



Financement du service public d'élimination des déchets en Ile-de-France : données 2009



sommaire

Introduction	5
I. Le financement du service déchets : bilan 2009	7
1. Qu'entend on par financement du service « déchets »	8
2. Les leviers mobilisés par les collectivités franciliennes.....	9
3. Taxe d'enlèvement des ordures ménagères.....	10
Qui prélève la TEOM ?.....	10
Produit de TEOM en 2009.....	11
Evolution de la TEOM	12
Une progression du produit de TEOM marquée majoritairement par l'évolution des bases fiscales.....	13
4. Redevance d'enlèvement des ordures ménagères	14
5. Redevance spéciale.....	14
6. Bilan global.....	15
II. Le passage d'un financement par la TEOM à la RI : quelles implications pour les collectivités franciliennes ?	17
1. Un changement de paradigme dans le passage de la TEOM à la RI : l'évolution de la nature juridique du service ..	18
Rappel sur la nature juridique du service public d'élimination des déchets.....	18
Quelles implications du passage d'un SPA vers un SPIC ?.....	19
2. Modification potentielle des « équilibres financiers » antérieurs.....	22
L'obligation d'un équilibre du budget déchets	22
Les contributeurs au financement de la gestion des déchets	22
3. Passage d'une logique budgétaire/fiscale à une logique économique du fonctionnement du service déchets	23
4. La RI dans le cadre des transferts de compétence.....	24
5. L'application de la RI dans le contexte francilien.....	25
Implications de la mise en place de la RI au regard des modalités de financement actuelles.....	25
Quelle mesure individuelle de la consommation de service en Ile-de-France ?	25
Le poids des activités économiques dans le produit de TEOM.....	25
Conclusion	27
Annexes	28
Annexe 1. Rappel sur les leviers de financement à disposition des collectivités compétentes	28
Annexe 2. Arrêt du 10 avril 1992, SARL Hofmiller	31
Annexe 3. TVA sur l'élimination des déchets	32
Annexe 4. Les collectivités ayant institué une redevance spéciale	32
Références documentaires	34
Glossaire	34

introduction

L'Observatoire Régional des Déchets d'Ile-de-France établit chaque année un bilan régional sur le financement du service public d'élimination des déchets. Ce travail vise essentiellement à identifier les leviers mobilisés par les collectivités et à évaluer les montants mobilisés dans ce cadre.



Dans le contexte actuel « post grenellien » où les acteurs s'interrogent sur la mise en œuvre de la tarification incitative au sein des collectivités, l'ORDIF a souhaité également mettre en évidence les modifications substantielles qu'impliquait la mise en œuvre d'une redevance d'enlèvement des ordures ménagères dite « incitative » (RI) dont le montant facturé à l'usager fluctue en fonction de l'utilisation réelle du service. Dans le cadre de la mise en œuvre d'une RI, les effets attendus sont potentiellement multiples : transfert de déchets vers des collectes sélectives, inflexion des comportements individuels pour prévenir la production de déchets, meilleure maîtrise du coût du service... Pour autant, son institution n'est pas sans conséquence pour les collectivités, a fortiori lorsque ces dernières financent initialement la gestion des déchets par la voie fiscale (TEOM ou budget). La deuxième partie de ce document vise donc à dresser un inventaire des implications financières, fiscales et juridiques qu'implique un passage à un tel système de tarification

Précisons que cette note ne constitue pas un guide technique pour la mise en œuvre de la RI. Une littérature de plus en plus abondante aborde par ailleurs les paramètres à intégrer dans l'instauration d'une tarification incitative¹. Il convient enfin de préciser que les éléments présentés ne prennent pas en compte les probables évolutions réglementaires qui seront apportées pour clarifier la notion de « TEOM incitative » prévue dans la Loi « Grenelle 1 », et pouvant être appliquée de façon expérimentale depuis la « Grenelle 2 » du 11 juillet 2010.

¹ Voir références bibliographiques indicatives à la fin de ce rapport



Le financement du service déchets : bilan 2009



1

Qu'entend-on par financement du service « déchets »

Comme tout acteur économique, les collectivités territoriales en charge de la gestion des déchets supportent des charges inhérentes à l'exécution de leurs compétences. Ces charges sont de deux ordres :

- les charges fonctionnelles. Elles constituent les charges de structures relatives au service « déchets », (administration générale, encadrement...), les frais de communications et les charges liées à l'intercommunalité ;
- les charges techniques de collecte, de transport et de traitement des déchets ménagers et assimilés.

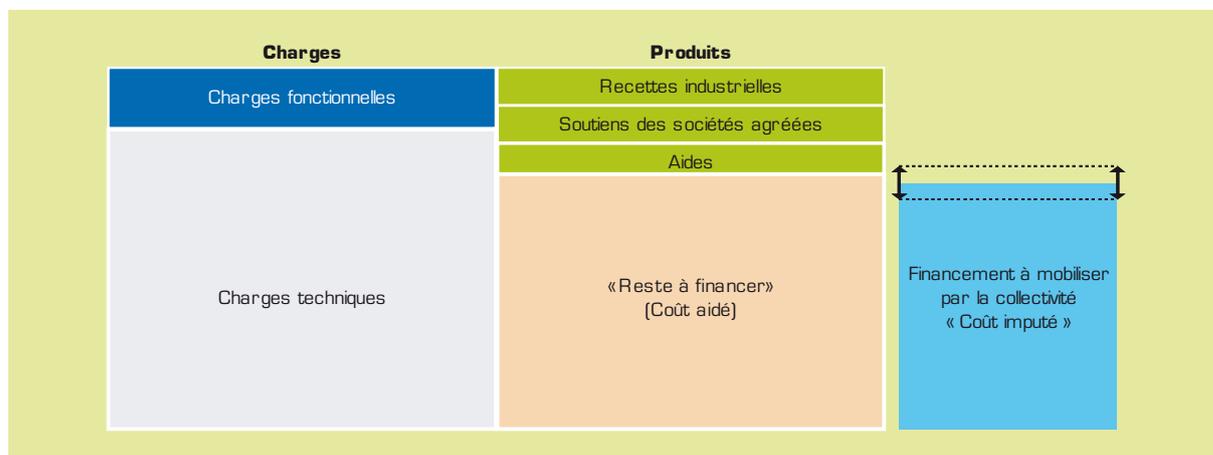
A contrario, les collectivités perçoivent des produits : recettes industrielles liées à la vente de matériaux et d'énergie, soutiens versés par les sociétés agréées dans le cadre des filières dites à responsabilité élargie du producteur, aides de fonctionnement ou d'investissement versées par divers organismes (Conseils Généraux, Conseil Régional, Etat, Europe...).

La différence entre les charges et produits constitue donc un « reste à financer » dénommé « coût aidé » (en orange dans le tableau suivant).

Ce montant doit être alors financé par d'autres ressources levées directement ou indirectement par les collectivités (en bleu dans le schéma ci-dessus). **Ce sont donc ces ressources qui feront l'objet d'une analyse particulière dans le présent document. Leur niveau varie donc suivant les collectivités en fonction :**

- **du type de financement mobilisé.** Les contraintes réglementaires liées à l'institution de tels ou tels leviers imposent ou non une obligation de couverture du « reste à financer » par ces ressources ;
- **du coût du service ;**
- **de l'évaluation faite par les collectivités pour déterminer le « reste à financer » :** la détermination des postes de charges et produits concourant au service déchets diffère en effet sensiblement d'une collectivité à une autre.

Même si les niveaux de financement prélevés par les collectivités apportent une idée intéressante des montants consacrés dans la région à la gestion des déchets ménagers, ils ne rendent toutefois pas compte du coût (aidé) global de la gestion des déchets.

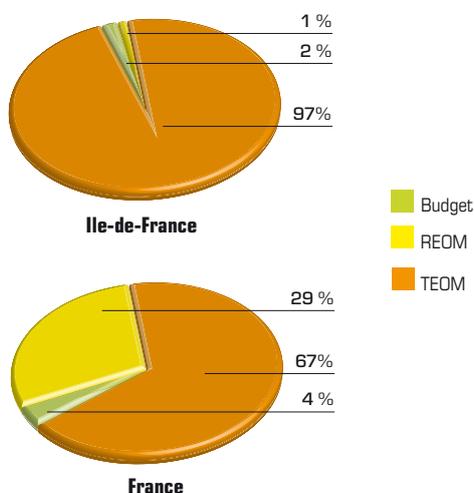


2

Les leviers mobilisés par les collectivités franciliennes

Trois principaux leviers¹ financent la gestion des déchets ménagers et assimilés : la redevance d'enlèvement des ordures ménagères, la taxe d'enlèvement des ordures ménagères et le budget général. Pour les collectivités n'ayant pas institué une REOM, une redevance spéciale chargée de financer la gestion des déchets non ménagers doit être instituée en complément.

Leviers de financement spécifique mobilisés par les communes (en % du nombre de communes)



Sources : DGFIP (données régionales), DGCL (données nationales)

En Ile-de-France, le levier privilégié pour financer le service public d'élimination des déchets est la Taxe d'Enlèvement des Ordures Ménagères. Sur la quasi-totalité des communes, cet impôt est institué. En contrepartie, la proportion de communes à la REOM y est inférieure de 28 points par rapport à la moyenne française. Cette redevance ne concerne en effet que dix communes en Ile-de-France.

23 communes n'ont prélevé aucun des deux principaux leviers prévus pour financer la gestion des DMA. Ces structures financent alors la gestion des déchets par le budget général, en complément ou non de la redevance spéciale. Précisons enfin que cette dernière est présente potentiellement sur 440 communes représentant 45% de la population hors Paris



Les structures de 1^{er} niveau finançant la gestion des déchets

		Syndicats mixtes ou de communes	EPCI à fiscalité propre	Communes	Total
TEOM	Nombre de structures	24	83	227	334
	Communes	322	699	227	1 248
	Population	851 900	4 548 100	5 839 600	11 239 600
REOM	Nombre de structures	-	-	10	10
	Communes	-	-	10	10
	Population	-	-	29 800	29 800
Budget	Nombre de structures	-	1	15	16
	Communes	-	8	15	23
	Population	-	11 700	317 700	329 400

Au total, 360 collectivités assurent le financement « de premier niveau » de la gestion des déchets (pour environ 270 collectivités compétentes pour la collecte).

¹ Une description détaillée de ces leviers ainsi que les références réglementaires sont présentées en annexe 1.

3

Taxe d'enlèvement des ordures ménagères

Qui prélève la TEOM ?

Différentes collectivités peuvent instituer la taxe d'enlèvement des ordures ménagères :

- La commune lorsqu'elle possède la compétence déchets et exerce au moins la collecte ;
- L'EPCI à fiscalité propre dès lors qu'il exerce cette compétence où l'a confiée à un syndicat mixte ;
- Le syndicat de communes ou syndicat mixte compétent, lorsqu'il assure au moins la collecte.

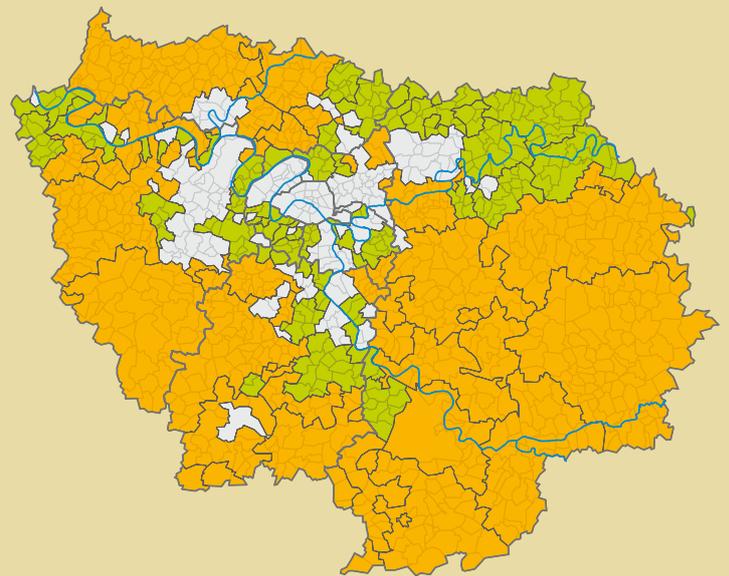
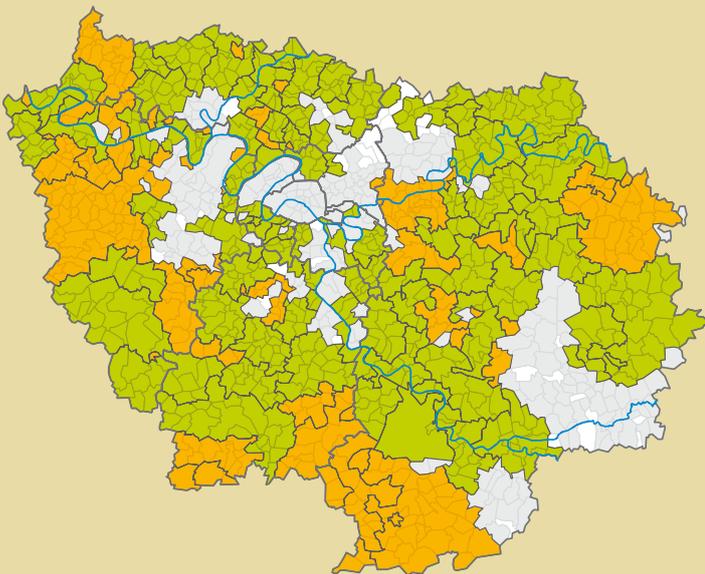
La levée de cet impôt par tel ou tel type de structure dépend donc du degré de coopération intercommunale sur les territoires. Sur 82% des communes en TEOM, cette taxe est prélevée par une structure intercommu-

nale contre 96% en France. Cet écart de 14 points révèle d'une part le poids important de communes assurant encore la collecte dans la région (169 communes au 01/01/2009 représentant près de 5 980 000 habitants) et, d'autre part, la plus faible coopération intercommunale en Ile-de-France (75% des communes regroupées dans la région contre 93% en France en 2009).

La cartographie des collectivités en charge du prélèvement de la TEOM est complexe. Elle ne reflète pas l'organisation francilienne des collectivités exerçant l'ensemble de la compétence. Sur certains territoires, des EPCI à fiscalité propre ont inscrit la compétence déchets dans leur statut et ont ensuite confié l'exercice de la collecte et du traitement à des syndicats mixtes. Ainsi, près de la moitié des EPCI prélevant la TEOM ont confié la compétence à un syndicat mixte.

Type de structure prélevant la taxe au 01/01/2009

Type de collectivité en charge de la collecte au 01/01/2009



Type de structure

- Communale
- Fiscalité Propre
- Syndical

Hydrographie

Limites départementales

Limites des structures intercommunales

Limites communales

source : Ordif 2009

Produit de TEOM en 2009

Le tableau ci-après représente, pour chaque département les produits de TEOM prélevés.

Produit 2009 par département

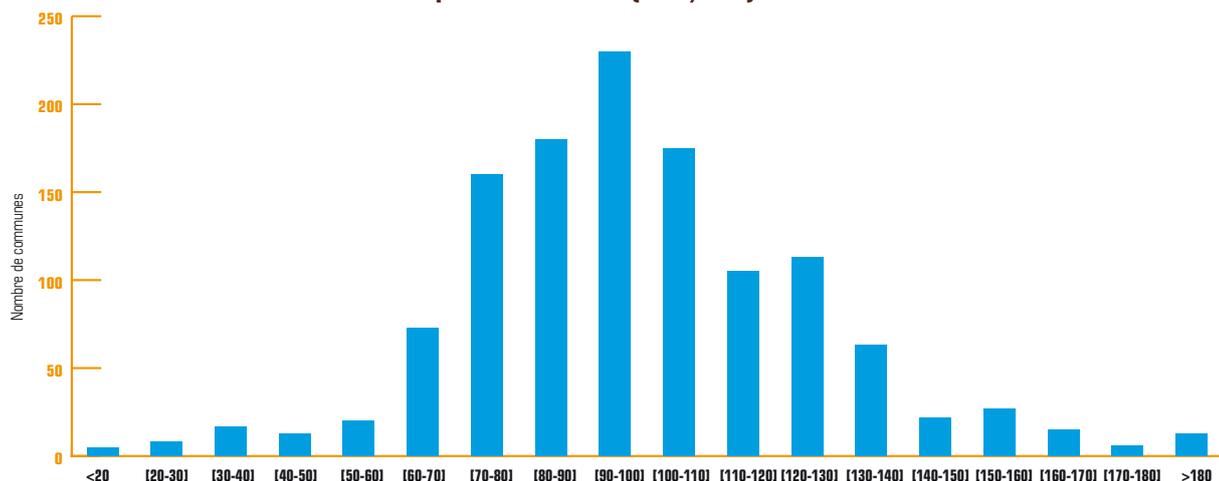
	Produit de TEOM	
	en k€	en €/hab. ¹
Paris Petite Couronne	769 600	122
Paris	376 900	172
Hauts de Seine	154 400	100
Seine Saint Denis	124 100	93
Val de Marne	114 200	93
Grande Couronne	476 600	99
Seine et Marne	134 500	106
Yvelines	119 500	86
Essonne	127 800	111
Val d'Oise	94 800	83
Total	1 246 200	111

Source : DGFIP, INSEE (population municipale 2007), calculs ORDIF

Plus de 1,2 milliards d'euros ont été prélevés au titre de la taxe d'enlèvement des ordures ménagères en 2009, soit 111 € par habitant. Les différences portant sur le « ratio €/hab » observées sur les territoires peuvent provenir de trois facteurs :

- Poids des activités économiques dans la contribution au produit de TEOM ;
- Taux de couverture du coût par la TEOM. A la différence d'une redevance d'enlèvement des OM, le montant de la taxe peut couvrir tout ou partie du coût du service ;
- Différences de coûts supportés par les collectivités.

Distribution des communes selon leur produit de TEOM (en €/hab)



Sources : DGFIP, Calculs ORDIF

La distribution des communes franciliennes selon leur produit de TEOM exprimé en €/hab fait apparaître une courbe de Gauss avec une densité de communes importante entre 80 et 110 €/hab.

Cet intervalle concentre en effet près de 50% des communes franciliennes. Sur celles présentant des contributions de TEOM en €/hab inférieures à 70€ par habitant, les collectivités en charge du prélèvement de cette taxe sont plutôt des structures disposant d'une autonomie fiscale (communes, communauté de communes ou d'agglomération) et pouvant à ce titre recourir à d'autres ressources (budget général).

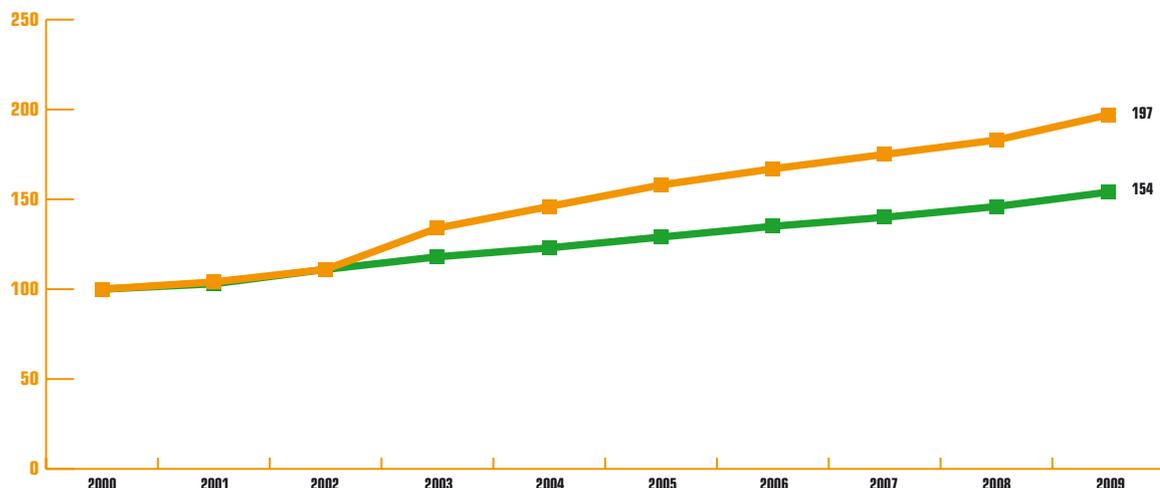


1—La population de référence retenue pour effectuer ces ratios est la population municipale légale 2007 des communes ayant directement ou indirectement institué la TEOM.

Evolution de la TEOM

Le produit tiré de la taxe d'enlèvement des ordures ménagères a progressé de 5% entre 2008 et 2009.

Evolution 2000-2009 du produit de la taxe d'enlèvement des ordures ménagères (base 100 en 2000)

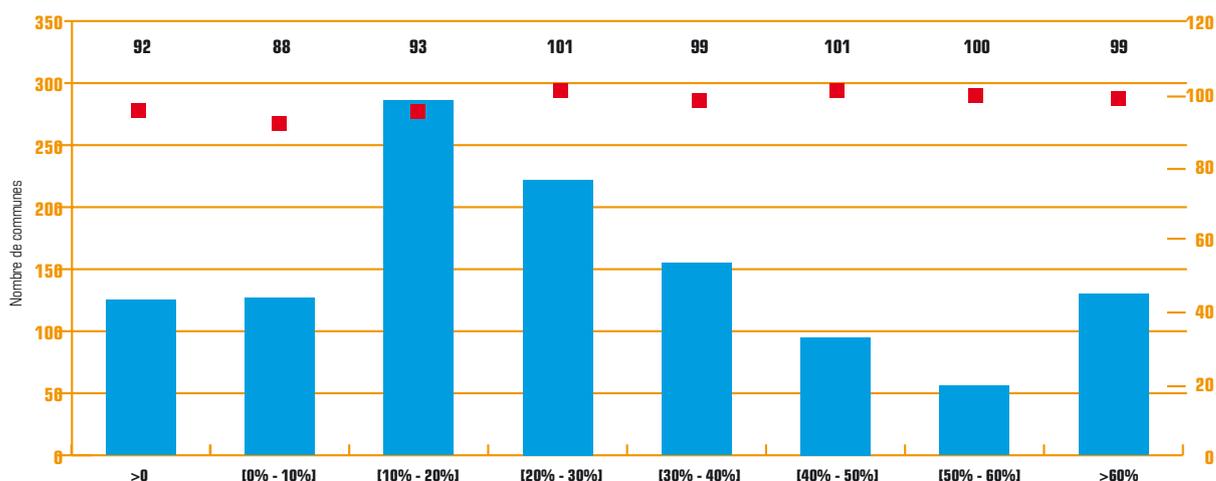


Sources : SOeS, DGFIP, calculs ORDIF

Sur la période 2000-2009, cette progression atteint 54% en terme nominal (30% en euros constants¹). Celle-ci a toutefois été moins marquée dans la région qu'en France où le produit de la taxe a quasiment doublé. Un des facteurs expliquant cet écart provient du décalage entre la situation francilienne où la taxe était déjà massivement utilisée en 2000 et celle du reste du pays qui a connu un développement plus significatif du recours à cette taxe au cours de la décennie.

Les évolutions de produit de TEOM perçu diffèrent sensiblement suivant les collectivités. Sur la période 2004-2009, marquée par une augmentation de la TEOM de 24% dans la région, le quart des communes a connu une hausse supérieure à 40%. Le graphique suivant recense le nombre de communes par tranche d'évolution. Pour chaque tranche, le produit exprimé en €/hab. a été évalué.

Distribution des communes selon le taux d'évolution 2004-2009 du produit de TEOM (hors Paris)



* Graphique élaboré hors Paris

Il est intéressant de signaler que **les communes ayant connu les plus fortes progressions de TEOM (en € ne**

présentent pas un ratio en €/hab. significativement plus élevé. Ce constat est probablement lié à un « effet de rattrapage » des collectivités qui ont augmenté significativement le produit prélevé pour assurer une meilleure couverture du coût par la taxe.

¹ Calcul effectué à partir de l'indice des prix à la consommation (IPC) de l'INSEE de juillet 2000 à juillet 2009

Une progression du produit de TEOM marquée majoritairement par l'évolution des bases fiscales

A l'échelle d'une collectivité, le produit de TEOM est déterminé en multipliant les bases des valeurs locatives soumises à la TEOM par un taux voté par les collectivités. L'évolution du produit de TEOM à l'échelle régionale est donc la conjonction de deux paramètres :

- **un effet « base ».** Les bases foncières sont fixées par les Trésoreries pour chaque commune. A taux égal, l'évolution des produits perçus entre les collectivités diffère donc en fonction de la « dynamique » de ces bases foncières. Il dépend à l'échelle d'une région :
 - Des coefficients d'actualisation de ces bases, fixés chaque année par les services fiscaux ;

- De l'évolution du foncier bâti (rénovation, constructions de nouveaux locaux)...;
- Du nombre de collectivités soumises à la TEOM. L'accroissement du nombre de collectivités instaurant cette taxe implique mécaniquement un effet « élargissement » avec une augmentation des bases régionales soumises à la TEOM ;
- **un effet « taux »** dont la collectivité compétente a la maîtrise.

A partir des statistiques communiquées par la DGFIP sur la période 2004-2009¹, il a été possible d'analyser ces deux paramètres pour expliquer la hausse globale de la TEOM sur cette période (+24%)

Evolution du produit de TEOM des effets « base » et « taux »

	Effet «base»	dont élargissement	Effet «taux»	Evolution 2004-2009
Paris Petite Couronne	14,6%	-	7,6%	23%
Paris	13,3%	-	0,9%	14%
Hauts de Seine	16,3%	-	17,5%	37%
Seine Saint Denis	15,7%	-	16,7%	35%
Val de Marne	15,2%	-	11,1%	28%
Grande Couronne	22,9%	3,9%	2,2%	26%
Seine et Marne	20,2%	0,5%	-3,8%	16%
Yvelines	16,6%	0,2%	1,7%	19%
Essonne	26,4%	5,9%	8,5%	37%
Val d'Oise	32,7%	12,5%	3,5%	37%
Total général	17,0%	1,5%	6,2%	24%

Sources : DGFIP, calculs ORDIF

L'augmentation générale du produit de TEOM au cours de la période 2004-2009 ne se traduit pas de la même façon selon les territoires :

- Dans un contexte de dynamisme des bases foncières lié au développement de la périurbanisation dans la grande ceinture parisienne, l'augmentation de la TEOM s'est traduite par une hausse modérée du taux voté par les collectivités compétentes. Le taux moyen de TEOM voté par les collectivités a même diminué en Seine-et-Marne tandis que le produit perçu y a progressé de 16%.
- A l'inverse, les taux votés au sein des collectivités du cœur d'agglomération ont sensiblement augmenté dans un contexte où les bases foncières y ont moins progressé qu'en Grande Couronne. A titre d'exemple, le taux d'évolution du produit de TEOM observé sur les Hauts-de-Seine et l'Essonne, identique sur 2004-2009, a conduit, en raison des dynamiques différentes des bases foncières, à une augmentation de plus de 17% des taux chez le premier contre 8,5% sur le second.

Plus généralement, la progression relativement similaire du produit de TEOM observée en zone centrale et Grande Couronne sur 2004-2009, s'est traduite, en raison de la dynamique des bases, par un écart moyen des augmentations de taux de 5 points.



¹ Les données antérieures à 2004 portant sur les bases et les taux par commune ne sont pas disponibles

4

Redevance d'enlèvement des ordures ménagères

A partir des données recensées par la Direction Générale des Collectivités Locales puis corrigées par l'ORDIF, on recense dix communes ayant institué la redevance d'enlèvement des ordures ménagères en 2009 (cf. liste ci-après)

Les communes en REOM en Ile-de-France

Communes	Département
BABY	Seine et Marne
BAZOCHE-S-LES-BRAY	
CHATEAUBLEAU	
FONTAINS	
SAINTE-SAUVEUR-S-LES-BRAY	
SIGY	
TOMBE	
VAUX-SUR-LUNAIN	
NOZAY	Essonne
SAINTE-OUEN-L'AUMONE	Val d'Oise

Sources DGCL, corrections ORDIF

Seules deux de ces collectivités exercent la collecte des déchets ménagers et assimilés (Nozay et Saint Ouen l'Aumône). L'ensemble des communes en REOM représentent un peu moins de 30 000 habitants, dont 22 700 pour Saint-Ouen-l'Aumône. Ces redevances sont a priori fixées « per capita ». Le produit total de cette redevance s'élève à près de 2 430 000 €. A noter que la place de cette redevance devrait progresser avec l'institution pour 2011 d'une REOM incitative sur le SEDRE de la Région d'Etampes.

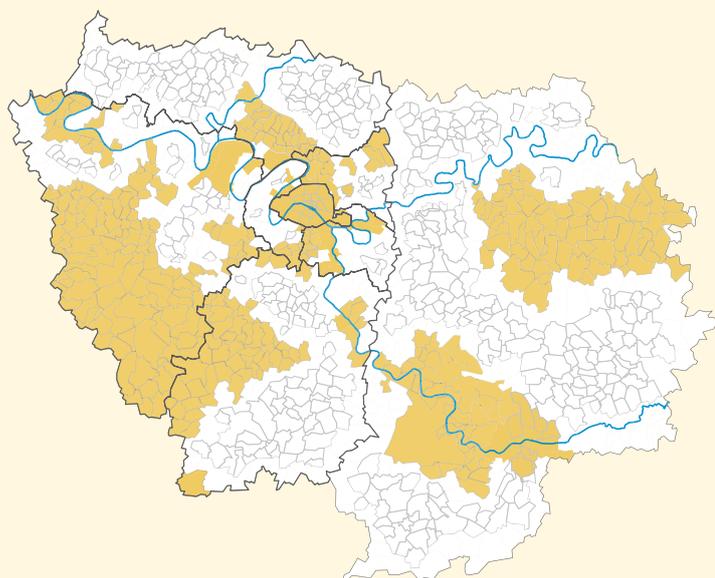
5

Redevance spéciale

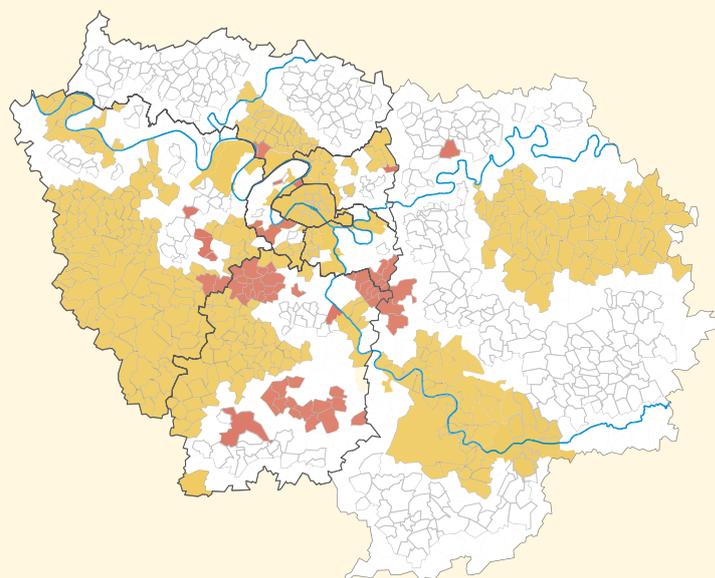
Pour l'année 2009, l'ORDIF a identifié 65 collectivités ayant institué la redevance spéciale¹. Celles-ci représentent 55% de la population (45% hors Paris). Les cartes suivantes présentent, pour 2006 et 2009 les territoires où la redevance spéciale est potentiellement instituée.

¹ Sources : ORDIF (Enquête « collecte ») + croisement avec données DGCL (cf. liste en annexe 4)

Les territoires en « redevance spéciale » en 2006



Les territoires en « redevance spéciale » en 2009



Le recours à la RS a significativement progressé depuis 2006 : une douzaine de collectivités a en effet institué cette redevance entre 2006 et 2009.

Les objectifs visés par cette redevance sont potentiellement multiples :

- Assujettir des locaux non soumis à la TEOM (bâtiments administratifs...);
- Restreindre les conditions d'accès des gros producteurs au service public;
- Faire contribuer certains producteurs bien identifiés dont la contribution au financement est très largement inférieurs au coût de gestion des déchets qu'ils génèrent;
- Favoriser la valorisation des déchets des professionnels.

Aussi, la portée de cette redevance, tant en terme de produit perçu que de nombre d'assujettis, diffère sensiblement selon les collectivités : à l'échelle des collectivités prélevant la TEOM et la Redevance spéciale, la RS représente entre 0,2 et 25% du montant total des contributions spécifiquement levées pour financer la gestion des déchets.

Précisons enfin que le montant récupéré au titre de la redevance spéciale s'élève à environ **35 millions d'euros en 2009** contre 30 millions en 2006.

6

Bilan global

Au final, les leviers spécifiques au financement de la gestion des déchets ont contribué à lever près de 1,3 milliards d'euros.

	Produit perçu en ke
TEOM	1 246 200
REOM	2400
Redevance spéciale	35 000
Budget général	?
TOTAL	>1 283 600

Hors budget général, 97% des ressources spécifiques au service « déchets » sont tirées de la taxe d'enlèvement des ordures ménagères.





Le passage
d'un financement
par la TEOM à la RI :
quelles implications
pour les collectivités
franciliennes ?



2 Le passage d'un financement par la TEOM à la RI : quelles implications pour les collectivités franciliennes ?

Cette deuxième partie vise à présenter certaines des implications juridiques, fiscales et économiques inhérentes au passage d'une TEOM à une REOM incitative. Elle ne constitue pas un inventaire exhaustif des paramètres à intégrer dans la mise en œuvre d'une REOM mais vise plutôt à mettre en évidence des problématiques jugées importantes dans le débat actuel. Précisons enfin que certains éléments de controverse tels que le principe d'égalité de traitement devant le service public ou les modalités de constitution du fichier des redevables n'ont pas été abordés dans ce rapport.

1

Un changement de paradigme dans le passage de la TEOM à la RI : l'évolution de la nature juridique du service

Le passage d'un financement par la voie fiscale à un financement par une redevance implique une modification de la nature juridique du service public.

Rappel sur la nature juridique du service public d'élimination des déchets

Les services publics des autorités publiques peuvent être de deux natures :

- Service public à caractère industriel et commercial (SPIC). Cette notion est apparue en 1921 par un arrêt du Conseil d'Etat qui admet qu'un service public peut porter sur les mêmes types d'activités que des entreprises privées ;
- Service public à caractère administratif (SPA).

La collecte et le traitement des déchets ménagers constituent un tel service public dévolu aux communes ou à leur regroupement et prévu par le code général des collectivités territoriales.

Si des textes précisent la qualification de certains services publics en SPA ou SPIC (l'assainissement par exemple), la qualification du service public d'élimination des

déchets, tout comme la plupart des services publics, est plutôt fondée sur des critères jurisprudentiels. Ces critères (« faisceaux d'indices ») sont au nombre de trois :

- **L'objet du service public.** Lorsque son activité peut être le fait d'une entreprise privée, le service peut être qualifié d'industriel et commercial ;
- **Les modalités d'organisation ;**
- **Le mode de financement.** Un service financé par des redevances est à caractère industriel et commercial. Lorsqu'il est assuré grâce à des subventions publiques ou des recettes fiscales, il est à caractère administratif.

Lorsque ces trois critères convergent dans la même direction (exemple : un service ne pouvant être effectué par un prestataire, financé par le budget d'une collectivité et assuré en régie relève d'un SPA), la qualification d'un service public en SPIC ou SPA est relativement aisée. Sa détermination est en revanche plus complexe lorsque ces critères divergent. C'est le cas du service public d'élimination des déchets où la collecte des déchets peut être effectuée en régie ou en prestation, et ce, qu'il soit financé en redevance ou par la voie fiscale.

C'est un arrêt du Conseil d'Etat, daté du 10 avril 1992 (arrêt sur le cas de la SARL Hofmiller¹) qui précise que le critère décisif pour qualifier ce service est le mode de financement. Cet arrêt mentionne que le service public est à caractère industriel et commercial lorsqu'il est financé par la redevance d'enlèvement des ordures ménagères et à caractère administratif lorsque la taxe d'enlèvement des ordures ménagères finance la gestion des déchets.

1 Arrêt du CE disponible en annexe 2.

Extrait de l'arrêt

La possibilité, pour les communes, leurs groupements ou les établissements publics locaux qui assurent l'enlèvement des ordures, déchets et résidus, d'instituer une redevance pour service rendu, dont l'institution entraîne la suppression de la taxe d'enlèvement des ordures ménagères, résulte des dispositions du II de l'article 14 de la loi n° 74-1129 du 30 décembre 1974 codifiées à l'article L.233-78 du code des communes.

La faculté ainsi ouverte aux collectivités susvisées est directement liée à celle qui leur est simultanément ouverte par le I du même article 14, codifié à l'article 260 A du code général des impôts, d'opter pour l'assujettissement à la taxe sur la valeur ajoutée des opérations relatives au service d'enlèvement et de traitement des ordures, déchets et résidus, lorsque ce service donne lieu au paiement de la redevance ainsi instituée. La même faculté d'assujettissement est d'ailleurs ouverte par cette disposition en ce qui concerne les opérations relatives à des services industriels et commerciaux tels que la fourniture de l'eau et l'assainissement.

Il résulte de ces dispositions, éclairées par leurs travaux préparatoires, que le législateur a entendu permettre à ces collectivités publiques, en substituant une rémunération directe du service par l'usager à une recette de caractère fiscal, de gérer ce service comme une activité industrielle et commerciale. Par suite, lorsqu'une commune décide de financer son service d'enlèvement des ordures ménagères par la redevance mentionnée à l'article L.233-78 du code des communes et calculée en fonction de l'importance du service rendu, ce service municipal, qu'il soit géré en régie ou par voie de concession, doit être regardé comme ayant un caractère industriel et commercial. Dès lors, il appartient à la juridiction judiciaire de connaître des litiges relatifs au paiement des redevances qui sont réclamées aux usagers du service.



Quelles implications du passage d'un SPA vers un SPIC ?

La qualification d'un service déchets en SPIC introduit de nouvelles règles d'ordre comptable et fiscale pour les collectivités. Elle soulève également des questionnements sur le statut des effectifs employés dans un tel service.

Passage à une comptabilité en M4

La comptabilité des collectivités a subi ces vingt dernières de profondes modifications. Elles s'inscrivent dans un cadre global de rapprochement des instructions de la comptabilité publique avec celles du privé depuis 1982 et la mise en place du Plan Comptable Général. Plusieurs instructions comptables demeurent chez les collectivités territoriales : celle appliquée aux services publics administratifs des communes et regroupements communaux est la M14. La norme comptable relative aux services publics industriels et commerciaux relève, quant à elle, de l'instruction M4

Le tableau ci-après présente les principales modifications induites par le changement de norme comptable consécutif, rappelons-le, à un changement de mode de financement.



Différences à caractère comptable entre un financement par la TEOM et un financement par la REOM

	Services financés par la TEOM (et/ou le budget général)	Services financés par la REOM (générale ou incitative)
Nature du service public	Service public à caractère administratif	Service public industriel et commercial
Norme comptable de référence	M14	M4
Amortissement	Amortissement obligatoire depuis 1999 ¹ pour : <ul style="list-style-type: none"> • Les biens meubles (hors œuvres d'art) • Les biens immeubles dès lors qu'ils génèrent des revenus • Les immobilisations incorporelles (ex : logiciels) Amortissement facultatif pour les autres immobilisations Amortissement à constater l'exercice suivant l'acquisition du bien	Amortissement obligatoire pour toutes les immobilisations quelle que soit la taille de la collectivité Amortissement à constater l'année d'acquisition du bien (prorata temporis)
Identification des postes relatifs aux déchets	Pour les collectivités de plus de 3 500 habitants, obligation de présenter les comptes par nature et fonction Intégration des postes relatifs aux déchets dans la fonction 8 « aménagement et services urbains, environnement » et sous fonction « collecte et traitement ordures ménagères » (fonction 812) Remarques : l'affectation par fonction des postes comptables est très hétérogène selon les collectivités.	Intégration de l'ensemble des opérations relatives aux déchets dans un budget annexe, y compris les charges indirectes
Equilibre des dépenses et ressources	Sans objet Obligation pour les collectivités de plus de 10 000 habitants de présenter un état annexe ² aux documents budgétaires présentant, « d'une part, le produit perçu de la taxe précitée, et d'autre part, les dépenses, directes et indirectes, afférentes à l'exercice de la compétence susmentionnée » Remarque : cet état n'est pas systématiquement réalisé par les collectivités. Lorsque c'est le cas, les modalités d'intégration des postes relatifs à la gestion des déchets semblent différer.	Obligation d'équilibre du budget annexe déchets Interdiction d'abondement par le budget général (hors période transitoire de 4 ans suivant la date de mise en œuvre de la REOM ³)

Une possibilité d'assujettir à la TVA les opérations relatives aux déchets

Les collectivités en SPIC disposent d'une option pour faire rentrer les opérations liées à la gestion des déchets dans le champ de la TVA (article 260 A du Code Général des Impôts). L'activation de cette option implique pour la structure compétente :

- Une récupération de toute la TVA inhérente aux dépenses de fonctionnement et d'investissement
- Une « facturation » de la TVA (au taux réduit de 5,5%) sur tous les produits perçus, y compris sur la redevance d'enlèvement des ordures ménagères exigée aux usagers.

L'assujettissement à la TVA peut être une option intéressante pour les collectivités ayant à faire face à de lourds investissements. Contrairement aux collectivités non assujetties, les structures entrant dans le champ d'application de cette taxe récupèrent l'intégralité de la TVA sur les équipements (taux de base : 19,6%). Celles qui ne sont pas assujetties bénéficient quant à elles d'un fonds de compensation de la TVA (FCTVA) versé par l'Etat et fixé à 15,482% du montant TTC de l'investissement. Ce fonds, perçu en n ou n+2 suivant les collectivités, ne couvre toutefois pas le montant total de la TVA acquittée, puisque, in fine, les collectivités non assujetties ont à s'acquitter environ 1,08% du montant hors taxe⁴ de l'investissement.

1 Pour les communes et leurs établissements publics dont la population est égale ou supérieure à 3 500 habitants

2 Article L2313-1 du CGCT

3 Article I2224-2 du CGCT

4 $1,0835 = (1 + 19,6\%) * 0,15482$

Quelles implications fiscales lors des transferts de compétence à un syndicat de traitement ?

Une réponse ministérielle parue au journal officiel du 13 décembre 2005 éclaire les implications fiscales liées au transfert de compétence :

Lorsque les attributions du service d'élimination sont réparties entre deux entités l'une étant chargée de la collecte et l'autre du traitement, la collectivité ou le groupement titulaire de la collecte, à qui il incombe de choisir le mode de financement, est considéré comme le titulaire du service dans son ensemble, le groupement responsable du traitement étant, pour sa part, considéré comme un prestataire de services. Les versements qui ont alors lieu pour financer les opérations de traitement sont considérés comme la contrepartie de prestations de services de traitement des déchets qui peuvent bénéficier d'une exonération de TVA prévue par une décision ministérielle de 1983 à condition qu'aucun des membres du groupement ne soit soumis à la TVA (Bulletin officiel des impôts 3 A-4-84 du 31 janvier 1984). Lorsque l'un des membres du groupement est soumis à la TVA, ou lorsque le groupement renonce à cette faculté d'exonération, les versements sont soumis à la TVA. En d'autres termes, lorsqu'une collectivité « à la REOM » possédant l'ensemble de la compétence et déléguant le traitement à un syndicat opte pour l'assujettissement à la TVA, l'ensemble des recettes perçues par le syndicat de traitement rentrent dans le champ de la TVA, y compris les contributions perçues auprès de la totalité des collectivités adhérentes du syndicat en question.

Impact sur le statut du personnel

Les salariés d'un service public industriel et commercial relèvent, du droit privé. Toutefois, on rencontre plusieurs exceptions à cette règle :

- Le directeur et le comptable sont des salariés de droit public (Conseil d'Etat 26 janvier 1923 Robert Lafreygière et 8 mars 1957, Jalenques de Labeau) ;
- Dans le cadre d'un passage d'un SPA à un SPIC, il semblerait que le personnel puisse garder leur statut antérieur.



Controverse : un service déchets financé en redevance constitue-t-il réellement un SPIC ?

Il existe un débat chez les juristes sur la pertinence de distinguer la nature juridique de ce service public en fonction du levier de financement, et plus globalement sur les fondements même de la qualification de ce service en SPIC. Plusieurs arguments sont évoqués pour justifier le fait que la gestion des déchets constitue un SPA, qu'il soit financé et taxe ou redevance. Ils portent sur les trois critères permettant de définir le service public évoqué précédemment :

- Le financement du service

- Dans le cadre de l'obligation de mise en place d'une tarification incitative, le choix porté sur l'institution d'une redevance incitative relèverait d'une politique « déchets » de la collectivité soutenue par ailleurs par les autorités françaises et non d'une volonté d'inscrire ce service dans le cadre d'un fonctionnement similaire à une entreprise privée ;
- La redevance incitative s'éloignerait de la notion de tarification en fonction du service rendu. En effet, l'application de ce levier vise à infléchir les comportements des usagers et non à facturer, à l'instar d'une logique industrielle, les usagers au « juste coût ». Cette redevance s'inscrirait d'ailleurs davantage dans le cadre d'une TGAP dans le sens où elle inciterait les collectivités et les usagers à réduire les quantités à enfouir/incinérer. De la même façon elle viserait en premier lieu, au même titre que la taxe, la fraction résiduelle des déchets ménagers ;
- Cette redevance ne s'inscrirait pas dans une logique purement commerciale dans la mesure où ses effets peuvent potentiellement entrer en contradiction avec une logique purement économique ;

- L'objet du service

- Le service public déchets ne s'inscrirait pas dans une logique purement entrepreneuriale dans la mesure où il serait apparu en premier lieu sur des considérations sanitaires de santé publique et pour palier la carence des initiatives privées : les agents économiques pris individuellement ne seraient en effet pas prêts à payer un service pour l'enlèvement de leurs déchets ;
- Pour palier cette carence du privé, seule une collectivité pourrait faire accepter aux individus le paiement d'une contribution qui permettrait à tout le monde d'obtenir un « environnement propre ». Cette notion de contribution au financement du service pour une gestion optimale des résidus serait antinomique avec la seule logique d'usagers du service qu'implique un SPIC.

- Les modalités de fonctionnement du service

- Le service public d'élimination des déchets ne constituerait pas un service homogène de par les multiples dispositifs de collecte et de traitement existant. Un agent ne serait pas usager au sens strict d'un service public mais bénéficieraient d'une multitude de services ;
- Les transferts courants de la compétence traitement amènent les syndicats compétents à s'éloigner de la notion d'usagers qu'implique un SPIC dans la mesure où ils sont financés par des contributions votées par les représentants des collectivités, indépendamment des dispositifs de mise en place de la TEOM ou REOM.

Les partisans d'une qualification du service en SPA contestent ainsi vigoureusement l'arrêt du Conseil d'Etat de 1992.

2

Modification potentielle des « équilibres financiers » antérieurs

Comme il a été vu précédemment, la qualification du service déchets en SPIC suppose d'une part un budget annexe en équilibre et d'autre part, une facturation du service aux seuls bénéficiaires du SPED. Ces deux paramètres peuvent modifier sensiblement la structure de financement des collectivités.

L'obligation d'un équilibre du budget déchets

Le passage en redevance implique un équilibre structurel du budget « déchets » des collectivités : l'article L.2224-2 du CGCT fonde les règles financières applicables aux services publics industriels et commerciaux : il est interdit aux communes, sauf exceptions justifiées, de prendre en charge dans leur budget propre des dépenses au titre de ces services. Ce paramètre est fondamental dans l'optique d'un passage à la REOM.

Les collectivités financées par la TEOM ont, quant à elles toute latitude pour définir le taux de couverture du coût par cette taxe. Différents cas sont donc rencontrés :

- La TEOM couvre l'intégralité du coût du service, déduction faite des différents produits perçus ;
- Le produit de taxe excède le coût aidé impliquant un financement d'autres services de la collectivité par la TEOM ;
- A l'inverse, le produit de TEOM ne couvre pas la totalité du coût avec, in fine, un abondement des autres ressources fiscales de la collectivité vers le « budget déchets ». Cette situation semble être la plus couramment rencontrée. Un rapport des services centraux de l'Etat paru en 2009 estime en effet que, « globalement la taxe collectée ne couvre pas, de toute évidence, le coût du service ».

L'institution d'une REOM en substitution à la TEOM peut donc impliquer un ajustement des contributions escomptées au regard des prévisions de coût du service. Afin de ne pas pénaliser les collectivités souhaitant instituer une redevance, le législateur a toutefois prévu une possibilité de « subventionnement » du budget déchets par le budget général durant les quatre exercices suivant l'institution de la REOM (article L2224-2 du CGCT).

Les contributeurs au financement de la gestion des déchets

Passage d'une logique contribuable ...

Les contributeurs à la TEOM sont les assujettis à la taxe foncière sur les propriétés bâties, hors locaux exonérés de droit (les usines, les locaux publiques) ou sur option

(exonération d'établissements non bénéficiaires du SPED). Cette taxe est assise sur la valeur locative des locaux dont le montant est déterminé en fonction du loyer théorique annuel généré par chaque local. Elle est donc payée par leurs propriétaires et reversée par douzième à la collectivité moyennant des frais de gestion et de recouvrement s'élevant à 8% du produit de TEOM.

...à une logique « usager »

Dans le cadre d'un passage à la redevance, les contributeurs au financement du service sont les usagers bénéficiant du service de collecte quelles que soient :

- Leur situation antérieure en matière d'assujettissement à la TEOM ;
- L'origine du producteur (ménages, entreprises ou administrations).

Le passage de la TEOM à la REOM peut alors amener à des évolutions du périmètre des contributeurs au financement du service :

- Transfert entre les ménages et les professionnels. il varie suivant les contributions initiales des producteurs au coût du service :
 - Lorsque le montant de la TEOM (et éventuellement de la redevance spéciale) initialement versée par les professionnels aux collectivités est supérieur au coût de gestion de ces déchets assimilés, les contributions à demander aux ménages dans le cadre d'une REOM incitative sont amenées à augmenter (toute chose égale par ailleurs)
 - A l'inverse, si la TEOM payée par les établissements ne couvre pas le coût du service, les contributions globales à demander aux entreprises pourront probablement augmenter.
- Réduction du nombre d'assujettis dans le cas d'entreprises ne bénéficiant pas du service mais contribuant antérieurement au financement du SPED ;
- Elargissement de la facturation de la REOM aux usagers qui n'étaient pas redevables de la TEOM et bénéficiaient malgré tout du service d'enlèvement.

L'institution d'une redevance implique également des transferts des contributions entre particuliers eu égard au fait que la notion d'utilisation réelle du service qu'implique une redevance est totalement déconnectée de la valeur locative d'un local.

Controverse : principe « pollueur payeur » ou prise en compte des capacités contributives de chacun ?

Au sein de la filière, il existe un vif débat sur l'objectif même du financement du service : les leviers doivent-ils prendre en compte les capacités financières des usagers ou au contraire s'attacher à appliquer le seul principe pollueur-payeur, totalement déconnecté des ressources des usagers ?

Cette problématique renvoie à des appréhensions différentes de la nature de ce service. Certains acteurs estiment que le financement de la gestion des déchets doit prendre en compte le critère de redistributivité sociale compte tenu de son caractère fiscal. Un service financé par la TEOM intégrerait cette dimension puisque les bases de cet impôt sont assises sur la valeur (locative) des locaux : plus la valeur du bien est élevée, plus le propriétaire contribue au financement du service. Cette assertion n'est pas parfaitement vérifiée dans la mesure où les bases locatives des immeubles anciens (antérieurs à 1970) n'ont pas fait l'objet d'une réévaluation intégrant effectivement la valeur « de marché » de ces locaux. D'autres arguments favorables à un financement par la voie fiscale sont couramment mentionnés : le surenchérissement de la redevance pour les familles nombreuses, la possibilité de prévoir un plafonnement des valeurs locatives pour les locaux à usage d'habitation.

A contrario, d'autres estiment que ces contributions visent bien à financer spécifiquement le seul service déchets et qu'elles doivent contribuer à infléchir les bénéficiaires du service à réduire leur production de déchets et favoriser leur recyclage.

L'instauration d'une REOM incitative avec une obligation d'équilibre du budget déchets bouleverse totalement cette logique, et ce, d'autant plus que la RI suppose la mise en place d'une grille tarifaire qui concilie deux objectifs antinomiques :

- Effectuer une facturation suffisamment incitative pour infléchir les comportements des usagers en terme de tri et de prévention de la production de déchets ;
- Assurer une base tarifaire fixe large afin de minimiser le risque de déficit du service « déchets ».

Le rapprochement de ces deux logiques passe alors en amont par une analyse très fine du coût du service en terme de répartition :

- Des coûts entre les différents services proposés par la collectivité (collectes OMR et sélectives, déchèteries, traitement) ;
- Des composantes des coûts selon leur caractère incompressible (fixe) ou variable. La répartition entre les charges fixes et variables peut varier selon les collectivités. Le mode de facturation instaurée aux prestataires (forfait, tonnes...), les dispositifs de collecte existant, le mode de gouvernance (régie, prestation), le poids des amortissements, les systèmes de tarification institués entre les EPCI de collecte et les syndicats de traitement¹ sont autant de critères impactant directement le poids des différentes parts fixes et variables dans le coût global ;
- Une connaissance des coûts par flux et par type de charge peut alors permettre d'établir des simulations financières et de vérifier la sensibilité du budget en fonction de l'assiette tarifaire prévue, des reports de déchets vers d'autres collectes (sélectives, déchèteries), de la diminution des OM résiduelles escomptées...

3

Passage d'une logique budgétaire/fiscale à une logique économique du fonctionnement du service déchets

L'application de la taxe d'enlèvement ordures ménagères par les collectivités répond à une logique budgétaire de la part des collectivités où, pour un produit escompté et des bases locatives fixées a priori par les trésoreries, un taux est voté. La multiplication entre ce taux et les bases donne un produit qui est perçu avec certitude pour le compte de la collectivité, ce produit couvrant ou non le coût du service.



¹ Pour ce dernier critère, une précédente étude menée par l'ORDIF en 2009 montrait que cette part « fixe » oscillait entre 0 et 100% du montant total des contributions exigées. Plus d'informations sur <http://www.ordif.com/repository/120/120564122/16083495.pdf>

Le tableau suivant synthétise, pour chacun des thèmes abordés précédemment les paramètres déterminant dans le passage d'une TEOM à une « REOM I »

Analyse économique des effets d'un passage à la RI

Thèmes		Paramètres à étudier pour une collectivité initialement en TEOM	Remarques
Budget	Equilibre	Taux de couverture du coût par le budget général. Il doit être nul à terme dans le cadre d'une RI	A coût identique, le niveau des contributions au financement peut fortement varier en fonction du taux de couverture initiale du coût par la TEOM (toute chose égale par ailleurs)
Fiscalité	Option pour rentrer le SPED dans le champ de la TVA	Impact de l'assujettissement à la TVA : Sur le fonctionnement : différence entre la récupération de la TVA sur les opérations de fonctionnement et la TVA facturée aux usagers dans le cadre d'une REOM (à la différence de la TEOM où elle ne s'applique pas) Sur l'investissement : récupération de l'intégralité de la TVA sur les immobilisations dans le cadre d'un assujettissement (à la différence des collectivités non assujetties devant s'acquitter 1,08% du montant HT des investissements)	L'impact de la TVA sur le coût est à étudier au cas par cas suivant différents critères (régime d'assujettissement initial, mode de gouvernance du service, montant des investissements à engager...)
Fonctionnement du service déchets	Gestion par la collectivité du recouvrement des redevances	Analyse entre les 8% du produit de TEOM facturés par les Trésoreries et l'internalisation de ces frais au sein de la collectivité (édition des factures, identification des usagers, couverture du risque de non recouvrement, relance...)	Une étude commanditée en 2005 par le Ministère de l'Ecologie précisait que les frais de gestion pour le recouvrement de la REOM étaient inférieurs aux 8% prélevés par l'Etat]
Tarification auprès des usagers	Mise en œuvre d'une tarification avec une partie fixe et variable	Une analyse initiale du coût du service primordiale pour connaître le coût par flux collecté, le poids des charges fixes/variables et dimensionner la grille tarifaire. Estimation des tonnages futurs récupérés dans le cadre des différents dispositifs de collecte pour effectuer une prévision globale des coûts	La grille tarifaire comprend une part fixe (F) et variable (V) dont les niveaux respectifs dépendent : De la structure de coût de la collectivité entre F et V De la volonté de s'assurer une sécurité financière (avec un poids de F plus important) Du niveau d'incitativité (plus l'assiette de V est importante, plus l'incitativité est potentiellement opérante)
	Facturation auprès des usagers et non des contribuables	Poids initial des activités économiques dans le produit de TEOM et plus spécifiquement le poids des contributions des établissements non desservis par les établissements Identification des nouveaux contributeurs au service (établissements scolaires, autres administrations locales...) qui n'étaient pas assujettis à la TEOM	Possibilité d'estimer le produit à partir de l'état fiscal 1386 TF qui présente, pour chaque collectivité, le montant des bases foncières par origine de local. Ce document est disponible auprès des services fiscaux pour les collectivités compétentes
	Evolution des contributions	Variation des contributions entre la TEOM et la redevance : - selon l'origine des producteurs (ménages, professionnels, administrations) - entre usagers	Les variations globales des contributions à exiger sont d'autant plus importantes que l'écart entre le nombre d'assujettis à la TEOM et le nombre d'usagers est important

4

La RI dans le cadre des transferts de compétence

La TEOM ou la REOM sont des leviers de financement qui peuvent être institués par les collectivités locales possédant la compétence déchets et assurant au moins la collecte (Loi Chevènement de juillet 1999). La loi de finances rectificatives du 13 juillet 2000 a toutefois prévu la possibilité pour un EPCI à fiscalité propre de prélever la taxe ou la redevance dès lors qu'elle possède l'ensemble de la compétence « déchets » et la délègue entièrement à un syndicat mixte. Ce régime dérogatoire implique alors une levée de la taxe ou de la redevance par des EPCI n'exerçant pas cette compétence de manière effective. Cette pratique est très courante en France. Elle vise à majorer le coefficient d'intégration fis-

cal qui mesure le rapport entre les impôts locaux perçus par l'EPCI à fiscalité propre et la somme des impôts locaux perçus sur le territoire de l'EPCI (EPCI+ communes membres). Cet indicateur est déterminant dans le montant de DGF versé par l'Etat.

Dans le cadre d'une redevance incitative, l'existence de ce régime dérogatoire suppose des interactions renforcées entre la collectivité compétente chargée de suivre la « consommation » de service des usagers et l'EPCI à fiscalité propre chargé de leur émettre les factures.

5

L'application de la RI dans le contexte francilien

Il a semblé intéressant de confronter certains des points évoqués précédemment au regard des caractéristiques franciliennes en terme de financement ou encore, d'organisation des compétences

Implications de la mise en place de la RI au regard des modalités de financement actuelles

Une application du régime dérogatoire développée

Dans un contexte où l'institution d'une REOM incitative implique des transferts d'informations entre les collectivités chargées de mesurer le service et celles ayant en charge d'en assurer le financement, il a semblé intéressant d'établir un bilan 2009 de l'application de ce régime dérogatoire : sur les 360 structures de financement « de 1^{er} niveau » en TEOM, REOM ou uniquement budget général, près de 130 (pour 40% des communes franciliennes) n'exercent aucune compétence déchets. Plus spécifiquement, la moitié des EPCI à fiscalité propre prélevant la TEOM a confié la compétence à un syndicat mixte.

Un taux de couverture du coût par le budget général avéré sur nombre de collectivités franciliennes

En l'absence d'information fiable et exhaustive sur les coûts supportés par chacune des collectivités franciliennes, il est difficile de mesurer dans quelle proportion les collectivités franciliennes utilisent le budget général pour financer le service déchets.

Il est toutefois connu que le financement par le budget d'une partie du coût du service est une pratique courante des collectivités. Dans le cadre de l'enquête collecte menée auprès de l'ensemble des collectivités compétentes, au moins 25%¹ des collectivités prélevant la TEOM précisaient qu'elles recourraient au budget général, en complément de la TEOM, pour assurer le financement du service public « déchets ». **Sur ces structures, le produit de TEOM exprimé en €/hab. s'élevait à 77€ hab. contre 99€/hab. (hors Paris) pour les collectivités déclarant être uniquement financées par la TEOM.**

Dans l'optique d'un passage à une redevance incitative qui, par définition, vise à équilibrer les dépenses et recettes,

ces structures devraient augmenter le montant des contributions exigées (à coût constant).

Quelle mesure individuelle de la consommation de service en Ile-de-France ?

Le principe de la tarification incitative vise à responsabiliser individuellement les usagers par une contribution au financement du service proportionnée à l'utilisation réelle du service. Dans un contexte francilien où plus de 70% des logements sont des appartements, comment individualiser cette facturation ?

Différentes options peuvent être envisagées :

- Facturation globalisée à l'échelle du gestionnaire de l'immeuble. L'article L2333-76 du CGCT prévoit la possibilité de facturer globalement le service d'enlèvement au gestionnaire de l'immeuble : [Le tarif de la redevance] *peut, en raison des caractéristiques de l'habitat, (...) prévoir, pour les résidences constituées en habitat vertical ou pavillonnaire, une redevance globale calculée en fonction du nombre de résidents ou de la masse des déchets produits exprimée en volume ou en poids. La personne morale ou physique chargée de la gestion de la résidence est alors considérée comme l'utilisateur du service public et procède à la répartition de la redevance globale entre les foyers.* Si ce choix facilite pour la collectivité le recouvrement de la redevance, le niveau d'incitativité se trouve grandement affaibli.
- Individualisation des volumes collectés. Eu égard aux contraintes foncières (surfaces des locaux à poubelle), cette individualisation peut s'avérer difficile. Certains industriels proposent toutefois des dispositifs de précollecte adaptés à un habitat vertical avec des systèmes d'identification des volumes collectés dans les équipements de pré-collecte (conteneurs enterrés).

Le poids des activités économiques dans le produit de TEOM

Dans la mesure où ils sont pour la plupart assujettis à la TEOM, les établissements privés non industriels contribuent significativement au financement de la gestion des DMA, et ce, qu'ils bénéficient ou non du service public d'élimination des déchets (hors exonérations). A ce titre le « produit de TEOM des professionnels » est un facteur incontournable à prendre en compte dans une étude préalable à la mise en place d'une TI. Sauf à étudier précisément pour chaque collectivité les assujettis, **il n'est guère envisageable de connaître à l'échelle régionale la contribution exacte des non ménages au produit total de la TEOM :** les états fiscaux communiqués par la Direction Générale des Finances Publiques (DGFIP) aux collectivités territo-

¹ Les collectivités interrogées dans ce cadre ne concernent pas l'ensemble des structures levant la TEOM. Le pourcentage indiqué ici n'est donc qu'indicatif.

riales ne permettent pas d'identifier exactement les assujettis à la TEOM par type de local (local d'habitation, local à usage professionnel...). Les bases fiscales de la TFPB et celles relevant de la TEOM ne sont en effet pas parfaitement compatibles :

- Certains établissements peuvent demander l'exonération de la TEOM lorsqu'ils ne font pas appel au service d'élimination des déchets ;
- La valeur locative des locaux à usage d'habitation peut être plafonnée ;

- Les fonctionnaires, employés civils ou militaires logés dans des bâtiments qui appartiennent à l'Etat, aux collectivités territoriales ou à un établissement public, et donc exonérés de taxe foncière, sont imposables nominativement à la TEOM.

Toutefois, par recoupement avec l'origine des bases fiscales de la taxe foncière sur les propriétés bâties pour lesquelles les types de locaux sont mentionnés dans l'état fiscal n°1386TF, la part des locaux non ménagers peut être estimée avec une marge d'erreur.

Extrait de l'état annexe 1386 TF pour l'Ile-de-France

Utilisation du local	Type de local	Nombre de locaux soumis à la taxe foncière ¹	Base Imposée	Répartition des bases de la TFPB par type de local (hors Ets Industriels)
Locaux à usage d'habitation	1. Locaux d'habitation ordinaire	7103282	11 588 185 657	58%
	2. Locaux d'habitation à caractère social	1086334	1 442 277 021	7%
	3. Locaux d'habitation soumis à la loi de 1948	57179	45 740 855	0%
Locaux à usage professionnel	4. Autres locaux passibles de la TH	7886	134 817 600	1%
	5. Locaux à usage professionnel ou commercial	612044	6 754 519 057	34%
	6. Etablissements industriels et assimilés	35180	779 163 619	-
Total		8 901 905	20 744 702 809	100
Calcul de la TEOM		8 714 100	19 951 539 407	-

Source : DGFIP

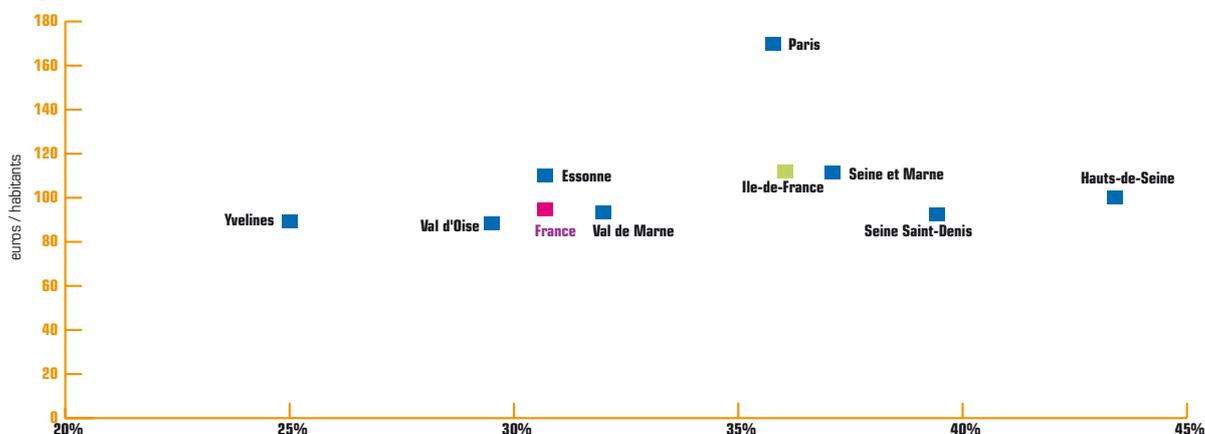
Les états fiscaux tels que celui présentés plus haut ont été communiqués par la DGFIP à l'échelle des départements. Ils intègrent donc les bases agrégées de toutes les communes, y compris celles n'ayant pas institué la TEOM. Les bases fiscales chez ces dernières représentent toutefois une faible part (3% avec toutefois une part plus importante pour la Seine Saint Denis) de la totalité des bases en raison de la prédominance de la TEOM dans la région.

En 2009, la somme des bases fiscales servant au calcul de la taxe foncière sur les propriétés bâties s'élève à 20,745 milliards. On estime que les locaux à usage pro-

fessionnel et non industriel (locaux de type 4 à 5) représentent 5 à 7% des assujettis à la TEOM. Par ailleurs, la proportion entre la valeur locative de ces locaux (hors établissements industriels) et celle observée globalement dans la région s'élève à près de 35%. **On peut considérer que le produit de TEOM des non ménages dans le produit total doit s'approcher de ces 35%.**

Un croisement entre la répartition des bases par origine à l'échelle des départements avec le produit de TEOM par habitant permet d'étudier l'importance de ce paramètre.

Produit de TEOM par habitant en fonction du rapport bases foncières « pro »/bases foncières hors industries



Source DGFIP, calculs ORDIF

1— L'administration fiscale parle de « parties d'évaluation ». Cette notion est légèrement plus large que le terme de local dans la mesure où un local peut comprendre deux parties d'évaluation (ex : les professions libérales pour leur habitation et leur local professionnel).

Ce nuage de points ne permet pas d'identifier une corrélation directe entre ces deux variables. En d'autres termes, il n'est pas possible d'affirmer que le poids des bases foncières d'origine professionnelle explique, à un **échelon départemental**, les différences de ratios de TEOM. Précisons que cette corrélation n'a pu être étudiée à l'échelle des entités prélevant la taxe.

Conclusion

Avec plus de 1,2 milliards d'euros prélevés en 2009 pour 111€ par habitant, la taxe d'enlèvement des ordures ménagères est le levier largement privilégié par les collectivités franciliennes pour financer la gestion des déchets. L'augmentation du produit de TEOM observée par rapport à 2008 est de 5%, soit une évolution identique au taux de croissance annuel moyen de la taxe observé depuis le début de la décennie. Le renchérissement du coût de la gestion des déchets est probablement à l'origine de cette hausse au cours d'une période marquée entre autres par l'apparition de la TGAP sur les UIOM et son augmentation sur les installations de stockage de déchets non dangereux. L'amélioration du taux de couverture du coût par la taxe ne doit toutefois pas être occultée pour expliquer ces évolutions.

Sur la deuxième partie de la décennie, l'augmentation du produit de la taxe s'est matérialisée différemment suivant les territoires : dans un contexte de fort dynamisme des bases fiscales en grande couronne, l'augmentation des taux votés par les collectivités a été modérée. À l'inverse, l'évolution de la TEOM en zone centrale provient davantage de la progression des taux, en raison d'une plus faible variation des valeurs locatives, bases de calcul de la taxe.

Avec environ 35 millions d'euros de produit en 2009, la place de la redevance spéciale progresse par rapport au dernier recensement de 2006 qui l'évaluait à 30 millions d'euros. Son application par les collectivités reste toutefois minoritaire (une soixantaine de collectivités l'a instituée) dans la région. La portée de cette redevance, tant en nombre d'assujettis que de produit perçu, est par ailleurs très variable suivant les collectivités.

Enfin, dans le cadre de la réflexion sur le passage d'une TEOM à la RI, certains paramètres à caractère juridique, économique et fiscal ont été étudiés. Les évolutions potentielles inhérentes à une logique « redevance » sont bien entendu liées aux conséquences du changement de la nature juridique du service public (d'un SPA vers un SPIC) : obligation d'un budget annexe équilibré, amortissement obligatoire, évolution envisageable de la fiscalité vers un assujettissement à la TVA, transfert de contribu-

tions entre usagers... Dans un contexte francilien où le financement par la voie fiscale est généralisé, certains facteurs semblent devoir faire l'objet d'une attention particulière :

- **La couverture du coût.** Le recours au budget général, proscrit en redevance (hors période transitoire de mise en place) semble être une pratique courante. Les collectivités déclarant recourir au budget général présentent un ratio « €/hab. » inférieur de 23% aux collectivités affirmant être uniquement financées en TEOM ;
- **Les transferts financiers** issus d'un passage d'une logique « contribuable » à une logique « usager ». La redevance peut conduire à un élargissement du nombre de redevables (locaux des administrations bénéficiaires du service) ou au contraire à une réduction (entreprises assujetties initialement ne recourant pas au service de collecte) **On estime ainsi que les contributions fiscales des professionnelles représentent environ le tiers du produit total de TEOM** perçu par les collectivités ;
- **La mesure de l'utilisation du service** en habitat vertical, facteur couramment évoqué chez les acteurs de la filière.



Annexes

Annexe 1

Rappel sur les leviers de financement à disposition des collectivités compétentes

La taxe d'enlèvement des ordures ménagères

Définition

La taxe d'enlèvement des ordures ménagères a été créée en 1926 (loi du 13 août 1926). C'est un impôt additionnel à la taxe sur le foncier bâti (article 1522 du Code Général des Impôts) : tout contribuable assujéti à cette dernière est (sauf délibération contraire) soumis à la TEOM¹. A la différence des quatre autres taxes locales, **la TEOM est facultative** : la collectivité est libre de l'instituer ou non. Elle est par ailleurs **non exclusive** : les collectivités instituant la TEOM peuvent faire appel au budget général pour financer une partie de la collecte et du traitement des déchets. La gestion et le recouvrement de cette taxe incombent à l'Etat qui prélève en contrepartie un montant correspondant à 8% du produit de la TEOM.

Le montant de cette taxe fait partie des charges récupérables au titre du décret 87-713 du 26 août 1987 : les assujettis à cette taxe, dès lors qu'ils louent leurs propriétés, peuvent demander à leurs locataires le remboursement de cette taxe.

Modalités de mise en place

Les modalités de mise en place de la TEOM ont connu de nombreuses réformes depuis la fin des années 1990 et l'impact de la loi Chevènement sur la coopération intercommunale : pour instaurer cette taxe, une collectivité² doit posséder l'ensemble de la compétence « élimination des déchets » et, **a minima**, assurer la compétence collecte (loi du 12 juillet 1999) : [les EPCI] **peuvent instituer la taxe d'enlèvement des ordures**

ménagères dès lors qu'ils bénéficient du transfert de la compétence prévue à l'article L. 2224-13 du code général des collectivités territoriales et assurent au moins la collecte des déchets des ménages. »

Le législateur a toutefois prévu des régimes qui modifient les principes de cette règle :

- **Un régime dérogatoire** prévu par de la loi de Finances rectificatives du 13 juillet 2000 : « **les établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre qui exercent la totalité de la compétence prévue à l'article L. 2224-13 du code général des collectivités territoriales et qui adhèrent, pour l'ensemble de cette compétence, à un syndicat mixte, peuvent percevoir la taxe prévue aux articles précités en lieu et place de ce syndicat mixte** ». Les EPCI (et la commune depuis 2006) peuvent donc instituer pour leur propre compte la TEOM dès lors que le syndicat mixte compétent n'a pas institué de financement spécifique avant le 1^{er} juillet de l'année antérieure ;
- **Un régime transitoire** laissait aux collectivités un délai pour se mettre en conformité avec cette loi. Ce régime est arrivé à son terme au 31 décembre 2005 (ou en 2006 dans le cas de situations particulières : transformation de syndicats de communes en syndicats mixtes, transfert provisoire de compétence en « étoile »).

Les principaux montages autorisés pour l'institution de la TEOM sont multiples : ils dépendent des différentes délégations de compétence sur un territoire donné et de l'application ou non du régime dérogatoire par les EPCI à fiscalité propre. Les différents montages possibles ainsi que des exemples observés sur des collectivités franciliennes, sont présentés en annexe 1³.

D'autres réformes ont vu le jour depuis le début des années 2000 :

- Obligation, pour les collectivités de plus de 10 000 habitants exerçant au moins la collecte et ayant institué cette taxe en dehors du régime dérogatoire, de présenter dans un état annexe au budget le produit issu

¹ Il existe des exonérations pour les usines et les locaux situés sur une partie d'un territoire non desservi par la commune et l'EPCI.

² Les collectivités autorisées à percevoir la TEOM sont les communes, les communautés de communes, les communautés d'agglomération, les syndicats d'agglomération nouvelle, les syndicats de communes, les syndicats mixtes et les communautés urbaines.

³ Les montages présentés en annexe ne tiennent pas compte des situations prévues dans l'article L5211-61 du CGCT créé par l'article 51 de la loi Grenelle 1.

de la TEOM ainsi que les dépenses directes et indirectes inhérentes à l'exercice de la compétence déchets ;

- Obligation de la part des collectivités instituant la TEOM de voter un taux et non un produit (article 107 de la loi de Finances 2004) ;
- Possibilité d'effectuer une différenciation des taux au sein d'une collectivité (commune ou EPCI), différenciation variant en fonction de l'importance du service rendu ;
- Procédure de lissage progressif des taux de TEOM prévue afin d'amortir des hausses trop importantes des taux dans le cas de compétences nouvellement transférées à une structure intercommunale.

L'EPCI a la possibilité de plafonner les base de calcul de la taxe (50% de la valeur locative) sur chaque local à usage d'habitation en dessous de la limite de deux fois la valeur locative moyenne communale des locaux d'habitation.

Précisons enfin que, depuis la loi Grenelle 2, les collectivités peuvent instituer à titre expérimental, une **TEOM « composée d'une part variable, calculée en fonction du poids ou du volume des déchets. Cette part variable peut également tenir compte des caractéristiques de l'habitat ou du nombre des résidents. Dans le cas d'une habitation collective, la personne chargée de sa gestion est considérée comme l'utilisateur du service public des déchets ménagers et procède à la répartition de la part variable entre ses occupants »**. Bien qu'inscrit dans un cadre législatif, les modalités d'application de cette TEOM incitative n'ont pas encore été clairement définies (Quelle compatibilité entre le fichier des redevables et les assujettis à la TEOM ? Quel système d'information entre les collectivités et les services fiscaux ? A quel hauteur porterait la part variable ?...)

Pour information

Pour tout complément d'information sur les modalités d'application de la taxe (date limite d'institution, modalités d'institution des plafonnements, des zones) consulter la Circulaire MCTBO510008C¹.

La Redevance d'Enlèvement des Ordures Ménagères

Définition

La REOM a été créée au milieu des années 1970 par la loi de Finances n°74-1240 du 29 décembre 1974. Au même titre que la TEOM, la Redevance d'Enlèvement des Ordures Ménagères est perçue par les collectivités (communes, EPCI, syndicats mixtes) possédant l'ensemble de la compétence « élimination des déchets » et assurant au moins la collecte. Un régime dérogatoire a également été prévu pour les EPCI disposant de la compétence « élimination des déchets » et l'ayant déléguée à un syndicat mixte : ces EPCI peuvent instituer et percevoir la REOM lors d'une année n en lieu et place de ce syndicat dès lors que ce dernier n'a pas institué de taxe ou de redevance avant le 1^{er} juillet de l'année n-1.

Pour les collectivités instituant la REOM, le service public d'élimination des déchets revêt un **caractère industriel et commercial** (par opposition à service public administratif) où le produit **de la REOM doit couvrir l'intégralité du coût du service** (obligation d'un budget annexe où les budgets d'investissement et de fonctionnement sont équilibrés). La qualification du service déchets en SPIC implique alors des modifications fiscales (assujettissement à la TVA), comptables (chargement de nomenclature comptable).

Toutefois, depuis la loi de Finances rectificative de 2006, les collectivités sont exceptionnellement autorisées à utiliser le budget général pour équilibrer le service durant les quatre premières années de la mise en œuvre de la redevance. Cette autorisation vise à favoriser la mise en place de la REOM, notamment en donnant une collectivité un délai dans la détermination d'une grille tarifaire permettant l'équilibre du budget.

Les redevables de la REOM sont les propriétaires ou locataires des locaux, dès lors qu'ils sont bénéficiaires du service public d'élimination des déchets.

Modalités de mise en place

C'est la collectivité mettant en place la REOM qui choisit les modalités de gestion de cette redevance : soit les services de cette collectivité assurent cette fonction (constitution du fichier des redevables, émissions des titres de paiement, gestion des impayés), soit ces services sont délégués à un concessionnaire. Contrairement à la TEOM, les risques financiers liés au non-recouvrement de la REOM incombent à la collectivité. Cette dernière bénéficie depuis 2005 de la procédure dite « d'opposition à tiers détenteur » (article 63 de la loi de finances rectificative pour 2004) qui facilite le recouvrement des créances des collectivités locales.

¹ Circulaire disponible sur le site du Ministère de l'Intérieur à l'adresse suivante : http://www.interieur.gouv.fr/sections/a_votre_service/lois_decrets_et_circulaires/2005/MCTBO510008C.pdf/downloadFile/file/MCTBO510008C.pdf?nocache=1136478960.81

Cette redevance doit être calculée en fonction du service rendu. Elle fixe les modalités de calcul de cette redevance sur la base de trois principes : **la simplicité** (critères facilement identifiables pour limiter les coûts de contrôle), **l'efficacité** (arbitrage entre la pertinence du système tarifaire et les moyens à engager pour la suivre) et **la continuité** (éviter les variations erratiques des contributions). Le panel des systèmes de tarification est très variable : nombre de sacs distribués, nombre de personnes dans les foyers, dotation en bacs, montant forfaitaire par foyer... **La redevance** est dite **incitative** dès lors qu'une partie du tarif appliqué à l'utilisateur est directement fonction des quantités de déchets produites dans un foyer.

L'institution de la REOM est incompatible avec tous les autres modes de financement du service public d'élimination des déchets (TEOM, redevance spéciale, budget hors période transitoire).

La redevance spéciale

Définition

La redevance spéciale (RS) a été créée en 1975 (loi du 12 juillet 1975). Elle vise à financer la collecte et le traitement des déchets d'origine non ménagère dont l'élimination n'implique pas de sujétions techniques particulières et de risque pour l'environnement. Autrefois facultative, sa mise en place est devenue obligatoire depuis le 1^{er} janvier 1993 pour toutes les collectivités compétentes n'ayant pas mis en place la redevance d'enlèvement des ordures ménagères (loi du 13 juillet 1992).

Les redevables potentiels de la RS sont donc tous les producteurs de déchets non ménagers bénéficiant du service public d'élimination des déchets (administrations, artisans, commerçants) et ce, que les redevables soient assujettis ou non à la taxe d'enlèvement des ordures ménagères.

A la différence de la REOM, le produit issu de la redevance spéciale n'est pas imputé dans un budget annexe mais est inscrit dans le budget général.

Modalités de mise en place

L'institution de la redevance spéciale se fait en plusieurs étapes¹ : définition et évaluation du coût du service offert aux producteurs non ménagers, constitution du fichier des redevables, établissement de la grille tarifaire, information auprès des redevables, contractualisation et enfin gestion de la redevance (émission des titres de paiement, gestion du recouvrement, actualisation du fichier des redevables).

¹ L'ORDIF a rédigé en 2000 un guide d'information sur la redevance spéciale à destination des collectivités. Ce guide est disponible sur le site de l'ORDIF à l'adresse suivante : <http://www.ordif.com/public/document.srv?id=6995>. Il propose des recommandations pour les collectivités désirant l'instituer.

Le législateur a toutefois prévu la mise en place de redevance forfaitaire (fixe) pour les petits producteurs de déchets.

Le financement de droit commun par le budget général

Le budget général des collectivités peut être une source pour financer la gestion des déchets. Dans cette situation, les dépenses de gestion des déchets sont donc financées par les quatre taxes locales (taxe d'habitation, taxe foncière sur les propriétés bâties et non bâties, taxes professionnelles).

Les collectivités n'ayant pas institué de levier spécifique (TEOM ou REOM) doivent compléter ce financement par la redevance spéciale.

Le financement des collectivités ne bénéficiant pas d'autonomie financière

Certains syndicats mixtes ou syndicats de communes sont financés par les seules contributions de leurs collectivités adhérentes. C'est le cas :

- Des syndicats n'exerçant que la compétence traitement. Le prélèvement de la TEOM ou de la redevance par ces entités est en effet interdite ;
- Des syndicats possédant l'ensemble de la compétence déchets dont les collectivités adhérentes prélèvent la TEOM ou le REOM en lieu et place du syndicat au titre du régime dérogatoire.

L'analyse des modes de financement des syndicats de traitement a fait l'objet d'une étude spécifique en 2009 (année de référence 2008). Ce travail est disponible à l'adresse suivante : <http://www.ordif.com/public/document.srv?id=13428>.



Annexe 2

Arrêt du 10 avril 1992, SARL Hofmiller

Conseil d'Etat statuant au contentieux

N° 132539

Publié au recueil Lebon

AVIS SECTION

M. Combar nous, président

M. Loloum, rapporteur

M. Arrighi de Casanova, commissaire du gouvernement

Me Cossa, Avocat, avocat(s)

Lecture du vendredi 10 avril 1992

REPUBLIQUE FRANCAISE

AU NOM DU PEUPLE FRANCAIS

Vu, enregistré le 18 décembre 1991 au secrétariat du Contentieux du Conseil d'Etat, l'arrêt du 5 décembre 1991 par lequel la cour administrative d'appel de Nancy, avant de statuer sur la requête de la SARL Hofmiller tendant, d'une part, à l'annulation du jugement du tribunal administratif de Strasbourg en date du 11 juillet 1989 rejetant son opposition à un commandement de payer le montant de la redevance d'enlèvement des ordures, déchets et résidus auquel elle a été assujettie au titre de 1984, sa demande en annulation de l'état exécutoire émis à son encontre concernant la même redevance au titre de 1985 et ses conclusions indemnitaires dirigées contre la commune de Sarre-Union, et, d'autre part, au bénéfice de ses conclusions initiales et à la condamnation de la commune au paiement d'une indemnité au titre des frais irrépétibles, a décidé, en application des dispositions de l'article 12 de la loi n° 87-1127 du 31 décembre 1987 portant réforme du contentieux administratif, de transmettre le dossier de cette requête au Conseil d'Etat en soumettant à son examen les questions suivantes :

Lorsqu'une redevance d'enlèvement des ordures, déchets et résidus a été légalement instituée par une commune en application de l'article L.233-78 du code des communes et est calculée en fonction de l'importance du service rendu, la juridiction administrative est-elle compétente pour connaître des litiges auxquels donne lieu le paiement de cette redevance, y compris lorsque ladite redevance est recouvrée par la commune au profit d'un concessionnaire de service public ? Dans l'hypothèse d'une compétence de la juridiction administrative, les personnes desservies peuvent-elles, en renonçant à l'utilisation dudit service de ramassage et d'élimination

des ordures, déchets et résidus, être exonérées de la redevance et, dans l'affirmative, cette exonération peut-elle être subordonnée à la preuve d'une élimination des ordures, déchets ou résidus selon un procédé régulier ?

Vu les autres pièces du dossier ;

Vu le code des communes ;

Vu le code général des impôts ;

Vu le code des tribunaux administratifs et des cours administratives d'appel ;

Vu l'ordonnance n° 45-1708 du 31 juillet 1945, le décret n° 53-934 du 30 septembre 1953 et la loi n° 87-1127 du 31 décembre 1987 ;

Après avoir entendu :

- le rapport de M. Loloum, Maître des requêtes,

- les observations de Me Cossa, avocat de la commune de Sarre-Union,

- les conclusions de M. Arrighi de Casanova, Commissaire du gouvernement ;

La possibilité, pour les communes, leurs groupements ou les établissements publics locaux qui assurent l'enlèvement des ordures, déchets et résidus, d'instituer une redevance pour service rendu, dont l'institution entraîne la suppression de la taxe d'enlèvement des ordures ménagères, résulte des dispositions du II de l'article 14 de la loi n° 74-1129 du 30 décembre 1974 codifiées à l'article L.233-78 du code des communes.

La faculté ainsi ouverte aux collectivités susvisées est directement liée à celle qui leur est simultanément ouverte par le I du même article 14, codifié à l'article 260 A du code général des impôts, d'opter pour l'assujettissement à la taxe sur la valeur ajoutée des opérations relatives au service d'enlèvement et de traitement des ordures, déchets et résidus, lorsque ce service donne lieu au paiement de la redevance ainsi instituée. La même faculté d'assujettissement est d'ailleurs ouverte par cette disposition en ce qui concerne les opérations relatives à des services industriels et commerciaux tels que la fourniture de l'eau et l'assainissement.

Il résulte de ces dispositions, éclairées par leurs travaux préparatoires, que le législateur a entendu permettre à ces collectivités publiques, en substituant une rémunération directe du service par l'utilisateur à une recette de caractère fiscal, de gérer ce service comme une activité industrielle et commerciale. Par suite, lorsqu'une commune décide de financer son service d'enlèvement des ordures ménagères par la redevance mentionnée à l'article L.233-78 du code des communes et calculée en fonction de l'importance du service rendu, ce service municipal, qu'il soit géré en régie ou par voie de conces-

sion, doit être regardé comme ayant un caractère industriel et commercial. Dès lors, il appartient à la juridiction judiciaire de connaître des litiges relatifs au paiement des redevances qui sont réclamées aux usagers du service.

Il résulte de ce qui précède qu'il n'y a pas lieu pour le Conseil d'Etat d'examiner la seconde question posée par la cour administrative d'appel et concernant la possibilité, pour un usager desservi par le service susmentionné d'enlèvement des ordures ménagères, d'être exonéré de la redevance au motif qu'il aurait renoncé aux prestations fournies par ledit service.

Le présent avis sera notifié à la cour administrative d'appel de Nancy, à la SARL Hofmiller et au ministre du budget.

Il sera publié au Journal officiel de la République française.

Abstrats : 16-05-03 COMMUNE-SERVICES PUBLICS MUNICIPAUX - SERVICE DE COLLECTE ET D'EVACUATION DES ORDURES MENAGERES -Redevance calculée selon l'importance du service rendu (article L.233-78 du code des communes) - Service à caractère industriel et commercial - Compétence judiciaire.

17-03-02-01-01 COMPETENCE - REPARTITION DES COMPETENCES ENTRE LES DEUX ORDRES DE JURIDICTION - COMPETENCE DETERMINEE PAR UN CRITERE JURISPRUDENTIEL - PRELEVEMENTS OBLIGATOIRES, CREANCES ET DETTES DES COLLECTIVITES PUBLIQUES - PRELEVEMENTS OBLIGATOIRES-Compétence de la juridiction judiciaire - Redevance calculée selon l'importance du service rendu (article L.233-78 du code des communes) - Financement d'un service public industriel et commercial - Service d'enlèvement des ordures ménagères.

19-03-06-06 CONTRIBUTIONS ET TAXES - IMPOSITIONS LOCALES AINSI QUE TAXES ASSIMILEES ET REDEVANCES - AUTRES TAXES OU REDEVANCES - REDEVANCE D'ENLEVEMENT DES ORDURES MENAGERES -Compétence juridictionnelle - Compétence judiciaire pour connaître d'un litige relatif au paiement de la redevance instituée par application de l'article L.233-78 du code des communes dès lors que ce service revêt un caractère industriel et commercial.

Résumé : 16-05-03, 17-03-02-01-01, 19-03-06-06 Lorsqu'une commune décide de financer son service d'enlèvement des ordures ménagères par la redevance mentionnée à l'article L.233-78 du code des communes et calculée en fonction de l'importance du

service rendu, ce service municipal, qu'il soit géré en régie ou par voie de concession, doit être regardé comme ayant un caractère industriel et commercial. Dès lors, il appartient à la juridiction judiciaire de connaître des litiges relatifs au paiement des redevances qui sont réclamées aux usagers du service.

Annexe 3

TVA sur l'élimination des déchets

Question écrite, Assemblée nationale, JO du 13 décembre 2005, p. 11529.

CE QU'IL FAUT RETENIR – La présente réponse ministérielle résume les règles d'assujettissement à la TVA qui s'appliquent aux collectivités et à leurs groupements titulaires de la totalité, ou d'une partie seulement, des attributions du service public d'élimination des déchets ménagers, selon le mode de financement de ce service.

59463 - M. Daniel Boisserie appelle l'attention de **M. le ministre de l'économie, des finances et de l'industrie** sur la TVA appliquée aux collectivités chargées de la gestion des déchets. Les collectivités locales chargées de la collecte et du traitement des déchets sont éligibles pour leur investissement au fonds de compensation de la TVA à taux réduit pour les prestations de collecte, de tri et de traitement des déchets ménagers et assimilés portant sur des matériaux ayant fait l'objet d'un contrat conclu entre une collectivité locale et une entreprise ou un organisme agréé, pour prendre en charge la valorisation des emballages ménagers. Cependant, si ces conditions sont réunies, autant les recettes liées à ces activités sont facilement identifiables et séparables des autres catégories de recettes, autant les dépenses imputables aux actions de recyclage sont plus difficiles à distinguer. En l'absence de précision du législateur, certains syndicats et autres collectivités de gestion des déchets subissent alors des redressements fiscaux, en fonction de l'interprétation des textes par les services des impôts dont ils relèvent. Il lui demande donc de bien vouloir lui apporter les précisions nécessaires quant à l'interprétation de ces textes.

RÉPONSE - Les collectivités et groupements titulaires de la totalité, ou d'une partie seulement, des attributions du service public d'élimination des déchets ménagers peuvent être, selon le mode de financement de ce service, assujettis ou non à la taxe sur la valeur ajoutée (TVA). Ainsi, la collectivité qui finance le service sur son budget général ou par la taxe d'enlèvement des ordures ménagères est réputée exercer une activité située hors du champ d'application de la TVA. A l'inverse, la collectivité qui finance son service par la redevance d'enlèvement des ordures ménagères a la faculté d'exercer une option pour l'assujettissement du service. Lorsque les attributions du service d'élimination sont réparties entre deux entités l'une étant chargée de la collecte et l'autre du traitement, la collectivité ou le groupement titulaire de la collecte, à qui il incombe de choisir le mode de financement, est considéré comme le titulaire du service dans son ensemble, le groupement responsable du traitement étant, pour sa part, considéré comme un prestataire de services. Les versements qui ont alors lieu pour financer les opérations de traitement sont considérés comme la contrepartie de prestations de services de traitement des déchets qui peuvent bénéficier d'une exonération de TVA prévue par une décision ministérielle de 1983 à condition qu'aucun des membres du groupement ne soit soumis à la TVA (Bulletin officiel des impôts 3 A-4-84 du 31 janvier 1984). Lorsque l'un des membres du groupement est soumis à la TVA, ou lorsque le groupement renonce à cette faculté d'exonération, les versements sont soumis à la TVA. Les collectivités ou les groupements en charge des opérations d'élimination des déchets ménagers assujettis en totalité ou en partie seulement à la TVA peuvent opérer la déduction de la taxe qui a grevé les dépenses engagées pour la réalisation des opérations taxables, le cas échéant partiellement. Lorsqu'ils ne sont pas assujettis à la taxe, ils ne peuvent pas opérer la déduction de la TVA grevant leurs dépenses. Ils deviennent alors éligibles, pour leurs seules dépenses d'investissement, aux attributions du Fonds de compensation de la TVA, qui leur assure la compensation, à un taux forfaitaire actuellement fixé à 15,482 %, de la TVA acquittée sur ces dépenses. Enfin, l'article 279 h prévoit que la TVA est perçue au taux réduit en ce qui concerne les prestations de collecte, de tri et de traitement portant sur des déchets ayant fait l'objet d'un contrat avec un organisme agréé pouvant bénéficier du taux réduit de 5,5 %. Cette mesure permet notamment d'atténuer la rémanence qui résulte, pour les collectivités qui ne sont pas assujetties à la TVA, de l'impossibilité dans laquelle elles se trouvent d'opérer la déduction de la TVA grevant les

Annexe 4

Les collectivités ayant institué une redevance spéciale

ACHERES
ASNIERES-SUR SEINE
AZUR
BAGNOLET
BOUQUEVAL
BRY-SUR-MARNE
CA Arc de Seine
CA Argenteuil Bezons
CA DE MANTES EN YVELINES
CA DE VERSAILLES GRAND PARC
CA DES HAUTS DE BIEVRE
CA MELLUN VAL DE SEINE
CA PLAINE COMMUNE
CA SEINE ESSONNE
CA VAL DE BIEVRE
CC CHARENTON SAINT MAURICE
CC DES BOUCLES DE LA SEINE
CC DES PORTES DE L'ILE DE France
CC DU PAYS CRECOIS
CHAMPIGNY-SUR-MARNE
CHARNY
CHAVENAY
CHESNAY
CHEVILLY-LARUE
CHOISY-LE-ROI
CONFLANS-SAINTE-HONORINE
EMERAUDE
ETAMPES
EVRY
GARENNE-COLOMBES
IVRY-SUR-SEINE
JOINVILLE-LE-PONT
LEVALLOIS-PERRET
MONTIGNY-LE-BRETONNEUX
MONTREUIL
MONTRouGE
NEUILLY-SUR-SEINE
NOISY-LE-SEC
ORLY
PANTIN
PARIS
PECQ
POISSY
PUTEAUX
RIS-ORANGIS
SAINT-GERMAIN-EN-LAYE
SAINT-OUEN
SEAPFA
SICTOM DE RAMBOUILLET
SICTOM DE LA REGION D'AUNEAU
SICTOM DU HUREPOIX
SIEED
SIOM DE LA VALLEE DE CHEVREUSE
SIRCOM DE LA FERTE ALAIS
SIVOM DE LA VALLEE DE L' YERRES ET DES SENARTS
SMICTOM DE COULOMMIERS
SMICTOM DE LA REGION DE FONTAINEBLEAU
SURESNES
TRI ACTION
VAUJOURS
VILLENEUVE-LE-ROI
VILLIERS-SUR-MARNE
VINCENNES
VITRY-SUR-SEINE
VOISINS-LE-BRETONNEUX

Sources : ORDIF (enquête collecte), DGCL

Références documentaires

Ouvrages/Études

Mise en place de la redevance incitative du service public d'élimination des déchets, André le Bozec, 2008, Editions Quæ

Mettre en œuvre une tarification incitative sur les déchets ménagers, Notes techniques de l'intercommunalité, Caliaconseil pour l'ADCF. 2008, document téléchargeable à l'adresse suivante :

http://caliaconseil.yellis.net/caliaconseil.fr/pdf/publications/2105498943_Guide%20Tarification%20incitative.pdf

Causes et effets du passage d'une TEOM à la REOM, étude réalisée par SP 2000 pour l'Ademe téléchargeable à :

<http://lesrapports.ladocumentationfrancaise.fr/BRP/064000184/0000.pdf>

Guide juridique et fiscal du service public de gestion des déchets, AMORCE en partenariat avec l'ADEME, 2010

Autres références

Ademe (page sur la TI) :

<http://www2.ademe.fr/servlet/KBaseShow?sort=1&cid=96&m=3&catid=17428>

Glossaire

DMA : Déchets Ménagers et Assimilés

EPCI : Etablissement public de coopération intercommunale

REOM : Redevance d'enlèvement des ordures ménagères

RI : Redevance incitative

RS : Redevance Spéciale

SPA : Service public à caractère administratif

SPED : Service Public d'Élimination des Déchets

SPIC : Service public à caractère industriel et commercial

TEOM : Taxe d'enlèvement des ordures ménagères

TGAP : Taxe générale sur les activités polluantes

TI : Tarification incitative





ORDIF - 91, avenue de la République - 75011 Paris
Tél. : 01 45 65 50 10
contact@ordif.fr - www.ordif.com

