 2018. « Les conditions de mise au travail des usagers. Le cas de la gestion des déchets ». Gouvernement et action publique 2018/3 (N° 3). PP. 57-81.

CALABRESE Laura, VENIARD Marie, « Événement », Publictionnaire. Disponible sur : <http://publictionnaire.humanum.fr/notice/evenement/>

DE SABRAN-PONTEVÈS Elzéar, 2007. Chapitre II : « Le principe pollueur-payeur dans le droit communautaire ». Les transcriptions juridiques du principe pollueur-payeur. Aix-en-Provence, Presses universitaires d'Aix-Marseille. PP. 331-354. Disponible en ligne (consulté en avril 2020) : <https://books.openedition.org/puam/1277?lang=fr#ftn27>.

DOUGLAS Marie, 1992, De la souillure. Études sur la notion de pollution et de tabou. Paris, La Découverte.

FELSTINER William, ABEL Richard et SARAT Austin, 1980-1981. « The Emergence and Transformation of Disputes: Naming, Blaming, Claiming ». Law and Society Review, Vol. 15, N° 3-4. PP. 631-654.

GARRAUD Philippe, 1990. « Politiques nationales : l'élaboration de l'agenda ». L'Année sociologique Troisième série, Vol. 40. PP.17-41

LIBAERT Thierry, 2013, « Communication et environnement », partie 2, in *Communication(s)*, 2013, p. 58-112

LITS Marc, 2008 : « Du récit au récit médiatique », De Boeck, Bruxelles, 2008

HASSENTEUFEL Patrick, 2010. « Les processus de mise sur agenda : sélection et construction des problèmes publics ». Informations sociales n°57. PP. 50 – 58.

KINGDON John, 1984, Agendas, Alternatives and Public Policies. Boston, Little Brown and Company.

OLSON Mancur, 1965. Logique de l'action collective. 2e édition. Bruxelles, Université libre de Bruxelles, 2018.

PINSON Gilles, 2010. « "Local" » et politique(s) ». Lectures critiques. Revue française de science politique 2010/6, Vol. 60. PP. 1193 – 1197.

RAVINET Pauline, 2006. « Fenêtre d'opportunité ». Dictionnaire des politiques publiques, sous la direction de Laurie BOUSSAGUET, Sophie JACQUOT et Pauline RAVINET. Paris, Presses de Sciences Po. PP. 217-225.

WAZERMAN Franck, 2018. Les finances publiques. Paris, La Documentation Française. Extrait « Qu'est-ce que le principe d'égalité fiscale ? » disponible sur le site Viepublique.fr réalisé par la Direction de l'information légale et administrative (consulté en avril 2020) : <https://www.vie-publique.fr/fiches/21832-fiscalite-principe-degalite-par-et-devant-la-loi-fiscale>.

### 14.3. Etudes, guides et publications diverses

ADEME, 2020. Territoires pionniers de la prévention des déchets – Analyse des performances des



Territoires Pionniers et Meilleurs Urbains de la prévention. Synthèse. 48 P. Disponible en ligne : <https://www.ademe.fr/territoires-pionniers-prevention-dechets>.

ADEME, 2018a. Bilan des collectivités en tarification incitative au premier janvier 2016. Caractérisation des collectivités, analyse des performances et évaluation de l'impact de la réorganisation territoriale. Rapport. 65 p.

ADEME, 2018b. Bilan des collectivités en tarification incitative au premier janvier 2016. Caractérisation des collectivités, analyse des performances et évaluation de l'impact de la réorganisation territoriale. Synthèse. 13 p.

ADEME, 2018c. Référentiel national des coûts du service public de prévention et de gestion des déchets – Année 2016. Rapport d'étude. 120 p.

ADEME, 2017. Les filières à responsabilité élargie du producteur – Panorama. Disponible en ligne : [https://www.ademe.fr/sites/default/files/assets/documents/rep-panorama-edition2017\\_8816.pdf](https://www.ademe.fr/sites/default/files/assets/documents/rep-panorama-edition2017_8816.pdf).

France Nature Environnement, 12 mai 2011. Les couches lavables : Etat des lieux, enjeux & pistes pour agir. Dossier de presse. 46 p.

LANDOT Yann, 7 décembre 2015. « Quel avenir pour la tarification incitative ? ». Disponible en ligne [consulté en mars 2020] : <https://blog.landot-avocats.net/2015/12/07/quel-avenir-pour-la-tarification-incitative/>.

#### **14.4. Références bibliographiques Allemagne**

##### **Livres et articles scientifiques**

BILITEWSKI Bernd, 2008. From traditional to modern fee systems. Waste Management 28. PP. 2760–2766

BÖHM Gideon, 1998. Umweltpolitische Instrumente und Abfallwirtschaftsrecht.

BRUNTON William et MEYER Stefan, 1996. Ökologisierung kommunal Aufgaben. In : LANG Eva, BRUNTON William et WERNER Ebert, Kommunen von neuen Herausforderungen. PP. 289-337.

MEIER Solveig, 2013. Die Versorgung und Entsorgung von Mieterhaushalten: Eine Untersuchung der Rechtsbeziehungen zwischen den leistungserbringenden Unternehmen und den Mietvertragsparteien. 279 p.

MORLOK Juergen, SCHOENBERGER Harald, STYLES David, GALVEZ-MARTOS Jose-Luis, ZESCHMAR-LAHL Barbara, 2017. 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. 16 p.

PHILIPP Bertram, 1993. Einführung in die Umwelttechnik: Grundlagen und Anwendungen aus Technik und Recht. 286 p.

SCHIMMELPFENG Lutz et GESSENICH Stefan, 1997. Das Kreislaufwirtschafts- und Abfallgesetz: Neue Regelungen und Anforderungen. 330 p.

SCHMIDT Erich, 1995. Verursachergerechte Abwasser- und Abfallgebühren. 139 p.

##### **Rapports et documents des pouvoirs publics, de leurs groupements et mandataires**

Abfallwirtschafts- und Stadtreinigungsbetrieb Hamm (ASH), 2008. Informationen zum Thema „Restmüll, -behälter und Abfallgebühren“. 3 p.

ADEME, RDC Environnement (Frédéric MICHEL, Simon STANDEART, Tom HUPPERTZ), GIRUS (Nicolas ROUSSAT), 2018. Benchmark des pratiques de tarification incitative pour la gestion des déchets ménagers dans plusieurs pays industrialisés. Rapport – 232p.

Bayerisches Landesamt für Umweltschutz (BLfU), 2000. Verursachergerechte Müllgebühren – Grund- und Leistungsgebühr. Seminar am LfU in Augsburg, 5. April 2000. 109 p.

Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit, 2013. Abfallvermeidungsprogramm des Bundes unter Beteiligung der Länder. 77 p.

HILLER Rolf, 1998. Verursachergerechte Gebührenstaltung in der Abfallwirtschaft. Bayerischer Kommunalen Prüfungsverband – Geschäftsbericht 1998. PP. 74-81.

Landratsamt Kitzingen, 2008. Abfallwirtschaftskonzept pro2010 [support de présentation]. 50 p.

LOTTNER Ulrich, 2001. Verursachergerechte Müllgebühren. Bayerisches Landesamt für Umweltschutz. Tätigkeitsbericht 2000. 4 p.

REICHENBACH Jan [année inconnue]. Applications of Pay-As-You-Throw in Germany –Saxony and the City of Dresden as Good Practice Examples. VIII Workshop on Municipal Waste Prevention (support de présentation). 26 p.

#### **Articles de presse et d'opinion**

Der Zwickauer, 2006. Zwickauer beerdigen ihre gute Idee vom Müll- und Geldsparen.

KAHL Albrecht, 2013. Kreistag will neue Müllgebühren um Familienbonus ergänzen. Rhein-Zeitung Andernach & Mayen, 26.06.2013

KLAAßEN Lars, 2017. Für die Tonne. Süddeutsche Zeitung, 21. Dezember 2017.

LUDWIG Bastian, 2014. Hessische Niedersächsische Allgemeine, Schlaue Tonne misst Müllmenge - Wohnstadt: Chance auf sinkende Gebühren. Hessische Niedersächsische Allgemeine (HNA), 2014.

SEELHOFF Harry, 2015. Geringere Müllgebühren für Singles in Moers. NRZ, 22.04.2015

### **14.5. Références bibliographiques Belgique**

#### **Articles scientifiques, rapports et documents des pouvoirs publics**

ADEME, RDC Environnement (Frédéric MICHEL, Simon STANDEART, Tom HUPPERTZ), GIRUS (Nicolas ROUSSAT), 2017. Benchmark des pratiques de tarification incitative pour la gestion des déchets ménagers dans plusieurs pays industrialisés. Rapport – 232p.

COMASE Management Consulting, publié par le service public de Wallonie, 2010. Analyse de la conformité des déclarations communales par rapport à l'AGW du 5 mars 2008 : Recommandation 39 p.

COMASE Management Consulting, publié par le service public de Wallonie, 2010. Analyse de la conformité des déclarations communales par rapport à l'AGW du 5 mars 2008 : Tableaux de bords. 39 p.

COMASE Management Consulting, publiée par le service public de Wallonie, 2009. Contrôle des dispositions de l'AGW du 5 mars 2008 relatif à la gestion des déchets issus de l'activité usuelle des ménages et à la couverture des coûts y afférents. Rapport final. 111 p.

COMASE Management Consulting, publiée par le service public de Wallonie, 2009. Préparation du Plan Wallon des Déchets et évaluation de l'AGW du 05/03/2008 relatif à la gestion des déchets issus de l'activité usuelle des ménages. Lot 1 : Analyse des règlements de police et des règlements taxe/redevance communaux. Cahier des charges SPW-OWD-005. 129 p.

COMASE Management Consulting, publiée par le service public de Wallonie, 2010. Tableaux de bords. 36 p.

DE BEER Hadelin, 2012. Gestion des déchets ménagers à Bruxelles et en Wallonie : Etat des lieux et enjeux. 17 p.

DUMONT Anne, 2010. Aperçu du droit wallon relatif aux déchets

European Commission, 2014. Science for Environment Policy : Support for 'pay-as-you-throw' waste schemes increase once experienced. 1 p.

LE ROI Alain, 2001-2002. Incidence des outils économiques et financiers sur la gestion des déchets ménagers en Wallonie. Rapport de fin d'études en vue de l'obtention du grade académique de Diplômé d'Etudes Spécialisées en Gestion de l'Environnement. 116 p.

Public Waste Agency of Flanders (OVAM), 2014. Good practice Flanders : PAYT. 13 p.

Public Waste Agency of Flanders (OVAM) (Vandecruys Janna), 2014. Overview of PAYT practices within the R4R project. 22 p.

Public Waste Agency of Flanders (OVAM) (Flanders State of the Art), 2014. Policy instrument Pay As You Throw (PAYT). 20 p.

Regards économiques, 2013. La collecte des déchets en Wallonie : organisation et performances. 12 p.

NAVEAU Alice, 2007. Dossier : Coût-vérité des déchets : La réforme du droit wallon des déchets... d'important changements pour les pouvoirs locaux et les citoyens en perspective.... 26 p.

### **Articles de presse et d'opinion**

Babypolochon's blog, 20 janvier 2010, Le ramassage des ordures en Belgique.

La Dernière Heure, BOSMAN Florence, 10 décembre 2016, Soignies : la taxe poubelle augmente de 3 euros.

La Dernière Heure, AVP, 31 mars 2009, Verviers a enfin son budget.

La Dernière Heure, T.VDB, 23 octobre 2015, L'augmentation qui passe mal.

La Dernière Heure, Belga, 27 mars 2017, Sacs poubelle, urine, canettes, etc. : la Ville de Bruxelles augmente drastiquement ses taxes en matière de propreté publique.

La Meuse, 04 janvier 2017, Sacs poubelle entre 1,25 et 20 euros les dix sacs dans la Province.

L'Avenir, SINTE Samuel, 26 novembre 2014, Poubelles à puces en 2016 : le débat qui gratte à Jemeppe.

L'Avenir, 2 janvier 2017, Quand devez-vous sortir vos poubelles à Bruxelles ?

Le Peuple, DE KUYSSCHE A., 5 décembre 2017, Bruxelles ville sale et repoussante pour les touristes.

Le Peuple, 1 mars 2013, Bruxelles : le sac-poubelle payant, c'est non !

Le Vif, VAN RUYMBEKE Laurence, 1er juillet 2013, Taxe déchets : tout profit pour les communes ?

RTBF, DENDOOVEN Lucie, 2015, Nous ne sommes pas tous égaux devant nos poubelles.

RTL Info, 22 août 2017, Pour éviter les poubelles payantes, des Belges frontaliers ont trouvé une solution peu scrupuleuse.

RTL Info, 20 décembre 2013, Julie se trompe de sac poubelle et est lourdement sanctionnée : "Pourtant, je respecte le tri".

## **14.6. Références bibliographiques Suisse**

### **Articles scientifiques, rapports et documents des pouvoirs publics et de leurs mandataires**

ADEME, RDC Environnement (Frédéric MICHEL, Simon STANDEART, Tom HUPPERTZ), GIRUS (Nicolas ROUSSAT), 2017. Benchmark des pratiques de tarification incitative pour la gestion des déchets ménagers dans plusieurs pays industrialisés. Rapport – 232p.

BISCHOF. R et al, 2003. La taxe au sac, vue par la population et les communes. Documents environnement n°357. Office fédérale de l'environnement, des forêts et du paysage. 72 p.

Bundesamt für Umwelt, Wald und Landschaft (BUWALD), 2001. Verursachergerechte Finanzierung des Entsorgung von Siedlungsabfällen.

Bundesamt für Umwelt (BAFU), 2016. Gebührengestaltung - im Spannungsfeld zwischen Quantität und Qualität.

Bundesamt für Umwelt (BAFU), 2017. Finanzierung der Siedlungsabfallentsorgung - Vollzugshilfe für die verursachergerechte Finanzierung der Siedlungsabfallentsorgung

Canton de Vaud, 2015. Financement de la gestion des déchets selon le principe de causalité - Notice explicative à l'intention des communes vaudoises.

Canton de Vaud, 2016. Séance du Grand Conseil du mardi 30 août 2016. 410 p.

CARATTINI Stefano et al (Grantham Research Institute on Climate Change and the Environment), 2016. Is taxing waste a waste of Time ? Evidence from a supreme court decision. 57 p.

CHENAL Jérôme et JALIGOT Rémi, 2018. Decoupling municipal solid waste generation and economic growth in the canton of Vaud, Switzerland. 7 p.

Ecoplan/TBF, 2015. Analyse der Gebührenpraxis in der Abfallwirtschaft [rapport réalisé pour le compte de l'Office fédéral de l'Environnement].

HÜGI Mickael et al, 2008. Rapport sur la gestion des déchets. Politique suisse de gestion des déchets 2005-2007 : données et perspectives. 122 p.

LUTHI Justine, 2016. Présentation des taxes écologiques existantes en Suisse et étude des impacts financiers et environnementaux de leur implication. 48 p.

Office fédéral de la protection de l'environnement, 1986. Lignes directrices pour la gestion des déchets en Suisse. 40 p.

RENNA Giovanna, 2013. Introduction du principe du pollueur-payeur au sein des services publics de la commune de Randogne. 152 p.

Ville de Lausanne, 2015. Gestion des déchets 2014. Bilan de la deuxième année suivant l'introduction de la taxation des déchets. 18 p.

Zero Waste France, 2016. Entretien téléphonique avec Olivier Français sur la taxe au sac à Lausanne. 2 p.

### **Articles de presse et d'opinion**

Le Courrier, PASTEUR Christiane, 18 avril 2018. Genève écarte l'idée d'une taxe au sac.

La Liberté, ats, 02 janvier 2018. Taxe au sac : Lausanne tire un bilan très positif.

Le Matin, ats/nxp, 26 novembre 2017. Monthey (VS) : pas de taxe au sac en janvier.

Le Nouvelliste, AS, 22 juin 2017, Valais : le prix du futur sac poubelle taxé est fixé.

Le Nouvelliste, BAGNOUD Florent, 23 avril 2018, Valais : le plastique, point faible de la taxe au sac.

Le Nouvelliste, BAGNOUD Florent, 4 mai 2018, La taxe au sac en Valais n'a pas que des effets positifs.

La Tribune de Genève, CHUARD Patrick, 18 août 2016. Taxe poubelle : « le temps de la rigolade est terminé ».

La Tribune de Genève, MAENDLY Vincent, 16 août 2018. Un petit village refuse le « diktat » de la taxe au sac.

Parti Démocrate-Chrétien du Valais Romand, Sion, 09 juin 2016. Combiner la taxe au sac avec la politique familiale.

Radio Télévision Suisse, ats/nr, 24 janvier 2013. Lausanne sévit désormais contre les fraudeurs à la taxe au sac.

Radio Télévision Suisse, DEFRANCE Pascale/RTSinfo, 19 septembre 2015, Depuis la taxe au sac, les Vaudois trient d'avantage mais moins bien.

Radio Télévision Suisse, TERRANI Yves/Igr, 23 mai 2016, Le Valais romand passera à la taxe au sac poubelle à partir de 2018.

Voix d'Exils, Pastodelou, 30 avril 2013. La taxe poubelle grève le budget des requérants d'asile du canton de Vaud.

24 Heures, ats/nxp, 15 avril 2013, Premier bilan contrasté pour la taxe au sac.

24 Heures, BURRI Joël, 22 janvier 2013, Réponses à vos questions sur la Taxe au sac.

24 Heures, BORLOZ Emmanuel, 29 décembre 2012. Comment sera partagé l'argent des sacs taxés ?

24 Heures, JULIANO Laura, 18 décembre 2012, Pour faire face aux « couches-culottes » chaque commune a sa recette.

## **14.7. Références bibliographiques Italie**

### **Articles scientifiques**

ADEME, RDC Environnement (Frédéric MICHEL, Simon STANDEART, Tom HUPPERTZ), GIRUS (Nicolas ROUSSAT), 2017. Benchmark des pratiques de tarification incitative pour la gestion des déchets ménagers dans plusieurs pays industrialisés. Rapport – 232p.

GIUSEPPINA Lemma, 2015-2016. La gestione dei rifiuti secondo il modello « rifiuti zéro » : casi a confronto. 138 p.

MARTELLA Danny, 2011-2012. Incentivi nella gestione dei rifiuti : un'analisi della provincia di Treviso. 73 p.

NANNI Marcella, 2009. Studio della gestione integrata dei rifiuti urbani nell'ambito della provincia di Bologna. 238 p.

ZANATTA Marco, 2010-2011. Modello di gestione integrata dei rifiuti del Gruppo Contarina Spa : analisi dell'efficienza di variazioni del sistema di raccolta. 100 p.

### **Retours d'expérience de cas inspirants**

BOSCHINI Marco et al, 2008. 10 anni di percorsi virtuosi verso Riduzione, Riuso, Riciclo e Tariffazione Incentivante. 86 p.

CONTO Paolo, 2016. Contarina Spa. L'esperienza del ciclo virtuoso dei rifiuti. 49 p.

CONTO Paolo, 2017. Convegno. La tariffazione puntuale del servizio di gestione dei rifiuti urbani. Inquadramento normativo, metodi e sistemi, obiettivi e finalità. Consiglio di Bacino Priula e Contarina SpA un modello virtuoso di gestione dei rifiuti. 21 p.

DROSI Gaetano, 2017. Tariffa puntuale dalla teoria alla pratica. La tariffa puntuale del servizio di gestione dei rifiuti urbani : principi, sistemi e modalità di misurazione per l'applicazione puntuale della tariffa e la gestione circolare dei rifiuti. 15 p.

FERRE Carlo, 2017. Convegno. La tariffazione puntuale del servizio di gestione dei rifiuti urbani. Inquadramento normativo, metodi e sistemi, obiettivi e finalità. L'esperienza del consorzio dei comuni dei navigli. 24 p.

MARTIGNONI Elisabetta, 2017. Convegno. La tariffazione puntuale del servizio di gestione dei rifiuti urbani. Inquadramento normativo, metodi e sistemi, obiettivi e finalità. La visione di PAYT per la gestione della tariffa puntuale. 24 p.

PAVAN Davide, 2017. Convegno. La tariffazione puntuale del servizio di gestione dei rifiuti urbani. Inquadramento normativo, metodi e sistemi, obiettivi e finalità. L'esperienza del Consorzio Chierese per i Servizi. 23 p.

RASERA Michele, 2015. Contarine Spa. Focus sur les déchets de cuisine. 17 p.

ROSA Ferran, 2016. The story of Parma. A vivid example of a transition from traditional waste management to Zero Waste in only 5 years. P 9.

SIMON Joan Marc, 2014. Case study 4. The story of Contarina. 8 p.

TORNAVACCA Attilio, 2017. La tariffazione puntuale del servizio di gestione dei rifiuti urbani. Inquadramento normativo, metodi e sistemi, obiettivi e finalità. Analisi delle esperienze europee di tariffazione incentivante : e linee di tendenza in atto 77 p.

Zero waste France, 2014. Zero Waste Tour. Sur la route des pionniers italiens. Compte-rendu d'une semaine de visites et rencontres du 15 au 19 septembre 2014. 22 p.

## Sigles et acronymes

---

<b>ADEME</b>	Agence de l'Environnement et de la Maîtrise de l'Énergie
<b>CNIL</b>	Commission Nationale de l'Informatique et des Libertés
<b>CODEC</b>	Contrat d'Objectifs Déchets – Economie Circulaire
<b>DMA</b>	Déchets Ménagers et Assimilés
<b>EPCI</b>	Etablissement Public de Coopération Intercommunale
<b>LTECV</b>	Loi relative à la Transition Energétique pour la Croissance Verte
<b>NOTRe</b>	Nouvelle Organisation Territoriale de la République
<b>OCDE</b>	Organisation de coopération et de développement économiques
<b>OM</b>	Ordures Ménagères
<b>OMR</b>	Ordures Ménagères Résiduelles
<b>PAYT</b>	Pays-As-You-Throw
<b>PLP</b>	Programme Local de Prévention des déchets
<b>PLPDMA</b>	Programme Local de Prévention des Déchets Ménagers et Assimilés
<b>PRPGD</b>	Plan Régional de Prévention et Gestion des Déchets
<b>REOM</b>	Redevance d'Enlèvement des Ordures Ménagères
<b>REP</b>	Responsabilité Elargie du Producteur
<b>RI</b>	Redevance Incitative
<b>SPA</b>	Service Public Administratif
<b>SPGD</b>	Service Public de Gestion des Déchets
<b>SPIC</b>	Service Public Industriel et Commercial
<b>SPPGD</b>	Service Public de Prévention et Gestion des Déchets
<b>TEOM</b>	Taxe d'Enlèvement des Ordures Ménagères
<b>TEOMi</b>	Taxe d'Enlèvement des Ordures Ménagères incitative
<b>TGAP</b>	Taxe Générale sur les Activités Polluantes
<b>TI</b>	Tarification incitative
<b>TMB</b>	Tri mécano-biologique
<b>TZDZG</b>	Territoire Zéro Déchet, Zéro Gaspillage

## L'ADEME EN BREF

À l'ADEME - l'Agence de la transition écologique -, nous sommes résolument engagés dans la lutte contre le réchauffement climatique et la dégradation des ressources.

Sur tous les fronts, nous mobilisons les citoyens, les acteurs économiques et les territoires, leur donnons les moyens de progresser vers une société économe en ressources, plus sobre en carbone, plus juste et harmonieuse.

Dans tous les domaines - énergie, économie circulaire, alimentation, mobilité, qualité de l'air, adaptation au changement climatique, sols... - nous conseillons, facilitons et aidons au financement de nombreux projets, de la recherche jusqu'au partage des solutions.

À tous les niveaux, nous mettons nos capacités d'expertise et de prospective au service des politiques publiques.

L'ADEME est un établissement public sous la tutelle du ministère de la Transition écologique et du ministère de l'Enseignement supérieur, de la Recherche et de l'Innovation.

## LES COLLECTIONS DE L'ADEME



### FAITS ET CHIFFRES

L'ADEME référent : Elle fournit des analyses objectives à partir d'indicateurs chiffrés régulièrement mis à jour.



### CLÉS POUR AGIR

L'ADEME facilitateur : Elle élabore des guides pratiques pour aider les acteurs à mettre en œuvre leurs projets de façon méthodique et/ou en conformité avec la réglementation.



### ILS L'ONT FAIT

L'ADEME catalyseur : Les acteurs témoignent de leurs expériences et partagent leur savoir-faire.



### EXPERTISES

L'ADEME expert : Elle rend compte des résultats de recherches, études et réalisations collectives menées sous son regard



### HORIZONS

L'ADEME tournée vers l'avenir : Elle propose une vision prospective et réaliste des enjeux de la transition énergétique et écologique, pour un futur désirable à construire ensemble.



## TARIFICATION INCITATIVE : ACTEURS, MODALITES ET OBSTACLES

Encore peu déployée en France mais encouragée par la réglementation, la tarification incitative (TI) du service public de prévention et gestion des déchets (SPPGD) consiste à facturer les usagers en fonction de la quantité de déchets qu'ils produisent individuellement. Les intercommunalités espèrent ainsi encourager les usagers à réduire leur production de déchets et à mieux trier ces derniers.

Le projet de recherche pluridisciplinaire TI AMO (Tarification Incitative : Acteurs, Modalités et Obstacles) s'est fixé pour objectif de mieux comprendre les facteurs et enjeux du déploiement de la TI en France, en s'intéressant aux points de vue des différents acteurs (collectivités, usagers, associations...). A cet effet, un état de l'art bibliographique, des enquêtes de terrain en France et à l'étranger, une étude de la presse locale ainsi qu'un panel citoyen ont été réalisés. Ces travaux ont permis de développer de nouvelles connaissances sur la tarification incitative.

Ce projet de recherche supervisé par l'ADEME dans le cadre de l'appel à projets de recherche (APR) "Transitions Ecologiques, Economiques et Sociales" (TEES) a été mené de 2017 à 2020 par un consortium composé de l'UMR Triangle (CNRS), l'INRAE, S2HEP, ECOGEOS et Zero Waste France.

