

INGÉNIEUR TERRITORIAL

CONCOURS INTERNE

SESSION 2015

ÉPREUVE D'ÉTUDE DE CAS OU PROJET

ÉPREUVE D'ADMISSIBILITÉ :

Etablissement d'un projet ou étude portant sur l'une des options choisie par le candidat lors de son inscription au sein de la spécialité dans laquelle il concourt.

Durée : 8 heures

Coefficient : 7

SPÉCIALITÉ : INFORMATIQUE ET SYSTÈMES D'INFORMATION

OPTION : Systèmes d'information géographiques (SIG), topographie

À LIRE ATTENTIVEMENT AVANT DE TRAITER LE SUJET :

- ♦ Vous ne devez faire apparaître aucun signe distinctif dans votre copie, ni votre nom ou un nom fictif, ni signature ou paraphe, ni votre numéro de convocation.
- ♦ Aucune référence (nom de collectivité, nom de personne, ...) **autre que celles figurant le cas échéant sur le sujet ou dans le dossier** ne doit apparaître dans votre copie.
- ♦ Pour la rédaction, seul l'usage d'un stylo à encre soit noire, soit bleue est autorisé (bille non effaçable, plume ou feutre). L'utilisation d'une autre couleur, pour écrire ou pour souligner, sera considérée comme un signe distinctif, de même que l'utilisation d'un surligneur.
- ♦ Pour les dessins, schémas et cartes, l'utilisation d'une autre couleur, crayon de couleurs, feutres, crayon gris, est autorisée le cas échéant.
- ♦ L'utilisation d'une calculatrice en mode autonome et sans imprimante est autorisée.
- ♦ Le non-respect des règles ci-dessus peut entraîner l'annulation de la copie par le jury.
- ♦ Les feuilles de brouillon ne seront en aucun cas prises en compte.

Ce sujet comprend 79 pages

Il appartient au candidat de vérifier que le document comprend le nombre de pages indiqué

S'il est incomplet, en avertir le surveillant

- ♦ Vous préciserez, le cas échéant, le numéro de la question et de la sous-question auxquelles vous répondez.
- ♦ Des réponses rédigées sont attendues et peuvent être accompagnées si besoin de tableaux, graphiques, schémas...

Vous êtes actuellement en poste au sein d'un établissement public intercommunal INGESYN (350 000 habitants) dans le service SIG dont vous êtes chef de projet.

Cet EPCI couvre :

- des communes à faible taux de population mais très vastes géographiquement ;
- des communes très urbaines.

Votre Directeur Général vous demande de lui présenter un projet de fourniture annuelle du fichier d'appel à destination de la Direction Générale des Finances Publiques (DGFIP). Ce fichier permet à la DGFIP de lever l'impôt de la taxe d'enlèvement des ordures ménagères. L'objectif est également pour la collectivité de rendre la taxe plus équitable car tous les usagers sont bénéficiaires de ce service public.

Actuellement, la DGFIP se base sur un listing d'adresses datant de plus de 5 ans, non mis à jour.

Les exonérations sont physiquement déterminées par les agents de la direction des déchets, et cela représente plus de 2 500 demandes par an.

La DGFIP procède au remboursement de cet impôt à tous les usagers entreprenant une réclamation justifiée.

Partie SIG :

L'EPCI détient son SIG depuis une dizaine d'années.

Le référentiel des données de ce SIG est alimenté de données des communes mais également de données de l'infrastructure de données géographiques (IDG) régionale ainsi que de fonds acquis par des prestations.

Ce référentiel comporte entre autres :

- le cadastre annuel ;
- un filaire des voies acquis par une prestation de digitalisation des voies publiques et privées en négatif du cadastre, avec la donnée BD Adresse de l'IGN et le fond ortho photographique HR de l'IGN. Cette prestation date de plus de 5 ans et n'a jamais été mise à jour ;
- la géo localisation des données de la direction des déchets :
 - o les déchetteries ;
 - o les points de collecte porte à porte en tri sélectif ;
 - o les points de collecte apport volontaire en tri sélectif ;
 - o des données papiers (pour la partie régie) représentant les circuits de collecte de ramassage des ordures ménagères sur le territoire et sur fonds disparates (carte IGN, carte touristique, fond de plan du SIG ...). Ces données sont un support du quotidien pour les chefs de pôles qui s'appuient dessus pour informer les nouveaux agents chauffeurs des bennes lors des remplacements.

Partie métier :

La direction des déchets est constituée d'une administration centrale où sont gérées la comptabilité, la communication et les études.

Sur l'ensemble du territoire sont positionnés des pôles de collecte qui assurent la partie régie de l'enlèvement des ordures ménagères.

Le tri sélectif est collecté principalement par des prestataires, sauf sur la commune centre où tout se fait en régie.

Depuis 10 ans, l'EPCI a délibéré pour une TEOM qu'elle perçoit.

Avec la décentralisation, l'EPCI souhaite individualiser les dépenses et recettes afférents à la compétence « collecte, élimination et traitement des déchets ménagers ».

Pour ce faire, elle souhaite mettre en place un budget annexe du Service Public d'Élimination des Déchets (SPED) à compter du 1^{er} janvier prochain.

Ce budget annexe répond à une volonté de transparence du coût du service vis-à-vis des usagers et à une obligation réglementaire.

Rappel de la TEOM :

La taxe d'enlèvement des ordures ménagères est un impôt local additionnel à la taxe foncière. Elle est la principale ressource du financement de la collecte et du traitement des déchets ménagers.

C'est donc cette taxe qui financera les dépenses du SPED,

- Sur l'aspect personnel :

La direction des déchets peut mettre à disposition un référent métier, qui sera l'interlocuteur du chef de projet SIG.

- Sur l'aspect budgétaire :

Le service SIG peut allouer pour ce projet un budget de 50 000 €

Question 1 (7 points)

La taxation sur l'enlèvement des ordures ménagères

1) Dans une courte note, vous présenterez le service public d'enlèvement des ordures ménagères.

Vous déterminerez ainsi les partenaires avec lesquels vous allez travailler sur ces projets ainsi que les méthodes de travail que vous allez mettre en œuvre. (2 points)

2) Vous expliquerez comment et à quel moment le service SIG peut intervenir dans le circuit de détermination de cet impôt, du dégrèvement, du contentieux. (5 points)

Question 2 (13 points)

Vous élaborerez la constitution du fichier annuel d'appel sur une base de calculs méthodiques en établissant une note qui devra reprendre les points suivants :

1) L'aspect « données ». (3 points)

- 2) L'aspect méthode. (4 points)
- 3) Les prestations à conduire. (3 points)
- 4) Un calendrier détaillé des étapes pour permettre la transmission du fichier. (3 points)

Liste des documents :

- Document 1 :** « Accompagner la mise en œuvre de la part de la taxe incitative d'enlèvement des ordures ménagères » - *Ministère de l'économie et des finances* - Décembre 2012 - 11 pages
- Document 2 :** « Circulaire n° 249 du 10/11/2000 relative à la gestion de l'élimination des déchets des ménages » - *AIDA* - 14 pages
- Document 3 :** « Mode opératoire pour une demande d'exonération facultative de taxe enlèvement ordures ménagères » - *Communauté d'agglomération Loire Forez* - 25 septembre 2013 - 3 pages
- Document 4 :** « Distance entre l'habitation et le point de collecte des ordures ménagères pour l'exonération de la TEOM » - *Sénat* - 2003 - 2 pages
- Document 5 :** « La jurisprudence sur la TEOM et la REOM 2003 à 2011 » - *www.atelier-taxeslocales.fr* - 5 pages
- Document 6 :** « Rapport d'information sur le bilan et les perspectives d'évolution de la redevance et de la taxe d'enlèvement des ordures ménagères » - *Sénat* - Janvier 2014 - 38 pages
- Document 7 :** « Taxe ou redevance d'enlèvement des ordures ménagères » - *Servicepublic.fr* - Janvier 2014 - 2 pages

Documents reproduits avec l'autorisation du CFC

Certains documents peuvent comporter des renvois à des notes ou à des documents non fournis car non indispensables à la compréhension du sujet.

DOCUMENT 1



**ACCOMPAGNER LA MISE EN
OEUVRE DE LA PART INCITATIVE DE LA TAXE
D'ENLEVEMENT DES ORDURES MENAGERES**

Décembre 2012



SOMMAIRE



I- AVANT-PROPOS

I.1- LES TROIS MODES DE FINANCEMENT DU SERVICE PUBLIC
D'ÉLIMINATION DES DECHETS DES MÉNAGES _____

I.2- LA POSSIBILITÉ DE PERCEVOIR UNE PART INCITATIVE DE LA TAXE
D'ENLÈVEMENT DES ORDURES MÉNAGÈRES A COMPTER DE 2013 _____

II- QUELLES SONT LES CONDITIONS DE MISE EN OEUVRE DE LA PART INCITATIVE ?

II.1- PAR QUI PEUT-ELLE ÊTRE INSTITUÉE ? _____

II.2- COMMENT PEUT-ELLE ÊTRE INSTITUÉE ? _____

II.3- LES PARTICULARITÉS DE LA PREMIÈRE ANNÉE D'APPLICATION _____

III- COMMENT DETERMINER LE MONTANT DE LA PART INCITATIVE ?

III.1- LE CALCUL DU MONTANT DE LA PART INCITATIVE _____

III.2- L'ASSIETTE DE LA PART INCITATIVE _____

III.3- LA FIXATION DES TARIFS _____

IV- QUEL RÔLE POUR LES COLLECTIVITÉS ET POUR LES SERVICES DE LA DGFIP ?

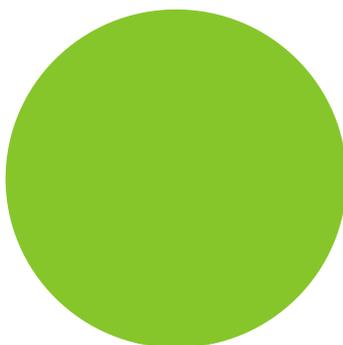
IV.1- LES TRANSFERTS D'INFORMATIONS PAR LE FICHER D'APPEL _____

IV.2- LES PHASES DE TAXATION ET DE RECOUVREMENT ASSURÉES PAR LA
DGFIP _____

IV.3- LA GESTION DU CONTENTIEUX _____

ANNEXE

POUR FACILITER LA MISE EN OEUVRE DE LA TAXE D'ENLEVEMENT DES ORDU-
RES MENAGERES PART INCITATIVE _____



I- AVANT-PROPOS

I.1- LES TROIS MODES DE FINANCEMENT DU SERVICE PUBLIC D'ÉLIMINATION DES DÉCHETS DES MÉNAGES

Les collectivités territoriales, qui assurent effectivement la collecte dans le cadre du service public d'élimination des déchets des ménages, disposent de trois possibilités pour le financement de ce service.

Elles peuvent soit opter pour un financement par les recettes du budget général de la collectivité, soit opter pour un financement par la taxe d'enlèvement des ordures ménagères (TEOM) ou par la redevance d'enlèvement des ordures ménagères (REOM).

A titre indicatif, en 2011, 67% des communes et des établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) finançaient leur service public d'élimination des déchets des ménages par la TEOM, 29% par la REOM et 4% uniquement sur leur budget général¹.

La taxe d'enlèvement des ordures ménagères

La TEOM constitue le mode de financement du service public d'élimination des déchets des ménages le plus utilisé par les collectivités. Il s'agit d'une taxe facultative dont les conditions d'institution ont été fixées par la loi n° 99-586 du 12 juillet 1999 relative au renforcement et à la simplification de la coopération intercommunale et sont codifiées aux articles 1520, 1609 quater et 1379-0 bis du code général des impôts, respectivement, pour les communes, les syndicats et les établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre.

La TEOM porte sur les propriétés imposées à la taxe foncière sur les propriétés bâties et est établie d'après le revenu net servant de base à la taxe foncière, c'est à dire 50% de la valeur locative cadastrale.

La redevance d'enlèvement des ordures ménagères

L'instauration de la REOM confère, en l'état actuel de la jurisprudence, au service un caractère industriel et commercial qui impose l'établissement d'un budget annexe équilibré en recettes et en dépenses. Le montant global de la REOM doit être déterminé de telle sorte que le coût total du service soit couvert par ses recettes, la collectivité devant calculer le montant de la redevance pour chaque usager en tenant compte du service rendu. Plus l'utilisateur utilise le service, plus le montant de sa redevance sera élevé.

Les collectivités compétentes pour instituer la REOM doivent remplir les mêmes conditions que celles leur permettant d'instituer la TEOM. En revanche, l'institution de la REOM est exclusive de celle de la TEOM et entraîne automatiquement la suppression de cette dernière.

Le budget général

Le financement du service public d'élimination des déchets des ménages par la TEOM ou la REOM n'étant pas obligatoire, les collectivités qui n'ont institué ni la taxe ni la redevance financent le coût de la collecte et du traitement des ordures ménagères par leur budget général.

Le service d'élimination des déchets des ménages est alors financé par les différentes recettes de fonctionnement du budget général.

Ce mode de financement peut toutefois venir en complément à la TEOM.

¹ Source : Rapport de l'Observatoire des finances locales, juillet 2012

Les différences entre la taxe et la redevance d'enlèvement des ordures ménagères

La REOM est due uniquement par les utilisateurs du service qu'elle finance, tandis que la TEOM, adossée à la taxe foncière sur les propriétés bâties, est établie au nom du propriétaire du local imposable. Le montant de la redevance varie ainsi selon l'utilisation faite du service rendu. La taxe est, quant à elle, assise sur la valeur locative du local, sans lien avec la fréquence d'utilisation du service.

Par ailleurs, le choix du mode de financement du service public d'élimination des ordures ménagères détermine la nature de ce service : la taxe constitue le mode de financement des services publics administratifs, tandis que la redevance constitue celui des services publics à caractère industriel et commercial.

Au niveau budgétaire, les recettes issues de la redevance ont pour obligation de couvrir intégralement le coût du service à partir du 5ème exercice suivant la mise en place de la redevance. La taxe peut, quant à elle, être complétée par les recettes du budget général.

Des différences au niveau du recouvrement et de la périodicité du versement du produit correspondant existent également. La DGFIP est en charge de la taxation et du recouvrement lorsque la TEOM est mise en place, alors que l'institution de la REOM transfère la charge de la facturation à la collectivité.

I.2- LA POSSIBILITE DE PERCEVOIR UNE PART INCITATIVE DE LA TAXE D'ENLEVEMENT DES ORDURES MENAGERES A COMPTER DE 2013

La loi de programmation du 3 août 2009 relative au Grenelle de l'environnement, dite « loi Grenelle 1 » avait prévu d'intégrer une part incitative à la TEOM à l'horizon 2014.

La loi du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement, dite loi « Grenelle 2 » a permis aux collectivités d'instituer, à titre expérimental pour une durée de cinq ans, une TEOM composée d'une part variable, calculée en fonction du poids ou du volume des déchets.

La loi de finances pour 2012 a complété le dispositif d'un cadre réglementaire permettant la mise en application pratique, par les collectivités, d'une part incitative de la TEOM à compter de 2013. Un décret précise certaines modalités de mise en oeuvre de la taxe.

Cette part incitative a notamment pour but d'encourager la réduction et le tri des déchets des ménages en permettant de compléter l'assiette de la TEOM par une partie calculée en fonction du volume, du poids, du nombre d'enlèvements ou, le cas échéant, à titre transitoire pendant cinq ans, du nombre de personnes composant le foyer.



II- QUELLES SONT LES CONDITIONS DE MISE EN OEUVRE DE LA PART INCITATIVE ?

II.1- PAR QUI PEUT-ELLE ETRE INSTITUEE ?

La part incitative ne peut être instituée que par les communes ou les établissements publics de coopération intercommunale qui ont institué la TEOM.

Ainsi, les collectivités compétentes pour pouvoir instituer la TEOM sont :

- les communes qui assurent au moins la collecte des déchets des ménages ;
- les syndicats de communes et les syndicats mixtes qui bénéficient de la compétence « élimination et valorisation des déchets des ménages » et assurent au moins la collecte des déchets des ménages ;
- les communautés urbaines, les métropoles, les communautés de communes, les communautés d'agglomération, les communautés ou les syndicats d'agglomération nouvelle, qui bénéficient de la compétence « élimination et valorisation des déchets des ménages » et assurent au moins la collecte des déchets des ménages ;
- les communes ou les établissements publics de coopération intercommunale adhérent, pour l'ensemble de la compétence (collecte et traitement) à un syndicat mixte et qui ont choisi d'instituer et de percevoir la TEOM pour leur propre compte en lieu et place du syndicat mixte.

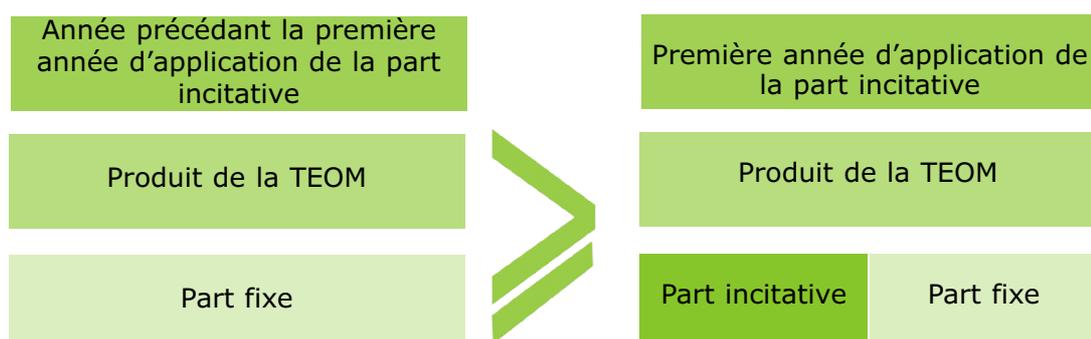
II.2- COMMENT PEUT-ELLE ETRE INSTITUEE ?

La part incitative est instituée dans les mêmes conditions que la TEOM : l'organe délibérant de la collectivité adopte une délibération instituant la part incitative avant le 15 octobre d'une année pour une application à compter de l'année suivante.

II.3- LES PARTICULARITES DE LA PREMIERE ANNEE D'APPLICATION

Une règle particulière s'applique la première année d'application de part incitative de la TEOM. Ainsi, le produit global de la TEOM, comprenant une part fixe et une part incitative, ne doit pas être supérieur au produit de la TEOM de l'année précédente.

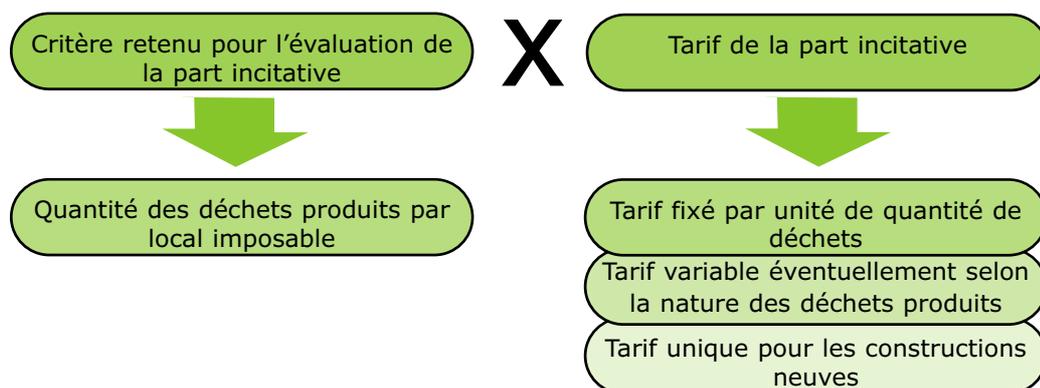
Dispositions applicables la première année d'application de la TEOM part incitative



III- COMMENT DETERMINER LE MONTANT DE LA PART INCITATIVE ?

III.1- LE CALCUL DU MONTANT DE LA PART INCITATIVE

En fonction du critère retenu pour l'évaluation du service rendu, la part incitative de la TEOM est calculée pour chaque local imposable.



III.2- L'ASSIETTE DE LA PART INCITATIVE

La part incitative est assise sur la quantité des déchets produits par chaque local imposable l'année précédant celle de l'imposition. Le tarif fixé par unité de quantité de déchets produit peut également être différencié par nature de déchets.

Différents types de mesures peuvent être utilisés afin de quantifier la production de déchets ménagers produits.

A titre d'exemple :

- *Les déchets ménagers peuvent être quantifiés selon la méthode du nombre de levées. Celle-ci consiste à comptabiliser le nombre d'enlèvement du bac d'ordures ménagères grâce à une identification de chaque bac par une puce électronique et un lecteur sur les bennes relié à un système informatique. La méthode de la pesée peut aussi être envisagée. Le poids des déchets produits est ainsi relevé à chaque enlèvement et vidage du bac. Cette méthode nécessite, outre l'identification par puce de chaque bac, l'équipement des bennes de collecte par un dispositif de pesée. Ce dernier doit être vérifié chaque année par le service des poids et mesures.*

- *La quantité de déchets produits peut également être évaluée en fonction du volume du bac équipant chaque foyer. Dans ce cas, des volumes de bac différents peuvent être proposés pour les ménages.*

- *Enfin, la collectivité peut distribuer des sacs de collecte spécifiques : la quantité des déchets produits est évaluée en fonction du nombre de sacs attribués à chaque ménage.*

Ces différentes méthodes de mesure peuvent être utilisées individuellement ou combinées entre elles. Le choix de la méthode retenue doit tenir compte du coût de l'équipement nécessaire, de la fiabilité des résultats et de l'organisation du service.

A titre transitoire, pour une durée de cinq ans, la loi prévoit la possibilité de calculer la part incitative de la TEOM proportionnellement au nombre de personnes composant le foyer.

Le cas particulier des logements collectifs et des logements neufs

La détermination de la part incitative s'effectue différemment des autres locaux pour les logements collectifs et les logements neufs.

- Lorsque la quantité de déchets produite par les logements collectifs ne peut être déterminée individuellement, la loi en autorise la répartition au prorata de la valeur locative foncière des logements retenue pour l'établissement de la TEOM.

- S'agissant des logements neufs, la loi prévoit une méthode unique de détermination de l'assiette de la part incitative : la quantité de déchets retenue la première année suivant celle de l'achèvement de la construction est calculée en multipliant la valeur locative foncière du local neuf par le rapport entre la quantité totale de déchets produits sur le territoire de la collectivité et le total des valeurs locatives foncières retenues pour l'établissement de la taxe au titre de l'année précédente.

III.3- LA FIXATION DES TARIFS

L'organe délibérant de la commune ou de l'EPCI ayant institué la part incitative de la TEOM doit fixer, chaque année, par délibération, les tarifs de la part incitative :

- Un tarif est fixé par unité de déchets produits, exprimée en volume, en poids ou en nombre d'enlèvements. Le cas échéant, ce tarif peut être différencié en fonction de la nature des déchets ;

- Un tarif unique doit également être fixé pour l'imposition à la part incitative des constructions de logements neufs.

- Les tarifs de la part incitative sont votés de telle sorte que le produit attendu de la part incitative représente entre 10 % et 45 % du produit total de la TEOM. Il est rappelé que le produit de la part fixe de la TEOM fait l'objet du vote d'un taux selon des dispositions qui demeurent inchangées.

La délibération doit être prise et transmise aux services fiscaux, par l'intermédiaire des services préfectoraux, **avant le 15 avril de l'année d'imposition**. En l'absence de transmission de cette délibération, les éléments ayant servi à l'établissement de la TEOM au titre de l'année précédente sont reconduits.



IV- QUEL RÔLE POUR LES COLLECTIVITES ET POUR LES SERVICES DE LA DIRECTION GENERALE DES FINANCES PUBLIQUES ?

A la différence de la TEOM pour laquelle l'établissement de l'assiette, la taxation et la gestion du recouvrement sont du seul ressort de la DGFIP, la loi dispose d'un partage de compétences et de responsabilités entre les collectivités et la DGFIP pour la gestion de la part incitative de la TEOM. La mise en oeuvre de cette part incitative nécessite ainsi une coordination étroite entre les collectivités qui l'ont instituée et les services de la DGFIP.

Préalablement à la mise en oeuvre de la part incitative de la TEOM, la collectivité peut très utilement élaborer un fichier des usagers qui associe à chaque producteur de déchets un ou plusieurs contenants identifiés par les numéros de puce unique dans le cas des bacs, ou un ou plusieurs locaux identifiés par les numéros de local invariant.

IV.1- LES TRANSFERTS D'INFORMATIONS PAR LE FICHIER D'APPEL

A l'exception des constructions de logements neufs, la détermination du produit afférent à la part incitative de la TEOM par local imposable pour les autres types de constructions est du seul ressort des collectivités.

Ces dernières ont ainsi la charge d'établir et de notifier aux services de la DGFIP, avant le 15 avril de l'année d'imposition, le montant, en valeur absolue, de la part incitative de la TEOM par local.

A cet effet, les services de la DGFIP fournissent aux collectivités un fichier dit « d'appel » recensant les locaux imposables au 1er janvier de l'année d'imposition (hors constructions neuves).

Ce fichier est alors complété par la collectivité. Elle y inscrit le montant de cotisation afférent à la part incitative de la TEOM pour chaque local imposable et le transmet aux services de la DGFIP avant le 15 avril de l'année d'imposition.

Si le fichier d'appel envoyé n'est pas exploitable, n'a pas été transmis ou est transmis hors délai, les éléments ayant servi à l'établissement de la taxe de l'année précédente seront reconduits.

Pour l'établissement de la part incitative de la TEOM afférente aux constructions de logements neufs, les collectivités communiquent aux services de la DGFIP, avant le 31 janvier, uniquement la quantité totale de déchets produits sur le territoire de la collectivité.

IV.2- LES PHASES DE TAXATION ET DE RECOUVREMENT ASSUREES PAR LA DGFIP

La taxation et le recouvrement de la part incitative de la TEOM sont effectués dans le cadre de la taxation et du recouvrement de la taxe foncière.

À partir des données transmises par la collectivité, les services de la DGFIP établissent les avis d'imposition, la part incitative de la TEOM, à l'instar de la part fixe, figurant sur les avis d'imposition à la taxe foncière.

La gestion du recouvrement de la part incitative de la TEOM est du ressort des services de la DGFIP.

Le produit de la part incitative de la TEOM est versé mensuellement aux collectivités bénéficiaires par le biais des avances mensuelles de fiscalité directe locale.

IV.3- LA GESTION DES RECLAMATIONS ET DU CONTENTIEUX

La réception des réclamations

En matière d'impôts locaux et de taxes annexes, les réclamations doivent être adressées par le redevable au service des impôts au plus tard le 31 décembre de l'année suivant celle de la mise en recouvrement du rôle.

Les services de la DGFIP réceptionnent et enregistrent les réclamations relatives à la part incitative de la TEOM, puis les transmettent, pour instruction, à la collectivité.

L'instruction du contentieux

L'instruction des dossiers de contentieux relatif à l'assiette de la part incitative de la TEOM relève de la compétence de la collectivité.

La clôture du contentieux

La décision sur la réclamation doit être prise dans le délai de six mois. L'absence de décision à l'issue de ce délai vaut décision de rejet implicite. Elle autorise dès lors le contribuable à saisir le tribunal administratif.

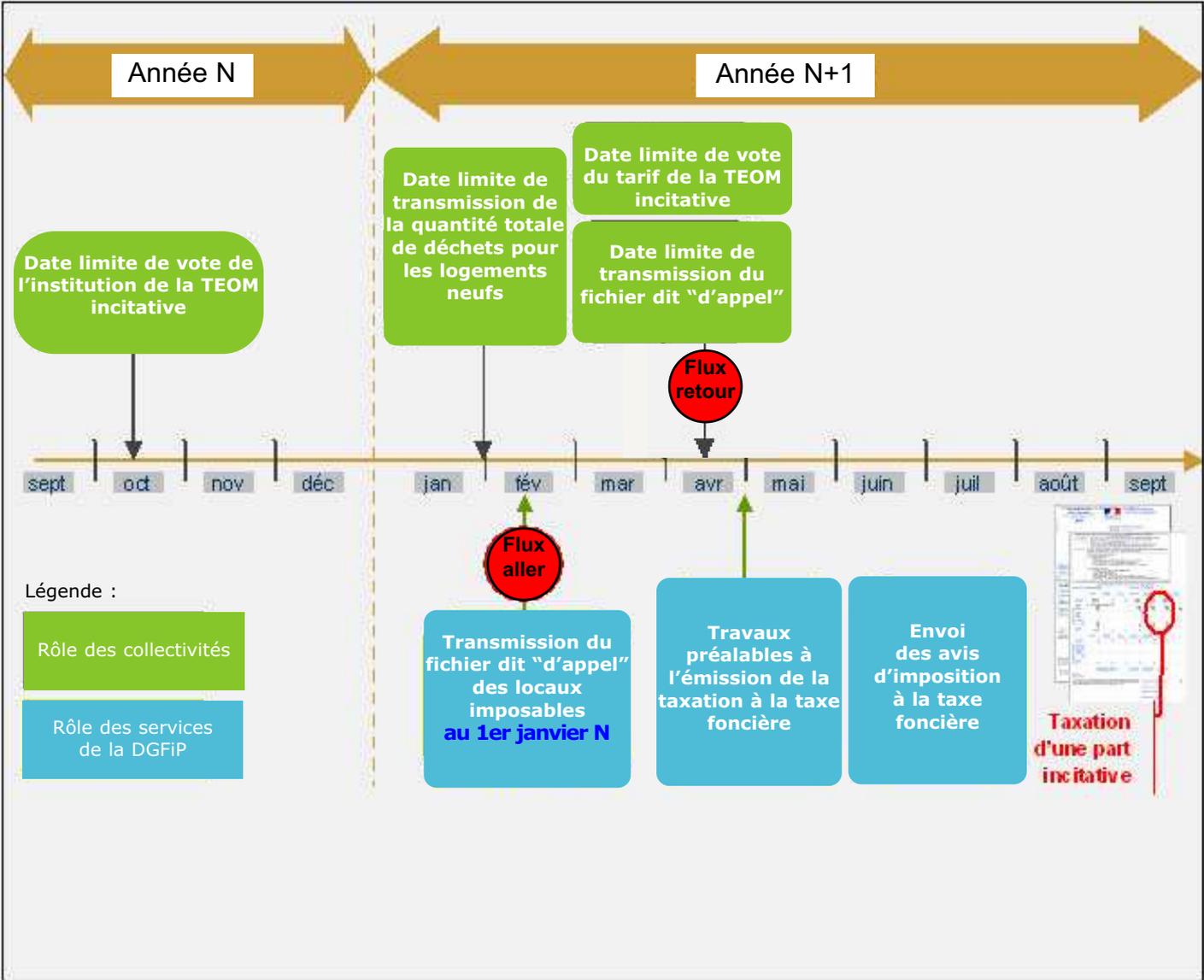
Quelle que soit l'issue de la décision relative à la réclamation prise par la collectivité, cette dernière en informe les services de la DGFIP afin de clôturer, le cas échéant, le dossier de contentieux.

La charge des dégrèvements

Lorsqu'un dégrèvement est accordé par la collectivité au titre de la part incitative de la TEOM, le montant du dégrèvement est à la charge de la collectivité et fait l'objet d'un prélèvement sur ses versements mensuels de fiscalité.



Synthèse du rôle respectif des collectivités et des services de la DGFIP



ANNEXE

POUR FACILITER LA MISE EN OEUVRE DE LA TAXE D'ENLEVEMENT DES ORDURES MENAGERES PART INCITATIVE

SUGGESTIONS CONCERNANT LES ACTIONS A CONDUIRE AU PREALABLE

1- L'ETUDE DE FAISABILITE

La réalisation par la collectivité d'une étude préalable pour tester la faisabilité de la mise en place de la part incitative de la TEOM est indispensable.

Cette étude doit permettre de mieux cerner les étapes à mettre en oeuvre pour la réalisation concrète de ce dispositif de taxation. L'étude permet ainsi de s'assurer de la faisabilité financière, technique, organisationnelle et politique de l'institution de la part incitative de la TEOM.

Au niveau de la prévision financière, la collectivité devra s'assurer de la soutenabilité des investissements nécessaires à la mise en place de cette part incitative, notamment pour les équipements nécessaires à la mesure des quantités de déchets produits par chaque ménage. L'évaluation des coûts liés aux futurs investissements devra être incluse dans les éléments de calcul du tarif.

Au niveau technique, il revient à la collectivité de déterminer le système de mesure de la quantité des déchets le plus adapté au territoire concerné. Ce choix peut être fait sur la base d'une comparaison des différents systèmes de mesure des quantités de déchets, en prenant en compte les spécificités du territoire.

La prévision organisationnelle doit permettre à la collectivité d'aménager les nouvelles modalités pratiques nécessaires à la part incitative. Ainsi, le service public d'élimination des déchets doit être réorganisé si besoin. Les services administratifs sont aussi concernés, notamment sur la possibilité de recrutement en vue de la mise en place du suivi des quantités collectées et de l'instruction du contentieux.

Enfin, l'institution de la part incitative demeure avant tout un choix nécessitant, le cas échéant, une action de communication spécifique à l'attention des redevables de la taxe.

2- LA MISE EN PLACE D'UN SYSTEME DE GESTION DES FICHIERS « USAGERS » AU SEIN DE LA COLLECTIVITE

Afin d'obtenir les informations relatives à l'assiette de la part incitative de la TEOM, la collectivité doit mettre en place un fichier « usagers ». Ce dernier recense tous les contribuables par local ainsi que la quantité individuelle de déchets produits par local.

Ce fichier doit être mis à jour régulièrement afin d'intégrer les départs et les nouvelles arrivées dans la collectivité.

Dans le cadre de la protection des données individuelles, la CNIL a précisé l'obligation pour les collectivités de déclarer auprès d'elle le fichier « usagers ».

3- L'ACTION DE COMMUNICATION DE LA COLLECTIVITE ENVERS LES CONTRIBUABLES

Une action de communication auprès des contribuables, en d'autres termes les propriétaires des locaux, est fortement recommandée pour faciliter l'application dans les meilleures conditions de la part incitative de la TEOM. De façon plus générale, une action de communication est préconisée envers tous les producteurs de déchets.

La collectivité peut expliquer à travers des brochures, des plaquettes mais aussi des réunions publiques d'information, les principes et les modalités de la nouvelle tarification incitative.

Le système de mesure utilisé pourra être communiqué aux habitants, ainsi que les conséquences de la part incitative dans la tarification du service d'enlèvement des déchets. A cette occasion, un compte-rendu des résultats de l'expérimentation de la zone test peut être remis aux usagers.

Circulaire n° 249 du 10/11/00 relative à la gestion de l'élimination des déchets des ménages

DOCUMENT 2

- Type : Circulaire
- Date de signature : 10/11/2000

(Rép. mens. min. Int n°12, décembre 2000)

Le ministre de l'Intérieur à

Mesdames et Messieurs les Préfets (Métropole et DOM)

La présente circulaire a pour objet de vous commenter les dispositions qui s'appliquent pour l'organisation et le financement du service public d'élimination des déchets des ménages en signalant les nombreuses modifications législatives et les précisions de jurisprudence intervenues récemment.

Elle comporte :

d'une part trois fascicules qui explicitent :

1°) ce qu'est le service public d'élimination des déchets des ménages (fascicule I) ;

2°) comment l'organisation traditionnelle de ce service a été profondément remise en cause par le développement de l'intercommunalité (fascicule 2) ;

3°) les financements possibles et les structures qui peuvent les mettre en place (fascicule 3).

d'autre part, trois fiches techniques qui présentent les caractéristiques, les modalités d'institution et de fonctionnement de la taxe d'enlèvement des ordures ménagères TEOM ([fiche 1](#)), de la redevance d'enlèvement des ordures ménagères REOM ([fiche 3](#)).

L'organisation et le financement du service public d'élimination des déchets sont régis à la fois par le Code général des collectivités territoriales (CGCT) pour l'organisation et le financement au moyen de la redevance générale et le Code général des impôts (CGI) pour le financement par la taxe.

Trois lois récentes sont venues apporter des précisions non seulement dans la définition des périmètres d'organisation du service et de la répartition des compétences entre communes et établissements publics de coopération intercommunale (EPCI), mais aussi dans les conditions de financement de ce service.

Le service public d'élimination des déchets des ménages est prévu par l'article L. 2224-13 du CGCT et a fait l'objet de modifications substantielles dans la loi n° 99-586 du 12 juillet 1999 relative au renforcement et à la simplification de la coopération intercommunale.

Ce service s'organisant de plus en plus au niveau intercommunal, cette même loi a précisé les conditions dans lesquelles les EPCI et les syndicats mixtes pouvaient en assurer la gestion, quelles compétences chaque catégorie d'EPCI devait ou pouvait assurer en la matière et dans quelle mesure l'organisation de ce service pouvait être partagée entre communes, EPCI et syndicats mixtes (article 71).

Par ailleurs, une série de dispositions récentes a apporté des modifications au financement de la gestion de l'élimination des déchets produits par les ménages :

- les articles 83, 84 et 85 de la loi n° 99-586 du 12 juillet 1999 relative au renforcement et à la simplification de la coopération intercommunale ;
- l'article 16 de la loi n° 99-1126 du 28 décembre 1999 modifiant le CGCT et relative à la prise en compte du recensement général de population de 1999 pour la répartition des dotations de l'État aux collectivités locales a modifié la date d'institution de la TEOM et a prévu des dispositions transitoires pour l'application des articles 83, 84 et 85 de la loi précitée ;
- enfin, l'article 33 de la loi de finances rectificative pour 2000 n° 2000-656 du 13 juillet 2000 a modifié les conditions de perception de la taxe ou de la redevance pour les EPCI à fiscalité propre et allongé la période d'application des dispositions transitoires.

Pour toutes les dispositions qui concernent la REOM, cette circulaire abroge la circulaire n° 75-71 du 5 février 1975.

Pour toutes difficultés dans l'application de la présente circulaire, il vous est possible de saisir la Direction générale des Collectivités locales :

Cabinet : Dominique Oudot-Saint-Géry - 01 49 27 34 21

Sous-Direction des Finances locales et de l'Action économique :

bureau FL1 : Jérôme Commeinhes (TEOM) - 01 49 27 31 54

bureau FL2 : Olivier Benoist (DGF des EPCI à fiscalité propre) - 01 49 27 39 65

Sous-direction des Compétences et des Institutions locales :

bureau CIL2 : Jocelyne Villeneuve (périmètres et intercommunalité) : 01 40 07 23 29

bureau CIL3 : Gérard Saint-George (organisation du service et REOM) : 01 40 07 29 21

Fiche 1 : La taxe d'enlèvement des ordures ménagères (TEOM)

Généralités

Créée en 1926, elle a été instaurée afin de pourvoir aux dépenses des services d'enlèvement des ordures ménagères mais sans rapport direct avec le service rendu. Si des taux plafonds ont déjà existé, le principe actuel est la liberté des communes ou des groupements pour voter leur produit et donc leur taux. Elle a donc le caractère d'une imposition et non celui d'une redevance pour service rendu.

Cette taxe est :

- fiscale, additionnelle à la taxe foncière sur les propriétés bâties et suit le sort de cette dernière ; la non-production de déchets par la propriété imposée est sans incidence sur le paiement de la taxe ; elle ne peut être réclamée aux habitants d'un quartier non desservi par le service de collecte ;

- facultative, puisque son institution, codifiée à l'article 1520 du Code général des impôts, est laissée à l'initiative des conseils municipaux ou du conseil de l'EPCI compétent ;

- obligatoire pour le contribuable, puisque le fait de ne pas utiliser le service ne le dispense pas de la taxe, mais le propriétaire qui loue son immeuble peut en demander le remboursement à l'occupant.

Institution

a - Collectivités concernées

Peuvent désormais instituer la TEOM :

- les communes qui assurent au moins la collecte des déchets des ménages alors qu'elles ont retransféré le reste de la compétence d'élimination à un EPCI à fiscalité propre (article 1520 du CGI-article 84 de la loi) ;

- les syndicats de communes et les syndicats mixtes dès lors qu'ils bénéficient de la compétence prévue à l'article L. 2224-13 du CGCT (soit la compétence élimination des déchets des ménages) et qu'ils assurent au moins la collecte des déchets des ménages (articles 1609 quater du CGI-article 84 de la loi) ;

- les districts jusqu'au 1er janvier 2002, dès lors qu'ils bénéficient de la compétence prévue à l'article L. 2224-13 du CGCT (soit la compétence élimination des déchets des ménages) et qu'ils assurent au moins la collecte des déchets des ménages (articles 1609 quinquies II du CGI-article 84 de la loi) ;

- les communautés urbaines qui assure au moins la collecte des déchets des ménages (articles 1609 quinquies II du CGI qui renvoie à l'article 1520 du même code-article 84 de la loi) ;

- les communautés de communes dès lors qu'elles bénéficient de la compétence prévue à l'article L. 2224-13 du CGCT (soit la compétence élimination des déchets des ménages) et qu'elles assurent au moins la collecte des déchets des ménages (articles 1609 quinquies C - 13ème, 4ème et 5ème alinéas du CGI-article 83 de la loi) ;

- les communautés ou syndicats d'agglomération nouvelle dès lors qu'ils bénéficient de la compétence prévue à l'article L. 2224-13 du CGCT (soit la compétence élimination des déchets des ménages) et qu'ils assurent au moins la collecte des déchets des ménages (articles 1609 nonies B - VI du CGI-article 84 de la loi) ;

- les communautés d'agglomération dès lors qu'elles bénéficient de la compétence prévue à l'article L. 2224-13 du CGCT (soit la compétence élimination des déchets des ménages) et qu'elles assurent au moins la collecte des déchets des ménages (articles 1609 nonies D du CGI-article 84 de la loi) ;

b- Dispositions diverses

Les EPCI compétents en matière d'élimination ne peuvent plus renoncer au profit des communes à percevoir directement la TEOM ou REOM comme le prévoyait l'article 1609 nonies A du CGI et laisser ce soin ainsi que le choix de la ressource (taxe ou redevance) à leur communes-membres qui ne sont plus compétentes en la matière.

c - Régime transitoire

Toutefois, en vertu de l'article 16 de la loi n° 99-1126 du 28 décembre 1999 (dite loi " recensement "), les délibérations des communes et de leurs groupements antérieures à la promulgation de la loi précitée instituant la TEOM dans les conditions antérieurement en vigueur peuvent à titre exceptionnel et transitoire rester applicables pour les impositions afférentes à 2000, 2001 et à 2002 depuis le vote de l'article 33 de la loi de

finances rectificative no 2000-656 du 13 juillet 2000.

Depuis le vote de l'article 33 de la loi précitée les communes ou les EPCI devront s'être mis en conformité avec la loi au 15 octobre 2002, pour pouvoir continuer à percevoir la TEOM au 1er janvier 2003.

d - Possibilités de reversement

D'une manière générale : les communes qui perçoivent la TEOM et ont transféré le traitement à un EPCI à fiscalité propre peuvent lui reverser par convention, c'est-à-dire par délibérations concordantes, une partie du produit de la taxe.

Durant la période transitoire : les communes ou EPCI qui perçoivent la TEOM, sans assurer au moins la collecte (c'est-à-dire la nouvelle condition imposée par la loi) doivent procéder à un reversement de la taxe au profit soit de la commune, soit de l'EPCI qui assure totalement ou partiellement le service.

Date limite de délibération - Jusqu'à la loi n° 99-1126 du 28 décembre 1999 modifiant le CGCT et relative à la prise en compte du recensement 1999 pour la répartition des dotations de l'État aux collectivités, les délibérations d'institution de la TEOM devaient être prises avant le 1er juillet d'une année pour être applicables au 1er janvier de l'année suivante.

Exceptionnellement les communautés de communes, lorsqu'elles se substituent à périmètre identique à un SIVOM, peuvent l'instituer jusqu'au 31 mars de la première année d'application.

Depuis la loi n° 99-1126 précitée la date limite d'institution de la TEOM a été repoussée du 1er juillet au 15 octobre.

Champ d'application et personnes imposables

Son champ d'application est régi par l'article 1521 du CGI.

Sont donc imposables toutes les propriétés imposables à la taxe foncière sur les propriétés bâties situées dans les zones de collecte des ordures ménagères, même celles qui bénéficient d'exonérations temporaires relatives à cette taxe, ainsi que les logements des fonctionnaires ou employés civils et militaires, situés dans des bâtiments exonérés de manière permanente de taxe foncière sur les propriétés bâties.

La taxe est imposée au nom des propriétaires ou usufruitiers ; mais elle peut être répercutée par les propriétaires sur les locataires.

Exonérations

Sont exonérées :

- de plein droit :

- les propriétés exonérées de façon permanente au titre de la taxe foncière sur les propriétés bâties, telles que les bâtiments publics affectés à un service public ou d'intérêt général et non productifs de revenus

- les usines et tous les terrains et locaux situés dans leur enceinte,

- les locaux situés dans la partie de la commune ou de l'EPCI où ne fonctionne pas le service d'enlèvement

d'ordures ménagères : pour apprécier cette condition, il faut considérer la distance entre le point de passage de la benne qui ramasse les ordures et l'entrée de la propriété ; sur ce point la jurisprudence a progressivement précisé les cas où ne s'applique pas cette exonération et ceux où elle s'applique.

Ainsi à titre d'exemple, est passible de la taxe un immeuble situé à proximité immédiate d'une voie sur laquelle donne une de ses sorties et où fonctionne un service de nettoyage (CE 20 décembre 1940, Ville de Carmaux c/SA des Mines de Carmaux, Tarn ; RO, 20ème volume, page 62).

Est également passible de la TEOM un immeuble situé dans une impasse où ne pénètrent pas les véhicules du service de nettoyage, mais distant :

- de 70 mètres seulement d'une voie desservie par ce service et à laquelle il est relié par un passage en pente mais aisément praticable (CE 7 janvier 1963, n° 55-431, Alexandre, Alpes-Maritimes, 7ème s-s ; RO, page 253 ; BO 1963 II-2244) ;

- de 200 mètres environ du point de passage le plus proche desdits véhicules (CE 24 mai 1963, no 59-268, Dufour, Charente-Maritime, 9ème s-s ; RO page 354 ; BO 1963 II-2404).

Il en est de même pour un immeuble qui est situé dans un chemin interdit à la circulation, où les véhicules du service d'enlèvement des ordures ménagères ne peuvent pas pénétrer, mais qui n'est distant que de 45 mètres environ d'une rue où le service d'enlèvement fonctionne régulièrement (CE 9 juin 1971, n° 80-986, 7ème et 8ème s-s ; Caillat, Val-de-Marne).

De même est passible de la taxe un immeuble situé sur un chemin dans lequel ne pénètre pas le service d'enlèvement, dès lors que l'immeuble en cause n'est distant que de 150 mètres environ d'une rue où fonctionne le service et à laquelle est relié le chemin, en dépit d'une déclivité notable sur une portion du trajet.

D'autre part, le fait que la périodicité du passage des bennes dans la rue précitée serait telle que l'intéressé, qui utilise sa propriété comme résidence secondaire durant les fins de semaines, se trouverait dans l'impossibilité de déposer ses ordures peu de temps avant l'enlèvement et, par suite, de bénéficier effectivement du service, n'est pas de nature à justifier son exemption de la taxe. (CE 29 novembre 1978, n° 11891, 7ème et 9ème s-s; Vie, Yvelines).

Les circonstances que le propriétaire n'utiliserait pas en fait ledit service et que la desserte de sa propriété aurait été incidemment omise lors des tournées de ramassage ne sont pas de nature à justifier son exemption de la taxe (CE 3 novembre 1976, n° 2486, 8ème et 9ème s-s).

En revanche, un propriétaire n'est pas passible de la taxe pour un immeuble éloigné de plus de 500 mètres de la plus proche des rues où circulent les voitures municipales d'enlèvement des ordures ménagères, car cet immeuble doit être regardé comme situé dans une partie de la commune où ne fonctionne pas le service d'enlèvement (CE 28 mars 1934, Raiten, Bouches-du-Rhône, RO 6195).

De même, un immeuble situé en bordure d'une voie où fonctionne le service d'enlèvement des ordures ménagères doit être considéré néanmoins, comme non passible de la taxe dès lors que l'on ne peut accéder de l'immeuble à ladite voie que par une allée de près de sept cents mètres ou par un sentier très difficilement praticable en raison de sa déclivité (CE 10 janvier 1938, de Samatan, Bouches-du-Rhône, RO 18ème volume, page 15). Au cas particulier, il existait une dénivellation de cinquante mètres entre l'immeuble et la voie où fonctionnait le service de nettoyage.

Ainsi le point de savoir si un immeuble donné est considéré comme situé ou non dans le périmètre où se trouve

effectivement assuré le service de collecte est une question de fait qui ne peut être appréciée qu'après examen des circonstances propres à chaque cas.

- de manière facultative : sur délibération de l'organe délibérant de la commune ou de l'EPCI compétent,

à les locaux à usage commercial ou industriel : les conseils des communes ou des EPCI déterminent annuellement les cas où ces locaux sont exonérés et en affichent la liste à la porte de la mairie.

à les immeubles munis d'un appareil d'incinération d'ordures : les conseils des communes ou des EPCI ont la faculté d'accorder une exonération totale ou partielle en faveur de tels immeubles. Cette exonération n'est accordée que pour une année et doit donc être renouvelée tous les ans ; elle ne s'applique qu'aux locaux qui en ont fait la demande avant le 1er janvier de l'année ; les immeubles munis de compacteurs d'ordures ne peuvent bénéficier de ces mesures d'allègement de la TEOM. Les immeubles qui bénéficient de cette exonération sont inscrits sur une liste établie et communiquée par les services fiscaux à la demande du contribuable ; cette liste est affichée en mairie.

Base de l'imposition

La taxe est établie d'après le revenu net servant de base à la taxe foncière sur les propriétés bâties, soit 50 % de la valeur locative. Elle est établie d'après la situation existant au 1er janvier de l'année de l'imposition.

Taux de l'imposition : possibilité de définir des zones de perception de la TEOM

Le taux de la taxe d'enlèvement des ordures ménagères résulte du produit voté par la collectivité bénéficiaire.

Le produit attendu doit être voté avant le 31 mars de chaque année et transmis aux services fiscaux.

Rien ne s'oppose à ce que sur le territoire d'une commune ou d'un EPCI compétent des taux différents soient fixés en vue de proportionner la taxe à l'importance du service rendu dans les parties du territoire communal ou intercommunal où la collecte des déchets ménagers est plus ou moins fréquente, plus ou moins sélective, etc. (cf. jurisprudence CE 28 février 1934 - Chieze Côte-d'Or 6 RO 6100).

La définition de ces zones doit être prise par délibération de l'organe délibérant dans les mêmes conditions que l'institution de la taxe, soit désormais avant le 15 octobre d'une année pour être applicable au 1er janvier de l'année suivante.

Le conseil attribue à chaque zone une part du produit attendu avant le 31 mars de chaque année ; à partir de ces montants ce sont les services fiscaux qui déterminent les taux applicables à chaque zone.

L'administration prévoit donc que, dans une même commune ou un même EPCI, il peut être fixé plusieurs zones de collecte, comportant des taux différents de la taxe pour tenir compte de la qualité du service rendu. Il est précisé que lorsque la TEOM est perçue au profit d'un EPCI à des taux différents selon les zones de ramassage, il pourra être admis, par dérogation à la règle de l'unicité des taux dans les zones où le ramassage s'effectue dans les mêmes conditions, que chaque commune constitue une zone distincte justifiant d'un taux spécifique.

Ces modalités d'application apportent une solution aux EPCI qui doivent reprendre la perception de la TEOM à la place de chacune des communes membres se trouvant dans une situation très disparate au regard du service et de son financement. En effet, celles-ci pouvaient dans la situation antérieure assurer des niveaux de services très variables, financés de manière diverse (TEOM, REOM ou budget général).

Recouvrement

La taxe d'enlèvement des ordures ménagères est une taxe assimilée aux contributions directes ; son assiette est donc définie par l'administration des impôts et le comptable du Trésor public procède à sa liquidation.

Son produit est assuré aux collectivités, mais l'État prélève en contrepartie, comme sur les autres impôts directs locaux, des frais d'assiette et de recouvrement, de dégrèvement et de non-valeurs (soit 8 % du produit).

Contentieux

Le contentieux de la TEOM relève, comme en matière de contributions directes, des juridictions administratives.

Comptabilisation

La constitution d'un budget annexe n'est pas obligatoire, puisqu'il n'y a pas d'obligation d'équilibrer le coût du service rendu et que l'instauration de la TEOM confère au service un caractère administratif. La TEOM "n'a pas le caractère d'un prélèvement opéré sur les contribuables en vue de pourvoir à l'ensemble des dépenses budgétaires, mais constitue un remboursement des dépenses exigé par la commune de ses administrés pour le service qu'elle leur rend " (CE 28 février 1934 - Chieze Côte-d'Or - RO 61009). Mais aucun contrôle de légalité ne peut porter sur le lien existant entre le montant du produit attendu de la TEOM et le coût réel du service d'élimination des déchets des ménages.

Cette taxe est une recette du budget général, comptabilisée selon la nomenclature M 14 au compte 7331.

Toutefois, afin de suivre les ressources et les dépenses en la matière, il est possible d'individualiser les opérations, aussi bien en fonctionnement qu'en investissement, en annexe au budget, dans la présentation croisée nature-fonction, dans la fonction 6 - développement urbain - rubrique 622 " collecte et traitement des ordures ménagères " de la nomenclature comptable M14.

Cette annexe au budget est obligatoire pour les communes de plus de 3 500 habitants ou EPCI comprenant au moins une commune de 3500 habitants ou plus.

Les communes de plus de 10 000 habitants ont la possibilité de voter le budget par fonction ; dans ce cas, les dépenses et les recettes relatives à la collecte et au traitement doivent être individualisées directement dans le budget :

- * pour le fonctionnement à l'article 928-12, "collecte et traitement des ordures ménagères ",
- * pour l'investissement à l'article 908-12, "collecte et traitement des ordures ménagères ".

Les reversements de produits de fiscalité ou de redevance prévus par la loi laissent un doute sur la qualification du service qui se trouve financé de cette manière et donc sur son mode de comptabilisation. Des précisions sur ce point vous seront données par une circulaire ultérieure.

Fiche 2 : La redevance spéciale

Généralités

La redevance spéciale est obligatoire depuis l'adoption de la loi du 13 juillet 1992 sur l'élimination des déchets

et les installations classées modifiant les dispositions de l'article L. 2333-78 du CGCT à compter du 1er janvier 1993.

Elle ne peut se cumuler à la redevance générale.

Son institution est destinée à résoudre le problème de l'élimination des déchets assimilés à des ordures ménagères, mais produits par le commerce, l'artisanat ou d'autres activités tertiaires. Il s'agit des déchets d'origine tertiaire ou artisanale qui, eu égard à leurs caractéristiques et aux quantités produites, peuvent être éliminés sans sujétions techniques particulières et sans risque pour les personnes et pour l'environnement. Le financement de cette élimination est en effet difficile lorsque les collectivités responsables du service d'élimination des ordures ménagères n'ont pas institué la redevance générale.

Redevables

Le paiement de la redevance spéciale est demandé à toute personne physique ou morale (en dehors des ménages) indépendamment de sa situation au regard de la taxe d'enlèvement des ordures ménagères, dès lors qu'elle bénéficie de la collecte des déchets assimilés (une telle redevance ne peut être instituée pour la seule utilisation d'une installation de traitement par des usagers qui y apportent eux-mêmes leurs déchets).

Peuvent donc aussi être concernés par cette redevance spéciale :

- les locaux exonérés de plein droit du paiement de la taxe d'enlèvement des ordures ménagères, en application de l'article 1521-II du CGI : usines, locaux sans caractère industriel et commercial loués par l'État, les départements, les régions et les établissements publics, affectés à un service public ;
- les locaux à usage industriel ou commercial que les conseils municipaux ou des EPCI ont la faculté d'exonérer au titre de l'article 1521-III-1.
- les autres locaux normalement assujettis à la TEOM, à l'exception de ceux occupés par les ménages et pour lesquels les collectivités disposent désormais du droit par délibération motivée, de les exonérer de la TEOM en tant qu'assujettis à la redevance spéciale.

Tarification

Afin de lui assurer son caractère de redevance pour service rendu, la collectivité doit élaborer des formules tarifaires qui tiennent compte des quantités de déchets enlevées par le service, selon le mode de présentation et le type de collecte mis en œuvre.

Le montant de cette redevance ne peut être calculé par rapport au besoin de financement résiduel du service compte tenu du produit de la TEOM (cf. CE 19 juin 1991, n° 93 889, 8° et 7° s-s, commune de Piriac-sur-Mer).

Des abonnements qui prennent en compte le volume des récipient de collecte nécessaires peuvent être proposés ; des tarifs dégressifs peuvent être prévus pour les quantités substantielles de déchets et la remise de déchets compactés ou triés.

La loi prévoit également une possibilité de forfaits pour l'élimination de petites quantités.

Contentieux

La redevance spéciale est un complément de financement d'un service public administratif, largement financé

par la TEOM ou la fiscalité générale et son contentieux relève de ce fait des juridictions administratives au même titre que le contentieux de la redevance sur les terrains de camping (cf. CE 28 juin 1996, n° 141561, 8° et 9° s-s, SARL d'exploitation des établissements Bailly et CAA Nancy 9 juillet 1992, n° 90-279, 1° ch. Ets Bailly et CE 19 juin 1991, n° 1102, conclusions Arrighi de Casanova LPA 115/91)...

Comptabilisation

Les ressources de la redevance spéciale viennent compléter les recettes du service public administratif financé par le budget général ou la TEOM; à ce titre, elles constituent une recette de budget général et sont comptabilisées en M14 au compte 70612.

Redevance spéciale et redevance sur terrains de camping

La loi n° 92-646 du 13 juillet 1992, en modifiant l'article L. 2333-78 du CGCT et en rendant obligatoire la redevance spéciale, a modifié ses rapports avec la redevance sur les terrains de camping.

Auparavant, cette dernière redevance pouvait être créée en l'absence de redevance spéciale pour répondre aux besoins particuliers des campings.

Désormais, la loi prévoit la substitution de la redevance spéciale à la redevance sur les campings, prévue à l'article L. 2333-77 du CGCT.

Ainsi les campings sont soumis obligatoirement à une redevance dont la tarification peut :

- * soit être calculée en fonction du nombre de places disponibles et du service rendu,
- * soit suivre les modalités appliquées aux autres assujettis à la redevance spéciale en fonction du service rendu.

Fiche 3 : La redevance d'enlèvement des ordures ménagères

Généralités

Elle est calculée en fonction de l'importance du service rendu pour l'enlèvement non seulement des ordures ménagères mais aussi de tous les déchets assimilés dont la collectivité assure la collecte sans sujétion technique particulière.

Cette redevance doit permettre de couvrir l'ensemble des charges d'investissement et de fonctionnement du service de collecte, qui est alors géré comme un service industriel et commercial c'est-à-dire avec un budget équilibré.

Contrairement à ce qui prévaut pour la taxe, il est possible de demander et d'obtenir une décharge de paiement de la redevance, en faisant valoir qu'il n'y a pas eu recours au service.

N'ayant aucun caractère fiscal, cette redevance est recouvrée, soit directement par la commune ou l'EPCI compétent, soit par le concessionnaire.

Institution

a - Collectivités concernées

Les communes, leurs EPCI et les syndicats mixtes qui bénéficient de la compétence prévue à l'article L. 2224-13 du CGCT (soit la compétence élimination des déchets des ménages) peuvent instituer une redevance d'enlèvement des ordures ménagères (REOM), calculée en fonction du service rendu dès lors qu'ils assurent au moins la collecte des déchets des ménages.

b - Dispositions diverses

Les EPCI compétents en matière d'élimination ne peuvent plus renoncer au profit des communes à percevoir directement la TEOM et la REOM comme le prévoyait le quatrième alinéa de l'article L. 2333-76 du CGCT et laisser ce soin ainsi que le choix de la ressource (TEOM ou REOM) à leurs communes membres qui ne sont plus compétentes en la matière.

c - Régime transitoire

Toutefois, en vertu de l'article 16 de la loi no 99-1126 du 28 décembre 1999, les délibérations des communes et de leurs groupements antérieures à la promulgation de la loi précitée instituant la REOM dans les conditions antérieurement en vigueur restent applicables pour les redevances établies en 2000, 2001 et 2002 (cf. article 33 de la loi de finances rectificative du 13 juillet 2000).

À l'origine au 15 octobre 2001 et depuis le vote de l'article 33 précité, au 15 octobre 2002, les communes ou les EPCI devront s'être mis en conformité avec la loi pour pouvoir continuer à percevoir la REOM au 1er janvier 2003.

d - Possibilités de reversement

D'une manière générale : lorsque les communes assurent au moins la collecte et ont retransféré le reste de la compétence élimination à un EPCI à fiscalité propre, elles peuvent, par délibération concordantes avec ce dernier, établir à son profit un reversement partiel du produit de la redevance perçue.

Durant la période transitoire : les communes ou EPCI qui perçoivent la REOM, sans assurer au moins la collecte (c'est-à-dire la nouvelle condition imposée par la loi), doivent procéder à un reversement de la redevance au profit soit de la commune, soit de l'EPCI qui assure totalement ou partiellement le service.

Date limite de délibération

La REOM peut être instituée à n'importe quel moment par l'assemblée délibérante de la collectivité ou de l'EPCI, qui en fixe l'assiette, le tarif ainsi que les modalités de facturation et de recouvrement.

Il ne peut être perçu qu'une redevance unique recouvrant l'ensemble du service, même si les opérations de collecte et de traitement sont effectuées par des organismes différents.

Elle ne peut être rétroactive et ne peut donc être perçue auprès de l'utilisateur qu'à partir de la date de son institution.

Le produit inclus dans le budget ne peut alors correspondre qu'à la période de perception et non à une année entière. La meilleure solution pour bénéficier d'un produit de redevance sur une année complète est de l'instituer au plus tard le 31 décembre d'une année pour perception au 1er janvier de l'année suivante.

Son institution entraîne la suppression de la taxe et de toutes les autres redevances.

* au 1er janvier de l'année en cours, si la délibération d'institution de la redevance intervient avant le 1er mars de l'année (il existe donc une absence de ressource entre le 1er janvier de l'année et la date d'institution de la redevance) ;

* au 1er janvier de l'année suivante si la délibération d'institution de la redevance générale est prise entre le 1er mars et le 31 décembre.

En effet, il ne peut être perçu pour le même service à la fois une taxe et une redevance générale.

Redevables

Les redevables sont les usagers effectifs du service en proportion de l'importance du service qui leur est rendu.

La jurisprudence judiciaire (Cass. com. 4 juin 1991, Blot/trésorier principal de Chinon) a déduit de l'adéquation du montant de la redevance à l'importance du service rendu que celle-ci n'est pas due par les personnes qui n'utilisent pas le service.

Cependant, un habitant qui se borne, pour refuser le paiement de la redevance, à soutenir que son foyer ne concourt d'aucune façon à la production d'ordures ménagères, sans apporter les preuves de cette allégation, n'est pas fondé à demander la décharge du paiement de la redevance (CE, 5 décembre 1990, Syndicat intercommunal pour l'enlèvement des ordures ménagères de Bischwiller et environs c/Denys).

L'éloignement d'un usager par rapport à la zone desservie par la collecte n'est pas un motif de dégrèvement. Une exemption motivée par l'âge ou les charges de famille de l'usager ne peut être retenue valablement. Le juge compétent a estimé qu'une délibération exonérant de la redevance les personnes âgées de plus de 70 ans ou appartenant à un même foyer, à partir de la 7ème personne, méconnaît le principe de proportionnalité applicable aux redevances pour services rendus (CE, n° 160 932, 27 février 1998, commune de Sassenay c/M. Loup).

En ce qui concerne les résidences secondaires, il est admis qu'une commune puisse appliquer un tarif indépendant du temps d'occupation et du nombre d'habitants (CE, 26 mars 1997 -Mme Berque). Un arrêt du Conseil d'État (CE, 23 novembre 1992, Brousier) confirme la légalité du tarif établi au même niveau pour les résidents secondaires et les résidents permanents. Il rappelle qu'un " syndicat ne méconnaît ni la règle de proportionnalité au service rendu ni le principe d'égalité entre les usagers en fixant le tarif de la REOM au même niveau pour les résidences secondaires que pour les foyers de résidents permanents dès lors que l'utilisation saisonnière des résidences secondaires et leur dispersion entraînent des charges fixes ". Cette possibilité d'introduire une partie fixe mérite d'être prise en considération dans le calcul de la redevance (cf. tarification).

En revanche, il est considéré comme illégal de retenir comme critères de calcul le montant des impôts locaux acquittés par les contribuables de la commune (CE, 8 juillet 1991 -commune de l'Écaille) et la consommation d'eau, laquelle n'est pas directement liée à la production des déchets (CE, 6 mai 1985 -commune de Pointe-à-Pitre).

Une redevance pour service rendu ne peut être mise à la charge que des usagers effectifs du service, la redevance d'enlèvement des ordures ménagères doit être payée par les occupants d'une habitation, qu'ils soient propriétaire ou locataires. En d'autres termes un propriétaire n'a pas à payer une redevance pour un logement qu'il n'occupe pas.

Rien n'interdit cependant qu'une résidence en copropriété ou une résidence à habitat vertical ne soit considérée, pour des raisons pratiques, comme un usager unique, pour l'ensemble des déchets qu'elle produit. Dans cette

hypothèse, le gestionnaire (le syndic ou la société immobilière bailleuse) s'acquitte de cette redevance qu'il répartit ensuite entre les résidents.

Tarification

La fixation du tarif doit faire l'objet d'une délibération qui ne peut avoir d'effet que pour l'avenir.

Le système de calcul doit répondre à trois principes :

- la simplicité :

Les paramètres doivent être facilement identifiables et autant que possible peu variables dans le temps afin de réduire les coûts de contrôle et de limiter les risques de contentieux.

- l'efficacité :

Il s'agit de maximiser le couple avantages/inconvénients, dans le choix de la tarification ; à cet égard, la tarification sous forme d'abonnement à la poubelle permet à la fois une unicité de système applicable aux ménages et aux autres usagers et une incitation à la réduction du volume de déchets produits.

- la continuité :

Toute collectivité cherche à éviter les ruptures de niveau des contributions en maintenant dans le temps les formules de tarification ; cependant ces ruptures ne peuvent être évitées dans le cas du passage de la taxe à la redevance et les modes de calcul choisis pourront chercher à atténuer au maximum ces ressauts. Ce problème existe dans une moindre mesure pour les communes qui finançaient auparavant leur service d'élimination des déchets des ménages sur leur budget général et donc sur la fiscalité, car la charge était répartie sur quatre types de contribuables : les habitants, les propriétaires fonciers bâti et non bâti et les entreprises.

L'assiette et donc la tarification choisie doivent être suffisamment simples pour ne pas trop grever les frais de gestion, mais suffisamment fines pour tenir compte du service effectivement rendu et être acceptées par les habitants.

L'importance du service doit être appréciée au regard de différents éléments pris en compte au travers d'une formule unique de tarification. Au sein de cette formule, l'affectation éventuelle de coefficients, liés par exemple à une activité saisonnière ou à une fréquence des tournées de collecte, peut permettre de moduler le montant de la redevance liée au service et d'établir un tarif adapté à chaque usager :

une partie fixe : la jurisprudence admet qu'elle comprenne les frais de gestion, la location des conteneurs, et, pour partie, le coût de la collecte dès lors que le prix d'une tournée de ramassage se compose d'éléments quasiment incompressibles (salaire du personnel, amortissement du matériel) quel que soit le taux de remplissage de la benne.

une partie proportionnelle au service rendu : elle peut, en l'absence de pesée embarquée, être calculée de différentes manières :

- en fonction d'un certain nombre de critères tels que :

* le nombre de sacs poubelles distribués, dans le cas d'une remise gratuite de sacs destinés au ramassage des déchets ou en fonction du volume des conteneurs individuels distribués ou encore en fonction des conteneurs

collectifs mis en place, avec une correction éventuelle tenant compte de la fréquence des collectes, qui peut varier (de 1 à 6 fois par semaine) non seulement d'une commune à l'autre, mais aussi à l'intérieur d'une même commune,

* la nature des déchets : ordures ménagères, objets volumineux d'origine domestique, déchets assimilés d'origine industrielle ou tertiaire,

* le type d'organisation de la collecte -qui peut aller de la simple mise à disposition de lieux de réception aux différentes formes de collecte, avec des caractéristiques imposées, à la collecte sélective- et donc du coût du transport par les véhicules d'enlèvement en fonction de la longueur du trajet, du volume ou du poids,

* le tri effectué avec valorisation matière et le mode de traitement final choisi : compostage, incinération, mise en décharge... dont le prix est directement en relation avec le tonnage des déchets traités et leur éloignement géographique.

De telles formules pourront constituer un moyen pour harmoniser progressivement le passage d'une redevance communale à une redevance intercommunale ;

- selon un montant par personne multiplié par le nombre de personnes vivant au foyer ; il est possible de dispenser du paiement de la redevance les personnes recensées au foyer mais vivant en dehors comme, par exemple, les élèves ou les étudiants ;

- selon un forfait par foyer : le Conseil d'État a jugé que pouvait être admise une certaine forfaitisation par la fixation d'un montant par foyer, quel que soit le nombre de personnes y résidant (CE n° 169 063 - commune de Trosly-Loire 28 juillet 1999). Cette tarification devrait néanmoins être utilisée avec précaution.

Modalités de gestion

C'est l'organe délibérant qui détermine le mode de gestion du service public industriel et commercial :

* soit il fait intervenir un tiers (gestion déléguée ou indirecte) ; ce dernier non seulement exploitera le service mais percevra aussi la redevance ; dans ce cas, le conseil a le choix de déléguer la gestion du service sous forme de concession, d'affermage ou de régie intéressée.

L'assemblée délibérante arrête les dispositions, qui doivent figurer dans le règlement intérieur de la régie, ou détermine avec le cocontractant les clauses qui doivent être inscrites au cahier des charges.

- la concession ou l'affermage : dans les deux cas, il s'agit d'un mode de gestion pour lequel l'exploitant perçoit la redevance. Dans le premier cas, s'il y a concession de travaux publics, le concessionnaire est propriétaire des immobilisations jusqu'à leur remise à la collectivité ; dans le deuxième cas, le fermier n'a pas la charge des immobilisations, qui sont financées par la collectivité.

- la régie intéressée : cette formule de gestion déléguée à un tiers prévoit une rémunération de ce tiers en fonction du service assuré et doit prévoir de manière explicite dans un contrat la perception par ce tiers de la redevance, sous peine de risquer la gestion de fait.

* soit il choisit la formule de la régie pour gérer directement son service et percevoir la redevance correspondante ; en fonction de la plus ou moins grande autonomie souhaitée, cette régie sera dotée d'une personnalité morale ou de la seule autonomie financière.

Contentieux

Le service, financé par la redevance, est considéré comme un service à caractère industriel et commercial ; il appartient de ce fait à la juridiction judiciaire de connaître des litiges individuels relatifs au paiement des redevances. En revanche, les litiges relatifs à la délibération établissant l'institution et les règles de tarification relèvent de la juridiction administrative.

Comptabilisation - En tant que service public industriel et commercial, exploité en régie, affermé, concédé ou en régie intéressée, le service doit être équilibré en recettes et en dépenses, tant d'investissement que de fonctionnement, conformément aux dispositions de l'article L 2224-1 du CGCT ; ceux-ci doivent figurer au sein d'un budget annexe appliquant la nomenclature M4 et le produit de la redevance doit être imputé au compte 706, qui recense les recettes correspondant à des prestations de service.

A défaut, la nomenclature M14 prévoit de comptabiliser cette recette au compte 706 11.

Il en résulte que la collectivité doit déterminer le montant global de la redevance de telle sorte que le coût total du service soit couvert par son produit, et calculer son montant pour chaque usager en tenant compte du service rendu. Cette obligation ne va pas sans soulever des difficultés.

Les reversements de produits de fiscalité ou de redevance prévus par la loi laissent un doute sur la qualification du service qui se trouve financé de cette manière et donc sur son mode de comptabilisation. Des précisions sur ce point seront adressées dans une circulaire ultérieure.

Mode opératoire pour une demande d'exonération facultative de taxe enlèvement ordures ménagères

(Uniquement pour les bâtiments à usage commercial)

25 septembre 2013

La demande (formulaire)

Votre demande d'exonération pour la taxe d'enlèvement d'ordures ménagères doit être renouvelée **chaque année.**

Votre dossier doit se composer de :

- Formulaire à remplir attestant que l'entreprise demande l'exonération de la TEOM (formulaire ci-après également téléchargeable sur notre site internet www.loireforez.fr rubrique téléchargement)
- Justificatifs à réunir et à joindre à votre demande

Le calendrier (délai à respecter impérativement)

La demande écrite d'exonération de TEOM doit être envoyée avant le 1^{er} septembre de l'année N pour une exonération fiscale effective en année N+1.

Cette mesure étant applicable **pour l'imposition 2015**, les demandes doivent être formulées avant le **30 juin 2014.**

Votre dossier (formulaire et justificatif) doit être envoyé en lettre recommandée à :

Communauté d'agglomération Loire Forez
Service ordures ménagères
17 boulevard de la Préfecture - CS 30211
42605 MONTBRISON

L'instruction par Loire Forez

Loire Forez inscrira ainsi l'entreprise sur une liste nominative pour l'exonération facultative de la TEOM pour l'année N+1.

Le service déchet se chargera de la vérification technique.

Cette liste, une fois validée et complète devra être signée et tamponnée par le Président de la Communauté d'agglomération.

Le conseil communautaire de Loire Forez se réunira avant le 15 octobre (délai de rigueur pour que les exonérations soient applicables au 1^{er} janvier : art. 1639 A bis-II.1 du CGI).

Toutes les demandes incomplètes ou transmises en dehors des délais de rigueur ne seront pas prises en compte.

Formulaire de demande d'exonération facultative année N pour exonération fiscale N+1

1- Désignation du propriétaire (ou exploitant du local)

NOM (en capitales) :

PRENOM :

SIRET :

Dénomination sociale :

Adresse (si différente de celle du local) :
.....
.....

En cas de location du local, NOM, prénom et adresse du propriétaire :
.....
.....

2- Situation du local commercial

Commune :

Adresse du local :

Activité commerciale :

Référence cadastrale du local (identification de la parcelle et de la section) :

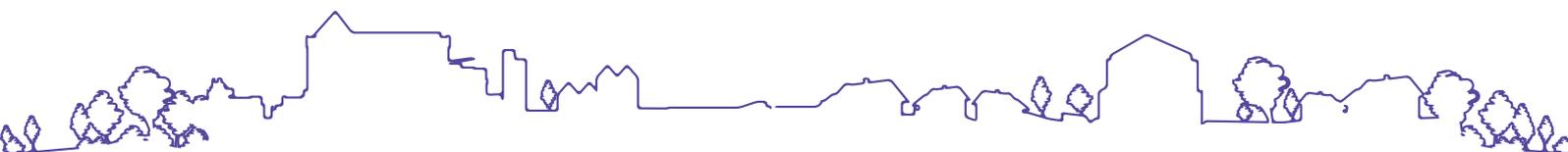
N° de section : _._

N° de plan : _._._._

N° invariant : _._._._._._

Informations figurant sur le relevé de propriété qui peut être fourni sur demande écrite ou par mail par le service du cadastre situé à Montrbrison.

Email : cdif.montbrison@dgfip.finances.gouv.fr



3- Motif de la demande d'exonération de TEOM

(Cochez la case correspondante à votre situation.)

Les locaux à usage commercial (industriel, artisanal) ne génèrent **aucune ordure ménagère** nécessitant l'intervention du service de ramassage collectif. Tous nos déchets sont collectés par un prestataire privé ou déposés dans les déchèteries de Loire Forez (justificatifs à remettre).

* Copie des bons d'enlèvements des déchèteries : oui non

* Attestation de prise en charge de vos déchets par un prestataire privé : oui non

Les locaux ne génèrent aucune ordure ménagère nécessitant l'intervention du service de ramassage collectif en raison d'une cessation d'activité (justificatif à remettre).

* Document justifiant la radiation de l'entreprise au registre du commerce

* Déclaration sur l'honneur certifiant qu'il n'y a aucun repreneur

Les locaux sont assujettis à la redevance spéciale dans la mesure où la production est supérieure à 240 L par semaine (convention avec Loire Forez).

Les déclarations consignées sur la présente déclaration sont certifiées exactes par le soussigné.

A :

Le :

Signature :

Cadre réservé à Loire Forez

Décision concernant la demande d'exonération :

Accordée

Refusée

Motif :

DOCUMENT 4

Distance entre l'habitation et le point de collecte des ordures ménagères pour l'exonération de la TEOM

12^e législature

Question écrite n° 08287 de [M. Bernard Piras](#) (Drôme - SOC)

publiée dans le JO Sénat du 03/07/2003 - page 2126

M. Bernard Piras attire l'attention de M. le ministre de l'intérieur, de la sécurité intérieure et des libertés locales sur l'exonération de la taxe d'enlèvement des ordures ménagères (EOM) des propriétaires de locaux situés dans une partie de la commune où le service d'enlèvement des ordures ménagères n'accède pas. La question qui se pose est relative à l'appréciation de la distance entre l'habitation et le point de collecte, laquelle relève de la compétence du juge de l'impôt. En 1997, une réponse ministérielle, suite à une question écrite, indiquait que cette distance devait être de 700 mètres minimum. Toujours dans le cadre d'une réponse ministérielle de janvier dernier, ladite distance a été évaluée à 200 mètres, laquelle semble correspondre à la règle habituellement retenue par la jurisprudence. Il est préconisé ainsi d'implanter des conteneurs à une distance maximale de 200 mètres de chaque habitation, une telle solution étant totalement inadaptée en milieu rural. Or, de nombreuses collectivités ont mis en place leur circuit de collecte et se sont basées sur la règle des 700 mètres. Si la règle des 200 mètres devait être appliquée, cela remettrait en question la collecte en point de regroupement, tant dans l'organisation que dans l'aménagement des points de regroupement sur des terrains privés, que sur le coût de la collecte. Il lui demande de lui indiquer les règles qui doivent être effectivement appliquées.

Réponse du Ministère de l'intérieur, de la sécurité intérieure et des libertés locales

publiée dans le JO Sénat du 08/01/2004 - page 76

Conformément à l'article 1521 du code général des impôts, la taxe d'enlèvement des ordures ménagères (TEOM) porte sur toute propriété soumise à la taxe foncière sur les propriétés bâties ou temporairement exemptée de cette taxe, à l'exception toutefois des locaux situés dans les parties de la commune où ne fonctionne pas le service d'enlèvement des ordures ménagères. Pour apprécier cette condition, il faut considérer la distance entre le point de passage du véhicule de collecte des déchets et l'entrée de la propriété ainsi que d'autres paramètres tels que les conditions d'accès au point de ramassage. Les décisions rendues par le Conseil d'État tendent à considérer que l'éloignement d'un point de collecte est réputé normal lorsqu'il n'excède pas une distance de 200 mètres (CE 24 mai 1963, n° 59-268, Dufour, Charente-Maritime, 9^e s-s ; RO page 354 ; BO 1963 11-2404). Cela étant, le fait de savoir si un immeuble donné est considéré comme situé ou non dans le périmètre où se trouve effectivement assuré le service de collecte est une question de fait qui ne peut être appréciée qu'après examen des circonstances propres à chaque cas. Ainsi, s'il apparaît que les exonérations de la taxe d'enlèvement des ordures ménagères pour motif d'éloignement doivent en principe être accordées par référence à la distance de 200 mètres retenue par la

jurisprudence du Conseil d'État, les cas particuliers (caractère non praticable de la voie reliant l'entrée de la propriété au point de collecte, existence d'une dénivellation...) peuvent toujours faire l'objet de mesures spécifiques sous le contrôle du juge de l'impôt. La jurisprudence permet ainsi l'adaptation des principes aux circonstances propres à chaque affaire (conclusion du commissaire du Gouvernement, M. Arrighi de Casanova, sous l'arrêt du Conseil d'Etat du 12 mai 1997 n° 115677). Dans ces conditions, la fixation par la loi d'une distance précise au-delà de laquelle les propriétés seraient exonérées de la TEOM deviendrait vraisemblablement une source de contentieux complexe dû à l'effet de seuil et de demandes reconventionnelles. Par ailleurs, dès lors qu'il existe une différence dans l'importance du service rendu, les collectivités territoriales compétentes peuvent définir des zones de perception de la taxe d'enlèvement des ordures ménagères avec des taux de taxe différents, en vertu de l'arrêt du Conseil d'État, Sieur Chièze, du 28 février 1934. Outre la fréquence de ramassage, des critères relatifs notamment à l'éloignement du point de collecte des ordures ménagères pourraient être retenus. Cette piste offrirait ainsi de nouvelles marges de manœuvre aux élus locaux et pourrait être évoquée lors des débats parlementaires portant sur le projet de loi relatif aux responsabilités locales.

DOCUMENT 5

Identification	Accueil	Documentation	Locaux d'entreprise	Diagnostic	Outils	Pression fiscale
----------------	-------	---------	---------------	---------------------	------------	--------	------------------

Extraits de décisions sur les ordures ménagères (TEOM et REOM)

Extrait de Décision n° F 1 (Rejet, incompétence)
Cour administrative d'appel de Bordeaux
1er février 2011

Mots clés : REOM, paiement du service à caractère industriel et commercial relève de la compétence des juridictions de l'ordre judiciaire

« Considérant que le litige soulevé par la SOCIETE D'EXPLOITATIONS SPELEOLOGIQUES (S.E.S.) DE PADIRAC dans la présente instance concerne le montant de la redevance d'enlèvement des ordures ménagères qui lui est réclamée au titre de l'année 2008 par la communauté de communes du Pays de Padirac ; qu'il résulte de ce qui précède que ce litige relatif au paiement de ce service à caractère industriel et commercial relève de la compétence des juridictions de l'ordre judiciaire même si la requérante excipe de l'illégalité de la délibération du conseil de ladite communauté de communes fixant le montant de la redevance ; que c'est dès lors à bon droit, que le président de la 4ème chambre du tribunal administratif de Toulouse a, par l'ordonnance attaquée, sur le fondement des dispositions de l'article R. 222-1 du code de justice administrative, rejeté les conclusions de la SOCIETE D'EXPLOITATIONS SPELEOLOGIQUES (S.E.S.) DE PADIRAC comme portées devant un ordre de juridiction incompétent pour en connaître ; »

Extrait de Décision n° F 2 (Acceptation)
Conseil d'état
31 mai 2010

Mots clés : TEOM, trois zones de perception

« Considérant qu'il ressort des pièces du dossier soumis au juge du fond que, par délibération en date du 10 octobre 2005, le SICTOM de Rambouillet a, en application des dispositions de l'article 1609 quater du code général des impôts et conformément à une précédente délibération en date du 10 janvier 2005, défini trois zones de perception de la taxe d'enlèvement des ordures ménagères en vue de proportionner le montant de la taxe à l'importance du service rendu, appréciée en fonction des conditions de réalisation du service et de son coût ; qu'il a ainsi distingué une zone comprenant trente-six communes et bénéficiant d'une collecte hebdomadaire des ordures ménagères, une zone comprenant cinq communes bénéficiant de deux collectes hebdomadaires et enfin une zone comprenant une commune et bénéficiant de cinq collectes hebdomadaires ; que, pour décharger M. A des cotisations de taxe d'enlèvement des ordures ménagères auxquelles il a été assujéti au titre des années 2005 et 2006, le président de la cinquième chambre du tribunal administratif de Versailles a repris les motifs retenus dans un jugement en date du 22 avril 2008 du même tribunal passé en force de chose jugée et a jugé, après avoir relevé qu'il ne ressortait pas des pièces de son dossier que le SICTOM de Rambouillet avait voté un taux unique de taxe au sein de chacune des trois zones déterminées par lui pour tenir compte de l'importance du service rendu et avoir déduit de son instruction que le syndicat avait calculé le montant de la taxe par commune, que le mode de calcul retenu par le syndicat pour la fixation des taux de la taxe en litige conduisait à l'application d'un taux par commune et non d'un taux par zone de perception de la taxe à raison du service rendu, en méconnaissance des dispositions précitées du code général des impôts ; qu'en statuant ainsi, sans prendre en compte l'application décidée par le syndicat, et dont l'administration se prévalait en défense, du dispositif de lissage de l'évolution des taux sur une période de dix ans prévu par les dispositions du sixième alinéa de l'article 1609 quater du code général des impôts, alors que ces dispositions permettent de retenir, pendant l'application de ce dispositif et notamment en 2005 et 2006 qui n'en constituent que les deux premières années de mise en oeuvre, des taux fixés au niveau de chaque commune de la zone de perception concernée, afin de limiter les hausses de cotisations liées à l'harmonisation du mode de financement du service, le président de la cinquième chambre du tribunal administratif a méconnu ces dispositions et commis une erreur de droit ; que, par suite, le MINISTRE DU BUDGET, DES COMPTES PUBLICS ET DE LA FONCTION PUBLIQUE est fondé, pour ce motif, à demander l'annulation de l'ordonnance attaquée ; »

[haut de page](#)

Extrait de Décision n° F 3 (Rejet)
Conseil d'état
7 mai 2010

Mots clés : TEOM, délai de réclamation, article R 196-2 du LPF

« Considérant que l'article R. 196-2 du livre des procédures fiscales dispose que : Pour être recevables, les réclamations relatives aux impôts directs locaux et aux taxes annexes doivent être présentées à l'administration des impôts au plus tard le 31 décembre de l'année suivant, selon le cas : /a) L'année de la mise en recouvrement du rôle (...); qu'il résulte de l'instruction que les avis d'imposition à la taxe foncière adressés à la SARL Induloc pour les années 2001 et 2002, sur lesquels figurent les montants des cotisations de taxe d'enlèvement des ordures ménagères réclamés à la société requérante, comportent, au verso, les mentions de ce que la réclamation, obligatoirement formée auprès du centre des impôts avant la saisine éventuelle du tribunal administratif, doit être présentée avant le 31 décembre de l'année qui suit celle de la mise en recouvrement de l'imposition ; qu'ainsi, les voies et délais de recours ayant été mentionnés sur les avis d'imposition, les réclamations de la société requérante relatives à la taxe d'enlèvement des ordures ménagères pour les années 2001 et 2002 devaient, en application des dispositions précitées de l'article R. 196-2 du livre des procédures fiscales, être formées auprès de l'administration avant, respectivement, le 31 décembre 2002 et le 31 décembre 2003 ; que, dès lors, les réclamations de la société contre ces impositions, formées le 17 novembre 2004, sont tardives et la demande tendant à leur décharge ne peut qu'être rejetée ; »

Extrait de Décision n° F 4 (Rejet)
Conseil d'état
31 août 2009

Mots clés : TEOM, délibérations accordant une exonération de TEOM doivent être prises avant le 1er juillet pour être applicables l'année suivante

« Considérant, en troisième lieu, qu'il résulte du régime spécifique prévu par les dispositions précitées de l'article 1639 A bis du code général des impôts que, pour être applicables l'année suivante, les délibérations accordant une exonération de taxe d'enlèvement des ordures ménagères doivent être prises avant le 1er

juillet ; que les délibérations ayant un tel objet ont le caractère de décisions individuelles ; que si elles sont prises après cette date mais prévoient qu'elles sont applicables l'année suivante, elles ne peuvent être regardées comme ayant créé des droits au profit des bénéficiaires de l'exonération de taxe d'enlèvement des ordures ménagères qu'elles mentionnent ; qu'il en résulte que la cour n'a pas commis d'erreur de droit en jugeant que les délibérations du conseil municipal de la Garenne-Colombes en date des 16 décembre 1997 et 17 novembre 1998 accordant à la SA LE SIGMA les exonérations de taxe d'enlèvement des ordures ménagères, respectivement pour les années 1998 et 1999, n'avaient pu créer de droits au profit de cette société et en en déduisant qu'alors même que ces délibérations étaient devenues définitives, la société requérante ne pouvait utilement s'en prévaloir à l'appui de sa demande de dégrèvement des cotisations de taxe d'enlèvement des ordures ménagères pour les années 1998 et 1999 ; »

Extrait de Décision n° F 5 (Rejet sur TEOM)
Conseil d'état
21 novembre 2008

Mots clés : TEOM, cas d'exonération ou de réduction

« Considérant qu'aux termes de l'article 1521 du code général des impôts relatif à la taxe d'enlèvement des ordures ménagères : I. La taxe porte sur toutes les propriétés soumises à la taxe foncière sur les propriétés bâties ou qui en sont temporairement exonérées... III 1. Les conseils municipaux déterminent annuellement les cas où les locaux à usage industriel ou commercial peuvent être exonérés de la taxe... 2. Les conseils municipaux ont également la faculté d'accorder l'exonération de la taxe ou de décider que son montant est réduit d'une fraction n'excédant pas les trois quarts en ce qui concerne les immeubles munis d'un appareil d'incinération d'ordures ménagères ... ; Considérant qu'il ne résulte pas de l'instruction que les bâtiments de la SOCIETE SNPA RENOV'CAR ne seraient pas situés dans le périmètre de ramassage du service d'enlèvement des ordures ménagères ; que, par suite, en application des dispositions précitées du I de l'article 1521 du code général des impôts et alors même qu'elle n'utiliserait pas ce service, la société requérante, qui ne justifie pas bénéficier d'une exonération ou d'une réduction en vertu des dispositions du III du même article, n'est pas fondée à demander la décharge des cotisations de la taxe d'enlèvement des ordures ménagères auxquelles elle a été assujettie au titre de l'année 2002 ; »

[haut de page](#)

Extrait de Décision n° F 6 (Rejet, incompétence)
Conseil d'état
27 octobre 2008

Mots clés : La REOM n'est pas une taxe, compétence des tribunaux de l'ordre judiciaire (relation usager avec un SPIC), caractère forfaitaire de la REOM, proportionnalité du tarif au service rendu

« Considérant qu'il résulte des dispositions des articles L. 2333-76 à L. 2333-79 du code général des collectivités territoriales que les communes ou les établissements publics de coopération intercommunale qui assurent l'enlèvement des ordures ménagères et qui entendent gérer ce service comme une activité industrielle ou commerciale peuvent substituer une redevance en fonction du service rendu à la taxe d'enlèvement des ordures ménagères ; que la COMMUNAUTE DE COMMUNES DE LA TINEE a institué une redevance d'enlèvement des ordures ménagères par délibération de son conseil communautaire du 25 novembre 2000 ; qu'elle a, par délibération du 29 décembre 2001, fixé le tarif de la redevance pour l'année 2002 sur le fondement duquel la redevance litigieuse a été mise à la charge de M. A ;

Considérant que, malgré le caractère forfaitaire du montant de la redevance réclamée aux foyers éloignés, lesquels doivent assurer eux-mêmes le transport de leurs déchets ménagers depuis leurs résidences jusqu'aux containers installés à Roubion, avant que les déchets ainsi collectés dans des containers mis à la disposition des usagers ne soient acheminés par camion jusqu'à une station de transit puis à l'usine d'incinération de Nice, la redevance instituée par la communauté de communes, dont ne sont redevables que les usagers du service et qui comporte des éléments de proportionnalité du tarif à acquitter à la valeur du service rendu, ne saurait être regardée comme une taxe ; que, dès lors, le litige qui oppose M. A à la COMMUNAUTE DE COMMUNES DE LA TINEE au sujet du paiement de la redevance concerne les relations entre un usager et un service public industriel ou commercial et relève de la compétence des tribunaux judiciaires ; qu'il suit de là que le jugement du tribunal administratif doit être annulé en tant qu'il condamne la COMMUNAUTE DE COMMUNES DE LA TINEE à restituer à M. A la somme de 32,93 euros au titre de la redevance pour enlèvement des ordures ménagères établie au titre de l'année 2002 et que la demande présentée à ce tribunal par M. A aux fins de restitution de la redevance doit être rejetée comme portée devant une juridiction incompétente pour en connaître ; »

Extrait de Décision n° F 7 (Rejet sur la TEOM)
Conseil d'état
9 juillet 2008

Mots clés : TEOM, si pas de délibération exonérant, la non utilisation du service est sans incidence sur le bien fondé de l'assujettissement à la TEOM

« Considérant qu'aux termes de l'article 1521 du code général des impôts, relatif à la taxe d'enlèvement des ordures ménagères : I. La taxe porte sur toutes les propriétés soumises à la taxe foncière sur les propriétés bâties ou qui en sont temporairement exonérées ainsi que sur les logements des fonctionnaires ou employés civils et militaires visés à l'article 1523 II. Sont exonérés : les usines, les locaux sans caractère industriel ou commercial loués par l'Etat, les départements, les communes et les établissements publics, scientifiques, d'enseignement et d'assistance et affectés à un service public, les locaux situés dans la partie de la commune où ne fonctionne pas le service d'enlèvement des ordures. III. Les conseils municipaux déterminent annuellement les cas où les locaux à usage industriel ou commercial peuvent être exonérés de la taxe. La liste des établissements exonérés est affichée à la porte de la mairie. 2. Les conseils municipaux ont également la faculté d'accorder l'exonération de la taxe ou de décider que son montant est réduit d'une fraction n'excédant pas les trois quarts en ce qui concerne les immeubles munis d'un appareil d'incinération d'ordures ménagères répondant aux conditions de fonctionnement fixées par un arrêté du maire ou par le règlement d'hygiène de la commune. Les immeubles qui bénéficient de cette exonération ou de cette réduction sont désignés par le service des impôts sur la demande du propriétaire adressée au maire. La liste de ces immeubles est affichée à la porte de la mairie. L'exonération ou la réduction est applicable à partir du 1er janvier de l'année suivant celle de la demande ;

Considérant que la SARL ROUEN POIDS LOURDS ne conteste pas que ses bâtiments sont situés dans le périmètre de ramassage du service d'enlèvement des ordures et ne justifie d'aucune délibération prise en vertu du III de l'article 1521 précité ; que la circonstance qu'elle n'utilise pas effectivement ce service est sans incidence sur le bien-fondé de son assujettissement à la taxe contestée ; que la SARL ROUEN POIDS LOURDS ne peut se prévaloir, en application de l'article L. 80 A du livre des procédures fiscales, de la documentation administrative 6 F 1211 n° 6, qui ne contient aucune interprétation formelle de la loi fiscale sur ce point ; »

[haut de page](#)

Extrait de Décision n° F 8 (Renvoi au Conseil d'état)
Cour administrative d'appel de Bordeaux
3 juillet 2008

Mots clés : TEOM, dans les litiges relatifs à la TEOM le tribunal administratif statue en dernier ressort

« Sur le litige relatif à la taxe d'enlèvement des ordures ménagères au titre de l'année 2000 :
Considérant qu'aux termes de l'article R. 811-1 du code de justice administrative : « ... Dans les litiges énumérés aux 1°, 4°, 5°, 6°, 7°, 8° et 9° de l'article R. 222-13, le tribunal administratif statue en dernier ressort ... » ; que le 5° de l'article R. 222-13 de ce code vise notamment les litiges relatifs aux impôts locaux autres que la taxe professionnelle ; que les contestations relatives à la taxe d'enlèvement des ordures ménagères prévue aux articles 1520 et suivants du code général des impôts relèvent de ces dispositions ; qu'il en résulte qu'il y a lieu, en vertu des dispositions combinées des articles R. 351-2 et R. 351-4 du code de justice administrative, de renvoyer au Conseil d'Etat l'examen des conclusions dirigées contre l'ordonnance critiquée, s'agissant du litige relatif à la taxe d'enlèvement des ordures ménagères à laquelle M. X a été assujéti au titre de l'année 2000 dans la commune de Captieux, et dont était saisi le Tribunal administratif de Bordeaux ; »

Extrait de Décision n° F 9 (Compétence de la juridiction judiciaire)
Tribunal des conflits
19 mars 2007

Mots clés : REOM, SPIC donc juridiction judiciaire pour les litiges relatifs au paiement des redevances

« Considérant qu'il résulte des articles L.2333-76 et L.2333-79 du code général des collectivités territoriales que les communes, leurs groupements ou les établissements publics locaux qui assurent l'enlèvement des ordures, déchets et résidus, peuvent instituer une redevance calculée en fonction de l'importance du service rendu dont la création entraîne la suppression de la taxe d'enlèvement des ordures ménagères ; qu'ainsi, en substituant une rémunération directe du service par l'usager à une recette de caractère fiscal, le législateur a entendu permettre à ces collectivités publiques de gérer ce service comme une activité industrielle ou commerciale ;
Considérant que le service d'enlèvement des ordures ménagères du SIVOM du Bas-Verdon est financé au moyen d'une redevance calculée en fonction du service rendu, instituée en application de l'article L. 2333-76 du code général des collectivités territoriales ; qu'il doit, dès lors, être regardé comme ayant un caractère industriel ou commercial ; que, par suite, il n'appartient qu'à la juridiction judiciaire de connaître des litiges relatifs au paiement des redevances qui sont réclamées aux usagers de ce service ;
Considérant que la seule circonstance qu'à l'occasion d'un tel litige, soit posée la question de la légalité de l'acte réglementaire par lequel l'organe délibérant de la collectivité publique a fixé le tarif de la redevance, n'a pas pour effet de donner au juge administratif plénitude de compétence pour connaître de ce litige ; qu'en présence d'une difficulté sérieuse, constitutive d'une question préjudicielle dont la résolution est nécessaire au jugement du fond, il appartient seulement au juge judiciaire saisi de surseoir à statuer jusqu'à ce que le juge administratif se soit prononcé sur la question ainsi soulevée et de se prononcer ensuite sur l'ensemble des conclusions dont il est saisi ; »

Extrait de Décision n° F 10 (Rejet)
Conseil d'Etat
24 mai 2006

Mots clés : REOM, latitude pour les communes pour définir les redevables et le calcul du montant (par foyer et non par nombre d'immeubles)

"Considérant qu'il résulte de l'article L. 2333-76 du code général des collectivités territoriales que, à la différence de la taxe d'enlèvement des ordures ménagères qui porte, en application de l'article 1521 du code général des impôts, sur les propriétés soumises à la taxe foncière sur les propriétés bâties, les redevables de la redevance d'enlèvement des ordures ménagères sont les usagers du service ; que les collectivités qui perçoivent cette redevance, disposent d'une certaine latitude pour en définir les redevables et le calcul de son montant, selon, notamment, le nombre de personnes vivant au foyer, le nombre ou le volume de sacs distribués, le poids des déchets embarqués s'ils sont pesés ;
Considérant qu'il résulte des termes de la délibération du 29 février 1996 du conseil municipal de Larnage qui visent exclusivement les différentes catégories de personnes résidant dans la commune et non les immeubles d'habitation dont elles sont propriétaires ou occupantes, que ce conseil a entendu faire dépendre le montant de la redevance due par foyer de résident, non du nombre d'immeubles dont dispose celui-ci mais de la composition de ce foyer, sous réserve, pour les foyers de résidents secondaires, d'un montant forfaitaire correspondant à trois parts ; que, dès lors, cette délibération doit être interprétée comme autorisant la perception d'une seule redevance d'enlèvement des ordures ménagères par foyer de résident secondaire quel que soit le nombre d'immeubles dont dispose ce foyer pour sa résidence personnelle dans la commune ; "

Extrait de Décision n° F 11 (Rejet)
Cour administrative d'appel de Marseille
13 avril 2006

Mots clés : TEOM, exonération de 7 secteurs de la commune non desservis par le service de ramassage des ordures

"Considérant qu'il résulte des dispositions précitées du code général des impôts, que la taxe d'enlèvement des ordures ménagères présente, non le caractère d'une rémunération pour services rendus, mais celui d'une imposition à laquelle est normalement assujéti tout redevable de la taxe foncière à raison d'un immeuble situé dans une commune où fonctionne un service d'enlèvement des ordures ménagères, même lorsqu'il n'utilise pas effectivement le service municipal ;
Considérant qu'il résulte de l'instruction que par une délibération en date du 19 décembre 1977, le conseil municipal de la commune de Bédarieux a décidé de percevoir à compter de l'exercice 1978, une taxe d'enlèvement des ordures ménagères assise et recouvrée dans les conditions déterminées par les articles 1520 et suivants du code général des impôts et finançant la participation demandée par le SICTOM à la commune ; que par la même délibération, la municipalité de Bédarieux décidait d'exonérer sept secteurs de la commune non desservis par le service de ramassage des ordures ; que par une délibération en date du 12 octobre 1995, le conseil municipal a étendu le périmètre de la taxe des ordures ménagères à l'ensemble du territoire communal et a supprimé les secteurs initialement exemptés de ladite taxe ; qu'ainsi, contrairement à ce que soutient le requérant, la commune de Bédarieux n'a pas institué la redevance mentionnée à l'article L.2333-76 du code des collectivités territoriales et, si dans une note adressée au maire, l'adjoint chargé des finances de la commune a indistinctement utilisé les termes de redevance et de taxe et fait référence à l'article L.2333-76 du code général des collectivités territoriales, cette circonstance n'a aucune influence sur la légalité de l'imposition en litige, dès lors que ce document à usage interne est dépourvu de toute portée juridique ;
Considérant que les dispositions précitées de l'article 1609 quater du code général des impôts, ne font pas obstacle, à ce que la commune perçoive une taxe d'enlèvement des ordures ménagères finançant la participation demandée à la commune par le SICTOM dès lors que l'article 1609 nonies A du même code prévoit que les groupements de commune peuvent renoncer à percevoir directement la taxe d'enlèvement des ordures ménagères et laisser ce soin et la liberté de choix entre ces deux ressources à chacune des communes qui les composent ; que, par ailleurs, le régime institué par la loi susvisée du 28 décembre 1999 accordant aux communes et à leurs établissements publics de coopération intercommunale un délai pour se mettre en conformité avec les dispositions de la loi susvisée du 12 juillet 1999 permet de maintenir le dispositif mis en place par les délibérations ayant institué la taxe d'enlèvement des ordures ménagères antérieures à la promulgation de la loi pour les années 2000 et 2001 ;
Considérant, en dernier lieu, que dès lors que la route de Saint-Pons sur laquelle se situe le local à usage

commercial objet du litige ne faisait pas partie des secteurs non desservis par le service de ramassage des ordures ménagères jusqu'en 1995 et dès lors qu'à compter de cette date, la taxe a été étendue à l'ensemble du territoire communal, la circonstance que M. X utiliserait les services d'une entreprise privée à l'exclusion de ceux proposés par la commune et le syndicat n'est pas de nature à justifier son exemption de la taxe ; "

Extrait de Décision n° F 12 (Acceptation)
Cour administrative d'appel de Marseille
7 juillet 2005

Mots clés : TEOM, exonération des locaux situés dans une partie de la commune où ne fonctionne pas le service d'enlèvement des ordures

"Considérant qu'aux termes de l'article 1521 du code général des impôts : I. La taxe d'enlèvement des ordures ménagères porte sur toutes les propriétés soumises à la taxe foncière sur les propriétés bâties ou qui en sont temporairement exonérées ainsi que sur les logements des fonctionnaires ou employés civils ou militaires visés à l'article 1523. II- Sont exonérés : - les locaux situés dans une partie de la commune où ne fonctionne pas le service d'enlèvement des ordures ;
Considérant que Mme X a été assujettie à la taxe d'enlèvement des ordures ménagères à raison d'une maison dont elle est propriétaire à Ficaja ; qu'il résulte de l'instruction que cette propriété est située à quatre kilomètres du conteneur le plus proche implanté à proximité de l'église du village ; que, compte tenu de cette distance, la propriété de Mme X ne peut être regardée comme située dans une partie de la commune où fonctionne le service d'enlèvement des ordures, même si la piste forestière desservant la maison est impropre à la circulation des véhicules de ramassage ; que la taxe d'enlèvement des ordures ménagères n'ayant pas le caractère d'une redevance pour service rendu, la circonstance que le requérant utiliserait néanmoins le service en déposant ses ordures dans les conteneurs prévus à cet effet est sans incidence sur l'assujettissement à cette taxe ;
Considérant qu'il résulte de tout ce qui précède que M. X est fondé à soutenir que c'est à tort que, par le jugement attaqué, le Tribunal administratif de Bastia a rejeté sa demande et à demander la décharge de la taxe d'enlèvement des ordures ménagères mise à la charge de son épouse ;"

Extrait de Décision n° F 13 (Rejet)
Cour administrative d'appel de Douai
27 décembre 2004

Mots clés : TEOM, si pas d'exonération des locaux et si le service d'enlèvement des ordures fonctionne, la TEOM est due, même si pas d'utilisation du service

"Considérant qu'aux termes du premier alinéa de l'article 1520 du code général des impôts : « Les communes dans lesquelles fonctionne un service d'enlèvement des ordures ménagères peuvent instituer une taxe destinée à pourvoir aux dépenses du service dans la mesure où celles-ci ne sont pas couvertes par des recettes ordinaires n'ayant pas le caractère fiscal » ; qu'aux termes de l'article 1521 du même code : « I. La taxe porte sur toutes les propriétés soumises à la taxe foncière sur les propriétés bâties ou qui en sont temporairement exonérées. II. Sont exonérés : ... Les locaux situés dans la partie de la commune où ne fonctionne pas le service d'enlèvement des ordures. III. 1. Les conseils municipaux déterminent annuellement les cas où les locaux à usage industriel ou commercial peuvent être exonérés de la taxe... » ; qu'il résulte de ces dispositions que la taxe d'enlèvement des ordures ménagères présente, non le caractère d'une rémunération pour services rendus, mais celui d'une imposition à laquelle est normalement assujetti tout redevable de la taxe foncière à raison d'un immeuble situé dans une commune où fonctionne un service d'enlèvement des ordures ménagères, même lorsqu'il n'utilise pas effectivement le service municipal ; qu'ainsi, à supposer établi que, comme elle le soutient, la SOCIETE DISTRIBUTION SAINT-MARC ne puisse effectivement bénéficier, pour des raisons techniques, du service communal de collecte des ordures ménagères, cette circonstance, alors qu'il ne résulte de l'instruction ni que le service de ramassage ne fonctionnerait pas dans la partie de la commune où est situé le magasin qu'exploite la requérante, ni que le conseil municipal de la commune de Rouen ait décidé d'exonérer cette dernière de ladite taxe au titre des années en litige, n'est pas de nature à lui permettre d'obtenir devant le juge de l'impôt la décharge desdites impositions ; "

Extrait de Décision n° F14 (Rejet)
Cour administrative d'appel de Marseille
25 mars 2004

Mots clés : TEOM sur un garage

"Considérant qu'en application du I de l'article 1521 du code général des impôts, la taxe d'enlèvement des ordures ménagères porte sur : Toutes les propriétés soumises à la taxe foncière sur les propriétés bâties ou qui en sont temporairement exonérées ; que les garages ne figurent pas au nombre des constructions exonérées de cette taxe par le II du même article ; que la circonstance qu'un garage n'est pas susceptible de produire des ordures ménagères ne peut être utilement invoquée à l'encontre de la taxe litigieuse, qui a le caractère d'une imposition et non d'une redevance pour services rendus et dont sont redevables les contribuables assujettis à la taxe foncière sur les propriétés bâties ; "

Extrait de Décision n° F15 (Acceptation)
Cour administrative d'appel de Lyon
11 mars 2003

Mots clés : TEOM, exonération, 190 m du point de passage mais risque (pente étroitesse et pas de trottoir)

"Considérant qu'il résulte de l'instruction que la propriété de M. X, située sur le territoire de la commune d'Aguilhe (Haute-Loire), est distante d'environ 190 mètres du point de passage le plus proche du véhicule affecté à l'enlèvement des ordures ménagères, et que la voie qui la relie à ce point de passage, si elle est ouverte à la circulation automobile, ne peut, en raison de cette circulation, être empruntée sans risques par les piétons compte tenu notamment de sa pente, de sa relative étroitesse, et de l'absence de tout trottoir latéral ; que, dans ces conditions, l'habitation de l'intéressé ne peut être regardée comme étant effectivement située dans une partie de la commune où fonctionne le service d'enlèvement des ordures ménagères ; qu'il suit de là, sans qu'il soit besoin d'examiner les autres moyens de la requête, que M. X est en droit de bénéficier, au titre des années en litige, de l'exonération de la taxe d'enlèvement des ordures ménagères prévue par les dispositions précitées du II de l'article 1521 du code général des impôts ; "

Extrait de Décision n° F 16 (Rejet)
Cour administrative d'appel de Nantes
18 juin 2003

Mots clés : TEOM exigible même si un atelier ne produit pas de détrit

"Considérant qu'aux termes de l'article 1521 relatif à la taxe d'enlèvement des ordures ménagères : La taxe porte sur toutes les propriétés soumises à la taxe foncière sur les propriétés bâties ou qui en sont temporairement exonérées (...); que le fait que l'atelier ne produise aucun détrit est sans incidence sur son assujettissement à la taxe d'enlèvement des ordures ménagères, qui revêt le caractère d'une imposition et non d'une redevance pour services rendus ; "

 [haut de page](#)

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2013-2014

Enregistré à la Présidence du Sénat le 29 janvier 2014

RAPPORT D'INFORMATION

FAIT

au nom de la commission des finances (1) sur le bilan et les perspectives d'évolution de la redevance et de la taxe d'enlèvement des ordures ménagères (REOM et TEOM),

Par MM. Jean GERMAIN et Pierre JARLIER,

Sénateurs.

(1) Cette commission est composée de : M. Philippe Marini, *président* ; M. François Marc, *rapporteur général* ; Mme Michèle André, *première vice-présidente* ; Mme Marie-France Beauflis, MM. Jean-Pierre Caffet, Yvon Collin, Jean-Claude Frécon, Mmes Fabienne Keller, Frédérique Espagnac, MM. Albéric de Montgolfier, Aymeri de Montesquiou, Roland du Luart, *vice-présidents* ; MM. Philippe Dallier, Jean Germain, Claude Haut, François Trucy, *secrétaires* ; MM. Philippe Adnot, Jean Arthuis, Claude Belot, Michel Berson, Éric Bocquet, Yannick Botrel, Joël Bourdin, Christian Bourquin, Jacques Chiron, Serge Dassault, Vincent Delahaye, Francis Delattre, Mme Marie-Hélène Des Esgaulx, MM. Éric Doligé, Philippe Dominati, Jean-Paul Emorine, André Ferrand, François Fortassin, Thierry Foucaud, Yann Gaillard, Charles Guené, Edmond Hervé, Pierre Jarlier, Roger Karoutchi, Yves Krattinger, Dominique de Legge, Gérard Miquel, Georges Patient, François Patriat, Jean-Vincent Placé, François Rebsamen, Jean-Marc Todeschini, Richard Yung.

SOMMAIRE

PRINCIPALES OBSERVATIONS DE VOS RAPPORTEURS SPÉCIAUX

AVANT-PROPOS

UNE CROISSANCE TENDANCIELLE DU COÛT DU TRAITEMENT DES ORDURES MÉNAGÈRES QUI POSE LA QUESTION DE SON FINANCEMENT

I. UN ENVIRONNEMENT RÉGLEMENTAIRE EXIGEANT PORTÉ PAR DES
OBJECTIFS AMBITIEUX

A. DES OBJECTIFS AMBITIEUX DÉFINIS AUX NIVEAUX COMMUNAUTAIRE ET
NATIONAL

B. DES CONTRAINTES RÉGLEMENTAIRES PESANT SUR LES COLLECTIVITÉS

1. *La réglementation de la planification*

2. *La réglementation de la collecte*

3. *La réglementation des installations de traitement*

II. UNE CROISSANCE TENDANCIELLE DU COÛT DU SERVICE PUBLIC
D'ENLÈVEMENT DES ORDURES MÉNAGÈRES

A. UN DOUBLEMENT EN QUARANTE ANS DE LA QUANTITÉ DE DÉCHETS
PRODUITS PAR HABITANT

B. UNE MODERNISATION DES INSTALLATIONS

C. UN COÛT CROISSANT DE CE SERVICE PUBLIC

DU FINANCEMENT D'UN SERVICE PUBLIC À UNE FISCALITÉ COMPORTEMENTALE

I. LE CHOIX DU MODE DE FINANCEMENT DU SERVICE

A. LA TEOM : UNE TAXE ADDITIONNELLE À LA TAXE FONCIÈRE, ASSISE SUR
LES VALEURS LOCATIVES

1. *Un impôt visant d'abord à financer le service public d'enlèvement et de traitement des
ordures ménagères*

2. *Un système souple permettant une utilisation pragmatique*

3. *Des critiques qui ne ternissent pas l'attrait de la TEOM*

a) *Une absence de visée incitative résultant de la construction initiale de la
TEOM et de ses objectifs*

b) *Une taxe assise sur des bases obsolètes et injustes, comme d'autres impôts
locaux*

c) Des frais de gestion importants correspondant à une assurance contre les risques d'impayés	
d) Un dispositif partiellement mis en œuvre : l'insuffisante institution de la redevance spéciale et la prise en charge des déchets assimilés par les assujettis à la TEOM	
e) Une information peu transparente	
B. LA REOM : LE PAIEMENT D'UN SERVICE RENDU	
1. Le principe d'un financement exclusif	
2. Un calcul de la redevance qui n'est pas forcément incitatif	
3. Des difficultés pour les collectivités et un risque d'injustice pour les redevables	
a) La difficile gestion du recouvrement de la redevance	
b) L'impossibilité d'adapter la redevance aux ressources des usagers	
C. UNE TEOM PRÉPONDÉRANTE, NOTAMMENT EN MILIEU URBAIN	
II. L'INTRODUCTION RÉCENTE D'UN CARACTÈRE INCITATIF	
A. UNE TARIFICATION INCITATIVE COÛTEUSE À METTRE EN PLACE	
B. OUTRE SON COÛT, DES FREINS MULTIPLES À LA TARIFICATION INCITATIVE	
1. Une difficulté « théorique » : la diminution de la base	
2. La crainte d'effets pervers	
3. Des résultats mitigés ?	
C. DES DIFFICULTÉS SUPPLÉMENTAIRES PROPRES À LA TEOM INCITATIVE	
EXAMEN EN COMMISSION	

PRINCIPALES OBSERVATIONS DE VOS RAPPORTEURS SPÉCIAUX

L'augmentation considérable du coût du service public de collecte et de traitement des ordures ménagères a conduit vos rapporteurs spéciaux à examiner les modalités de son financement. **Ils se sont notamment interrogés sur l'opportunité de généraliser la mise en place d'une tarification incitative** liant le montant acquitté à la quantité de déchets produits, en recourant à la TEOM incitative ou la REOM incitative. Une telle hypothèse avait notamment été avancée lors de l'examen du Grenelle de l'environnement, en 2009.

Toutefois, **la collecte et le traitement des ordures ménagères doivent avant tout être considérés comme un service public**, qui participe à la salubrité et à la santé publiques.

Dès lors, il importe de ne **pas s'engager excessivement dans la voie d'un financement lié au service rendu, afin de ne pas transformer ce service public en une prestation au tarif individualisé**. En outre, la mise en place d'une tarification incitative signifie, pour les collectivités territoriales, des investissements et des coûts de gestion importants.

Enfin, il est nécessaire de présenter la tarification incitative comme faisant partie d'une politique environnementale, un moyen d'application du principe pollueur-payeur, et non comme un outil permettant de faire baisser le coût du service, afin de **ne pas créer de fausses attentes pour les ménages**.

En définitive, les conditions de réussite de la mise en place d'une tarification incitative sont difficiles à réunir, notamment en milieu urbain, au-delà de certaines expériences positives. En conséquence, **l'instauration d'une tarification incitative doit demeurer facultative**, afin de ne pas risquer de renchérir le coût de ce service public. Ce type de tarification présente également des **limites en termes d'équité**, dans la mesure où la tarification incitative ne permet pas d'adapter le montant payé aux revenus.

Certes, le financement par l'impôt nécessite certaines améliorations. La première d'entre elle n'est cependant pas liée à la TEOM elle-même, mais aux valeurs locatives qui servent de base à cette imposition. Leur obsolescence peut rendre la TEOM injuste. Il est heureux qu'à l'initiative de votre commission des finances, le chantier de la **révision des valeurs locatives** des locaux d'habitation ait été lancé.

Madame, Monsieur,

Au cours des dernières années, le service public de l'enlèvement et du traitement des ordures ménagères a connu des évolutions significatives, avec un renforcement des exigences environnementales et des objectifs ambitieux en matière de recyclage, qui se sont traduits par des investissements importants financés notamment par les collectivités.

Consécutivement, le coût de ce service public a augmenté considérablement : en vingt ans, il a pratiquement été multiplié par quatre et dépasse aujourd'hui 7 milliards d'euros par an. Ce service représente 15 % des recettes fiscales des collectivités territoriales et un coût annuel, par famille, estimé à 400 euros par an.

Par ailleurs, dans le prolongement des préoccupations environnementales exprimées lors du « Grenelle de l'environnement », l'idée de la mise en place d'une tarification liée à la quantité de déchets produits par chaque ménage a été avancée, afin d'inciter à sa diminution et de récompenser les usagers les plus vertueux, voire de faire baisser, à terme, le coût de ce service public.

C'est dans ce contexte que les rapporteurs spéciaux de la mission « Relations avec les collectivités territoriales » ont souhaité étudier le mode de financement du service public d'enlèvement et de traitement des ordures ménagères, pour lequel les collectivités territoriales ont le choix entre le budget général, une taxe (la taxe d'enlèvement des ordures ménagères) et une redevance (la redevance d'enlèvement des ordures ménagères).

En effet, la question du mode de financement n'est pas neutre et représente, pour les collectivités territoriales, à la fois un choix philosophique et un choix concret d'organisation et de gestion du service. La tarification incitative pose elle-même des questions spécifiques, qu'elle porte sur la taxe ou sur la redevance, notamment en termes de justice sociale et de coût du financement du service.

UNE CROISSANCE TENDANCIELLE DU COÛT DU TRAITEMENT DES ORDURES MÉNAGÈRES QUI POSE LA QUESTION DE SON FINANCEMENT

I. UN ENVIRONNEMENT RÉGLEMENTAIRE EXIGEANT PORTÉ PAR DES OBJECTIFS AMBITIEUX

A. DES OBJECTIFS AMBITIEUX DÉFINIS AUX NIVEAUX COMMUNAUTAIRE ET NATIONAL

La législation nationale relative à la gestion des déchets ménagers s'inscrit dans le cadre d'une politique communautaire.

Le sixième programme communautaire d'action pour l'environnement¹, adopté en janvier 2001 et qui couvrait la période 2002-2012², a défini un **objectif de réduction de 50 %, d'ici à 2050, de la quantité finale de déchets produits.**

Dans son prolongement, la directive de 2008 relative aux déchets³ a établi un cadre juridique pour l'ensemble du cycle des déchets, de leur production à leur élimination, et a fixé des objectifs précis en matière de recyclage. Elle définit une hiérarchie des actions à entreprendre dans le traitement des déchets.

Au niveau national, les objectifs en matière de traitement des déchets ont été définis en 2009 dans la loi dite « Grenelle I »⁴, qui dispose notamment que « *les quantités de déchets partant en incinération ou en stockage seront globalement réduites avec pour objectif [...] une diminution de 15 % d'ici à 2012* », qui vise à « *réduire la production d'ordures ménagères et assimilées de 7 % par habitant pendant les cinq prochaines années* » et à atteindre un **taux de recyclage des déchets ménagers et assimilés de 45 % en 2015** et de 75 %, dès 2012, pour les emballages ménagers.

¹ Communication de la Commission au Conseil, au Parlement européen, au Comité économique et social et au Comité des régions, du 24 janvier 2001, sur le sixième programme communautaire d'action pour l'environnement « Environnement 2010 : notre avenir, notre choix » [COM(2001) 31 final].

² Le septième programme communautaire d'action pour l'environnement a été adopté définitivement le 20 novembre 2013.

³ Directive 2008/98/CE du Parlement européen et du Conseil du 19 novembre 2008 relative aux déchets et abrogeant certaines directives.

⁴ Loi n° 2009-967 du 3 août 2009 de programmation relative à la mise en œuvre du Grenelle de l'environnement.

B. DES CONTRAINTES RÉGLEMENTAIRES PESANT SUR LES COLLECTIVITÉS

1. La réglementation de la planification

En application des articles L. 541-13 à L. 541-14-1 du code de l'environnement, les conseils généraux et régionaux doivent élaborer respectivement un plan régional ou interrégional de **prévention et de gestion des déchets dangereux** et un plan départemental ou interdépartemental de **prévention et de gestion des déchets non dangereux**, ainsi qu'un plan départemental ou interdépartemental de **prévention et de gestion des déchets issus de chantiers du bâtiment** et des travaux publics.

Ces plans visent notamment à établir une évaluation prospective des quantités de déchets à traiter, à recenser les installations existantes, à anticiper les installations qu'il sera nécessaire de créer et à fixer des objectifs à atteindre en termes de recyclage par exemple.

L'élaboration de ces plans est encadrée par les articles R. 541-13 à R. 541-41-18 du même code.

Enfin, l'article L. 541-15-1 prévoit que les collectivités responsables de la collecte ou du traitement des déchets ménagers et assimilés doivent définir un **programme local de prévention des déchets ménagers et assimilés** indiquant les objectifs de réduction des quantités de déchets et les mesures mises en place pour les atteindre. Ce programme fait l'objet d'une évaluation annuelle.

2. La réglementation de la collecte

Les modalités réglementaires encadrant la collecte des déchets des ménages sont fixées par les articles R. 2224-23 à R. 2224-29 du code général des collectivités territoriales (CGCT).

Ainsi, il est notamment prévu, « *dans les zones agglomérées groupant plus de cinq cents habitants permanents* », que « **les ordures ménagères [soient] collectées porte à porte au moins une fois par semaine** ». Des dispositions similaires sont prévues, pendant la période de fréquentation, pour les stations balnéaires, thermales ou de tourisme, ainsi que pour les communes où des terrains sont aménagés pour le camping ou le stationnement des caravanes.

Dans les autres zones, le maire peut prévoir par arrêté soit la collecte porte à porte, soit le dépôt à un ou plusieurs centres de réception mis à la disposition du public.

Les déchets volumineux peuvent être collectés selon d'autres modalités définies par la collectivité.

3. La réglementation des installations de traitement

Les installations de traitement de déchets sont des installations classées pour la protection de l'environnement. Les obligations et règles régissant leur exploitation sont définies par le code de l'environnement et particulièrement par le titre I du livre V de ce code.

La fiscalité pesant sur les déchets collectés

« Le service de collecte des déchets ménagers, lorsqu'il est assuré par une entreprise, est assujéti à un taux de TVA de 10 %.

Les déchets non dangereux dont font partie les déchets ménagers et assimilés sont soumis à la taxe générale sur les activités polluantes (TGAP) lorsqu'ils sont orientés vers une installation de stockage ou une installation d'incinération. Cette taxe est souvent considérée comme une contrainte financière pour les collectivités. Cependant, elle joue un rôle essentiel dans l'atteinte des objectifs de la politique de gestion des déchets. Ciblent essentiellement les déchets incinérés et stockés, la TGAP a comme objectif d'une part de réduire le différentiel de coût avec le recyclage afin de rendre ce dernier plus compétitif (et stimuler ainsi son développement), et d'autre part, d'inciter à produire moins de déchets. La TGAP sert également à alimenter le fonds déchets d'aides aux collectivités de l'ADEME. »

Source : ministère de l'écologie, du développement durable et de l'énergie

II. UNE CROISSANCE TENDANCIELLE DU COÛT DU SERVICE PUBLIC D'ENLÈVEMENT DES ORDURES MÉNAGÈRES

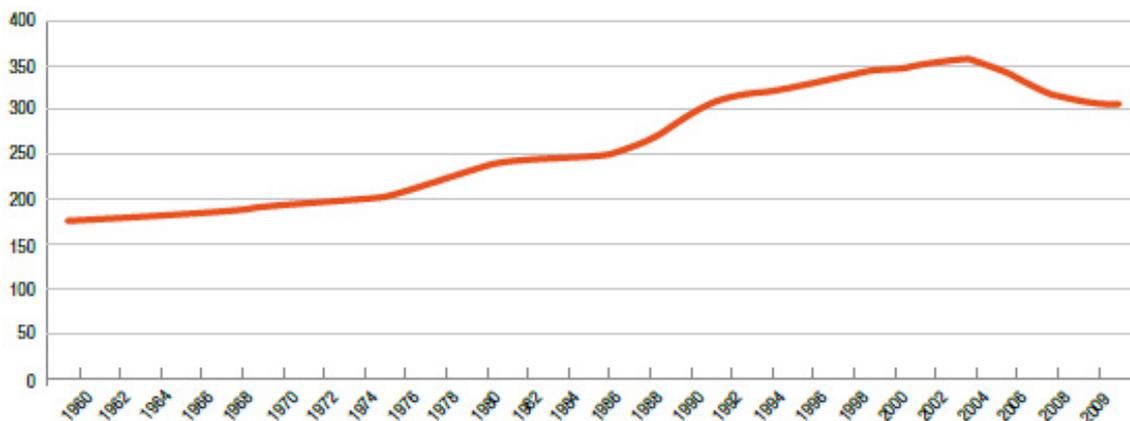
A. UN DOUBLEMENT EN QUARANTE ANS DE LA QUANTITÉ DE DÉCHETS PRODUITS PAR HABITANT

La quantité d'ordures ménagères produites par habitant a doublé entre 1960 et le début des années 2000, dépassant les 350 kg.

Depuis lors, ce chiffre a progressivement diminué pour se stabiliser aujourd'hui autour de 300 kg. Il faut néanmoins relativiser cette baisse dans la mesure où ces chiffres excluent les déchets apportés en déchèterie, qui ont fortement augmenté depuis le début des années 2000.

Évolution de la production d'ordures ménagères par habitant entre 1960 et 2009, hors déchèteries

(Kilogramme par habitant)



Source : ADEME, les chiffres clés des déchets, édition 2012

B. UNE MODERNISATION DES INSTALLATIONS

Les collectivités territoriales ont consenti au cours des dernières années des investissements importants dans les installations de traitement des déchets, comme le montre par exemple l'évolution du parc de déchèteries.

Ainsi, leur nombre a été multiplié par cinq depuis 1990 et aujourd'hui 96 % de la population est desservie par une déchèterie.

Parc des déchèteries



Source : ADEME, les chiffres clés des déchets, édition 2012

Les collectivités territoriales ont également dû investir de façon importante dans la modernisation et la mise aux normes des installations existantes, du fait des évolutions réglementaires.

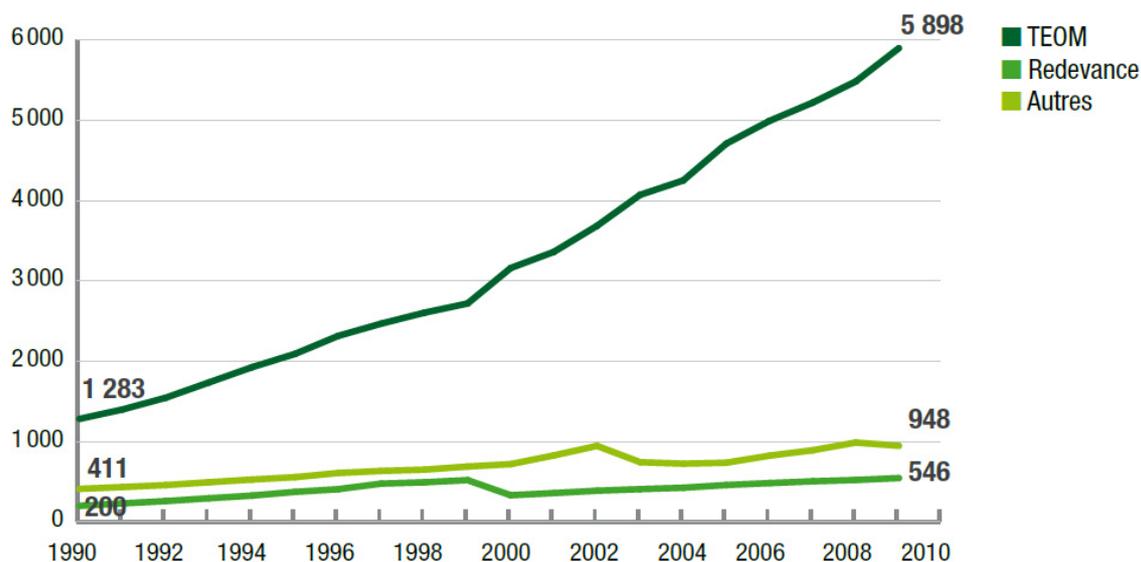
C. UN COÛT CROISSANT DE CE SERVICE PUBLIC

Consécutivement à l'augmentation de la quantité de déchets produits, aux investissements réalisés pour leur collecte et leur traitement, le coût de la dépense courante de gestion des déchets municipaux a considérablement augmenté.

Si l'on observe l'évolution du produit de la taxe d'enlèvement des ordures ménagères (TEOM), de la redevance d'enlèvement des ordures ménagères (REOM) et des autres contributions au financement de ce service (budget général, recettes issues de la valorisation des déchets, subventions publiques...), on constate que ce coût annuel est passé de 1,9 milliard d'euros à 7,4 milliards d'euros par an entre 1990 et 2010.

Financement de la dépense courante de gestion des déchets municipaux

(millions d'euros par an)



Source : ADEME, les chiffres clés des déchets, édition 2012

Ce renchérissement du service présente naturellement des conséquences sur le budget des ménages. Lors de son audition, l'association AMORCE¹ a ainsi indiqué à vos rapporteurs spéciaux que le coût des déchets s'établit en moyenne à 400 euros par famille et par an.

¹ Association des collectivités territoriales et des professionnels pour les déchets, l'énergie et les réseaux de chaleur et de froid, de l'énergie et de l'environnement.

DU FINANCEMENT D'UN SERVICE PUBLIC À UNE FISCALITÉ COMPORTEMENTALE

I. LE CHOIX DU MODE DE FINANCEMENT DU SERVICE

Il existe trois modes de financement du service public de gestion des déchets :

- le recours au budget général ;
- la taxe d'enlèvement des ordures ménagères (TEOM) ;
- la redevance d'enlèvement des ordures ménagères (REOM).

En 2012, seules 3 % des communes (regroupant 3 % de la population) finançaient le service public de gestion des déchets grâce au budget général¹.

A. LA TEOM : UNE TAXE ADDITIONNELLE À LA TAXE FONCIÈRE, ASSISE SUR LES VALEURS LOCATIVES

1. Un impôt visant d'abord à financer le service public d'enlèvement et de traitement des ordures ménagères

L'article 1520 du code général des impôts (CGI) prévoit que les communes assurant au moins la collecte des déchets ménagers peuvent instituer une TEOM, « destinée à pourvoir aux dépenses du service dans la mesure où celles-ci ne sont pas couvertes par des recettes ordinaires n'ayant pas le caractère fiscal ».

Néanmoins, si la commune a conservé la seule compétence « collecte » et a transféré celle relative à l'élimination des ordures ménagères à un établissement de coopération intercommunale (EPCI) à fiscalité propre, elle peut reverser une partie du produit de la TEOM à l'EPCI (après délibérations concordantes).

Il convient de noter que, s'agissant des métropoles et des communautés urbaines (CU), la TEOM relève nécessairement du niveau intercommunal. C'est également le cas des communautés de communes (CC), des communautés d'agglomération (CA) et des syndicats d'agglomération nouvelle (SAN) exerçant la compétence « collecte et traitement des ordures ménagères » et qui assurent au moins la collecte².

Chaque année, la collectivité ou l'EPCI détermine le produit de TEOM attendu, qui est transmis aux services fiscaux afin de calculer le taux d'imposition correspondant.

¹ Rapport de l'Observatoire des finances locales, les finances des collectivités locales en 2013.

² Article 1379-0 du code général des impôts.

L'article 1521 du CGI dispose enfin que sont assujetties à la TEOM les propriétés soumises à la taxe foncière sur les propriétés bâties (TFPB) ; la TEOM est assise sur 50 % de la valeur locative cadastrale, comme la TFPB dont elle est une taxe additionnelle.

La TEOM est donc un impôt dû par le contribuable – contrairement à une redevance, versée par un usager en fonction du service rendu.

Ses partisans considèrent souvent que la TEOM permet de financer un service public d'hygiène et de santé publique et qu'à ce titre, il ne convient pas de concevoir ce service dans une logique de prestations individualisées.

2. Un système souple permettant une utilisation pragmatique

Le principe d'un impôt dû par le contribuable, quel que soit son utilisation du service, souffre néanmoins plusieurs exceptions, qui offrent aux collectivités une souplesse appréciée pour adapter le dispositif en fonction de la situation locale.

Selon l'article 1521 du CGI, d'une part, **sauf délibération contraire, les locaux situés dans une zone où le service d'enlèvement des ordures ménagères ne fonctionne pas sont exonérés de TEOM** et, d'autre part, les collectivités territoriales peuvent exonérer de TEOM les immeubles « *munis d'un appareil d'incinération d'ordures ménagères* ».

En outre, l'article 1636 B *undecies* du CGI permet aux communes ou EPCI compétents de définir des zonages de TEOM : ils peuvent en effet définir « *des zones de perception (...) sur lesquelles ils votent des taux différents en vue de proportionner le montant de la taxe à l'importance du service rendu apprécié en fonction des conditions de réalisation du service et de son coût* ».

Cette faculté est principalement utilisée dans des EPCI constitués à la fois d'un centre urbain très dense nécessitant des collectes fréquentes et porte à porte et d'une zone rurale moins dense.

Les conséquences des exonérations de TFPB sur la TEOM

L'exonération de TFPB bénéficiant aux personnes âgées aux revenus modestes (articles 1390, 1391 et 1391 A du CGI), compensée par l'État, n'affecte pas l'assiette de la TEOM : les personnes concernées sont redevables de la TEOM.

Cependant, des exonérations de TEOM sont prévues : les usines et les bâtiments publics affectés à un service public ou d'intérêt général sont exonérés ; les locaux à usage industriel et commercial d'une part et les locaux situés dans une partie de la commune où le service d'enlèvement des ordures ménagères ne fonctionne pas d'autre part, peuvent également être exonérés. Enfin, il est également possible d'accorder une réduction ou une exonération de TEOM pour les « *immeubles munis d'un appareil d'incinération d'ordures ménagères* ».

Mais les exonérations de TEOM, qu'elles soient de droit ou facultatives, ne sont pas compensées par l'État.

Enfin, il faut noter que des modalités particulières (lissage dans le temps et zonage) ont été prévues afin que la TEOM ne constitue pas un frein au développement de l'intercommunalité.

Ainsi, pendant dix ans au maximum, un EPCI ayant institué la TEOM peut voter des taux différents sur son territoire ; il ne s'agit pas de tenir compte d'une différence de service, mais « *de limiter les hausses de cotisations liées à l'harmonisation du mode de financement. Cette dérogation peut également être mise en œuvre en cas de rattachement d'une ou plusieurs communes* » (article 1636 B undecies du CGI).

Grâce à ces souplesses, la TEOM s'avère particulièrement adaptée, en particulier pour les EPCI. Selon l'ADEME, la REOM disparaîtrait à mesure que l'intercommunalité se développe.

3. Des critiques qui ne ternissent pas l'attrait de la TEOM

a) Une absence de visée incitative résultant de la construction initiale de la TEOM et de ses objectifs

Dans sa version initiale, la TEOM ne vise donc aucunement à inciter à la réduction de la quantité de déchets produits ; au sein d'une même commune, le montant de TEOM acquitté par le contribuable ne varie pas en fonction de la quantité de déchets produits. En effet, la TEOM a d'abord été conçue comme un moyen destiné uniquement à procurer des ressources aux collectivités, afin notamment de financer le service public de traitement et de collecte des ordures ménagères.

L'absence de visée incitative a justifié la mise en place, pour les communes et EPCI qui le souhaitent, d'une part incitative à la TEOM (cf. *infra*).

b) Une taxe assise sur des bases obsolètes et injustes, comme d'autres impôts locaux

La TEOM étant une taxe additionnelle à la TFPB, elle est assise sur les valeurs locatives cadastrales, considérées comme obsolètes – en raison de l'absence de révision générale depuis 1971 – et injustes.

Cependant, cette critique n'est pas propre à la TEOM et concerne également la taxe d'habitation (TH) ou la taxe foncière sur les propriétés bâties (TFPB).

Elle devrait d'ailleurs s'éteindre grâce à la révision des valeurs locatives. Cette réforme d'ampleur est en cours, s'agissant des locaux professionnels et en préparation pour ce qui concerne les locaux d'habitation – la loi de finances rectificative pour 2013¹ a en effet prévu une expérimentation de la révision dans plusieurs départements en 2014 et 2015.

Par ailleurs, la TEOM étant assise sur la taxe foncière, aucune exonération ni aucun abattement en fonction du revenu ou des charges de famille n'est possible. La TEOM peut alors être considérée comme injuste, en particulier pour des personnes seules habitant de grands logements.

Cependant, il est fréquent que la valeur locative d'un logement soit corrélée au niveau de revenu de son occupant : dans ce cas, la TEOM prendrait en compte – certes, indirectement – le revenu du ménage.

De plus, l'article 1522 du CGI prévoit que les communes et EPCI ont la possibilité de plafonner les valeurs locatives² afin d'éviter que des personnes seules – et productrices d'une quantité faible de déchets – mais habitant dans un logement grand ne doivent acquitter un montant de TEOM très élevé.

Un rapport³ a été remis au Parlement en 2011 sur l'opportunité d'asseoir la TEOM sur la taxe d'habitation plutôt que sur la taxe foncière. Il met en évidence le fait qu'une TEOM assise sur la taxe d'habitation permettrait une facturation directe du service aux occupants (c'est-à-dire aux producteurs de déchets) et de tenir compte de la taille de la famille (grâce aux abattements). Mais le nombre d'assujettis à la taxe d'habitation serait inférieur à celui de la TFPB. En effet, seuls les ménages – et non les entreprises – sont assujettis à la taxe d'habitation ; en outre, les ménages exonérés de taxe d'habitation (environ 5 millions de ménages) seraient également exonérés de TEOM.

Aussi, « si elle peut apporter, pour les collectivités locales, les mêmes avantages que la TEOM actuelle (...), ce sera au prix d'un important transfert de

¹ Article 74 de la loi n° 2013-1279 du 29 décembre 2013 de finances rectificative pour 2013.

² Dans la limite d'un montant qui ne peut être inférieur à deux fois le montant de la valeur locative communale des locaux d'habitation.

³ Rapport au Parlement « Opportunité d'asseoir la taxe d'enlèvement des ordures ménagères sur la taxe d'habitation », en application de l'article 43 de la loi n° 2009-967 du 3 août 2009 de programmation relative à la mise en œuvre du Grenelle de l'environnement.

charges entre d'une part les ménages et les artisans/commerçants/professions libérales d'une part, et entre les ménages au revenu modeste et les autres ménages d'autre part ».

En définitive, vos rapporteurs spéciaux considèrent que la possibilité de plafonner les valeurs locatives permet aux collectivités qui le souhaitent d'éviter les injustices excessives ; leur prochaine révision générale devrait rétablir une certaine équité dans les bases d'imposition.

c) Des frais de gestion importants correspondant à une assurance contre les risques d'impayés

L'État établit et recouvre la TEOM, comme les autres impôts directs locaux. Aussi, selon l'article 1641 du CGI, il perçoit des frais de gestion, composés d'une part des frais de dégrèvement et de non-valeurs et d'autre part des frais d'assiette et de recouvrement qui s'élèvent respectivement, s'agissant de la TEOM, à 4,4 % et 3,6 %, soit 8 % du produit total.

À titre de comparaison, les frais de gestion relatifs à la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE) s'établissent à 1 % du produit, à 3 % s'agissant de la cotisation foncière des entreprises (CFE), à 1 % pour la taxe d'habitation perçue sur les résidences principales et à 3 % pour les résidences secondaires.

Les frais de gestion perçus par l'État au titre de la TEOM sont donc particulièrement élevés. En contrepartie, la collectivité est assurée de percevoir l'intégralité du produit voté.

Aussi, selon l'Association des maires de France (AMF), **ce prélèvement correspond à l'assurance, pour les collectivités, de percevoir l'intégralité du montant voté par l'assemblée délibérante**, alors que le taux d'impayés est estimé entre 1 % et 2 %.

d) Un dispositif partiellement mis en œuvre : l'insuffisante institution de la redevance spéciale et la prise en charge des déchets assimilés par les assujettis à la TEOM

Certaines collectivités territoriales ayant institué la TEOM assurent la collecte et le traitement de déchets non ménagers, appelés « déchets assimilés » (déchets d'origine tertiaire ou artisanale) « *qui, eu égard à leurs caractéristiques et aux quantités produites, peuvent être collectés et traités sans sujétions techniques particulières* ». Dans ce cas, les collectivités territoriales doivent mettre en place une redevance spéciale due par les producteurs de tels déchets, qui peut alors s'ajouter à la TEOM (sauf exonération facultative décidée par la collectivité territoriale).

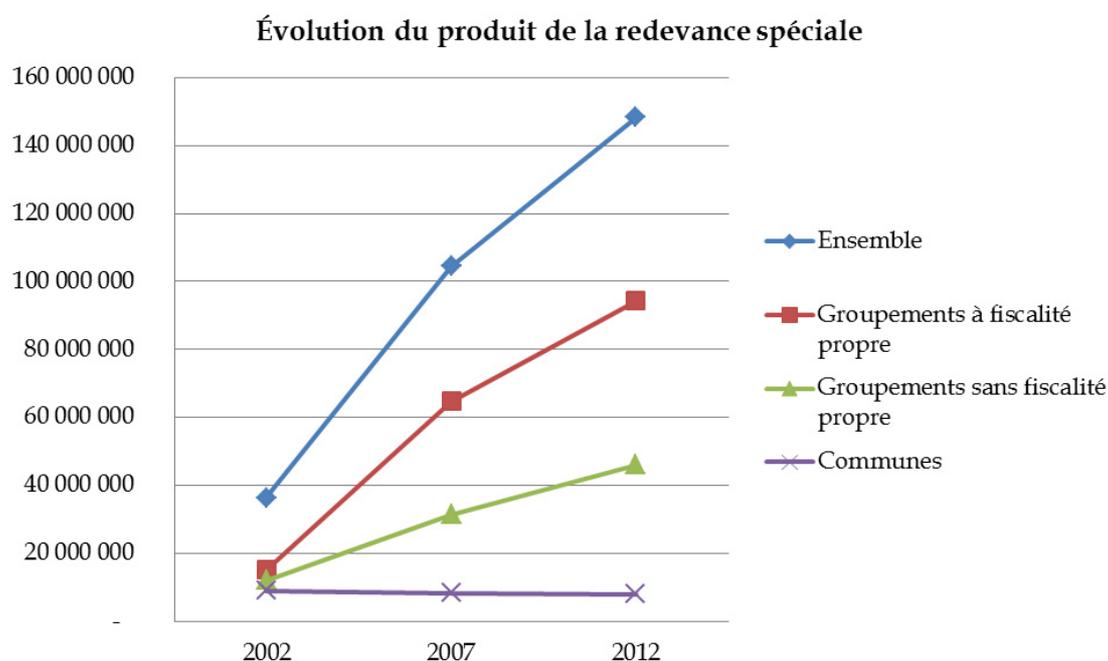
La redevance spéciale est en effet considérée comme un complément de financement du service de traitement et de collecte des déchets et elle permet une participation au financement du service par des producteurs de déchets n'ayant pas de foncier bâti.

Cette redevance, dont les modalités sont fixées à l'article L. 2333-78 du CGCT, pourtant obligatoire depuis le 1^{er} janvier 1993, n'a été que rarement instituée par les collectivités territoriales (12 % des collectivités selon un rapport de la Cour des comptes de 2011¹). Par conséquent, l'élimination des déchets non ménagers est souvent supportée par l'ensemble des contribuables assujettis à la TEOM (ménages et entreprises).

Cette réticence des collectivités territoriales résulte des difficultés, notamment pratiques, propres à toute redevance : établir une grille tarifaire prenant en compte le service rendu, identifier les producteurs et contrôler la quantité de déchets présentée à chaque collecte, assurer le recouvrement et le suivi des impayés.

En 2012, les communes et leurs groupements percevaient au total 148 millions d'euros au titre de la redevance spéciale - à comparer au montant de 6,088 milliards d'euros perçus au titre de la TEOM.

Néanmoins, le produit de la redevance spéciale a beaucoup augmenté depuis 2002 (deux fois plus vite que la TEOM), notamment au profit des EPCI. Selon l'Association des communautés de France (AdCF), la redevance spéciale permettant de procurer des recettes non négligeables aux EPCI, ceux-ci, lors du transfert de compétence, auraient de plus en plus tendance à l'instaurer ou à la généraliser sur leur territoire.



Source : commission des finances du Sénat à partir des données de la DGFIP

¹ Rapport public thématique de la Cour des comptes, *Les collectivités locales et la gestion des déchets ménagers et assimilés*, septembre 2011.

e) Une information peu transparente

L'association de consommateurs « UFC-Que choisir » s'est prononcée¹ en faveur de l'instauration d'un budget annexe pour la TEOM, afin de faciliter l'accès à l'information relative au coût de collecte et de traitement des déchets ménagers.

Cependant, des règles strictes encadrent les budgets annexes, qui doivent notamment être équilibrés en recettes et en dépenses.

Or, dans les plus grandes agglomérations notamment, une part du produit de TEOM peut être reversée au budget général et financer des politiques publiques distinctes de la collecte et du traitement des ordures ménagères ; au contraire, dans d'autres collectivités, les recettes perçues au titre de la TEOM sont insuffisantes pour couvrir l'ensemble des coûts résultant de ce service, qui est donc en partie financé par le budget général.

Par conséquent, les collectivités qui le souhaitent peuvent mettre en place un budget annexe pour assurer la transparence des coûts du service d'enlèvement des ordures ménagères, mais cette décision doit demeurer un choix et non une obligation.

Il faut par ailleurs souligner que, depuis la loi de finances rectificative pour 2004² et en raison d'un amendement adopté par le Sénat, l'article L. 2313-1 du CGCT prévoit que les communes et leurs groupements de plus de 10 000 habitants retracent « *dans un état spécial annexé aux documents budgétaires* », d'une part, le produit de la TEOM et, d'autre part, « *les dépenses, directes et indirectes, afférentes à l'exercice de la compétence susmentionnée* ».

La restriction aux seules communes et intercommunalités les plus peuplées se justifie par la nécessité, pour les collectivités, de se doter d'outils de comptabilité analytique permettant de déterminer le coût complet du service. **Cette information gagnerait cependant à être harmonisée - afin notamment de permettre des comparaisons entre collectivités - grâce aux outils de comptabilité analytique développés par l'ADEME.**

Enfin, l'article L. 2224-5 du CGCT prévoit que le maire ou le président de l'EPCI présente chaque année un rapport sur le prix et la qualité du service public de collecte et de traitement des ordures ménagères.

Par conséquent, vos rapporteurs spéciaux considèrent que les outils existants sont suffisants et qu'il n'est pas souhaitable d'alourdir les contraintes pesant sur les collectivités.

¹ *Analyse de la gestion des ordures ménagères par les collectivités, UFC-Que Choisir, octobre 2011.*

² *Article 64 de la loi n° 2004-1485 du 30 décembre 2004 de finances rectificative pour 2004.*

B. LA REOM : LE PAIEMENT D'UN SERVICE RENDU

Instituée par la loi de finances pour 1975, la redevance d'enlèvement des ordures ménagères (REOM) est codifiée à l'article L. 2333-76 du code général des collectivités territoriales.

1. Le principe d'un financement exclusif

La mise en place de la REOM est, selon l'article L. 2333-79 du CGCT, incompatible avec toute autre forme de financement de ce service, que ce soit la TEOM, la redevance spéciale, ou la redevance sur les terrains de camping.

Elle implique également la tenue d'un budget annexe, ce qui permet également une meilleure visibilité du financement de ce service public, puisque l'ensemble des recettes et des dépenses doivent y être retracées. Elle implique également que ce budget soit en équilibre, conformément aux règles applicables à un service public industriel et commercial (SPIC), en application de l'article L. 2224-1 du CGCT. Ainsi, **la REOM doit couvrir intégralement le coût de ce service public et toute contribution du budget général est exclue.**

Ce principe comporte néanmoins certaines souplesses, en application de l'article L. 2224-2 du même code :

- d'une part, sont applicables les exceptions relatives à l'ensemble des SPIC dans les cas notamment où l'absence d'une contribution du budget général impliquerait une hausse excessive de la redevance (troisième à cinquième alinéas) ;

- d'autre part, une contribution du budget général est possible lors de l'institution de la REOM et pour une durée limitée au maximum aux quatre premiers exercices (avant-dernier alinéa).

2. Un calcul de la redevance qui n'est pas forcément incitatif

Contrairement à la TEOM, qui est une taxe, le montant de la REOM est calculé **en fonction du service rendu.**

On peut toutefois distinguer :

- **une tarification « classique »**, lorsque le montant est calculé forfaitairement à partir d'une quantité moyenne de déchets produits par type d'utilisateur (nombre de personnes dans le foyer par exemple) ;

- et **une tarification « incitative »**, lorsque le montant de la redevance reflète la quantité de déchets effectivement produite par l'utilisateur, mesurée à partir du nombre de levées ou du poids de déchets produits par

exemple ; dans ce cas, le montant de la redevance varie en fonction des efforts de réduction des déchets produits.

L'avant-dernier alinéa de l'article L. 2333-76 précité dispose que la redevance peut comporter une **part fixe** - « *qui n'excède pas les coûts non proportionnels* » - et être **calculée globalement**, au niveau d'un immeuble par exemple, afin de prendre en compte les contraintes liées à l'habitat collectif. Dans ce dernier cas, le montant global de la redevance est ensuite réparti entre les foyers.

3. Des difficultés pour les collectivités et un risque d'injustice pour les redevables

a) La difficile gestion du recouvrement de la redevance

Dans le cas de la TEOM, le recouvrement est assuré par l'État, en contrepartie d'une ponction de 8 % du produit (cf. *supra*). À l'inverse, une collectivité ayant institué la REOM devient perceptrice : elle doit créer le fichier des redevables, le tenir à jour, émettre les factures et en assurer le recouvrement. Elle doit également supporter les impayés.

Le rapport du ministère de l'écologie et du développement durable « Causes et effets du passage de la TEOM à la REOM », rendu public en 2005, mettait en évidence « *des coûts de gestion moins importants* » pour les collectivités ayant opté pour la REOM.

Cependant, d'après les auditions menées par vos rapporteurs spéciaux, il semble que cette économie sur les frais de gestion soit plus que compensée par le fait de devoir prendre en charge frais d'impayés. Dès lors, le bilan total n'est pas forcément positif.

b) L'impossibilité d'adapter la redevance aux ressources des usagers

La REOM implique, par rapport à la TEOM, des transferts de charge des contribuables vers les usagers.

Comme on l'a vu, la TEOM est assise sur les valeurs locatives des logements. Elle permet donc une certaine progressivité de l'imposition, en admettant que la valeur locative de l'habitation d'une personne croisse avec son revenu.

À l'inverse, la REOM ne prend pas en compte les revenus, même de façon indirecte. En effet, dans sa forme « classique », elle est calculée en fonction de critères objectifs, comme la composition du foyer, qui sont sans lien avec les revenus. Dans sa forme incitative, son montant est lié à la quantité de déchets produits, qui n'est pas non plus liée aux revenus.

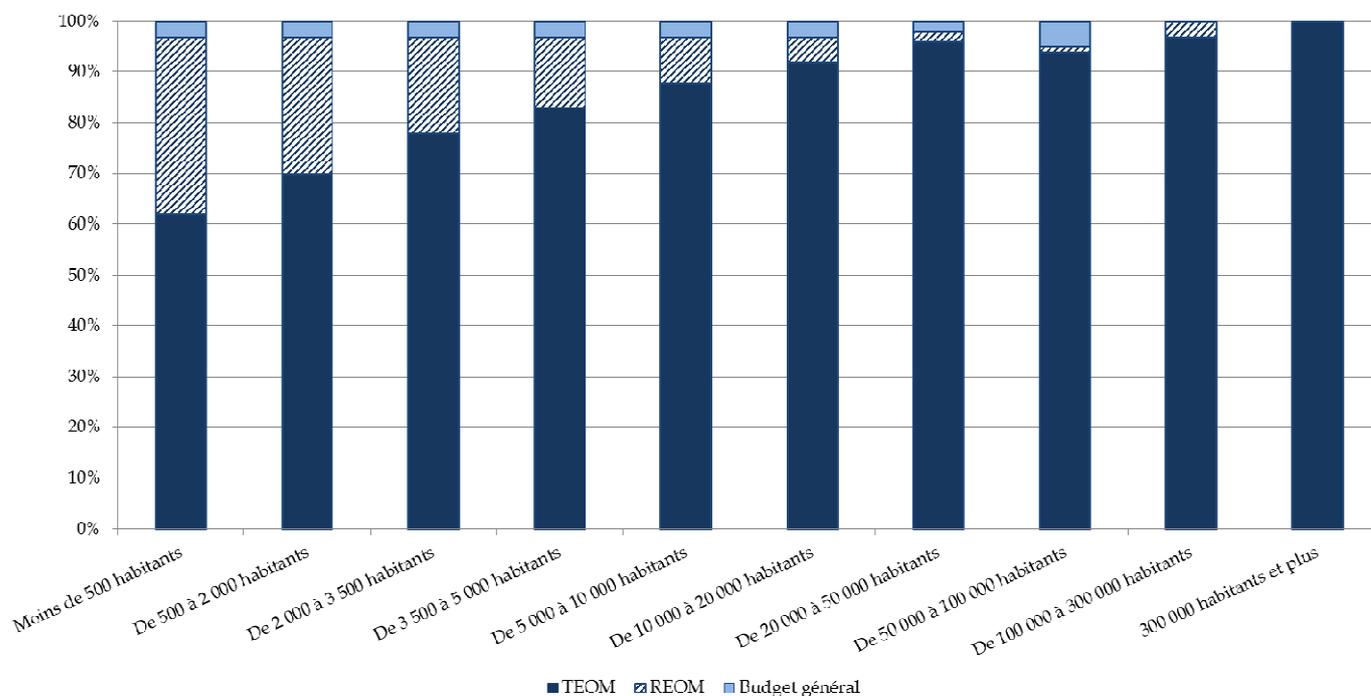
C. UNE TEOM PRÉPONDÉRANTE, NOTAMMENT EN MILIEU URBAIN

La TEOM constitue le principal mode de financement du service public d'enlèvement et de traitement des ordures ménagères.

En 2012, seules 3 % des communes ou EPCI finançaient la gestion des déchets à partir du budget général, 68 % avaient recours à la TEOM et enfin 29 % avaient institué la REOM.

La REOM est plus utilisée en milieu rural, sans pour autant y être prépondérante. Ainsi, 35 % des communes de moins de 500 habitants perçoivent la REOM et cette proportion décroît progressivement au fur et à mesure que la population augmente.

Mode de financement de la gestion des déchets par strate démographique



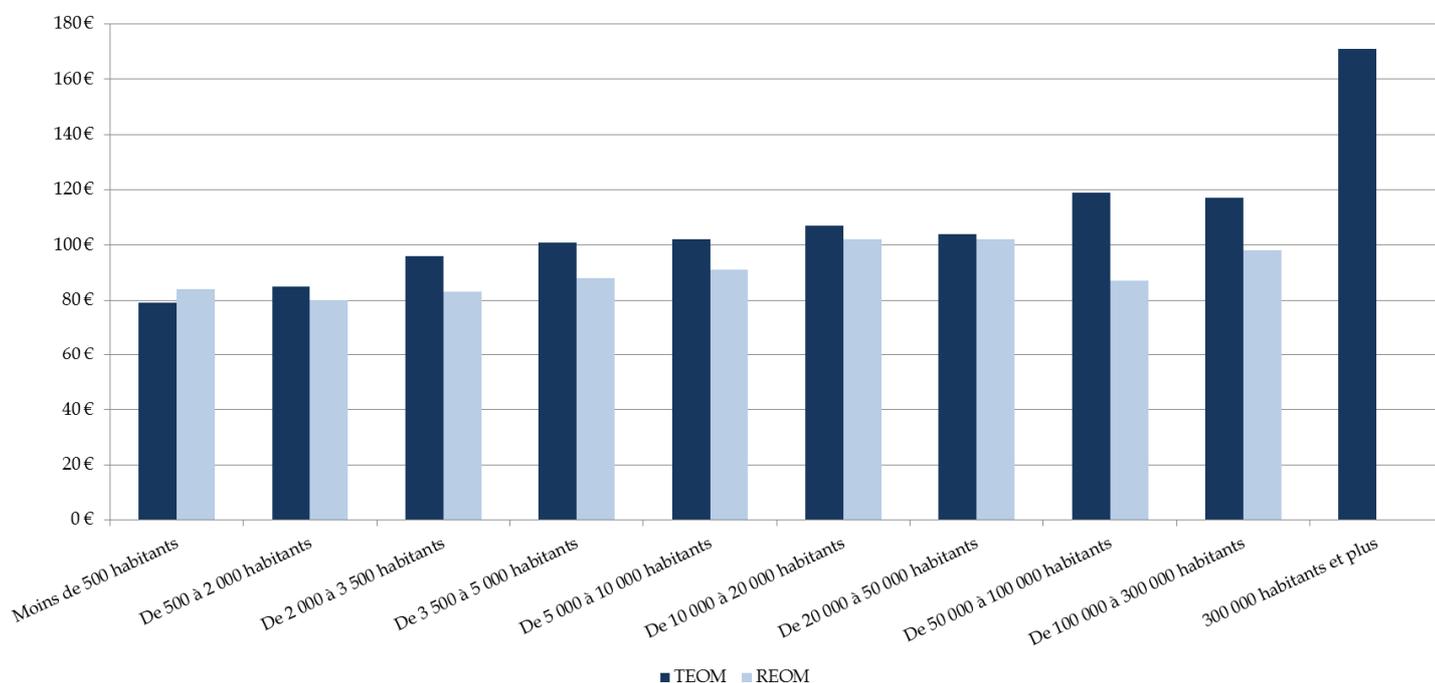
Source : commission des finances du Sénat

N.B. : le financement par la TEOM n'exclut pas un financement complémentaire par le budget général.

Cette prépondérance de la TEOM est plus forte encore si l'on raisonne en termes de population. Ainsi, 86 % de la population habite dans une commune ou un EPCI prélevant la TEOM contre 11 % d'assujettis à la REOM.

Produit moyen par habitant

(en euros)



Source : commission des finances du Sénat

S'agissant du montant acquitté par les ménages, **le montant de la REOM, à l'intérieur d'une même strate, est généralement inférieur à celui de la TEOM**, à l'exception du cas des communes de moins de 500 habitants. Cependant, le coût du service peut varier de façon si importante d'une commune à l'autre, selon la structure de l'habitat et le niveau de services, qu'il est **difficile d'en tirer des conclusions** quant à un éventuel effet modérateur sur les coûts de la REOM.

En 2012, le taux moyen de la TEOM est de 9,3 % ; hors ville de Paris, le taux moyen communal est de 7,4 %.

II. L'INTRODUCTION RÉCENTE D'UN CARACTÈRE INCITATIF

Le principe de la mise en place d'une tarification incitative a été affirmé dans le « Grenelle I », en 2009, dans le prolongement des tables rondes et des comités opérationnels.

Ainsi, l'article 46 de la loi « Grenelle I »¹ prévoit que la REOM et la TEOM « *devront intégrer, dans un délai de cinq ans, une part variable incitative devant prendre en compte* » la quantité de déchets produits. L'intention était

¹ Loi n° 2009-967 du 3 août 2009 de programmation relative à la mise en œuvre du Grenelle de l'environnement.

donc bien de généraliser la tarification incitative et il fut même évoqué, à l'époque, de supprimer la TEOM au profit de la REOM.

Cependant, en 2010, la loi « Grenelle II »¹ s'est limitée au principe de la mise en place d'une part incitative dans la TEOM, à titre expérimental. Son article 195 dispose ainsi que les communes et EPCI « *peuvent, à titre expérimental et pendant une durée de cinq ans à compter de la publication de la présente loi, instaurer sur tout ou partie de leur territoire une taxe d'enlèvement des ordures ménagères composée d'une part variable, calculée en fonction du poids ou du volume des déchets* ».

Enfin, la loi de finances pour 2012², a effectivement créé la TEOM incitative, dont la mise en place demeure facultative.

A. UNE TARIFICATION INCITATIVE COÛTEUSE À METTRE EN PLACE

L'instauration d'une tarification incitative nécessite au préalable **un état des lieux précis à la fois en termes techniques, financiers et organisationnels**.

La collectivité doit ensuite effectuer des investissements qui peuvent s'avérer coûteux pour **acquérir le matériel permettant d'identifier l'utilisateur et de mesurer la quantité de déchets produits**. C'est notamment le cas pour les collectivités territoriales ayant opté pour la TEOM et qui choisissent d'introduire une part incitative (cf. *infra*).

Les systèmes existants sont très divers : pesée embarquée, points d'apports volontaires, conteneurs à tambour, sacs prépayés, etc. Dans tous les cas, les investissements initiaux s'avèrent coûteux – en particulier s'agissant de la pesée embarquée.

Aussi, l'ADEME apporte une aide financière importante aux collectivités territoriales souhaitant mettre en place une tarification incitative. Ainsi, les communes et leurs groupements ont bénéficié de 7,9 millions d'euros en 2009, de 16,6 millions d'euros en 2010, de 19,8 millions d'euros en 2011 et de 11 millions d'euros en 2012³.

Selon l'association AMORCE, le système le plus opérationnel est de multiplier un tarif par la fréquence de la levée – qui correspond à un volume de déchets produits.

Si le principe de l'incitation est bon, sa mise en œuvre paraît difficile. **Un changement d'échelle pourrait permettre de simplifier le dispositif : au lieu de raisonner au niveau de chaque usager, il pourrait être envisagé de considérer un ensemble plus vaste (un lotissement par**

¹ Loi n° 2010-788 du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement.

² Article 97 de la loi n° 2011-1977 du 28 décembre 2011 de finances pour 2012.

³ Réponse du ministère de l'écologie, du développement durable et de l'énergie au questionnaire.

exemple). L'échelle ne serait plus le conteneur, mais la tournée d'un camion par exemple.

La collectivité territoriale doit également élaborer une stratégie de communication performante. L'ADEME préconise notamment de prévoir une année « à blanc », c'est-à-dire sans effet sur le montant de la facture réellement acquittée, accompagnée d'un courrier explicatif, pour éviter autant que possible les contestations ultérieures naissant d'une mauvaise appréhension de la tarification incitative.

B. OUTRE SON COÛT, DES FREINS MULTIPLES À LA TARIFICATION INCITATIVE

1. Une difficulté « théorique » : la diminution de la base

L'introduction d'une tarification incitative correspond à un changement de perspective : **il ne s'agit plus uniquement de financer le service public, mais également de modifier le comportement du producteur de déchets** pour l'inciter d'une part à réduire la quantité de déchets produits, d'autre part à trier davantage ses ordures ménagères.

Comme toute fiscalité comportementale, il convient alors de prendre en compte, dans la construction du système, les effets d'une réduction de l'assiette taxable et donc du produit attendu. En effet, si le mécanisme incitatif est efficace, il doit en résulter une diminution de la production de déchets et donc une baisse de l'assiette taxable - et par conséquent des recettes pour les collectivités territoriales.

Or, il importe qu'une telle réduction ne conduise pas une collectivité à rencontrer des difficultés de financement de la collecte et du traitement des ordures ménagères. C'est pour éviter tout déséquilibre financier que l'article 1522 *bis* du CGI a prévu que le produit de la part variable de la TEOM incitative ne peut représenter plus de 45 % du produit total de TEOM escompté.

De plus, les collectivités ont certes la possibilité d'augmenter le taux pour compenser la diminution de la base. **Il est alors important, lors de la mise en place de la tarification incitative, d'insister auprès des redevables sur sa portée environnementale, à travers la réduction de la production de déchets, plutôt que sur la diminution de la facture qu'elle pourrait permettre, afin de ne pas créer des attentes qui pourraient être déçues.**

En effet, la tarification incitative et le principe « pollueur-payeur » doivent être envisagés comme un « malus » en raison des coûts fixes auxquels font face les collectivités s'agissant de la collecte et du traitement des déchets.

2. La crainte d'effets pervers

Souvent présentée comme un moyen de réduire la facture du contribuable ou de l'usager - et, par conséquent, de réduire à la fois les dépenses mais aussi les recettes des collectivités territoriales - la tarification incitative peut engendrer des effets pervers : une tarification incitative qui permettrait une baisse effective des dépenses et donc des recettes fiscales perçues par les communes et leurs groupements pourrait entraîner une baisse de certaines dotations.

La REOM ainsi que la TEOM et la redevance spéciale font partie du panier de ressources pris en compte pour mesurer le coefficient d'intégration fiscale (CIF) d'un EPCI, qui correspond à la part de fiscalité que l'EPCI prélève par rapport à la totalité de la fiscalité prélevée sur son territoire. Par conséquent, un EPCI ayant mis en place une tarification incitative efficace, aboutissant à une baisse du produit fiscal perçu par l'ensemble intercommunal entraîne mécaniquement une diminution du CIF et donc de la dotation d'intercommunalité.

Or, en 2012, les EPCI ont perçu 5,4 milliards d'euros de TEOM et de REOM, soit 25 % des ressources des EPCI prises en compte dans le coefficient d'intégration fiscale.

Ainsi, selon la réponse du ministère du budget à une question orale¹, dans la communauté de communes du Lunévillois, dont la TEOM représente près de 30 % des produits pris en compte au numérateur de son CIF, une baisse de 5 % de TEOM « se traduirait par une diminution du CIF de 0,86 % et, in fine, par une diminution de DGF théorique de 1,73 % ».

Par ailleurs, s'agissant des dotations de péréquation - dotation de solidarité rurale (DSR), dotation de solidarité urbaine (DSU) et première part de la dotation nationale de péréquation (DNP), mais aussi du fonds de péréquation des ressources intercommunales et communales (FPIC), la TEOM et la REOM interviennent par le biais de l'effort fiscal. L'effort fiscal, qui mesure la pression fiscale pesant sur les ménages - et, à ce titre, ne prend pas en compte la redevance spéciale - diminue si le produit de la TEOM ou de la REOM diminue.

Or, en 2012, les communes ont perçu 6,7 milliards d'euros au titre de la TEOM et de la REOM, ce qui représente 15 % du produit fiscal pris en compte dans l'effort fiscal des communes.

Selon la direction générale des collectivités locales (DGCL), « les critères d'effort fiscal, de potentiel fiscal ou de coefficient d'intégration fiscale ont été conçus à partir de ressources stables et régulières. La non prise en compte de ces données dans le calcul des dotations ne semble pas souhaitable en l'état actuel de

¹ Question n° 1687 de Jacques Lamblin, publiée au Journal officiel le 24 janvier 2012 (page 731), réponse du ministère du budget publiée au JO le 1^{er} février 2012.

l'architecture des concours financiers et nécessiterait de redéfinir des notions essentielles à la mesure de la richesse ».

3. Des résultats mitigés ?

Au cours de son audition, l'association AMORCE a indiqué à vos rapporteurs spéciaux que la tarification incitative paraissait relativement efficace dans l'acte de tri mais pas dans la diminution de la production de déchets.

La tarification incitative ne se traduit donc pas nécessairement par une diminution de la facture pour les ménages et peut même conduire à son augmentation. Ainsi, selon une enquête menée par l'association de consommateurs et d'usagers CLCV (Consommation Logement et Cadre de Vie) dans des communes où la tarification incitative a été mise en place, plus de 25 % des personnes interrogées et ayant comparé les factures avant et après mise en place de la tarification incitative, ont observé une hausse de leur facture.

À l'inverse, selon l'association AMORCE, la meilleure incitation réside dans les « ambassadeurs du tri », qui sensibilisent les habitants aux gestes de tri et à la diminution de la quantité de déchets produits.

Enfin, il est trop tôt pour appréhender les effets de la TEOM incitative, créée il y a peine plus d'un an.

C. DES DIFFICULTÉS SUPPLÉMENTAIRES PROPRES À LA TEOM INCITATIVE

La TEOM incitative

L'article 1522 *bis* du CGI, introduit par la loi de finances pour 2012¹, prévoit que les communes et leurs groupements peuvent instituer une part incitative de TEOM, « assise sur la quantité et éventuellement la nature des déchets produits, exprimée en, volume, en poids et en nombre d'enlèvements. La part incitative s'ajoute à une part fixe ».

Ainsi, la TEOM est l'addition d'une part fixe et d'une part variable, le produit de la part incitative devant représenter entre 10 % et 45 % du produit total de la taxe. La part fixe est calculée selon les mêmes modalités que la TEOM (application d'un taux à la valeur locative du local).

Le montant de la part incitative dû par le contribuable, pour chaque local, est calculé de la façon suivante :

quantité de déchets produits l'année précédente x tarif correspondant

Il convient de noter que :

- la quantité de déchets est mesurée par le volume ou par le poids ;
- plusieurs tarifs peuvent exister selon le type de déchet ou le mode de collecte.

Dans le cas où il n'est pas possible de mesurer, individuellement, la quantité de déchets produits (habitat collectif), une répartition au prorata de la valeur locative foncière est effectuée.

Les constructions neuves peuvent être exonérées de part incitative la première année suivant la date d'achèvement.

Initialement, il était prévu qu'à titre transitoire et pendant une durée maximale de cinq ans, la part incitative puisse être calculée proportionnellement au nombre de personnes composant le foyer. Cette disposition, supprimée par la loi de finances pour 2014², ajoutait en fait une sorte de redevance forfaitaire à la TEOM, tout en perdant tout caractère incitatif - en l'absence de lien avec la quantité de déchets produits.

Pour instaurer une TEOM incitative, une collectivité territoriale doit récupérer les fichiers relatifs à la taxe foncière dont dispose l'administration fiscale, à partir de laquelle est calculée la part fixe de la TEOM.

Ainsi, un décret³ pris fin 2012 prévoit que chaque année, la direction générale des finances publiques (DGFIP) adresse à la commune ou à l'EPCI la liste des locaux imposés à la TEOM, ainsi que les informations correspondantes, notamment la valeur locative foncière retenue pour l'établissement de la TEOM.

¹ Article 97 de la loi n° 2011-1977 du 28 décembre 2011 de finances pour 2012.

² Article 53 de la loi n° 2013-1279 du 29 décembre 2013 de finances pour 2014.

³ Décret n° 2012-1407 du 17 décembre 2012 pris en application de l'article 1522 bis du code général des impôts et relatif aux modalités de communication des données concernant la part incitative de la taxe d'enlèvement des ordures ménagères.

Ce décret dispose également que la commune ou l'EPCI « *complète, pour chaque local (...), le montant en euro de la part incitative* » de TEOM au cours de l'année précédente et indique la quantité totale de déchets produits sur son territoire au cours de l'année précédente.

Selon AMORCE, une proportion importante (de 20 % à 30 %) des fichiers de la DGFIP relatifs à la TEOM comporteraient des erreurs.

Alors que la redevance est payée par l'utilisateur (qu'il soit propriétaire ou locataire), la TEOM est considérée comme une taxe additionnelle à la taxe foncière, payée par les seuls propriétaires, tout en étant considérée comme une charge récupérable (c'est-à-dire qu'elle peut être répercutée sur le loyer).

Par conséquent, les fichiers de TEOM comportent le nom des propriétaires, alors que l'individualisation de la part incitative nécessite d'identifier le « producteur de déchets », c'est-à-dire le locataire.

Il peut en résulter des difficultés de connexion entre le fichier fourni par la DGFIP et les bacs nominatifs.

La collectivité doit pouvoir fournir aux services fiscaux, avant le 31 mars, la part variable ainsi que le taux et la valeur locative de la TEOM incitative.

Selon AMORCE, **seules six structures** - essentiellement des syndicats - **se sont lancées en 2013 dans l'expérimentation.**

EXAMEN EN COMMISSION

Réunie le 29 janvier 2014, sous la présidence de Mme Michèle André, vice-présidente, la commission a entendu une communication de MM. Jean Germain et Pierre Jarlier, rapporteurs spéciaux de la mission « relations avec les collectivités territoriales », sur le bilan et les perspectives d'évolution de la REOM et de la TEOM (redevance et taxe d'enlèvement des ordures ménagères).

M. Jean Germain, rapporteur spécial de la mission « relations avec les collectivités territoriales ». - Avec mon collègue Pierre Jarlier, nous avons choisi de nous intéresser à la taxe et à la redevance d'enlèvement des ordures ménagères (la TEOM et la REOM), sujet connu des élus locaux et de nos concitoyens.

Ce choix procède de deux constats : le coût du financement du service public de la collecte et du traitement des ordures ménagères a augmenté de façon considérable au cours des dernières années, ce qui rend la question sensible pour nos concitoyens. De plus, depuis le Grenelle de l'environnement de 2009, il existe une volonté de modifier les modalités actuelles de financement, en faveur d'une tarification incitative.

En effet, dans le prolongement des objectifs en termes de recyclage, de la hausse de la quantité de déchets produits par habitant et de l'évolution des normes en matière de traitement des déchets, le coût du service augmente de façon très importante.

Les produits de la TEOM, de la REOM et des autres contributions au financement de ce service sont passés de 1,9 milliard d'euros environ en 1990 à 7,4 milliards d'euros en 2010. Nous sommes proches d'une multiplication par quatre en vingt ans ! Selon l'association AMORCE, cela représente une dépense de 400 euros par famille en moyenne.

Pour financer ce service, les collectivités ont le choix entre plusieurs outils : le recours au budget général ; la taxe d'enlèvement des ordures ménagères (TEOM) ; la redevance d'enlèvement des ordures ménagères (REOM).

En 2012, seuls 3 % des communes ou EPCI, regroupant 3 % de la population, finançaient la gestion des déchets à partir du budget général. 68 % des collectivités, regroupant 86 % de la population, recouraient à la TEOM, contre 29 % des communes et EPCI, regroupant 11 % de la population, qui avaient instauré la REOM. On constate également que la REOM est plus utilisée en milieu rural, sans pour autant y être prépondérante : ainsi, 35 % des communes de moins de 500 habitants percevaient la REOM.

La TEOM est une taxe, payée par le contribuable - et non l'utilisateur - pour financer un service public. Chaque année, les communes ou EPCI

déterminent le produit de TEOM attendu, qui est communiqué à l'administration fiscale. Celle-ci établit alors le taux à appliquer aux valeurs locatives du territoire concerné pour que la collectivité obtienne effectivement le produit attendu.

Néanmoins, des souplesses sont offertes aux collectivités. Elles peuvent exonérer de TEOM les zones dans lesquelles le service d'enlèvement des ordures ménagères ne fonctionne pas. Elles peuvent aussi définir des zones de perception où les taux sont différents afin de proportionner le montant de la taxe à l'importance du service rendu. Enfin, un mécanisme de lissage dans le temps est prévu pour les EPCI : ce lissage permet de limiter les variations de TEOM résultant de l'harmonisation du mode de financement du service entre les communes membres.

La TEOM est l'objet de critiques qui, à mon sens, ne ternissent pas son attrait, surtout en milieu urbain.

Initialement, la TEOM n'avait aucune visée incitative : cette taxe est assise sur les valeurs locatives et la quantité de déchets produits par le contribuable n'est nullement prise en compte. C'est pour répondre à cette critique qu'a été créée la TEOM incitative, dont nous vous parlerons ultérieurement.

Par conséquent, l'obsolescence - et l'injustice - des valeurs locatives et donc de la TEOM sont aussi critiquées. Il convient néanmoins de souligner qu'il ne s'agit pas d'une critique propre à la TEOM.

Les frais de gestion, prélevés par l'État au titre de la TEOM, s'élèvent à 8 % de son produit. À titre de comparaison, les frais de gestion relatifs à la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE) sont de 1 % de son produit ou de 3 % pour la cotisation foncière des entreprises (CFE). Pour autant, les associations d'élus rencontrées considèrent qu'ils se justifient par les coûts de gestion mais surtout qu'ils correspondent au coût de l'assurance : en effet, quelle que soit l'ampleur des impayés, les collectivités sont assurées de bénéficier du produit attendu.

Par ailleurs, une collectivité ayant instauré la TEOM et qui assure la collecte des déchets non ménagers, a l'obligation de mettre en place une redevance spéciale. Cette redevance, qui concerne les déchets « assimilés » (d'origine tertiaire ou artisanale), est rarement mise en place par les collectivités. Aussi, l'élimination des déchets non ménagers est supportée par l'ensemble des assujettis à la TEOM (ménages et entreprises), et non par les seuls producteurs de déchets « assimilés ». Cette réticence des collectivités résulte des difficultés, notamment pratiques, propres à toute redevance : grille tarifaire, identification des usagers, recouvrement et gestion des éventuels impayés.

Enfin, les associations de consommateurs dénoncent l'insuffisante transparence des coûts du service de collecte et de traitement des ordures ménagères, notamment pour les collectivités ayant institué une TEOM. Elles

préconisent de les contraindre à recourir à un budget annexe. Nous ne sommes pas favorables à cette obligation, en raison des règles particulières s'appliquant aux budgets annexes. En outre, les communes et EPCI de plus de 10 000 habitants doivent déjà retracer, dans un état annexé au budget, le produit de la TEOM et les dépenses correspondant au service. J'ajoute que chaque année, la commission des services locaux doit être réunie. Nous proposons néanmoins d'inciter les collectivités à recourir aux outils de comptabilité analytique développés par l'ADEME, afin de faciliter les comparaisons entre collectivités.

M. Pierre Jarlier, rapporteur spécial de la mission « relations avec les collectivités territoriales ». - Contrairement à la TEOM, qui est une taxe, le montant de la REOM est calculé en fonction du service rendu.

On peut toutefois distinguer une tarification « classique », lorsque le montant est calculé forfaitairement à partir d'une quantité moyenne de déchets produits par type d'usager (au prorata du nombre de personnes dans le foyer par exemple) et une tarification « incitative », lorsque le montant de la redevance reflète la quantité de déchets effectivement produite par l'usager, mesurée à partir du nombre de levées ou du poids de déchets produits par exemple. Dans ce cas, le montant de la redevance varie en fonction des efforts de réduction des déchets produits.

La redevance peut comporter une part fixe - « qui n'excède pas les coûts non proportionnels » - et être calculée globalement, au niveau d'un immeuble par exemple, afin de prendre en compte les contraintes liées à l'habitat collectif. Dans ce dernier cas, le montant global de la redevance est ensuite réparti entre les foyers.

Le choix de la REOM implique, pour une collectivité, de devenir perceptrice : elle doit créer un fichier des redevables, le tenir à jour, émettre les factures et en assurer le recouvrement. Elle doit également supporter les impayés.

Les coûts de gestion de la REOM devraient être moins importants, mais si l'on prend en compte les frais d'impayés, il semblerait que le bilan total ne soit pas forcément positif.

Du point de vue de l'équité, par rapport à la TEOM, la REOM implique des transferts de charge des contribuables vers les usagers.

Comme on l'a vu, la TEOM est assise sur les valeurs locatives des locaux. Elle devrait donc permettre une certaine progressivité de l'imposition, en admettant que la valeur locative croisse avec le revenu de l'occupant. Une telle logique est exclue dans le cadre de la REOM : elle ne permet pas de prendre en compte - même de façon indirecte - des critères de revenu.

Par ailleurs, la REOM est incompatible avec toute autre forme de financement de ce service et elle implique la tenue d'un budget annexe, ce

qui permet une meilleure transparence du financement de ce service public, puisque l'ensemble des recettes et des dépenses doivent y être retracées. Un budget annexe doit être à l'équilibre et la REOM doit donc couvrir intégralement le coût de ce service public. En particulier, toute contribution du budget général est exclue.

Le principe de la mise en place d'une tarification incitative a été affirmé dans le « Grenelle I », en 2009, qui prévoyait que la REOM et la TEOM devraient intégrer, dans un délai de cinq ans, « une part variable incitative devant prendre en compte » la quantité de déchets produits. L'intention était donc bien de généraliser la tarification incitative.

Cependant, en 2010, le « Grenelle II » a réaffirmé le principe de la mise en place d'une part incitative dans la TEOM, mais en le limitant à une expérimentation. La loi de finances pour 2012, qui a effectivement créé la TEOM incitative, a prévu que sa mise en place demeurait facultative.

La tarification incitative peut s'avérer coûteuse. En effet, elle nécessite un état des lieux précis en termes technique, financier et organisationnel. En outre, des investissements doivent être réalisés par la collectivité, pour acquérir le matériel permettant d'identifier l'utilisateur (pour les collectivités à la TEOM notamment) et surtout de mesurer la quantité de déchets produits.

Les systèmes existants sont divers : pesée embarquée, points conteneurs à tambour avec badge d'identification, sacs prépayés, etc. Nous pensons que les collectivités qui le souhaitent doivent pouvoir s'engager, bien sûr, dans la voie de la tarification incitative. Cependant, pour limiter les coûts qui s'avèrent importants, au lieu de raisonner au niveau de chaque usager, il pourrait être envisagé de considérer un ensemble plus vaste : un lotissement ou la tournée d'un camion.

Enfin, il convient d'élaborer une stratégie de communication à vertu pédagogique et pour éviter les contestations ultérieures naissant d'une mauvaise connaissance de la tarification incitative. Un programme de réduction des déchets à la source peut donc paraître plus efficace.

Par ailleurs, la tarification incitative, comme toute fiscalité comportementale, se heurte à une autre difficulté : le risque d'une diminution de la base taxable. En effet, l'objectif étant la réduction de la quantité de déchets produits, si le mécanisme s'avère réellement incitatif, il doit en résulter une diminution des déchets et donc du produit perçu par la collectivité. La collectivité doit donc être attentive à calibrer précisément la part incitative, afin qu'aucune difficulté financière n'en résulte.

Aussi, il peut s'avérer risqué, politiquement, de présenter la tarification incitative comme un moyen de réduire la facture : en raison des coûts fixes auxquels font face les collectivités, la tarification incitative est davantage un « malus » qu'un véritable moyen de réduire les coûts.

Enfin, nous nous sommes intéressés aux difficultés spécifiques de la TEOM incitative. Depuis 2013, les collectivités peuvent instaurer une TEOM incitative, composée d'une part fixe et d'une part variable, cette dernière dépendant de la quantité de déchets produits.

Outre les investissements nécessaires à toute tarification incitative (pesée embarquée, etc), la collectivité doit récupérer les fichiers relatifs à la taxe foncière dont dispose l'administration et les compléter, pour chaque local, par le montant de la part incitative. Elle doit par ailleurs assurer l'instruction du contentieux relatif à la part incitative de la TEOM.

M. Jean Germain, rapporteur spécial de la mission « relations avec les collectivités territoriales ». – À l'issue de notre travail de contrôle, nous souhaitons rappeler que la collecte et le traitement des ordures ménagères doivent avant tout être considérés comme un service public, qui participe à la salubrité et à la santé publiques.

Dès lors, nous considérons qu'il ne faut pas s'engager excessivement dans la voie d'un financement dépendant du service, afin de ne pas transformer ce service public en une prestation au tarif individualisé. Nous constatons également que la mise en place d'une tarification incitative signifie, pour les collectivités, des investissements et des coûts de gestion importants.

Il est nécessaire de présenter la tarification incitative comme faisant partie d'une politique environnementale, une application du principe pollueur-payeur, et non comme un outil permettant de faire baisser le coût du service. Ceci est indispensable pour ne pas créer de fausses attentes.

En définitive, nous considérons que les conditions de réussite de la mise en place d'une tarification incitative sont difficiles à réunir, notamment en milieu urbain, au-delà de certaines expériences positives. Nous souhaitons donc que l'instauration de cette tarification incitative demeure facultative, afin de ne pas renchérir le coût de ce service public. Il convient également d'être attentif à ses limites en termes d'équité, dans la mesure où la tarification incitative ne permet pas d'adapter le montant payé aux revenus.

Certes, le financement par l'impôt nécessite certaines améliorations. La première d'entre elle n'est cependant pas liée à la TEOM elle-même, mais aux valeurs locatives qui servent de base à cette imposition. Leur obsolescence peut rendre la TEOM parfois injuste. Nous nous félicitons donc qu'à l'initiative de notre commission des finances, le chantier de la révision des valeurs locatives des locaux d'habitation ait été lancé.

M. François Marc, rapporteur général. – Je remercie nos collègues pour leur travail sur la TEOM et la REOM, qu'en tant qu'élus locaux nous avons tous en tête.

Mme Marie-Hélène Des Esgaulx. - Une espèce en voie de disparition...

Mme Michèle André. - C'est un autre sujet !

M. François Marc, rapporteur général. - Je ne sais pas ce qui est en voie de disparition : les ordures ménagères, la REOM... !

Nos collègues nous ont indiqué que le coût des déchets s'élève à 400 euros par ménage, ce qui est considérable. Ce constat appelle notre vigilance. Je retiens aussi la multiplication par quatre en vingt ans du coût de la collecte et du traitement. 86 % de la population supporte la taxe car sa gestion est commode pour les collectivités qui la perçoivent ; dispose-t-on d'ailleurs des chiffres relatifs à l'augmentation du nombre de collectivités ayant recours à la TEOM au détriment de la REOM au cours des vingt dernières années ?

M. Jean Germain, rapporteur spécial de la mission « relations avec les collectivités territoriales ». - Le développement de l'intercommunalité a favorisé le recours à la taxe.

M. François Marc, rapporteur général. - S'agissant de l'assiette de la TEOM, c'est-à-dire des valeurs locatives, il faut rapidement assainir la situation qui est aujourd'hui inégalitaire. Ce sujet est d'autant plus préoccupant quand on sait les montants en jeu.

En ce qui concerne la tarification incitative, on retrouve le questionnement habituel de la fiscalité écologique qui, par une réduction de l'assiette taxable, peut déséquilibrer le financement du service. Mais c'est la règle de toute fiscalité écologique et les élus locaux peuvent ajuster les taux pour éviter un éventuel déséquilibre financier. Par conséquent, la tarification incitative ne m'inquiète pas outre mesure ; pourquoi préconisez-vous la prudence ? Si la base se rétrécit, c'est que le dispositif est efficace !

M. Jean Germain, rapporteur spécial de la mission « relations avec les collectivités territoriales ». - Après avoir vu des associations d'élus et l'association AMORCE, il nous a effectivement semblé qu'il ne fallait pas préconiser une généralisation de la tarification incitative. Ayant moi-même mené une expérimentation, je peux vous dire que les difficultés résultent, par exemple, des comportements inciviques, des modalités à prévoir s'agissant de l'habitat collectif mais aussi des coûts.

J'ajoute qu'il y a une tendance, aujourd'hui, en faveur d'un « individualisme de tout » ; or, je crois qu'il ne faut pas remettre en cause un certain nombre de fondements du service public. Parce que je ne vais jamais à l'hôpital, je ne veux plus cotiser à la sécurité sociale ? Je crois que nous devons avoir en tête cette question, presque philosophique.

M. Pierre Jarlier, rapporteur spécial de la mission « relations avec les collectivités territoriales ». - Il ne faut pas non plus créer de faux espoirs et laisser croire que, grâce à la tarification incitative, tout le monde va payer

moins cher. Si on parvient à diminuer le poids des déchets collectés, on peut néanmoins être amenés à augmenter le taux en raison des coûts fixes.

De plus, la tarification incitative nécessite la mise en place de dispositifs coûteux, comme la pesée embarquée par exemple. On peut dès lors s'interroger sur l'efficacité des régimes incitant à la réduction, à la source, des déchets produits : tarification incitative ou TEOM avec programme de réduction des déchets à la source et sensibilisation des concitoyens ?

Enfin, la TEOM incitative n'est pas envisageable en secteur rural car le coût par habitant serait prohibitif. Une alternative pourrait résider dans une évaluation de la quantité de déchets produits par secteur, par lotissement, ou par tournée, et non au niveau individuel.

Le principe d'une fiscalité écologique est bon, mais nous souhaitons que la tarification incitative reste une démarche volontaire.

M. François Marc, rapporteur général. – Des collectivités reviennent-elles sur leur choix ?

M. Jean Germain, rapporteur spécial de la mission « relations avec les collectivités territoriales ». – La REOM disparaît avec la montée de l'intercommunalité. S'agissant de la TEOM incitative, qui n'est possible que depuis 2013, seules six structures l'ont mise en place.

M. Gérard Miquel. – Depuis les années 1990, la réglementation en matière de traitement des déchets a beaucoup évolué et l'on avait même évoqué la disparition des décharges. Dès lors, les collectivités ont dû mettre aux normes les installations.

Je crois qu'il faut changer notre perception des déchets et les voir comme une source de matières secondaires, sachant que les matières premières ne sont pas inépuisables. Il faut donc renforcer le recyclage.

La TEOM a l'avantage de permettre aux collectivités de bénéficier d'une garantie, par l'État, de recevoir le produit voté. Mais après trente ans de décentralisation, faut-il encore demander à l'État de garantir une recette fiscale locale ? Je pense que la TEOM doit évoluer et je remarque que pour la tarification de l'eau, nous ne bénéficions pas de garantie de l'État.

Le sujet de la tarification incitative a été abondamment traité lors du Grenelle : les théoriciens ont proposé une solution théorique, mais inapplicable. Nos rapporteurs ont raison : la mise en place de la tarification incitative est difficile. Mais nous n'en serions pas là si les éco-organismes contribuaient pour l'ensemble des produits, qu'ils soient ménagers ou assimilés. Les collectivités perçoivent une contribution des éco-organismes pour certains produits seulement. Quant à la redevance spéciale, elle est très difficilement applicable.

S'agissant de la transparence, j'y suis totalement favorable, et je pense qu'il ne faudrait plus voir le budget général d'une collectivité financer ce service public. Il faut pouvoir mesurer son coût.

Dans mon département, nous avons mis en œuvre une tarification incitative « de second niveau », à travers le syndicat de traitement : les collectivités qui y amènent leurs déchets sont facturées en fonction de la quantité et de la qualité des produits recyclables qu'elles apportent. Cela permet d'identifier les dérives et de sensibiliser les habitants, directement chez eux et non par des campagnes audiovisuelles, à l'efficacité desquelles je ne crois pas.

Les déchets fermentescibles sont les plus chers en matière de traitement : il faut augmenter leur utilisation dans la production d'énergie, à travers la méthanisation, ou le compost.

Nous avons mis en place dans notre pays un des meilleurs systèmes au monde de réduction à la source des déchets grâce à la « responsabilité élargie des producteurs » et aux éco-organismes, qui sont nombreux, parfois même trop. Ils collectent des sommes auprès des producteurs d'emballages et les redistribuent aux collectivités. Nous avons voulu que la tarification soit incitative : plus la collectivité recycle, plus le tarif à la tonne amenée est élevé. Si toutes les collectivités étaient aussi performantes que les meilleures, au lieu de distribuer 600 millions d'euros, Éco-Emballages distribuerait 1,3 milliard d'euros.

M. Philippe Dallier. – Je suis pour ma part un élu des villes et il me semble inimaginable de mettre en place une tarification incitative ! Mais il est vrai que la TEOM peut être injuste, du fait de l'obsolescence des valeurs locatives. Ne pourrait-on pas la moduler en fonction de la composition du foyer ?

M. Jacques Chiron. – Vous avez souligné que le coût de l'enlèvement et du traitement des ordures ménagères avait été multiplié par quatre en vingt ans, mais il faut noter que souvent, lorsque la compétence a été transférée à l'EPCI et que celui-ci a mis en place une TEOM ou une REOM, la moindre dépense pour les communes n'a pas été répercutée sur leurs propres ressources fiscales.

Il faut également aborder la question des périurbains : ces territoires souhaitent bénéficier du même service que dans les centres-villes, mais le coût pour la collectivité n'est pas le même ! Il faut expliquer cette contrainte aux habitants et véritablement inciter l'apport volontaire dans des points de collecte. Cela se fait en Europe du Nord et même en Espagne.

M. Yannick Botrel. – Il y a une grande diversité de situations selon les collectivités et il faut s'adapter pour offrir un service efficace tout en maîtrisant le coût. Il n'y a d'ailleurs pas que la collecte, mais aussi les réseaux de déchèteries, les unités de traitement...

S'agissant du financement, la TEOM offre un plus grand confort. Chez moi, nous avons opté pour la REOM car il nous semblait plus juste de pouvoir adapter le montant payé à la composition des foyers. Il n'est pas toujours possible de mettre en place une REOM, mais cela peut se faire, notamment en milieu rural, même si, en effet, la gestion de la base des redevables peut être complexe.

Sur la tarification incitative, j'aimerais savoir comment cela peut fonctionner efficacement. En milieu rural les points de collecte sont une solution efficace, mais ils ne permettent pas l'individualisation de la production de déchets.

M. François Fortassin. – Une boutade pour commencer : il y a longtemps que la boîte de sardines coûte plus chère vide que pleine ! Ce constat pose problème.

Par ailleurs, si nous sommes parvenus à financer les investissements en matière d'eau potable, d'infrastructures de transport, d'éclairage public depuis vingt ans, ce n'est pas le cas des déchets. La collecte fonctionne bien, mais ce n'est pas le cas du traitement ni surtout du stockage : l'implantation d'un lieu de stockage n'est pas acceptée socialement.

M. Éric Bocquet. – Je tiens à souligner que j'ai apprécié l'analyse de Jean Germain sur l'individualisation de tout, y compris de la TEOM ! Je partage tout à fait ses propos sur la participation de chacun au financement de la sécurité sociale. Ce n'est pas parce qu'on n'a pas besoin soi-même de quelque chose qu'il ne faut pas participer. Le collectif a un sens, c'est une valeur.

M. Éric Doligé. – Le montant de la taxe dépend certes des coûts, mais ces derniers sont liés aux plans départementaux et notamment à leur articulation avec les plans régionaux. Or, on observe des incohérences, notamment en ce qui concerne les transports de déchets. Je pense que nous devons améliorer ce dispositif.

M. Jean Germain, rapporteur spécial de la mission « relations avec les collectivités territoriales ». – Nous n'avons pas travaillé sur un sujet aussi large que la collecte et le traitement des ordures ménagères, mais seulement sur la taxe et la redevance d'enlèvement des ordures ménagères.

La TEOM a des avantages qui ne sont pas négligeables : elle offre aux collectivités une ressource sûre, la révision des valeurs locatives la rendra plus juste et il est possible, dans une certaine mesure, d'appliquer des taux différents selon les secteurs.

Il est indispensable de maîtriser les coûts.

Je crois qu'il faut diminuer les dépenses publiques, mais aussi les dépenses des ménages : taxe d'habitation, redevance pour l'audiovisuel public, taxe d'enlèvement des ordures ménagères ! Le pouvoir d'achat des ménages réside aussi dans la baisse de ces dépenses.

Quant à la transparence, il est possible de mettre en place un budget annexe pour les collectivités percevant la TEOM, mais je vous rappelle que, comme pour l'eau, un rapport doit être présenté chaque année. Il me semble qu'il serait décalé d'obliger les collectivités à utiliser un budget annexe alors que nous ne cessons de réclamer la simplification.

M. Pierre Jarlier, rapporteur spécial de la mission « relations avec les collectivités territoriales ». – Notre collègue Gérard Miquel recourt en fait, grâce aux opérations de mutualisation avec certains syndicats, à une tarification incitative « indirecte ». C'est une voie de l'incitation collective qui ne règle toutefois pas le problème de la réduction de la quantité d'ordures ménagères produites.

En ce qui concerne la prise en compte du nombre de personnes composant le foyer, je vous rappelle que cette possibilité existe déjà pour la redevance mais pas pour la taxe. Celle-ci peut néanmoins être sectorisée dans certaines conditions, notamment lors de la mise en place de l'intercommunalité.

M. Philippe Dallier. – Mais en ville, le zonage n'a pas de sens !

M. Pierre Jarlier, rapporteur spécial de la mission « relations avec les collectivités territoriales ». – Je tiens à préciser que l'introduction de points d'apport volontaire n'est pas incompatible avec la tarification incitative. Des badges individuels peuvent être distribués pour l'utilisation d'un bac collectif, avec pesée à chaque dépôt. Le coût d'un tel équipement est néanmoins prohibitif, surtout dans les zones à faible densité. Il me semble qu'il convient de privilégier les campagnes de réduction des déchets à la source, qui ne nécessitent pas de recourir à la tarification incitative.

Je suis, personnellement tout à fait d'accord avec Éric Doligé sur les plans départementaux : l'échelle n'est pas la bonne car elle ne permet pas une mutualisation suffisante.

À l'issue de ce débat, la commission a donné acte de leur communication à MM. Jean Germain et Pierre Jarlier, rapporteurs spéciaux, et en a autorisé la publication sous la forme d'un rapport d'information.



Taxe ou redevance d'enlèvement des ordures ménagères (TEOM ou REOM)

Mise à jour le 27.06.2014 - Direction de l'information légale et administrative (Premier ministre)

Selon le lieu où se trouve votre propriété, vous devez payer, sous certaines conditions, une taxe d'enlèvement des ordures ménagères (TEOM). Les communes ou groupements de commune peuvent remplacer la taxe par une redevance.

Principe

Personnes concernées

Propriétés concernées par la TEOM

Montant

Paielement

Où s'adresser ?

Références

Principe

La taxe d'enlèvement des ordures ménagères (TEOM) est une taxe facultative instituée par les communes ou **groupements de communes**. Elle s'applique aux propriétés soumises à la **taxe foncière sur les propriétés bâties**.

Les **communes et leurs groupements** peuvent décider de remplacer la taxe par une redevance.

Personnes concernées

Taxe d'enlèvement des ordures ménagères

Vous êtes concerné par la TEOM si vous êtes propriétaire ou **usufruitier**, même si vous n'utilisez pas le service d'enlèvement des ordures ménagères (cela peut arriver, par exemple, en cas de courts séjours dans une résidence secondaire qui ne coïncident pas avec le jour de l'enlèvement des ordures).

Si pour une raison indépendante de votre volonté, vous n'occupez pas la propriété concernée pendant plus de 3 mois, vous pouvez demander une décharge ou une réduction de la part fixe de la taxe. La réclamation est à adresser, avec les justificatifs nécessaires, au centre des finances publiques dont dépend le logement, au plus tard le 31 décembre de l'année suivant celle où le logement a été inoccupé pendant au moins 3 mois.

Redevance d'enlèvement des ordures ménagères

Vous devez payer la redevance uniquement si vous utilisez le service d'enlèvement des ordures ménagères.

Propriétés concernées par la TEOM

La taxe concerne les propriétés suivantes :

- propriété soumise au 1er janvier à la **taxe foncière sur les propriétés bâties**,
- et propriété pour laquelle vous bénéficiez d'une **exonération temporaire de taxe foncière**.

Elle ne s'applique pas dans les situations suivantes :

- propriété exonérée de taxe foncière,
- local situé dans la partie de la commune où ne fonctionne pas le service d'enlèvement des ordures ménagères (zone dite hors périmètre), sauf délibération contraire de la collectivité.
- immeuble muni d'un appareil d'incinération d'ordures ménagères (la liste des immeubles concernés est affichée en mairie), sur délibération de la collectivité (exonération totale ou partielle)

À noter : vous êtes soumis à la TEOM si vous êtes fonctionnaire logé dans un bâtiment public exonéré de taxe foncière.

Montant

Taxe d'enlèvement des ordures ménagères

La TEOM est calculée sur la même base que la **taxe foncière**, soit la moitié de la **valeur locative cadastrale** du logement. Toutefois la commune peut décider de plafonner la valeur locative dans certaines limites. Le montant de la taxe s'obtient en multipliant cette valeur par le taux fixé librement par la collectivité.

Au sein d'une même commune ou groupement de communes, plusieurs zones de ramassage peuvent être distinguées. Dans ce cas, des taux de taxe différents s'y appliquent.

La commune peut instituer une part incitative de la taxe, s'ajoutant à la part fixe. La part incitative est calculée en fonction de la quantité et éventuellement de la nature des déchets produits (exprimée en volume, en poids ou en nombre d'enlèvements).

Des frais de gestion de la fiscalité locale s'ajoutent au montant de la taxe.

À savoir : si le bien imposé à la TEOM est loué, vous pouvez en récupérer le montant dans les **charges locatives**.

Redevance d'enlèvement des ordures ménagères

La redevance est calculée en fonction de l'importance du service rendu (volume des ordures et déchets enlevés notamment).

Différentes tarifications sont possibles, par exemple :

- combinaison d'une part fixe et d'une part proportionnelle,

fixation d'un forfait par foyer ou d'un montant par personne multiplié par le nombre de personnes habitant le foyer.

Paiement

Taxe d'enlèvement des ordures ménagères

Le montant de la TEOM à payer est indiqué sur votre avis d'imposition de la **taxe foncière**.

Redevance d'enlèvement des ordures ménagères

La redevance est encaissée :

soit par la commune ou le groupement de communes,

soit, sur décision de la collectivité concernée, par le concessionnaire du service.

Où s'adresser ?

Impôts Service

Pour des informations générales

Ministère en charge des finances

Mairie

Pour s'informer sur la redevance

Service-public.fr

Service en charge des impôts (trésorerie, centre des impôts fonciers...)

Pour joindre le service local gestionnaire de votre dossier

Ministère en charge des finances

Références

Code général des impôts : articles 1520 à 1526 : Communes et propriétés concernées par la TEOM, exonérations (articles 1520 à 1521), calcul (articles 1522 à 1522 bis), personnes concernées (article 1523), décharge en cas de vacance (article 1524)

Code général des impôts : article 1636 B undecies : Taux différents en cas de distinction de zones de ramassage

Code général des impôts, annexe 3 : article 325 bis : Établissement de la part incitative de la TEOM

Code général des collectivités territoriales : articles L2224-13 à L2224-17 : Mise en place de la TEOM par les communes ou leurs groupements

Code général des collectivités territoriales : articles L2233-76 à L2233-80 : Redevance d'enlèvement des ordures ménagères (L2233-76), redevance sur les terrains de camping (L2233-77)

Bofip-impôts n°BOL-IF-AUT-90 relatif à la taxe d'enlèvement des ordures ménagères (TEOM)