

TARIFICATION INCITATIVE ET INCIVILITÉS

Janv
2024

Impacts de la tarification incitative sur les incivilités en gestion des déchets

1. Contexte et objectifs de l'étude

Les deux modes de financement du service public de prévention et de gestion des déchets existants sont la redevance d'enlèvement des ordures ménagères (REOM) et la taxe d'enlèvement des ordures ménagères (TEOM). La première est une facturation des usagers en fonction du service rendu (forfait par usager, au nombre de personnes par foyer, ...) alors que la seconde est un impôt additionnel au foncier bâti dû par les propriétaires (contribution proportionnelle à la base du foncier bâti du local).

Cette redevance et cette taxe peuvent toutes deux être incitatives : **on parle alors de tarification incitative (TI), un mode de financement de la gestion de déchets établi sur la base des quantités produites par les usagers du service.** La facturation de la tarification incitative se fait selon **une part fixe**, systématiquement payée par l'usager et pouvant inclure un certain nombre d'accès au service **et une part variable**, payée en complément par l'usager selon son niveau d'utilisation du service. En intégrant cette part variable, on parle alors respectivement de **REOM incitative (REOMi)** et de **TEOM incitative (TEOMi)**.

La tarification incitative **permet de réduire la production de déchets des usagers et d'améliorer les performances de collecte séparée.** En effet, il est constaté en moyenne, après mise en œuvre d'une TI, une baisse de 30 % des ordures ménagères résiduelles (OMR) collectées et une baisse de 5 % des déchets ménagers assimilés. À ce titre, la loi sur la transition énergétique pour une croissance verte (LTECV) datant de 2015 fixe comme objectif national le seuil de 25 millions de personnes couvertes par la TI d'ici 2025. Toutefois, son déploiement est encore limité à ce jour : le bilan ADEME 2023 rapporte qu'au 1^{er} janvier 2021, la tarification incitative s'appliquait seulement à 6,5 millions d'habitants en France métropolitaine. De nombreux freins bloquent encore sa mise en œuvre, parmi lesquels les incivilités de la part des citoyens et plus particulièrement celles associées à l'émergence de dépôts sauvages de déchets.

Bien que la question des dépôts sauvages soit souvent mentionnée dans la littérature et également dans la presse, les résultats des différentes études sont contradictoires ou peu concluants et les études menées jusqu'à aujourd'hui ne permettent pas de démontrer clairement le lien qui peut exister entre la présence d'une tarification incitative sur un territoire et l'émergence de dépôts sauvages.

Dans ce contexte, et pour continuer à accompagner les collectivités dans la mise en place de la TI, l'ADEME a souhaité disposer d'une étude de terrain permettant d'évaluer l'occurrence et l'ampleur des dépôts sauvages, après la mise en place de la TI par les collectivités.

Basée sur l'observation de collectivités ayant mis en place la tarification incitative et d'autres collectivités témoin n'ayant pas adopté ce mode de facturation, cette étude avait pour objectif d'une part, d'apporter des informations et/ou des confirmations sur l'incidence des incivilités dénoncées et d'autre part, de caractériser le nombre et la nature des dépôts sauvages observés.

2. Méthodologie de l'étude

2.1. Périmètre de l'étude

Les déchets sauvages sont définis comme « des déchets abandonnés dans l'environnement de manière inadéquate, volontairement ou par négligence, dans des zones accessibles au public ou sur des terrains privés avec ou sans le consentement du propriétaire ».

Les déchets sauvages considérés spécifiquement dans la présente étude sont **les dépôts comportant a minima un sac d'ordures ménagères résiduels** (Figure 1). Il peut s'agir de :

- **Dépôts contraires aux règlements de collecte**, dans le cas où ces ordures ménagères résiduelles sont déposées au portail des déchèteries, au pied des points d'apport volontaire, etc. ;
- **Sacs d'OMR isolés** ;
- **Dépôts concentrés**, zones ou installations faisant l'objet d'apports réguliers et importants de déchets mais ne disposant pas d'une autorisation d'exploiter.

Le territoire d'étude concerne la France métropolitaine.



Figure 1. Typologie de déchets sauvages contenant des sacs d'OMR.

2.2. Sélection des collectivités

Au total, **18 collectivités en charge de la gestion des déchets ayant mis en place la tarification incitative et 10 collectivités témoin** ont été sélectionnées dans le cadre de cette étude (Figure 2).

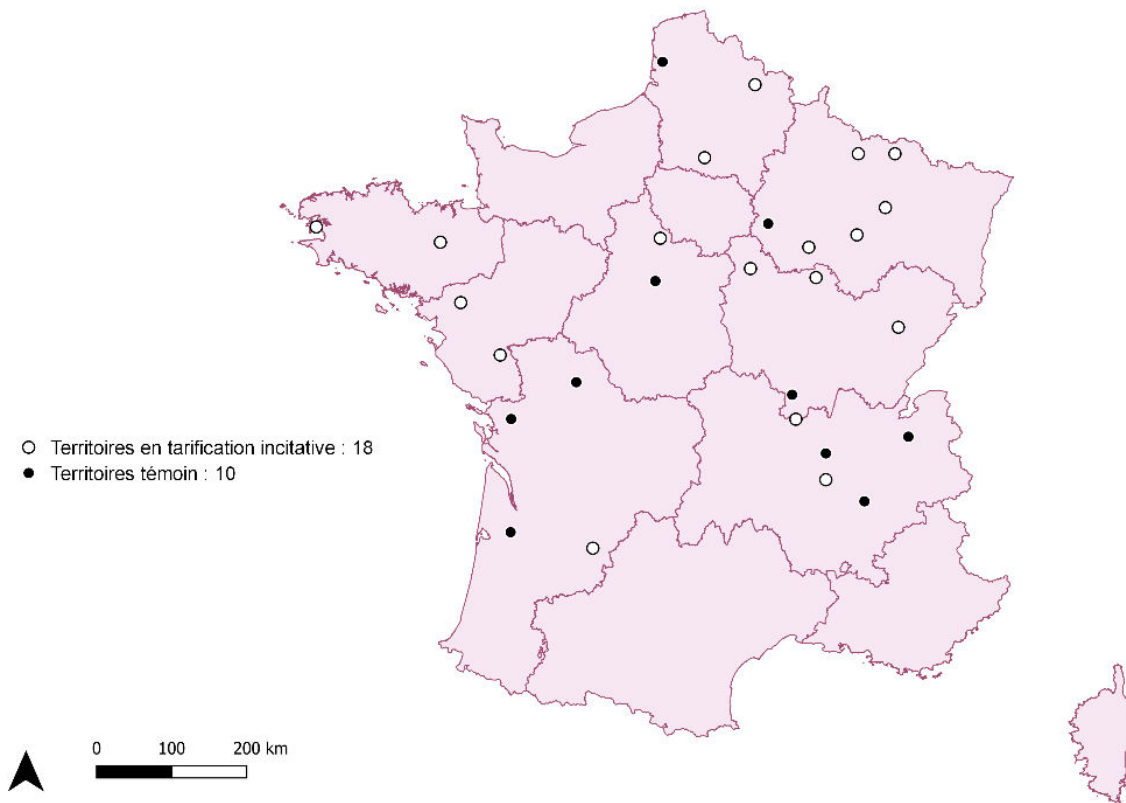


Figure 2. Cartographie des territoires sélectionnés dans le cadre de cette étude.

Les territoires en TI ont été retenus en premier : uniquement des collectivités ayant mis en place la tarification incitative sur l'ensemble de leur territoire ont été prises en compte. Les territoires ont été sélectionnés selon deux critères principaux :

- Le mode de collecte des ordures ménagères résiduelles : en **porte à porte** ou en **point d'apport volontaire (PAV)** ;
- L'année de mise en œuvre de la TI : « **ancienne** » pour les territoires ayant mis en place la tarification incitative **avant 2015** et « **récente** » dans le cas d'une mise en place de la TI **après 2018**.

Des critères visant à une représentativité des territoires en termes de typologie d'habitat et de localisation géographique ont ensuite été appliqués. La typologie d'habitat retenue correspond au classement des collectivités effectué par l'ADEME selon 4 grandes typologies : urbain, rural, mixte et touristique.

Les territoires témoin ont été sélectionnés selon la même méthodologie appliquée aux collectivités en TI, à savoir la taille des collectivités et leur localisation géographique.

2.3. Méthode d'investigation

L'évaluation des quantités des dépôts sauvages d'OMR sur les territoires sélectionnés a été effectuée en trois temps.

En premier lieu, les collectivités ont été contactées **pour échanger à propos du service de prévention et de collecte des déchets ménagers assimilés** déployés sur leur territoire. Dans le cadre de ces échanges, les modalités de définition des circuits d'observation des dépôts sauvages ont été identifiées en collaboration avec les collectivités : identification d'acteurs concernés par la présence de dépôts sauvages d'OMR (communes, Office national des Forêts, Directions Interrégionales des Routes, etc.) et recensement de la documentation disponible.

Dans un second temps, ces acteurs ont été invités à partager leurs connaissances des lieux sujets à la présence de dépôts sauvages. Un nouvel échange avec la collectivité a permis de finaliser la compilation des informations disponibles au niveau des différents acteurs et de planifier les circuits d'observation des dépôts sauvages. La localisation des lieux sujets à la présence de dépôts sauvages a nécessité la création d'un **circuit d'observation des dépôts sauvages de plus de 60 km** au sein chaque collectivité.

Enfin, **les circuits d'observation des dépôts sauvages ont été parcourus à deux reprises au sein de chaque territoire**, à deux périodes différentes. Durant le parcours de l'ensemble des circuits, la présence de dépôts sauvages d'OMR a été observée et le cas échéant, ces derniers ont été caractérisés. Lorsqu'un dépôt sauvage était identifié, le lieu a été géolocalisé et les dépôts ont été photographiés et quantifiés : le nombre de sacs contenant des ordures ménagères résiduelles a été comptabilisé et le poids total des sacs d'OMR a été mesuré. De plus, une observation générale de la zone de dépôts a été effectuée afin de répertorier ses caractéristiques.

2.4. Analyse statistique des résultats

Compte tenu du nombre restreint d'échantillons, les données issues des mesures effectuées lors des deux circuits d'observation des dépôts sauvages ont été **analysées à l'aide de tests statistiques non paramétriques** pour d'une part vérifier la robustesse des données au regard de la méthodologie appliquée et d'autre part évaluer l'impact de différents critères d'analyse.

Les analyses statistiques des résultats ont été effectuées à partir des mesures exprimées en **nombre et en poids de dépôts sauvages d'OMR**. L'expression des résultats en nombre de dépôts sauvages permet d'évaluer l'étendue de la problématique à laquelle font face les territoires. L'expression en poids de dépôts sauvages d'OMR permet d'évaluer l'impact de la problématique vis-à-vis des performances de collecte des territoires, notamment lorsque celui-ci est en tarification incitative.

Point d'attention sur les limites de l'étude

Les résultats obtenus sont à mettre au regard du dimensionnement de l'étude et des territoires sélectionnés, en effet :

- Le nombre limité d'échantillons n'a pas permis d'évaluer l'influence de certains critères sur les quantités de dépôts sauvages d'OMR identifiés.
- Un point d'attention est à noter quant aux observations de terrain effectuées : parmi les dépôts sauvages observés sur les territoires collectés en points d'apport volontaire pour le flux d'OMR, certains dépôts sauvages peuvent être liés à un mauvais dimensionnement de la collecte. En effet, les bornes PAV étaient parfois saturées, à l'origine de dépôts à leurs pieds.
- Les deux campagnes ponctuelles d'observation des dépôts sauvages n'ont pas permis d'évaluer avec précision la fréquence d'apparition des dépôts sauvages avec OMR et les quantités de dépôts sauvages d'OMR annuels qui pourraient être retrouvées. L'estimation proposée à partir des résultats de l'étude se base sur une hypothèse majorante et vise uniquement à évaluer un ordre de grandeur.

Principaux résultats de l'étude

Conformément aux indications des acteurs interrogés, les points d'apport volontaire sont les principaux lieux sujets à la présence de dépôts sauvages tous modes de financement confondus : parmi les 508 dépôts sauvages d'OMR recensés, 70 % des observations ont été effectuées à proximité d'un PAV (Figure 3).



Figure 3. Dépôts de sacs d'OMR au pied d'un PAV.

3.1. Incidence de plusieurs critères sur les dépôts sauvages d'OMR, notamment la tarification incitative

Les analyses statistiques effectuées sur les résultats des deux campagnes d'observation des dépôts sauvages mettent en évidence une différence significative des quantités d'ordures ménagères résiduelles retrouvées sur les territoires des collectivités en TI en regard des collectivités témoin. **On observe en effet environ 3 à 4 fois plus de dépôts sauvages d'OMR en nombre et en poids dans les territoires en tarification incitative en comparaison des territoires témoin. Compte-tenu des faibles quantités en jeu (expliquées ci-après au chapitre 3.4), ce constat ne remet pas en cause le bénéfice global de la tarification incitative sur ces territoires.**

Toutefois, d'autres critères que le mode de tarification ont également une incidence significative sur la présence de dépôts sauvages. En effet, **le mode de collecte des OMR et le mode de collecte des emballages-papiers influent significativement sur le nombre et le poids de dépôts sauvages d'OMR retrouvés.** Plus de dépôts sauvages d'OMR sont retrouvés dans les territoires dont la collecte des ordures ménagères résiduelles est effectuée en points d'apport volontaire. De même, plus de dépôts sauvages d'OMR sont retrouvés dans les territoires dont la collecte des emballages-papiers est effectuée en points d'apport volontaire. **Ainsi, que ce soit sur les territoires en TI ou sans TI, la présence de PAV sur le territoire, que ce soit pour la collecte des emballages-papiers et/ou des OMR, accroît également d'un facteur 3 les quantités de dépôts sauvages d'OMR.** Comme mentionné précédemment, les dépôts sauvages d'OMR observés aux abords de points d'apport volontaire d'OMR peuvent en partie être liés à un mauvais dimensionnement du dispositif de collecte.

Par ailleurs, la typologie d'habitat autour de la zone de dépôts impacte également les quantités de dépôts sauvages d'OMR retrouvés : on constate environ 2 fois plus de dépôts sauvages d'OMR (rapporté à l'habitant) lorsque le dépôt a été effectué en zone rurale par rapport aux zones urbaines et périurbaines.

L'impact d'autres critères a également été étudié : la localisation géographique, la catégorie socioprofessionnelle majoritaire des habitants, l'implication de la collectivité dans la prévention ou encore le contrôle d'accès en déchèterie. Les résultats n'ont toutefois pas mis en évidence de différences significatives : ceci est potentiellement lié au faible nombre d'échantillons.

3.2. Des exemples de territoires en TI avec de bonnes performances et des dépôts sauvages d'OMR limités

L'analyse des résultats fait ressortir que **certains territoires bénéficient des avantages de la tarification incitative (i.e. une baisse des quantités d'OMR collectés par la collectivité) sans faire face à une forte présence de dépôts**

sauvages d'OMR. Parmi les 18 territoires en tarification incitative étudiés, 5 collectivités font ainsi face à un très faible détournement des OMR sous forme de dépôts sauvages. Ces 5 territoires présentent une bonne performance de collecte des OMR (< 200 kg/hab./an sont collectés par la collectivité) et malgré cela, durant les circuits d'observation, très peu de dépôts sauvages d'OMR ont été mesurés.

À l'inverse, 4 territoires en tarification incitative font l'objet de plus forts détournements des OMR sous forme de dépôts sauvages. Ces territoires ont les mêmes quantités d'ordures ménagères résiduelles collectées (< 200 kg/hab./an) mais **présentent deux fois plus de dépôts sauvages d'OMR en nombre et quatre fois plus de dépôts sauvages d'OMR en poids en comparaison des 5 territoires les plus « performants », évoqués ci-dessus.**

Ainsi, certains territoires en tarification incitative semblent faire face à nettement moins de dépôts sauvages que d'autres.

La tarification incitative ne systématise donc pas le geste d'abandon de déchets.

3.3. Les critères renforçant l'émergence de dépôts sauvages d'OMR lorsque le territoire est en TI

Des analyses statistiques ont été effectuées uniquement sur les territoires en tarification incitative. Lorsque le territoire est en TI, la présence de dépôts sauvages d'OMR est d'autant plus importante lorsque la collecte des OMR et/ou des emballages-papiers est organisée en points d'apport volontaire, comme sur l'ensemble des territoires analysés.

Pour rappel, les territoires en tarification incitative dont le mode de collecte des ordures ménagères résiduelles est le porte-à-porte peuvent inclure un nombre de levées de bacs dans leur part fixe, l'utilisateur payant systématiquement un nombre minimal d'accès au service de collecte des déchets. Dans ces territoires, on observe **significativement plus de dépôts sauvages d'OMR (en poids) lorsque le nombre de levées annuelles de bacs incluses dans la part fixe de la TI est inférieure à 12.**

Il ressort une **tendance significative à avoir plus de dépôts sauvages d'OMR, en nombre et en poids, lorsque le taux de la part variable est plus élevé.**

Les analyses de l'impact de l'ancienneté de la TI, du mode de tarification incitative (TEOMi ou REOMi) et des modalités de mise en place de la TI n'ont pas permis de mettre en évidence de différence significative selon ces modalités.

3.4. Une augmentation modérée des dépôts sauvages d'OMR au regard des bénéfices de la TI

Pour finir, une extrapolation des résultats a été effectuée afin de mettre en perspective les résultats au regard des bénéfices de la tarification incitative. A noter qu'uniquement deux circuits d'observations ponctuelles ont été effectués, qui ne permettent pas d'évaluer une fréquence d'apparition des dépôts sauvages d'OMR. Ainsi, **une hypothèse majorante de fréquence d'apparition quotidienne des dépôts sauvages** a été considérée afin de fournir des estimations et un ordre de grandeur **dans le cas du scénario le plus défavorable.** Le Tableau 1 présente les résultats de l'estimation du scénario le plus défavorable pour les deux modes de tarification.

Tableau 1. Estimation des quantités de dépôts sauvages d'OMR par habitant selon le mode de tarification.

Mode de tarification	Nombre de dépôts sauvages d'OMR (en nb/hab.)		Poids des dépôts sauvages d'OMR (en kg/hab.)		Performances moyennes de collecte des OMR (en kg/hab./an)	Poids des dépôts sauvages (estimé à l'année) rapporté aux performances moyennes de collecte des OMR
	Résultat brut	Estimation à l'année*	Résultat brut	Estimation à l'année*		
TI	0,00039	< 0,14	0,0055	< 2,00	149	< 1,3 %
Témoin	0,00014	< 0,05	0,0015	< 0,55	229	< 0,2 %

*Ces valeurs sont des extrapolations sur l'année avec l'hypothèse majorante d'une fréquence d'apparition quotidienne des dépôts sauvages.

Considérant à titre majorant une apparition quotidienne de ces dépôts, une collectivité en TI subirait dans le scénario le plus défavorable 0,14 dépôt sauvage d'OMR/hab./an et 2 kg/hab./an de dépôts sauvages d'OMR. Les performances moyennes de collecte des OMR des territoires en TI étudiés s'élèvent à 149 kg/hab./an : ainsi, ces dépôts représenteraient donc moins d'1,3 % du poids des OMR collectés par les collectivités en TI (par habitant et par an).

A titre comparatif, une collectivité témoin subirait dans le scénario le plus défavorable 0,05 dépôt sauvage d'OMR/hab./an et 0,05 kg/hab./an de dépôts sauvages d'OMR. Les performances moyennes de collecte des OMR des territoires en TI étudiés s'élèvent à 229 kg/hab./an : ainsi, ces dépôts représenteraient moins de 0,2 % des OMR collectés par les collectivités témoin (par habitant et par an).

Il convient de rappeler que la mise en place de la tarification incitative permet de réduire en moyenne de 30 % la quantité d'OMR collectés par la collectivité¹. Ainsi, ces estimations, basées sur une hypothèse majorante, mettent en évidence que la tarification incitative reste bénéfique au regard de la réduction des quantités d'OMR collectées par la collectivité (par rapport aux quantités de dépôts sauvages d'OMR qui pourraient être retrouvés dans le scénario le plus défavorable).

À noter que la majorité des dépôts sauvages pris en compte dans l'étude ont été effectués aux abords de mobiliers urbains destinés à la collecte des déchets. L'impact environnemental de l'émergence de dépôts sauvages semble donc limité étant donné la rareté des dépôts dans la nature. Néanmoins, la gestion des dépôts sauvages d'OMR représente un coût et une charge de travail supplémentaires pour les collectivités et cette étude ne permet pas d'évaluer l'impact économique et social de la présence de dépôts sauvages d'OMR, une étude complémentaire devrait être menée pour approfondir ce sujet.

4. Principaux enseignements et perspectives

Les observations et mesures de terrain réalisées dans le cadre de la présente étude ont montré que la tarification incitative ne systématise pas l'émergence de dépôts sauvages. Toutefois, d'autres critères sont également ressortis comme influençant significativement ce phénomène et en particulier la présence de points d'apport volontaire sur les territoires, que ce soit pour la collecte des ordures ménagères résiduelles ou des emballages-papiers. L'étude a montré par ailleurs qu'il est possible de limiter la présence de dépôts sauvages d'OMR, malgré la mise en œuvre de la tarification incitative. Ceci dépend notamment des modalités de gestion des déchets (mode de collecte des OMR et emballages-papiers principalement) ou des modalités de mise en œuvre de la TI (le nombre de levées incluses dans la part fixe impactant la présence de dépôts sauvages).

Dans tous les cas, les estimations de quantités annuelles de dépôts sauvages d'OMR restent modérées en comparaison des bénéfices de la tarification incitative sur la diminution des quantités d'OMR.

¹ ADEME, 2023. Bilan des collectivités en tarification incitative au 1^{er} janvier 2021, Caractérisation des collectivités, analyse des performances, impact des grilles tarifaires sur le comportement des usagers, Rapport final.

Sigles et acronymes

ADEME	Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie
LTECV	Loi sur la transition énergétique pour une croissance verte
OMR	Ordures ménagères résiduelles
PAV	Points d'apport volontaire
REOMi	Redevance d'enlèvement des ordures ménagères incitative
TEOMi	Taxe d'enlèvement des ordures ménagères incitative
TI	Tarifification incitative

RÉSUMÉ

La loi sur la transition énergétique pour une croissance verte (LTECV, 2015) a fixé comme objectif national la couverture par la tarification incitative (TI) de 25 millions de personnes d'ici 2025. Alors que les avantages de la TI sont déjà bien identifiés, des effets négatifs sont régulièrement mentionnés parmi lesquels les incivilités de la part des usagers qui sont mises en avant comme un des freins à la mise en place de cette tarification (plus particulièrement l'émergence de dépôts sauvages de déchets).

Dans ce contexte, l'ADEME a mené une étude en France métropolitaine basée sur l'observation de 18 collectivités ayant mis en place la TI et de 10 collectivités témoin. En collaboration avec les acteurs des différents territoires, un circuit d'observation des dépôts sauvages d'OMR a été effectué à deux reprises au sein de chaque collectivité afin de dénombrer et quantifier ces dépôts.

Les mesures de terrain ont montré que la tarification incitative ne systématise pas l'émergence de dépôts sauvages. Des critères sont ressortis comme influençant significativement le phénomène de dépôts sauvages et en particulier la présence de points d'apport volontaire sur le territoire, que ce soit pour la collecte des OMR ou des emballages-papiers. L'étude a mis par ailleurs en évidence des territoires en tarification incitative avec de faibles niveaux de dépôts sauvages. Ceci peut dépendre notamment des modalités de gestion des déchets (modes de collecte principalement) ou des modalités de mise en œuvre de la TI (le nombre de levées incluses dans la part fixe impacte notamment la présence de dépôts sauvages).

Les estimations de quantités annuelles de dépôts sauvages d'OMR restent modérées, notamment en comparaison des bénéficiaires de la TI (réduction de l'ordre de 30 % de la quantité d'OMR collectées après passage en TI). Ces dépôts sauvages impliquent une charge de gestion pour les services de collecte et nettoyage qui n'a pas été évaluée dans le cadre de cette étude.

Ce document est diffusé par l'ADEME

ADEME

20, avenue du Grésillé
BP 90 406 | 49004 Angers Cedex 01

Numéro de contrat : 20MA000543

Étude réalisée pour le compte de l'ADEME par :
ECOGEOS et ALTAIR

Coordination technique - ADEME : GENTRIC
Alexandra, DEPORTES Isabelle, Direction :
Economie Circulaire

CITATION DE CE RAPPORT

GENTRIC Alexandra, DEPORTES Isabelle, ADEME, CASSETTE Zoémie, MATHIS Chloé, MARCOUX Marie-Amélie, ECOGEOS, LETHIMONNIER Coraline, ALTAIR, 2023. **Tarification incitative et incivilités en gestion des déchets, Synthèse.** 9 pages.

Cet ouvrage est disponible en ligne

<https://librairie.ademe.fr/>

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