



ÉTUDE PREALABLE A L'INSTAURATION D'UNE TARIFICATION INCITATIVE (TI)

Éléments à prendre en compte dans un cahier des charges

La présente note correspond au minimum des éléments à prendre en compte par une collectivité dans la rédaction d'un cahier des charges pour l'étude préalable à la décision d'instauration d'une tarification incitative (TI) - redevance incitative (RI) ou taxe incitative (TEOMI).

Cette note ne doit pas être interprétée comme un cahier des charges « type » mais comme un soutien apporté par l'ADEME dans un processus de réflexion autour de la TI.

Si le choix de la redevance ne fait pas de doute, modifier « tarification » en « redevance ».

Alexandra GENTRIC
ADEME
Direction Consommation Durable et Déchets
Service Planification et Observation des Déchets
02 41 91 40 49
alexandra.gentric@ademe.fr

Article 1. Contexte

La loi de programme relative à la mise en oeuvre du Grenelle Environnement (Grenelle 1) du 3 août 2009, dans son article 46, dispose que :

« Pour atteindre (l)es objectifs, (...), l'État mettra en oeuvre un dispositif complet associant (...) :
d) Un cadre législatif permettant l'instauration par les collectivités territoriales compétentes d'une tarification incitative pour le financement de l'élimination des déchets des ménages et assimilés. 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. (...) »

Dans le cadre d'une Tarification Incitative, l'utilisateur est encouragé à modifier son comportement pour limiter l'augmentation de sa contribution financière au service public de gestion des déchets (SPGD). Il sera notamment invité à accroître son geste de tri, à diminuer ses quantités d'ordures ménagères résiduelles (OMR), mais également sa production globale de déchets (sur du moyen - long terme), donc globalement à optimiser son recours au SPGD (par exemple par des présentations de bacs moins fréquentes).

En 2009, compte tenu des textes en vigueur, la tarification incitative (TI) était envisageable exclusivement par la Redevance Incitative (RI).

La loi de finances pour 2012 a inséré un article 1522 bis dans le Code Général des Impôts permettant l'instauration d'une part Incitative dans la TEOM permettant ainsi la mise en place d'une TEOM Incitative (TEOMi). Le décret du 17 décembre 2012 précise les modalités des relations entre les collectivités et la Direction Générale des Finances Publiques (DGFIP) pour la mise en place d'une TEOMi.

La généralisation progressive de la Tarification Incitative est envisagée par l'instauration d'une part variable dans la REOM ou dans la TEOM.

Pour être mise en oeuvre, une RI nécessite l'identification du producteur de déchets et la mesure de sa production de déchets.

Une TEOMi nécessite d'associer à chaque local assujéti à la TEOM une production de déchets (donc un usager du service) : la forme du fichier que la collectivité doit constituer en TEOMi est donc différente de celle d'un fichier de redevables.

Comme pour une TEOM classique, la Redevance Spéciale doit être mise en place dans le cas d'un financement par la TEOMi. Les modalités d'instauration (seuil, articulation TEOM/RS, ...) sont laissées à la libre appréciation des collectivités.

Le recours à la TI par une collectivité vise entre autres :

- à la prévention de la production de déchets (sur du moyen/long terme),
- à l'augmentation du tri et donc du recyclage,
- à l'optimisation des collectes,
- à la maîtrise des coûts.

La(les) solution(s) technique(s) retenue(s) résultera(ont) d'un travail de la collectivité a minima sur les objectifs ci-dessus. En fonction de ses priorités, les solutions envisageables pourront être différentes.

Article 2. Objectifs

L'étude doit permettre l'analyse amont des conséquences d'un passage à la TI d'un point de vue technique, financier et organisationnel. Il s'agira de s'interroger dans un premier temps sur les points suivants :

- Quel est le contexte du SPGD aujourd'hui ?
- Au-delà de l'obligation législative de mise en place d'une tarification incitative, quelle est la volonté de la collectivité d'aboutir ?
- Dans ce contexte global, est-il possible d'instaurer facilement une TI ?
- Quels sont les scénarii possibles ?

Dans un second temps, et après le choix du scénario par la collectivité, cette étude devra présenter un plan d'action pour l'instauration de la TI, et notamment répondre à la question :

- Comment mettre en œuvre dans le contexte actuel le scénario choisi par la collectivité ?

Cette étude va donc être réalisée en trois phases :

- une phase de diagnostic
- une phase d'étude des scénarios possibles
- une phase d'approfondissement du scénario retenu - plan d'actions.

Les résultats attendus sont :

- un état zéro complet sur les déchets et pratiques (organisation du service, tonnages, exutoires, coûts, recettes, composition des déchets (si connue pour certains flux), les contrats en cours, étude d'optimisation existante...);
- des propositions de scénarii avec analyse des impacts de chacun ;
- le plan d'action pour la mise en œuvre du scénario choisi.

Article 3. Etapes de travail

ETAPE 1 : ANALYSE DU CONTEXTE (LISTE NON EXHAUSTIVE)

Avant de mettre en place la TI, il est indispensable de réaliser un état zéro pour connaître les différentes caractéristiques du service. Seront restitués l'organisation du SPGD ainsi que ses résultats (tonnages, coûts ...), les caractéristiques du territoire couvert, les éléments financiers relatifs aux déchets avec mise en parallèle des objectifs recherchés avec la TI. Le titulaire proposera alors des solutions techniques en adéquation avec ce territoire.

La réalisation de cet état zéro permettra un suivi dans le temps de la TI sur la base d'indicateurs solides.

1.1 Analyse technique du service

Un audit technique du SPGD étudiera :

La production de déchets

La connaissance du gisement de déchets et des caractéristiques de la collecte va permettre d'identifier les leviers d'amélioration du SPGD. Vont être étudiés :

- la production des différents flux de déchets sur le territoire ;
- les caractéristiques de ces déchets ;
- les filières de réutilisation, de valorisation et de traitement en fonction des tonnages ;
- le taux de refus de la collecte sélective : cette donnée permettra notamment de voir si le taux de refus augmente après mise en place de la TI et s'il est important de mettre en place des actions spécifiques de communication sur le tri ;
- le nombre et les quantités de déchets en dépôts sauvages ou équivalents tels que le « tourisme des déchets » (a minima approche qualitative - quantification si données disponibles auprès de la collectivité ou de ses membres);
- la participation au compostage individuel et si possible le tonnage concerné.
- ...

On s'attachera à comparer le niveau de performances de collecte par rapport aux performances maximales possibles sur les divers flux ou traitements (ordures ménagères résiduelles, emballages, papier journaux/magazines, déchets des déchèteries, encombrants, biodéchets au travers du compostage domestique ...) afin d'identifier les actions à mettre en place.

Le service proposé

Seront réalisées une description et une analyse précises du SPGD avec les moyens mis en œuvre.

- les récipients utilisés : type, volume, quantités, âge du parc, possibilité d'intégrer des puces d'identification ... ;
- les modalités de collecte : type, fréquence, quantités collectées par tournée ... ;
- les modalités de transfert et de transport : technique, quantités, destinations, kilomètres parcourus, âge du parc, possibilité d'intégrer des instruments d'identification et / ou de pesée ;
- les déchèteries : nombre de sites, flux acceptés, horaires d'ouverture, capacité à absorber des évolutions de flux, possibilité d'intégrer des instruments d'identification et / ou de pesée ... ;
- les modalités de recyclage, valorisation, traitement et l'élimination : technique, quantités, capacité des installations à absorber des évolutions de flux ...

L'organisation de la collectivité

L'organisation de la collectivité sera analysée pour ce qui est de la gestion du SPGD. Cela permettra d'identifier les aménagements et efforts que devra fournir la collectivité pour mettre en place la RI. Cela portera sur :

- l'organisation de la collectivité en régie ou autres situations (prestations, délégation de service public) ;
- la disponibilité d'agents de la collectivité pour la gestion du SPGD ;
- l'existant en matière de gestion du fichier d'utilisateurs : absence de fichier, fichier de bacs, existence d'un fichier pour les professionnels et administrations dans le cadre d'une redevance spéciale, fichier avec une REOM classique,
- ...

1.2 Analyse du territoire

L'analyse des caractéristiques du territoire concerné par le SPGD revêt une importance toute particulière.

Le type de l'habitat sur le territoire de la collectivité est très important dans l'instauration de la TI. On identifiera les différentes zones du territoire en fonction du type d'habitat pour lequel seront distingués :

- le(s) centre(s) historique(s) dense(s) ;
- les secteurs en habitat vertical dense ;
- l'habitat en « petits collectifs » ;
- les zones pavillonnaires ;
- l'habitat dispersé en zone rural ;
- autres types d'habitats impactant sur la réalisation du service ;
- ...

L'étude de ces différentes zones permettra de proposer des techniques applicables à l'habitat en présence sur le territoire.

Les différentes populations d'utilisateurs du service seront répertoriées :

- les particuliers ;
- les professionnels producteurs de déchets assimilés aux ordures ménagères (artisans, commerçants, professions libérales ...) ;
- les producteurs de déchets professionnels ;
- les administrations et équivalents (crèches, cantines ...) ;
- les campings, terrains des gens du voyage ...
- ...

Ces données permettront une analyse affinée des perspectives financières (perte de TEOM, gains en redevance ...).

1.3 Analyse financière du service

Une connaissance détaillée des recettes et des coûts du SPGD va permettre d'identifier la marge de manœuvre financière de la collectivité et une première estimation des montants à prélever dans le cadre de la TI.

*Indiquer si la collectivité remplit la matrice des coûts : les années sont disponibles.
Si ce n'est pas le cas (ou si pour l'année en question cela peut permettre de dégager du temps) : le prestataire devra procéder au remplissage de la matrice des coûts de l'année 201X (à voir même pour la pertinence de demander 2 ou 3 matrices), la saisir dans SINOE Déchets® et en obtenir la validation.*

Idéalement, la collectivité aura implanté ComptaCoût® pour faciliter le remplissage annuel de la matrice des coûts et ainsi disposer d'un suivi dans le temps de l'évolution des coûts (avant et après mise en place de la Tarification Incitative).

L'analyse croisera les données financières sur les coûts avec les différentes caractéristiques du territoire identifiées en amont. Elle portera sur :

- le montant global à prélever pour arriver à un équilibre entre dépenses et recettes ;
- les coûts des différentes filières de collecte et de valorisation/traitement ;
- l'identification des coûts fixes et des coûts variables du SPGD, ceci permettant de déterminer la part fixe et la part variable de la TI ;
- dans le cas d'un mode de financement initial par une TEOM :
 - o identification des parts provenant des ménages (avec ventilation par tranche de contribution [0 ;50 €[, [50 ;100 €[, etc.) et de celles des autres activités, avec notamment la part des activités taxées qui n'utilise pas le service déchets
 - o identification des utilisateurs exonérés ;
 - o le cas échéant, identification des recettes de Redevance Spéciale ;
- les recettes des modes de financement de SPGD en fonction de catégories de population et de ménages afin d'analyser ensuite l'impact des contributions sur chacune des catégories de redevables ;
- ...

1.4 Définition des objectifs

La mise en place d'une TI conduit souvent à des changements de comportements de l'utilisateur : augmentation du geste de tri, gestes de prévention des déchets, qui vont impacter sur l'optimisation des collectes ou encore, dans une certaines mesures, sur la maîtrise de l'augmentation des coûts du service. Les attentes de la collectivité devront être très claires, notamment pour identifier les actions qu'elle souhaite promouvoir, et de ce fait il sera nécessaire de prendre en compte :

- la politique globale sur les déchets dans laquelle s'inscrit la TI ;
- l'ambition de la collectivité de travailler sur la prévention, le tri, ...

A l'issue de cette 1^{ère} étape, l'appréhension du contexte du service, de la production de déchets, des spécificités du territoire, des finances et des volontés politiques permet de faire des propositions adaptées de scénarii.

Celles-ci sont soumises aux décideurs lors de la réunion de restitution d'étape 1. Les scénarios retenus sont étudiés en étape 2.

ETAPE 2 : LES SCENARI POSSIBLES

Suite à l'étape 1, un ou plusieurs scénarii techniques seront étudiés permettant la mise en place de la TI sur le territoire, traduisant différentes organisations possibles et les impacts associés portant entre autres sur :

- les tonnages de déchets : en prévention et en transfert de flux ;
- les évolutions du SPGD : augmentation des effectifs, optimisation de la collecte ;
- l'économie du SPGD : coûts d'instauration, investissements ;
- ...

Avec la présentation de ces différents scénarii et de leurs impacts, la collectivité choisira le scénario répondant le mieux à ses attentes. La faisabilité de l'option technique retenue sera approfondie en étape 3.

Chaque scénario devra détailler a minima les éléments suivants :

2.1 Sur les aspects techniques

- présentation des techniques d'identification des usagers et de comptage ;
- présentation de la réorganisation de la collecte ;
- détermination des postes et du coût des investissements nécessaires ;
- identification des moyens pour éviter les pratiques inciviques ;
- identification des mesures d'accompagnement de la TI sur du moyen terme (voir paragraphe 3.4) et de l'impact de chacune (Stop Pub, lutte contre le gaspillage alimentaire, compostage individuel ...).
- ...

2.2 Sur les moyens humains

- détermination des moyens humains nécessaires à la mise en place de la TI (collecte, communication, ambassadeurs, gestion du fichier, facturation et gestion des impayés en RI, gestion des demandes des usagers, contrôle des dépôts sauvages ...) et détermination des coûts correspondants.

2.3 Sur la production de déchets

- évaluation des transferts de flux de déchets et des effets de la prévention.

Il sera nécessaire d'évaluer ces possibles transferts en fonction du dispositif technique retenu par la collectivité, **le cas échéant, en fonction du mode de financement envisagé RI ou TEOMi** et également en fonction du potentiel du territoire. Ce potentiel est identifié en étape 1 dans la comparaison entre les performances du territoire par rapport aux performances maximales possibles.

Une estimation de l'impact économique de ces évolutions de comportement devra être fournie.

2.4 Sur la faisabilité réglementaire

Le titulaire identifiera également les éventuels blocages réglementaires.

- l'étude devra permettre de s'assurer de la faisabilité réglementaire au regard des textes applicables à l'intercommunalité et la réorganisation territoriale pour le cas de la collectivité ;
- si un passage en Ri est envisagé, la question des différentes options sur la TVA devra également être abordée.

La présentation de ces différents éléments au comité de pilotage de l'étude permettra la prise de décision et le choix d'un scénario qui sera détaillé dans l'étape 3.

ETAPE 3 : APPROFONDISSEMENT DU SCENARIO RETENU - PLAN D' ACTIONS

Cette étape doit exposer les tâches à réaliser pour l'instauration de la TI sur le territoire. Elle présente le travail que va réaliser la collectivité à la suite de l'étude pour une mise en œuvre effective de la TI selon le dispositif retenu au terme de l'étape 2. Cette demande porte donc sur une présentation des travaux pour aider à la décision et non d'un accompagnement dans la phase de mise en œuvre.

3.1 Calendrier d'instauration

Un calendrier sera proposé pour le passage à la TI, intégrant les délais pour d'éventuels marchés d'investissements, type bacs à puces, et pour la renégociation éventuelle du (des) contrat(s) de collecte avec le(s) prestataire(s) en place.

3.2 Réorganisation du service

Il sera présenté et détaillé, avec une quantification économique :

- les évolutions du service (fréquence de collecte, développement des collectes sélectives, des zones d'apport volontaire, des déchèteries...) que doit proposer la collectivité locale, notamment dans une dynamique d'optimisation de la collecte (sur ce point, toute étude déjà réalisée par la collectivité, avec ou sans le soutien d'Eco-Emballages, devra être prise en compte dans cette étude préalable) ;
- les moyens à mettre en œuvre pour réorganiser les services de la collectivité locale, notamment pour la gestion du service (facturation, élaboration et mise à jour du fichier redevables en RI/contribuables en TEOMi, pour la distribution des contenants...)
- les investissements à réaliser pour permettre l'identification de l'utilisateur et suivre sa consommation du service.
- les indicateurs de suivi de l'opération sur du quantitatif et du qualitatif
- ...

3.3 Travaux préparatoires

Enfin seront présentées les différentes étapes de travail et comment celles-ci pourront être réalisées par la collectivité et/ou par un prestataire :

- Elaboration du fichier des redevables/contribuables avec la dotation en contenants. organisation de la gestion quotidienne des données : gestion des comptes des usagers, des réclamations, des transferts de données informatiques, des mises à jour du fichier redevables/contribuables, organisation de la facturation et du recouvrement dans le cas d'une RI.
- première estimation de la grille tarifaire à mettre en place : part fixe et part variable pour un ou plusieurs flux (qui auront été identifiés dans le scénario retenu : facturation/imposition uniquement des OMR, facturation/imposition en plus des matériaux secs, éventuellement de l'accès aux déchèteries ...).
- Dans la suite de la proposition d'une première grille tarifaire, le titulaire analysera l'impact sur les montants payés par les différentes catégories de population (définies en phase d'analyse du contexte au 1.3). Seront donc estimées les proportions de population pour qui la contribution va fortement augmenter, pour qui la contribution va faiblement varier, pour qui la contribution va fortement baisser (cibles potentielles d'études : logements à faible/haute valeur locative, personnes seules/familles, résidences secondaires, administrations/entreprises, ...).

Cette évaluation doit permettre à la collectivité d'évaluer globalement l'impact du passage en Tarification Incitative et d'apprécier son acceptabilité.

3.4 Mesures d'accompagnement à la TI

La TI s'inscrivant dans une démarche globale de politique sur les déchets, seront détaillées les différentes actions à mettre en œuvre pour assurer la réussite du passage à la TI intégrées dans le scénario retenu (étude en étape 2). Ces actions porteront sur la mise à disposition de solutions alternatives aux usagers du service, pour réduire leurs quantités de déchets ou améliorer la qualité du tri pour une meilleure valorisation. Il s'agira par exemple de :

- la promotion des actions de prévention des déchets (stop pub ...) ;
- l'optimisation des collectes sélectives ;
- l'amélioration de l'accès à des points d'apports volontaires ;
- compléter le réseau de déchèteries ou optimiser celles existantes ;
- réfléchir à la mise en place de recycleries ;
- développer le compostage domestique ;
- ...

Lorsque cela sera possible, la collectivité se rapprochera de toute structure amont qui se sera engagée dans un plan ou un programme de prévention afin de situer ses actions de prévention dans une stratégie « collective » afin que les usagers ne s'étonnent pas des choix arrêtés.

Le prestataire précisera les impacts attendus des différentes mesures proposées.

3.5 Communication

La communication permettant l'adhésion des usagers à la démarche de la TI revêt une importance cruciale dans la réussite du projet. Une trame d'un plan de communication sur la prévention des déchets et sur la TI devra être proposée en différenciant si utile les différentes cibles (élus, particuliers, professionnels ...). Le point de départ, le contenu et la périodicité de la communication devront être programmés.

Seront également proposés les nouveaux éléments à retenir pour le règlement de collecte, document qui contiendra l'ensemble des nouvelles règles applicables avec la TI.

Article 4 : Rendus / livrables

Un rapport d'étude est attendu pour chaque étape.

A l'issue de l'étude, le prestataire devra également fournir à la collectivité un tableur de simulations (de type Excel) avec :

- Les hypothèses sur l'évolution des tonnages des différents flux et du nombre de levées, qui pourront être mis à jour au fur et à mesure des retours observés ;
- Le budget à financer avec les charges fixes, les coûts des différents marchés, les recettes des soutiens et subventions, qui pourront être mis à jour d'après la nouvelle organisation et les nouveaux marchés ;
- Les nombre de foyers et de non ménages en lien avec leur composition et le volume de bac attribué, qui pourront être mis à jour après la dotation ;
- La grille tarifaire proposée pour les ménages et les non-ménages (levée et/ou pesée et modulation suivant le volume de bac) avec en lien l'estimation des factures pour les différentes catégories d'usagers (à comparer aux factures avant tarification incitative et selon scénario tendanciel) et les recettes totales (pour équilibrer le budget).

Le tableur sera présenté et explicité à la collectivité à l'occasion d'une réunion.

En cas de remplissage de la matrice des coûts par le prestataire, il devra fournir à la collectivité un support explicatif des règles de remplissage appliquées.

Le prestataire devra saisir les résultats de l'étude dans DIAGADEME (site internet : www.diagademe.fr) et les faire valider par la collectivité et l'ADEME.