

**MINISTÈRE DE L'ÉCOLOGIE ET DU
DEVELOPPEMENT DURABLE**
**Direction des études économiques et de
l'évaluation environnementale**

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

Rapport final

Août 2005



PREAMBULE	9
2. METHODOLOGIE DE L'ETUDE	11
2. 1. OBJECTIFS DE L'ETUDE	11
2. 2. CONSTITUTION DE L'ECHANTILLON	11
2. 3. METHODOLOGIE D'ENQUETE	13
a) <i>Des enquêtes de terrain</i>	13
b) <i>Nature des données recueillies</i>	13
3. LES FACTEURS CLES DU PASSAGE A LA REOM	15
3. 1. QUEL EST L'ELEMENT DECLENCHEUR DES DEBATS ?	18
a) <i>La création d'une structure intercommunale</i>	18
b) <i>Une réflexion globale pour optimiser la gestion du service qui dépasse sa seule gestion financière</i>	20
3. 2. LES FACTEURS D'UNE DECISION EN FAVEUR DE LA REOM (INCITATIVE OU NON).....	21
a) <i>La volonté de limiter les tonnages à incinérer ou enfouir</i>	21
b) <i>Prendre en main la gestion financière du service</i>	22
c) <i>Le calcul économique TEOM/REOM : un argument systématiquement avancé</i>	22
d) <i>Une forte volonté politique ?</i>	23
3. 3. DES FACILITATEURS INHERENTS A LA COLLECTIVITE	24
a) <i>Des territoires essentiellement ruraux</i>	24
b) <i>La REOM est le mode de financement historique</i>	25
4. LES EFFETS DE LA REOM	27
4. 1. LES EFFETS ENVIRONNEMENTAUX	27
a) <i>REOM incitative contre REOM classique</i>	27
b) <i>L'évolution des refus de tri est-elle problématique ?</i>	31
c) <i>Comportements inciviques</i>	33
4. 2. LES EFFETS ECONOMIQUES.....	36
a) <i>La redevance incitative induit un transfert des charges des ordures ménagères (collecte et traitement) vers la collecte sélective (collecte et tri)</i>	36
b) <i>Les charges augmentent malgré la mise en place de la redevance</i>	37
c) <i>Un impact bénéfique sur les soutiens et recettes de valorisation</i>	39
d) <i>Des coûts de gestion moins importants</i>	39
e) <i>Les impayés</i>	41
f) <i>Un risque de déséquilibre budgétaire</i>	42
g) <i>Les difficultés de trésorerie</i>	43

<i>h) Des transferts de charges entre contribuables et usagers</i>	44
4. 3. ORGANISATION DU SERVICE.....	45
<i>a) Les besoins en personnel pour la gestion de la REOM</i>	45
<i>b) Fréquence de collecte</i>	46
5. LES FREINS A LA REUSSITE DE LA REOM.....	48
5. 1. LA COHERENCE TERRITORIALE	48
5. 2. LES DIFFICULTES DE GESTION SUR CERTAINS POINTS NOIRS	48
<i>a) Habitat vertical</i>	48
<i>b) Résidences secondaires</i>	49
<i>c) Résidences isolées</i>	49
<i>d) Relation avec les collectivités membres</i>	50
5. 3. UN MESSAGE PARFOIS DIFFICILE A FAIRE COMPRENDRE.....	50
<i>a) Des réclamations</i>	51
<i>b) ...allant parfois jusqu'à une opposition au projet</i>	52
<i>c) La mise en place simultanée de la collecte sélective : frein ou facteur de réussite ?</i>	53
6. 7 CONSEILS POUR METTRE EN PLACE UNE REOM INCITATIVE.....	54
6. 1. COMMUNIQUER AUPRES DE L'USAGER ET PORTER POLITIQUEMENT LE PROJET	54
<i>a) Une communication nécessaire</i>	54
<i>b) Un engagement politique indispensable</i>	55
6. 2. DONNER A L'USAGER LES MOYENS DU TRI	56
6. 3. METTRE LES CONTRATS EN COHERENCE AVEC LE PROJET	57
6. 4. TRAVAILLER AVEC LES TRESORERIES	57
6. 5. BIEN PREPARER LE FICHIER DES REDEVABLES.....	58
6. 6. SE DOTER DES MOYENS HUMAINS DE GESTION DE LA REOM.....	59
6. 7. BIEN DIMENSIONNER LA REOM	60
<i>a) Maintenir une partie fixe substantielle</i>	60
<i>b) Eviter les cycles haussiers</i>	60
<i>c) Anticiper les transferts de charges entre usagers et contribuables</i>	61
ANNEXE 1. FICHES SYNTHETIQUES PAR COLLECTIVITE.....	62
ANNEXE 2. GUIDE D'ENTRETIEN	74

SYNTHESE DES RESULTATS

La redevance est souvent considérée comme plus juste que la TEOM. Bien qu'elle incite les usagers à trier, elle est peu pratiquée par les Collectivités françaises. Peur du changement, difficultés de gestion et expérience



malheureuse de quelques collectivités ne facilitent pas l'essor de ce mode de financement.

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

L'enquête menée par Service Public 2000 pour le compte du Ministère de l'Écologie et du Développement Durable sonne la fin des *a priori*. 10 collectivités ont été enquêtées : 4 d'entre elles pratiquent une REOM dite « classique » (assise sur le nombre de personnes par foyer), 6 ont mis en place une redevance incitative au tri (tarification proportionnelle à la quantité d'ordures ménagères résiduelles).

Si la conviction politique et environnementale des élus a systématiquement été identifiée comme un élément moteur de la prise de décision, les calculs économiques réalisés ont également montré que :

- **La REOM s'avère nettement moins « coûteuse » que la TEOM** si l'on compare les frais de gestion (y compris les impayés) associés : TEOM = 8% du montant total de la taxe perçus par la Trésorerie au titre des frais de recouvrement et de contentieux, soit de 3 à 6 €/hab/an ; REOM = au maximum 2,20 €/hab/an (frais de facturation, création et suivi du fichier des redevables, gestion des réclamations, impayés). Les impayés dans le cas de la REOM restent inférieurs à 4%.

- **Une diminution des tonnages d'ordures ménagères** résiduelles à



traiter **apparaît nécessaire** sur le long terme : d'une part, le tri peut s'avérer moins cher que le traitement, notamment dans le cas de l'incinération, et d'autre part la pénurie

des installations de traitement est à anticiper.

Plus généralement, la REOM permet d'identifier une recette directement affectée à un budget annexe. Elle représente donc un outil idéal pour une gestion transparente et moderne du service.

Des difficultés limitées

Rares sont les collectivités urbaines qui ont mis en place la REOM. Le caractère rural du territoire facilite la mise en place du fichier des redevables grâce à la proximité de la première échelle administrative (mairie) avec les futurs usagers.

L'instauration de la REOM a systématiquement entraîné de fréquentes **réclamations dont le nombre s'estompe rapidement**. Les usagers protestent contre cette nouvelle facture et contre les transferts de charges importants que le changement induit entre contribuables et redevables. 3 à 5 années semblent nécessaires pour faire accepter le principe de la redevance.

Quant aux **impayés**, dont le risque est un argument classiquement mis en avant par les opposants au système de redevance, ils s'avèrent faibles (moins de 3% à 4% des recettes attendues). La loi de finances 2005 apporte une garantie supplémentaire en précisant (art. 63 du Code Général des Collectivités Territoriales) que le

recouvrement de la REOM peut être assuré par **voie d'opposition à tiers détenteur**.



Performances de la collecte sélective : la REOM incitative est un facteur de réussite



L'**effet ciseau**, entre ordures ménagères d'un côté et collecte sélective plus déchèteries de l'autre, est particulièrement marqué dans les collectivités qui ont mis en place la REOM incitative (jusqu'à + 60% de tonnages en collecte sélective). Cette évolution permet aux collectivités d'envisager une réorganisation des services de collecte (baisse de fréquence de la collecte d'ordures ménagères, mise en place d'une collecte sélective en substitution,...) et génère des économies pour le service, même si une partie des coûts est transférée sur l'exploitation des déchèteries dont les tonnages augmentent.

En contrepartie, les taux de refus rencontrés sont-ils d'un niveau plus élevé pour les collectivités en redevance incitative ? Les résultats observés ne

permettent d'établir **aucune corrélation entre le taux de refus et le type de redevance** : ils évoluent de 9% à 40%, que ce soit en REOM classique ou incitative. Les hausses temporaires des refus, parfois observées lors de la mise en place de la redevance, sont rapidement stabilisées par la suite.

Enfin, il semble que les **comportements inciviques** (transfert de déchets vers les collectivités voisines, évaporation des tonnages,...), non mesurables du fait de l'absence de « point zéro », ne soient pas significatifs et soient manifestement limités dans le temps.

Le bilan économique

La REOM induit une réorganisation du service et des modalités de gestion des recettes différentes de la TEOM. L'évolution des budgets a été analysée. La REOM induit des augmentations (↑) ou des diminutions (↓) de charges et de recettes.

Effet de la REOM incitative	Bilan	Remarques
Charges de collecte	↓	La baisse des tonnages d'ordures ménagères résiduelles autorise des réorganisations et permet de contenir le coût des prestations de collecte.
Charges de traitement	?	La baisse des tonnages d'ordures ménagères résiduelles peut contenir les coûts de traitement, en forte augmentation depuis plusieurs années en raison du durcissement de la législation, mais le bilan dépend du contexte local (en particulier de la comparaison des coûts du traitement OM et du tri de la collecte sélective).
Charges de gestion	↓	La gestion de la redevance et de la relation avec les usagers nécessite l'affectation de moyens humains dédiés à ces tâches. Toutefois, le coût de ces moyens nouveaux reste inférieur aux 8% du montant de la taxe prélevés par la Trésorerie au titre des frais de gestion.
Charges d'impayés	↑	Inexistants pour la collectivité en TEOM, les impayés sont une nouvelle contrainte pour les collectivités passées à la redevance. Toutefois, ils restent inférieurs à 3% à 4%. Au total, la somme des charges de gestion et des impayés s'avère inférieure aux 8% du montant de la taxe.
Recettes de valorisation	↑	L'augmentation des tonnages collectés sélectivement permet d'augmenter les recettes de valorisation et les soutiens à la tonne triée.
Déséquilibre budgétaire	↑	Une part fixe insuffisante pour sécuriser le budget, des tonnages facturés en baisse : d'importants manques à gagner sur les recettes peuvent apparaître et, partant, un risque de déséquilibre budgétaire.
Trésorerie	↓	La REOM étant assise sur une facture annuelle ou semestrielle, contrairement à la TEOM dont 1/12 ^e est perçu chaque mois, des difficultés de trésorerie peuvent apparaître. La mise en place d'une ligne de fonds de roulement permet d'éviter cet écueil.

7 conseils pour mettre en place une redevance incitative

1. **Mener une vaste campagne de communication** avec les futurs redevables et **porter politiquement le projet avec conviction** pour l'adhésion de tous les acteurs ;
2. **Donner à l'usager les moyens du tri** (densification des PAV, incitation au compostage individuel, modernisation des déchèteries) pour l'accompagner et l'aider à modifier son comportement ;
3. **Mettre les contrats en cohérence avec le projet**, impliquer le prestataire et s'assurer de la pertinence de sa rémunération eu égard à la nouvelle organisation ;
4. **Travailler avec les Trésoreries**, qui apportent une aide précieuse à la facturation et participent à la gestion des éventuels contentieux ;
5. **Bien préparer le fichier des redevables**, afin de minimiser les réclamations et les impayés ;
6. **Se doter des moyens humains** nécessaires pour l'accueil des usagers, les réponses aux réclamations et la gestion des impayés, afin de faciliter la gestion de la REOM et d'assurer un service de qualité ;
7. **Bien dimensionner la REOM**, en maintenant une partie fixe suffisante, en évitant les cycles haussiers et en anticipant les transferts de charges entre redevables et contribuables.

Une grande majorité des services publics d'élimination des déchets s'est fortement réorganisée durant la dernière décennie. Les contraintes réglementaires et les évolutions des filières, l'essor de l'intercommunalité, notamment, ont pesé de manière importante sur les coûts.

Si cette augmentation des coûts traduit bien une augmentation de la qualité de service ou des « performances environnementales », elle ne doit pas être considérée comme inéluctable. La maîtrise des coûts par une optimisation de l'organisation du service et des modes de financement constitue l'enjeu principal des prochaines années.

Il existe 2 grands types de redevance : une REOM dite « classique », assise sur le nombre de personnes par foyer, et une REOM incitative, selon différentes modalités (fonction du volume du bac, du nombre de levées du bacs, du poids du bac, etc.).

Quel qu'en soit le type, la REOM est souvent revendiquée comme plus juste que la TEOM, puisqu'elle reflète le « service rendu » à l'utilisateur (REOM classique) et qu'elle peut permettre d'inciter l'utilisateur à trier ou à réduire les quantités de déchets qu'il produit (REOM incitative).

La REOM connaît néanmoins un essor limité : sa mise en œuvre ne se fait pas sans entraîner des difficultés, et le changement d'assiette introduit notamment une forte insécurité financière.

Dès lors, pourquoi certaines collectivités optent-elles pour l'introduction de la REOM ? Suivant quelles modalités pratiques, organisationnelles ou politiques, la transition a-t-elle été gérée ? Quels sont les effets, prévus ou imprévus, bénéfiques ou négatifs, de la mise en place de la REOM ? Les effets et les difficultés de mise en place sont-ils distincts selon les types de redevance ?

L'étude présentée ici a pour objectif principal d'alimenter en données de terrain les réflexions sur le sujet. Un comité de pilotage composé de MM. Olivier ARNOLD et Damien GEORG du Ministère de l'Écologie et du Développement Durable, Mme Rachel BAUDRY et M. Thomas GAUDIN de l'ADEME, Mme Eve TOLEDANO d'AMORCE, a suivi et orienté les

travaux. Quatre réunions d'échange et de validation sont venues ponctuer l'étude entre les mois de septembre 2004 et avril 2005.

Cette étude n'a aucune ambition d'exhaustivité, puisqu'elle se fonde sur dix exemples. Elle vise à mettre en évidence les déterminants et les conséquences du choix de la REOM comme mode de financement du service d'élimination des déchets ménagers.

2. METHODOLOGIE DE L'ETUDE

2. 1. OBJECTIFS DE L'ETUDE

La présente étude, relative aux « causes et effets du passage à la REOM (en particulier incitative) », a pour objectifs de déterminer et d'analyser les critères ayant motivé la décision du passage à la redevance, et d'en mesurer les conséquences en termes de tonnages, de charges et de recettes notamment.

Pour ce faire, un échantillon de 10 collectivités ayant effectué ce passage a été constitué. Chacune d'entre elle a fait l'objet d'une monographie spécifique. Le présent rapport constitue la synthèse des 10 monographies.

2. 2. CONSTITUTION DE L'ECHANTILLON

Les principaux critères qui ont présidé aux choix des collectivités de l'échantillon sont :

- **le volontariat** de la structure,
- **l'existence de données financières et techniques** mobilisables et exploitables sur la période de transition entre les modes de financement,
- **la diversité des expériences de mise en place de la REOM.** Nous avons volontairement intégré au panel des collectivités qui ont mis en place une REOM « classique », plus représentatives de la grande majorité des collectivités françaises ayant choisi ce mode de financement.

L'échantillon validé par le Comité de pilotage est présenté dans le tableau suivant. Il indique la taille et les principales caractéristiques de la REOM mise en place sur leur territoire.

	Nom de la Collectivité	Dpt	Nb d'hbts	Principales caractéristiques
REOM au nbre d'habitants par foyer	Communauté de Communes du Rougier de Camares	12	2 850	REOM par foyer, tarif spécifique aux entreprises Mise en place en 2003, année de création de la Communauté de Communes
	Communauté de Communes du Pays Châtillonnais	21	24 000	REOM par foyer, tarif spécifique aux entreprises mise en place en 2003 2006 : possible retour à la TEOM
	SMC du Haut Val-de-Sèvres	79	45 800	REOM au nombre d'habitants par foyer et fréquence de collecte depuis 2002 Passage de la REOM (très ancienne) à la TEOM puis à nouveau à la REOM
	SMICTOM d'Alsace Centrale	67	116 000	REOM depuis la création du syndicat en 2003 Evolution vers une harmonisation du mode de financement entre tous les EPCI membres
REOM incitative	SICTOM Loir et Sarthe	49	45 250	Structure actuelle : nombre de personnes par foyer Evolution prévue vers une redevance incitative au nombre de levées Année de mise en place de la REOM classique : 2003
	Communauté de Communes de la Vallée de Kaysersberg	68	17 000	Structure : taille du bac Année de mise en place : 1997
	SM de Montaigu-Rocheservière	85	39 000	Structure : Volume et nombre de présentation des bacs Année de mise en place : 2001
	Ville de Besançon	25	120 000	Structure : taille du bac et nombre de présentations Année de mise en place : 1999
	Communauté de Communes du Pays de Villefagnan	16	3 250	1996 : REOM classique au nombre de personnes par foyer 2001 : REOM au sac payant 2004 : retour à la TEOM
	Communauté de Communes de Ribeauvillé	68	18 000	Structure : pesée embarquée Année de mise en place : 2002

Cet échantillon offre une certaine représentativité des structures compétentes en matière de gestion des déchets en France : ville, communautés de communes, syndicats de collecte et traitement ou de traitement seul. Les collectivités retenues sont de tailles très variables : de 3 000 à 120 000 habitants.

Seule une collectivité se situe en milieu urbain : la Ville de Besançon. Ce biais provient essentiellement du faible nombre de collectivités urbaines pratiquant ce type de financement.

Sur les 10 collectivités rencontrées :

- 4 ont actuellement recours à une redevance incitative : la Communauté de Communes de Kaysersberg, la Communauté de Communes de Ribeauvillé, la Ville de Besançon, le Syndicat Mixte de Montaigu-Rocheservière.

- 1 a abandonné le système de redevance incitative et est retournée à la TEOM : la Communauté de Communes du Pays de Villefagnan.
- 1 est actuellement financée par des contributions des collectivités membres et travaille sur la mise en place d'une REOM incitative : le SICTOM Loir et Sarthe.
- 4 collectivités ont recours à la REOM dite « classique », assise sur le nombre d'habitants par foyer : le SMICTOM d'Alsace Centrale, le SMC du Haut Val-de-Sèvres et Sud Gâtine, la Communauté de Communes de Rougier de Camares, la Communauté de Communes du Pays Châtillonnais. L'expérience du SMC du Haut Val-de-Sèvres et Sud Gâtine est particulière dans ce panel du fait d'un retour à la TEOM pour l'exercice 2003.

2. 3. METHODOLOGIE D'ENQUETE

a) Des enquêtes de terrain

La phase d'enquête s'est déroulée selon les étapes suivantes :

- envoi d'un guide indicatif d'enquête présentant les thèmes à aborder ainsi que les documents et sources d'informations financières souhaitées,
- déplacement d'un ou deux consultants de Service Public 2000, entretiens avec les élus et les services techniques et financiers, consultation des documents sur place,
- traitement des données et échanges complémentaires avec la collectivité,
- validation par la collectivité des traitements et des commentaires sur les évolutions constatées.

Le guide, présenté en annexe 2, était organisé de façon à aborder au cours des entretiens un large éventail des déterminants possibles du choix de la REOM, de l'organisation mise en place et des conséquences techniques et financières du changement de mode de financement.

b) Nature des données recueillies

La nature et la précision des données diffèrent de manière importante :

- **dans la durée** au sein d'une même collectivité : le suivi des tonnages a rarement été réalisé en continu sur les exercices étudiés. Certaines données n'ont pu être

retrouvées dans les archives. Les méthodes comptables ont également été bouleversées : passage en comptabilité M4, mise en place de comptabilités analytiques. Par ailleurs, le choix de la REOM a souvent coïncidé avec la création d'une nouvelle structure intercommunale. Les données des communes membres pour les exercices précédents n'ont pas été recherchées.

- **entre collectivités** : les indicateurs financiers et techniques disponibles diffèrent selon la nature des collectivités. Nous avons systématiquement recherché les éléments financiers dans les comptes administratifs des collectivités. Certaines ont pu compléter notre analyse avec un suivi précis des coûts des marchés ou un détail des charges de prestation. De même, certaines collectivités disposent d'un suivi des tonnages précis, distinguant ordures ménagères (OM), collecte sélective (CS) et déchèteries. D'autres ne disposent que d'une information globalisée en provenance de leur syndicat de traitement. Par ailleurs, les déchèteries ne sont pas toujours exploitées par les collectivités interrogées, or, dans le cadre d'une redevance incitative, l'évolution des tonnages collectés sur ces équipements peut être importante dans l'analyse.

Quelques indicateurs ne sont, à quelques exceptions près, suivis sur aucune collectivité. Il s'agit principalement :

- des indicateurs de « comportements inciviques » : tonnages collectés dans les poubelles publiques, nombre de dépôts sauvages,...
- des indicateurs de satisfaction des usagers : nombre de réclamations.

Ces quelques constats montrent les limites auxquelles l'analyse est confrontée. Il importait d'en faire état avant d'entrer dans l'exposé des cas étudiés.

3. LES FACTEURS CLES DU PASSAGE A LA REOM

Le mode de financement du service d'élimination des déchets ménagers est une décision prise par des élus au sein de l'Assemblée Exécutive de leur collectivité. Comment est né le débat sur le mode de financement du service ? Quels sont les éléments extérieurs ou internes qui ont poussé à remettre en cause le fonctionnement en place et posé les débats au niveau politique ?

Les entretiens menés avec les élus et les services ont permis d'identifier une grille d'analyse des facteurs clés de la prise de décision. 3 types de facteurs ont joué (voir tableau ci-après) :

1. ceux qui ont entraîné la remise en cause du mode de financement en place, que nous avons nommés « déclencheurs des débats » ;
2. ceux qui ont véritablement convaincu les élus : les « facteurs clés » du passage à la REOM ;
3. ceux qui caractérisent 90% des expériences observées : les « facilitateurs », que sont le caractère rural du territoire et un historique des Collectivités marqué par la REOM.

		REOM au nombre d'habitants par foyer				REOM incitative						
		Communauté de Communes du Rougier de Camares	Communauté de Communes du Pays Châtillonnais	SMC du Haut Val-de-Sèvres	SMICTOM d'Alsace Centrale	SICTOM Loir et Sarthe	Communauté de Communes de la Vallée de Kaysersberg	SM de Montaigu-Rocheservière	Ville de Besançon	Communauté de Communes du Pays de Villefagnan	Communauté de Communes de Ribeauvillé	
		Mise en place de la REOM	2003 à l'habitant	2003 à l'habitant	2002 : TEOM 2003 : retour à la REOM à l'habitant	2003 à l'hbt	2004 (zone test) au nb de levées	1997 au volume	2001 au volume et nb de levées	1999 volume et fréquence	1997 au sac payant	2002 pesée embarquée
Les déclencheurs des débats	Création d'une structure intercommunale	X		X	X		X				X	X
	Optimisation globale du service	X			X			X	X			
Les facteurs clés	Diminuer les tonnages à incinérer						X			X	X	
	Prendre en main la gestion financière				X		X	X	X	X		X
	Le calcul économique TEOM / REOM		X	X			X	X		X		X
	La conviction politique et environnementale	X	X	X	X		X	X	X	X	X	X
	Une forte volonté politique		X				X	X			X	X
Les facilitateurs	Un territoire rural	X	X	X	X		X	X	X		X	X
	La REOM est le mode de financement historique	X	X	X	X		X	X	X		X	

On le voit, la Ville de Besançon a un profil particulièrement atypique dans le paysage des collectivités en redevance puisqu'elle est totalement urbanisée et que son mode de financement historique était la TEOM.

Cette analyse est confirmée par les fichiers de la DGCL¹ : seules 4 communes et 24 EPCI à fiscalité propre de plus de 20 000 habitants ont choisi, en France en 2003, de financer leur service de gestion des déchets ménagers par la redevance générale.

Les lois Chevènement sur l'Intercommunalité ont eu un impact particulièrement fort sur les Collectivités compétentes en matière de déchets : maximisation de la DGF, jeu des retraits des structures existantes,... sont autant d'éléments susceptibles de remettre en cause les organisations et les modes de financement préexistants.

Par ailleurs, quelques Collectivités ont entamé des démarches globales d'optimisation de leurs services : réorganisation des collectes, mise en place de la collecte sélective, investissements dans des équipements de traitement ont entamé dans ce cadre des réflexions sur le mode de financement.

Mais les regroupements communaux et la volonté de mieux organiser le service n'entraînent pas nécessairement une décision en faveur d'une REOM, qu'elle soit « classique » ou incitative.

Si la conviction politique et environnementale des élus a systématiquement été identifiée par les Collectivités comme un élément moteur de la prise de décision, les calculs économiques réalisés par les Collectivités pèsent également fortement :

- La REOM s'avère très largement moins « coûteuse » que la TEOM si l'on compare les frais de gestion qui leurs sont associés.
- Diminuer les tonnages d'ordures ménagères résiduelles à traiter en incinération (lorsque son coût est supérieur à celui du tri pour la Collectivité) par le biais d'une redevance incitative apparaît comme nécessaire sur le long terme.
- De façon plus générale, la REOM permet d'identifier une recette directement affectée à un budget annexe. Elle représente donc l'outil idéal pour une gestion transparente et moderne du service.

¹ Ce fichier ne présente pas les modes de financements retenus par les syndicats.

Dans la plupart des cas, un fort engagement politique des élus a permis la mise en place des REOM incitatives. Cet engagement est d'autant plus remarquable que le changement de mode de financement est toujours délicat à faire comprendre et accepter aux usagers. La période difficile est susceptible de durer 4 à 5 années...

Les paragraphes suivants illustrent ces éléments de synthèse.

3. 1. QUEL EST L'ÉLÉMENT DECLENCHEUR DES DEBATS ?

a) La création d'une structure intercommunale

Depuis 1999 et la loi dite « Chevènement », la possibilité dont bénéficient les communes de s'associer dans un cadre intercommunal constitue souvent l'occasion d'un débat de fond sur leur mode de fonctionnement. En particulier, la création d'une intercommunalité oblige à choisir un mode unique de financement de l'élimination des déchets.

Dans la plupart des expériences observées dans le cadre de la présente étude (7 cas sur 10), la mise en place de la redevance – incitative ou non – découle d'un projet intercommunal : soit du fait de la création même du groupement de communes concerné, soit par modification du territoire de la structure préexistante (SMC et SM Montaigu-Rocheservière).

Collectivité	Communauté de Communes du Pays de Villefagnan	Communauté de Communes de Ribeauvillé	Communauté de Communes du Rougier de Camares	Communauté de Communes de la Vallée de Kaysersberg	SMICTOM d'Alsace Centrale	SMC du Haut Val-de-Sèvres	SM de Montaigu-Rocheservière
Date de création de la structure intercommunale	1996	1996	2002	1996	2003	1985	1996
Début de la préparation à la mise en place de la REOM	1996 2000	1999	2002	1996	2003	2002	1999
Date de mise en place de la REOM	1997 (habitant) 2001 (sac payant) 2004 (TEOM)	2002	2003	1997	2003	1985 (habitant) 2002 (TEOM) 2003 (habitant)	2001

Choisir un mode de financement unique : une obligation des nouvelles structures...

La création d'une structure intercommunale n'est pas en soi favorable à la REOM, comme le montre l'évolution nationale des modes de financement. Le financement par la TEOM est en forte hausse en France (63,7% des communes en 2003 contre 56,4 % en 2002). Cette évolution est une conséquence directe du développement de l'intercommunalité : 50% des Communautés de Communes sont dotées de la compétence déchets en 2002². Ce phénomène tend à harmoniser les modes de financement sur des territoires étendus en imposant un mode de financement unique sur tout le périmètre de l'EPCI. Or, la ville-centre finance souvent son service par la TEOM. La création ou l'extension des communautés tend donc au niveau national à favoriser la TEOM au détriment de la redevance générale.

La création des structures intercommunales n'est donc pas un facteur direct du choix de la REOM. En revanche, elle oblige à poser les débats.

Sont concernées les 4 Communautés de Communes précédemment citées.

...qui impacte également les syndicats mixtes

Afin de bénéficier d'une dotation globale de fonctionnement (DGF) « bonifiée », les Communauté de Communes membres de syndicats ont décidé de garder la perception du mode de financement.

L'objectif de maximisation de la DGF a été systématiquement affiché par les communautés de communes rencontrées.

Ces réflexions ont parfois conduit à des réorganisations importantes au sein des syndicats. C'est le cas notamment des membres du SICTOM de Sélestat et Environs avant de créer le Syndicat Mixte d'Alsace Centrale : peu à peu, les communes s'étaient organisées en Communautés de Communes sans rien modifier de la gestion du service d'élimination des déchets (collecte et traitement par le syndicat, facturation par les communes). Mais en 2002, afin d'accroître leur DGF, les Communautés de Communes demandent à prendre la compétence. De fait, au premier semestre 2002, les communes reprennent les compétences collecte et traitement et les transfèrent aux Communautés de Communes. Au second semestre, les Communautés retransfèrent les

² Source : Ministère de l'intérieur, de la sécurité intérieure et des libertés locales, Direction Générale des Collectivités Locales.

compétences au Syndicat. Ainsi, au 1^{er} janvier 2003, le SICTOM de Sélestat et Environs devient Syndicat Mixte d'Alsace Centrale.

Le syndicat n'a pas encore instauré de mode de financement unique. Ce sont les Communautés de Communes qui instituent et perçoivent la REOM.

Le jeu des transferts a parfois déséquilibré des organisations existantes

Outre la création de nouvelles structures intercommunales, le jeu des transferts adhésions et retraits a pu également créer l'occasion du débat.

Ainsi, au Syndicat Mixte à la Carte du Haut Val-de-Sèvres et Sud Gâtine, le départ d'un adhérent en 2001, vers une Communauté d'Agglomération, a provoqué un important déséquilibre de l'organisation du syndicat.

Il est à noter que les Collectivités qui se sont retirées du SMC en ont eu l'obligation : la Communauté d'Agglomération à laquelle elles souhaitaient adhérer disposait de la compétence déchets, compétence obligatoire.

C'est donc un projet intercommunal global, non cantonné à la sphère des déchets ménagers, qui a entraîné ce retrait.

Suite à ce départ, le syndicat a subi des déséquilibres budgétaires. En conséquence, les élus ont remis en cause le financement du service par la REOM. Le retour à la TEOM a été voté pour l'exercice 2002.

b) Une réflexion globale pour optimiser la gestion du service qui dépasse sa seule gestion financière

La prise de conscience des Collectivités sur la nécessité de transparence et de maîtrise des coûts est un important déclencheur du débat relatif au mode de financement. Dans ce cadre, le passage à la REOM est considéré comme un outil parmi d'autres de modernisation globale du service.

Ainsi, le projet de refonte de la tarification du SMICTOM d'Alsace Centrale fait partie d'un projet global : le « SMICTOM 2007 », qui touche à l'ensemble du processus d'élimination des déchets (modernisation du centre de tri, du centre de compostage, des déchèteries, baisse des taux de refus, intégration de la démarche HQE, etc.). L'objectif premier de ce projet d'optimisation consiste à maîtriser les coûts à horizon 2010.

Dans la même logique, la Communauté de Communes du Rougier de Camares a mis en place la redevance en même temps qu'elle a :

- modifié son mode de traitement des déchets,

- réorganisé les tournées de collecte (après la fermeture de l'incinérateur),
- mis en place la collecte sélective.

A la Ville de Besançon ainsi qu'au Syndicat Mixte de Montaigu-Rocheservière, la redevance, considérée comme un outil d'optimisation économique du service, est mise en place en même temps que la collecte sélective.

Bien que ces arguments soient souvent tenus pour explications du passage à la REOM (incitative ou non), il n'apparaît pas qu'ils constituent les véritables facteurs clés de la décision. Il existe d'autres facteurs qui permettent d'emporter l'adhésion au projet.

3. 2. LES FACTEURS D'UNE DECISION EN FAVEUR DE LA REOM (INCITATIVE OU NON)

a) La volonté de limiter les tonnages à incinérer ou enfouir

Le durcissement de la législation relative au traitement a favorisé le système de redevance dans 3 cas observés :

- SICTOM Loir et Sarthe,
- Communauté de Communes du Rougier de Camares,
- Ville de Besançon.

Dans un objectif de maîtrise des coûts, la redevance incitative est perçue comme un outil de maîtrise des tonnages à enfouir ou incinérer.

L'augmentation prévisible des coûts de traitement a effectivement incité le SICTOM Loir et Sarthe à contrôler sa « facture déchets », d'où la décision de s'orienter vers une REOM incitative. Elle anticipait en cela la création d'une usine d'incinération effective en 2004.

De même, la Communauté de Communes du Rougier de Camares a adopté la REOM dans le contexte de la fermeture de l'incinérateur intercommunal qui n'était plus aux normes.

Enfin, la Ville de Besançon a entamé le débat relatif à la mise en place de la REOM en raison des investissements substantiels nécessaires à la mise aux normes de son incinérateur.

Le durcissement de la réglementation en matière de traitement a donc favorisé économiquement la collecte sélective et le tri. Ce calcul réalisé par les Collectivités n'est toutefois valable que lorsque le mode de traitement des ordures ménagères résiduelles est l'incinération et que son coût est supérieur à celui du tri pour la collectivité (voir à ce sujet 4. 2. a) . Le coût de la mise en décharge n'est pas, dans cette optique, suffisamment prohibitif.

b) Prendre en main la gestion financière du service

Un des éléments importants de la décision du passage à la REOM réside dans le caractère volontariste de la politique sous-tendue : la redevance permet à la Collectivité de prendre en main la gestion financière de son service d'élimination des déchets. Elle est également synonyme d'une meilleure transparence par la création d'un budget annexe.

La fixation des tarifs de redevance incitative (décomposition part fixe/part variable) est également l'occasion d'analyser les postes de coûts dans le budget :

- c'est le cas de la Communauté de Communes de Ribeuuillé ou de la Communauté de Communes de la Vallée de Kaysersberg.
- Une telle étude est également prévue au SICTOM Loir et Sarthe.

De même, pour la Ville de Besançon, la nécessité de distinguer les coûts relatifs à l'incinération du reste du service avant le transfert de la compétence traitement apparaît comme l'élément déclencheur du changement de mode de financement.

Ce souci de prendre en main la gestion financière du service est la raison pour laquelle la décision du passage à la REOM s'inscrit parfois dans un projet général de modernisation du service (voir supra 3. 1. b) .

c) Le calcul économique TEOM/REOM : un argument systématiquement avancé

La volonté d'agir sur le budget du service se reflète dans la démarche, préalable à la décision, de comparaison économique entre la TEOM et la REOM.

L'économie réalisable sur les 8% du montant global de la TEOM à payer par les usagers à la Trésorerie au titre des frais de gestion est un argument fort, systématiquement avancé par les collectivités étudiées.

En effet, ces 8% paraissent souvent élevés au regard des frais de gestion de la REOM, composés de :

- des charges de création et suivi du fichier des redevables,
- des coûts de facturation,
- et des impayés.

Certaines collectivités ont réalisés une comparaison fine des coûts de gestion de la TEOM et de la REOM. Ces éléments sont présentés au 4. 2. d) .

d) Une forte volonté politique ?

Un dernier facteur important du passage à la redevance est lié à la forte volonté des élus.

Justice de la REOM

Dans la totalité des expériences observées dans la présente étude, le critère de justice de la redevance est mentionné. C'est le cas pour les redevances incitatives dont la facture est directement liée à la production de déchets, mais également pour les redevances non incitatives liées « au service rendu ».

Responsabilisation des usagers

Dans les 6 cas de redevance incitative observés, un 2^{ème} argument explicitement affiché est relatif à la responsabilisation des usagers. C'est en effet sur ce point que se concentre la communication autour de la REOM incitative, mettant en lumière les marges de manœuvres laissées aux usagers, intéressés financièrement, pour diminuer leur production d'ordures ménagères.

La possibilité de les identifier individuellement par la collecte sélective en porte-à-porte est également évoquée.

Amélioration du geste tri

Corollaire de cette responsabilisation des usagers, l'amélioration du geste tri est souvent soulignée (cas de la Communauté de Communes de la Vallée de

Kaysersberg, par exemple) : vis-à-vis des usagers en tant qu'action favorable à la protection de l'environnement, et en interne comme moyen d'augmenter les recettes de valorisation et de diminuer les charges de traitement des ordures ménagères résiduelles.

La motivation des élus pour la redevance est particulièrement sensible à la Communauté de Communes de Ribeaupillé, à la Communauté de Communes de la Vallée de Kaysersberg, ou au SICTOM Loir et Sarthe. De même, pour d'autres raisons, l'engagement de la Communauté de Communes du Pays Châtillonnais dans la redevance tient principalement à la volonté de certains élus.

Toutefois, cette forte volonté des élus s'est parfois accompagnée d'une part d'inconscience : inconscience de la mobilisation que le nouveau modèle requiert, du travail à réaliser pour le mettre en place, de la lourdeur de sa gestion, des réclamations qu'entraînent systématiquement les changements. Voilà ce qu'admettent aujourd'hui les services de la Ville de Besançon ou ceux de la Communauté de Communes du Pays de Villedaignan par exemple, c'est-à-dire des Collectivités parmi les pionnières en matière de redevance incitative (respectivement mise en place en 1999 et 2001), bénéficiant alors de peu de retours d'expérience de ce type en France.

3. 3. DES FACILITATEURS INHERENTS A LA COLLECTIVITE

a) Des territoires essentiellement ruraux

Les collectivités étudiées étaient majoritairement rurales ou péri-urbaines, et enregistraient un taux d'habitat vertical relativement faible. La seule expérience urbaine connue en France est celle de la Ville de Besançon, où la mise en place de la REOM a été facilitée par l'existence d'un fichier de location des bacs (1 contrat par foyer).

Le principal avantage des collectivités étudiées n'est pas la taille de leur territoire en tant que telle. La gestion d'une redevance est avant tout facilitée par la proximité de la 1^{ère} échelle administrative (la mairie communale en l'occurrence) à l'utilisateur.

Par exemple, la mise à jour des fichiers des redevables à la Communauté de Communes du Pays Châtillonnais est relativement aisée, exception faite de Châtillon-sur-Seine, le bourg principal (6.750 habitants). D'une part, les mouvements de population y sont très peu suivis par la mairie. D'autre part, Châtillon concentre plusieurs logements collectifs sur son territoire. La vérification des données de population pour la mise à jour du fichier nécessite des rencontres entre l'office de gestion des immeubles et les services techniques de la Communauté de Communes.

Moins qu'une impossibilité de fait, la mise en place de la REOM en milieu urbain nécessite d'adapter l'assiette tarifaire et les moyens internes (personnel, outils informatiques,...) affectés à sa gestion. Ainsi, à la Ville de Besançon, l'idée du « bac-compteur » de déchets apparaît beaucoup plus simple à mettre en œuvre qu'une redevance assise sur le nombre de personnes par foyer. Le problème de l'habitat collectif est contourné en acceptant le principe du regroupement des usagers : à chaque dotation en bacs, un contrat. Le client est donc un ménage en habitat pavillonnaire ou un gestionnaire en habitat collectif.

Une organisation particulière est mise en place avec les organismes logeurs : un conseiller du tri est référent de cette problématique et encadre les autres conseillers dans leurs relations avec les organismes logeurs dont ils sont responsables.

b) La REOM est le mode de financement historique

Souvent, les territoires étudiés dans le cadre de la présente étude sont marqués par la REOM classique. En effet, avant le passage à la redevance généralisée, une proportion importante des communes du territoire intercommunal était à la REOM, ce qui explique en partie leur propension à adopter ce mode de financement.

	Mode de financement avant la mise en place de la REOM généralisée
Communauté de Communes du Pays de Villefagnan	REOM minoritaire mais existante
Communauté de Communes de Ribeauvillé	4/16 communes à la REOM + redevance spéciale existante depuis 1991
Communauté de Communes du Rougier de Camares	5/9 communes à la REOM
SICTOM Loir et Sarthe	27/40 communes à la REOM
SMICTOM d'Alsace Centrale	environ 2/3 des 89 communes à la REOM
SMC du Haut Val-de-Sèvres	toujours à la REOM
Communauté de Communes du Pays Châtillonnais	4/5 communes à la REOM
SM de Montaigu-Rocheservière	16/17 communes à la REOM
Communauté de Communes de Kaysersberg	5/10 communes à la REOM

Ce constat souligne également le fait que la redevance classique, au nombre d'habitants par foyer, peut être une étape vers la mise en place de la REOM incitative. Sur les 6 expériences de REOM incitative observées, 3 sont passées par une REOM classique en préalable :

- Communauté de Communes du Pays de Villefagnan ;
- Syndicat Mixte de Montaigu-Rocheservière, en considérant le fait que 16 communes sur 17 étaient à la REOM soit une étape intermédiaire ;
- Le SICTOM Loir et Sarthe, si le passage à la redevance incitative est validé.

2 autres, la Ville de Besançon, la Communauté de Communes de Ribeauvillé sont passées directement de la TEOM à un système incitatif. A noter cependant que Besançon et Ribeauvillé avaient déjà mis en place une redevance spéciale.

Enfin, la moitié des communes membres de la Communauté de Communes de la Vallée de Kaysersberg était à la REOM classique, l'autre moitié à la TEOM.

4. LES EFFETS DE LA REOM

4. 1. LES EFFETS ENVIRONNEMENTAUX

a) REOM incitative contre REOM classique

La REOM incitative induit un transfert des ordures ménagères vers la collecte sélective ou les déchèteries

La mise en place de la redevance classique (au nombre d'habitants par foyer) n'a aucun impact environnemental : aucune évolution notable des tonnages n'a été observée auprès des Collectivités enquêtées.

En revanche, dans le cadre de redevances incitatives, l'effet ciseau entre les tonnages d'ordures ménagères et les tonnages de la collecte sélective ou des déchèteries est évident.

Le tableau ci-contre présente l'évolution de la répartition des déchets entre OM, collecte sélective et déchèteries et appuie ces conclusions.

Pour les REOM incitatives :

- les tonnages d'ordures ménagères résiduelles baissent de 2% à 64% par an selon les Collectivités,
- les tonnages de collecte sélective augmentent de 5% à 31% par an
- les tonnages collectés en déchèteries progressent de 1% à 69% par an.

Il faut pondérer ces résultats par des éléments de contexte :

- 1- La forte augmentation des déchets collectés en déchèteries est principalement due à l'amélioration des réseaux de déchèteries et à l'augmentation du nombre des déchets collectés par ces équipements. En conséquence, l'augmentation de ces tonnages est également observée dans les cas de redevances classiques.

2- Certains flux collectés en déchèteries ne sont pas recyclables (encombrants, tout venant, ...). Il n'est donc pas possible d'intégrer directement ces flux dans le bilan environnemental de la REOM incitative.

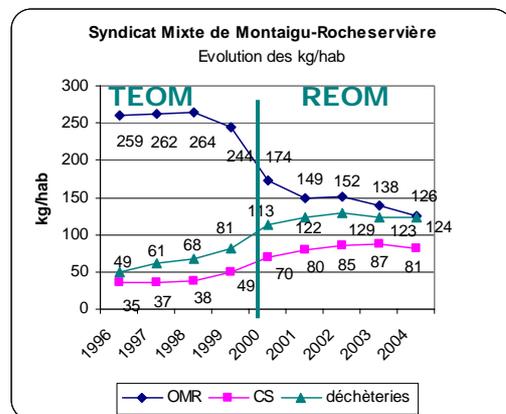
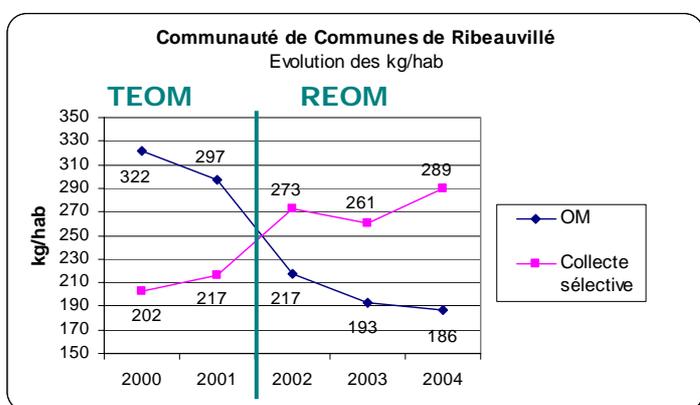
		Mise en place de la REOM	Ordures Ménagères	Collecte Sélective (Emballages, JRM, verre)	date de mise en place de la CS	Encombrants ou Déchèteries
REOM au nbre d'habitants par foyer	Communauté de Communes du Rougier de Camares	2003 à l'habitant	- 5%/an en 2 ans 525 --> 471 kg/an/hab	+ 13%/an depuis 2003 70 --> 90 kg/an/hab	2003	2002-2003 : stable 2004 : + 24%
	Communauté de Communes du Pays Châtillonnais	2003 à l'habitant	+ 3%/an en 2 ans 549 --> 588 kg/hab/an	+ 5%/an en 2 ans 109 --> 121 kg/an/hab *	2002	2002-2003 : stable 2004 : x 12
	SMC du Haut Val-de-Sèvres	2002 : TEOM 2003 : retour à la REOM à l'habitant	- 1%/an en 2 ans 265 --> 259 kg/an/hab	+ 4%/an en 2 ans 70 --> 76 kg/an/hab	2003	1999-2000 : + 22% 2000-2004 : - 2%/an
	SMICTOM d'Alsace Centrale	2003 à l'habitant	depuis 7 ans : +/- 1% moyenne : 280 kg/an/hab	+ 2%/an depuis 7 ans 134 --> 151 kg/an/hab (mais population non connue avec précision)	1994	1997-2004 : + 17%/an
REOM incitative	SICTOM Loir et Sarthe	2004 (zone test) nb de levées	absence de données exploitables après 1 an, 273 kg/an/hab sur la zone test	2003-2004 : + 31% 81 --> 106 kg/an/hab	années 1980	2003-2004 : +7%
	Communauté de Communes de la Vallée de Kaysersberg	1997 au volume	1997-2004 : -2%/an 381 --> 332 kg/an/hab	1997-2003 : + 8%/an 87 --> 139 kg/an/hab	avant 1996	1997-2001 : + 69%/an 2001-2003 : + 3%/an
	SM de Montaigu-Rocheservière	2001 volume et nb de levées	1999-2004 : -12%/an 244 --> 126 kg/an/hab	1999-2004 : + 11%/an 49 --> 81 kg/an/hab	1999	1997-2001 : + 20%/an 2001-2004 : + 1%
	Ville de Besançon	1999 volume et fréquence	2000-2003 : - 15%/an 334 --> 207 kg/an/hab	2000-2003 : + 9%/an 57 --> 74 kg/an/hab	1999-2005	non connu
	Communauté de Communes du Pays de Villefagnan	2001 sac payant	2000-2001 : -64% ; 2001-2003 : + 6%/an 313 --> 113 kg/an/hab	2001-2004 : + 5%/an 81 --> 93 kg/an/hab	2001	ouverture en juillet 2001 2002-2003 : + 26%
	Communauté de Communes de Ribeauvillé	2002 pesée embarquée	2001-2004 : -14%/an 297 --> 186 kg/an/hab	2001-2004 : +17%/an 186 --> 297 kg/an/hab	années 1990	non connu

* Verre non compris

Méthode de calcul : le point de référence pour le calcul des évolutions de tonnages est l'année précédant la mise en place de la REOM (le "point zéro"), sauf précision complémentaire (date spécifique)

Quelques exemples représentatifs

Le graphique suivant montre les résultats obtenus à la Communauté de Communes de Ribeaupillé et au Syndicat Mixte de Montaigu-Rocheservière :



Sur la Communauté de Communes de Ribeaupillé, l'effet ciseau est particulièrement net entre les tonnages OM et les tonnages collectés en sélectif. (2 déchèteries ont été ouvertes par la suite, en 2004.)

De même, au Syndicat Mixte de Montaigu-Rocheservière, on observe une diminution des tonnages d'ordures ménagères résiduelles parallèle à une augmentation des quantités captées par la collecte sélective et en déchèterie.

L'expérience du SICTOM Loir et Sarthe est plus saisissante encore : à ce jour, le Syndicat regroupe 42 communes et 45.250 habitants. Des tests *in situ* sont réalisés depuis le début de l'année 2004 pour la mise en place d'une redevance assise sur le nombre de levées des bacs d'ordures ménagères résiduelles : c'est l'opération « Puissance tri ». Le territoire test regroupe environ 7 000 habitants sur des types d'habitat assez variables.

La comparaison des flux entre la zone test et la zone hors test est significative, alors même que le système de facturation incitative n'a pas été mis en place :

Quantités annuelles produites en kg/hab/an

Zone test

	2003	2004	Variations
Fer/aluminium	2,82 kg/hab/an	3,97 kg/hab/an	40,78%
Plastique	5,34 kg/hab/an	7,13 kg/hab/an	33,52%
Papier/carton	30,54 kg/hab/an	46,09 kg/hab/an	50,92%
Verre	42,69 kg/hab/an	48,87 kg/hab/an	14,48%
Total	81,39 kg/hab/an	106,06 kg/hab/an	30,31%

Total des 40 communes

	2003	2004	Variations
Fer/aluminium	2,35 kg/hab/an	2,70 kg/hab/an	14,89%
Plastique	4,90 kg/hab/an	5,47 kg/hab/an	11,63%
Papier/carton	27,19 kg/hab/an	31,91 kg/hab/an	17,36%
Verre	39,98 kg/hab/an	42,64 kg/hab/an	6,65%
Total	74,42 kg/hab/an	82,72 kg/hab/an	11,15%

Par un seul effet d'anticipation du nouveau mode de financement, l'augmentation des déchets collectés sélectivement est beaucoup plus importante sur la zone test que sur la totalité du territoire syndical. Le transfert des flux d'OM vers la collecte sélective est donc nettement plus important sur la zone test.

Les différents modes d'incitativité

Les redevances liées au volume des bacs ou au nombre de levées ont des performances proches : baisse d'environ 12%/an des tonnages d'ordures ménagères et augmentation parallèle de 10%/an de la collecte sélective.

La redevance liée à la pesée embarquée semble plus performante : + 17%/an pour la collecte sélective. Toutefois cette évaluation a été réalisée pour une seule collectivité, et ne peut donc avoir valeur d'enseignement général.

Enfin, l'expérience de la REOM au sac payant étudiée a vu les tonnages d'OM baisser de 64% l'année de sa mise en place, et les tonnages collectés sélectivement augmenter de 5%. De même, cette évaluation singulière ne peut avoir valeur d'enseignement, d'autant plus que la spécificité du territoire biaise les résultats (comportements inciviques).

b) L'évolution des refus de tri est-elle problématique ?

Sur l'échantillon enquêté, les taux de refus ne semblent globalement corrélés ni au type de redevance, ni à la date de mise en place de la collecte sélective. Ils se situent entre 9% et 40% pour les Collectivités en REOM classique et entre 10% et 28% pour les Collectivités en REOM incitative.

		Mise en place de la REOM	Taux de refus	date de mise en place de la CS
REOM au nbre d'habitants par foyer	Communauté de Communes du Rougier de Camares	2003 à l'habitant	<i>non connu</i>	2003
	Communauté de Communes du Pays Châtillonnais	2003 à l'habitant	moyenne 1ère année de REOM : 24% moyenne 2ème année : 15%	2002
	SMC du Haut Val-de-Sèvres	2002 : TEOM 2003 : retour à la REOM à l'habitant	2004 : 9% (seule donnée existante)	2003
	SMICTOM d'Alsace Centrale	2003 à l'habitant	2004 : 40% (seule donnée existante)	1994
REOM incitative	SICTOM Loir et Sarthe	2004 (zone test) nb de levées	moyenne 2004 : 10% dont plastiques : 37%	années 1980
	Communauté de Communes de la Vallée de Kaysersberg	1997 au volume	<i>non connu</i>	avant 1996
	SM de Montaignu-Rocheservière	2001 volume et nb de levées	stable : 25%	1999
	Ville de Besançon	1999 volume et fréquence	stable : 16%	1999-2005
	Communauté de Communes du Pays de Villefagnan	2001 sac payant	<i>non connu</i>	2001
	Communauté de Communes de Ribeauvillé	2002 pesée embarquée	moyenne : 28% dont plastiques : 40%	années 1990

Cependant, certaines Collectivités soulignent une augmentation temporaire des taux de refus lors de la mise en place de la REOM incitative. Ainsi la Communauté de Communes de Ribeauvillé a noté une augmentation, puis une relative stabilisation à un niveau somme toute élevé des taux de refus mesurés.

De même, au SICTOM Loir et Sarthe, les refus sont également plus élevés sur la zone test, en particulier sur les plastiques où le taux atteint 37% (parmi les refus se trouvent de nombreux plastiques non recyclables). Une comparaison entre les taux de refus de la zone test et ceux des 40 communes du territoire fait apparaître des différences significatives.

Néanmoins, déduction faite des refus de tri, les tonnages collectés sélectivement par habitant restent supérieurs sur la zone test à ceux du syndicat sauf pour les plastiques.

	zone test	hors zone test	écart
Fer/Aluminium	3,3 kg/hab/an	2,27 kg/hab/an	+ 45%
Plastique	4,54 kg/hab/an	4,5 kg/hab/an	+ 0,8%
Papier/cartons	44,15 kg/hab/an	30,84 kg/hab/an	+ 43%

L'évolution des refus de tri, souvent redoutée par les Collectivités qui s'interrogent sur leur mode de financement, n'a donc pas été importante pour les Collectivités enquêtées.

Le bilan environnemental global de la redevance incitative reste donc plus intéressant que celui de la REOM classique ou de la TEOM : les tonnages effectivement recyclés sont plus élevés qu'avant le changement de mode de financement.

c) Comportements inciviques

Les comportements inciviques engendrés par le caractère incitatif de la redevance ne sont pas mesurables, du fait de l'absence de « point zéro » nécessaire à la comparaison avant/après l'évolution du mode de financement. Toutefois, il semblerait que ces écueils soient limités en importance et en durée.

Les transferts des déchets vers les Collectivités voisines

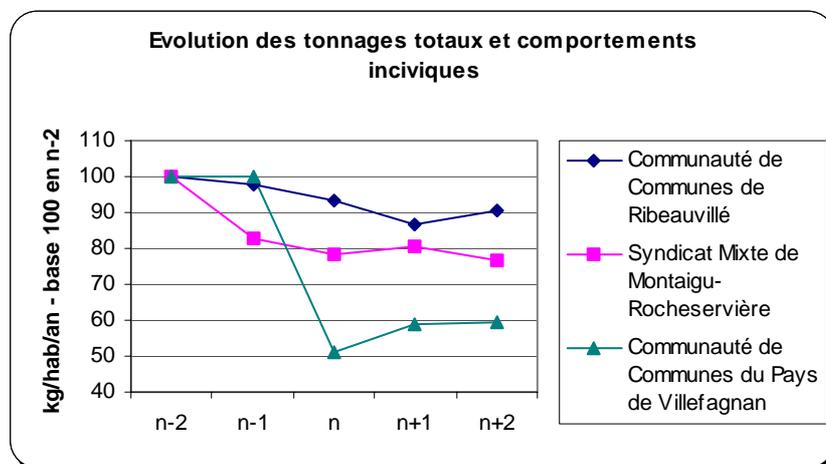
L'étude de l'évolution des tonnages totaux (OM + CS + déchèteries) permet de déceler les éventuels transferts de déchets vers les Collectivités voisines (« effet de frontière »).

La baisse relevée sur la Ville de Besançon correspond à une modification des méthodes d'affectation, une part des tonnages collectés auprès des services de la Ville n'étant plus assimilée aux déchets ménagers.

		Mise en place de la REOM	Evolution des tonnages totaux
REOM au nbre d'habitants par foyer	Communauté de Communes du Rougier de Camares	2003 à l'habitant	2003 : + 3% 2004 : stable
	Communauté de Communes du Pays Châtillonnais	2003 à l'habitant	2003 : + 5% 2004 : + 12%
	SMC du Haut Val-de-Sèvres	2002 : TEOM 2003 : retour à la REOM à l'habitant	stable : oscillant entre - 5% et + 3%/an depuis 2001
	SMICTOM d'Alsace Centrale	2003 à l'habitant	augmentation constante de 4%/an en moyenne depuis 1997
REOM incitative	SICTOM Loir et Sarthe	2004 (zone test) nb de levées	absence de données exploitables
	Communauté de Communes de la Vallée de Kaysersberg	1997 au volume	1998-1999 : stable 2000 : explosion (+ 27% des tonnages totaux), principalement due aux tonnages déchèteries 2001-2003 : stabilisation
	SM de Montaigu-Rocheservière	2001 volume et nb de levées	1998-2002 : faibles variations (entre 0 et + 5%) 2003-2004 : - 4%/an
	Ville de Besançon	1999 volume et fréquence	moyenne depuis 2000 : - 1%
	Communauté de Communes du Pays de Villefagnan	2001 sac payant	2001 : - 32% 2002-2003 : + 1% à 2% 2004 : + 17%
	Communauté de Communes de Ribeauvillé	2002 pesée embarquée	1998-2000 : + 7%/an en moyenne 2001-2003 : - 5%/an en moyenne 2004 : + 5%

Seules 3 Collectivités voient leurs tonnages globaux diminuer : la Communauté de Communes de Ribeauvillé, la Communauté de Communes du Pays de Villefagnan, le Syndicat Mixte de Montaigu-Rocheservière.

Le graphique suivant montre l'évolution de leurs tonnages respectifs sur une base 100, autour de l'année n de mise en place de la REOM.



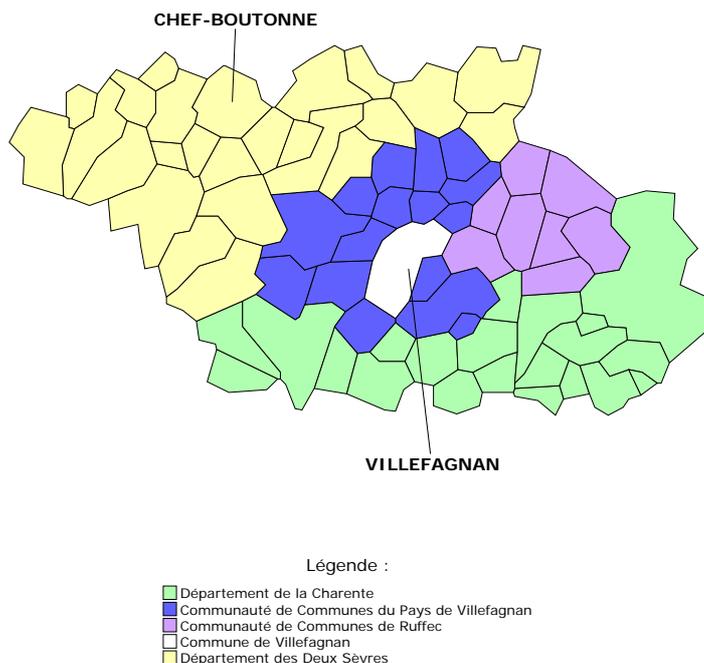
On observe que les tonnages totaux collectés sur la Communauté de Communes de Ribeauvillé baissent dès 2000 (n-2), c'est-à-dire dès l'année d'expérimentation de la REOM. (La mise en place effective de la REOM a eu lieu en 2002.) L'ampleur de la baisse observée fait penser à une « évaporation » des tonnages. Toutefois, d'après la Collectivité, les communes périphériques n'ont pas connu d'augmentation de leurs tonnages, et l'opération de ramassage des ordures dispersées, au printemps (Opération Haut-Rhin propre), n'a pas montré d'augmentation des dépôts sauvages. En revanche, la Communauté de Communes aurait noté une augmentation des tonnages collectés auprès des poubelles communales.

Le gisement du Syndicat Mixte de Montaigu-Rocheservière est également en forte baisse depuis l'année 2000, année de l'annonce de la création de la REOM incitative.

Sur ces deux cas, il est difficile de déduire si la baisse des tonnages globaux est la conséquence de comportements inciviques réels ou le résultat d'une évolution effective des modes de consommation (réduction des déchets à la source).

Le seul cas pour lequel cette évolution des tonnages a été réellement problématique est celui de la Communauté de Communes du Pays de Villefagnan (-49% la 1^{ère} année, puis stabilisation à un niveau anormalement bas). L'évaporation persistante des tonnages (notamment vers la Communauté de Communes de Ruffec) a mis à mal le projet en lui-même : le déficit budgétaire a cru sur les 3 ans d'exercice de la REOM, jusqu'au retour à la TEOM.

Toutefois, cette évaporation des tonnages si marquée est probablement due à la non pertinence du territoire sur lequel la REOM a été mise en place : territoire de petite taille (effet de frontière important), territoire exclusivement rural et dont les centres économiques ne faisaient pas partie (bourgs de Villefagnan, de Ruffec et Chef-Boutonne).



Autres comportements inciviques

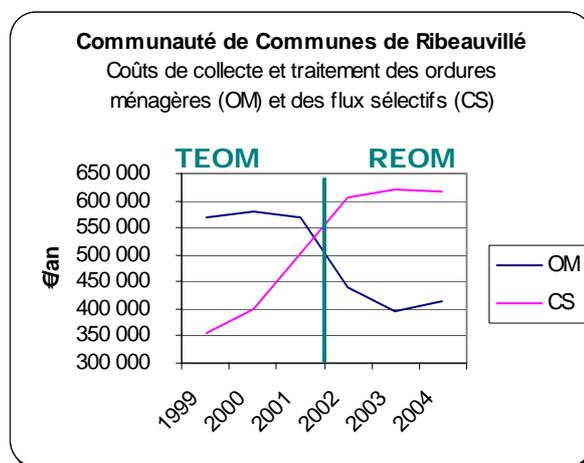
Aucune des Collectivités rencontrées n'a relevé d'augmentation de problèmes de « brûlages » dans les jardins. Aucune n'est cependant susceptible de les mesurer.

4. 2. LES EFFETS ECONOMIQUES

a) La redevance incitative induit un transfert des charges des ordures ménagères (collecte et traitement) vers la collecte sélective (collecte et tri)

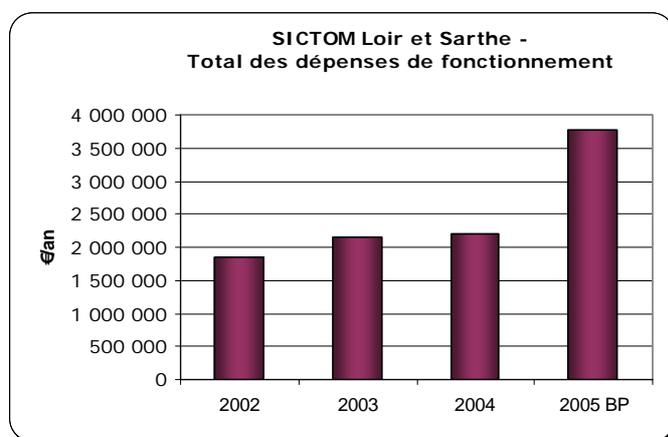
L'effet ciseau observé sur les tonnages dans le cas de redevances incitatives est également visible sur les charges de fonctionnement des services qui réalisent une compatibilité analytique.

Le graphique ci-contre illustre cet effet sur la Communauté de Communes de Ribeaupillé (coûts complets de la collecte sélective, i.e. hors recettes industrielles).



Cet effet est toutefois conditionné par la structure de rémunération des prestataires en charge de la collecte. Au SICTOM Loir et Sarthe, la collecte d'ordures ménagères est rémunérée selon un forfait par habitant, et la collecte sélective à la tonne. Il en résulte une augmentation constante des charges de fonctionnement de la Collectivité.

Cette configuration constitue une inadaptation manifeste à un mode de financement incitatif : il fait supporter à la Collectivité le coût des évolutions à prévoir (augmentation des tonnages issus de la collecte sélective) sans lui faire bénéficier des avantages (diminution des tonnages d'ordures ménagères).



La décision de généraliser la redevance incitative sur le territoire du SICTOM ne sera prise qu'à la fin de l'année 2005. Dans le cadre du renouvellement du contrat de collecte, qui prend échéance au 31 décembre 2005, le SICTOM prévoit de modifier le mode de rémunération actuel afin de le mettre en correspondance avec le mode de financement incitatif (prix à la tonne pour les OM, forfait par habitant pour la collecte sélective).

b) Les charges augmentent malgré la mise en place de la redevance

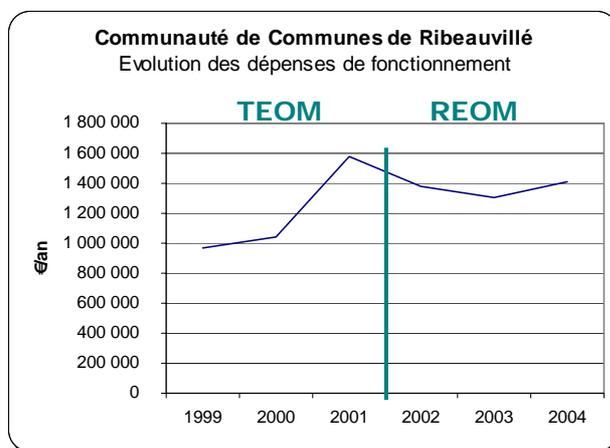
L'évolution des charges ne signifie pas pour autant leur diminution en valeur absolue : comme l'indique le tableau ci-après, les charges de fonctionnement ont augmenté pour toutes les collectivités.

La baisse des tonnages d'OM résiduelles permet donc uniquement de contenir les coûts des prestations, en particulier ceux du traitement en forte augmentation depuis plusieurs années en raison du durcissement de la législation.

		Mise en place de la REOM	Evolution des charges de fonctionnement	Evolution des recettes de fonctionnement	dont recettes de valorisation et soutiens éco-emballages
REOM au nbre d'habitants par foyer	Communauté de Communes du Rougier de Camares	2003 à l'habitant	+ 82%/an de 2002 à 2004 dont traitement : + 134%/an	+70%/an de 2002 à 2004	+ 350% entre 2003 et 2004
	Communauté de Communes du Pays Châtillonnais	2003 à l'habitant	+ 1%/an de 2002 à 2004	- 7%/an de 2002 à 2004	non représentatif
	SMC du Haut Val-de-Sèvres	2002 : TEOM 2003 : retour à la REOM à l'habitant	+ 6%/an de 2001 à 2004 dont participation au syndicat de traitement : + 9%/an	+ 6%/an de 2001 à 2004	non identifiables
	SMICTOM d'Alsace Centrale	2003 à l'habitant	+ 9%/an de 2001 à 2004	+ 7%/an de 2001 à 2004	Fluctuants
REOM incitative	SICTOM Loir et Sarthe	2004 (zone test) nb de levées	+ 16%/an de 2002 à 2003 dont traitement : + 19%/an	+ 4% de 2002 à 2003	+ 6% de 2002 à 2003
	Communauté de Communes de la Vallée de Kaysersberg	1997 au volume	+ 9%/an de 1997 à 2003	+ 7%/an de 1997 à 2003	non identifiables
	SM de Montaigu-Rocheservière	2001 volume et nb de levées	+ 10%/an de 2000 à 2003	+ 13%/an de 2000 à 2003	+ 18%/an de recettes de valorisation de 2000 à 2003 +21%/an de soutiens EE de 2001 à 2003
	Ville de Besançon	1999 volume et fréquence	+ 6%/an de 1998 à 2003	+ 1%/an de 1998 à 2003	non identifiables
	Communauté de Communes du Pays de Villefagnan	2001 sac payant	+ 10%/an de 1997 à 2003 dont + 56%/an de participation au syndicat de traitement puis de collecte et traitement de 1999 à 2003	+ 7%/an de 1997 à 2003	non identifiables
	Communauté de Communes de Ribeauvillé	2002 pesée embarquée	+ 8%/an de 1999 à 2004	+ 5% de 1999 à 2004	+15%/an de soutiens EE de 1999 à 2004

Ces chiffres doivent être pris avec beaucoup de précaution : aucune leçon directe ne peut en être tirée, dès lors que le contexte global entre fortement en ligne de compte.

L'évolution des charges de la Communauté de Communes de Ribeuuillé est particulièrement représentative : la baisse des charges mesurée en 2002 est due à la diminution des tonnages envoyés à l'incinération (diminution de 63 k€ des charges de traitement entre 2001 et 2002, soit – 25%) grâce à la mise en place de la REOM incitative.



c) Un impact bénéfique sur les soutiens et recettes de valorisation

Si l'effet ciseau ne permet pas de diminuer les charges, elles permettent en revanche d'augmenter les recettes de valorisation et soutiens à la tonne triée parallèlement comme à l'amélioration du geste tri.

En raison de l'incitativité de la REOM, ces recettes ont connu une augmentation importante au Syndicat Mixte de Montaigu-Rocheservière sur la période 2000-2003 (+64%). Notamment, en 2001, l'année de la mise en place de la REOM incitative, elles ont augmenté de 40%.

L'analyse de ces recettes est cependant rendue délicate par les difficultés d'identification dans les budgets des communes et par l'irrégularité des versements d'Eco-Emballages.

d) Des coûts de gestion moins importants

Certaines Collectivités observées ont dressé le bilan financier de leur passage à la REOM :

- la Communauté de Communes de Ribeuuillé estime que les investissements nécessaires à la mise en place de la REOM par pesée embarquée (27.000 €, 1,5 €/habitant) est largement couvert par les économies réalisées sur les 8% de frais de gestion de la TEOM que la Collectivité payait auparavant à la Trésorerie. L'économie serait d'environ

3€/habitant/an. En prenant en considération les impayés, l'économie s'élève à environ 1,80€/habitant/an ;

- le service déchets de la Ville de Besançon présente le détail suivant :

Frais de personnel <i>dont tenue du fichier des usagers</i> <i>dont corrections factures</i> <i>dont mandatement des rôles et des recettes</i>	30 000 €
Prestations du service informatique <i>dont préparation des rôles</i> <i>dont édition des factures</i> <i>dont mise sous enveloppe du Trésor Public</i> <i>dont transmission des bandes informatiques au TP</i> <i>dont évolution du logiciel de facturation</i>	15 000 €
TOTAL - frais de gestion de la REOM	45 000 €

Les frais des gestion de la REOM s'élèvent donc à 0,38€/habitant. Compte tenu du montant de la REOM perçue, les frais de gestion de la TEOM auraient été de l'ordre de 720.000€, soit 6€/habitant. L'économie réalisée se chiffre donc à 5,62€/habitant/an. En intégrant les impayés, l'économie est de 5,25 €/habitant/an ;

- enfin, au SICTOM Loir et Sarthe, la redevance est également considérée comme économiquement avantageuse. La Collectivité a réalisé le calcul suivant de comparaison des coûts des 2 systèmes sur 3 ans :

Coûts de la REOM sur 3 ans_– en €	
TOTAL Coûts directs et indirects de la REOM (sur 3 ans)	312 000 €
Coûts de la TEOM attendus sur 3 ans_– en €	
Coûts de gestion de la TEOM	440 000 €
Ecart TEOM - REOM sur 3 ans_– en €	
Ecart sur 3 ans	128 000 €, soit 43 k€/an

Le coût total de la REOM est donc évalué à 2,20 €/habitant/an (impayés inclus). Le gain comparé au coût de la TEOM s'élève à 0,90€/habitant/an. Toutefois, une actualisation en cours du coût de la REOM (à partir des impayés et d'une évaluation plus fine des besoins en personnel) devrait faire

apparaître un avantage encore plus important de la REOM, sans que nous ne disposions de chiffre précis pour l'instant.

e) Les impayés

		Mise en place de la REOM	Impayés
REOM au nbre d'habitants par foyer	Communauté de Communes du Rougier de Camares	2003	2%
	Communauté de Communes du Pays Châtillonnais	2003	5%
	SMC du Haut Val-de-Sèvres	2002 : TEOM 2003 : retour à la REOM	Le syndicat n'a pas en charge la perception de la REOM.
	SMICTOM d'Alsace Centrale	2003	-
REOM incitative	SICTOM Loir et Sarthe	2004 (zone test)	3,2 à 2,4%
	Communauté de Communes de la Vallée de Kaysersberg	1997	<3%
	SM de Montaignu-Rocheservière	2001	< 2%
	Ville de Besançon	1999	<1%
	Communauté de Communes du Pays de Villefagnan	1997	1%
	Communauté de Communes de Ribeauvillé	2002	< 3%

Le risque d'impayés est un argument classiquement mis en avant par les opposants au système de redevance. Toutefois, les chiffres observés sur les Collectivités de l'étude s'élèvent à 2% à 4% maximum.

A ce titre, la loi de finances 2005 pourrait inciter d'autres collectivités à passer à la REOM. D'après le nouvel article 63 du CGCT, le recouvrement de la REOM par les comptables directs du Trésor peut être assuré par voie d'opposition à tiers détenteur adressé aux personnes physiques ou morales qui détiennent des fonds pour le compte des redevables qui ont une dette envers lui ou qui lui versent une rémunération. Cette rectification de la loi de finances 2004 rend de fait caduque l'argument contre la redevance relatif aux difficultés de recouvrement.

Toutefois, la Communauté de Communes du Pays Châtillonnais, qui a mis en place un système de *prorata temporis*, souligne les difficultés budgétaires que lui causent d'une part les impayés (3,60% en 2003) et d'autre part les régularisations à effectuer en raison des mouvements de population en cours d'année (4,50% en 2003). Ces 2 données additionnées, c'est un manque à gagner de 8,10% qui vient grever le budget de la Collectivité, c'est-à-dire plus que les 8% requis par la Trésorerie pour la gestion de la TEOM.

f) Un risque de déséquilibre budgétaire

Lorsque la tarification n'est pas en adéquation avec la structure des charges de la Collectivité, la REOM peut provoquer d'importants manques à gagner sur les recettes. Cela est dû partiellement au système incitatif en lui-même, mais également à une mauvaise gestion de l'outil.

De plus, les comportements inciviques des usagers peuvent avoir des répercussions très perturbatrices sur le budget de la Collectivité.

		Mise en place de la REOM	Solde budgétaire
REOM au nbre d'habitants par foyer	Communauté de Communes du Rougier de Camares	2003 à l'habitant	NC
	Communauté de Communes du Pays Châtillonnais	2003 à l'habitant	2003 : +12% 2004 : -16%
	SMC du Haut Val-de-Sèvres	2002 : TEOM 2003 : retour à la REOM à l'habitant	Recettes issues de participations des Collectivités membres, non de la REOM
	SMICTOM d'Alsace Centrale	2003 à l'habitant	Recettes issues de participations des Collectivités membres, non de la REOM
REOM incitative	SICTOM Loir et Sarthe	2004 (zone test) nb de levées	Recettes issues de participations des Collectivités membres, non de la REOM
	Communauté de Communes de la Vallée de Kaysersberg	1997 au volume	En moyenne : +10% constamment
	SM de Montaigu-Rocheservière	2001 volume et nb de levées	2000 à 2002 : -5% 2003 : +10%
	Ville de Besançon	1999 volume et fréquence	En moyenne : +5% à 10%
	Communauté de Communes du Pays de Villefagnan	2001 sac payant	2000 : +3% 2001 : -14% 2002 : -24%
	Communauté de Communes de Ribeauvillé	2002 pesée embarquée	2001 : +4% 2002 : -3% 2003 : -6%

3 Collectivités sont concernées par les déficits budgétaires. Ce sont celles qui connaissent une baisse non négligeable des tonnages globaux.

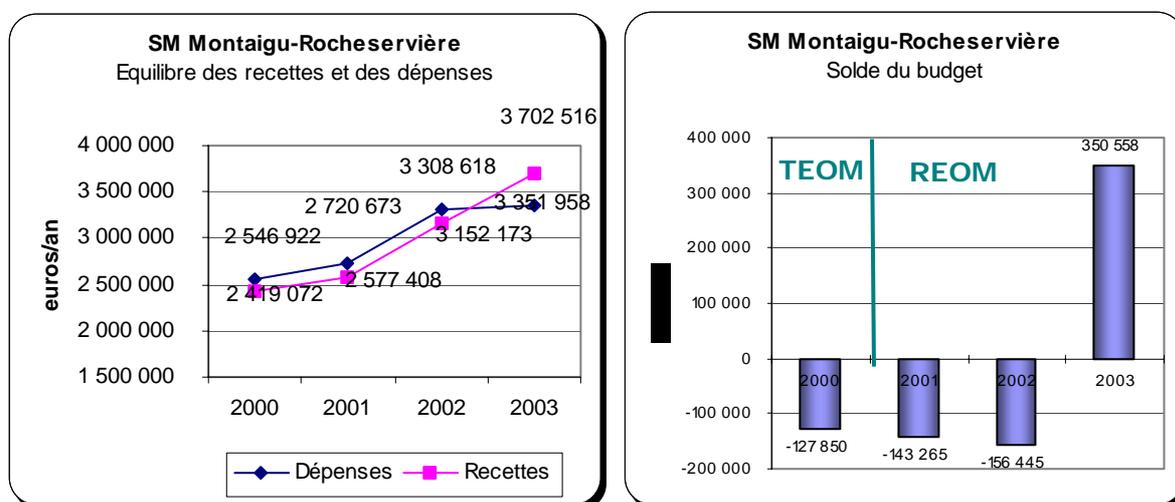
La Communauté de Communes de Ribeauvillé connaît un déficit relativement faible à partir de l'année de mise en place de la redevance.

La Communauté de Communes du Pays de Villefagnan a subi d'importantes évaporations de tonnages. Or, lors de la mise en place de la REOM incitative, une partie fixe a été arbitrairement instaurée, qui représentait moins de 45% des recettes perçues effectivement. La baisse des tonnages s'est faite immédiatement sentir sur le budget. Face à l'augmentation simultanée de la

participation au syndicat de traitement, les recettes issues de la REOM n'étaient plus suffisantes. Malgré une contribution croissante du budget général et l'inversion des parts fixe et variable dans la structure de la REOM pour tenter de pallier les pertes, la Communauté de Communes du Pays de Villefagnan enregistrait des déficits croissants.

Un mauvais dimensionnement de la redevance peut faire subir des déséquilibres budgétaires à la Collectivité. Cette situation peut toutefois se résorber avec la stabilisation du système et l'adaptation des usagers. C'est le cas du Syndicat Mixte de Montaigu-Rocheservière :

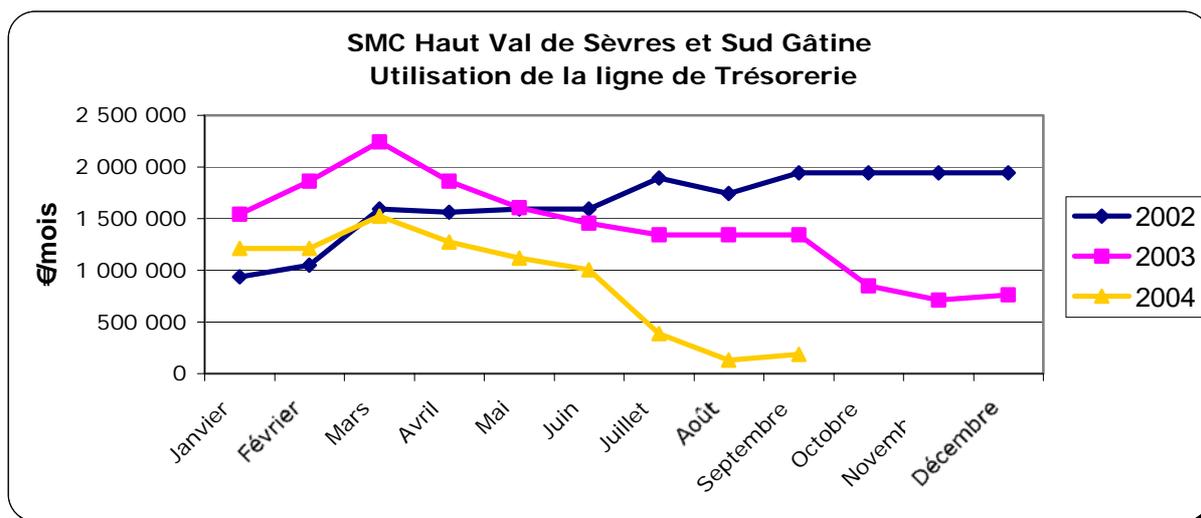
- en 2001, la mise en place de la REOM a conduit à un déficit du budget ;
- en 2002, malgré les efforts de résorption de ce déficit (doublement de la partie fixe de la REOM), l'internalisation de gestion du fichier des redevables a induit une forte augmentation des charges et un nouveau déséquilibre ;
- en 2003, la stabilisation des dépenses totales et des recettes de la REOM ainsi que l'augmentation des recettes de valorisation ont permis un excédent budgétaire relativement important.



g) Les difficultés de trésorerie

Outre les éventuels déficits temporaires, la redevance (incitative ou non) peut engendrer des difficultés de trésorerie. Contrairement à la TEOM, qui est perçue à raison de 1/12^e tous les mois, la REOM est assise – au choix des Collectivité – sur une facture annuelle ou semestrielle.

Face à cette difficulté nouvelle, le SMC du Haut Val-de-Sèvres et Sud Gâtine a mis en place une ligne de trésorerie afin de compenser les retards de paiements des collectivités membres. En septembre 2003, les élus du SMC votent à l'unanimité l'imputation de cette ligne de trésorerie sur le montant des participations des « mauvais payeurs ». Le mécanisme est plus qu'efficace, comme en témoigne le graphique ci-dessous qui présente l'évolution de cette ligne de trésorerie.



De même, les besoins en trésorerie de la Communauté de Communes du Pays Châtillonnais l'ont obligée à ouvrir une ligne spécifique de fonds de roulement dans son budget. La mensualisation du paiement de la REOM a été mise en place en 2005, mais à ce jour, seuls 113 foyers sur 12.700 l'ont demandée.

h) Des transferts de charges entre contribuables et usagers

Enfin, une 3^{ème} implication économique négative de la REOM réside dans le transfert des charges entre usagers et contribuables. Par exemple, le SMC du Haut Val-de-Sèvres et Sud Gâtine avait réalisé des simulations à partir de cas réels :

en € / an	Simulation TEOM	REOM 2001	Ecart TEOM - REOM
Studio 26 m ² - 1 personne	50	79	+58%
Maison 200 m ² - 2 personnes	235	118	-50%
Maison 110 m ² - 3 personnes	120	158	+32%
Maison 270 m ² - 4 personnes	351	197	-44%
HLM 86 m ² - 5 personnes	102	236	+131%

Dans tous les cas de figures, les écarts sont colossaux. Ces chiffres montrent que :

- la grille tarifaire de la REOM appliquée jusqu'en 2001 était pénalisante pour les familles nombreuses socialement souvent plus défavorisées ;
- les transferts de charges les plus importants allaient toucher les couples ou personnes seules occupant des logements de grande superficie (maisons de famille,...) ;
- la « facture » de TEOM était déconnectée du service rendu et susceptible d'atteindre des niveaux très élevés, supérieurs à la facture de REOM la plus élevée.

De la même façon, la Communauté de Communes de Barr, membre du SMICTOM d'Alsace Centrale, adopte la TEOM au 1^{er} janvier 2003. Pour certains habitants de cette Communauté de Communes, le passage en TEOM induit une augmentation de plus de 300% de leur « facture ». Les nombreuses réclamations incitent la Communauté de Communes de Barr à repasser en REOM au 1^{er} janvier 2004.

Le transfert des charges n'est pas pénalisant en soi ; il peut résulter d'un projet politique volontaire, et est de toute façon modulable. Mais il se heurte toujours à la résistance au changement, ce qui ne manque pas d'engendrer des réclamations supplémentaires.

4. 3. ORGANISATION DU SERVICE

a) Les besoins en personnel pour la gestion de la REOM

La gestion de la redevance et de la relation avec les usagers nécessite l'affectation de moyens humains dédiés à ces tâches.

		Mise en place de la REOM	Gestion du service et relation aux usagers en ETP/1000 factures	Création du fichier
REOM au nbre d'habitants par foyer	Communauté de Communes du Rougier de Camares	2003 à l'habitant	NC - pas d'embauche spécifique	
	Communauté de Communes du Pays Châtillonnais	2003 à l'habitant	0,04	0,06
	SMC du Haut Val-de-Sèvres	2002 : TEOM 2003 : retour à la REOM à l'habitant	le syndicat n'est pas en charge de la gestion de la REOM	
	SMICTOM d'Alsace Centrale	2003 à l'habitant	le syndicat n'est pas en charge de la gestion de la REOM	
REOM incitative	SICTOM Loir et Sarthe	2004 (zone test) nb de levées	0,06	0,2 pendant 5 mois
	Communauté de Communes de la Vallée de Kaysersberg	1997 au volume	0,23	
	SM de Montaignu-Rocheservière	2001 volume et nb de levées	0,3 (dont dotation des bacs)	prestataire
	Ville de Besançon	1999 volume et fréquence	NC	
	Communauté de Communes du Pays de Villefagnan	2001 sac payant	NC - pas d'embauche spécifique	
	Communauté de Communes de Ribeauvillé	2002 pesée embarquée	0,18	NC

Toutefois, grâce à la collaboration des mairies et des Trésoreries notamment, le travail supplémentaire peut être absorbé par des moyens humains limités.

b) Fréquence de collecte

En raison de l'effet ciseau observé sur les tonnages dans le cadre de redevances incitatives, des possibilités de réorganisation du service de collecte apparaissent – en particulier quant à la baisse des fréquences de collecte d'ordures ménagères.

3 collectivités parmi l'échantillon d'étude ont envisagé de diminuer leur fréquence :

- la Communauté de Communes du Pays de Villefagnan s'est heurtée à plusieurs difficultés sur ce point :
 - Sur information du Syndicat de Valorisation des Déchets Ménagers, elle craignait une interdiction légale de réaliser une collecte OM tous les 15 jours. Les raisons invoquées sont sanitaires.
 - Collecter les sacs jaunes de la collecte sélective dans les mêmes bennes que les OM s'avère impossible. L'achat d'un camion bi-compartmenté a été envisagé en remplacement.

- La Collectivité se voit obligée de prendre en charge la gestion des hauts-de-quai des déchèteries, ce qui pèse financièrement très lourd.
- le SICTOM Loir et Sarthe l'envisage très sérieusement dans le cadre du renouvellement de son marché de collecte (passage en C1, alternativement OM/CS) ;
- le Syndicat Mixte de Montaigu-Rocheservière est effectivement passé à une collecte d'ordures ménagères en C0,5, dès lors que le taux de présentation des bacs s'est stabilisé entre 25% et 30% (i.e. 1 fois par mois). Les usagers, d'abord réticents, ont été convaincus par les statistiques de taux de présentation.

5. LES FREINS A LA REUSSITE DE LA REOM

5. 1. LA COHERENCE TERRITORIALE

Un territoire trop restreint s'avère non pertinent pour la mise en place d'une redevance incitative. C'est l'« effet frontière » : en bordure de territoire, il est relativement aisé de se défaire de ses déchets dans le territoire voisin.

La principale raison de l'échec de la redevance incitative à la Communauté de Communes du Pays Villefagnan est ainsi la non pertinence de l'échelle territoriale. D'une part, l'« effet frontière » y était trop important. D'autre part, le territoire de la Collectivité s'enroule autour de Villefagnan, le bourg principal d'attractivité locale qui ne fait pas partie de la Communauté de Communes – une configuration qui a favorisé les comportements inciviques (voir le document cartographique p.36).

5. 2. LES DIFFICULTES DE GESTION SUR CERTAINS POINTS NOIRS

a) Habitat vertical

Le système de redevance se heurte souvent aux cas particuliers de l'habitat vertical. C'est pourquoi la plupart des collectivités observées ont un profil rural.

Il n'existe pas de solution unique et idéale face à cette difficulté. A la Communauté de Communes de Ribeauvillé, par exemple, un bac est attribué pour chaque locataire si la place des locaux techniques permet de les accepter. Dans le cas contraire, une poubelle collective est mise à disposition avec facturation au cas par cas, soit au propriétaire du logement, soit au locataire, soit au syndicat, soit au gestionnaire, etc. Si le logement collectif est rare sur le territoire de la Communauté, il constitue toutefois une limite au système de la pesée embarquée puisque l'incitativité y est moindre.

Dans cette problématique, la Ville de Besançon constitue un cas inédit de mise en place de redevance. Le critère choisi est le volume du bac, dont la

location est associée à un contrat spécifique. Une organisation particulière a été mise en place avec les organismes logeurs : chaque organisme logeur possède un interlocuteur unique au sein du service avec qui il est en relation pour la livraison des bacs, les modifications de dotation et tout problème relatif à la collecte. Certains organismes ont ainsi parfaitement compris l'intérêt d'optimiser cette charge et demandent à la Collectivité de l'accompagner sur des projets d'évolution des dotations de bacs.

b) Résidences secondaires

De même que l'habitat vertical, les résidences secondaires représentent une difficulté spécifique à la gestion de la redevance, dont le traitement s'effectue différemment, au choix des Collectivités.

Certaines Collectivités ont fait le choix de ne pas modifier leurs grilles tarifaires et se heurtent à de nombreuses réclamations (Communauté de Communes de la Vallée de Kaysersberg, Communauté de Communes du Rougier de Camares).

Pour d'autres, l'assiette de la redevance est en elle-même adaptée :

- nombre de levée,
- sacs payants.

c) Résidences isolées

Enfin, les résidences isolées constituent la 3^{ème} spécificité de gestion de la REOM.

D'une part, les écarts situés à plus de 500 m des points de ramassage sont légalement exonérés de TEOM, tandis qu'ils doivent être soumis à la REOM. Cette spécificité a obligé la Communauté de Communes de Ribeauvillé à créer des points de regroupement dans les communes où certaines résidences ne sont pas desservies par le camion de collecte. Ces points servent également aux poubelles des résidences secondaires dont les habitants ne sont pas là en semaine. Ces poubelles sont munies de verrous pour éviter le dépôt d'ordures par des personnes extérieures.

D'autre part, la facturation forfaitaire souvent mise en place pour ce type d'habitat annihile le caractère incitatif du système. Ainsi, à la Communauté de Communes de la Vallée de Kaysersberg, les écarts ne sont pas soumis au système incitatif : ils présentent des sacs à la collecte, et sont facturés forfaitairement sur la base d'un bac de 120 l en C2.

d) Relation avec les collectivités membres

Dans le cas des regroupements en Communauté de Communes, la mise à jour du fichier des redevables repose sur la collaboration des communes. Des difficultés de communication entre les structures peuvent altérer la qualité du fichier.

Le regroupement en Syndicats peut poser le même type de problèmes. Au SMC du Haut Val-de-Sèvres et Sud Gâtine, les Communautés de Communes supportaient l'intégralité de la charge du suivi et de la mise à jour du fichier des redevables ainsi que le risque d'impayés, soit tous les inconvénients de la REOM. Le système s'est grippé : les Communautés de Communes n'ont plus transmis que tardivement des données pas toujours fiables sur les assiettes de redevance.

Afin d'éviter de telles dérives, le SMICTOM d'Alsace Centrale a mis en place un réseau de « relais terrain », interlocuteurs privilégiés du SMICTOM, au sein des collectivités. Ces relais terrain sont constitués du Maire, du/de la secrétaire de mairie et d'une « personne relais ». Ils ont pour rôle de faire remonter les interrogations des usagers et de faire passer les messages du SMICTOM auprès du public. Des réunions d'information sont organisées deux fois par an.

5. 3. UN MESSAGE PARFOIS DIFFICILE A FAIRE COMPRENDRE

La REOM est parfois apparue à certains élus comme difficile à faire comprendre. En effet, elle implique un effort supplémentaire de la part des usagers, sans qu'ils paient systématiquement moins cher au total. Le message selon lequel « la REOM permet non pas de diminuer les coûts, mais de contenir leur prochaine augmentation » peut s'avérer politiquement difficile à assumer.

La communication et le portage politique du projet sont à mettre directement en relation avec l'acceptation du projet par les usagers. Le manque de communication en amont peut devenir l'une des 1^{ères} causes de tension entre la Collectivité et les usagers. Un projet mal présenté ou mal défendu est peu susceptible d'emporter l'adhésion de la population.

a) Des réclamations...

Après les impayés, la gestion des réclamations est la 2^{ème} bête noire de la redevance. Parfois importantes en début de projet, elles ont toutefois tendance à se stabiliser dans le temps. Elles touchent principalement :

- des erreurs de facturation, qui diminuent avec l'amélioration de la qualité du fichier des redevables,
- le montant de la REOM, dans le cadre de réajustements annuels,
- des demandes d'information, qui reflètent une lacune au niveau de la communication.

A titre d'exemple, en 2004 (2^{ème} année de REOM classique), le SICTOM Loir et Sarthe a reçu 770 réclamations (i.e. moins de 5% des foyers) concernant :

- des erreurs matérielles à 47% ;
- l'augmentation de la REOM entre 2003 et 2004 à 27% ;
- des demandes d'explication sur la structure tarifaire à 14%.

Malgré ces chiffres, les élus se déclarent tout à fait satisfaits de la redevance.

A contrario, avec le même nombre de réclamations, la Communauté de Communes du Pays Châtillonnais déclare que la redevance est ingérable. Néanmoins, seul 0,5 ETP est dédié à la gestion de l'ensemble du dossier ce qui pourrait expliquer les difficultés rencontrées.

		Mise en place de la REOM	Réclamations
REOM au nbre d'habitants par foyer	Communauté de Communes du Rougier de Camares	2003	NC mais nombreuses la première année. 15% d'erreurs dans le fichier
	Communauté de Communes du Pays Châtillonnais	2003	800 en 2004 soit 3 pour 100 habitants
	SMC du Haut Val-de-Sèvres	2002 : TEOM 2003 : retour à la REOM	Le syndicat n'a pas en charge la perception de la REOM.
	SMICTOM d'Alsace Centrale	2003	CC de Sélestat : 70% des usagers
REOM incitative	SICTOM Loir et Sarthe	2004 (zone test)	770 en 2004, soit 1,6 pour 100 habitants
	Communauté de Communes de la Vallée de Kaysersberg	1997	NC
	SM de Montaignu-Rocheservière	2001	NC. Facturation sous traitée la 1ère année. Création d'une association d'opposition. Reprise en régie en 2002. <1% en 2004
	Ville de Besançon	1999	NC mais très nombreuses la 1ère année
	Communauté de Communes du Pays de Villefagnan	1997	NC
	Communauté de Communes de Ribeauvillé	2002	Faibles, mais constitution d'une association virulente opposée au projet

b) ...allant parfois jusqu'à une opposition au projet

La 1^{ère} année d'application du nouveau système est parfois marquée par une mise en cause du *principe* même de la REOM. Parmi les 10 Collectivités étudiées, 3 ont connu une farouche opposition – au moins au début – par une partie de leur population.

- 2 associations ont été créées :
 - o à la Communauté de Communes de Ribeuville : dans la phase amont, les campagnes de communication organisées par les services de la Collectivité s'appuyaient surtout sur des outils de presse écrite et se montraient peu efficaces. Devant les remous provoqués par l'association, les élus ont dû s'impliquer et descendre sur le terrain, ce qu'ils n'avaient jamais eu l'occasion de faire dans le cadre de la Communauté de Communes. Grâce à cette forte implication notamment, la redevance est aujourd'hui considérée comme un succès.
 - o au Syndicat Mixte de Montaigu-Rocheservière : lors de l'affichage de la nouvelle grille tarifaire, la 2^{ème} année de la REOM, une vague de protestation se fait entendre. Des réunions publiques sont organisées, ainsi que des passages du Syndicat dans chaque conseil municipal pour réexpliquer le projet afin que les élus se l'approprient. Une commission consultative est créée, qui intègre l'association de protestation née l'année précédente. Celle-ci se fera par la suite porteur du projet.
- 1 procès a eu lieu à la Communauté de Communes du Pays Châtillonnais : un usager mettait en cause le tarif appliqué à Châtillon-sur-Seine, identique aux autres communes tandis que la collecte y est 2 fois plus fréquente que sur le reste du territoire. Après une analyse des performances de collecte, il s'est avéré que le service à Châtillon coûtait moins cher que sur le reste du territoire, où l'habitat est beaucoup plus dispersé... La Collectivité a eu gain de cause au Tribunal Administratif. Remarquons que cette réaction extrême de la part d'un usager a eu lieu dans la Collectivité ayant le moins impliqué les usagers dans le projet.

c) La mise en place simultanée de la collecte sélective : frein ou facteur de réussite ?

Il est difficile d'évaluer la pertinence de mise en place de la collecte sélective en même temps que la redevance :

- La mise en place de la REOM dans le cadre d'un projet global de réorganisation de l'élimination des déchets permet de justifier les évolutions de tarifs. C'est le choix qu'a fait la Ville de Besançon : la REOM a été mise en place simultanément avec la collecte sélective. Le bilan est aujourd'hui positif. Toutefois, l'impact effectif de la REOM s'avère difficile à mesurer dans ce cadre.

C'est également le choix qu'a fait le SMICTOM d'Alsace Centrale : le projet global « SMICTOM 2007 » est notamment relatif au mode de financement, qui est un outil parmi d'autres. Ce projet étant en cours de préparation, nous ne disposons évidemment pas de retour d'expérience.

A contrario, au Syndicat Mixte de Montaigu-Rocheservière, les refus de tri restent élevés. Le démarrage concomitant de la collecte sélective et de la tarification incitative, brouillant le message du geste tri, y est identifié comme un des facteurs de ces faibles performances

- D'autres collectivités ont au contraire fait évoluer leur mode de financement sur un service stabilisé.

Plusieurs expériences pourraient illustrer cette vision. Le SICTOM Loir et Sarthe, par exemple, est un site pilote ADEME de longue date. La redevance a un impact immédiat sur les tonnages collectés (alors même qu'elle n'est pas en place...).

De même pour les Communautés de Communes de Ribeauvillé ou de la Vallée de Kaysersberg, où la collecte sélective a été mise en place avant la redevance, et où le bilan de la REOM est positif.

Nous ne sommes pas en mesure de trancher le débat. Il est possible qu'il n'y ait simplement pas de relation de causalité, et que la qualité du projet de REOM ne dépende pas de la simultanéité de sa mise en place avec celle de la collecte sélective.

6. 7 CONSEILS POUR METTRE EN PLACE UNE REOM INCITATIVE

6. 1. COMMUNIQUER AUPRES DE L'USAGER ET PORTER POLITIQUEMENT LE PROJET

a) Une communication nécessaire

La phase de communication fait partie intégrante du processus de mise en place de la redevance incitative. Elle peut prendre différentes formes non exclusives : réunions publiques, lettres d'information, articles dans la presse locale, création d'un magazine spécifique, etc.

Impliquer les usagers en amont peut assainir les relations avec la Collectivité, et leur faire jouer un rôle important dans la mise en œuvre du projet. L'évolution du nombre de réclamations, du niveau des impayés sont susceptibles d'en dépendre.

D'autre part, dans le système de redevance incitative, les usagers sont au cœur du système. Il faut donc communiquer pour leur faire comprendre le fonctionnement de la REOM. Les effets ciseaux relevés sur les tonnages sont la preuve que les usagers le comprennent rapidement !

Comme le montre le tableau suivant, les collectivités ayant récemment mis en place la REOM incitative semblent avoir tiré les leçons des expériences de leurs prédécesseurs et affectent des moyens conséquents à la communication : SICTOM Loir et Sarthe, Communauté de Communes de Ribeaupillé.

A contrario, lorsque la redevance n'est précédée d'aucune communication ; la réception de la 1^{ère} facture est une surprise pour tous les usagers. C'est le cas notamment de la Communauté de Communes du Pays Châtillonnais : après 3 ans, les réclamations sont toujours importantes – à tel point qu'un retour à la TEOM est envisagé très prochainement.

		Mise en place de la REOM	Nb d'habitants	Communication	Charges de Communication (hors soutien sociétés agréées)
REOM au nbre d'habitants par foyer	Communauté de Communes du Rougier de Camares	2003	2 850	Un courrier et réunions publiques	1,5 k€ en 2003 soit 0,5 €/hab 9 000 € en 2004, soit 3,1 €/hab
	Communauté de Communes du Pays Châtillonnais	2003	24 000	Faible : courrier d'information seulement	15 k€ en 2003, soit 0,6 €/hab 40 k€ en 2004, soit 1,7 €/hab
	SMC du Haut Val-de-Sèvres	2002 : TEOM 2003 : retour à la REOM	45 800	Le syndicat n'a pas en charge la perception de la REOM.	
	SMICTOM d'Alsace Centrale	2003	116 000	Le syndicat n'a pas en charge la perception de la REOM. Ses frais de communications sont relatifs à la collecte sélective	
REOM incitative	SICTOM Loir et Sarthe	2004 (zone test)	47 000	Importante	NC
	Communauté de Communes de la Vallée de Kaysersberg	1997	17 000	Création d'un magazine annuel	NC
	SM de Montaigu-Rocheservière	2001	39 000	Importante : Guides d'information, réunions publiques...	NC
	Ville de Besançon	1999	120 000	Insuffisante avant la création de la REOM (1999)	26 k€ en 2000, 31 k€ en 2001, soit environ 0,2-0,3 €/hab
	Communauté de Communes du Pays de Villefagnan	1997	3 250	NC	NC
	Communauté de Communes de Ribeauvillé	2002	18 000	10 réunions publiques	De 12 à 24 k€ de 2000 à 2004 soit de 0,7 à 1,3 €/hab

b) Un engagement politique indispensable

La communication doit refléter l'engagement politique des élus. Les élus de la Communauté de Communes du Rougier de Camares se sont ainsi impliqués dans la création du fichier et sa mise à jour, ils ont servi de relais auprès de la population pour faire passer le message communautaire. Cette forte implication est liée à la concertation réalisée en amont de la création de la Communauté de Communes (2 ans) et à la qualité du débat sur le projet communautaire.

A contrario, si les maires sont réticents au projet, celui-ci risque fort de ne pas aboutir. A la Communauté de Communes du Pays Châtillonnais, la redevance n'avait été adoptée qu'à 12 voix contre 11 (plus un vote blanc), le bilan après 3 ans y est relativement peu favorable.

La redevance est considérée par les élus comme pouvant constituer un support opportun de communication publique. Elle recouvre en effet quelques-uns des axes majeurs des politiques locales :

- en matière environnementale, l'application du principe pollueur-payeur,
- en matière d'expérimentation locale, la redevance constitue une innovation importante.

Les critères de communication et de portage politique du projet sont des conditions *sine qua non* de sa réussite, mais ne sont pas suffisants pour autant. Le projet était porté par le Président de la Communauté de Communes du Pays de Villefagnan, l'ensemble des élus adhéraient à la démarche, la REOM avait été adoptée à l'unanimité au Conseil Communautaire... mais 3 ans plus tard, un retour à la TEOM s'est révélé nécessaire.

6. 2. DONNER A L'USAGER LES MOYENS DU TRI

La mise en place de la REOM est l'occasion de refondre le système de collecte. Puisqu'un effort supplémentaire est demandé aux usagers, il peut en effet être pertinent de revisiter les moyens mis à leur disposition pour trier les déchets :

- sur la collecte sélective : la collecte en porte-à-porte permet de mieux responsabiliser les usagers et, par l'action des conseillers du tri, de limiter les taux de refus. Les performances du PAP par rapport au PAV sont par ailleurs meilleures. Toutefois, en milieu rural, un bilan économique est nécessaire avant d'opter pour ce mode de collecte dans la mesure où les tournées sont nettement rallongées et où, pour les usagers, le critère financier de la REOM ne s'applique pas. Si la Collectivité opte pour le PAV, une densification des points d'apport volontaire doit être réalisée avant la mise en place de la REOM incitative pour anticiper les évolutions de tonnages.
- sur la collecte des déchets verts : le compostage individuel est souvent encouragé (par la vente de composteurs individuels notamment) ce qui est facilité par le profil rural des Collectivités observées. Les déchets verts peuvent également être accueillis en déchèteries. Au total, 7 collectivités ont mis en place une politique spécifique aux déchets verts.

- sur les déchèteries : elles sont mises en place avant la REOM, pendant son instauration, ou après, et constituent des moyens efficaces pour donner aux usagers les moyens de trier ou pour récompenser le geste tri en l'encourageant.

Bien d'autres moyens encore peuvent être mis à disposition des usagers pour améliorer leur geste tri. Par exemple, au SICTOM Loir et Sarthe, une collecte spécifique a même été mise en place pour certains gros producteurs de fraction fermentescible d'ordures ménagères (métiers de bouche).

6. 3. METTRE LES CONTRATS EN COHERENCE AVEC LE PROJET

La mise en place de la REOM a parfois été synchronisée avec le marché de collecte, le nouveau système (ou le test du nouveau système) étant mis en adéquation avec le renouvellement du marché.

Cette règle est particulièrement importante dans le cas des redevances incitatives nécessitant des investissements matériels (puces électroniques). Au Syndicat Mixte de Montaignu-Rocheservière, par exemple, le renouvellement du marché de collecte crée l'occasion de mettre en place la collecte sélective des emballages ménagers en porte-à-porte et d'harmoniser la dotation de bacs sur son territoire.

A la Communauté de Communes de Ribeaupillé, de même, le prestataire de collecte doit être très impliqué lors de la mise en place de la REOM par pesée embarquée ; c'est donc au cours du renouvellement du marché que le projet se met en place.

De même, le SICTOM Loir et Sarthe profitera du renouvellement de son marché de collecte pour décider ou non de la généralisation de la REOM. Le système actuel de rémunération du prestataire (forfait par habitant pour les OM, prix à la tonne pour la collecte sélective) est en effet inadapté à un mode de financement incitatif.

6. 4. TRAVAILLER AVEC LES TRESORERIES

Un processus important dans le système de redevance réside dans la gestion de la facturation. Travailler en étroite collaboration avec les Trésoreries peut permettre de limiter les impayés.

D'après les expériences observées et contrairement aux *a priori*, les relations sont toujours excellentes entre la Collectivité et la Trésorerie. Parfois même, comme à la Communauté de Communes du Pays de Villefagnan, la Trésorerie se fait moteur du projet : elle peut soutenir, voire inciter les Collectivités dans leur démarche.

En général, elle prend en charge :

- l'affranchissement,
- l'envoi des factures,
- la gestion des rappels et des contentieux.

6. 5. BIEN PREPARER LE FICHIER DES REDEVABLES

L'étape de constitution du fichier des redevables est souvent identifiée comme la plus difficile. C'est la raison pour laquelle les territoires observés ont en général un historique marqué par la REOM, puisqu'ils bénéficient de fichiers en partie constitués.

Différentes données sources sont utilisées par les Collectivités pour la constitution de ce fichier :

- la connaissance de leur territoire par les communes, qui est d'autant plus aisée que la commune est petite (proximité des usagers) ;
- le recours aux usagers eux-mêmes : à la Communauté de Communes de la Vallée de Kaysersberg, une enquête de conteneurisation par questionnaires a eu lieu auprès de tous les habitants ;
- la connaissance du prestataire de collecte, notamment quand le système de financement choisit requiert un fichier des bacs ou l'installation de puces électroniques (cas de la Communauté de Communes de Ribeaupillé, du SICTOM Loir et Sarthe ou du Syndicat Mixte de Montaigu-Rocheservière, dont le prestataire a été fortement impliqué) ;
- les fichiers de la Direction Générale des Impôts, quand elle accepte (illégalement mais au bonheur des Collectivités) de les transmettre – les élus et services ont parfois exprimé de lourds regrets quant à la loi sur la liberté informatique à ce titre ;

- le fichier des eaux, mais il est peu adapté à l'utilisation voulue (doublons ou abonnés pour des compteurs non liés à des logements, tels que des compteurs d'arrosages,...) ;
- etc.

Quels que soient les documents sources utilisés, la connaissance du territoire et des administrés constitue un élément fondamental de la qualité du fichier.

		Mise en place de la REOM	Données sources pour la création du fichier des redevables
REOM au nbre d'habitants par foyer	Communauté de Communes du Rougier de Camares	2003 à l'habitant	collaboration des mairies fichier eau potable fichier taxe d'habitation
	Communauté de Communes du Pays Châtillonnais	2003 à l'habitant	fichier de dotation des bacs collaboration des mairies
	SMC du Haut Val-de-Sèvres	2002 : TEOM 2003 : retour à la REOM à l'habitant	fichier géré par les collectivités membres
	SMICTOM d'Alsace Centrale	2003 à l'habitant	fichier géré par les collectivités membres
REOM incitative	SICTOM Loir et Sarthe	2004 (zone test) nb de levées	fichier eau potable pages jaunes collaboration des mairies fichier taxe d'habitation
	Communauté de Communes de la Vallée de Kaysersberg	1997 au volume	enquête de dotation auprès des habitants
	SM de Montaigu-Rocheservière	2001 volume et nb de levées	fichier de dotation des bacs collaboration du prestataire de collecte
	Ville de Besançon	1999 volume et fréquence	contrat de location des bacs
	Communauté de Communes du Pays de Villefagnan	2001 sac payant	NC
	Communauté de Communes de Ribeauvillé	2002 pesée embarquée	collaboration des mairies fichier de dotation des bacs

NB : pour toutes les Collectivités ci-dessus, sauf pour Besançon, la REOM préexistait au moins sur une partie du territoire. Les Collectivités ont donc pu s'appuyer également sur les fichiers existants.

6. 6. SE DOTER DES MOYENS HUMAINS DE GESTION DE LA REOM

La mise en place de la REOM en elle-même nécessite un travail important. Afin de réaliser ce travail dans de bonnes conditions, il importe d'y affecter un personnel spécifique.

De même pour la gestion de la REOM par la suite : la mise à disposition de personnel *ad hoc* pour sa gestion et le suivi des usagers (mise à jour du fichier, accueil, réclamations, etc.) est indispensable à la réussite du projet.

6. 7. BIEN DIMENSIONNER LA REOM

Les tarifs sont au cœur du dispositif incitatif. Or, le type de structure tarifaire doit correspondre à l'organisation du service en place. La préparation au passage à la REOM peut comporter de nombreuses études :

- impact économique,
- dimensionnement de la redevance,
- analyse de la structure des charges de la Collectivité,
- ...

a) Maintenir une partie fixe substantielle

La proportion moyenne observée entre la partie fixe et la partie variable de la redevance est respectivement de 2/3 et 1/3. Cette décomposition permet à la Collectivité d'assurer un minimum de recettes tout en laissant une marge de manœuvre aux usagers comprise comme un « retour sur investissement » de leurs efforts.

Cette disposition permet :

- de mieux sécuriser le budget,
- de mieux traduire la structure des coûts,
- de limiter les effets pervers d'un « excès » de tri...

b) Eviter les cycles haussiers

Il est nécessaire d'anticiper les évolutions d'assiette afin de fixer, dès la mise en place de la redevance, un prix traduisant au mieux les coûts. (Voir à ce sujet le bilan économique).

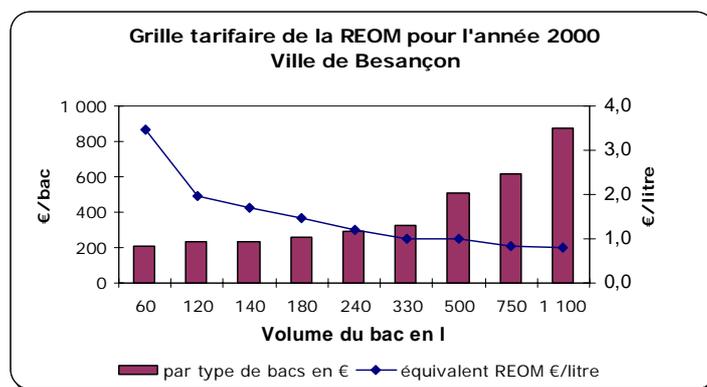
Une étude de dimensionnement de la REOM appuyée sur une étude de la structure des charges de la Collectivité peut s'avérer très utile, et permet d'éviter les cycles haussiers ou les réajustements. Au Syndicat Mixte de Montaigu-Rocheservière, une REOM sous-dimensionnée entraînait un déficit chronique. Le vote du doublement de la partie fixe, qui reflétait plus la réalité des charges du Syndicat, a engendré une nouvelle vague de protestations. Il a toutefois permis de dégager un excédent aujourd'hui relativement important.

De même, une analyse de la structure des charges avait été réalisée à la Communauté de Communes de la Vallée de Kaysersberg avant la mise en place de la redevance. Depuis, les tarifs évoluent uniquement en fonction du « coût de la vie ». Dans cette logique, l'équilibre budgétaire de la Communauté a failli être mis en péril : la sur-estimation par les habitants de leur production d'OM (non prise en compte de l'effet incitatif de la redevance lors de l'enquête de conteneurisation) a conduit à une relative inadaptation des tarifs à la réalité du service. Mais la baisse du taux de TVA en 2002 lui a permis d'éviter cet écueil et de conserver le même mode de tarification.

c) Anticiper les transferts de charges entre usagers et contribuables

Outre les analyses des charges de la Collectivité, le dimensionnement de la REOM doit s'appuyer sur une anticipation des transferts de charges entre les usagers et les contribuables. Une étude d'impact sur la facture des usagers permet d'affiner la structure de la REOM pour favoriser ou non certains types d'usagers.

La Ville de Besançon avait ainsi étudié la possibilité de mettre en place une redevance directement proportionnelle au volume du bac. Elle n'a pas retenu cette possibilité et a choisi une grille tarifaire forfaitaire par type de bacs. Comme le montre le graphique ci-dessous, la REOM équivalente en €/litre est nettement dégressive.



La Collectivité a ainsi souhaité favoriser les conteneurs de grande capacité pour compenser partiellement le caractère moins redistributif de la REOM.

Dans le cadre de redevance au nombre d'habitants par foyer, la définition des classes de redevables constitue l'élément clé dont dispose la Collectivité pour contrôler ce transfert de charges.

ANNEXE 1. FICHES SYNTHETIQUES PAR COLLECTIVITE

Communauté de Communes du Pays de Villefagnan

Territoire

Département Charente

16 communes de 100 à 450 habitants

Population : 3.250 habitants, 1.580 foyers

Historique

Organisation du service

1996 : Création de la Communauté de Communes du Pays de Villefagnan (CCPV)

1999 : transfert de la compétence traitement au SVDM de Charente

2001 : mise en place de la collecte sélective, effectuée par le SVDM (qui exploite également la nouvelle déchèterie). La collecte des OM est toujours effectuée par la CCPV

2003 : transfert de la compétence collecte au SVDM

Modes de financement

1996 : financement par le budget général

1997 : mise en place de la REOM au nombre de personnes par foyer

2000 : étude et définition de la REOM au sac payant – période d'essai au second semestre

2001 : mise en place de la REOM au sac payant

2002 : face au déficit du budget, augmentation de la partie fixe de la REOM

2003 : nouvelle augmentation de la partie fixe

2004 : retour à la TEOM

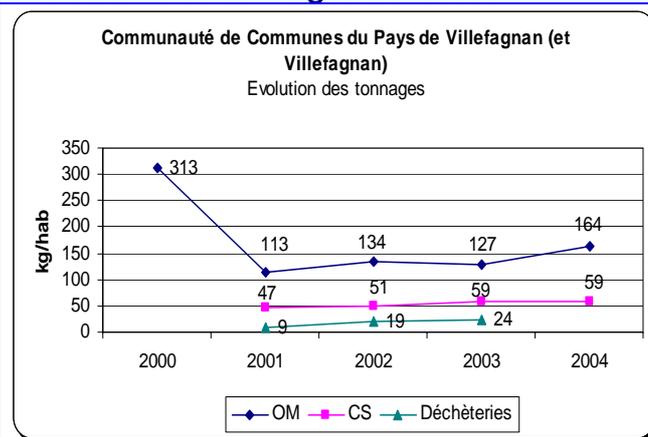
Faits marquants de l'expérience

- Baisse importante des tonnages totaux
- Non acceptation de la REOM par les usagers
- Déficit budgétaire chronique

Facteurs clés du changement de mode de financement

- Création de la Communauté de Communes ;
- Très forte volonté politique

Evolution des tonnages collectés



Communauté de Communes de Ribeauvillé

Territoire

Département Haut Rhin
 16 communes de 350 à 5.100 habitants
 Population : 18.000 habitants, 7.500 foyers

Historique

Organisation du service	Modes de financement
<p>1992 : mise en place de la collecte sélective du verre</p> <p>1993 : mise en place de la collecte sélective des papiers et cartons</p> <p>1995 : mise en place de la collecte sélective des plastiques</p> <p>1996 : création de la Communauté de Communes de Ribeauvillé</p> <p>1997 : mise en place de la collecte sélective des déchets verts</p> <p>1999 : renouvellement du marché de collecte des OM ; le nouveau prestataire est largement impliqué dans le projet de pesée embarquée</p> <p>2004 : ouverture de deux déchèteries</p>	<p>1996 : financement par la TEOM</p> <p>1999 : expérimentation de la pesée embarquée sur deux communes et mise en place de la redevance spéciale au poids pour les producteurs de 240 l et plus</p> <p>2000 : décision de la généralisation de la pesée embarquée</p> <p>2002 : mise en place de la REOM par pesée embarquée</p>

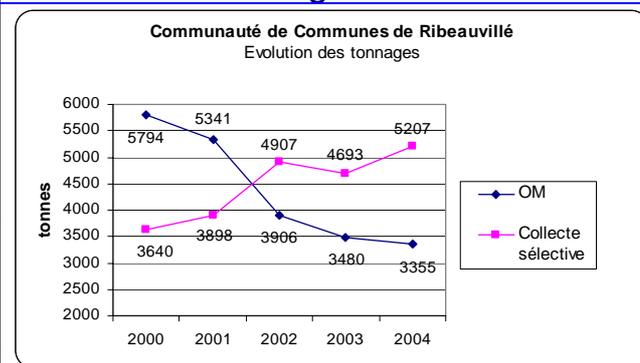
Faits marquants de l'expérience

- Préparation longue du projet
- Participation du prestataire
- Effet ciseau sur les tonnages et les charges entre les ordures ménagères et la collecte sélective
- Portage politique tardif mais important suite à la création d'une association

Facteurs clés du changement de mode de financement

- Création de la Communauté de Communes ;
- Comparaison des coûts de gestion TEOM/REOM ;
- Forte volonté politique

Evolution des tonnages collectés



Communauté de Communes du Rougier de Camares

Territoire

Département Aveyron
 9 communes de 66 à 1 040 habitants
 Population : 2 850 habitants, 1 880 foyers

Historique

Organisation du service	Modes de financement
<p>2002 : dissolution du SICTOM de la Région de Camares et création de la Communauté de Communes</p> <p>2003 : 1^{ère} année d'exercice effectif de la compétence collecte OM – adhésion au SYDOM de l'Aveyron pour la compétence traitement</p> <p>2003 :</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Fermeture de l'incinérateur communautaire ▪ Réorganisation des tournées de collecte ▪ Mise en place de la collecte sélective des emballages 	<p>2002 : plusieurs modes de financement coexistent sur les communes (TEOM / REOM)</p> <p>2003 : CCRC met en place un mode de financement unique (REOM par foyer)</p> <p>2004 : diminution du montant de la REOM de 10%</p>

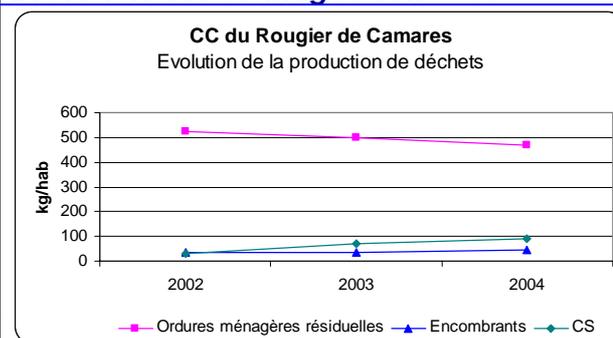
Faits marquants de l'expérience

- REOM consensuelle et simple à gérer
- Concomitance de la création de la REOM avec d'autres événements majeurs sur le service ayant permis une bonne acceptation du projet par la population
- Forte implication des élus

Facteurs clés du changement de mode de financement

- Création de la Communauté de Communes ;
- Volonté d'amélioration globale du service ;
- Délais légaux d'adoption du mode de financement

Evolution des tonnages collectés



Communauté de Communes de la Vallée de Kaysersberg

Territoire

Département Haut Rhin
 10 communes de 760 à 3 550 habitants
 Population : 17 000 habitants, 6 250 foyers

Historique

Organisation du service	Modes de financement
<p>1995 : 1^{ère} opération de vente de composteurs individuels par le SIVOM</p> <p>1996 :</p> <ul style="list-style-type: none"> - transformation du SIVOM en Communauté de Communes à 9 communes - 2^{ème} opération de vente de composteurs individuels - Densification des points d'apport volontaire et travaux d'harmonisation du réseau de déchèteries <p>1997 : la Communauté de Communes de la Vallée de Kaysersberg est rejointe par 1 commune (10 au total)</p> <p>Ouverture de 2 nouvelles déchèteries</p> <p>Suppression de la collecte PAP des encombrants et des ferrailles (nouvellement collectés en déchèteries)</p> <p>2000 : adoption du barème C d'Eco-Emballages</p> <p>2004 : enquête de satisfaction auprès des usagers du service</p>	<p>1996 :</p> <ul style="list-style-type: none"> - 5 communes sont à la TEOM, 5 à la REOM non incitative - Etudes de dimensionnement et d'impact de la REOM <p>1997 : mise en place de la REOM au volume du bac</p>

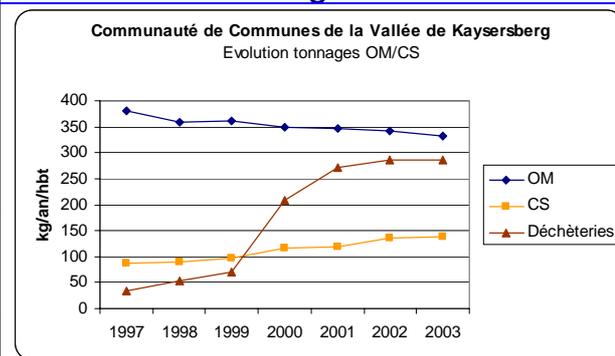
Faits marquants de l'expérience

- Insertion de la REOM dans un projet global de modernisation du service
- Stabilité des tarifs
- Grande implication de la population dans le projet
- Effet ciseau sur les tonnages et stabilité du budget

Facteurs clés du changement de mode de financement

- Création de la Communauté de Communes ;
- Projet global d'amélioration du tri ;
- Territoire historiquement marqué par la REOM ;
- Forte volonté politique

Evolution des tonnages collectés



Communauté de Communes du Pays Châtillonnais

Territoire

Département Côte d'Or

113 communes de 13 à 6.750 habitants

Population : 24.000 habitants, 12.700 foyers

Historique

Organisation du service

1979 : création du Syndicat de Pays pour la construction d'un incinérateur

2000 : création du Syndicat Mixte de Haute Côte d'Or pour le traitement

2002 : mise en place de la collecte sélective

2004 : transformation du Syndicat de Pays en Communauté de Communes

Modes de financement

Financement par les communes (TEOM, REOM à l'habitant, budget général)

2001 : adoption de la TEOM

2003 : mise en place de la REOM à l'habitant

2006 : possible retour à la TEOM

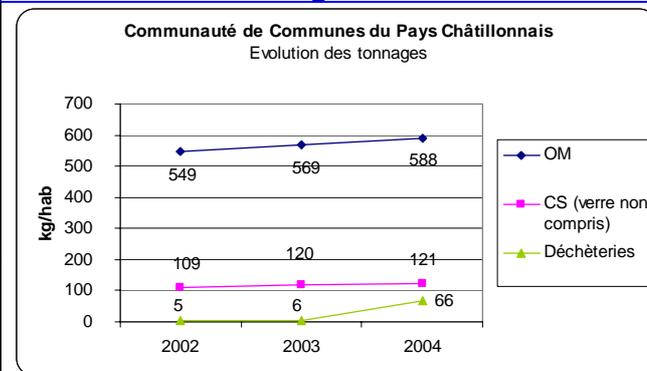
Faits marquants de l'expérience

- Absence de communication auprès des usagers
- REOM mise en place dans l'urgence
- Absence d'études de dimensionnement de la REOM
- REOM mal vécue par les usagers et par les services techniques de la Collectivité (lourdeur de gestion)

Facteurs clés du changement de mode de financement

- « Justice » de la REOM
- Forte volonté politique
- Territoire historiquement marqué par la REOM ;

Evolution des tonnages collectés



Ville de Besançon

Territoire

Département Doubs
 Population : 120 000 habitants environ. 55 000 foyers dont 82% en immeubles collectifs

Historique

Organisation du service	Modes de financement
<p>1976 : Conteneurisation du service de collecte des ordures ménagères.</p> <p>1997 : réflexions sur le transfert de l'usine d'incinération au District devenu par la suite Communauté d'Agglomération</p> <p>1998 : transfert de la compétence traitement à la Communauté d'Agglomération du Grand Besançon qui elle-même adhère au SYBERT et lui transfère la compétence « traitement des déchets et déchetteries »</p> <p>Novembre 1999 : première tranche de collecte sélective</p> <p>1999 : La ville de Besançon lance les travaux de modernisation de son usine d'incinération (mise à niveau ligne 3, construction ligne 4)</p> <p>2002 : mise en route de la quatrième ligne de l'usine d'incinération – Arrêt définitif des lignes 1 et 2</p> <p>1^{er} janvier 2004 : transfert de l'usine d'incinération au SYBERT</p> <p>2005 : fin de la mise en place de la Collecte Sélective</p>	<p>1976 : Le service est financé par la TEOM (depuis les années.....).</p> <p>1979 : création d'une redevance spéciale.</p> <p>1997 : début des réflexions sur le choix du mode de financement.</p> <p>1998 : décision du passage à la REOM</p> <p>1^{er} janvier 1999 : institution et perception de la REOM assise sur la taille du bac et la fréquence de collecte</p> <p>Financement de ces travaux par l'emprunt dans le cadre du budget annexe déchets</p> <p>Avec transfert des charges d'emprunt</p>

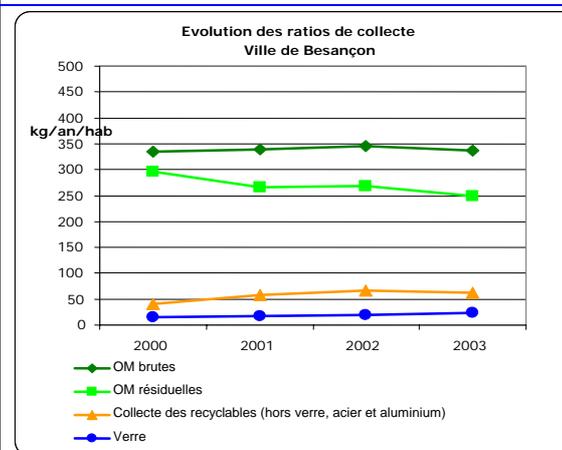
Facteurs clés du changement de mode de financement

- Fichier des redevables préexistants ;
- Redevance Spéciale existante depuis 1979 ;
- TEOM bénéficiaire ;
- Besoins de transparence comptable pour la modernisation de l'UIOM

Facteurs clés du changement de mode de financement

- Fichier des redevables préexistants ;
- Redevance Spéciale existante depuis 1979 ;
- TEOM bénéficiaire ;
- Besoins de transparence comptable pour la modernisation de l'UIOM

Evolution des tonnages collectés



SICTOM Loir et Sarthe

Territoire

Département Maine et Loire
 5 communautés de communes et 1 commune, de 216 à 3 876 habitants
 Population : 45 250 habitants, 16 589 foyers

Historique

Organisation du service	Modes de financement
<p>1978 : création du SICTOM qui prend les compétences collecte et traitement</p> <p>1980 : collecte sélective du verre et des plastiques en mélange</p> <p>1994 : site pilote pour la collecte sélective (apport volontaire en 4 flux) : Tri Eco Anjou</p> <p>2002 : adoption de l'opération « Puissance Tri »</p> <p>2003 : incitation au compostage individuel sur deux communes membres</p> <p>2004 : ouverture de l'usine d'incinération de Lasse sous maîtrise d'ouvrage du SIVERT</p>	<p>1978 : financement au choix des communes membres</p> <p>2001 : initiation des réflexions sur le mode de financement</p> <p>2003 : institution d'une redevance assise sur le nombre de personnes par foyer perçue par les EPCI à fiscalité propre (part fixe + part variable) et création d'une redevance spécifique pour les professionnels</p> <p>2004 : sites pilotes Puissance tri vers la mise en place d'une comptabilisation du nombre de présentation des bacs OM</p> <p>Objectif 2006 : mise en place d'une redevance incitative au tri, assise sur le nombre de levées et la dotation de bacs</p>

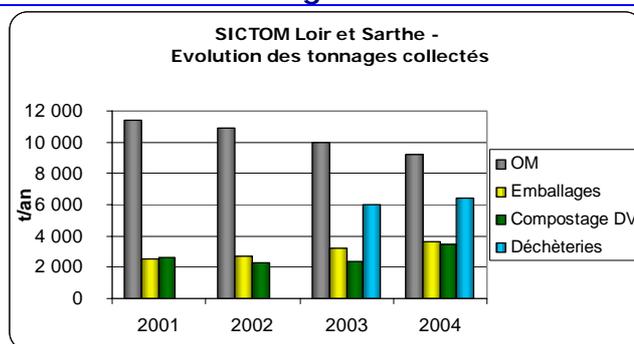
Faits marquants de l'expérience

- REOM classique comme étape vers une redevance incitative (test en cours)
- Insertion du projet dans un projet global d'optimisation du service (opération « puissance tri »)
- Effet incitatif avant la mise en place de la nouvelle facturation
- Implication de la population, des élus et des services de la collectivité

Facteurs clés du changement de mode de financement

- Très forte volonté politique
- Historique marqué par la REOM et par des expériences innovantes (site pilote, etc.)
- Calcul TEOM/REOM favorable

Evolution des tonnages collectés



SMICTOM d'Alsace Centrale

Territoire

Département

Bas Rhin

9 Communautés de Communes, de 200 à 17.000 habitants
Population : environ 116.000 habitants

Historique

Organisation du service	Modes de financement
<p>1974 : création du SICTOM de Sélestat et Environs et construction du CET</p> <p>1986 : mise en régie du service</p> <p>1992 : construction d'une unité de tri/compostage, et début de la construction du réseau de déchèteries</p> <p>1994 : mise en place de la collecte sélective et mise en service de l'unité de tri/compostage</p> <p>2001 : réduction de l'enfouissement de 60.000 t à 15.000 t et début de l'incinération</p> <p>2002 : démission du Président</p> <p>2003 : transformation du SICTOM en SMICTOM</p> <p>2004 : début du projet « SMICTOM 2007 » et étude sur l'harmonisation de la tarification (diagnostic)</p>	<p>1974 : 2/3 des 89 communes sont à la REOM à l'habitant</p> <p>2001 : augmentation importante de la participation des communes (15%)</p> <p>2002 : 2e augmentation importante de la participation des communes (47%)</p> <p>2003 : 8/9 des Communautés de Communes sont en REOM à l'habitant, la 9^e est en TEOM</p> <p>2004 : la 9^e Communauté de Communes passe à la REOM à l'habitant</p>

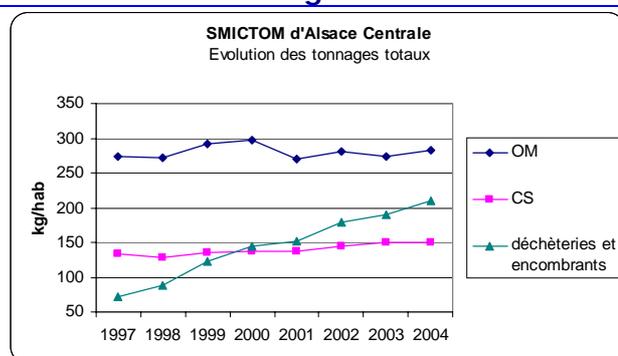
Faits marquants de l'expérience

- Tarifs différenciés et inadaptation de la participation des communes
- Injustice du système actuel
- Taux de refus très importants
- Projet global de rationalisation du service (« SMICTOM 2007 »)

Facteurs clés du changement de mode de financement

- Projet d'harmonisation du mode de financement dans un projet global d'optimisation du service
- Souci de prendre en main la gestion financière du service et de la simplifier
- Territoire historiquement marqué par la redevance classique

Evolution des tonnages collectés



Syndicat Mixte à la Carte (SMC) du Haut Val de Sèvre et Sud Gâtine

Territoire

Département Deux Sèvre
 53 communes de 70 à 6 500 habitants
 Population : 45 800 habitants, 18 700 foyers

Historique

Organisation du service	Modes de financement
<p>1985 : création du SMC</p> <p>1991 : plate-forme de compostage</p> <p>1994 : Implantation des premières déchèteries</p> <p>1995 : Mise en place de la collecte sélective</p> <p>1997 : construction d'un centre de tri</p> <p>2001 : Départ du SICTOM du Haut Pié Blanc, recours accru à un prestataire de service pour la mise en décharge</p>	<p>1985 : Financement par une REOM "classique" assise sur le nombre de personnes par foyer, sans partie fixe</p> <p>1998 : mise en place d'une redevance spécifique pour les professionnels</p> <p>2002 : passage à la TEOM</p> <p>2003 : retour à la REOM</p>

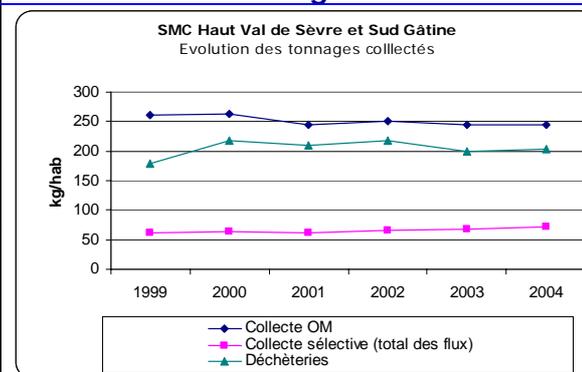
Faits marquants de l'expérience

- Difficulté des relations entre le Syndicat et les Communautés de Communes membres
- Ecart importants entre les usagers du service (structure tarifaire)

Facteurs clés du changement de mode de financement

- Déséquilibres budgétaires ;
- Coûts TEOM/REOM favorables ;
- Territoire marqué par la REOM (TEOM considérée comme inadaptée)

Evolution des tonnages collectés



Syndicat Mixte Montaigu-Rocheservière

Territoire

Département Vendée
 17 communes
 Population : 39.000 habitants, 16.000 foyers

Historique

Organisation du service	Modes de financement
<p>1999 : mise en place de la collecte sélective et renouvellement du parc de conteneurs (mise en place d'une puce électronique)</p> <p>2000 : étude des taux de présentation des bacs pour la fixation des tarifs 2001 et construction du fichier des abonnés</p> <p>2002 : prise en charge par le syndicat du fichier des usagers, de la facturation et de la livraison des conteneurs</p> <p>2003 : diminution de la fréquence de collecte des OM (passage de C1 à C0,5)</p>	<p>1999 : 16 communes facturent à la REOM au nombre d'habitants par foyer, 1 commune utilise son budget général</p> <p>2001 : tarification de la REOM au volume du bac et au nombre de levées – facturation par le prestataire de collecte</p> <p>2002 : doublement de la partie fixe de la REOM – facturation par le SMMR</p>

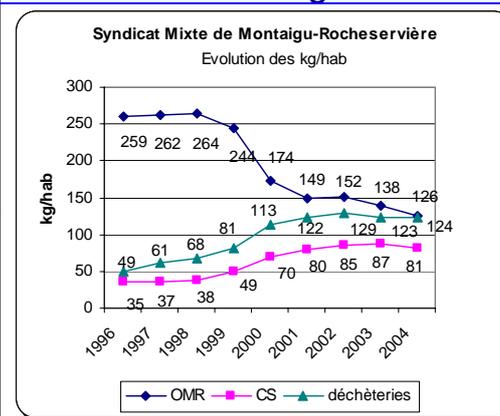
Faits marquants de l'expérience

- Année de mise en place difficile : nombreuses réclamations, fichier non géré par la collectivité, budget déficitaire
- Puis baisse de la fréquence de collecte suite à la baisse des tonnages, rationalisation des coûts et retour à l'équilibre budgétaire

Facteurs clés du changement de mode de financement

- Territoire en REOM classique auparavant (fichiers existants)
- Volonté de prendre en main la gestion financière du service

Evolution des tonnages collectés



ANNEXE 2. GUIDE D'ENTRETIEN

SOURCES POTENTIELLES D'INFORMATION

EN PREPARATION DE LA VISITE DE SERVICE PUBLIC 2000 LES XX ET XX/XX/200X

Dans la mesure du possible, les documents transmis devront remonter deux ans avant la mise en place de la REOM et présenter l'historique complet du service depuis sa mise en place.

□ Les compétences exercées (statuts...) et leur évolution avant/après le passage de la TEOM à la REOM.

□ Informations générales sur le territoire

- population concernée, évolution avant/après le passage de la TEOM à la REOM (préciser : par croissance démographique ou par extension du périmètre du service),
- caractéristiques du milieu et de l'habitat (rural/urbain, densité du bâti, % de la population en habitat vertical),
- particularités intéressant le service d'élimination des OM (importance des DIB, saisonnalité, tourisme...).
- Nombre d'artisans-commerçants. Le cas échéant, nombre de gros producteurs identifiés sur le territoire.

□ Contrats et conventions échues et en cours + avenants :

- convention avec les sociétés agréées (Eco-Emballages, Adelphe),
- contrats de prestations de service pour la collecte, la location ou l'entretien de bacs, le tri, le traitement,...
- conventions entre communes ou structures intercommunales le cas échéant.

□ Tout document de synthèse sur l'organisation du service (avant et après le passage) :

- bilan des tonnages collectés par type de déchets,
- rapports annuels techniques et financiers des prestataires,
- rapports d'activités,
- rapports sur le prix et la qualité du service,
- études internes le cas échéant,...

□ Tout document sur les charges du service permettant de détailler les coûts de collecte, transport, tri, traitement, compostage, déchèteries avant et après le passage à la REOM.

- comptes d'exploitation,
- budgets,
- comptabilité analytique,
- historique des investissements réalisés (cf état de la dette et immobilisations),

- audits financiers, ou toute étude sur les coûts du service.

□ Tout document sur les recettes du service.

- montants de TEOM et Redevance Spéciale le cas échéant perçues sur les deux années précédant le changement de mode de financement, montants des contributions du budget général ;
- Bases fiscales et taux de TEOM appliqués ;
- Délibérations relatives aux modes de financement ;
- Montants annuels de REOM depuis sa mise en place ;
- Grilles tarifaires détaillées pour toutes catégories d'usagers ;
- Evolutions des soutiens des sociétés agréées et des recettes de ventes de matériaux.

GUIDE D'ENTRETIEN

Ce guide vous est transmis à titre informatif. Il n'est pas impératif de le remplir avant la visite de Service Public 2000.

1. Historique rapide du service

Quelles ont été les principales étapes ayant abouti à l'organisation actuelle ? Quelle a été l'évolution des compétences (transferts, élargissement du périmètre,...) ? A quelle date la REOM a-t-elle été mise en place ? A-t-elle été créée en plusieurs étapes (ex : REOM au nombre de personnes par foyer puis à la quantité) ? Y a-t-il eu des allers-retours entre TEOM et REOM (par exemple : TEOM→REOM→TEOM→REOM...) ?

Quelle est la grille tarifaire actuelle de la REOM ?

Quels sont les modes de gestion du service (régie, marchés publics,...) ? Quelles sont les prises d'effet des contrats et leurs échéances ? S'il y a plusieurs prestataires, précisez leurs compétences respectives.

Quels sont les facteurs ayant motivé le changement de mode de tarification (audit financier, volonté politique nouvelle, mouvement de modernisation des services,...) Notamment, les réflexions sur le mode de financement du service ont-elles été liées à une nouvelle équipe ?

Avez-vous d'autres remarques à formuler ?

2. Diagnostic territorial

Nombre de communes dans le cadre intercommunal ? Nombre d'habitants ? Nombre de foyers, dont foyers en habitat collectif ?

Evolution démographique sur les 10 dernières années.

Quel est le type du milieu (rural/urbain,...) ?

Quel est le périmètre de compétence de l'autorité intercommunale, et dans quelle mesure a-t-il évolué?

Une saisonnalité est-elle décelable sur le territoire ?

Avez-vous d'autres remarques à formuler ?

3. Etat des lieux du service rendu

	Avant	Période de transition	Après	Projets d'évolution
Collecte des OM Fréquences de passage PAP/points de regroupements Conteneurisation Tonnages collectés Mode de gestion Taux de présentation des bacs Caractéristiques des tournées				
Collecte sélective Fréquences de passage PAP/points de regroupements Flux collectés, séparément ou en mélange Conteneurisation Tonnages collectés par flux Mode de gestion Taux de présentation des bacs Caractéristiques des tournées Incitation au compostage individuel ? Collecte sélective de la				

<p>FFOM ?</p> <p>Collecte particulière des déchets verts ?</p>				
<p>Déchèteries</p> <p>Nombre de déchèteries</p> <p>Dates de création</p> <p>Déchets collectés</p> <p>Conditions d'ouverture aux professionnels</p> <p>Tonnages collectés par type</p> <p>Mode de gestion</p>				
<p>DIB</p> <p>Existence de collectes spécifiques ?</p> <p>Evaluation du tonnage de DIB collectés ?</p> <p>Existence d'une RS ?</p>				
<p>Traitement</p> <p>Adhésion à un syndicat de traitement/ compétence propre</p> <p>Montant de la participation syndicale, le cas échéant</p>				
<p>Tri</p> <p>Nom du centre de tri.</p> <p>Maîtrise d'ouvrage publique ou privée</p> <p>Capacité/ capacité résiduelle</p> <p>Taux de refus et son évolution avant/après</p>				

Tonnages triés Coût à la tonne				
Compostage : Nom du centre Maîtrise d'ouvrage publique ou privée Capacité/ capacité résiduelle Tonnages compostés Coût à la tonne				
CSDU Nom du centre, département Maîtrise d'ouvrage publique ou privée Capacité/ capacité résiduelle Tonnages mis en CSDU Coût unitaire du traitement Investissements de réhabilitation et de mise aux normes				
UIOM Nom du site Maîtrise d'ouvrage publique ou privée Capacité/ capacité résiduelle Tonnages incinérés Coût unitaire du traitement Investissements de mise aux normes				

4. La TEOM

Quels étaient les usagers exonérés de TEOM ?

Quels usagers sont concernés par la REOM qui ne l'étaient pas par la TEOM (et inversement) ?

5. Structure tarifaire de la REOM

La structure tarifaire a-t-elle évolué depuis la mise en place de la REOM ? Quel est l'historique des tarifs (délibérations) ?

- Classes de redevables – Prise en compte des professionnels et des administrations –
- Existence et montant de la partie fixe –
- Existence, assiette et montant de la part variable –

La proportion entre la part fixe et la part variable reflète-t-elle la structure des coûts ?

Avez-vous d'autres remarques à formuler ?

6. La démarche préalable au changement de mode de financement

Comment se sont déroulées les délibérations de l'Assemblée Délibérante ? Le cas échéant, quelles ont été les réactions des collectivités membres au projet ?

Des études préalables ont-elles été réalisées ? Si oui, par qui ? Quels sujets ont été étudiés ? L'impact sur la facture des usagers a-t-il été quantifié, notamment par type d'usagers ? Quelles ont été les alternatives envisagées ? Quelles conclusions ont été présentées ? Quel critère a principalement motivé la prise de décision ? Des études et/ou enquêtes sur l'acceptabilité de cette décision ont-elles été réalisées ?

Avez-vous d'autres remarques à formuler ?

7. Organisation de la transition

Des avenants aux contrats existent-ils ? De nouveaux marchés ont-ils été passés ? Avez-vous particulièrement adapté le cadre contractuel à la REOM ?

La création du fichier des redevables a-t-elle été réalisée en interne ? Combien d'agents ont-ils été impliqués ? Sur quelle durée ? Quelles sont les principales difficultés rencontrées ? Des collectivités membres ont-elles été impliquées ?

Avez-vous d'autres remarques à formuler ?

8. Facturation et mise à jour du fichier des redevables

Réalisation des différentes tâches ci-dessous :

- Par la collectivité ?
 - En interne ?
 - En sous-traitance ?
- Par la Trésorerie ?
 1. Edition des factures – Achat d'un logiciel, le cas échéant –
 2. Mise sous pli – Achat des enveloppes –
 3. Affranchissement –
 4. Recouvrement en première demande et recouvrement contentieux –

Combien d'agents sont impliqués dans la gestion de la facturation ? Et dans le suivi du fichier ? Quelle durée y consacrent-ils (temps plein, mi-temps, implication ponctuelle,...) ?

Y a-t-il eu un accord préalable de la Trésorerie ? Quelles ont été les difficultés de mise en place de la facturation ?

Quelle est l'implication des collectivités membres pour la mise à jour du fichier des redevables ? Quels listings sont sollicités ? Demandez-vous des quittances de loyers, des justificatifs de domicile ? Quels sont les autres moyens de vérification mis en place (enquêtes,...) ?

Quel est le nombre des réclamations ? Quelles en sont les principales causes ? Comment ont-elles évolué ? Se sont-elles stabilisées ?

Quels sont les taux d'impayés sans relance, après une puis deux relances, et après interventions des huissiers ?

Avez-vous d'autres remarques à formuler ?

9. Bilan financier

Un budget annexe a-t-il été mis en place ?

Analyse des charges :

- Investissements liés à la mise en place de la REOM (moyens informatiques, évolutions de moyens techniques,...) :
- Evolution des coûts de collecte :
- Charges liées à la facturation et au fichier des redevables (moyens en personnel affectés, coûts d'édition, affranchissement,...) :
Sont-elles toutes imputées au budget annexe ?
- Frais de communication engagés :
- Evolution des coûts de traitement (coût global et ratio à la tonne traitée) :

Analyse des recettes :

- Le budget est-il en déficit ou en équilibre ? Quelle est la contribution du budget général, le cas échéant ?

- Y a-t-il eu des cycles haussiers de REOM ? Sont-ils dus à un « mauvais dimensionnement » de la REOM à ses débuts ou à une hausse globale des coûts ?
- Evolution des recettes Eco-Emballages ou Adelphe ?
- Quelles ont été les évolutions des recettes de valorisation ?
- Avant le passage à la REOM, quelle était l'importance des contributions du budget général ? Existait-il une redevance spéciale ?

Avez-vous d'autres remarques à formuler ?

10. Relations avec les usagers

Des campagnes de communication ont-elles été mises en place ? Si oui, par qui ont-elles été menées (en interne ou besoin d'assistance externe) ? Sur quels thèmes ? Y a-t-il eu des réunions publiques ? Quels sont les points qui ont eu le plus d'impact ? Qu'est-ce qui a le mieux fonctionné ?

Des agents ont-ils été spécialement chargés de la communication avec les usagers (emplois jeunes, brigades vertes,...) ? Le rôle des rippeurs a-t-il évolué en ce sens ?

Y a-t-il eu développement de comportements inciviques depuis la mise en place de la REOM (détérioration du geste tri, dépôts sauvages, dépôts dans les poubelles publiques, transferts vers les collectivités voisines,...) ? Ces tonnages ont-ils été suivis ?

Des moyens de surveillance ou de coercition ont-ils été mis en place (plaintes systématiques, brigades vertes,...) ? Ces dérives sont-elles durables ?

Avez-vous d'autres remarques à formuler ?

11. Questions « ouvertes »

Quels étaient les objectifs poursuivis avec la mise en place de la REOM ? Ont-ils été atteints ?

Selon vous, la décision a-t-elle été prise en ayant mesuré l'ensemble des contraintes entraînées par l'évolution du mode de financement ? Quelles ont été les « surprises » (bonnes ou mauvaises) ? La modification des comportements des ménages a-t-elle été anticipée correctement ?

Quels ont été les freins à la mise en place de la REOM dus à la réglementation ? Avez-vous des propositions à faire pour y remédier ?

Êtes-vous satisfait de ce mode de financement ? Quelle est, selon vous, l'opinion des usagers ?

Quels conseils donneriez-vous à d'autres collectivités qui envisageraient de mettre en place une REOM ?

Avez-vous d'autres remarques à formuler ?



Causes et effets du passage de la TEOM à la REOM

ECONOMIE – EVALUATION – ENVIRONNEMENT

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

Résumé :

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

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

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

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



Contact : Olivier ARNOLD – 01.42.19.25.44
olivier.arnold@ecologie.gouv.fr

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

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

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

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

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

Les causes du passage à la REOM incitative

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

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



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

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

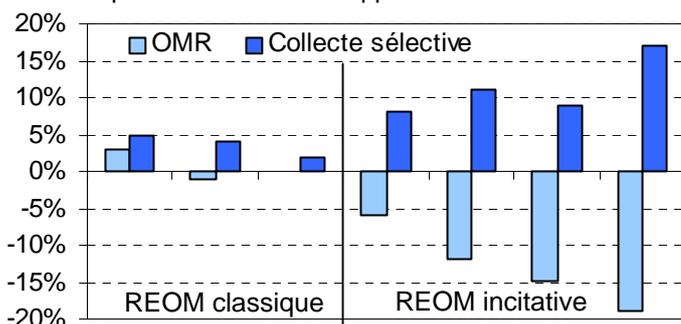
Indépendamment de ces facteurs qui conduisent au choix de la REOM incitative, son instauration semble facilitée par la préexistence d'une REOM classique, sur tout ou partie du territoire de la collectivité.

Les effets de la REOM incitative

Impacts environnementaux

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

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



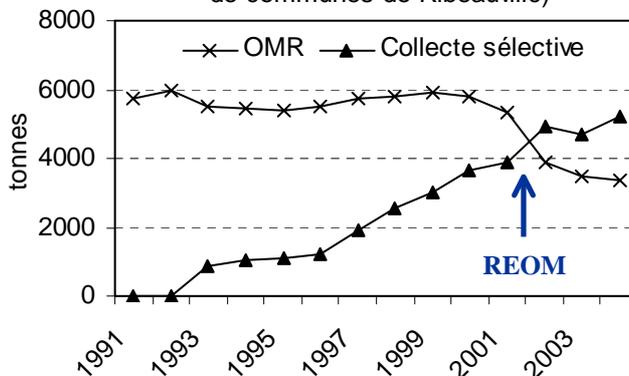
quantités de déchets recyclables augmentent au détriment des ordures ménagères résiduelles (OMR). Ce transfert est très significatif (entre 12 et 35 % des OMR), mais n'existe pas en cas de REOM classique (cf. graphique ci-dessus).

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



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

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



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

Impacts économiques

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



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

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



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

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

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

Impacts sociaux et organisationnels

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

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

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

Des a priori négatifs souvent non fondés

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

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

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



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

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



Sept conseils pour mettre en place une redevance incitative

Communiquer et porter politiquement le projet

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

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

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

Mettre les contrats en cohérence avec le projet

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

Travailler en partenariat avec les trésoreries

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

Bien préparer le fichier des redevables

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

Se doter des moyens humains nécessaires

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

Bien dimensionner la structure du tarif

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

Conclusion

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

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

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

