

FORUM DECHETS AMF / RUDOLOGIA

« LE FINANCEMENT DU SERVICE PUBLIC D'ELIMINATION DES DECHETS MENAGERS »

FONCTIONNEMENT ACTUEL : p.2

- 1 LES DIFFERENTES MODALITES DE FINANCEMENT :
 - 1.1 Budget général : p.2
 - 1.2 TEOM : Taxe d'Enlèvement des Ordures Ménagères : p.2
 - 1.3 REOM : Redevance d'Enlèvement des Ordures Ménagères : p.3
 - 1.4 Redevance spéciale : p.4
- 2 CUMULS DES MODES DE FINANCEMENT : P.5
- 3 REPARTITION ENTRE LES TROIS MODES DE FINANCEMENT : P.5
- 4 AUTRES RECETTES POSSIBLES : P.6

VERS UNE EVOLUTION.... p.7

- 1 POURQUOI SE DIRIGE-T-ON VERS UNE EVOLUTION DES MODALITES DE FINANCEMENT ?
- 2 EVOLUTIONS ENVISAGEES : LES PROPOSITIONS DE L'AMF p.9
- 3 LA PAROLE AUX ELUS : p.9

REFERENCES : pour en savoir plus... p.10

Ce dossier traite des modes de financement, du service public d'élimination des déchets ménagers, que les collectivités peuvent mettre en place.

Ce sujet étant vaste et complexe, ce dossier a pour objectif dans une première partie de balayer de façon relativement succincte ces modes de financement (des dossiers plus approfondis et détaillés sont disponibles en ligne et référencés sous la dernière rubrique).

Dans une deuxième partie, sont présentés les avantages et inconvénients de ces différents modes de financement pour terminer par les propositions d'évolution, de ces modes de financement, faites par l'Association des Maires de France (AMF).

FONCTIONNEMENT ACTUEL :

1 LES DIFFERENTES MODALITES DE FINANCEMENT¹ :

Les collectivités peuvent choisir entre trois modes de financement :

- Le budget général complété par la redevance spéciale
- La taxe d'enlèvement des ordures ménagères (TEOM) complétée par la redevance spéciale et cumulée, le cas échéant, avec le budget général
- La redevance d'enlèvement des ordures ménagères (REOM)

Pour les collectivités, d'autres recettes existent également. (cf. paragraphe 1.7)

1.1 Budget général :

Le budget général peut pourvoir aux dépenses engendrées par l'élimination des déchets ménagers. Ces dépenses sont financées par les recettes provenant :

- Des 4 taxes locales (communes et EPCI à fiscalité additionnelle)
- De la seule taxe professionnelle (EPCI à TPU)
- Des contributions financières ou fiscalisées (syndicats intercommunaux ou mixtes)

Remarque : un financement complémentaire au moyen de la TEOM et de la redevance spéciale est possible. (cf. paragraphe 2.6)

1.2 TEOM : Taxe d'Enlèvement des Ordures Ménagères :

▪ Références :

- loi du 13 août 1926 : création de la TEOM
- code général des impôts : art.1520 à 1526

▪ Qui l'institue ?

- Les **communes** qui assurent au moins la collecte des déchets ménagers peuvent instituer la TEOM avant le 15 octobre de l'année n pour qu'elle soit applicable l'année n+1.

Lorsqu'elle a transféré le reste de la compétence élimination (c'est à dire le traitement) à un EPCI à fiscalité propre, elle peut par délibérations concordantes avec ce dernier, établir un reversement partiel du produit de la TEOM au profit de celui-ci (art.1520 du CGI).

- L'ensemble des **EPCI** et des **syndicats mixtes** peuvent instituer la TEOM à deux conditions :

- qu'ils bénéficient du transfert de l'ensemble de la compétence élimination des déchets ménagers,
- qu'ils assurent au moins la collecte.

¹ Pour en savoir plus : "Rapport sur les modes de financement du service d'élimination des déchets"-février 2002-
Ministère de l'économie et des finances

- **Qui paie ?**

Elle est imposée au nom du propriétaire ou usufruitier mais constitue une charge locative récupérable auprès des locataires.

- **Qui la recouvre ?**

Les services fiscaux.

- **Comment la calculer ?**

- Elle porte sur toutes les propriétés soumises à la taxe foncière sur les propriétés bâties, ou qui en sont temporairement exonérées, situées dans la zone de collecte des ordures ménagères. Elle porte également sur les logements des fonctionnaires civils et militaires logés dans les bâtiments qui appartiennent à l'Etat, aux collectivités locales et aux établissements publics scientifiques, d'enseignement et d'assistance (art. 1521 et 1523 du CGI).

- Elle est établie sur cette même base (soit 50% de la valeur locative).

- Les collectivités votent le produit attendu de la taxe. Le taux est calculé par les services fiscaux en fonction, le cas échéant, des zonages retenus par la collectivité (la collectivité a la possibilité de définir des zones géographiques de perception différentes en fonction des fréquences et du type de collecte. Pour chaque zone définie, la collectivité précise le % de la taxe qui sera prélevée).

- Les cotisations sont majorées des frais de gestion des services fiscaux.

Remarque : cette ressource n'est pas exclusive, le service peut ainsi être financé, pour partie par la TEOM et, pour partie par le budget général de la collectivité. (*cf. paragraphe 2.6*)

1.3 REOM : Redevance d'Enlèvement des Ordures Ménagères :

- **Références :**

- loi de finances n°74-1240 du 29 décembre 1974 : création de la REOM
- code général des collectivités territoriales : art.L.2333-76

- **Qui l'institue ?**

- Les **communes** qui assurent au moins la collecte des déchets ménagers peuvent instituer la REOM avant le 31 décembre de l'année n pour qu'elle soit applicable l'année n+1.

Lorsqu'elle a transféré le reste de la compétence élimination (c'est à dire le traitement) à un EPCI à fiscalité propre, elle peut par délibérations concordantes avec ce dernier, établir un reversement partiel du produit de la REOM au profit de celui-ci.

- L'ensemble des **EPCI** et des **syndicats mixtes** peuvent instituer la REOM à deux conditions :
 - qu'ils bénéficient du transfert de la compétence élimination des déchets ménagers,
 - qu'ils assurent au moins la collecte.

- **Qui paie ?**

Les usagers effectifs du service.

- **Qui la recouvre ?**

Les services de la collectivité. Elle peut aussi par délégation de l'assemblée délibérante, être prélevée par le prestataire du service ou le trésorier.

- **Comment la calculer ?**

En fonction du service rendu qui doit être apprécié au regard de différents éléments.

Le tarif peut être constitué :

- d'une partie fixe correspondant aux frais de gestion, de location des conteneurs et pour partie au coût incompressible de la collecte,
- et d'une partie proportionnelle au service rendu calculée de différentes manières en prenant en compte la quantité des déchets (volume du bac mis à disposition, poids des déchets collectés, le nombre de personnes présentes dans le ménage), la nature des déchets (ordures ménagères, déchets assimilés d'origine non domestique), la fréquence de la collecte.

Remarque : l'instauration de la REOM confère au service public d'élimination des déchets un caractère industriel et commercial qui impose l'établissement d'un budget annexe équilibré en recettes et en dépenses. La collectivité doit déterminer le montant global de redevance de telle sorte que le coût total du service (la collecte et le traitement des OM et de l'ensemble des déchets assimilés dont l'élimination est assurée sans sujétion technique particulière) soit couvert par la redevance.

1.4 Redevance spéciale :

Elle est obligatoire pour les collectivités qui n'ont pas institué la REOM.

▪ **Références :**

- loi n°75-633 du 15 juillet 1975 relative à l'élimination et à la récupération des matériaux : art.12, création de la redevance spéciale.
- loi n°92-646 du 13 juillet 1992 relative à l'élimination des déchets ainsi qu'aux installations classées pour la protection de l'environnement : art.2, **rend la redevance spéciale obligatoire** s'il y a élimination des déchets qui peuvent eu égard à leurs caractéristiques et aux quantités produites, être collectés, traités sans sujétions techniques particulières.
- décret n°94-609 du 13 juillet 1994 portant application de la loi n°75-633 du 15 juillet 1975 relative à l'élimination des déchets et à la récupération des matériaux et relatif, notamment, aux déchets d'emballage dont les détenteurs ne sont pas les ménages.
- code général des collectivités territoriales : art.L.2333-78

▪ **Qui l'institue ?**

- L'ensemble des **communes, EPCI** et des **syndicats mixtes** doivent instituer la redevance spéciale à deux conditions :
 - qu'ils bénéficient de la compétence élimination des déchets ménagers ou du transfert de celle-ci,
 - qu'ils assurent au moins la collecte des déchets assimilés (déchets qui peuvent eu égard à leurs caractéristiques et aux quantités produites, être collectés, traités sans sujétions techniques particulières - déchets banals des artisans, commerçants, petites entreprises...).

▪ **Qui paie ?**

Toute personne physique ou morale qui bénéficie de la collecte des déchets assimilés à des ordures ménagères, à savoir les déchets d'origine tertiaire, artisanale, commerciale qui, eu égard à leurs caractéristiques et aux quantités produites, peuvent être éliminés sans sujétion technique particulière et sans risque pour les personnes ou pour l'environnement.

Le décret n°94-609 du 13 juillet 1994 impose aux producteurs de déchets d'emballages, qui ne sont pas des ménages et dont la production hebdomadaire est supérieure à 1100 litres, de mettre en place leur propre système de valorisation. Ce seuil ne constitue aucunement une obligation de collecte pour le service public.

▪ **Qui la recouvre ?**

Les services de la collectivité.

▪ **Comment la calculer ?**

En fonction du service rendu et notamment de la quantité des déchets éliminés. Elle peut toutefois être fixée de manière forfaitaire pour l'élimination de petite quantité de déchets. La collectivité dispose d'une certaine souplesse dans l'établissement de la base tarifaire qui peut intégrer divers paramètres parmi lesquels :

- le coût de l'entretien des containers,
- le coût de la collecte éventuellement modulé en fonction de la fréquence de la collecte,
- le volume des bacs collectés,

- le coût du traitement,
- les coûts des prestations correspondantes supportés par la collectivité.

De plus, la juxtaposition TEOM/Redevance spéciale n'est pas impossible. Elle peut se faire de deux façons :

- Les producteurs de déchets non ménagers sont exonérés de la TEOM et assujettis à la redevance spéciale.
- Les producteurs de déchets non ménagers ne sont pas exonérés de la TEOM, ils bénéficient d'un "forfait de TEOM" qui correspond à un seuil (en litres hebdomadaire) fixé par la collectivité. Au dessus de ce seuil; ils sont également assujettis à la redevance spéciale.

2 CUMULS DES MODES DE FINANCEMENT :

Certains modes de financement peuvent se cumuler. Vous trouverez dans le tableau ci-dessous les compatibilités des différents modes de financement.

CUMULS DES MODES DE FINANCEMENT		
Mode de financement	Textes de référence	Possibilités de cumul
Budget général		Possible avec la TEOM Obligatoire avec la redevance spéciale (si le service correspondant est assuré)
REOM	Code Général des Collectivités Territoriales (CGCT) - Art.L.2333-76	Impossible avec le budget général (sauf dérogations CGCT) Impossible avec la TEOM Impossible avec la redevance spéciale (le service correspondant est déjà facturé par la REOM)
TEOM	Code Général des Impôts (CGI) - Art.1520 (Communes) - Art.1521 à 1526 (dispositions générales) - Art.1069 bis, quater, quinquies et quinquies C, nonies B et D (Etablissements Publics de Coopération Intercommunale)	Possible avec le budget général Impossible avec la REOM Obligatoire avec la redevance spéciale (si le service correspondant est assuré)
Redevance spéciale	Code Général des Collectivités Territoriales (CGCT) - Art.L.2333-78	Obligatoire avec le budget général Impossible avec la REOM Obligatoire avec la TEOM

3 REPARTITION ENTRE LES TROIS MODES DE FINANCEMENT :

Actuellement, les trois modes de financement se répartissent comme suit :

Mode de financement	% de la population (source DGCL)	% des communes (source DGCL)	Produit global (source DGCL, DGCP)
Service financé exclusivement par le budget général	6,8%	12,8%	1 500 M€
Collectivités appliquant la TEOM	76,6%	48,5%	2 915 M€
Collectivités appliquant la REOM	16,6%	38,7%	332,4 M€

La TEOM est actuellement le 4^{ème} impôt local après la taxe professionnelle.

4 AUTRES RECETTES POSSIBLES :

- **Les recettes de prestations :**

Une collectivité peut offrir des prestations :

- à d'autres collectivités : traitement de leurs déchets ménagers,
- aux entreprises : collecte et traitement de leurs DIB (Déchets Industriels Banals) quand il y a carence d'initiatives privées.

- **Les soutiens à la tonne triée :** soutiens financiers des sociétés agréées (Adelphe, Eco-Emballages) aux collectivités mettant en place la collecte sélective. Des négociations sont actuellement en cours entre l'AMF et ces sociétés pour un nouveau barème de soutien (dit barème D).

- **Les recettes de valorisation :**

- Vente des produits à recycler : le contrat des sociétés agréées propose aux collectivités une garantie de reprise pour les matériaux triés (verre, carton, acier, aluminium, plastique). Les collectivités qui ne recourent pas à cette garantie commercialisent par elle-même ou par l'intermédiaire de SEM. D'autres produits sont achetés directement par les entreprises après négociation avec la collectivité. La revente se fait alors, soit à un prix garanti, soit au prix du marché (ex : papier, journaux, magazines, publicités).
- Vente de compost : les collectivités peuvent vendre le compost qu'elles produisent.
- Vente de chaleur : la chaleur produite par les unités d'incinération peut être revendue à des collectivités ou des entreprises pour alimenter des réseaux de chaleur.
- Vente d'électricité : l'électricité produite par les unités d'incinération ou de méthanisation peut être revendue à EDF qui a une obligation d'achat ou être auto-consommée par les installations de la collectivité.
- Vente de gaz : le gaz produit par méthanisation ou dans les centres de stockage peut être utilisé comme combustible, il peut également être transformé en électricité pour être revendu à EDF ou être auto-consommé.

- **Les subventions :** aides exceptionnelles, à l'investissement ou au fonctionnement (plus rare) données par l'Europe, les Conseils régionaux, les Conseils généraux, l'ADEME, l'Agence de l'eau,...

VERS UNE EVOLUTION...

1 POURQUOI SE DIRIGE-T-ON VERS UNE EVOLUTION DES MODALITES DE FINANCEMENT ?

Le volume des déchets ménagers a augmenté sensiblement ces 10 dernières années : 17 millions de tonnes en 1989 à 33 millions de tonnes en 1999.²

Le coût du service d'élimination des déchets ménagers a également augmenté (le produit des 2 principales sources de financement du service d'élimination des déchets (la REOM et la TEOM) a augmenté de plus de 120% en 10 ans (1990-2000)).³

Les deux modes de financement du service d'élimination des déchets ménagers, que sont la REOM et la TEOM, présentent des avantages et des inconvénients. Une réflexion est actuellement en cours pour réformer et adapter ces modes de financement, d'une part pour les rendre plus proche du service rendu (prélèvements spécifiques permettant une transparence du service), d'autre part pour faciliter leur mise en œuvre et limiter les coûts de gestion aux collectivités.

	Avantages	Inconvénients
TEOM	<ul style="list-style-type: none">- C'est un financement spécifique "plus responsabilisant et lisible" que lorsqu'il est fait appel aux simples contributions budgétaires. Il figure dans une colonne particulière de l'avis d'imposition à la taxe foncière (le contribuable propriétaire sait ce que lui coûte le service à condition qu'il n'y ait pas de compléments avec le budget général)- Il existe une forme de solidarité envers les familles nombreuses puisque le nombre de personne et le volume des déchets n'est pas pris en compte- Il est possible de déterminer des taux différents par zone géographique (ex : en fonction du nombre ou du type de collecte)- Le montant de la taxe ne devant pas nécessairement équilibrer le coût du service, il est possible de moduler le prix à payer par l'usager en faisant appel au budget général- Pour les collectivités, il y a une garantie de recouvrement du fait de l'intervention des services fiscaux. Le versement se fait par 1/12^{ème}- Les rôles sont émis par les services fiscaux et les contentieux éventuels sont instruits comme en matière de contributions directes, relevant des juridictions administratives	<ul style="list-style-type: none">- Elle ne correspond pas au service rendu et ne tient pas compte du nombre d'occupants de l'immeuble assujetti- Elle présente un caractère "injuste" puisqu'elle est liée à la valeur locative d'un immeuble et non au volume de déchets produits. Ceci n'incite pas les usagers à réduire le volume de leurs déchets- Certains immeubles non producteurs de déchets (garages ou entrepôts situés dans le périmètre de collecte) sont obligatoirement assujettis- Certains locaux producteurs de déchets (usine, etc...) sont obligatoirement exonérés de la taxe ce qui a pour effet de reporter ce coût sur les ménages- La taxe est majorée de 8% pour les frais d'assiette et de recouvrement

² et ³ Extrait de "Rapport sur les modes de financement du service d'élimination des déchets"-février 2002-Ministère de l'économie et des finances

	Avantages	Inconvénients
REOM	<ul style="list-style-type: none"> - C'est un financement spécifique "plus responsabilisant et lisible" que lorsqu'il est fait appel aux seules contributions budgétaires. Pour l'usager le coût du service est clairement identifié - Elle est proportionnelle au service rendu - Elle peut avoir un rôle incitatif auprès des usagers pour réduire le volume de leurs déchets - Il n'y a pas de frais de recouvrement ou d'assiette prélevés par l'Etat 	<ul style="list-style-type: none"> - Pour les collectivités, il existe une difficulté liée à la connaissance exacte du coût du service, en effet le montant global de la redevance doit couvrir le coût total du service. Il est ensuite nécessaire de calculer le montant dû pour chaque usager en fonction du service rendu - Le coût de gestion et d'établissement des titres de recettes est assuré par les services de la collectivité. De ce fait, la collectivité ne bénéficie pas de la garantie de recettes, les impayés restent à sa charge - Il est impératif de recenser les redevables pour avoir un fichier des usagers à jour - Il est impératif de constituer un budget annexe équilibré en recettes et en dépenses - C'est un coût pour les familles nombreuses (le niveau de ressources n'étant pas pris en compte) - Les contestations des redevables sur le montant et le rapport qualité/prix à payer (auprès des tribunaux judiciaires) sont plus fréquentes que pour la TEOM
Redevance spéciale	<ul style="list-style-type: none"> - Elle évite de faire payer aux ménages l'élimination des déchets assimilés - Elle contribue à améliorer la gestion des déchets non ménagers et implique les producteurs de ces déchets - Elle respecte le principe d'égalité - Elle est légalement obligatoire 	<ul style="list-style-type: none"> - Sa mise en place est difficile pour les collectivités - Elle demande de recenser les redevables pour avoir un fichier à jour (difficulté avec la création et disparition des entreprises) - La détermination des tarifs doit correspondre au service rendu (ex : tarif spécial pour les petits producteurs, comme les entreprises de service, les professions libérales, etc...) - Les collectivités ont souvent du mal à faire accepter par ces catégories professionnelles le bien fondé de la mise en place d'une redevance à leur charge

2 EVOLUTIONS ENVISAGEES : LES PROPOSITIONS DE L'AMF

Parmi les 12 propositions faites au nom de l'AMF, par Jacques PELISSARD lors des Assises des Déchets à Agen, pour une nouvelle politique des déchets; la sixième concerne le financement :

- S'agissant de la TEOM, il convient d'élargir les possibilités de modulation des taux, de modification de l'assiette de la taxe.
- S'agissant de la REOM, il convient de permettre, comme en matière d'impôts, le recouvrement par les services du Trésor Public et le reversement par 12^{ème} aux communes.

Les conclusions du groupe de travail AMF co-présidé par Philippe LAURENT (Maire de Sceaux - 92) et Jean-Claude FRECON (Maire de Pouilly-lès-Feurs - 42) sont les suivantes :

Le groupe de travail souhaite :

- Un maximum de choix de financements possibles (création d'une taxe aménagée - en fonction du nombre de personnes à charge - et maintien des dispositifs actuels).
- Un statu-quo en ce qui concerne la redevance spéciale (liberté du mixage avec la TEOM, possibilités de négociations avec les redevables).
- Un tarif binôme pour la REOM (avec liberté de moduler la répartition part fixe-part proportionnelle).
- L'obligation d'un budget "identifiable" (moins contraignant qu'un véritable budget annexe).
- La suppression des exonérations de droit actuelles de la TEOM.
- Une limitation à 4,4% des frais d'assiette, de recouvrement et de contentieux relatifs à la taxe, prélevés par l'Etat, comme pour la taxe d'habitation (au lieu de 8% actuellement).

3 LA PAROLE AUX ELUS :

Cette rubrique vous est réservée, pour que

- vous exprimiez votre point de vue concernant les réformes qui se dessinent.
- vous fassiez part de votre expérience, les choix faits dans votre collectivité, pourquoi, les bases utilisées pour vos calculs, etc...

REFERENCES : pour en savoir plus...

- **Textes :**
 - Loi n°75-633 du 15 juillet 1975 relative à l'élimination et à la récupération des matériaux
<http://aida.ineris.fr/textes/lois/text0266.htm>
 - Loi n°92-646 du 13 juillet 1992 relative à l'élimination des déchets ainsi qu'aux installations classées pour la protection de l'environnement
<http://www.legifrance.gouv.fr/WAspad/UnTexteDeJorf?numjo=ENVX9200049L>
 - Loi n°99-586 du 12 juillet 1999 relative au renforcement et à la simplification de la coopération intercommunale
<http://www.legifrance.gouv.fr/WAspad/UnTexteDeJorf?numjo=INTX9800135L>
 - Lois de finance, et lois de finance rectificative
 - Circulaire du 10 novembre 2000 du Ministère de l'Intérieur "gestion de l'élimination des déchets des ménages"
http://www.dgcl.interieur.gouv.fr/bases_juridiques/Circulaires/dechets/circulom.pdf
 - Circulaire du 5 juillet 2001 du Ministère de l'Intérieur "Mise en œuvre de la loi n°99-586 du 12 juillet 1999 relative au renforcement et à la simplification de la coopération intercommunale". Pertinence des périmètres et exercice effectif des compétences
<http://www.intercommunalites.com/telecharge/circulaire5juil2001.pdf>
 - Code général des collectivités territoriales
<http://www.legifrance.gouv.fr/WAspad/UnCode?commun=&code=CGCTERRL.rcv>
 - Code général des impôts
<http://www.legifrance.gouv.fr/WAspad/UnCode?commun=&code=CGCTERRM.rcv>
- **Rapports :**
 - Rapport sur les modes de financement du service d'élimination des déchets
Février 2002 - Ministère de l'économie, des finances et de l'industrie
- **Dossiers :**
 - Dossier "taxe ou redevance d'enlèvement des ordures ménagères : les décisions à prendre (ou non) par les organes délibérants des EPCI à fiscalité propre et des syndicats mixtes"
Juin 2002 - Association des Maires de France
http://www.amf.asso.fr/basedocumentaire/liste.asp?ref_arbo=25
 - Dossier "le transfert de la compétence "déchets ménagers" à un EPCI à fiscalité propre et ses conséquences en matière de taxe ou de redevance d'enlèvement des ordures ménagères"
16 juillet 2002 - Association des Maires de France
http://www.amf.asso.fr/basedocumentaire/liste.asp?ref_arbo=61
 - Dossier "le financement de l'élimination des déchets ménagers"
26 juin 2003 - Association des Maires de France
http://www.amf.asso.fr/basedocumentaire/liste.asp?ref_arbo=25
 - Dossier "le financement du service public d'élimination des déchets ménagers dans le cadre des structures intercommunales"
23 juin 2003 - Association des Maires de France
http://www.amf.asso.fr/basedocumentaire/liste.asp?ref_arbo=25
 - Dossier "12 propositions de l'AMF pour une nouvelle politique des déchets"
24 septembre 2002 - Association des Maires de France
http://www.amf.asso.fr/basedocumentaire/article.asp?ref_article=459