



HAL
open science

Les contraintes financières pour les collectivités locales françaises dans la gestion des déchets

Alain Cabanes

► **To cite this version:**

Alain Cabanes. Les contraintes financières pour les collectivités locales françaises dans la gestion des déchets. Environnement, Ingénierie & Développement, 1997, N°7 - 3ème Trimestre 1997, pp.11-20. 10.4267/dechets-sciences-techniques.787 . hal-03182725

HAL Id: hal-03182725

<https://hal.science/hal-03182725>

Submitted on 26 Mar 2021

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

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



Distributed under a Creative Commons Attribution 4.0 International License

LES CONTRAINTES FINANCIÈRES POUR LES COLLECTIVITÉS LOCALES FRANÇAISES DANS LA GESTION DES DÉCHETS

Alain Cabanes*
Directeur d'Amorce

La précollecte, la collecte et le traitement des déchets coûtent de plus en plus cher. Au fur et à mesure que la qualité de la collecte et du traitement s'améliore, son coût augmente.

A l'échéance 2002, une collectivité conforme aux objectifs atteindra de 20 à 25 % de recyclage, 20 % de compostage, et 55 à 60 % d'incinération avec production d'énergie.

Le coût global TTC de l'opération se situera à 1 300 F environ, dont 220 F de TVA.

Waste precollection, collection and treatment is more and more expensive. As the quality of collection and treatment get better, its cost is increasing.

In 2002, according to the objectives of the law, a local authority will attain 20% to 25% of recycling, 20% of composting and 55% to 65% of incineration with energy recovery.

The operation cost will be around 1.300 FF/ wasste ton including TVA : 220 FF.

Pour financer ces dépenses, les collectivités bénéficient d'un nombre important de ressources. Deux mécanismes récents s'apparentent à un objectif de type « pollueur - payeur » : le Fonds de modernisation de la gestion des déchets, et le financement par le consommateur du recyclage des déchets d'emballages ménagers. Ces deux mécanismes ont un réel effet d'entraînement, mais ils ne contribuent au total qu'à 8 % environ du financement. Les recettes de valorisation des sous produits (matériaux, compost, énergie) procurent aussi environ 8 % du financement. Le reste, soit près de 85 % du coût global est à la charge du contribuable local par le biais de taxes ou redevances qui n'ont d'effet incitatif ni à la réduction, ni au recyclage. Enfin, le taux élevé de TVA, augmente le coût d'une somme supérieure aux recettes procurées par les deux mécanismes pollueurs payeurs et par la valorisation des sous produits. Ce système de financement n'a pas un effet d'incitation assez puissant pour l'application des objectifs de la politique affichée par l'État, et la TVA a même un effet inverse.

Les objectifs de la loi de 1992 ne sont donc que très faiblement traduits dans les modes de financement actuels. On

peut proposer plusieurs réformes qui répondent aux objectifs suivants :

– accentuer l'impact économique des mécanismes pollueur-payeur existants, et en instituer de nouveaux (publicités en boîte aux lettres, encombrants) ;

– augmenter les recettes de valorisation (gaz, électricité) ;
– rendre le mécanisme de la TVA cohérent avec les objectifs d'environnement ;

– faire évoluer le financement par l'utilisateur-contribuable pour donner plus d'importance au critère du service rendu et introduire une incitation plus forte à la réduction et au recyclage.

LA CROISSANCE DES COÛTS

Le coût de collecte et de traitement des déchets ménagers est dans une phase d'augmentation rapide. A la fin des années 80, le coût de collecte moyen se situait aux environs de 350 F la tonne et le coût de traitement de 180 F. Ce coût s'expliquait par l'importance relative des décharges à moins de 50 F la tonne, par la faiblesse des exigences qualitatives sur le compost et sur les fumées de l'incinération, et par la quasi absence de recyclage.

Investissements

Les investissements à réaliser d'ici 2 002 sont estimés à 1 000 F par habitant.

Le ratio d'investissement se situe entre 1 000 et 2 000 F par tonne traitée annuellement en centre de tri, et usine de compostage, entre 2 000 et 3 000 F par tonne traitée annuellement en usine d'incinération.

On peut cependant observer de considérables variations de ce ratio pour des raisons de choix techniques ou architecturaux très différents. La nécessité d'acceptation sociale des usines de traitement de déchets pousse à une bonne intégration de l'architecture dans le paysage environnant.

Coûts de collecte

Les coûts de collecte classique augmentent peu, sinon par la généralisation des bacs qui remplacent les sacs. Au contraire, il y a en matière de collecte des gains de productivité qui

peuvent souvent être exploités.

Les coûts de collecte sélective augmentent en raison du matériel différent (bacs, véhicules), d'un compactage moins fort pour ne pas détériorer les matériaux (casse du verre, blocs de plastiques), d'un temps de travail supérieur car les ripeurs ont un rôle de contrôle et de dialogue. Mais les collectes sélectives sont en général faites en substitution à une collecte classique, ce qui limite la hausse des coûts.

En immeuble collectif, il faut rajouter la précollecte qui coûte entre 100 et 1000 F TTC la tonne dès qu'il y a intervention d'un salarié (gardien, concierge).

Coûts de traitement

Les coûts de traitement augmentent très vite pour des raisons de qualité environnementale.

La décharge moderne, conforme au récent arrêté, ne coûtera pas moins de 350 F par tonne.

Le compostage précédé d'une collecte sélective coûtera au moins 350 F la tonne.

L'incinération conforme aux exigences de l'arrêté du 25 Janvier 1991 coûte entre 500 et 600 F la tonne. L'impact de la prochaine directive européenne, préfigurée par la circulaire française du 24 Février 1997, sera de 70 F la tonne si elle ne concerne que les dioxines et les métaux lourds, mais de 200 F si elle concerne aussi les oxydes d'azote, ce qui portera l'incinération à 600 F au minimum et 800 F au maximum. Il ne faut pas négliger l'impact des coûts de transport jusqu'à l'usine de traitement, car les plans départementaux adoptent souvent la solution d'une ou deux usines par département. Au total, l'ensemble collecte-transport-traitement d'une tonne conforme aux lois et règlements probablement en vigueur en 2002, si on adopte un dosage de 25 % de recyclage, 20 % de compostage, et 55 % d'incinération, devrait se situer aux alentours de 1 300 F TTC (cf. détail tableau I). Cette augmentation rapide des coûts suscite une opposition croissante de certains élus, en particulier en zone rurale où les coûts étaient souvent proches de zéro. Cette évolution est d'autant plus ressentie qu'elle est concomitante avec l'augmentation des prix de l'eau.

Il est probable que ce sera l'obstacle principal à la mise en oeuvre de la loi de 1992 dans les délais prévus.

LE FINANCEMENT DE LA PRÉCOLLECTE, DE LA COLLECTE ET DU TRAITEMENT DES DÉCHETS MÉNAGERS

Les sources de financement sont nombreuses. Elles répondent à des finalités différentes, certaines ont un rôle incitatif, d'autres n'ont qu'une logique fiscale.

Il est intéressant d'examiner si le mécanisme de chaque financement est un élément d'une politique de déchets qui cherche à orienter les décisions des payeurs dans une direction déterminée.

Pour chaque financement, on identifiera :

- le payeur final de la somme,
- le critère de répartition de cette somme,

- l'effet d'incitation ou non à la collecte sélective,
- l'effet d'incitation ou non à la réduction de la quantité de déchets.

La précollecte des déchets ménagers

La précollecte est constituée de toutes les opérations situées en amont de la mise des déchets sur la voie publique pour être enlevés par les bennes de collecte.

L'habitat individuel et l'habitat collectif sont à cet égard dans des situations différentes.

En habitat individuel

La précollecte est constituée par la mise des déchets dans le ou les sacs, le ou les bacs de collecte individuels, le ou les bacs de collecte collectifs de quartier.

Investissements

Selon les communes, l'investissement en sacs ou en bacs est assuré par la collectivité ou par l'habitant.

Quand l'achat de bacs ou de sacs est assuré par la collectivité, il est répercuté sur l'habitant :

- par le biais de la TEOM (taxe d'enlèvement des ordures ménagères) :

- payeur : contribuable local,
- critère : valeur locative du logement,
- incitation à la collecte sélective : non,
- incitation à la réduction de la quantité : non ;

- par le biais de la REOM (redevance d'enlèvement des ordures ménagères) :

- payeur : usager,
- critère : service rendu,
- incitation à la collecte sélective : non,
- incitation à la réduction de la quantité : non, sauf si critère de volume du bac ou de poids des déchets ;

- par un abonnement annuel variable selon la taille du bac :

- payeur : usager,
- critère : quantité de déchets,
- incitation à la collecte sélective : non (sauf si le bac de collecte sélective est gratuit),
- incitation à la réduction de la quantité : oui ;

Exploitation

Il n'y a aucune dépense monétaire d'exploitation, la répartition entre les récipients et la mise sur le trottoir étant faite par les usagers eux mêmes.

En habitat collectif

La précollecte est constituée par l'acheminement des déchets depuis le logement jusqu'à la voie publique devant l'immeuble, avec ou sans passage par le vide ordure.

Investissements

Selon les communes, l'investissement en sacs ou en bacs est assuré par la collectivité ou par l'immeuble. Dans certaines communes, un bac de base est payé par la collectivité, les bacs supplémentaires au delà de cet équipement de base sont facturés à l'immeuble.

Quand l'achat de bacs ou de sacs est assuré par la collectivité, il est répercuté sur l'habitant par le biais de la TEOM,

de la REOM ou par un abonnement de l'immeuble variable selon la taille du bac (voir ci-dessus)

Quand l'achat est fait par la copropriété ou l'organisme HLM, il est répercuté sur les propriétaires ou locataires par le biais des charges de logement :

- payeur : usager ;
- critère : taille du logement ;
- incitation à la collecte sélective : non ;
- incitation à la réduction de la quantité : non.

Dans les immeubles urbains, il faut aussi tenir compte du coût foncier de l'espace de stockage de déchets en rez-de-chaussée ou sous-sol, augmentant le coût d'acquisition du logement ou son loyer.

Exploitation

Les dépenses d'exploitation peuvent être importantes. Elles comprennent surtout les salaires et charges des concierges ou gardiens, ainsi que des coûts de nettoyage.

Le rôle important des gardiens d'immeuble dans la réussite de la collecte sélective conduira probablement à une croissance de ce coût.

Ces dépenses sont entièrement financées par les locataires ou copropriétaires. Elles sont incluses dans leur charges, et réparties en fonction de la taille des logements :

- payeur : usager ;
- critère : taille du logement ;
- incitation à la collecte sélective : non ;
- incitation à la réduction de la quantité : non.

Il peut arriver que la collectivité effectue une partie de ces tâches, c'est-à-dire que les ripeurs pénètrent dans les cours intérieures, sortent les poubelles sur la voie publique, et les rentrent une fois vidées. C'est le cas de Lyon au centre-ville. Dans ce cas, le financement partiel de la précollecte est intégré à la TEOM, qui est fixée à un taux supérieur dans le quartier de Lyon concerné.

La collecte et le traitement des déchets ménagers

Financement de l'investissement

Les collectivités bénéficient aujourd'hui de diverses sources de subventions.

L'Union Européenne finance des projets déchets dans le cadre des Fonds structurels pour les collectivités en zone I, 2, ou 5b. Ce financement n'est pas généralisé, il est attribué au cas par cas, il demande une bonne habitude de la collectivité pour monter des dossiers européens. Quant au programme LIFE spécialisé dans l'environnement, il ne finance que de l'innovation.

- payeur : contribuable européen ;
- critères : répartition sociale entre régions européennes ;
- incitation à la collecte sélective : non, sauf programmes spécifiques ;
- incitation à la réduction de la quantité : non.

Le Fonds de modernisation pour la gestion des déchets (FMGD) apporte une aide non négligeable aux projets des collectivités qui varie de 5 % (incinération) jusqu'à 50 % en ce qui

concerne le recyclage.

- payeur : contribuables des communes qui déposent leurs déchets en décharge ;
- critères : technique adoptée ;
- incitation à la collecte sélective : forte ;
- incitation à la réduction de la quantité :
 - pour les bénéficiaires des subventions du FMGD, il n'y a pas d'incitation à la réduction,
 - pour les contribuables des communes qui paient la taxe, il y a incitation à la réduction puisque la taxe est proportionnelle au tonnage.

Une aide est attribuée aux usines d'incinération existantes pour les installations de traitement de fumées. Cette aide est très faible.

- payeur : usines d'incinération et industriels polluants,
- critère : performances de dépollution,
- incitation à la collecte sélective : nulle,
- incitation à la réduction de la quantité : non.

La DGE (dotation globale d'équipement) est susceptible d'être attribuée aux investissements des collectivités dont la population est inférieure à 20 000 habitants et la DDR (dotation de développement rural) est parfois mobilisable pour les déchetteries dans des communes de petite taille.

- payeur : contribuables nationaux,
- critères : solidarité entre grandes et petites communes,
- incitation à la collecte sélective : nulle,
- incitation à la réduction de la quantité : non.

Les régions et les départements financent les projets, parfois à des hauteurs importantes.

- payeur : contribuables régionaux ou départementaux,
- critères : technique adoptée,
- incitation à la collecte sélective : en général importante,
- incitation à la réduction de la quantité : non.

Le reste de l'investissement est financé soit par l'emprunt ou le crédit bail dans le cas d'un investissement public, soit par le partenaire privé dans le cas d'une délégation de service public, et il se traduit sur le coût de traitement par des annuités d'amortissement.

Financement de l'exploitation

Pour financer les coûts de collecte et de traitement qui se monteront prochainement à 1 300 F TTC par tonne, la collectivité doit d'abord faire appel à des recettes externes, puis faire des choix internes de répartition de la charge.

Recettes externes

Certains équipements sont producteurs de recettes commerciales, par le fait qu'ils traitent des déchets ménagers pour d'autres collectivités ou des DIB pour des entreprises. Nous ne le prendrons pas en compte ici.

Contributions d'Eco-Emballages au recyclage

Eco-Emballages collecte les contributions payées par les sociétés qui mettent sur le marché des produits emballés, et les reverse aux collectivités locales pour compenser le surcoût des opérations de collecte et de tri par rapport aux opérations de collecte classique + incinération.

Tableau I : Bilan économique de la collecte et du traitement d'une tonne de déchets ménagers par un projet multifilière

| | | | | | | Dépenses | Recettes | Coût net | |
|-------------------------------------|--------------------------------|---------------|-----------------|---------------|--------------|--------------------|----------------------|-----------------|----------------|
| Précollecte | | | | | | 500 | 0 | 500 | |
| Recyclage | | | | | | | | | |
| Collecte sélective 300 kg | | | | | | | | | |
| Matériaux triés | Gisement /hab | Trié /hab | % sur 365 kg | Poids sur 1 t | Coût total/t | Coût CS + tri | Recette Eco Emb | Recette filière | |
| | Verre | 45 | 30 | 8 % | 82 | 250 | 21 | 1,6 | 1,6 |
| | Papier carton emb | 30 | 70 | 2 % | 19 | 2700 | 52 | 17,8 | |
| | Plastiques | 22 | 3 | 1 % | 8 | 5500 | 45 | 17,7 | |
| | Acier | 8 | 3 | 1 % | 8 | 1000 | 8 | 2,5 | 1,6 |
| | Aluminium | 1,2 | 0,1 | 0 % | 0 | 2500 | 1 | 0,4 | 0,3 |
| | Total emballages | 106,2 | 43,10 | 12 % | 118 | | 126,4 | 40,0 | 3,6 |
| | % valor matière | | 40 % | | | | | | |
| | Journaux magazines | 80 | 36 | 10 % | 99 | 2700 | 266 | 29,6 | |
| | Total recyclage matière | 186,20 | 79,1 | 22 | 217 | | 392,7 | 40,0 | 33,2 |
| | % valor matière | | 42 % | | | | | FMGD 13 | |
| Refus de tri à incinérer 83 kg | | | | | | | | | |
| Compostage | | | | | | | | | |
| | | Coût collecte | Coût traitement | Coût total | | | | | |
| Collecte | 200 Kg | 400 | 350 | 750 | | 150 | Vente compost 8 | 16 | 134,0 |
| Compost produit | 80 kg vendus à 100 F | | | | | | FMGD 8 | | |
| Incinération | | | | | | | | | |
| | | Coût collecte | Coût traitement | Coût total | | | | | |
| Reste à incinérer | 583 kg | 400 | 550 | 950 | | 554,1 | | 114,7 | 439,4 |
| | | | | | | | Eco-Emballages | | |
| | | | | | | | Acier 13,7 | | |
| | | | | | | | Aluminium 1,5 | | |
| | | | | | | | Valor énerg 14,9 | | |
| | | | | | | | Total 30,1 | | |
| | | | | | | | Valorisation | | |
| | | | | | | | Chaleur 46,7 | | |
| | | | | | | | Électricité 14,6 | | |
| | | | | | | | Auto conso élec 14,6 | | |
| | | | | | | | Total 75,8 | | |
| | | | | | | | FMGD 8,8 | | |
| | | | | | | | Total recettes 114,7 | | |
| Total Collecte et traitement | | | | | | HT 1 096,8 | | 216,94 | 879,9 |
| | | | | | | TVA 226,0 | | 35,54 | 190,5 |
| | | | | | | TTC 1 322,8 | | 252,48 | 1070,4 |
| Total général | | | | | | 1 822,80 | | 252,48 | 1 570,4 |

C'est une aide attribuée sur la base d'un contrat entre la collectivité et Eco-Emballages.

C'est un financement de type pollueur-payeur.

– payeur : consommateurs acheteurs de produits emballés (ou entreprises mettant ces produits sur le marché, si la répercussion de la contribution dans les prix n'est pas entière),

– critère : quantité et nature des produits recyclés,

– incitation à la collecte sélective : forte,

– incitation à la réduction de la quantité : non.

Vente de produits à recycler

Certains produits à recycler sont achetés par les filières de recyclage au prix du marché.

– payeurs : industries du recyclage,

– critère : cours des matériaux,

– incitation au recyclage : forte pour le verre, le papier et l'acier, nulle pour les autres,

– incitation à la réduction de la quantité : non.

Vente de compost

Le compost produit est en général vendu aux agriculteurs, à prix assez faible.

– payeurs : agriculteurs,

– critère : marché,

– incitation au recyclage : nulle,

– incitation à la réduction de la quantité : non.

Vente de chaleur

La chaleur produite par l'incinération est vendue, soit à des

Tableau 2 : Répartition des financements

| % recettes sur total collecte et traitement | | |
|---|------------------------|---------------|
| Mécanismes pollueur-payeur | | |
| Eco-emballages | matériaux | 4,2 % |
| | énergie | 1,1 % |
| | total | 5,3 % |
| FMGD | recyclage | 1,0 % |
| | compost | 0,6 % |
| | énergie | 0,7 % |
| | total | 2,3 % |
| Total | | 7,6 % |
| Vente de produits de valorisation | | |
| Vente | matériaux | 2,5 % |
| | compost | 0,6 % |
| | chaleur | 3,5 % |
| | électricité | 1,1 % |
| | autoconsommation élec. | 1,1 % |
| Total | | 8,8 % |
| Contribuable | | 83,6 % |

Tableau 3 : Financement de la collecte et du traitement

| | | | |
|----------------|-------|--------------|--------|
| Eco-emballages | 5,3 % | FMGD | 2,3 % |
| Ventes | 8,8 % | Contribuable | 83,6 % |

réseaux de chauffage urbain, soit à des industriels.

- payeurs : usagers du chauffage urbain ou industriels,
- critère : marché,
- incitation au recyclage : nulle,
- incitation à la réduction de la quantité : non.

Vente d'électricité

L'électricité produite par l'incinération est vendue à EDF qui a une obligation d'achat.

- payeurs : usagers d'EDF,
- critère : tarif,
- incitation au recyclage : nulle,
- incitation à la réduction de la quantité : non.

L'électricité peut aussi être autoconsommée par la collectivité dans l'usine d'incinération ou dans d'autres équipements consommateurs (station d'épuration, piscine, etc.).

Vente de gaz

Le gaz produit par les décharges ou la méthanisation peut être vendu à GDF.

- payeurs : usagers de GDF,
- critère : marché,
- incitation au recyclage : nulle,
- incitation à la réduction de la quantité : non.

Le gaz peut aussi être autoconsommé par la collectivité locale sous forme de combustible (chauffage de piscine par exemple) ou de carburant pour ses véhicules ou les bus du réseau de transport urbain.

Des tentatives de péréquation départementales

Dans plusieurs départements, on a constitué un syndicat mixte qui regroupe tout le département, ou un syndicat de syndicats à cette échelle. Outre des fonctions de coordination technique, il a une fonction de péréquation des charges pour tous les habitants du département quel que soit leur lieu de résidence. Ces tentatives sont encore peu répandues.

– payeurs : contribuables des communes au coût le plus faible,

- critère : solidarité interne au département,
- incitation au recyclage : nulle,
- incitation à la réduction de la quantité : non.

Usager ou contribuable ? Taxe ou redevances ?

Le service public local des déchets peut être financé par des recettes spécifiques (taxe d'enlèvement des ordures ménagères, redevance d'enlèvement des ordures ménagères, redevance spéciale) ou par le budget, c'est-à-dire par les impôts locaux classiques. La commune doit faire un choix entre ces possibilités.

La *taxe d'enlèvement des ordures ménagères (TEOM)* est la plus répandue. Sa base est la valeur locative du logement au titre de l'impôt foncier bâti. Elle a l'avantage d'être plus simple pour la commune et d'être perçue par les services fiscaux qui assurent la recette quel que soit le recouvrement, mais elle a les inconvénients majeurs de n'avoir que peu de rapport avec le service rendu par la collectivité et de ne pas avoir d'obligation de couverture des dépenses.

- payeurs : occupants des logements,
- critère : taille et standing du logement,
- incitation au recyclage : nulle,
- incitation à la réduction de la quantité : non.

La *redevance d'enlèvement des ordures ménagères (REOM)* est assise sur le service rendu, mais la définition du service est difficile, et elle est lourde et complexe à mettre en place, surtout au-delà de 20 000 habitants, ce qui explique sa faible utilisation. Dans la plupart des cas, le critère du service rendu est le nombre de personnes par logement.

- payeurs : « producteurs » de déchets,
- critère : service rendu,
- incitation au recyclage : oui si les déchets recyclables sont exonérés, non dans le cas contraire,
- incitation à la réduction de la quantité : non, sauf si critère de volume du bac ou de poids des déchets.

La *redevance spéciale pour les déchets non ménagers (RS)* est obligatoire depuis le 1er janvier 1993, mais utilisée par moins de 50 communes. Le principal obstacle est la difficulté politique à faire payer par les commerçants et artisans un service qui avait toujours été gratuit (ou inclus de fait dans la TEOM).

- payeurs : « producteurs » de déchets du commerce et de l'artisanat,
- critère : service rendu,
- incitation au recyclage : oui si les déchets recyclables sont exonérés, non dans le cas contraire,
- incitation à la réduction de la quantité : oui.

Le *financement par le budget* est le plus opaque car il n'est pas du tout identifié par les contribuables.

- payeurs : tous contribuables de la commune (ménages, entreprises, propriétaires),
- critère : bases de la fiscalité locale,
- incitation au recyclage : nulle,
- incitation à la réduction de la quantité : non.

Ces choix ont fait l'objet de peu de réflexions et de débats dans les communes, mais on sent un « frémissement ».

Le choix est délicat. Le plus difficile est la simulation des effets d'une modification du mode de financement : Que se passera-t-il si on instaure la redevance à la place de la taxe ? Qui gagnera et qui perdra ? Que se passera-t-il si on instaure la redevance spéciale ? Qui paiera plus, qui paiera moins ?

Ces questions étaient jusqu'alors peu posées car les coûts étaient faibles et parce que la politique des déchets intéressait peu les citoyens. La taxe d'enlèvement des ordures ménagères a toujours été plus perçue comme une taxe qui donnait droit à la propreté des rues que comme l'instrument d'une politique d'environnement. On assiste à l'irruption du citoyen dans le service. Cette irruption ne peut pas se poursuivre sans un regard plus perçant porté au mode de financement.

Plus les coûts sont élevés, et plus on se rapprochera de 2002, plus le citoyen-usager-contribuable-électeur réclamera un financement qui se rapproche du service rendu, ainsi qu'un droit de regard sur l'usage de ce financement, ce qui est un façon de traduire localement le principe pollueur-payeur.

La TVA, complexe et contradictoire

Il reste enfin un problème fiscal aux conséquences importantes sur le coût final à la charge du contribuable-usager, celui de la TVA.

Quand la collectivité investit elle-même dans un équipement, elle récupère la TVA deux ans plus tard par le biais du Fonds de Compensation de la TVA (FCTVA).

Pour que cette récupération ait lieu, l'équipement ne doit pas procurer à la collectivité de recettes soumises à TVA. La construction d'une décharge ou d'une usine d'incinération sans récupération d'énergie, non productrice de recettes, ouvre droit à récupérer la totalité de la TVA par le FCTVA.

La construction d'un centre de tri, d'une unité de compostage, ou d'une usine d'incinération avec récupération d'énergie, d'équipements producteurs de recettes (ventes de produits à recycler, de compost, chaleur, électricité, gaz), n'ouvrent pas droit au FCTVA. La collectivité ne récupère sa TVA qu'au prorata de ses recettes « commerciales » dans le total de ses recettes, soit en général entre 20 et 50 %.

On arrive donc à une situation absurde où la fiscalité favorise les solutions les moins performantes au plan de l'environnement.

Après plusieurs années de démarches, nous avons obtenu une dérogation au principe : les équipements de traitement de déchets ont droit à la récupération entière par le FCTVA, pourvu que leurs recettes « commerciales » soient accessoires.

A propos de quelques dossiers récents, le ministre de la Réforme de l'État et de la Décentralisation, a jugé que 15 % de recettes ne pouvait être considéré comme « accessoire ».

Or, tous les investissements en matière de traitement de

déchets ont aujourd'hui pour objectif de valoriser au maximum les déchets, c'est l'objet même de la loi de juillet 1992, et ils dépassent le taux de 15 % de recettes de valorisation. Pour passer au dessous de la barre des 15 %, il suffit d'être très peu performant.

Quand la collectivité confie l'investissement à un prestataire dans le cadre d'une délégation de service public, elle lui verse une redevance soumise au taux élevé de TVA ce qui augmente sérieusement le coût final. Or, les autres services de sa compétence bénéficient du taux réduit de TVA.

ESTIMATION CHIFFRÉE DES COÛTS ET FINANCEMENT

Pour avoir des ordres de grandeur de la part respective des différents moyens de financement décrits ci-dessus, nous faisons un exercice d'estimation du coût et du financement de précollecte, collecte, et traitement d'une tonne de déchets ménagers produite par un ménage logé en immeuble collectif, dont la commune participe à un programme multifilière conforme aux objectifs nationaux.

Hypothèses

Techniques

Une tonne de déchets ménagers est composée selon les données du Modecom national.

Elle fait l'objet :

- D'une collecte sélective en porte à porte qui collecte 300 kg, et les achemine à un centre de tri. Celui-ci extrait pour recyclage 217 kg de matériaux :

- 82 kg de verre,
- 19 kg de papier et cartons d'emballage,
- 8 kg de plastiques,
- 8 kg d'acier (aluminium négligeable),
- 99 kg de journaux et magazines,

83 kg de refus de tri sont incinérés.

- D'une collecte sélective de 200 kg de déchets fermentescibles, produisant 80 kg de compost.

- D'une collecte classique et incinération du reste, soit 500 kg.

- Il n'y a pas de mise en décharge de classe 2, les mâchefers sont valorisés en technique routière, et les Refiom sont inertés et mis en décharge de classe I.

En ajoutant les 83 kg de refus de tri, on incinère 583 kg.

Coûts

Précollecte : nous adopterons la valeur moyenne de l'étude de M. Le Bozec, soit 500 F/t.

Les coûts d'investissement sont estimés à :

- 2 000 F la tonne annuelle traitée en tri et compostage, soit une annuité d'emprunt de 200 F la tonne aux conditions actuelles de prêt aux collectivités,

- 3 000 F la tonne annuelle traitée en incinération, soit une annuité de 300 F la tonne.

Les coûts de collecte classique sont de 400 F la tonne.

Les coûts de traitement sont issus des données de l'Ademe,

d'Amorce, et d'Eco-Emballages. Ce sont des coûts globaux bruts, c'est-à-dire amortissement + exploitation avant recettes :

| | |
|-----------------------------|------------------|
| Collecte sélective et tri : | |
| – verre | 250 F, la tonne, |
| – papier carton | 2 700 F, |
| – plastiques | 5 500 F, |
| – acier | 1 000 F, |
| – aluminium | 2 500 F, |
| – compostage | 350 F, |
| – incinération | 550 F. |

Le coût d'incinération comprend la gestion des REFIOM et des mâchefers.

La précollecte étant une dépense interne de l'immeuble est considérée hors taxes.

La collecte et le traitement sont effectués par un prestataire de la commune, donc affectés d'une TVA de 20,6 %.

Financement

Investissements (nous ne prendrons en compte que le FMGD, les autres financements -région, département, Europe- n'étant pas systématiques). Le FMGD apporte une part de l'annuité d'amortissement :

- collecte sélective et tri : 30 % de subvention, soit $200 \text{ F} \times 30 \% = 60 \text{ F}$ par tonne,
- compostage : 20 % de subvention, soit $200 \text{ F} \times 20 \% = 40 \text{ F}$ par tonne,
- incinération : 5 % de subvention, soit $300 \text{ F} \times 5 \% = 15 \text{ F}$ par tonne.

Exploitation : nous estimons les recettes provenant d'Eco-Emballages et des filières de recyclage conformes au nouveau barème. Les recettes de vente de chaleur et d'électricité et d'autoconsommation électrique sont conformes aux résultats de l'enquête Amorce- Ademe de 1996.

Résultats

Le coût total brut est 1 822,8 F TTC, dont 226 F de TVA. Si l'on ne tient pas compte de la précollecte, le coût est de 1 322,8 F TTC, dont 226 F de TVA.

Étant donnée la forte variation et la mauvaise connaissance des coûts de précollecte, nous n'en tiendrons pas compte par la suite, et nous raisonnerons toujours sur le coût de collecte plus traitement, soit 1 322,8 F TTC, arrondi à 1 300 F TTC.

Ce coût est financé ainsi :

| | |
|--|--------|
| Mécanismes pollueur-payeur | |
| Taxe à la décharge (FMGD) | 2,3 % |
| Contribution emballages (Eco-Emballages) | 5,3 % |
| Total | 7,6 % |
| Recettes de valorisation | |
| Matériaux | 2,5 % |
| Compost | 0,6 % |
| Énergie | 5,7 % |
| Total | 8,8 % |
| Total des recettes externes | 16,4 % |

Le reste est à la charge de l'utilisateur ou du contribuable (83,6 %).

Il est financé par la TEOM (dans 90 % des cas) donc en fonction des caractéristiques fiscales du logement.

Commentaires

Les deux mécanismes pollueur-payeur introduits depuis 1992 ne contribuent qu'à financer 7,6 % du coût global à la charge des ménages. Ils jouent certes un rôle très important d'incitation et d'orientation, mais pèsent peu dans l'économie de l'opération.

Les ventes de sous produits procurent une recette du même ordre de grandeur (8 %).

Les redevances étant peu utilisées, le financement en fonction du service rendu est marginal. De plus, quand la redevance générale est pratiquée, le critère quasi général est le nombre de personnes par logement. Ce critère n'a aucun effet d'incitation, ni à la réduction des quantités, ni à la collecte sélective.

Il n'existe pas d'incitation financière réelle au niveau de l'utilisateur-contribuable, ni à la réduction de la quantité de déchets, ni au recyclage.

Le coût de la TVA à 20,6 % sur les dépenses de collecte et de traitement (190,4 F) est presque équivalent aux recettes externes.

85 % du coût est donc financé par l'habitant en fonction de mécanismes qui répartissent la charge en fonction des caractéristiques du logement (valeur locative, millièmes, surface) et non de la quantité et de la qualité des déchets produits.

Or, la politique des déchets poursuit plusieurs objectifs :

- responsabilité du producteur,
- réduction de la quantité des déchets produits,
- priorité à la valorisation et en premier lieu au recyclage des matériaux.

On peut donc en conclure que les objectifs de la loi de 1992 ne sont donc que très faiblement traduits dans les modes de financement actuels.

PROPOSITIONS

Les propositions d'amélioration de la situation actuelle découlent d'un principe général : éloigner les modes de financement de la logique purement fiscale, et augmenter le plus possible la part des financements régis par des critères cohérents avec les objectifs de la loi de 1992.

Cela se traduit par plusieurs orientations :

- accentuer l'impact économique des mécanismes pollueur-payeur existants, et en instituer de nouveaux ;
- augmenter les recettes de valorisation ;
- aligner la fiscalité sur les objectifs d'environnement ;
- faire évoluer le financement par l'utilisateur-contribuable pour donner plus d'importance au critère du service rendu et introduire une incitation plus forte à la réduction et au recyclage.

Développer et accentuer l'impact économique des mécanismes pollueur-payeur

Qui est le pollueur-payeur ? Un débat prendra probablement de l'ampleur au cours des prochaines années : qui doit payer le coût croissant de collecte et de traitement des déchets ?

Il y a un consensus politique sur le principe du pollueur-payeur. Mais en matière de déchets, l'identification du pollueur n'est pas aisée.

On peut considérer que le pollueur est l'industriel qui fabrique, puis met sur le marché un produit qui deviendra déchet en fin de vie, c'est le choix du mécanisme Eco-Emballages.

On peut considérer que c'est la commune qui traite mal ses déchets. C'est le choix de la taxe à la décharge.

On peut enfin penser que c'est le consommateur parce qu'il achète et consomme le produit, et qu'il en est le dernier détenteur. C'est le choix de la redevance.

Le FMGD

Pour que son rôle incitatif soit plus important, on peut proposer :

- Une augmentation des taux d'aide en particulier aux techniques de collecte sélective et de tri, qui pourraient être de 50 %, au moins pendant une période transitoire de quelques années. Ce sera fait dans quelques semaines.

- Une meilleure sélectivité du FMGD pour inciter à une valorisation énergétique sous forme de chaleur, qui est plus efficace en termes énergétiques que sous forme d'électricité, et qui procure plus de recettes, et ce de deux façons :

- rendre plus sélective l'incitation à une bonne valorisation énergétique par une augmentation de l'aide complémentaire, et par modification des critères de rendement énergétique minimum,
- mutualiser les risques de disparition des acheteurs de chaleur.

Il serait souvent possible de raccorder les usines d'incinération des ordures ménagères à une industrie consommatrice de vapeur. Les collectivités auraient une recette assurée de l'ordre de 80 F par tonne incinérée. Les collectivités hésitent souvent par crainte de disparition de l'acheteur de chaleur, soit par cessation d'activité, soit par déplacement de l'entreprise, soit par changement de process. Le risque est jugé trop important pour la collectivité.

En revanche, la probabilité est faible pour l'ensemble des usines. Une mutualisation du risque serait une bonne solution.

Le FMGD pourrait jouer ce rôle de couverture du risque.

- Étendre la taxe à d'autres traitements que la décharge. Le produit de la taxe qui alimente le FMGD diminuera au fur et à mesure de l'abandon des décharges de déchets ménagers. A partir de 2 000, le fonds risque de n'avoir que de faibles ressources.

Afin de le pérenniser plus longtemps, on peut proposer que la taxe ne concerne pas seulement la mise en décharge, mais aussi les traitements par incinération et compostage de

mauvaise qualité ou de rendement insuffisant. Il sera certes difficile de mettre en place des critères, on pourra à cet effet s'inspirer des pays européens comme le Danemark (taxe forte à la décharge et à l'incinération sans récupération d'énergie, taxe moyenne à l'incinération sans cogénération, taxe nulle à l'incinération avec cogénération).

Contribution à la valorisation des déchets d'emballages

La contribution au recyclage des emballages doit être bien plus élevée qu'aujourd'hui. On a vu qu'elle couvre 5,3 % de la dépense pour une collectivité déjà très performante en matière de recyclage. Rappelons par exemple que la contribution est 7 fois plus élevée en Allemagne qu'en France.

- Remplacer la notion de surcoût par un taux d'aide. Le barème d'aide d'Eco-Emballages aux collectivités est basé sur la notion de surcoût, c'est à dire la différence entre le coût de collecte classique et incinération d'une part, et le coût de collecte sélective et tri d'autre part.

Ce surcoût est appelé à diminuer régulièrement au cours des prochaines années.

La nouvelle directive européenne sur l'incinération obligera les collectivités à traiter les dioxines, à mieux traiter les métaux lourds, et peut être à traiter les oxydes d'azote.

Depuis le 24 février 1997, les nouvelles usines d'incinération doivent traiter les dioxines et accentuer le traitement du chlore, du soufre et des métaux lourds, ce qui renchérit de 70 F environ le coût d'incinération d'une tonne. Le surcoût va diminuer d'autant.

Eco-Emballages et Adelphe devraient couvrir par leurs aides une partie du coût de collecte sélective et de tri, qui devrait se situer entre 50 % et 100 %.

- Mieux aider le recyclage du verre et de l'acier, par un tarif lié aux performances. Un tarif progressif en fonction de la performance a été adopté pour le papier-carton et les matières plastiques. Il devrait s'appliquer aussi aux autres matériaux.

Principe pollueur-payeur appliqué aux publicités déposées dans les boîtes aux lettres

De nombreuses publicités et journaux gratuits sont déposés dans les boîtes aux lettres. On peut en estimer le poids à 40 à 60 kg par an et par boîte aux lettres en zone urbaine. C'est une consommation non volontaire, et donc un déchet obligatoire. Le coût de valorisation par recyclage ou incinération est entièrement à la charge du contribuable local.

La Communauté Urbaine de Lille a estimé que chaque distribution d'une publicité de 100 g dans les 400 000 boîtes aux lettres de son territoire lui occasionne une dépense obligatoire de 34 000 F.

- Appliquer le principe pollueur-payeur aux journaux gratuits et publicités déposées dans les boîtes aux lettres, par une taxe de 1 F par kg. Cette taxe serait perçue auprès des sociétés de distribution, et répercutée sur leurs clients annonceurs dans le coût de leur prestation. Cette taxe, versée à l'ADEME, serait répartie au prorata des tonnages concernés, entre les collectivités qui recyclent, compostent ou incinèrent

avec production d'énergie en conformité avec les normes en vigueur et les plans départementaux.

Problème des journaux et magazines

La question est plus difficile pour les journaux et magazines :

- pour des raisons de principe, il n'est pas envisageable de taxer la lecture des journaux et l'information,
- la presse a des difficultés économiques qu'il ne faut pas aggraver.

On ne peut donc pas envisager une taxe d'incitation au recyclage.

On pourrait en revanche étudier le problème au cas par cas. Certains magazines comprennent plus de publicité que d'informations. Il faudrait pouvoir imposer une taxe au delà d'un certain pourcentage de la surface occupée par la publicité, mais c'est délicat car la publicité fait vivre la presse, et ce serait d'une application difficile. Nous n'avons pas de proposition précise en ce domaine, il faudrait approfondir la question.

• *Appliquer le principe pollueur-payeur aux objets encombrants (skis, téléviseurs) et toxiques (piles, solvants, produits de traitement du bois).* Ces produits encombrants ou toxiques collectés séparément, et parfois à domicile sur appel téléphonique, ou recueillis en déchetterie, ont un coût de collecte et de traitement qui est entièrement à la charge du contribuable local.

En habitat collectif, ils sont particulièrement difficiles à précollecter et collecter.

On pourrait intégrer le coût de valorisation (démontage, récupération des éléments recyclables) ou d'élimination dans le prix de vente du produit.

Cette somme serait :

- soit mise à disposition des organismes professionnels qui se chargeraient de recycler ou éliminer les produits que les communes leur remettraient,
- soit versée aux collectivités locales qui assureraient elles-mêmes l'opération.

Augmenter les recettes de valorisation des sous-produits

Revalorisation des tarifs d'achat par EDF

EDF est obligé d'acheter l'électricité à partir des déchets, mais les tarifs de rachat sont faibles (25 à 30 centimes par kWh en moyenne annuelle).

Quand l'électricité est produite en cogénération avec la chaleur, un tarif spécial de rachat vient d'être publié par le ministère de l'Industrie. Il est mieux adapté aux industriels qui produisent de l'électricité, mais pour les usines d'incinération qui fonctionnent toute l'année, le prix proposé par EDF est, selon les cas, identique ou même inférieur de 1 à 5 centimes au tarif actuel.

Il faudrait fixer un tarif incitatif à la production d'électricité de l'ordre de 50 centimes par kWh pour une production continue toute l'année.

Contribution de GDF à la valorisation du gaz

Quand la collectivité produit du gaz, soit à partir d'une décharge, soit à partir de la méthanisation, GDF n'a aucune obligation de rachat, contrairement à EDF pour l'électricité.

La recette de vente de gaz est donc suspendue aux résultats du bon vouloir du centre local de GDF. Or, il y a là un potentiel énergétique non négligeable, pour une énergie nationale de récupération.

On pourrait instaurer une contribution de GDF sous forme de rachat du gaz ou de financement de la valorisation.

Classement des réseaux de chaleur

La chaleur produite par les usines d'incinération des ordures ménagères ne peut pas toujours être vendue en totalité parce que le réseau de chaleur qu'elles alimentent n'a pas assez de clients. Cette insuffisance de débouchés est parfois le résultat d'une concurrence exacerbée de Gaz de France qui fait des propositions commerciales alléchantes aux constructeurs de bâtiments neufs.

Or, la chaleur issue des déchets est une énergie fatale, qui doit être prioritaire par rapport à une énergie fossile et importée.

La loi sur l'air récemment adoptée permet de classer les réseaux de chaleur qui utilisent majoritairement des énergies de récupération, dont l'incinération des déchets.

Le classement permet une opération en deux temps :

- l'ouverture d'une procédure de coordination avec EDF et GDF sous l'autorité du Préfet,
- si échec de la concertation, obligation de raccordement au réseau de chaleur.

Rendre la fiscalité cohérente avec les objectifs d'environnement.

Le service public local de collecte et traitement des déchets rencontre deux obstacles de nature fiscale, qu'il faudrait lever.

Soumettre la collecte et le traitement au taux réduit de TVA

La collecte et le traitement des ordures ménagères reste le seul service public local soumis au taux de TVA de 20,6 % (eau, assainissement, transports, restauration scolaire sont au taux réduit).

Les décisions européennes d'harmonisation des taux de TVA classent la collecte et le traitement des déchets ménagers dans les services susceptibles de bénéficier du taux réduit.

Le taux de la TVA applicable aux prestations de collecte, de transport, et de traitement des déchets ménagers effectuées dans le cadre du service public local pour le compte des communes ou de leurs groupements, serait fixé à 5,5 %. *Permettre aux collectivités la récupération de la TVA sur l'investissement*

Il faut supprimer la règle des recettes « accessoires » pour permettre aux collectivités d'avoir accès au FCTVA quel que soit leur taux de valorisation et donc leur part de recettes « commerciales ».

Faire évoluer le financement par l'usager-contribuable pour donner plus d'importance au service rendu et introduire une incitation plus forte à la réduction et au recyclage

Faciliter la perception de la redevance

La redevance d'enlèvement des ordures ménagères procède d'une idée intéressante, qui consiste à faire payer l'usager du service public en fonction de la quantité et de la qualité du service qui lui est rendu. Elle est cependant peu pratiquée parce qu'elle oblige la collectivité à mettre en place un fichier des redevables, à l'actualiser en permanence, à émettre les rôles, à percevoir les recettes, et à supporter les impayés. Moins d'une commune sur 10 l'a mise en place. Aucune commune de plus de 20 000 habitants ne la pratique. Le recouvrement de la redevance par les services fiscaux serait plus facile et plus simple, mais ce n'est pas possible puisque c'est une redevance.

Il suffirait de permettre aux collectivités de passer une convention avec le receveur municipal pour que celui-ci perçoive la redevance d'enlèvement des ordures ménagères.

Inciter par la redevance à la réduction des déchets

Le critère de la redevance est en général le nombre de personnes par logement, ce qui n'incite pas à la réduction des quantités.

On peut préconiser que le système soit la taille du bac, ou même un système de vignette.

Les déchets ne sont enlevés par le service de collecte que si le récipient est muni d'une vignette ou d'une banderole que chacun peut acheter en mairie ou chez les commerçants.

Ce système est pratiqué dans plusieurs villes suisses. Il induit quelques effets pervers (dépôt des déchets dans la nature, et renaissance des décharges sauvages), mais ces effets disparaissent avec le temps.

En habitat collectif, la vignette ne peut être que collective. Elle est plus facilement contrôlable. Il faut que la redevance soit très apparente dans les décomptes de charges des habitants.

Exonérer de redevance (ou de taxe) les déchets recyclables collectés séparément

La redevance s'applique à tous les déchets.

Pour inciter les habitants au tri, et pour leur montrer que leur geste de tri fait économiser de l'argent, on pourrait exonérer de redevance les déchets mis dans les poubelles de matériau à recycler.

Cette mesure présente deux difficultés :

– Elle suppose le comptage des déchets, qui n'est pas pratique. Le pesage au dos des bennes est encore expérimental.

– Elle risque d'engendrer des effets pervers, en incitant à déposer le maximum de déchets dans la poubelle recyclable non taxée, ce qui dégrade la qualité des déchets reçus au centre de tri et augmente les refus de tri.

En habitat collectif, cette mesure serait plus simple à pratiquer et contrôler avec la collaboration du gardien d'immeuble. On peut totaliser chaque jour le nombre de bacs

recyclables déposés, et le gardien peut avoir une fonction de contrôle de la qualité.

CONCLUSION

Le coût du service municipal des déchets augmente rapidement.

Son financement a été modernisé en 1992 par l'instauration de deux mécanismes qui appliquent la notion de pollueur-payeur : la taxe à la décharge, et la contribution à la valorisation des déchets d'emballage.

Mais ces deux mécanismes restent marginaux. Ils ne procurent que moins de 10 % des recettes du service.

La commercialisation des produits de valorisation (matériaux et énergie) compense près de 10 % du coût du service, ce qui reste faible.

85 % du financement repose sur la fiscalité locale qui repose sur des critères sans rapport avec les objectifs de la loi déchets de 1992, et parfois même contradictoires avec une volonté de réduction et de valorisation.

Il faut donc poursuivre la réforme des financements en mettant en oeuvre quatre principes :

- renforcer les mécanismes pollueur-payeur existants, et en instituer de nouveaux ;
- augmenter les recettes de valorisation ;
- supprimer les incohérences entre la TVA et les objectifs d'environnement ;
- faire évoluer le financement par l'usager-contribuable pour donner plus d'importance au critère du service rendu et introduire une incitation plus forte à la réduction et au recyclage.

* **Alain Cabanes**

Amorce - 3, rue du Président Carnot - 69002 Lyon