

Guide juridique et fiscal du service public de gestion des déchets

Le service public d'élimination des déchets est **complexe** et la collectivité doit en permanence faire des choix : fractionner les compétences de collecte et de traitement ? Faire ou faire faire ? Comment financer le service ?...

Ce guide a pour but **d'aider les décideurs locaux** à faire leurs choix au mieux en leur fournissant les informations nécessaires.

Six aspects sont abordés :

- Le champ d'action de la collectivité : quels sont les déchets dont elle doit s'occuper ? Quels sont les déchets dont elle peut s'occuper ?
- La répartition et le transfert des compétences collecte et traitement ?
- Le mode de financement du service public d'élimination des déchets et les conséquences sur la nature du service.
- Le mode de gestion du service public de collecte et de traitement des déchets et les critères de choix.
- La situation fiscale du service d'élimination des déchets au regard de la TVA.
- Les autres charges et recettes liées au traitement des déchets : la contribution économique territoriale, la TGAP et les recettes des éco-organismes.



7, rue du Lac - 69422 Lyon Cedex 03
Tél. : 04 72 74 09 77
Fax : 04 72 74 03 32
amorce@amorce.asso.fr
www.amorce.asso.fr

ISBN 978-2-9534-6853-3



Prix : 15 euros

Ref. ADEME 6848

Guide AMORCE - ADEME Guide juridique et fiscal du service public de gestion des déchets



Guide juridique et fiscal du service public de gestion des déchets

L'essentiel de ce que les
**collectivités
territoriales**
doivent savoir

Réalisé en partenariat
avec l'ADEME





AMORCE est une association de 350 collectivités territoriales regroupant plus de 50 millions d'habitants (communes, intercommunalités, conseils généraux, conseils régionaux) et 140 entreprises.

Les trois domaines d'action d'AMORCE sont :

- La gestion de l'énergie et le développement des énergies renouvelables
- Les réseaux de chaleur
- La gestion des déchets

Dans ces trois domaines, AMORCE intervient sur les composantes des choix que doivent faire les collectivités territoriales :

- La technique
- L'impact sur l'environnement
- La réglementation
- L'économie (coûts, financements, fiscalité)
- Les modes de gestion, les marchés
- L'organisation entre les structures et les différents niveaux de collectivités
- Les politiques aux niveaux européen, national, territorial
- L'information, la concertation, le débat public

Les objectifs d'AMORCE :

Organiser l'échange des connaissances et des expériences entre les membres de l'association, afin que chacun dispose des informations les plus récentes et les plus pertinentes pour gérer au mieux les déchets et l'énergie sur son territoire.

Défendre les positions des collectivités locales en matière d'énergie, de réseaux de chaleur et de déchets.

Proposer aux décideurs européens et nationaux des réformes qui améliorent les conditions économiques et juridiques de gestion de ces problématiques par les collectivités.

Notre représentativité et notre compétence sont reconnues aussi bien dans le domaine de l'énergie que des déchets. L'action d'AMORCE se situe à l'échelle locale, dans un cadre national et, de plus en plus, au niveau européen.

Crédit photomontage couverture : Amorce - Fotolia

ISSN 2105 - 9373
ISBN 978-2-9534-6853-3



L'Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (ADEME)

est un établissement public sous la tutelle conjointe du ministère de l'Écologie, de l'énergie, du développement durable et de l'aménagement du territoire, et du ministère de l'Enseignement supérieur et de la recherche.

L'ADEME participe à la mise en œuvre des politiques publiques dans les domaines de l'environnement, de l'énergie et du développement durable.

Elle met ses capacités d'expertise et de conseil à disposition des entreprises, des collectivités locales, des pouvoirs publics et du grand public.

Elle les aide à progresser dans leurs démarches de développement durable et à financer des projets dans cinq domaines :

- la gestion des déchets,
- la préservation des sols,
- l'efficacité énergétique et les énergies renouvelables,
- la qualité de l'air,
- la lutte contre le bruit.

Ce guide a été élaboré en partenariat avec l'ADEME

Rédaction : Katell BRANELLEC, AMORCE

Contributions et relecture : Pierre CHABRET, ADEME, et Loïc LEJAY, AMORCE

Autres contributions et relectures : Christian MILITON, ADEME ; Nadia DONATI, Stratorial Finances ; Blaise EGLIE-RICHTERS, SCP Sartorio-Lonqueue - Sagalovitsch & Associés ; Laurent BERNARD, LB Collectivités Conseils.

Conception-réalisation : MAJUSCULES - jm.bolle@free.fr - 04 78 53 87 14

Crédits photos : voir chaque photo

Impression : Vasti-Dumas, 42000 St-Etienne - n° d'imprimeur

Papier : imprimé sur papier CyclusPrint, 100 % recyclé

Première édition - Avril 2010

© AMORCE - 7, rue du Lac
69422 Lyon - Cedex 03

Tél. : 04 72 74 09 77
Fax : 04 72 74 03 32

amorce@amorce.asso.fr - www.amorce.asso.fr

Guide juridique et fiscal du service public de gestion des déchets

L'essentiel de ce que les
**collectivités
territoriales**
doivent savoir

Réalisé en partenariat
avec l'ADEME

SOMMAIRE

Introduction	5
Chapitre 1 – Le champ d’action de la collectivité	7
Fiche 1 : L’objet du service, la notion de déchet	8
Fiche 2 : Les déchets des ménages	10
Fiche 3 : Les déchets assimilés aux déchets ménagers	12
Fiche 4 : Les déchets industriels banals (DIB)	14
Fiche 5 : Les déchets de la collectivité et des communes adhérentes	16
Fiche 6 : Les déchets apportés par les collectivités non adhérentes	17
Chapitre 2 – La répartition des compétences de collecte et de traitement dans le cadre de l’intercommunalité	19
Fiche 7 : La définition et le contenu du service public	20
Fiche 8 : Le fractionnement de la compétence	24
Chapitre 3 – Le financement et la nature du service public de collecte et de traitement des déchets	26
Fiche 9 : La nature du service public d’élimination des déchets ménagers : SPA ou SPIC	28
Fiche 10 : Le financement par la TEOM	31
Fiche 11 : Le financement par la REOM	36
Fiche 12 : Le financement par le budget général	41
Fiche 13 : La tarification incitative	43
Fiche 14 : La redevance spéciale et la redevance pour l’enlèvement des déchets de camping	45
Chapitre 4 – Le mode de gestion du service public de collecte et de traitement des déchets	48
Fiche 15 : La gestion directe	49
Fiche 16 : Le marché public	51
Fiche 17 : La délégation de service public	54
Fiche 18 : Le bail emphytéotique administratif	58
Fiche 19 : Le contrat de partenariat	59
Fiche 20 : Les critères de choix entre les différents modes de gestion et les implications	62



Chapitre 5 – La TVA et le service public de collecte et de traitement des déchets 64

Fiche 21 : L'assujettissement des collectivités à la TVA 65
Fiche 22 : La fiscalité des groupements de communes 67
Fiche 23 : Le taux réduit 68
Fiche 24 : Le FCTVA 71
Fiche 25 : Les ventes de matériaux de récupération 75

Chapitre 6 – Les autres charges et recettes liées aux installations de traitement des déchets 77

Fiche 26 : La CET applicable aux installations de traitement des déchets .. 77
Fiche 27 : La TGAP applicable à ces installations 79
Fiche 28 : Soutiens des éco-organismes : quelques questionnements 83
juridiques sur les relations entre les filières de REP
et le service public déchets

ANNEXES

Annexe 1 : Lois et réglementation de référence 85
Annexe 2 : Bibliographie 87
Annexe 3 : Adresses utiles 88

GUIDE JURIDIQUE ET FISCAL DU SERVICE PUBLIC DE GESTION DES DÉCHETS

Guide réalisé en partenariat avec l'ADEME

Le service public municipal de collecte et de traitement des déchets est en profonde mutation et évolution. Ces dernières années, la modernisation, d'abord des objectifs, ensuite des techniques et des financements, a été rapide. L'organisation du service d'élimination des déchets se place dans un cadre juridique et fiscal complexe, qui a beaucoup évolué en peu de temps et qui est parfois difficile à maîtriser. Il en résulte un besoin d'informations précises et fiables.

L'objet de ce guide est de fournir aux élus et personnels territoriaux **un outil contenant des informations pratiques et immédiatement utilisables**. La fiche consacrée à chacune des questions abordées comprend une courte synthèse sur la situation juridique actuelle, un descriptif de quelques-unes des pratiques observées sur le terrain et un commentaire sur les risques ou incertitudes qui peuvent se présenter, accompagné de quelques propositions pour en limiter les conséquences.

Six aspects sont abordés :

- Le champ d'action de la collectivité : quels sont les déchets dont elle doit s'occuper ? Quels sont les déchets dont elle peut s'occuper ?
- La répartition des compétences collecte et traitement : comment se répartissent et se transfèrent les compétences, les coûts correspondant ?
- Le mode de financement du service public d'élimination des déchets et les conséquences sur la nature du service.
- Le mode de gestion du service public de collecte et de traitement des déchets : quelles sont les possibilités de financement qui s'offrent à la collectivité en charge de l'élimination des déchets, quels sont les critères de choix ?
- La TVA : quelle est la situation fiscale du service d'élimination des déchets ? Comment peut-on récupérer la TVA sur les investissements effectués ?
- Les autres charges et recettes liées au traitement des déchets : la contribution économique territoriale, la TGAP et les soutiens des éco-organismes.

Ce guide est une actualisation du document publié en 2001



CHAPITRE I



LE CHAMP D'ACTION DE LA COLLECTIVITÉ

Les communes sont responsables de la gestion des déchets produits par les ménages. Il est cependant souvent difficile en pratique de distinguer les déchets des ménages de ceux des petits artisans et commerçants par exemple. Le champ d'action des collectivités a donc évolué en fonction des modifications des habitudes et des comportements des habitants, et le service public d'élimination des déchets a progressivement pris en charge des déchets ayant d'autres origines que les ménages.

Or cette extension de la compétence ne fait pas toujours l'objet d'une réflexion d'ensemble, et il arrive un moment où la collectivité elle-même ne sait plus quelles sont ses obligations et ses responsabilités. Une connaissance précise des quantités et des types de déchets de la compétence de la commune permet d'éviter un surdimensionnement inutile des équipements et un risque de transfert des charges financières, certains producteurs de déchets ne payant pas toujours le service qui leur est rendu.

Chacune des catégories de déchets sera étudiée séparément :

- **Fiche n° 1** : l'objet du service, la notion de déchet p.8
- **Fiche n° 2** : les déchets des ménages p. 10
- **Fiche n° 3** : les déchets assimilés aux déchets ménagers ... p. 12
- **Fiche n° 4** : les déchets industriels banals (DIB) p. 14
- **Fiche n° 5** : les déchets des services de la collectivité p. 16
- **Fiche n° 6** : les déchets apportés par les collectivités p. 17
non adhérentes

Fiche 1

L'OBJET DU SERVICE :
LA NOTION DE DÉCHET

Les matériaux de récupération : des déchets ?

1. La définition du déchet

L'article L 541-1 du Code de l'environnement définit le déchet comme « tout résidu d'un processus de production, de transformation ou d'utilisation, toute substance, matériau, produit ou plus généralement tout bien meuble abandonné ou que son détenteur destine à l'abandon ».

La Directive 2008/98/CE du 19 novembre 2008 relative aux déchets, quant à elle, le définit ainsi : « toute

substance ou tout objet dont le détenteur se défait ou dont il a l'intention ou l'obligation de se défaire » (article 3).

Au fur et à mesure du développement du recyclage des matériaux se pose la question de savoir jusqu'à quand peut-on, doit-on, parler de « déchet » ; à partir de quel moment une substance doit-elle être considérée comme un sous-produit et non comme un déchet, comment un déchet peut-il cesser d'en être un... Il importe donc de bien définir les

termes, au regard de la réglementation et de la jurisprudence nationale et européenne.

2. Déchet et sous-produit

La distinction entre déchet et sous-produit a fait l'objet de débats importants lors de la révision de la Directive déchets en 2008. L'article 5 de la Directive précise qu'une substance ou un objet issu d'un processus de production dont le but premier n'est pas la production dudit bien ne peut être considéré comme un sous-produit (donc non soumis à la réglementation sur les déchets) que si les conditions suivantes sont remplies :

- l'utilisation ultérieure de la substance ou de l'objet est certaine ;
- la substance ou l'objet peut être utilisé directement sans traitement supplémentaire autre que les pratiques industrielles courantes ;
- la substance ou l'objet est produit en faisant partie intégrante d'un processus de production ;
- l'utilisation ultérieure est légale, c'est-à-dire que la substance ou l'objet répond à toutes les prescriptions pertinentes relatives au produit, à l'environnement et à la

protection de la santé prévues pour l'utilisation spécifique et n'aura pas d'incidences globales nocives pour l'environnement ou la santé humaine.

3. La perte du statut de déchet

L'article 6 de la Directive déchet est utilement venu préciser, reprenant les éléments de la jurisprudence nationale et européenne, les conditions pour qu'un déchet perde son statut de déchet ; un déchet cesse ainsi d'être un déchet lorsqu'il a subi une opération de valorisation ou de recyclage et répond aux conditions suivantes :

- la substance ou l'objet est couramment utilisé à des fins spécifiques ;
- il existe un marché ou une demande pour une telle substance ou un tel objet ;
- la substance ou l'objet remplit les exigences techniques aux fins spécifiques et respecte la législation et les normes applicables aux produits ;
- l'utilisation de la substance ou de l'objet n'aura pas d'effets globaux nocifs pour l'environnement ou la santé humaine.

Fiche 2

LES DÉCHETS DES MÉNAGES

1. Quelle est la situation juridique ?

La commune est responsable de l'élimination des déchets des ménages, ainsi que le rappelle l'article L 2224-13 du Code général des collectivités territoriales (CGCT) : « *Les communes ou les établissements publics de coopération intercommunale assurent, éventuellement en liaison avec les départements et les régions, l'élimination des déchets des ménages* ».

On appelle « ménage » un ensemble de personnes qui occupent un local d'habitation – y compris les gens du voyage, c'est-à-dire en opposition avec les lieux de travail. En conséquence, sont inclus dans les déchets d'un ménage ceux qui sont liés à l'acte d'habiter un logement. Les déchets des ménages comprennent donc non seulement les déchets « *provenant de la préparation des aliments et du nettoyage normal des habitations* », mais aussi les déchets du bricolage familial, les déchets du jardin attenants à la maison et les déchets des parties communes des immeubles.

Il faut entendre par « *élimination* » l'ensemble des opérations de collecte, transport, tri, traitement et stockage (article L 541-2 du Code de l'environnement) (voir fiche n°7). Il y a transfert de la responsabilité de l'élimination du déchet du ménage à la collectivité à partir du moment où le déchet est

déposé sur la voie publique. Tant que le déchet n'est pas déposé en vue d'une collecte, il reste de la responsabilité des ménages.

2. Quelles sont les pratiques observées ?

Dans la plupart des cas, les déchets des ménages sont définis localement par le règlement de collecte. Il est en outre nécessaire de prendre en considération la nature du déchet et les circonstances de leur production :

- Les pneus, batteries et diverses pièces usagées issues des automobiles sont des déchets ménagers s'ils ont été produits lors des opérations d'entretien réalisées par le propriétaire du véhicule : leur élimination est alors à la charge de la commune. Si l'opération de réparation est faite par un professionnel de l'automobile, l'élimination est à la charge de ce dernier.
- De même pour les déchets des jardins : ils sont de la responsabilité de la collectivité si les travaux de tonte, taille... sont réalisés par les habitants eux-mêmes. En revanche si l'entretien du jardin est confié à une entreprise, c'est cette dernière qui est responsable de l'élimination.
- De même encore pour les huiles usagées : les personnes détenant des huiles usagées du fait de leur activité professionnelle doivent en assurer l'élimination.

- L'élimination des véhicules hors d'usage est de la responsabilité du propriétaire du véhicule.
- Le cas des déchets dangereux : la loi de finances pour 2009 a instauré le principe d'une REP pour les peintures, vernis, solvants, détergents, huiles minérales, pesticides, herbicides, fongicides et autres produits chimiques pouvant représenter un risque significatif pour la santé et l'environnement ; les fabricants et importateurs de tels produits seront tenus de prendre en charge techniquement et financièrement la collecte et l'élimination des déchets ménagers desdits produits (contenants et contenus) à compter du 1^{er} janvier 2010.

3. Comment limiter les incertitudes ?

La rédaction d'un règlement de collecte permet à la collectivité d'établir clairement les limites et le cadre de son intervention. Ce règlement peut être rédigé par la commune, ou par l'EPCI compétent en matière de collecte, comme le permet l'article L 5211-9-2 du CGCT (créé par la loi n°2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locale) :

« *Par dérogation aux dispositions des articles L. 2212-2 et L. 2224-16, lorsqu'un établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre est compétent en matière d'élimination des déchets ménagers, les maires des communes membres de celui-ci peuvent transférer au président de cet établissement des attributions lui permettant de régler cette activité. Il peut, dans le cadre de ce*

pouvoir, établir des règlements de collecte et mettre en oeuvre leur application sous la responsabilité d'agents spécialement assermentés. (...)

« *II. - Dans les cas précédents, les arrêtés de police sont pris conjointement par le président de l'établissement public de coopération intercommunale et le ou les maires des communes concernées.*

« *Sur proposition d'un ou de plusieurs maires de communes intéressées, le transfert est décidé par arrêté du ou des représentants de l'Etat dans le ou les départements concernés, après accord de tous les maires des communes membres et du président de l'établissement public de coopération intercommunale. Il y est mis fin dans les mêmes conditions.*

« *Par dérogation à l'alinéa précédent, lorsque l'établissement public de coopération intercommunale est une communauté urbaine, le transfert est décidé par arrêté du ou des représentants de l'Etat dans le ou les départements, après accord du président de la communauté urbaine et des deux tiers au moins des maires de communes membres dont la population représente plus de la moitié de la population totale, ou de la moitié des maires de communes membres dont la population représente plus des deux tiers de la population totale.* »

Cependant, dans la pratique, il semble que peu d'EPCI aient choisi de bénéficier de cette possibilité, et le maire reste alors seul en capacité de faire appliquer et respecter les consignes de collecte sur sa commune. Il paraît pourtant cohérent que l'intercommunalité en charge de la collecte des déchets prenne en charge l'élaboration du règlement de collecte sur l'ensemble de son territoire.

Fiche 3

LES DÉCHETS ASSIMILÉS
AUX DÉCHETS MÉNAGERS1. Quelle est la situation
juridique ?

Selon l'article L 2224-14 du Code général des collectivités territoriales : « Les collectivités visées à l'art. L 2224-13 assurent également l'élimination des autres déchets définis par décret, qu'elles peuvent, eu égard à leurs caractéristiques et aux quantités produites, collecter et traiter sans sujétions techniques particulières ».

L'article R 2224-28 du CGCT n'apporte pas grande précision : « Les déchets d'origine commerciale ou artisanale qui, eu égard à leurs caractéristiques et aux quantités produites, peuvent être éliminés sans sujétions techniques particulières et sans risques pour les personnes ou l'environnement sont éliminés dans les mêmes conditions que les déchets des ménages ».

La circulaire du 25 avril 2007 relative aux plans de gestion des déchets ménagers précise quant à elle que : « Dans la pratique, il faut considérer, pour la collecte, que les déchets "assimilés" aux déchets ménagers sont les déchets courants des petits commerces, des artisans, des services, qui sont présentés sur le trottoir dans les mêmes récipients que les ordures ménagères et qu'il est bien souvent impossible de distinguer, lors de la collecte, des déchets ménagers ».

Il s'agit ici de collecte : la prise en charge de déchets non ménagers ne doit donc pas contraindre la collectivité à mettre en œuvre des techniques différentes ou des moyens spécifiques (benches de collecte supplémentaires, augmentation du personnel, agrandissement de l'usine de traitement)... Celle-ci reste seule juge du fait de considérer ou non un déchet non ménager comme « assimilé ». De ce fait, elle a donc parfaitement le droit de refuser de collecter des déchets qu'elle ne considère pas comme assimilés à des déchets ménagers.

Lorsque la collectivité choisit d'assurer ce service pour les commerçants et artisans, elle doit leur faire payer la redevance spéciale (voir fiche n°14) si le financement n'est pas assuré par une REOM.

Dans les collectivités à la TEOM, l'introduction d'une redevance spéciale nécessite une bonne préparation et un soutien des élus des communes membres. Rappelons que la mise en place de la redevance spéciale, obligatoire depuis 1993, reste peu appliquée.

2. Quelles sont les pratiques
observées ?

On estime que les déchets non ménagers collectés avec les ordures

ménagères représentent en 2007 4,4 millions de tonnes, soit environ 22 % des déchets collectés (hors encombrants et déchets verts) (source : Campagne nationale de caractérisation des ordures ménagères, ADEME, 2009). En centre-ville, cette part peut s'élever jusqu'au tiers. Il est conseillé de réaliser une étude locale pour évaluer précisément ces quantités.

Dans les faits, les déchets sont souvent considérés comme assimilés quand ils sont présentés dans les mêmes conditions, voire dans les mêmes bacs, que les déchets ménagers.

Aucune collectivité ne se limite au sens strict aux déchets des ménages, pour deux raisons :

- les collectivités estiment souvent que cela fait partie du service public qu'elles doivent rendre à leurs commerçants et artisans,
- il est difficile en pratique de distinguer les déchets des commerçants des déchets des ménages, souvent déposés dans les mêmes bacs de collecte.

3. Comment limiter les
incertitudes ?

Le règlement de collecte peut fixer un seuil au-delà duquel les déchets résultant des activités commerciales et artisanales ne seront plus assimilés aux

ordures ménagères. Par exemple :

« Article 10 – Nature des ordures ménagères. Sont considérées comme ordures ménagères au sens du présent règlement, les déchets assimilables aux ordures ménagères, détaillés à l'alinéa précédent, provenant des artisans, commerçants, administrations et établissements publics, déposés dans les bacs dans les mêmes conditions que les déchets des habitants. Toutefois, pour les déchets résultant d'une activité commerciale, la quantité est limitée à « x » litres par semaine. Au-delà, ces déchets seront considérés comme des déchets industriels et commerciaux dont la responsabilité de l'élimination revient au producteur ».

Les seuils varient d'une collectivité à l'autre. Ils sont exprimés en volume théorique mensuel, hebdomadaire ou journalier :

- dans de nombreuses collectivités, il est de 1100 litres par semaine ; notons que ce volume n'est pas obligatoire ; ce chiffre souvent repris est en réalité celui du seuil fixé par le décret n° 94-609 du 13 juillet 1994 sur les emballages non ménagers, selon lequel toute entreprise produisant plus de 100 litres de déchets d'emballages par semaine, est tenue de les valoriser ou de les faire valoriser) ;
- à Paris il est de 330 litres/jour ;
- au Grand Lyon, il est de 840 litres/semaine.

Fiche 4

LES DÉCHETS DES PROFESSIONNELS : LES DÉCHETS INDUSTRIELS BANALS (DIB)

1. Quelle est la situation juridique ?

La gestion des DIB ne peut pas entrer, contrairement aux déchets « assimilés » (voir fiche n°4), dans le champ d'application du service public des déchets ménagers.

La définition des déchets industriels banals et leurs différences avec les déchets assimilés aux déchets des ménages sont encore assez confuses. L'une des origines de cette confusion vient de la circulaire du 1^{er} mars 1994 (non publiée au JO) relative aux déchets industriels assimilables aux déchets ménagers et aux plans départementaux d'élimination, selon laquelle :

« L'appellation usuelle de déchets industriels banals désigne, comme vous le savez, les déchets issus des entreprises (commerce, artisanat, industrie, service) qui, par leur nature, peuvent être traités ou stockés dans les mêmes installations que les déchets ménagers. Ces déchets, qui sont donc assimilables aux déchets ménagers, doivent être distingués des déchets industriels spéciaux. (...) Les déchets industriels banals dont le traitement ou le stockage est commun à celui des déchets ménagers, que la collecte soit commune ou non, sont considérés comme des déchets assimilables aux déchets ménagers ».

La circulaire du 28 avril 1998 apporte des précisions utiles :

« Les déchets non ménagers collectés hors du service public, c'est-à-dire essentiellement les déchets industriels banals et les déchets du BTP sont de la responsabilité des entreprises qui les produisent. »

« La quantité de déchets dont l'élimination est de la responsabilité des collectivités locales dépend en pratique des limites qu'elles fixent pour le périmètre du service public : il peut ainsi inclure des déchets produits par des "non-ménages" tels que les déchets industriels banals ».

« Les collectivités n'ont pas de responsabilité concernant les déchets industriels banals et les déchets du BTP, sauf s'ils sont collectés dans le cadre du service public dans les limites que se fixent les collectivités elles-mêmes »

Mais la circulaire du 25 avril 2007 entretient la confusion : le service public des déchets « comporte donc un volet obligatoire (les déchets des ménages) et un volet facultatif (autres déchets, et notamment déchets industriels et commerciaux banals, ou assimilés) ».

La circulaire de 1998 a finalement bien exprimé la problématique et la raison de la confusion en disant que tout dépend des limites que se fixent elles-mêmes les collectivités, des déchets qu'elles choisissent de collecter ou non.

2. Quelles sont les pratiques observées ?

Les producteurs de DIB peuvent donc choisir de faire appel à un prestataire privé pour le traitement de ces déchets. Mais les collectivités peuvent également décider, pour diverses raisons, d'intégrer des DIB dans leur filière de traitement des déchets municipaux, notamment pour approcher un optimum technique et économique.

Cette possibilité est ouverte aux collectivités mais encadrée : les principes généraux du droit (en particulier celui de la liberté du commerce et de l'industrie) limitent l'intervention des collectivités publiques dans le secteur marchand. Or, l'élimination des déchets industriels est clairement une activité commerciale, assurée par des opérateurs privés, pour répondre à des besoins issus d'une activité industrielle.

Une commune (ou un groupement) ne peut intervenir dans le secteur concurrentiel que si :

- elle répond à un besoin local clairement identifié,
- il y a carence de l'initiative privée,
- le service rendu correspond à un prolongement matériel ou temporel d'un service public existant,
- il est nécessaire de maintenir l'équilibre financier d'un service public créé par carence de l'initiative privée, alors même que cette carence a cessé.

3. Comment limiter les risques juridiques et financiers ?

La collectivité doit considérer, a priori, que les DIB ne sont pas de sa responsabilité. La collectivité ne peut envisager de traiter les DIB que si la carence de l'initiative privée est établie. Par ailleurs, il est plus prudent de se limiter à des quantités marginales par rapport à l'ensemble du service public.

Si la collectivité fait le choix de traiter des DIB dans ses installations, elle doit organiser une concertation avec les entreprises concernées et la Chambre de Commerce. En effet, en l'absence d'une telle démarche, la collectivité court le risque de se voir reprocher une intervention publique dans le secteur concurrentiel.

Si la collectivité a décidé de gérer le service sous la forme d'une délégation de service public, il est conseillé de bien préciser, dans le contrat, que cette partie de l'activité est sous la responsabilité du délégataire : ce dernier interviendra alors comme prestataire de services. Il est plus prudent également de répartir les coûts et les recettes en fonction de cette dissociation de l'installation en deux fonctions : une fonction de service public pour les déchets ménagers et assimilés, une fonction de prestataire de service privé pour les DIB.

Fiche 5

LES DÉCHETS DE LA COLLECTIVITÉ
ET DES COMMUNES ADHÉRENTES1. Quelle est la situation
juridique ?

La commune est productrice de nombreux déchets :

- déchets des services administratifs (mairie ou intercommunalités),
- des établissements scolaires du premier degré (écoles primaires et maternelles, restaurants scolaires),
- des équipements sportifs, sociaux, culturels...
- de l'entretien des jardins et espaces verts publics, du nettoyage des voies publiques, des corbeilles sur la voie publique,
- des marchés couverts ou de plein air, des foires en plein air,
- des cimetières,
- des services publics locaux gérés en régie (eau, assainissement, transports, etc.),
- etc.

La structure en charge de la collecte et/ou du traitement est responsable de l'élimination de ses propres déchets, mais pas de ceux des communes adhérentes.

Notons que depuis la loi sur l'eau et les milieux aquatiques du 30 décembre 2006, l'élimination des boues d'épuration fait partie du service public de l'assainissement (articles L 2227-7 et L 2227-8 du Code général

des collectivités territoriales), et en conséquence plus du service public d'élimination des déchets.

2. Quelles sont les pratiques
observées ?

Lorsque la compétence collecte des déchets est transférée à une structure intercommunale, les communes ont, pour l'élimination de leurs déchets, comme les professionnels (voir fiche n°4), le choix entre :

- faire appel à des entreprises privées ;
- faire appel aux services de la structure en charge de la collecte, moyennant le paiement d'une redevance spéciale (voir fiche n°14).

En fonction de leur dimensionnement, certaines déchèteries acceptent les déchets des communes adhérentes, les refusent en partie (les déchets verts par exemple) ou en totalité. Le coût du service (rémunération pour service rendu) peut alors être facturé au-delà d'un seuil ou dès le premier mètre cube déposé, indépendamment de la redevance spéciale et à chaque apport (sur place avec émission d'un titre de paiement ou par bons achetés par avance, le prix pouvant être le même que celui des professionnels ou différent). Le nombre d'apports et leur coût peuvent également apparaître séparément sur la facture de redevance spéciale.

Fiche 6

LES DÉCHETS APPORTÉS PAR
LES COLLECTIVITÉS NON ADHÉRENTES1. Quelle est la situation
juridique ?

La collectivité en charge du traitement peut faire le choix d'accepter de recevoir les déchets de collectivités non adhérentes ; cela lui est possible à condition que ce soit prévu dans ses statuts.

Y a-t-il alors obligation de respecter les règles du Code des marchés publics ? Dans un arrêt du 9 juin 2009, la Cour de justice des communautés européennes a jugé que les contrats passés entre des landkreise (circonscriptions administratives allemandes) et une commune visant à assurer la mutualisation du traitement de leurs déchets pouvaient être considérés comme entrant dans le cadre d'une coopération intercommunale et ainsi échapper aux règles des marchés publics, dès lors que les quatre landkreise concernés n'exerçaient sur la ville ou sur l'exploitant de l'installation thermique aucun contrôle analogue à celui qu'ils exercent sur leurs propres services (CJCE, 9 juin 2009, Commission c/ Allemagne, C 480/06).

2. Quelles sont les pratiques
observées ?

La prestation pour des collectivités « clientes » est une pratique assez répandue. Cela se produit souvent dans une période transitoire, pendant laquelle certaines communes ne sou-

haitent pas rejoindre la structure intercommunale, mais lui demandent néanmoins de traiter leurs déchets. En général, la collectivité cliente conserve la compétence collecte et ne fait appel à la collectivité prestataire que pour le traitement.

3. Comment limiter les
risques ?

Le traitement des déchets pour des communes non membres est une décision délicate.

Tout d'abord il est capital de formaliser cette possibilité dans les statuts.

Il convient ensuite de veiller à respecter le principe de libre concurrence, via notamment le respect des règles du Code des marchés publics. Le risque varie bien entendu en fonction des prestataires présents sur le territoire en question, selon la concurrence effective.

Enfin, pour éviter tout contentieux entre la collectivité prestataire et la commune productrice des déchets, une délibération de l'assemblée délibérante fixera utilement le tarif de ces prestations.

**Exemple de l'usine
d'incinération du Grand Dijon
page suivante**



Exemple de l'usine d'incinération du Grand Dijon

La communauté d'agglomération dijonnaise compte 251 679 habitants répartis sur 22 communes.

Elle assure en régie directe la gestion d'une usine d'incinération des ordures ménagères avec valorisation énergétique, qui a traité en 2008 127 305 tonnes de déchets dont notamment :

- 73 703 tonnes issues de la collecte des ordures ménagères et assimilées de son territoire et,
- 29 041 tonnes issues de collectivités clientes non adhérentes à la communauté d'agglomération.

Ces collectivités clientes non adhérentes sont de deux types :

- celles ayant passé un marché de traitement des DMA avec la collectivité. Elles sont au nombre de 8 (dont 3 pour le service de collecte aussi) et représentent 47 041 habitants pour 13 884 t traitées en 2008.

Au 1^{er} janvier 2009, le prix qui sera facturé pour tout nouveau marché attribué à la communauté d'agglomération pour le traitement des DMA sera de 59,40€ la tonne (prix net de TVA et hors TGAP de 2 € au 1^{er} janvier 2009). Ce tarif a été établi selon le coût réel issu du budget prévisionnel 2009.

- celles bénéficiant d'une ancienne convention pour le traitement des DMA avec la collectivité. Elles sont au nombre de cinq (dont une pour le service de collecte aussi) et représentent 62 991 habitants pour 15 157 t traitées en 2008.

Ces conventions étant très anciennes, le calcul des contributions demandées est très complexe et ne reflète plus la réalité comptable. La contribution financière pour le traitement est composée de 75 % des frais répartis en fonction de la population et de 25 % en fonction des quantités traitées.

CHAPITRE 2



LA RÉPARTITION DES COMPÉTENCES DE COLLECTE ET DE TRAITEMENT DANS LE CADRE DE L'INTERCOMMUNALITÉ

Le cadre juridique de l'intercommunalité a fortement évolué suite à la loi du 12 juillet 1999. Avant cette loi, la compétence déchets était considérée comme unique. Cela n'avait pas empêché la plupart des collectivités de scinder le service en deux ou plusieurs parties en confiant son exécution à des groupements de communes différents.

Aujourd'hui, au regard de la complexité de la gestion moderne des déchets, l'exercice à l'échelle communale du service public des déchets est désormais caduc, en particulier en matière de traitement.

Il est en effet nécessaire d'atteindre certains seuils de population pour la plupart des équipements de collecte, de valorisation et de traitement, ce qui incite à une organisation intercommunale du service public des déchets.

Dans cette partie, seront examinés deux aspects :

- **Fiche n° 7** : la définition et le contenu du service public p. 20
- **Fiche n° 8** : le fractionnement de la compétence p. 24

Fiche 7

LA DÉFINITION ET
LE CONTENU DU SERVICE PUBLIC1. Quelle est la situation
juridique ?

• La définition du service public

Revenons avant tout à la notion fondamentale de déchet (fiche n°2) : dans la plupart des cas, la reconnaissance d'un déchet ne pose guère de problème au niveau de la collecte : un déchet est un objet présenté à la collecte. Seules quelques situations spécifiques, liées aux dépôts sauvages, peuvent faire apparaître une ambiguïté. Par exemple, une carcasse de voiture dans un champ ou au bord d'une voie est-elle un déchet ? Si oui, la collectivité doit-elle l'éliminer et peut-elle en disposer sans demander une autorisation au propriétaire ?

La question est un peu plus délicate pour les déchets triés en sortie de centres de tri, par exemple. Le tri et conditionnement qu'ils ont subis suffit-il à les faire passer du statut de déchet à celui de produit ?

Le Code général des collectivités territoriales définit succinctement, à l'article L 2224-13, le service public d'élimination des déchets ménagers :

« Les communes ou les établissements publics de coopération intercommunale assurent, éventuellement en liaison avec les départements et les régions, l'élimination des déchets des ménages ».

L'article L 541-2 du Code de l'environnement précise le contenu de ce service public :

« L'élimination des déchets comporte les opérations de collecte, transport, stockage, tri, et traitement nécessaires à la récupération des éléments et matériaux réutilisables ou de l'énergie (...) »

Le service public des déchets doit être considéré comme un service unique, mais ceci n'est guère illustré par les pratiques des collectivités : la collecte et le traitement sont très souvent partagés entre deux collectivités. Avec le développement de la collecte sélective, des déchèteries, et du transfert des déchets, le fractionnement du service public entre plusieurs collectivités n'a fait que s'accroître.

• Fréquence de collecte

La partie réglementaire du Code général des collectivités territoriales précise quelles sont les obligations en termes de fréquence de collecte :

- Dans les zones agglomérées groupant plus de cinq cents habitants permanents, qu'elles soient comprises dans une ou dans plusieurs communes, les ordures ménagères doivent être collectées en porte-à-porte au moins une fois par semaine. (art. R 2224-23 CGCT).



CÉDRIC HÉDONT - SMTOM CENTRE OUEST SEINE ET MARNE (LOMBRIE)

Collecte des déchets : quelles sont les obligations des collectivités ?

- Dans les autres zones, le maire peut prévoir par arrêté soit la collecte en porte-à-porte, soit le dépôt en points d'apport volontaire. (art. R 2224-23 CGCT).
 - Dans les communes ou parties de communes classées comme stations balnéaires, thermales ou de tourisme, ainsi que dans les zones agglomérées groupant plus de cinq cents habitants pendant la saison, les ordures ménagères doivent être collectées en porte-à-porte au moins une fois par semaine pendant la saison. (art. R 2224-24 CGCT).
 - Dans les communes ou groupements de communes où des terrains sont aménagés pour le camping ou le stationnement des caravanes, la collecte est assurée au moins une fois par semaine pendant la période de fréquentation à partir d'une installation de dépôt aménagée dans chaque terrain (art. R 2224-25 CGCT).
 - Les déchets volumineux des ménages peuvent être, dans les conditions fixées par le maire, soit collectés en porte-à-porte à date fixe ou sur rendez-vous, soit déposés dans des centres de réception mis à la disposition du public à poste fixe ou périodiquement, soit reçus directement dans une installation de traitement ou de récupération (art. R 2224-26 CGCT).
- Le préfet peut cependant, par arrêté motivé, pris, sauf cas d'urgence, après avis des conseils municipaux intéressés et du conseil départemental de l'environnement et des risques sanitaires et technologiques, édicter des dispositions dérogeant temporairement à ces obligations. Ces dispositions peuvent avoir un caractère saisonnier (art. R 2224-29 CGCT).

2. Quelles sont les pratiques observées ?

Le traitement et l'élimination des déchets, davantage encore que la collecte, sont très sensibles aux économies d'échelle. La plupart des installations sont conçues pour des bassins de population supérieurs à 100 000 habitants, ce qui justifie généralement une organisation intercommunale, parfois à l'échelle de tout un département.

Selon l'ADEME, en 2007 (*La collecte des déchets par le service public en France*, juin 2009) :

- 95 % de la population appartient à une collectivité ayant transféré tout ou partie de sa compétence déchets (collecte et /ou traitement) à une structure intercommunale ;
- 86 % de la population appartient à un EPCI ayant une compétence collecte ;
- 96 % des communes appartiennent à un EPCI avec une compétence collecte et/ou collecte sélective (notons que la loi Chevènement n°99-586 du 12 juillet 1999 relative au renforcement et à la simplification de la coopération intercommunale n'a pas créé de compétence « collecte sélective » en tant que telle ; il n'est donc pas possible de dissocier la collecte sélective de la collecte des déchets résiduels, et de ne transférer que la collecte sélective à une structure intercommunale) ;
- Un EPCI exerçant la compétence collecte des ordures ménagères résiduelles dessert en moyenne 26 297 habitants.

La question de la limite entre la compétence collecte et la compétence traitement est généralement un sujet délicat. Si la compétence de gestion des déchets ne peut être sécable qu'en deux parties, la zone de césure peut être adaptée selon les cas. L'article L 2224-13 du CGCT dispose en effet que « *Les opérations de transport, de tri ou de stockage qui se situent à la jonction de la collecte et du traitement peuvent être intégrées à l'une ou l'autre de ces deux missions* ». Ainsi, la gestion des déchèteries, les quais de transferts ou encore la collecte sélective en apport volontaire peuvent faire partie de la compétence collecte ou de la compétence traitement.

Par exemple, dans certaines collectivités, la gestion de la déchèterie est divisée entre :

- le « haut de quai » : zone d'accueil du public et de gardiennage (quai au-dessus des bennes) ; la gestion est assurée par l'entité de collecte ;
- le « bas de quai » : espace où reposent les bennes et où évoluent les camions de vidage (zone interdite au public) ; la gestion des caissons ou/et la destination des matériaux est pilotée par le syndicat de traitement.

La Cour de justice des communautés européennes a considéré dans un arrêt du 9 juin 2009 (*cf. fiche 6*) que les contrats de prestations de services conclus entre collectivités dans le cadre d'une démarche intercommunale visant à une mutualisation du traitement des déchets pouvaient échapper à l'application du Code des marchés publics, ce qui facilite gran-

TABLEAU 1- Répartition des EPCI par compétence exercée au 3^e trimestre 2008.

Compétence	SIVU	SIVOM et SM	CC	CA	CU	SAN (*)	Total
Collecte des déchets ménagers et assimilés	661	/	2 055	146	14	2	2 878
Traitement des DMA	714	/	1 991	151	13	2	2 871

(*) Syndicat d'agglomération nouvelle

Source : Banatic, DGCL

dement les relations contractuelles entre collectivités en ce cas.

Enfin, la loi Chevènement a également rendu possible le transfert de la compétence traitement au Conseil général (Article L 2224-13 du CGCT). A ce jour, seul le Conseil général de la Mayenne a saisi cette opportunité.

3. Comment limiter les risques ?

Le fractionnement du service entre collecte et traitement est pratiqué la plupart du temps, et correspond à une optimisation logique du système. Les dispositions de la loi du 12 juillet 1999 relative au renforcement et à la simplification de la coopération intercommunale ont assoupli les règles de transfert de compétences entre collectivités (*voir fiche n°8*) et donnent une meilleure assise juridique à ces pratiques. Il n'en reste pas moins que le principe de l'unicité du service n'a pas été remis en cause, mais simplement aménagé.

Par ailleurs, il faut éviter de fractionner le service entre un trop grand nombre de collectivités et d'opérateurs, car la multiplication des intervenants risque de nuire à une optimisation globale, aussi bien sur le plan environnemental que sur le plan économique. De plus, un tel empilement de structures accroît l'opacité pour le citoyen. Il paraît donc raisonnable de constituer deux grands ensembles, collecte et traitement, gérés sur des périmètres différents selon les cas. Suivant les situations locales, le transport, les déchèteries et la collecte sélective seront rattachés à l'un ou l'autre de ces ensembles.

Il est important de rappeler que quels que soient les transferts de compétences effectués, le maire reste titulaire du pouvoir de police générale ; il peut à ce titre prendre les mesures nécessaires pour faire respecter la salubrité publique sur son territoire.

Fiche 8

LE FRACTIONNEMENT DE LA COMPÉTENCE

1. Quelle est la situation juridique ?

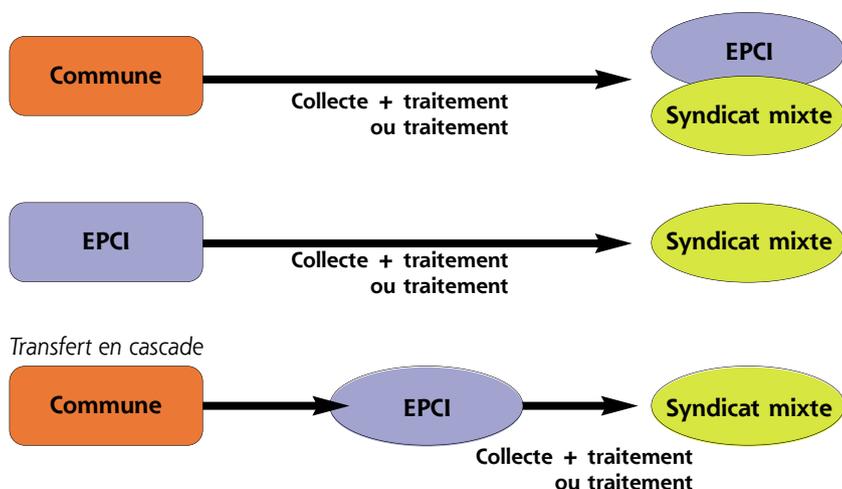
Depuis la loi du 12 juillet 1999, la collecte et le traitement constituent deux missions distinctes. Nous verrons d'ailleurs (fiche n°16) que la distinction des deux compétences a des conséquences quant à l'application de la loi sur la maîtrise d'ouvrage publique. L'article L 2224-13 du CGCT autorise le transfert partiel de la compétence « élimination des déchets » :

« Les communes peuvent transférer à un établissement public de coopération intercommunale ou à un syndicat mixte, soit l'ensemble de la compétence d'élimination et de valorisation des déchets des ménages, soit la partie de cette compétence comprenant le traitement, la mise en décharge des

déchets ultimes ainsi que les opérations de transport, de tri ou de stockage qui s'y rapportent ».

Cet article précise que « les opérations de transport, de tri ou de stockage qui se situent à la jonction de la collecte et du traitement peuvent être intégrées à l'une ou l'autre de ces deux missions ».

Cette loi a donc interdit les transferts « en étoile » ; seuls sont possibles les transferts « en cascade » : la commune peut transférer à un EPCI ou à un syndicat mixte soit la seule compétence traitement, soit l'ensemble de la compétence collecte + traitement. L'EPCI qui bénéficie de la totalité de la compétence peut à son tour transférer à un syndicat mixte, soit l'ensemble des compétences, soit uniquement le traitement.



L'impossibilité d'adhésion d'un syndicat mixte à un autre syndicat mixte était problématique en la matière : un syndicat mixte ayant la compétence collecte ne pouvait adhérer au syndicat mixte ayant la compétence traitement. Après la mise en place de régimes dérogatoires successifs, le problème est aujourd'hui résolu puisque la loi sur l'eau et les milieux aquatiques du 30 décembre 2006 permet désormais à un syndicat mixte d'adhérer à un autre syndicat mixte dans le domaine des déchets (art. L 5711-4 du CGCT).

2. Quelles sont les pratiques observées ?

De nombreuses communes ont transféré la compétence élimination des déchets ménagers à un syndicat intercommunal ou à un syndicat mixte ; si ces communes adhèrent pour d'autres compétences à un EPCI à fiscalité propre, celui-ci a intérêt à prendre cette compétence déchets et à la transférer au syndicat.

En effet, les articles L 2333-76 du CGCT et 1609 nonies A ter du Code général des impôts (CGI) prévoient la possibilité pour un EPCI à fiscalité

propre (communautés de communes, d'agglomérations ou urbaines) ayant la compétence déchets de percevoir la REOM ou la TEOM pour leur propre compte ou pour le compte du syndicat mixte l'ayant instituée (voir chapitre 3).

Or, en application des dispositions de l'article L 5211-30 III du CGCT, les produits de la TEOM et de la REOM figurent au numérateur du coefficient d'intégration fiscale (CIF) dès lors qu'ils sont directement perçus par un EPCI à fiscalité propre. Il en résulte alors une augmentation du CIF. A l'inverse, lorsque ces montants sont directement perçus par des syndicats intercommunaux, ils n'apparaissent qu'au dénominateur du CIF et viennent minorer celui-ci.

Le statut fiscal des reversements de TEOM ou de REOM d'une collectivité à une autre n'est pas encore totalement réglé. L'administration n'indique pas clairement s'il s'agit d'une prestation de service ou non.

Il est donc fréquent d'observer :

- la levée de la TEOM ou de la REOM par une communauté de communes ou d'agglomération ;
- l'exercice de la compétence déchets par un autre EPCI.

CHAPITRE 3

LE FINANCEMENT ET LA NATURE DU SERVICE PUBLIC DE COLLECTE ET DE TRAITEMENT DES DÉCHETS

Il est important de se poser la question de la nature administrative ou industrielle et commerciale du service public des déchets ; en effet, la qualification aura des conséquences sur les moyens de financement, la gestion et les rapports du service avec ses usagers, son personnel et les tiers, la nature du contentieux...

La nature du service public est étroitement liée au mode de financement par l'habitant choisi ; en effet, les communes et leurs groupements ont le choix entre trois modes de financement du service d'élimination des déchets ménagers : la taxe d'enlèvement des ordures ménagères (TEOM), la redevance d'enlèvement des ordures ménagères (REOM) ou le budget général.

☞ En vertu des articles L 2333-76 du CGCT, et des articles 1609 bis et suivants du CGI, le choix du mode de financement appartient aux communes, EPCI et Syndicats à compétence déchets assurant au moins la collecte.

Les communes et EPCI à fiscalité propre à compétence déchets adhérent pour l'ensemble de la compétence à un syndicat mixte peuvent décider (dans certaines conditions précises, notamment de délai, voir fiches 10 et 11) :

- soit de choisir et de percevoir la TEOM ou la REOM pour leur propre compte (régime dérogatoire n°1) ;
- soit de percevoir la TEOM ou la REOM en lieu et place du syndicat (régime dérogatoire n°2).

Le service public est traditionnellement considéré comme un service public administratif (SPA) quand il est financé par la taxe d'enlèvement des ordures ménagères ou le budget général, et comme un service public industriel et commercial (SPIC) quand il est financé par la redevance d'enlèvement des ordures ménagères ou les produits de l'activité. Mais l'évolution des textes réglementaires et l'existence de recettes de type commercial, issues de la valorisation, risquent de modifier la qualification du service d'élimination des déchets.

Le financement des syndicats mixtes de traitement est par ailleurs généralement assumé par les contributions de ses adhérents, qui choisissent le mode de financement « primaire », appliqué aux habitants et autres usagers du service de collecte : REOM, TEOM ou budget général.

Ce chapitre du guide évoquera l'importance de la distinction et examinera les possibilités qui s'offrent à la collectivité pour le financement de l'élimination des déchets dont elle a la charge ; nous évoquons ici le recours à la fiscalité locale mais n'abordons pas les recettes de valorisation liées à la production de matières premières ou d'énergie (soutiens des éco-organismes, vente de chaleur, d'électricité, de compost...).

- **Fiche n° 9** : la nature du service public d'élimination p.28
des déchets ménagers : SPA ou SPIC ?
- **Fiche n° 10** : le financement par la TEOM p.31
- **Fiche n° 11** : le financement par la REOM p.36
- **Fiche n° 12** : le financement par le budget général p.41
- **Fiche n° 13** : la tarification incitative p.43
- **Fiche n° 14** : la redevance spéciale et la redevance pour p.45
l'enlèvement des déchets de camping

Fiche 9

LA NATURE DU SERVICE PUBLIC D'ÉLIMINATION DES DÉCHETS MÉNAGERS : SERVICE PUBLIC ADMINISTRATIF OU INDUSTRIEL ET COMMERCIAL ?

Lorsqu'il est financé par la taxe d'enlèvement des ordures ménagères (TEOM) ou le budget général, le service d'élimination des déchets est en principe un service public administratif.

Lorsqu'il est financé par la redevance générale d'enlèvement des ordures ménagères (REOM), le service d'élimination des déchets est un service public industriel et commercial.

De nombreuses juridictions ont eu l'occasion de confirmer ce lien mode de financement/nature du service :

- **Le Conseil d'Etat, dans un avis du 10 avril 1992 (SARL Hofmiller) :**

« Il résulte des dispositions (...) que le législateur a entendu permettre aux collectivités publiques, en substituant une rémunération directe du service par l'usager à une recette de caractère fiscal, de gérer ce service comme une activité industrielle et commerciale.

Par suite, lorsqu'une commune décide de financer son service d'enlèvement des ordures ménagères par la redevance (...), ce service municipal, qu'il

soit géré en régie ou par voie de concession, doit être regardé comme ayant un caractère industriel et commercial.»

- **La Cour administrative de Nantes, dans des arrêts, notamment, du 23 septembre 1995**

« il résulte de ces dispositions que, dès lors qu'il est financé par la redevance instituée par l'article L.233-78 du code des communes, calculée en fonction de l'importance du service rendu, le service d'enlèvement des ordures ménagères doit être regardé, quel que soit son mode de gestion, comme un service industriel et commercial », ou encore du 25 mars 1997 (" lorsqu'une commune décide de financer son service d'enlèvement des ordures ménagères par la redevance mentionnée à l'article L.233-78 du code des communes, ce service doit être regardé comme ayant un caractère industriel et commercial").

- **Ou encore le Tribunal des conflits, dans un arrêt du 12 février 2007 :**

« (...) 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 ».

Il convient cependant de s'interroger sur la solidité, à l'heure actuelle, de cette jurisprudence : si un juge est saisi aujourd'hui d'un contentieux relatif au service public d'élimination des déchets, tiendra-t-il le même raisonnement, conclura-t-il de la même façon ? (voir *infra*, p.30).

La nature du service n'est pas une notion purement juridique, elle a des conséquences importantes sur la gestion et l'organisation du service. Le passage pour une collectivité de la TEOM à la REOM est loin d'être anodin en ce qui concerne la gestion et l'organisation du service puisqu'un régime juridique différent s'appliquera si l'on est dans le cadre d'un SPA (régime de droit public) ou d'un SPIC (régime de droit privé) :

- le statut du personnel : le personnel est soumis au statut de la fonction publique s'il s'agit d'un SPA, au code du travail s'il s'agit d'un SPIC. D'où des conséquences importantes en la matière en cas de passage à la REOM ;
- les budgets des services publics à caractère industriel ou commercial doivent être équilibrés en recettes et en dépenses (art.L 2224-1 CGCT), et les règles de la comptabilité publique s'appliquent ;
- les relations entre les usagers et le service relèvent du droit privé (le contentieux est donc de la compétence des instances judiciaires) ;

- les collectivités, groupements et EPCI à la REOM peuvent choisir d'être assujettis à TVA pour le service d'élimination des déchets (art. 260 A CGI) – un syndicat de traitement peut cependant être assujetti à TVA même si le service est financé par la TEOM.

La qualification de service public administratif ne pose pas de problèmes lorsqu'il s'agit d'une activité de collecte, qui ne produit pas de recettes. Mais lorsque l'activité produit des recettes de valorisation (vente de chaleur ou d'électricité, de matériaux de récupération, de méthane, de compost...) représentant une part importante du financement, il est plus prudent d'envisager de passer à un service public industriel et commercial – sous peine de requalification du service par le juge en cas de contentieux.

Toutefois, la loi du 12 juillet 1999 relative à l'intercommunalité permet de scinder collecte et traitement entre deux collectivités. Dans ce cas, la collecte ne dégagant pas de recettes restera un service public administratif, alors que le traitement, financé partiellement par la vente des produits de la valorisation, tendra à passer en service public industriel et commercial.

Notons enfin que, selon la jurisprudence, lorsqu'une commune finance son service d'élimination des déchets ne provenant pas des ménages par la redevance spéciale, ce service doit être regardé comme ayant un caractère industriel et commercial (CAA de Paris, n° 02PA02994, Sté La Prévoyance foncière, 27 novembre 2003).

Fiche 10

LE FINANCEMENT PAR LA TAXE D'ENLÈVEMENT
DES ORDURES MÉNAGÈRES (TEOM)

La TEOM est un impôt direct facultatif additionnel à la taxe foncière sur les propriétés bâties, régi par les articles 1520 à 1526 et 1609 quater du Code général des impôts (CGI).

L'article L 2313-1 du CGCT fait obligation aux communes et à leurs groupements de 10 000 habitants et plus ayant institué la TEOM et assurant au moins la collecte de retracer dans un état spécial annexé aux documents budgétaires :

- d'une part, le produit perçu de la taxe précitée ;
- d'autre part, les dépenses, directes et indirectes, afférentes à l'exercice de la compétence susmentionnée.

1. Qui institue cette taxe ?

Elle peut être instituée par les communes, EPCI et syndicats mixtes assurant au moins la collecte des déchets des ménages. Lorsqu'une commune assure au moins la collecte et a transféré le reste de la compétence d'élimination à un établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre, elle peut, par délibérations concordantes avec ce dernier, établir un reversement partiel du produit de la taxe d'enlèvement des ordures ménagères au profit de ce dernier.

L'article 1609 quater du CGI précise que les syndicats de communes et les syndicats mixtes auxquels a été

transférée la compétence élimination et assurant au moins la compétence collecte sont substitués aux communes pour l'institution de la TEOM.

Deux régimes dérogatoires (art. 1520 et 1609 nonies A ter du CGI) permettent aux communes et EPCI à fiscalité propre ayant la compétence déchets et adhérent, pour l'ensemble de cette compétence, à un syndicat mixte :

- 1) soit d'instituer et de percevoir la TEOM pour leur propre compte dans le cas où le syndicat mixte ne l'aurait pas instituée avant le **1^{er} juillet** de la même année.

Si le syndicat mixte décide postérieurement d'instituer la TEOM ou la REOM, sa délibération ne s'appliquera pas sur le territoire des communes ou de l'EPCI, à moins que ceux-ci ne rapportent leur délibération (art. 1609 nonies A ter a et 1520 I al.2 CGI).

- 2) soit de percevoir la TEOM en lieu et place du syndicat mixte qui l'aurait instituée sur l'ensemble du périmètre syndical.

L'article 1639 A bis du CGI fixe les dates à respecter pour l'instauration de la TEOM :

- Les délibérations afférentes à la TEOM **des communes et EPCI**

REOM, redevance incitative et qualification du service public

Rédaction : Nadia DONATI, consultante financier et Maître Blaise EGLIE-RICHTERS, avocat

Il est important de noter que la redevance incitative envisagée par la loi du 3 août 2009 de programmation relative à la mise en oeuvre du Grenelle de l'environnement, bien qu'elle corresponde globalement à une REOM, s'éloigne fortement dans son principe d'une tarification de type commercial de nature à qualifier le service public d'élimination des déchets ménagers de SPIC.

En effet, la vocation de la redevance incitative n'est pas de faire payer l'usager en fonction du service rendu ni de correspondre à un prix d'équilibre entre l'offre et la demande. Au contraire, la redevance incitative doit être construite de façon à inciter les usagers à produire le moins possible de déchets (et non à consommer le plus possible comme dans un service commercial). Son objectif n'est ni commercial ni industriel, mais seulement écologique.

Il n'est en conséquence pas certain que les conclusions du Conseil d'Etat qui, dans son avis Hofmiller, considérait que l'instauration de la REOM suffit à qualifier le service public d'élimination des déchets ménagers de SPIC, seront transposables à la future redevance incitative.

Le développement de la redevance incitative paraît ainsi de nature à restaurer la qualification de service public administratif, qui est au demeurant d'une logique bien plus évidente pour un tel service public.

doivent être prises avant le 15 octobre d'une année pour être applicables l'année suivante.

- **Les EPCI à fiscalité propre** peuvent prendre les délibérations afférentes à la TEOM jusqu'au 15 janvier de l'année qui suit celle de leur création (en cas de création ex nihilo).
- **Les EPCI et syndicats mixtes issus d'une fusion** doivent prendre les délibérations afférentes à la TEOM jusqu'au 15 janvier de l'année suivant celle de la fusion. A défaut, les délibérations prises par les communes, syndicats et EPCI dissous restent applicables l'année qui suit celle de la création ; dans ce cas, le nouvel EPCI/syndicat perçoit la TEOM en lieu et place des EPCI/syndicats dissous (1639 A bis II du CGI).
- Les **communautés de communes peuvent quant à elles instituer la TEOM jusqu'au 31 mars**, dès lors que les communes qui ont décidé de la création de la communauté de communes, à l'exclusion de toute autre, étaient antérieurement associées dans un même syndicat de communes percevant une taxe d'enlèvement des ordures ménagères.

2. Que couvre-t-elle ?

C'est une taxe additionnelle à l'impôt foncier sur les propriétés bâties. Elle n'a pas le caractère d'un prélèvement opéré sur les contribuables en vue de pourvoir à l'ensemble des dépenses budgétaires, mais constitue une contribution aux dépenses engagées par la commune pour le fonctionnement du service rendu à ses administrés. La jurispru-

dence est constante sur ce point : le service rendu est compris au sens collectif et non au sens individuel. La taxe est donc indépendante de la façon dont le service est utilisé par chacun de ses administrés.

La recette provenant de la TEOM peut couvrir une part variable du coût de la collecte et du traitement, restant à la charge de la collectivité. Si elle n'en couvre qu'une partie, la taxe d'enlèvement des ordures ménagères peut se cumuler avec le recours au financement du service par le budget général. La TEOM peut également représenter un montant supérieur au coût de la collecte et du traitement pour la collectivité.

3. Qui sont les assujettis ?

La taxe est due par tout propriétaire d'une propriété imposable à la taxe foncière sur les propriétés bâties situées dans une zone où les déchets ménagers sont collectés. La taxe d'enlèvement des ordures ménagères (TEOM) est établie au nom des propriétaires ou usufruitiers. Elle est ainsi dépourvue de tout lien avec la qualité d'occupant du local, mais peut être répercutée par les propriétaires sur leurs locataires.

4. Quelles sont les exonérations ?

Sont exonérés de la TEOM :

- les usines ;
- les bâtiments non soumis à la taxe foncière : les propriétés de l'Etat, des collectivités territoriales et des établissements publics ;

- les locaux sans caractère industriel ou commercial pris en location par l'Etat, les collectivités territoriales, les établissements publics, affectés à un service public ;
- sauf délibération contraire de la commune ou du groupement de commune, les immeubles situés dans une partie de la commune non desservie par le service de collecte ;
- sur délibération motivée de la collectivité renouvelée chaque année, les locaux à usage industriel et commercial ;
- les immeubles munis d'une installation d'incinération répondant aux conditions de fonctionnement fixées par un arrêté municipal ou le règlement d'hygiène de la commune. Il s'agit ici d'une disposition ancienne qui n'est plus appliquée.

En cas de vacance d'une durée supérieure à trois mois, il peut être accordé décharge ou réduction de la taxe sur réclamation présentée dans les conditions prévues en pareil cas, en matière de taxe foncière.

5. Quel est son montant ?

L'assiette de la TEOM est celle du foncier bâti, c'est à dire le « revenu net » égal à la moitié de la valeur locative. Le produit total est déterminé par l'assemblée délibérante de la collectivité. Les services fiscaux ajoutent à ce montant des frais de dégrèvement et de non-valeur, d'assiette et de recouvrement (8%) et assurent en contrepartie le versement de l'intégralité de la somme votée à la collectivité, quel que soit le recouvrement effectif (article 1641 du CGI).

Les taux de TEOM sont votés chaque année et transmis aux services fiscaux avant le 31 mars. Les communes, EPCI et syndicats mixtes peuvent décider de plafonner les valeurs locatives de chaque local à usage d'habitation et de chacune de leurs dépendances dans la limite d'un montant qui ne peut être inférieur à deux fois le montant de la valeur locative moyenne communale des locaux d'habitation. Ce plafond, réduit de 50 %, s'applique sur le revenu net (art. 1522 II du CGI).

L'article 1525 du CGI dispose que dans les communes dont la population totale ne dépasse pas 5 000 habitants, les conseils peuvent prévoir que le produit total de la TEOM sera réparti entre les propriétaires des immeubles imposables d'après un barème indiciaire tenant compte de la valeur locative réelle de ces immeubles et des conditions de leur occupation. Cette disposition aurait pu permettre de tenir compte du nombre de bénéficiaires du service, mais l'arrêté d'application nécessaire n'a jamais été pris.

Les articles 1609 quater et 1636 B sexies du CGI permettent aux communes, EPCI et syndicats substitués aux communes pour l'institution de la TEOM de définir des zonages de TEOM :

- ils peuvent définir des « zones de perception de la taxe sur lesquelles ils votent des taux différents en vue de proportionner son montant à l'importance du service rendu apprécié en fonction des conditions de réalisation du service et de son coût » (ex : collecte en porte à porte ou apport volontaire). Dans chaque zone ainsi

définie, la collectivité précise le pourcentage de la taxe qui sera levée. Les services de l'Etat calculeront alors un taux d'imposition adapté à l'importance du service offert. Cette disposition peut être particulièrement utile pour les groupements de communes qui organisent des services différents, en termes de fréquence par exemple.

- les communes et les établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre sur le territoire desquels est située une installation de transfert ou d'élimination des déchets prévue par un plan départemental d'élimination des déchets ménagers peuvent également définir une zone, d'un rayon d'un kilomètre au maximum, sur laquelle ils votent un taux différent ; dans ce cas, le syndicat de communes ou le syndicat mixte ne peut définir sur ce périmètre des zones en fonction de l'importance du service rendu (1636 B sexies III 2 CGI).

Notons que les exonérations et dégrèvements accordés en matière de taxe foncière sur les propriétés bâties

en faveur des contribuables âgés et de condition modeste ne s'appliquent pas à la TEOM.

6. Quelles sont les pratiques observées ?

Les modes de financement du service public déchets se répartissent de selon le **tableau 2** en 2008 (les chiffres de la REOM ne sont disponibles qu'avec une année de décalage).

Au niveau national, la TEOM reste donc plus pratiquée que la REOM : 67,7 % des collectivités en 2009 (avec ou sans appel complémentaire au budget général), contre 56% en 2000, et la proportion de collectivités à la REOM diminue.

Selon la DGCL (BIS n°70, nov. 2009), le rôle de l'intercommunalité et son développement expliquent en partie le dynamisme de cette taxe au cours des dernières années. La part de TEOM perçue par les EPCI n'a cessé de croître. Si le produit de TEOM prélevé par les EPCI ne représentait que 30,4% du produit total en 2001, il en

représente 75,4 % en 2009. Dans le même temps la part des communes est passée de 65,9 % à 19,7 %. Un effet de substitution des groupements à fiscalité propre aux communes dans le domaine du traitement des ordures ménagères intervient clairement. La mise en commun des moyens et compétences a entraîné au sein des groupements une amélioration de la qualité du service rendu dans le domaine de la gestion de la collecte des ordures ménagères, en phase avec les développements de la réglementation.

7. Quels sont les avantages et inconvénients de la TEOM ?

La TEOM présente l'avantage de la simplicité par le fait qu'elle soit recouvrée (en même temps que la taxe foncière) par les services de l'Etat, qui garantit en outre les impayés. La TEOM est reversée par douzième à la collectivité, ce qui lui assure une trésorerie régulière.

Cependant, les 8 % prélevés par l'Etat pour gestion de la TEOM représentent une somme importante. La collectivité s'interrogeant sur le mode de financement de son service public déchets devra mettre en balance le

coût de gestion de la TEOM par les services fiscaux avec celui de mise en place et gestion par elle-même de la REOM.

Le caractère fiscal de la taxe permet d'assurer une certaine solidarité dans le financement du service, et la possibilité de moduler les taux en fonction du service rendu est également intéressant.

Mais elle ne permet pas d'éviter une certaine injustice, en favorisant certains contribuables à faible assise foncière et à forte production de déchets (hôtels, restaurants,...), en exonérant totalement d'autres, comme vu plus haut (usines, propriétés de l'Etat et des collectivités territoriales...).

Elle peut par ailleurs varier fortement d'une commune à l'autre en raison des disparités de valeurs locatives.

Surtout, elle a l'inconvénient d'être quasiment invisible aux yeux de l'usager puisqu'elle apparaît dans l'avis d'imposition foncier. Dans le cas d'une REOM au contraire, l'usager reçoit une facture qui en elle-même peut être un puissant vecteur d'information sur le coût du service rendu.

TABLEAU 2 - Répartition des collectivités selon le mode de financement.

	Nombre de collectivités	Proportion de communes par mode de financement	Montant perçu (en€)
TEOM	20 791 communes via un EPCI à fiscalité propre (1614) 2 716 communes via un syndicat 1 043 communes directement	67 %	5,04 milliards
REOM	8 132 communes via un EPCI à fiscalité propre 1 268 communes via un syndicat 1 136 communes directement	29 %	522 millions
Budget général		4 %	

Source : DGFip, DGCL

TABLEAU 3 : TEOM, montant des bases, taux, produits et évolutions.

France entière	2008	2009	Evolut° 2008/07 en %	Evolut° 2009/08 en %
Base (M €)	57 553	60 282	4,01	4,74
Taux moyen (%)	8,75	8,94	0,67	2,24
Produit (M €)	5 034	5 391	4,71	7,09

Source : DGFip, DGCL

Fiche 11

LE FINANCEMENT PAR LA REDEVANCE D'ENLÈVEMENT DES ORDURES MÉNAGÈRES (REOM)

1. Qui institue la REOM ?

Selon l'article L 2333-76 du Code général des collectivités territoriales, les communes, EPCI et syndicats mixtes ayant la compétence déchets et assurant au moins la collecte peuvent instituer une redevance d'enlèvement des ordures ménagères calculée en fonction du service rendu.

Lorsque les communes assurant au moins la collecte ont transféré la compétence traitement à un EPCI à fiscalité propre, elles pourront, par délibérations concordantes avec ce dernier, établir un reversement partiel du produit de la redevance d'enlèvement des ordures ménagères à son profit.

L'article L 2333-76 du CGCT ne fixe pas en principe de date limite pour l'institution de la REOM ; la REOM sera applicable à compter de la date exécutoire de la délibération qui l'institue. Notons toutefois deux exceptions : le cas des syndicats mixtes et des EPCI et syndicats issus d'une fusion (cf. infra).

Les communes et les EPCI à fiscalité propre disposant de l'ensemble de la compétence et qui adhèrent, pour l'ensemble de ladite compétence, à un **syndicat mixte** peuvent décider :

- 1) soit d'instituer et de percevoir la redevance pour leur propre compte, en fixant eux-mêmes les modalités de tarification, dans le cas où le syndicat mixte ne l'aurait pas instituée avant le 1^{er} juillet d'une année pour être applicable à compter de l'année suivante ; lorsque le syndicat mixte décide postérieurement d'instituer la redevance, la délibération prise par le syndicat ne s'applique pas sur le territoire de la commune/de l'EPCI, sauf si ce(tte) dernier (ère) rapporte sa délibération ;
- 2) soit de percevoir cette redevance en lieu et place du syndicat mixte qui l'aurait instituée sur l'ensemble du périmètre du syndicat.

Par ailleurs, les **EPCI et syndicats mixtes issus d'une fusion** devront prendre la délibération afférente à la REOM avant le 1^{er} mars de l'année qui suit celle de la fusion. A défaut de délibération, le régime applicable sur le territoire des EPCI/syndicats ayant fait l'objet de la fusion ou sur le territoire des communes incluses dans le périmètre de l'EPCI issu de la fusion est maintenu l'année suivant celle de la fusion. Pour l'application de ces dispositions, l'EPCI/syndicat mixte issu de la fusion perçoit la redevance en lieu et

place des EPCI/syndicats ayant fait l'objet de la fusion.

La collectivité qui institue la REOM en fixe par délibération l'assiette, le tarif, les modalités de facturation et de recouvrement.

Notons que l'institution de la REOM entraîne la suppression de la TEOM, et se substitue à la redevance d'enlèvement des ordures ménagères des terrains de camping et de la redevance spéciale pour les déchets non ménagers (voir fiche n°14).

2. Qui recouvre la REOM ?

La REOM est recouverte par les services de la collectivité, de l'établissement public ou, par délégation de l'assemblée délibérante, par le concessionnaire du service (art. L 2333-76 du CGCT dernier alinéa).

Il s'agit donc d'établir et tenir à jour le fichier des redevables, émettre les titres individuels, recouvrer les sommes correspondantes et supporter, le cas échéant, la charge des impayés. La commune ou le groupement doit donc dégager les moyens humains et matériels pour créer et mettre à jour le fichier des assujettis, établir les factures et recouvrer les sommes correspondantes (avec les aléas et contestations afférents). L'institution de la REOM entraîne donc un coût pour la collectivité qu'il faut envisager et comparer aux 8 % de frais de perception et de recouvrement payés à l'Etat dans le cas de la TEOM.

Pour faciliter le recouvrement de la REOM, le Trésor public met gratuite-

ment à disposition des collectivités ses départements informatiques ou ses centres d'encaissement. Tout projet de mise en place du Titre interbancaire de paiement (TIP) doit au préalable faire l'objet de discussions avec le comptable et de conventions entre l'ordonnateur et le département informatique ou le centre d'encaissement chargé du traitement du TIP. Le TIP est alors émis par la collectivité locale, adressé à l'utilisateur, qui le renvoie vers le centre d'encaissement où il est traité automatiquement.

Depuis 2005, les comptables publics peuvent également utiliser, pour le recouvrement des créances des collectivités non fiscales des collectivités d'un montant au moins égal à 30 euros, la procédure de l'opposition à tiers détenteur (article L 1617-5 et R 1617-22 du CGCT). Cette procédure permet d'immobiliser des fonds appartenant au débiteur entre les mains d'un tiers qui les détient pour son compte (banquier, employeur...).

3. Que couvre-t-elle ?

Elle doit permettre de couvrir l'ensemble des charges d'investissement et de fonctionnement du service de collecte, qui est alors géré comme un service public industriel et commercial, c'est à dire avec un budget équilibré en recettes et en dépenses (voir fiche n°9).

4. Qui est redevable de la REOM ?

Tous les usagers effectifs du service d'élimination des déchets ménagers sont redevables de la REOM, qu'il s'agisse d'un local occupé par un

ménage, une administration, un commerce ou une entreprise. Elle est mise à la charge des occupants d'une habitation, qu'ils soient propriétaires ou locataires.

Il en résulte qu'elle n'est pas due par les personnes qui n'utilisent pas le service⁽¹⁾, sous réserve qu'ils puissent en établir la preuve⁽²⁾. Des exonérations de REOM peuvent en effet être accordées si l'administré ne produit pas de déchets (logement inoccupé...), ou encore s'il élimine ses déchets par un autre moyen. En pratique, cette possibilité est limitée, dans la mesure où le juge exige du redevable la démonstration étayée par des preuves. De plus, certains arrêtés municipaux ou règlements sanitaires départementaux interdisent le brûlage des déchets.

Par ailleurs, une exemption motivée par l'âge ou les charges de famille de l'utilisateur ne peut être valablement retenue. Le juge 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 7^e personne, méconnaissait le principe de proportionnalité applicable aux redevances pour service rendu⁽³⁾.

En ce qui concerne les résidences secondaires, il a été admis qu'une commune puisse appliquer un tarif indépendant du temps d'occupation

1) Cour de Cassation, chambre commerciale, 4 juin 1991, Blot c/ trésorier principal de Chinon

2) Cour d'Appel de Dijon, 24 mai 2000, Bordelais c/ Cne de Palinges

3) Conseil d'Etat, n° 160932, 27 fév. 1998, Cne de Sassenay c/ M. Loup

et du nombre d'habitants⁽⁴⁾. Un arrêt du Conseil d'Etat⁽⁵⁾ a confirmé la légalité du tarif établi au même niveau pour les résidents secondaires et les résidents permanents.

En revanche, il a été considéré comme illégal de retenir comme critères de calcul le montant des impôts locaux acquittés par les contribuables de la commune⁽⁶⁾ et le nombre de mètres cubes d'eau potable consommée, lequel n'est pas directement lié à la production des déchets⁽⁷⁾. Précisions qu'il s'agit ici d'exemples issus de la jurisprudence, sans aucun caractère exhaustif.

En habitat collectif, le tarif peut prévoir une redevance globale calculée en fonction du nombre de résidents ou de la quantité de déchets. La personne morale ou physique chargée de la gestion de la résidence est alors considérée comme l'utilisateur du service public et procède à la répartition de la redevance entre les foyers, en fonction du nombre de personnes, des millièmes ou des surfaces louées (cf. circulaire du 15 juillet 2005 relative au service public d'élimination des déchets).

5. Quel est son montant ?

La redevance doit être fixée à un niveau tel que son produit équilibre exactement les charges du service (collecte et traitement), parmi lesquelles il

4) Conseil d'Etat, 26 mars 1997, Mme Berque

5) Conseil d'Etat, 23 nov. 1992, Brousier

6) Conseil d'Etat, 8 juillet 1991, Cne de l'Écaille

7) Conseil d'Etat, 6 mai 1985, Cne de Pointre-à-Pitre c/ Martin

faut compter non seulement les annuités des emprunts, mais également l'amortissement technique des investissements. Il est également nécessaire d'inclure dans les charges du service le personnel chargé de la facturation, les frais de contentieux et des provisions pour non recouvrement des créances. C'est pourquoi il est fait obligation à la collectivité de mettre en place un budget annexe – sauf bien sûr pour les syndicats à vocation unique.

6. Comment est-elle calculée ?

Conformément au principe dit « d'équivalence financière », la redevance doit être calculée en fonction du service rendu. La collectivité choisit librement les critères à utiliser, du moment qu'ils correspondent au service effectivement rendu à l'utilisateur.

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

Selon la circulaire du 10 novembre 2000 sur la gestion des déchets (n° NORINTB0000249C), 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 qui peut, en l'absence de pesée embarquée, être calculée en fonction du nombre de sacs poubelles distribués, de la nature des déchets, du type d'organisation de la collecte, du nombre de personnes par foyer...

7. Quelles sont les pratiques observées ?

La proportion de communes ayant choisi la REOM en 2008 reste stable par rapport à ces dernières années, à 29 %. La REOM concerne un habitant sur dix (14,7 % en 1999).

Le produit de la redevance atteint 522 millions d'euros en 2008, soit 9,4% du total « taxe et redevance » qui s'élève à 5,56 milliards d'euros. Comparé à 2007, ceci représente une augmentation de 3,3% de la redevance (source : DGCL, novembre 2009).

8. Quels sont les avantages et inconvénients de la REOM ?

Certes, la gestion quotidienne de la redevance oblige à se doter des moyens nécessaires pour maîtriser la facturation et les paiements. Son instauration (constitution des fichiers de

redevables...) nécessite un investissement humain important, le recrutement éventuel de personnel.

Notons que l'acceptation par les habitants de cette redevance donne souvent lieu à contestation à réception de la première facture. La mise en place de la redevance doit être accompagnée d'une importante communication de la collectivité sur les raisons de la mise en place (transparence, réduction du tonnage de déchets, justice...) et les conséquences pour les usagers (baisse du montant à payer par l'utilisateur si efforts de consommation, de tri...).

La redevance est payée par tout producteur de déchets, y compris les usines et administrations, et les gros producteurs de déchets tels que les hôtels-restaurants ... pour l'élimina-

tion de leurs déchets, en fonction de ce qu'ils produisent.

Elle conduit en outre à une simplification du statut fiscal du service d'élimination des déchets (voir chapitre 5). En effet, opter pour l'assujettissement de la redevance à la TVA permet de récupérer la TVA ayant grevé les investissements par la voie fiscale normale. Or l'accès au FCTVA, afin d'obtenir le remboursement de la TVA, ne permet pas un remboursement intégral (voir fiche n°24).

Surtout, la redevance présente un intérêt majeur : celui de responsabiliser les usagers lorsqu'est mis en place un système d'incitation réelle à la réduction des déchets, c'est à dire lorsque la redevance est fonction du poids ou volume des déchets (voir fiche n°13).

Fiche 12

LE FINANCEMENT PAR LE BUDGET GÉNÉRAL

1. Quand faire appel au budget général pour financer le service ?

La commune peut faire appel au budget général dans **quatre cas** :

- elle ne souhaite pas mettre en place un financement spécifique au service d'élimination des déchets ; ce dernier est donc financé comme les autres services publics gérés par la commune ;
- elle a institué la REOM mais le produit de cette dernière ne suffit pas à financer le service : les articles L2224-1 et 2 du CGCT posent en effet le principe de l'interdiction pour les communes de prendre en charge dans leur budget propre des dépenses au titre des SPIC exploités en régie, affermés ou concédés par les communes ; l'article L2224-2 du CGCT ouvre la possibilité au conseil municipal de décider d'une telle prise en charge dans certaines circonstances (lorsque les exigences du service public conduisent la collectivité à imposer des contraintes particulières de fonctionnement, lorsque le fonctionnement du service public exige la réalisation d'investissements qui ne peuvent être financés sans augmentation excessive des tarifs...);

- elle fait appel au budget général en ayant instauré une TEOM ;
- elle fait appel au budget général lors des 4 premiers exercices suivant l'instauration d'une REOM (art.L 2224-2 CGCT).

Lorsque la commune ou l'EPCI à fiscalité propre finance le service des déchets sur son budget général, les dépenses de collecte et de traitement sont couvertes grâce au produit des quatre impôts locaux directs (taxe d'habitation, contribution économique territoriale, taxe foncière sur les propriétés non bâties et taxe foncière sur les propriétés bâties), ainsi que par les recettes de valorisation et les soutiens des éco-organismes.

La commune décide du taux de ces taxes (pour la contribution économique des entreprises, elle vote le taux de la part foncière : la cotisation foncière des entreprises) dans les limites qui lui sont imposées par la législation (notamment plafonnement des taux par rapport aux taux moyens constatés l'année précédente au niveau national et liaison entre les augmentations des taux des différentes taxes).

Dans ce cadre, elle peut néanmoins décider de faire porter la charge du service des ordures ménagères davantage sur les ménages (taxe d'habitation et taxe foncière sur les

propriétés bâties) ou sur les entreprises (cotisation foncière des entreprises), ou encore répartir équitablement la charge sur les contribuables locaux. Toutefois, il faut rappeler que ce choix en matière de fiscalité locale concerne tous les services publics à la charge de la commune, et pas seulement celui des déchets..

2. Comment les groupements peuvent-ils instituer ce financement ?

Il faut distinguer deux cas en fonction du statut juridique et fiscal du groupement :

- si le groupement a une fiscalité propre (communautés de communes, d'agglomérations ou urbaines et syndicats d'agglomération nouvelle), il fera appel à un supplément de recettes fiscales au même titre qu'une commune ;
- si le groupement n'a pas de fiscalité propre (syndicat intercommunal ou syndicat mixte), il va répercuter le financement sur chacune des communes adhérentes en fonction des clés de répartition prévues par les statuts du syndicat.

3. Quelles sont les pratiques observées ?

En pratique, la part des collectivités ayant choisi de financer le service des déchets par le budget général est très faible, bien que ce soit le système le plus simple.

Un certain nombre de collectivités ayant instauré la TEOM font également appel au budget général en complément de la taxe.

4. Quels sont les avantages et inconvénients du budget général ?

Le budget général est le moyen le plus efficace pour procéder à une redistribution puisque la contribution des ménages est liée à la taxe d'habitation, plus proche des ressources des ménages que la valeur locative. De nombreuses exonérations et abattements ont en outre un effet de redistribution sociale.

Mais le principal inconvénient du budget général est son opacité, dans la mesure où il n'y a aucune affectation des recettes aux dépenses. Il n'a non plus aucun effet incitatif.

LA TARIFICATION INCITATIVE

Le principe de la tarification incitative est le suivant : chaque utilisateur du service d'élimination des déchets doit payer ce service en fonction de la quantité de déchets qu'il produit. Il sera ainsi incité à produire moins de déchets pour réduire le montant de sa facture.

1. Le Grenelle et la généralisation de la tarification incitative

L'article 46 de la loi n° 2009-967 du 3 août 2009 de programmation relative à la mise en œuvre du Grenelle de l'environnement pose les bases de la généralisation de la tarification incitative.

Il dispose liminairement que l'Etat doit mettre en œuvre, dans une optique de réduction des déchets, « *un cadre législatif permettant l'instauration par les collectivités territoriales compétentes d'une tarification incitative pour le financement de l'élimination des déchets des ménages et assimilés* ».

Il est alors imposé aux collectivités d'intégrer à la REOM et à la TEOM, dans un délai de cinq ans, « *une part variable incitative devant prendre en compte la nature et le poids et/ou le volume et/ou le nombre d'enlèvements des déchets* ».

L'article précise que le recouvrement et le quittance de la part variable de la taxe d'enlèvement des ordures ménagères s'effectueront dans les conditions actuelles fixées par l'article 1641 du code général des impôts (c'est-à-dire recouvrement par les services fiscaux moyennant des frais de dégrèvement et de non-valeur, d'assiette et de recouvrement de 8 % du montant de la taxe).

2. TEOM, REOM ? ... de la meilleure façon d'inciter les collectivités à mettre en place une tarification incitative

Le cadre législatif étant fixé, se pose la question de savoir quel est l'outil le plus adapté pour une tarification incitative, la TEOM ou la REOM ?

Rappelons les principales caractéristiques de la TEOM et de la REOM :

- la TEOM est un impôt assis sur la taxe foncière, dont la gestion (assiette, liquidation, recouvrement...) est assurée par les services fiscaux moyennant des frais de 8% ;
- la REOM est calculée en fonction du service rendu. Si elle est fonction du poids ou volume de déchets, elle est dite incitative. La

mise en place du fichier des redevables, la détermination de l'assiette et le recouvrement de cette redevance sont assurés par la collectivité.

Actuellement, une trentaine de collectivités sont à la redevance incitative. Introduire une part variable dans la TEOM constitue un outil supplémentaire pour les collectivités souhaitant mettre en place une tarification incitative tout en restant à la TEOM.

Reste à savoir quelles seront les modalités concrètes de fixation de cette part variable. Cela impliquera désormais la mise en place d'une organisation permettant une collecte d'informations (identification des redevables et mise en place de modalités de détermination de la quantité de déchets). Cela représentera très certainement une modification des relations avec les services fiscaux pour les collectivités.

A la date de rédaction du présent guide, plusieurs options sont envisagées, et les discussions sont toujours en cours sur la forme à donner à cette tarification incitative basée sur une TEOM :

- Introduire une part variable dans la TEOM.
- Faire payer à un même usager du service public une TEOM + une REOM : les services fiscaux assureraient la gestion et le recouvrement de la TEOM (part fixe), la collectivité ceux de la REOM incitative (part variable).

Les évolutions à venir (à la date de rédaction du guide) notamment du code général des collectivités territoriales et du code général des impôts présenteront l'organisation et les modalités pratiques pour une tarification incitative dans le cadre d'une TEOM.

Fiche 14

LA REDEVANCE SPÉCIALE ET LA REDEVANCE POUR L'ENLÈVEMENT DES DÉCHETS DE CAMPING

1. La redevance spéciale

L'institution de la redevance spéciale est obligatoire depuis le 1^{er} janvier 1993 (art. L 2333-78 du CGCT) pour les collectivités :

- n'ayant pas institué la REOM ;
- assurant la collecte et le traitement des déchets non ménagers (des entreprises ou des administrations) qui, « eu égard à leurs caractéristiques et aux quantités produites », peuvent être collectées et traitées « sans sujétions techniques particulières » (art. L 2213-13 du CGCT, voir fiche n°4).

La redevance spéciale est payée par toute entreprise ou administration, localisée dans le périmètre de la collectivité et dont les déchets sont éliminés dans le cadre du service public. L'identification des redevables nécessite un travail important à la mise en place et une mise à jour constante. Pour cela, outre les fichiers dont dispose déjà la collectivité et les informations de terrain recueillies par les services de collecte et de nettoyage, l'aide de la Chambre de commerce et de l'industrie, de la Chambre des métiers, des services fiscaux... peut

être précieuse. Les redevables sont de deux types :

- les entreprises commerciales, artisanales, industrielles et de services déjà assujettis à la TEOM ;
- les administrations, établissements publics, bâtiments de l'Etat, usines ... ne payant pas la TEOM (voir fiche n°10).

La redevance spéciale est destinée à couvrir les charges supportées par la collectivité pour la collecte et le traitement de ces déchets. Rappelons que la prise en charge de ces déchets par la collectivité est facultative (cf. fiche n°4). Mais si la collectivité choisit de les prendre en charge, alors la redevance spéciale est obligatoire. Il s'agit de ne pas faire payer aux ménages l'élimination de ces déchets.

Chaque année, la collectivité qui institue la redevance spéciale doit prendre une délibération indiquant les règles de calcul de la redevance et, éventuellement, la liste des entreprises soumises à la redevance spéciale, pour lesquelles la collectivité demande l'exonération de la TEOM. La collectivité peut en effet choisir d'exonérer de



P-STOCK - VASITIKI

La redevance spéciale : pour que les ménages ne paient pas l'élimination des déchets non ménagers.

TEOM les assujettis à la redevance spéciale, mais ce n'est pas une obligation.

Selon l'article L 2333-78 du CGCT, cette redevance est calculée en fonction de l'importance du service rendu et notamment de la quantité des déchets éliminés. Elle peut toutefois être fixée de manière forfaitaire pour l'élimination de petites quantités de déchets. Le tarif peut intégrer divers paramètres tels que le coût de pré-collecte (bacs loués), le coût de collecte (fréquence, collecte sélective ou collecte spécifique), le coût de traitement, les frais de gestion (personnel, matériel, entretien, gestion de la facturation, impayés et contentieux).

vrée par les services de la collectivité qui l'a instituée. La collectivité doit donc mettre en œuvre des moyens humains et matériels pour créer et mettre à jour le fichier des assujettis, établir les factures et recouvrer les sommes correspondantes.

Malgré son caractère obligatoire, la redevance spéciale n'est aujourd'hui pas généralisée. Sa mise en place nécessite une importante information préalable, des entretiens avec les futurs assujettis, qui ne payaient peut-être jusqu'alors rien s'ils n'étaient pas assujettis à la TEOM. Il s'agit pour la collectivité de bien expliquer que la redevance spéciale correspond à une rémunération du service public rendu par la collectivité.

La redevance spéciale est recou-

TABLEAU 4 : Qui applique la redevance spéciale ?

	Nbre de communes	Proportion sur ensemble des communes à la RS
RS instaurée par un EPCI à fiscalité propre	2 895	58 % des communes
RS instaurée par un Syndicat	2 038	40 % des communes
RS instaurée par la commune elle-même	88	2 % des communes
Total	5 021	

Source : DGCL

En 2008, la redevance spéciale est appliquée sur 5 021 communes, très majoritairement via un EPCI (voir tableau 4 ci-dessus).

Le montant total de redevance spéciale prélevé en 2007 s'élève à 69,7 millions d'euros (source : DGCL). Une somme minimale au regard du montant de TEOM prélevé la même année (4,81 milliards d'euros).

Selon la jurisprudence, lorsqu'une commune finance son service d'élimination des déchets ne provenant pas des ménages par la redevance spéciale, ce service doit être regardé comme ayant un caractère industriel et commercial. (CAA de Paris, n° 02PA02994, Sté La Prévoyance foncière, 27 novembre 2003), avec les conséquences que nous avons évoquées (voir fiche n° 9).

2. La redevance pour l'enlèvement des déchets de camping

L'article L 2333-77 du CGCT permet aux communes ou établissements

publics assurant l'enlèvement des ordures ménagères en provenance des terrains de camping ou aménagés pour le stationnement des caravanes d'assujettir les exploitants de ces terrains à une redevance calculée en fonction du nombre des places disponibles sur ces terrains.

L'institution de cette redevance entraîne l'inapplication de la TEOM aux terrains de camping ou aménagés pour le stationnement des caravanes et aux installations à usage collectif qui sont implantées sur ces terrains (article L 2333-80 du CGCT).

Si la collectivité décide de mettre en place la redevance spéciale, celle-ci se substitue à la redevance d'enlèvement des déchets de campings (article L 2333-78 du CGCT).

Son recouvrement est effectué directement par la commune. Il peut aussi l'être en principe par le concessionnaire du service, mais ce n'est jamais le cas en pratique.

CHAPITRE 4

LES MODES DE GESTION DU SERVICE PUBLIC DE COLLECTE ET DE TRAITEMENT DES DÉCHETS

Comme pour tous les services publics locaux, la collectivité a le choix entre la gestion directe et la gestion déléguée, ainsi qu'entre financement public ou financement privé.

La collectivité peut choisir de conserver la maîtrise opérationnelle du service en gérant son service en régie (fiche n° 15), ou de faire appel à un prestataire de services, choisi dans le cadre d'une procédure de marché public (fiche n°16). Dans les deux cas, elle finance et construit elle-même les installations nécessaires, acquiert les autres équipements utilisés et définit toutes les modalités d'exécution du service.

Elle peut préférer confier l'organisation du service à un opérateur privé, via une délégation de service public (fiche n°17).

Elle peut également avoir recours, pour le traitement, à des montages juridiques particuliers tels que le bail emphytéotique administratif (fiche n°18) ou le contrat de partenariat (fiche n°19).

Le choix entre gestion directe et gestion déléguée découle avant tout de l'arbitrage entre «faire» et «faire faire» auquel doit se livrer la collectivité locale avant de se lancer dans un tel projet. Mais les critères de choix (fiche n°20) sont en réalité multiples : compétence du personnel et technicité de l'installation de traitement, capacité de trésorerie et niveau d'endettement de la collectivité, part des recettes extérieures ou de valorisation...

Ce chapitre évoquera ces modes de gestion/montages juridiques et les critères de choix

- **Fiche n° 15** : la gestion directe p. 49
- **Fiche n° 16** : le marché public p. 51
- **Fiche n° 17** : la délégation de service public p. 54
- **Fiche n° 18** : le bail emphytéotique administratif p. 58
- **Fiche n° 19** : le contrat de partenariat p. 59
- **Fiche n° 20** : les critères de choix entre les différents modes de gestion. p. 62

Pour plus de détails, sur les règles procédurales et de publicité notamment, se référer à : « Les montages juridiques des installations de traitement des déchets ménagers et assimilés – éléments d'éclairage à l'attention des élus locaux », AMORCE, juin 2008, 48 p, gratuit.

Fiche 15

LA GESTION DIRECTE

1. Quelle est la situation juridique ?

La gestion directe consiste à internaliser le service en assumant pleinement la réalisation de l'équipement (maîtrise d'œuvre) et l'exploitation avec du personnel territorial. Cela nécessite la mise en place d'équipes compétentes et une capacité de financement importante. La collectivité possède alors une très forte maîtrise quant à la gestion de l'installation, et assumera en conséquence les risques juridiques, financiers et d'exploitation afférents.

Dans cette option, la collectivité aura la possibilité de faire appel à des entreprises privées pour assurer la conception, la réalisation ou l'exploitation de l'équipement dans le respect du Code des marchés publics en termes de publicité, d'égalité, de transparence (voir fiche n°16).

L'existence d'un budget propre, affecté au service "déchets", dépend du mode de financement choisi (voir fiche n°9) :

- Si la collectivité a instauré la redevance d'enlèvement des ordures ménagères, le service est géré en SPIC et doit disposer d'un budget annexe, où les recettes et les dépenses sont équilibrées.

- Si la collectivité finance le service via la taxe d'enlèvement des ordures ménagères ou le budget général, la gestion des déchets fait l'objet d'un SPA, qui n'a pas besoin de disposer d'un budget autonome.

Le budget est voté par l'organe délibérant de la collectivité, en même temps que l'ensemble du budget. La comptabilité est tenue selon les règles classiques de la comptabilité publique – sauf régie personnalisée, voir infra. Le service n'est, en principe, pas assujéti à la TVA, sauf en cas de financement par la redevance d'enlèvement des ordures ménagères avec option TVA (voir chapitre 5).

2. Quelles sont les variantes possibles ?

On distingue 3 formes de régie :

2.1) La régie simple

Le régime de la régie directe, ou régie simple, non codifié, se définit comme la gestion directe du service public par la collectivité ou la structure intercommunale, qui le fait fonctionner au moyen de ses agents, de son budget et de son patrimoine.

2.2) La régie à autonomie financière

Elle a une autonomie de gestion, mais pas de personnalité juridique. Son budget est distinct de celui de la

collectivité. Le conseil municipal fixe les tarifs, vote le budget et approuve le compte administratif. Le maire (ou président du groupement) engage les dépenses, en exécution du budget.

Les recettes et les dépenses de fonctionnement et d'investissement de chaque régie font l'objet d'un budget distinct du budget de la commune (article R 2221-69 du CGCT).

2.3.) La régie personnalisée (à autonomie financière et personnalité morale)

C'est un établissement public autonome, placé sous le contrôle de la collectivité. Il est administré par un conseil d'administration désigné par le conseil municipal. Le conseil d'administration nomme un directeur, qui l'assiste dans la gestion courante. Le conseil d'administration vote le budget et approuve les comptes.

Les règles de la comptabilité communale sont applicables aux régies, sous réserve de quelques dérogations pour les régies chargées de l'exploitation d'un SPIC (art. R 2221-35 et suivants et R 2221-77 suivants du CGCT).

3. Quelles sont les pratiques observées ?

45 % des collectivités exploitent le service de collecte des déchets en régie, représentant 54 % des tonnages collectés en 2005 (Source : ADEME, 2007).

La régie directe est le système le plus utilisé par les collectivités.

C'est un mode de gestion particulièrement adapté à la collecte, car elle

permet un contact avec les habitants et une réaction rapide sur le terrain, ainsi qu'une lisibilité des coûts.

Pour le traitement, les proportions varient selon le mode de traitement. Tous modes de traitement confondus, en 2006 14 % des collectivités géraient directement le traitement (enquête ADEME, ITOM, 2006).

La régie autonome est peu utilisée par les collectivités dans le domaine des déchets. Les cas de régie avec autonomie financière concernent plus particulièrement les centres de tri qui, dégageant des recettes commerciales, ont une structure de financement différente de la collecte proprement dite.

Ex : HAGANIS est une régie autonome de la communauté d'agglomération de Metz Métropole. Créée le 1^{er} janvier 2002, elle a pour mission le traitement des déchets ménagers et l'assainissement des 230 000 habitants des 40 communes membres. Elle exploite une station d'épuration, une usine d'incinération et de valorisation énergétique des déchets ménagers et un centre de tri des emballages à recycler. Ainsi que le dit le rapport d'activité, « par son statut de régie dotée de la personnalité morale et de l'autonomie financière, HAGANIS gagne la souplesse de fonctionnement nécessaire à la conduite d'activités industrielles complexes, tout en restant soumise aux règles de gestion et de contrôle des établissements publics (...). En outre, HAGANIS a la faculté d'assurer des prestations pour le compte d'autres collectivités, d'entreprises ou de particuliers.

Fiche 16

LE MARCHÉ PUBLIC

1. Quelle est la situation juridique ?

Selon les articles 1^{er} et 2 du Code des marchés publics (CMP), les marchés publics sont les « *contrats conclus à titre onéreux* » entre l'Etat et ses établissements publics administratifs, les collectivités territoriales ou les établissements publics locaux d'une part, et des opérateurs économiques publics ou privés d'autre part, « *pour répondre à leurs besoins en matière de travaux, de fournitures ou de services* ».

Les contrats de marchés publics peuvent être conclus à plusieurs stades : ils peuvent être passés pour la conception/construction de l'installation de traitement (marché de travaux), pour l'exploitation et l'entretien des équipements, et pour la collecte (marché de service).

Le marché public est un contrat obligatoirement signé par une personne publique (en l'occurrence la collectivité responsable de la collecte ou du traitement). La procédure utilisée pour choisir le partenaire privé et conclure le contrat doit respecter les dispositions du Code des marchés publics, en particulier les règles de publicité et de mise en concurrence.

Lorsque le marché a pour objet la construction d'équipements nécessaires à la collecte et au traitement des

déchets, la collectivité est alors maître d'ouvrage, ce qui signifie que le contrat doit en principe respecter non seulement les principes posés par le Code des marchés publics, mais aussi ceux relatifs à la maîtrise d'ouvrage publique (loi sur la maîtrise d'ouvrage publique (MOP) du 12 juillet 1985).

Toutefois, l'article 1^{er} de la loi précise que les dispositions de cette loi ne sont pas applicables aux « *ouvrages de bâtiment ou d'infrastructure destinés à une activité industrielle dont la conception est déterminée par le processus d'exploitation* ». Le décret du 14 mars 1986 dispose ainsi que les « *unités de traitement des déchets* » ne sont pas soumises aux dispositions de la loi MOP. La construction d'une usine d'incinération ou de méthanisation, échappe ainsi à cette loi.

Pour la construction d'un centre de tri en revanche, la question se pose : peut-on le considérer comme une installation de traitement ? Le lien entre la conception et le processus d'exploitation étant moins prononcé, on peut penser qu'il ne doit pas être écarté de la loi MOP.

La Mission interministérielle pour la qualité des constructions publiques considère ainsi pour sa part que la construction d'un centre de tri doit être soumise à la loi MOP.

2. Quelles sont les variantes possibles ?

La collectivité peut confier à des prestataires privés toutes les étapes de la mise en œuvre d'un projet, depuis la réalisation des études préalables jusqu'à la construction et l'exploitation de l'équipement, en passant par des missions de maîtrise d'œuvre ou d'assistance à maître d'ouvrage. Chacun de ces marchés fait l'objet de procédures et de conditions d'utilisation spécifiques. Pour des raisons de maîtrise des coûts et d'efficacité, il peut être utile de regrouper plusieurs étapes de la réalisation.

En vertu de l'article 10 du Code des marchés publics, le pouvoir adjudicateur doit en principe allouer ses opérations. Depuis la mise à l'index du Marché d'entreprise de travaux publics (METP), un marché ayant à la fois pour objet la construction et l'exploitation ou la maintenance d'un ouvrage n'est plus possible.

La collectivité pourra toutefois passer un marché global si elle estime que la dévolution en lots séparés est de nature à restreindre la concurrence, ou qu'elle risque de rendre techniquement difficile ou financièrement coûteuse l'exécution des prestations ou encore qu'elle n'est pas en mesure d'assurer par elle-même les missions d'organisation, de pilotage et de coordination (art. 10 du CMP).

Si elle recourt à un marché global, celui-ci fait obligatoirement apparaître, de manière séparée, les prix respectifs de la construction et de l'exploitation ou de la maintenance.

2.1) Le marché de travaux

L'article 1^{er} du Code des marchés publics (CMP) définit les marchés publics de travaux comme des « marchés conclus avec des entrepreneurs, qui ont pour objet soit l'exécution, soit conjointement la conception et l'exécution d'un ouvrage ou de travaux de bâtiment » (...).

2.2) Le marché d'exploitation

Via le marché de prestation de services (art. 1er du CMP), la collectivité peut décider de confier à un tiers l'exploitation de l'installation de traitement ou l'organisation de la collecte, tout en restant responsable de sa bonne marche.

Pour une installation de traitement, le marché d'exploitation permet à la collectivité de conserver la maîtrise des tarifs appliqués aux apporteurs extérieurs de déchets à traiter.

Le prestataire reçoit de la collectivité une rémunération à prix forfaitaire et/ou unitaire établie à l'avance. Sa rémunération est donc calculée en fonction du développement de l'activité du service, et non pas des résultats financiers.

2.3) Le marché de conception-réalisation

L'article 37 du CMP définit le marché de conception-réalisation comme « un marché de travaux qui permet au pouvoir adjudicateur de confier à un groupement d'opérateurs économiques ou, pour les seuls ouvrages d'infrastructure, à un seul opérateur économique, une mission portant à la fois sur l'établissement des études et l'exécution des travaux ».

Les pouvoirs adjudicateurs soumis à

la loi MOP (voir supra) ne peuvent recourir à un tel marché que si « des motifs d'ordre technique (liés à la destination ou à la mise en œuvre technique de l'ouvrage) rendent nécessaire l'association de l'entrepreneur aux études de l'ouvrage ». Le Code précise que « sont concernées des opérations dont la finalité majeure est une production dont le processus conditionne la conception, la réalisation et la mise en œuvre ainsi que des opérations dont les caractéristiques, telles que des dimensions exceptionnelles ou des difficultés techniques particulières, exigent de faire appel aux moyens et à la technicité propres des opérateurs économiques ». Toutefois, ainsi qu'on l'a indiqué (point 1), la loi MOP n'est pas applicable aux unités de traitement des déchets.

3. Quelles sont les pratiques observées ?

Le marché public est la forme de contrat la plus pratiquée en matière de collecte et de traitement des déchets. Il

permet de bénéficier de compétences extérieures à la collectivité, tout en conservant la gestion directe du service.

Pour ce qui est de la collecte, 54 % des collectivités sont en prestation de service, représentant 46 % des tonnages collectés en 2007 (Source : ADEME, 2009).

4. Comment limiter les risques ?

Les procédures de passation des marchés publics de collecte et de traitement des déchets sont examinées avec attention. Il est donc prudent de porter un soin particulier à la rédaction des documents et au déroulement de l'examen des candidatures.

Il convient en outre d'être particulièrement vigilant sur la cohérence des différentes phases du projet et de responsabiliser les prestataires.

Fiche 17

LA DÉLÉGATION DE SERVICE PUBLIC

1. Quelle est la situation juridique ?

L'article L 1411-1 du Code général des collectivités territoriales (CGCT) définit la délégation de service public (DSP) comme un « *contrat par lequel une personne morale de droit public confie la gestion d'un service public dont elle a la responsabilité à un délégataire public ou privé, dont la rémunération est substantiellement liée aux résultats de l'exploitation du service* ». Cette définition est issue de la loi du 29 janvier 1993 relative à la prévention de la corruption et à la transparence de la vie économique et des procédures publiques, dite « Loi Sapin ».

Le code précise que le délégataire peut être chargé de construire des ouvrages ou d'acquérir des biens nécessaires au service.

Le choix du délégataire est réalisé par la collectivité, dans le respect des règles de publicité et de mise en concurrence prévues notamment par la loi Sapin (art. L 1411-1 et suivants du CGCT).

Les conventions de délégation de service public doivent être limitées dans leur durée. Dans le domaine des déchets, elles ne peuvent avoir une durée supérieure à vingt ans sauf accord, sous certaines conditions, du trésorier-payeur général (art. L 1411-2 du CGCT). Elles sont généralement conclues pour une durée plus longue

que les marchés publics, car le délégataire se rémunère sur l'exploitation pour amortir ses investissements.

La notion de délégation de service public a été progressivement définie par la jurisprudence, essentiellement par opposition à la notion de marché public. Le Conseil d'Etat a précisé que la délégation de service public se caractérisait :

- par l'existence d'un contrat ;
- par son objet : l'exécution d'un service public ;
- par le mode de rémunération du cocontractant de l'administration, qui doit être « *substantiellement lié au résultat de l'exploitation du service* »

Dans l'arrêt « *SMITOM Centre Ouest Seine-et-Marnais* » du 30 juin 1999, le Conseil d'Etat a considéré que 30% de l'ensemble des recettes perçues par l'exploitant constituent une part substantielle de sa rémunération (cf *supra*).

Mais ce chiffre n'est qu'indicatif, et le législateur n'a d'ailleurs pas jugé bon d'introduire un seuil minimal pour que l'on puisse parler de délégation de service public. Il s'agit d'une appréciation au cas par cas.

C'est en réalité la notion de risque qui est capitale : dans une délégation de service public, le délégataire doit supporter les aléas liés à l'activité déléguée. En cas de litige, si le juge consi-

dère qu'il ressort des termes du contrat qu'il n'y a pas de transfert des risques, il pourra être amené à requalifier le contrat en marché public (*sur l'analyse du juge, voir par exemple : CAA Versailles, 14 septembre 2006, société Avenance Enseignement et Santé, n° 04VE03566 ; CAA Nancy, 13 mai 2004, Ville de Colmar, n° 98NC02350*).

La Cour de justice des communautés européennes a confirmé l'importance de la notion de risque dans un arrêt du 18 juillet 2007 (*Commission c/République italienne, affaire C-382/05*) : elle rappelle que la qualification de service public doit s'apprécier exclusivement à l'aune du droit communautaire, et qu'à cet égard la prise en charge du risque d'exploitation des services en question est essentielle.

Selon certains, cet arrêt pourrait signifier la fin des délégations de service public dans le domaine des déchets dans la mesure où le contrat serait nécessairement un marché public lorsque les recettes proviennent « *pour l'essentiel* » (c'est-à-dire selon lui « *probablement plus de 50%* ») d'un prix versé par la collectivité, peu important que le titulaire du contrat puisse tirer des recettes provenant de l'exploitation du service (*note M^e Eglie-Richters, AJDA 15 décembre 2008, p.2346*). Une interprétation sujette à discussion.

2. Quelles sont les variantes possibles ?

2.1) La gérance

La gérance est une convention par laquelle une collectivité locale confie la gestion d'un service public à un

gérant moyennant une rémunération forfaitaire versée au gérant et imputée sur les comptes du service public.

La collectivité remet à l'entreprise les équipements et matériels nécessaires et contrôle l'activité de cette dernière, notamment les conditions économiques et financières d'exploitation.

L'exploitant bénéficie d'une rémunération basée sur un tarif forfaitaire ou unitaire garanti au contrat.

2.2) La régie intéressée

La régie intéressée est un mode de gestion par lequel la collectivité confie l'exploitation d'un service public à un régisseur qui en assume la gestion pour le compte de la collectivité, moyennant une rémunération fixe assortie d'un intéressement aux résultats.

La collectivité assure l'établissement du service et conserve la responsabilité de la gestion puisque le régisseur agit pour son compte. Le régisseur est donc proche de la situation du mandataire, sauf en ce qui concerne sa rémunération.

La rémunération du régisseur comprend une part fixe et un intéressement aux résultats (bénéfices et économies réalisés, amélioration de la qualité du service...). Elle est généralement adjointe d'une prime de productivité, le régisseur pouvant également se procurer des ressources financières "en propre", résultant par exemple de la vente d'électricité pour une UIOM.

Les comptes de la régie intéressée doivent être repris dans les comptes de la collectivité (reddition).

2.3) La concession et l'affermage

Dans la concession, le concessionnaire construit à ses frais les ouvrages nécessaires – qui appartiennent néanmoins à la collectivité – et les exploite à ses risques et périls. La durée du contrat doit permettre à l'entreprise de compenser ses investissements. Les contrats de concession sont de ce fait, relativement longs.

L'affermage se distingue du contrat de concession par le fait que le délégataire n'a pas la charge des dépenses de premier établissement : en contrepartie, il doit verser une « surtaxe » à l'autorité affermante, destinée à contribuer à l'amortissement des investissements qu'elle a réalisés. Les contrats d'affermage sont généralement plus courts que les contrats de concession.

2.4) La délégation à une société d'économie mixte locale (SEML)

Selon l'article L 1521-1 du CGCT, les sociétés d'économie mixte locale (SEML) peuvent exploiter des services publics à caractère industriel et commercial, ou toute autre activité d'intérêt général. Le service d'élimination des déchets peut ainsi être confié à une SEML.

Une SEML est une société dont le capital est majoritairement détenu par une personne publique.

Les collectivités territoriales et leurs groupements doivent obligatoirement détenir, séparément ou à plusieurs, plus de la moitié du capital de la SEML et des voix des organes délibérants. Dès lors que cette position

majoritaire est abandonnée au profit d'actionnaires du secteur privé, la SEML disparaît. Le plafond de la participation publique dans le capital social est de 85% (art. L. 1522-2 du CGCT).

Les SEM sont des sociétés anonymes régies par le Code de Commerce (notamment, leur création impose donc un apport minimum en capital de 37 000 euros selon l'article L 224-2 du Code du commerce), sous réserve des particularités issues des articles L 1521-1 S et R 1524-1s du CGCT.

La SEM n'est pas un mode de gestion distinct des modes de gestion traditionnels précédemment décrits. En matière de passation d'une convention de délégation de gestion de service public comme en matière de passation d'un marché public, les SEML sont placées par rapport aux opérateurs du secteur privé sur un strict pied d'égalité : elles sont soumises à la loi Sapin comme au Code des marchés publics. Les juges constitutionnel et administratif ont en effet considéré que soustraire les SEM à ces règles de publicité et de mise en concurrence portait atteinte au principe d'égalité.

Exemple : La société ardennaise d'amélioration du cadre de vie (Arcavi)

Arcavi est une société d'économie mixte chargée par le syndicat mixte de traitement des déchets ardennais de la gestion des déchets. Arcavi a construit en mandat et exploite les deux centres de tri des Ardennes. Elle

est propriétaire d'un centre de stockage, d'une plate-forme de compostage et d'une plate-forme de valorisation énergétique du bois. Aux côtés du conseil général, actionnaire majoritaire, on trouve la Caisse des dépôts et consignations, la Chambre de commerce et d'industrie, le Crédit agricole. La société est certifiée ISO 14001.

Avec un capital de 4,68 milliards d'euros et un chiffre d'affaires de 12,7 millions d'euros, Arcavi peut se permettre d'avoir des projets d'envergure : elle envisage ainsi de créer d'ici 2010 une « plate-forme multifilières de valorisation des déchets » qui comprendra un centre de tri de déchets industriels banals, une déchèterie pour les artisans et commerçants et un centre de regroupement pour les déchets d'équipements électriques et électroniques.

3. Quelles sont les pratiques observées ?

En 2007, la collecte des déchets est gérée à 1% en délégation de service public, représentant 4% des tonnages collectés (source : ADEME, 2009).

En 2002, 33 % des collectivités confiaient le traitement des déchets à un délégataire (enquête ADEME, ITOM, 2002).

Les cas de délégations ou de régies avec autonomie financière (fiche n°15) concernent plus particulièrement les centres de tri qui, dégagant des recettes commerciales, ont une structure de financement différente de la collecte proprement dite.

4. Comment limiter les risques ?

Le plus gros risque d'une délégation de service public concerne une éventuelle requalification du contrat en marché public. Dans ce cas, les règles du Code des marchés publics n'ayant pas été respectées, le contrat sera annulé. Il faudra donc particulièrement veiller, lors de la rédaction du contrat, à y faire figurer les éléments caractérisant une délégation de service public :

- le transfert d'une activité constituant un service public,
- une large autonomie de l'opérateur dans la gestion du service, comprenant un pouvoir de décision réel, une exploitation du service exposant l'opérateur privé aux aléas économiques, techniques et financiers, un engagement de la responsabilité personnelle de l'opérateur privé en cas de dommages causés par le fonctionnement du service,
- une rémunération de l'exploitant substantiellement assurée par les résultats d'exploitation.

Fiche 18

LE BAIL EMPHYTÉOTIQUE ADMINISTRATIF

Le Code rural (art. L 451-1) définit le bail emphytéotique de biens immeubles comme un bail d'une durée de 18 à 99 ans (prolongeable par tacite reconduction), conférant au preneur un droit réel susceptible d'hypothèque sur la chose donnée à bail. Les améliorations bénéficient au bailleur en fin de bail sans que ce dernier ait à indemniser le preneur.

L'article L 1311-2 du CGCT autorise les collectivités locales à signer un bail emphytéotique administratif (BEA) avec un opérateur privé :

« Un bien immobilier appartenant à une collectivité territoriale peut faire l'objet d'un bail emphytéotique prévu à l'article L. 451-1 du code rural, en vue de l'accomplissement, pour le compte de la collectivité territoriale, d'une mission de service public ou en vue de la réalisation d'une opération d'intérêt général relevant de sa compétence. Ce bail emphytéotique est dénommé bail emphytéotique administratif ».

L'objectif d'un tel contrat est que des tiers supportent le financement initial des investissements en vue de la réalisation d'équipements publics. Associé à une convention d'exploitation, il s'agit d'un montage juridique permettant d'une part le financement, d'autre part l'exploitation.

La collectivité va donc confier à l'opérateur privé la conception, la réalisation, le financement, puis l'exploitation et l'entretien de l'installation. L'exploitant ne paie quant à lui qu'une redevance modique en contrepartie de la jouissance du bien, dans la mesure où le résultat de la mise en valeur du terrain (qui est en fait le but de ce type de bail) est au terme du contrat acquis au bailleur sans indemnité.

Ici, la convention d'exploitation confiée au preneur l'exploitation du service public de traitement dont les installations construites dans le cadre du bail emphytéotique seront les supports nécessaires. Ces deux conventions constituent un ensemble contractuel indissociable dont le régime juridique sera :

- celui des délégations de service public si la convention d'exploitation est qualifiée de délégation de service public au sens des dispositions de la loi Sapin, c'est à dire si la rémunération de l'opérateur privé, exploitant du service public, est liée de manière substantielle aux résultats de l'exploitation) ;
- celui des marchés publics si la convention d'exploitation est qualifiée de marché.

Fiche 19

LE CONTRAT DE PARTENARIAT

1. Quelle est la situation juridique ?

L'article L 1414-1 du CGCT définit le contrat de partenariat comme un « contrat administratif par lequel une collectivité territoriale ou un établissement public local confie à un tiers, pour une période déterminée en fonction de la durée d'amortissement des investissements ou des modalités de financement retenues, une mission globale ayant pour objet la construction ou la transformation, l'entretien, la maintenance, l'exploitation ou la gestion d'ouvrages, d'équipements ou de biens immatériels nécessaires au service public, ainsi que tout ou partie de leur financement à l'exception de toute participation au capital ».

Il peut également avoir pour objet tout ou partie de la conception de ces ouvrages, équipements ou biens immatériels ainsi que des prestations de services concourant à l'exercice, par la personne publique, de la mission de service public dont elle est chargée.

Le contrat de partenariat permet donc la passation d'un unique contrat relatif à une mission globale (financement, construction, maintenance, exploitation, etc), qui intègre le savoir-faire du secteur privé. De plus, il permet de faire financer des investissements par le privé, même si aucune rémunération ne peut être tirée de

l'exploitation, ce qui le différencie fondamentalement de la concession de service public.

Selon l'article L 1414-2 du CGCT, le contrat de partenariat ne peut être conclu que pour la réalisation de projets pour lesquels une évaluation a été menée par la personne publique avant le lancement de la procédure de passation. La personne publique doit démontrer :

- soit que, compte tenu de la complexité du projet, elle n'est pas objectivement en mesure de définir seule et à l'avance les moyens techniques pouvant répondre à ses besoins ou d'établir le montage financier ou juridique du projet ;
- soit que le projet présente un caractère d'urgence ;
- soit que, compte tenu des caractéristiques du projet, des exigences du service, des insuffisances et difficultés observées dans la réalisation de projets comparables, le recours à un tel contrat présente un bilan entre les avantages et les inconvénients plus favorable que ceux d'autres contrats de la commande publique.

Elle devra par ailleurs exposer avec précision les motifs de caractère économique, financier, juridique et administratif qui l'ont conduite, après une



SIDOM D'ANTIBES

Usine d'incinération d'Antibes, rénovée dans le cadre d'un contrat de partenariat.

analyse comparative, notamment en termes de coût global, de performance, de partage des risques, ou encore au regard des préoccupations de développement durable, de différentes options, à retenir le projet envisagé et à décider de lancer une procédure de passation d'un contrat de partenariat. En cas d'urgence, cet exposé peut être très succinct.

La mission d'appui à la réalisation des contrats de partenariats peut rendre une expertise sur l'économie générale de l'opération et aider la personne publique porteuse du projet à procéder à l'étude d'évaluation

requis, ainsi qu'apporter son concours pendant la phase d'attribution et de négociation des contrats.

2. Quelles sont les pratiques observées ?

Ce type de montage pourrait être envisagé pour un projet d'usine de méthanisation par exemple, dans la mesure où les conditions d'urgence ou la complexité du projet sont réunies.

En pratique, l'application de ce montage juridique aux projets de réalisation d'installations de traitement reste expérimentale tant elle est récente et innovante. Seules deux collectivités

ont opté pour cette solution en matière de traitement des déchets :

- Le syndicat intercommunal d'Antibes a confié à un partenaire, via un contrat de partenariat, le soin de moderniser son usine d'incinération qui traite les déchets ménagers de 20 communes, représentant 230 000 tonnes par an, puis de l'exploiter. Le contrat a été signé en 2006 pour une durée de 20 ans. Le syndicat est satisfait du recours à cette procédure. Le dialogue avec les entreprises candidates est très important, tant sur les plans technique que financier ; la matrice des risques élaborée à ce stade est d'une grande importance car il y est référé tout au long du contrat.
- le SMIRITOM (syndicat intercommunal de la zone nord du Gard) a signé un contrat de partenariat relatif à la conception, au financement, à la construction, à l'exploitation et à la maintenance d'une unité de traitement mécano-biologique des ordures ménagères.

Il existe toutefois aujourd'hui une interrogation liée à la rédaction même de l'article L. 1414-1 du CGCT, non

encore tranchée par le juge, selon laquelle il n'est pas certain qu'une collectivité puisse confier au partenaire la responsabilité du service public.

3. Comment limiter les risques ?

Il s'agit dans un premier temps de bien justifier le recours au contrat de partenariat en démontrant que cette formule est la meilleure des solutions possibles, compte tenu notamment de la complexité du projet.

L'un des intérêts et l'une des clés de réussite d'un tel contrat est l'obligation de procéder à une évaluation précise des risques, ce qui permet de les identifier et de les allouer au co-contractant qui sera le mieux à même de les assumer du point de vue technique, administratif et financier. La rémunération du co-contractant dépend de l'allocation des risques : sa rémunération dépendra du risque assumé par lui. Un transfert excessif du risque vers la personne privée entraînera un coût élevé pour la personne publique au cours du contrat. A contrario, un transfert insuffisant peut représenter pour elle un coût important en cas de réalisation d'un risque.

Fiche 20

LES CRITÈRES DE CHOIX ENTRE RÉGIE, MARCHÉ PUBLIC ET DÉLÉGATION

Le choix d'un mode de gestion doit répondre à une série de critères politiques et économiques qui doivent être examinés en fonction de la situation locale. Par ailleurs, les choix effectués en matière de financement ou de statut fiscal du service peuvent réduire les possibilités de montages juridiques et les modes de gestion qui en découlent.

1. Choisir une gestion publique ou une gestion privée ?

Certaines collectivités ont une position déterminée à l'avance sur cette question. Selon les choix politiques, les traditions locales, la durée du contrat existant, la compétence et le savoir-faire du personnel en place, les collectivités vont préférer une gestion publique ou privée de leurs services publics locaux.

Il est néanmoins important dans le choix d'un montage juridique de prendre en considération les risques encourus par la collectivité et les coûts comparés des services.

2. A quel niveau la collectivité souhaite-t-elle intervenir dans la gestion quotidienne du service ?

En fonction des pratiques locales ou des expériences acquises dans d'autres domaines, les élus locaux

peuvent souhaiter conserver la gestion quotidienne du service, détenir la totalité des informations et des leviers de décision, et assurer en direct les rapports avec les administrés. Ils feront alors le choix de la régie.

D'autres privilégient la maîtrise des seules décisions essentielles, sans prendre en charge la gestion quotidienne du service. Dans ce cas, ils choisiront plutôt la délégation de service public ou le marché public.

3. L'existence de recettes extérieures

Dans la délégation de service public, la rémunération de l'exploitant doit être substantiellement liée aux résultats d'exploitation. La première question à se poser est donc celle de l'existence ou non de recettes extérieures, provenant par exemple de l'accueil de déchets extérieurs, de la vente de compost ou d'électricité. S'il n'y a pas de telles recettes, il ne peut y avoir délégation de service public (voir fiche n°17).

4. Comment contrôler efficacement l'exécution du service et assurer une bonne transparence ?

Dans la pratique, l'expérience montre que la clé du contrôle et de la transparence de la gestion de l'instal-

lation ne réside pas seulement dans le choix du mode de gestion, mais dans la volonté des élus, dans la compétence des services de la collectivité concernée, ainsi que dans la volonté de l'entreprise.

5. Quel degré de mise en concurrence ?

Le Code des marchés publics favorise la concurrence ouverte entre les entreprises. Les délégations de service public sont soumises à des obligations de publicité, mais laissent une plus grande liberté de choix aux collectivités. Dans certains contextes spécifiques, la limitation des propositions peut se révéler plus efficace. Par ailleurs, la procédure des marchés publics est lourde, complexe et susceptible de déboucher sur des contentieux, qui retarderont la décision.

6. Quelles sont les capacités de financement de la collectivité ?

La collectivité est parfois désireuse de ne pas financer elle-même les investissements nécessaires, en raison d'un endettement déjà important, limitant ses capacités d'emprunt. Dans ce cas, elle privilégiera la délégation de service public, qui laisse le financement à la charge de l'opérateur privé.

Toutefois, la collectivité s'engage, sur le long terme, à payer le prix fixé dans le contrat, ce qui peut s'analyser comme une forme d'endettement indirect. Les régies, les marchés publics et l'affermage sont quant à eux synonymes de financement direct de l'investissement par la collectivité.

7. Comment récupérer la TVA payée sur les investissements ?

Le mode de gestion du service déterminant souvent son statut fiscal, le poids de la TVA non récupérable n'est pas le même suivant les montages juridiques retenus. Certains montages particulièrement complexes ont été élaborés principalement afin de permettre la meilleure récupération possible de la TVA. Toutefois, ce sont souvent des situations difficiles à gérer à long terme, avec de nombreux risques de requalification ou de redressement fiscal.

8. Comment maîtriser les coûts ?

Le coût est souvent issu directement du contenu du contrat. C'est pourquoi, la négociation initiale du contrat doit être très rigoureuse et prendre en compte les modalités d'amortissement et de financement de l'entreprise. La possibilité d'obtenir certaines subventions, les conditions d'emprunts, le niveau de rémunération de l'entreprise, la structure des formules de révision des prix, l'existence ou non de provisions pour le gros entretien et le renouvellement, la gestion de la trésorerie, les conséquences fiscales du montage juridique, la responsabilité d'éventuelles mises aux normes, sont autant d'aspects qui doivent être étudiés soigneusement avant la signature du contrat.

Le nombre et la complexité de ces critères nécessitent une étude fiscale et financière réalisée par un expert indépendant de l'entreprise choisie.

CHAPITRE 5

LA TVA ET LE SERVICE PUBLIC DE COLLECTE ET DE TRAITEMENT DES DÉCHETS

Les collectivités ne sont en principe pas soumises à TVA dans le cadre de l'exercice de leur activité de service public d'élimination des déchets. Nous verrons toutefois que ce principe connaît des aménagements en fonction du mode de financement du service choisi par la collectivité et de l'existence ou non de recettes de valorisation.

Les collectivités assujetties à TVA bénéficient à certaines conditions d'un taux réduit de TVA pour leurs prestations de collecte, de tri et de traitement des déchets ménagers et assimilés.

Les collectivités non assujetties, quant à elle, pourront récupérer une partie de la TVA sur leurs dépenses d'investissement via le mécanisme du Fonds de compensation de la TVA.

Nous examinerons dans cette partie chacun des points suivants :

- **Fiche n° 21** : l'assujettissement des collectivités territoriales à la TVA p.65
- **Fiche n° 22** : la fiscalité des groupements de communes p.67
- **Fiche n° 23** : le taux réduit p.68
- **Fiche n° 24** : le fonds de compensation de la TVA p.71
- **Fiche n° 25** : les ventes de matériaux de récupération p.75

Fiche 21

L'ASSUJETTISSEMENT DES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES À LA TVA

1. Les activités hors champ de la TVA

L'assujettissement des collectivités territoriales à la TVA varie selon la nature des activités exercées.

Selon l'article 256 B du CGI, les personnes morales de droit public ne sont pas assujetties à la TVA pour l'activité de leurs services administratifs (...) lorsque leur non-assujettissement n'entraîne pas de distorsions dans les conditions de la concurrence.

Le service public d'élimination des déchets est donc en principe une activité située hors du champ d'application de la TVA (sauf transfert de compétences, voir fiche n°22).

La collectivité supporte alors la totalité du poids de la TVA sur ses dépenses et n'a pas accès aux mécanismes de récupération de la TVA par la voie fiscale. Elle pourra néanmoins en récupérer une partie via le FCTVA (voir fiche n°24).

2. Les activités dans le champ de la TVA

Toutefois, les activités relevant du service public d'élimination des déchets peuvent être soumises à TVA :

- **sur option** : si le service est financé par la redevance d'enlève-

ment des ordures ménagères, l'article 260 A du CGI offre aux collectivités locales la possibilité d'opter pour l'assujettissement à la TVA. Dans ce cas, les usagers du service paient une TVA sur leur redevance. La collectivité ouvre un compte TVA, comprenant la TVA collectée auprès des usagers et la TVA versée à ses fournisseurs. Elle peut donc exercer son droit à déduction et récupérer la TVA sur ses achats de fournitures et ses investissements.

- **de plein droit** : si le service public a des activités risquant d'entraîner des distorsions de concurrence, ces dernières sont automatiquement dans le champ de la TVA. C'est le cas des prestations effectuées pour des tiers (communes ou entreprises), des ventes de matériaux, de compost, d'énergie ou de biogaz.

Nous verrons toutefois qu'il existe désormais un régime particulier pour les ventes de déchets neufs d'industrie et les matériaux de récupération (fiche n°25).

La possibilité de bénéficier du taux réduit limite à 5,5 % (voir fiche n°23) le surcoût de l'option TVA.

Enfin, l'option TVA permet de

recupérer la TVA sur les investissements – mais les intérêts d'emprunts sont alors également assujettis.

Les collectivités ou les groupements en charge des opérations d'élimination des déchets ménagers assujettis en totalité ou en partie seulement à la TVA peuvent opérer la déduction de la taxe qui a grevé les dépenses engagées pour la réalisation des opérations taxables, le cas échéant

partiellement. Lorsqu'ils ne sont pas assujettis à la taxe, ils ne peuvent pas opérer la déduction de la TVA grevant leurs dépenses. Ils deviennent alors éligibles, pour leurs seules dépenses d'investissement, aux attributions du Fonds de compensation de la TVA qui leur assure la compensation, à un taux forfaitaire actuellement fixé à 15,482 %, de la TVA acquittée sur ces dépenses (voir fiche n°24).

Fiche 22

LA FISCALITÉ DES GROUPEMENTS DE COMMUNES

1. Quelle est la situation juridique ?

Comme nous l'avons vu, la collectivité qui finance le service sur son budget général ou par la TEOM est réputée exercer une activité située hors du champ d'application de la TVA, tandis que celle qui finance son service par la REOM peut exercer une option pour l'assujettissement du service.

Dans tous les cas, les entreprises prestataires des collectivités doivent soumettre à TVA leur rémunération. Il en va de même en principe des prestations rendues par un groupement intercommunal lorsque les communes assurent la collecte et confient à un groupement intercommunal la construction, l'exploitation d'un centre de tri ou d'une usine d'incinération.

Lorsque les attributions du service d'élimination sont réparties entre deux entités, l'une étant chargée de la collecte et l'autre du traitement, la collectivité ou le groupement titulaire de la collecte, à qui il incombe de choisir le mode de financement, est considéré comme le titulaire du service dans son ensemble, le groupement responsable du traitement étant, pour sa part, considéré comme un prestataire de services.

Si aucune des collectivités membres du groupement n'est assujettie à la TVA pour le service d'enlèvement des déchets, le groupement peut bénéficier pour les prestations de traitement de l'exonération admise par une décision ministérielle du 25 octobre 1983, commentée par l'instruction 3-A-4-84 du 31 janvier 84TVA (Bulletin officiel des impôts 3 A-4-84 du 31 janvier 1984). Les sommes reçues par les collectivités pour l'exercice de cette activité ne sont alors pas soumises à TVA.

En revanche, si le groupement n'applique pas la décision ministérielle (cette renonciation concerne alors l'ensemble des communes bénéficiaires) ou si l'une des collectivités est assujettie à la TVA, il doit soumettre à TVA la totalité de ses recettes d'exploitation, y compris les versements de toute nature provenant des collectivités locales.

2. Quelles sont les pratiques observées ?

La plupart des communes regroupées en syndicat demandent à bénéficier des dispositions de la décision interministérielle du 25 octobre 1983. Toutefois, si les contributions versées sont exonérées de la TVA, l'activité du syndicat n'en reste pas moins dans le champ de la TVA.

Fiche 23

LE TAUX RÉDUIT

L'article 279 h du Code général des impôts prévoit l'application du taux réduit de TVA aux prestations de collecte, de tri et de traitement des déchets ménagers et assimilés ayant fait l'objet d'un contrat conclu entre une commune ou un établissement public de coopération intercommunale et un organisme agréé.

Concrètement, il s'agit des contrats conclus entre les collectivités et Eco-Emballages, garantissant que les emballages ménagers ont fait l'objet d'une collecte et d'un tri sélectifs en vue de leur recyclage (Instruction du 12 mai 1999, BOI n° 3-C-3-99 du 20 mai 1999).

1. Quels sont les bénéficiaires ?

Les instructions fiscales du 12 mai 1999 et du 16 novembre 2005 déterminent les bénéficiaires, à savoir :

- les collectivités locales ayant conclu un contrat avec un organisme agréé ;
- les collectivités membres d'un établissement public de coopération intercommunale ayant conclu un tel contrat ;
- les groupements qui n'ont pas directement conclu de contrat avec un organisme agréé, mais dont des membres ont conclu un tel contrat.

2. Quelles sont les opérations concernées ?

Le taux réduit s'applique alors aux prestations de services «*qui concourent au bon déroulement des opérations de collecte et de tri sélectifs des déchets ménagers et assimilés et de traitement de ces déchets.*» Les investissements restent taxés au taux normal de TVA.

Les prestations au **taux réduit** sont les suivantes :

- les prestations de collecte et de tri sélectifs des déchets ménagers et assimilés (y compris les prestations réalisées dans les déchèteries) ;
- les prestations de traitement des déchets ayant fait l'objet d'une collecte sélective (incinération, compostage, méthanisation, mise en décharge) ;
- les prestations de services concourant au bon déroulement de la collecte :
 - les prestations de location et de maintenance de bacs roulants ou de conteneurs,
 - les prestations de transport et de transit des déchets (lors de la collecte, entre le centre de tri et les lieux de traitement),
 - les prestations de conditionnement des déchets,
 - les prestations de transport et de stockage des résidus du traitement,

- les prestations d'entretien des installations ou du matériel qui nécessitent des fournitures représentant une part minime du coût total des prestations,
- les prestations de communication auprès des usagers destinées à faciliter la mise en œuvre et le développement de la collecte sélective.

Les opérations suivantes restent soumises à une **TVA à taux normal** :

- les prestations de collecte et de traitement des déchets autres que les déchets ménagers et assimilés,
- les prestations préalables à la mise en place d'un système de collecte et de tri sélectifs (prestations d'ingénierie et de conseil, réalisation d'études),
- les opérations d'acquisition ou de construction d'installations et notamment d'une usine d'incinération ou d'une déchèterie, quelle que soit la proportion dans laquelle ces installations sont utilisées pour réaliser des opérations soumises au taux réduit,
- les acquisitions de bacs roulants, de conteneurs et d'autres matériels,
- les ventes d'énergie ou de matériaux recyclables (les ventes de composts sont taxées au taux réduit car il s'agit de produits à usage agricole assimilables à des engrais).

Lorsque la commune ou l'EPCI compétent en matière de collecte et/ou de traitement des ordures ménagères a conclu un contrat avec Eco-Emballages, il est admis, pour la popu-

lation effectivement concernée par la collecte et le tri sélectifs, d'appliquer le taux réduit à l'ensemble des opérations de collecte, de tri et de traitement des déchets ménagers et assimilés, ainsi qu'à celles concourant au bon déroulement de ces opérations. On considère en effet dans cette hypothèse que les déchets ménagers et assimilés non visés par ces contrats constituent le résidu d'un processus de collecte et de tri sélectifs.

Deux situations doivent être envisagées :

- si la totalité de la population de la commune ou de EPCI ayant conclu un contrat est concernée par la collecte et le tri sélectifs, le taux réduit de TVA s'applique à l'ensemble des opérations de collecte, de tri et de traitement des déchets ménagers et assimilés, ainsi qu'à celles concourant au bon déroulement de ces opérations ;
- si une partie seulement de la population de la commune ou de l'établissement public de coopération intercommunale ayant conclu un contrat avec Eco-Emballages est concernée par la collecte et le tri sélectifs :
 - les prestations de collecte, de tri et de traitement réalisées exclusivement au profit de la population concernée par la collecte et tri sélectifs seront soumises au taux réduit ;
 - les prestations de collecte, de tri et de traitement réalisées exclusivement au profit de la population où la collecte et le tri sélectifs ne sont pas (encore) mises en œuvre

resteront soumises au taux normal ;

- les prestations de collecte, de tri et de traitement réalisées pour partie au profit de populations concernées par la collecte et le tri sélectifs bénéficieront du taux réduit en proportion de cette population par rapport à la population totale du territoire couvert par la collectivité.

Pour déterminer la population concernée par la collecte sélective, il

convient de prendre en compte la population réelle effectivement concernée par un dispositif de collecte sélective en porte-à-porte et le nombre de points d'apport volontaire constitués d'au moins deux conteneurs différents affectés à la collecte de matériaux d'emballage, pour la partie de la population uniquement concernée par un dispositif d'apport volontaire. Chaque point d'apport est réputé couvrir une population de 500 habitants.

Fiche 24

LE FONDS DE COMPENSATION DE LA TVA (FCTVA)

Les collectivités exerçant des activités hors champ de la TVA supportent l'intégralité du poids de la TVA sur leurs investissements et ne peuvent donc accéder aux mécanismes de récupération de la TVA par la voie fiscale. Le système du Fonds de compensation de la TVA (FCTVA) est destiné à assurer à ces collectivités la compensation d'une partie de la TVA qu'ils acquittent sur leurs dépenses d'investissement.

Ce fonds est alimenté par des dotations budgétaires ouvertes chaque année par la loi de finances. Il s'agit ainsi de la plus importante contribution de l'Etat à l'investissement des collectivités locales.

1. Quelles sont les dépenses éligibles ?

Pour ouvrir droit au FCTVA, les dépenses doivent être des dépenses réelles d'investissement grevées de TVA. Ces dépenses ne doivent pas par ailleurs être relatives à un bien mis à disposition d'un tiers non bénéficiaire du fonds de compensation pour la TVA.

- **Dépenses patrimoniales**

Sont tout d'abord éligibles les opérations visant à intégrer à titre définitif un bien immobilier dans le patrimoine de la collectivité, ou augmentant sensiblement la durée d'utilisation du bien.

- **Dépenses d'équipement**

Sont également éligibles au FCTVA les grosses réparations ayant pour objet la remise en état ou le remplacement de l'équipement, accroissant ainsi la valeur du bien ou en augmentant la durée de vie. Les simples dépenses d'entretien ne sont en revanche pas éligibles.

- **Autres dépenses**

Peuvent également être éligibles certains biens meubles pouvant intégrer la section d'investissement en vertu de l'arrêté du 26 octobre 2001 relatif à l'imputation des dépenses du secteur public local pris en application des articles L. 2122-21, L. 3221-2 et L. 4231-2 du Code général des collectivités territoriales.

Sont ainsi visés dans cette liste les conteneurs collectifs tels que ceux installés en bordure de voie publique recevant par exemple les bouteilles de verre ou les journaux et qui constituent donc des dépenses présentant le caractère de dépenses d'investissement, quel que soit leur montant. En revanche, les bacs, poubelles ou caissettes individuels à ordures ménagères ne sont pas visés dans cette nomenclature. Pour être imputés en section d'investissement, ces biens meubles dont le montant est en principe inférieur à 500 euros doivent faire l'objet d'une délibération expresse de l'assemblée

de la collectivité, conformément à l'arrêté du 26 octobre 2001. Si tel est le cas, les dépenses engagées par les collectivités territoriales, tant pour l'acquisition de conteneurs placés sur la voie publique que pour les bacs, poubelles ou caissettes individuels à ordures ménagères, peuvent être éligibles au FCTVA dès lors qu'il s'agit de dépenses réelles d'investissement et que, par ailleurs, ces biens, mis à disposition de tiers, constituent des équipements publics accessibles et utilisables par tous les usagers potentiels, qu'il s'agisse des conteneurs collectifs ou des conteneurs individuels mis à disposition directement du plus grand nombre des usagers pour faciliter la collecte et le tri des ordures ménagères (voir à ce sujet question écrite Assemblée Nationale, réponse publiée au JO du 25/05/2004, p. 3834).

Sont également éligibles les frais d'étude liés à la réalisation de travaux (article L 1615-7 du CGCT).

- **Les dépenses utilisées concurremment pour la réalisation d'opérations imposables et non imposables**

En principe, en application de l'article R 1615-2 du CGCT, ne figurent pas au nombre des dépenses réelles d'investissement ouvrant droit aux attributions du FCTVA, les dépenses concernant les immobilisations utilisées pour la réalisation d'opérations soumises à la TVA.

Par dérogation à cette règle, la taxe qui n'a pu être déduite par voie fiscale peut cependant faire l'objet, sous certaines conditions, d'attribu-

tions du FCTVA, dans la limite de la fraction de la TVA non déduite.

Par ailleurs, les investissements utilisés à titre accessoire pour des activités imposables à la TVA peuvent bénéficier d'une attribution du FCTVA à hauteur de la fraction pour laquelle la TVA n'a pas été déduite fiscalement. La question des dépenses d'investissement utilisées concurremment pour la réalisation d'opérations imposables et d'opérations situées hors du champ d'application de la TVA se pose notamment concernant les installations de traitement des déchets. Pour être éligibles au FCTVA, ces installations ne doivent être utilisées qu'à titre accessoire pour les besoins de l'activité imposée à la TVA. Or, la valorisation des déchets conduit à générer des recettes soumises à TVA ; c'est donc une activité taxable. Une circulaire conjointe de la Direction générale des collectivités locales et du Service de la législation fiscale, datée du 23 septembre 1996, prenait en compte la situation des équipements mixtes, c'est-à-dire utilisés à la fois pour une activité non taxable (l'élimination des déchets) et une activité taxable (la valorisation des déchets).

- La partie de l'équipement servant à une activité non taxable peut avoir accès au FCTVA, sous réserve que :
 - la collectivité soit propriétaire de l'équipement,
 - la collectivité ait la compétence traitement des déchets,
 - la collectivité n'ait pas exercé l'option TVA,
 - les activités de valorisation soient accessoires dans l'utilisation de l'équipement.

- La partie de l'équipement consacrée aux activités taxables peut bénéficier de la récupération de la TVA par la voie fiscale normale.

La principale difficulté pour appliquer cette circulaire concerne la notion d'accessoire. Interrogée à ce sujet, la Direction générale des collectivités locales précisait qu'un pourcentage de 15 à 20 % de recettes assujetties à la TVA ne pouvait être considéré comme accessoire. Le gouvernement a plusieurs fois souligné qu'aucune disposition ne définit le seuil en deçà duquel l'activité de valorisation est considérée comme accessoire.

Par ailleurs, les syndicats de communes dont l'activité est dans le champ de la TVA (voir fiche n° 21), ne peuvent accéder au FCTVA, même si les contributions versées par les communes sont exonérées de la TVA (décision interministérielle du 25 octobre 1983).

Enfin, si la collectivité renonce à bénéficier de la décision interministérielle du 25 octobre 1983 ou si elle opte pour l'option TVA, ses recettes sont soumises à TVA et elle peut accéder à la récupération de la TVA par la voie fiscale classique. Cette possibilité risque de devenir plus intéressante dans le cas d'une TVA à taux réduit.

2. Montant des attributions

En vertu de l'article L. 1615-6 du CGCT, le montant des attributions du Fonds de compensation pour la taxe sur la valeur ajoutée est déterminé en appliquant aux dépenses réelles d'investissement un taux de compensation forfaitaire de 15,482% .

3. Modalités d'attribution

La loi de finances rectificative pour 2009 a modifié les modalités de versement du fonds de compensation de la taxe sur la valeur ajoutée.

Avant la loi de finances rectificative pour 2009, le principe était un versement des attributions la deuxième année qui suit celle au cours de laquelle ont été réalisés les investissements sur lesquels les collectivités ont payé la TVA. Les communautés de communes et d'agglomération étaient quant à elles remboursées l'année même de réalisation de l'investissement.

L'article 5 de la loi de finances rectificative pour 2009 prévoit un versement anticipé du FCTVA dû au titre de 2008 pour les collectivités qui procéderaient à un effort significatif sur leurs dépenses d'investissement, afin de relancer l'activité économique. re- treert

On distingue aujourd'hui trois situations (article L 1615-6 CGCT) :

- **principe** : les attributions sont versées en considération des dépenses réelles d'investissement afférentes à la pénultième année.
- **pour les communautés de communes et d'agglomération** : les attributions sont versées en considération des dépenses réelles afférentes à l'exercice en cours.
- **les collectivités locales s'engageant à augmenter leurs dépenses d'investissement** peuvent bénéficier en 2009 d'une avance du versement du FCTVA correspondant aux investissements engagés en 2008 :

- **Pour les bénéficiaires du fonds** qui se sont engagés avant le 15 mai 2009 sur une progression de leurs dépenses réelles d'équipement en 2009 par rapport à la moyenne de leurs dépenses réelles d'équipement de 2004, 2005, 2006 et 2007, les dépenses à prendre en considération sont, à compter de 2009, celles afférentes à l'exercice précédent. En 2009, pour ces bénéficiaires, les dépenses réelles d'investissement éligibles de 2007 s'ajoutent à celles afférentes à l'exercice 2008 pour le calcul des attributions du Fonds de compensation pour la taxe sur la valeur ajoutée. Cet engagement devra être autorisé par l'assemblée délibérante de la collectivité et donner lieu à une convention avec le représentant de l'État dans le département.

- **Si la collectivité n'a pas respecté ses engagements**, c'est-à-dire si les dépenses réelles d'équipement constatées au titre de l'exercice 2009 sont inférieures à la moyenne de celles inscrites dans les comptes administratifs 2004, 2005, 2006 et 2007, elle sera à nouveau soumise, dès 2010, au régime de droit commun ; elle ne percevra alors aucune attribution au titre du FCTVA en 2010, les dépenses réelles d'investissement de 2008 ayant déjà donné lieu à attribution. A compter de 2011, elle percevra le montant de com-

pensation de la TVA correspondant aux investissements réalisés en 2009.

L'ordonnateur de la collectivité devra établir avant le 15 février 2010 le montant des dépenses réelles d'équipement constatées au compte administratif 2009 en les rapportant à la moyenne de celles inscrites au compte administratif 2005, 2006 et 2007 pour les faire viser par le comptable public de la collectivité.

4. Comment limiter les risques ?

La situation peut changer entre la date de l'investissement et celle du remboursement. Le remboursement par le FCTVA doit donc être réservé aux équipements qui ne sont pas susceptibles de produire des recettes de valorisation, comme les équipements de collecte, par exemple. Lorsqu'un équipement génère des recettes de valorisation, il est préférable d'essayer de récupérer la TVA par la voie fiscale classique. Pour cela, il faut placer le service de collecte et de traitement des déchets dans le champ de la TVA.

Enfin, les solutions qui permettent de récupérer correctement la TVA sur les investissements sont souvent les plus coûteuses en ce qui concerne la TVA sur le fonctionnement. Il est donc nécessaire de calculer sur une longue durée la charge de TVA pesant sur l'ensemble du service pour déterminer la meilleure solution pour la collectivité.

Fiche 25

FOCUS SUR LES VENTES DE MATÉRIAUX DE RÉCUPÉRATION

Le redevable de la TVA (celui chargé de déclarer et payer la TVA) est en principe celui qui réalise les livraisons ou prestations de service (art. 256 et 283 du Code général des impôts).

Dans quelques cas précis (à titre principal, les acquisitions intracommunautaires et les services immatériels), on applique la procédure d'auto-liquidation de la TVA par le client : le client reçoit une facture HT de son fournisseur/prestataire et doit alors auto-déclarer et payer la TVA.

Le champ des opérations concernées par ce mécanisme est fixé par l'article 283 du CGI.

La loi de finances rectificative pour 2007 (art. 57), applicable au 1^{er} janvier 2008, a inséré dans cet article un point 2 sexies, selon lequel :

« Pour les livraisons et les prestations de façon^(*) portant sur des déchets neufs d'industrie et des matières de récupération, la taxe est acquittée par le destina-

taire ou le preneur qui dispose d'un numéro d'identification à la TVA en France ».

Sont concernées toutes les livraisons de déchets neufs d'industrie et de matières de récupération dont le lieu d'imposition est situé en France.

« Les matières de récupération comprennent les produits et objets complètement usés ou mis au rebut et récupérés en vue d'être généralement employés à nouveau pour servir de matières premières (exemples : vieux papiers, vieux chiffons, fers de démolition, matériaux issus de la collecte et du tri sélectif des déchets ménagers) » (source : Mémento Francis Lefebvre).

Les entreprises réalisant des livraisons de déchets neufs d'industrie, ou les collectivités vendant des matériaux issus de la collecte sélective n'ont donc ni à déclarer, ni à payer la TVA due au titre de ces opérations : les factures entrant dans ce champ d'application

* On peut définir l'opération de façon comme la transformation d'un produit appartenant à un tiers. Pour qu'existe un véritable marché de façon, quatre conditions doivent être respectées : le façonnier ne doit pas devenir propriétaire des biens apportés par le donneur d'ouvrage (son client) ; la valeur des matières apportées par le donneur d'ouvrage, augmentée des frais de façon doit excéder la valeur des produits fournis par le façonnier ; les matières premières fournies par le donneur d'ordre doivent rester individualisées chez le façonnier tout au long de l'opération ; les opérations de façon



doivent, depuis le 1^{er} janvier 2008, être émises hors taxes et comporter, outre les mentions habituelles, la mention suivante : article 283-2 sexies du Code général des impôts, régime d'auto liquidation, TVA acquittée par le preneur. Les factures mentionnent également les numéros d'identification à la TVA du fournisseur et du preneur.

Le client (acheteur des matières de

récupération) doit payer la facture hors taxes et procéder à l'auto-liquidation : il déclare le montant total HT de la livraison sur sa déclaration de TVA et calcule le montant de TVA correspondante, qu'il pourra par la suite déduire dans les conditions habituelles.

Le défaut d'auto-liquidation est sanctionné par une amende égale à 5 % du montant de la TVA qui n'a pas été correctement auto-liquidée.



CHAPITRE 6



LES AUTRES CHARGES ET RECETTES LIÉES AUX INSTALLATIONS DE TRAITEMENT DES DÉCHETS

Nous aborderons dans ce chapitre la **contribution économique territoriale** (ancienne taxe professionnelle) et la taxe générale sur les activités polluantes dues par les exploitants des installations de traitement de déchets. Nous évoquerons également les questions juridiques relatives filières de responsabilité élargie des producteurs.

- **Fiche n° 26** : la contribution économique territoriale (CET) p.77 applicable aux installations de traitement des déchets
- **Fiche n° 27** : la taxe générale sur les activités polluantes (TGAP) p.79 applicable aux installations de traitement des déchets
- **Fiche n° 28** : le soutiens des éco-organismes : quelques p.83 questionnements juridiques sur les relations entre les filières de REP et le service public déchets

Fiche 26

LA CONTRIBUTION ÉCONOMIQUE TERRITORIALE (CET) applicable AUX INSTALLATIONS DE TRAITEMENT DES DÉCHETS

La loi de finances pour 2010 a supprimé la taxe professionnelle et instauré la contribution économique territoriale.

Cette contribution est due chaque année par les personnes physiques ou

morales ou par les sociétés non dotées de la personnalité morale qui exercent à titre habituel une activité professionnelle non salariée (art. 1447 CGI).

Elle est donc due par les exploitants des installations de traitement



des déchets, certaines exonérations et dégrèvements étant accordés de plein droit ou sur décision des collectivités.

1. Calcul de la contribution économique territoriale

Selon l'article 1447-0 du Code général des impôts, la contribution économique territoriale est composée d'une cotisation foncière des entreprises et d'une cotisation sur la valeur ajoutée :

- la cotisation foncière des entreprises (CFE) correspond à l'ancienne part foncière de la taxe professionnelle. Elle a pour base la valeur locative des biens passibles d'une taxe foncière situés en France dont le redevable a disposé pour les besoins de son activité professionnelle pendant la période de référence, à l'exception de ceux qui ont été détruits ou cédés au cours de la même période.
- la cotisation sur la valeur ajoutée. Elle est due par les personnes physiques ou morales ainsi que les sociétés non dotées de la personnalité morale qui exercent une activité dans les conditions fixées

aux articles 1447 et 1447 bis et dont le chiffre d'affaires est supérieur à 152 500 euros (art. 1586 ter CGI).

2. Exonérations et dégrèvements

Des exonérations et dégrèvements sont accordés de plein droit ou sur décision des collectivités. Le Code général des impôts exonère notamment de cotisation foncière les collectivités territoriales, les établissements publics et les organismes de l'Etat, pour leurs activités de caractère culturel, éducatif, sanitaire ... (art. 1449 du CGI). Tel est en particulier le cas des installations de traitement de déchets exploitées en régie directe.

À l'inverse, les délégataires du service public d'élimination des déchets restent assujettis à cette cotisation dans les conditions de droit commun. Pour les communes accueillant une installation de traitement de déchets, ceci est loin d'être neutre : si l'installation est exploitée en régie, elles ne percevront pas de cotisation foncière ; s'il y a eu délégation de service public, l'installation sera soumise à CFE.

Fiche 27

LA TAXE GÉNÉRALE SUR LES ACTIVITÉS POLLUANTES (TGAP) APPLICABLE AUX INSTALLATIONS DE TRAITEMENT DES DÉCHETS

Instituée par la loi de finances pour 1999 et entrée en vigueur au 1^{er} janvier 2000, la taxe générale sur les activités polluantes (TGAP) vise, en application du principe pollueur-payeur, à taxer les activités polluantes, et à inciter en conséquence à une réduction de celles-ci.

Depuis 1999, des lois successives ont modifié et étendu le champ d'application de la TGAP. Elle a plusieurs composantes (art. 266 sexies du Code général des impôts) : élimination, stockage ou incinération de déchets, production ou utilisation d'huiles usagées, de lessives, de matériaux d'extraction... (art. 266 sexies du Code des douanes).

1. Champ d'application de la TGAP déchets

La TGAP appliquée au traitement et stockage des déchets remplace la taxe sur le traitement et le stockage des déchets. La loi de finance pour 2009 a étendu le champ d'application de cette taxe aux installations d'incinération des déchets ménagers et assimilés.

Cette taxe a désormais la double vocation d'incitation et d'aide finan-

cière : elle incite au recyclage en augmentant le coût de la mise en décharge et de l'incinération ; sa recette est affectée au financement d'un plan déchets qui vise en priorité à réduire la production de déchets.

• Incitation au recyclage

Les prix actuels de l'incinération et de la mise en décharge n'intègrent qu'en partie les dommages environnementaux qu'ils causent (gaz à effet de serre, toxicité, épuisement des ressources naturelles,...). Les mécanismes de marché ne vont donc pas favoriser spontanément les modes de traitement des déchets les moins polluants. En application du principe du pollueur-payeur, la TGAP " déchets " rénovée permet de renchérir le coût de la mise en décharge et de l'incinération afin de favoriser les filières de traitement les moins polluantes (compostage et recyclage). Elle conduit ainsi les acteurs économiques responsables de la gestion des déchets à intégrer dans leurs décisions le coût des dommages environnementaux.

• Aide financière

En complément de l'incitation au recyclage, les recettes fiscales générées par la taxe sont affectées à

L'Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (ADEME), pour favoriser la prévention par la réduction de la production de déchets dans le cadre d'un plan déchets donnant priorité aux plans et programmes de prévention des déchets.

En vertu de l'articles 266 sexies du Code des douanes, la **TGAP est due** par toute personne physique ou morale exploitant :

- une installation de stockage ou d'incinération de déchets ménagers et assimilés ;
- une installation de stockage ou d'élimination de déchets industriels spéciaux par incinération, co-incinération, stockage, traitement physico-chimique ou biologique, non exclusivement utilisée pour les déchets produits par l'entreprise.

Depuis le 1^{er} janvier 2009, cette TGAP est étendue à toute personne qui transfère ou fait transférer des déchets vers un autre Etat en application du règlement du 14 juin 2006 concernant la surveillance et le contrôle des transferts de déchets à l'entrée et à la sortie de la Communauté européenne.

La **TGAP ne s'applique pas** (art. 266 sexies II Code des douanes) :

- aux installations d'élimination de déchets industriels spéciaux exclusivement affectées à la valorisation matière par incorporation des déchets dans un processus de production ou tout autre procédé aboutissant à la vente de matériaux ;
- aux transferts de déchets vers un autre Etat lorsqu'ils sont destinés à

faire l'objet d'une valorisation matière ;

- aux installations d'élimination de déchets exclusivement affectées à l'amiante-ciment ;
- aux installations classées d'élimination de déchets comme les bio-réacteurs, lorsqu'elles maîtrisent et valorisent la totalité de leur production de biogaz.

2. Modalités et tarifs de la taxe

La taxe est assise sur le poids des déchets reçus ou transférés vers un autre Etat (art.266 octies). Elle est recouvrée par les Douanes.

Les exploitants des installations concernées peuvent répercuter la taxe afférente dans les contrats conclus avec les personnes physiques ou morales dont ils réceptionnent les déchets (art.266 decies).

Les tarifs de la taxe sont fixés par l'article 266 nonies du code des douanes (tarifs en euros/tonne).

- **Voir les tableaux 5, 6 et 7 pages 81 et 82.**

• Exonérations ou réductions

Les déchets réceptionnés dans une installation de stockage de déchets ménagers ou assimilés visée au A du tableau du présent a ou transférés vers une telle installation située dans un autre Etat et autorisée en vertu d'une réglementation d'effet équivalent bénéficient d'une réduction à raison des tonnages dont le transfert entre le site de regroupement et le site de traitement final est effectué par voie fer-

TABLEAU 5

Tarifs de la TGAP en euros par tonne pour STOCKAGE de déchets ménagers et assimilés.

Désignation des matières ou opérations imposables	Quotité en euros						
	2009	2010	2011	2012	2013	2014	A partir de 2015
Déchets réceptionnés dans une installation de stockage de déchets ménagers et assimilés non autorisée au titre de la législation ICPE pour ladite réception ou transférés vers une telle installation située dans un autre Etat.	50	60	70	100	100	100	150
Déchets réceptionnés dans une installation de stockage de déchets ménagers et assimilés autorisée (ICPE) pour ladite réception ou transférés vers une telle installation située dans un autre Etat et autorisée en vertu d'une réglementation d'effet équivalent :							
A - enregistrée dans le cadre du système communautaire de management environnemental et d'audit (EMAS) ou certifiée ISO 14001	13	17	17	24	24	24	32
B - Faisant l'objet d'une valorisation énergétique du biogaz de plus de 75 %	10	11	11	15	15	20	20
C - Autre	15	20	20	30	30	30	40

TABLEAU 6

Tarifs de la TGAP en euros par tonne pour INCINERATION de déchets ménagers et assimilés.

Désignation des matières ou opérations imposables	Quotité en euros				
	2009	2010	2011	2012	A partir de 2015
Déchets réceptionnés dans une installation d'incinération de déchets ménagers et assimilés ou transférés vers une telle installation située dans un autre Etat :					
A - enregistrée dans le cadre du système communautaire de management environnemental et d'audit (EMAS) ou certifiée ISO 14001	4	4	6,4	6,4	8
B -Présentant une performance énergétique dont le niveau, apprécié dans des conditions fixées par un arrêté conjoint des ministres chargés du budget et de l'environnement, est élevé.	3,5	3,5	5,6	5,6	7
C - Dont les valeurs d'émission de NOx sont < à 80 mg	3,5	3,5	5,6	5,6	7
D - Relevant à la fois du A et du B, du A et du C, du B et du C ou des A, B et C qui précèdent.	2	2	3,2	3,2	4
Autre	7	7	11,2	11,2	14

TABLEAU 7
Tarifs de la TGAP en euros par tonne pour les déchets industriels spéciaux.

	Quotité en euros
Déchets industriels spéciaux réceptionnés dans une installation d'élimination de déchets industriels spéciaux ou transférés vers une telle installation située dans un autre Etat.	10,03 (10,32 en 2009)
Déchets réceptionnés dans une installation de stockage de déchets industriels spéciaux ou transférés vers une telle installation située dans un autre Etat.	20,01 (20,59 en 2009)

roviaire ou fluviale, sous réserve que la desserte routière terminale, lorsqu'elle est nécessaire, n'excède pas 20 % du kilométrage de l'itinéraire global.

Cette réduction est égale à 0,50€ par tonne en 2009, 0,60 € par tonne en 2010 et 2011, 0,70 € par tonne en 2012, 0,80 € par tonne en 2013, 0,90 € par tonne en 2014 et 1 € par tonne à compter de 2015. Elle est, à compter du 1^{er} janvier 2016, revalorisée dans la même proportion que la limite supérieure de la première tranche de l'impôt sur le revenu.

Les déchets réceptionnés dans une installation d'incinération de déchets ménagers ou assimilés visée aux A, B, C ou D du tableau 6 (page 81) ou transférés vers une telle installation située dans un autre Etat bénéficient d'une réduction à raison des tonnages dont le transfert entre le site de regroupement et le site de traitement final est effectué par voie ferroviaire ou fluviale, sous réserve que la desserte routière terminale, lorsqu'elle est nécessaire, n'excède pas 20 % du kilométrage de l'itinéraire global.

Cette réduction est égale à 0,50 € par tonne en 2009 et 2010, 0,80 € par tonne en 2011 et 2012 et 1 € par tonne à compter de 2013. Elle est, à compter du 1^{er} janvier 2014, revalorisée dans la même proportion que la limite supérieure de la première tranche de l'impôt sur le revenu.

L'article 266 sexies III précise que sont exonérées de TGAP, dans la limite de 20 % de la quantité annuelle totale de déchets reçus par installation, les réceptions de matériaux ou déchets inertes, c'est à dire les déchets qui ne se décomposent pas, ne brûlent pas et ne produisent aucune autre réaction physique ou chimique, ne sont pas biodégradables et ne détériorent pas d'autres matières avec lesquelles ils entrent en contact, d'une manière susceptible d'entraîner une pollution de l'environnement ou de nuire à la santé humaine.

L'article 266 decies du Code des douanes précise enfin que cette taxe peut être répercutée par les exploitants des installations concernées aux personnes dont ils réceptionnent les déchets.

Fiche 28

SOUTIENS DES ÉCO-ORGANISMES : QUELQUES QUESTIONNEMENTS JURIDIQUES SUR LES RELATIONS ENTRE LES FILIÈRES DE REP ET LE SERVICE PUBLIC DÉCHETS

Depuis 1993 et les premiers contrats entre les éco-organismes et les collectivités à compétence collective, un nouveau champ juridique se crée peu à peu, à l'interface entre la sphère publique et privée. un éco-organisme étant dans le cas le plus courant, une société anonyme (SA ou SAS) de capitaux privés, représentant les metteurs en marché des produits générateurs de déchets, et responsable de la fin de vie de leurs produits. Cet éco-organisme bénéficie le plus souvent d'un agrément d'Etat, lui permettant d'organiser une filière de recyclage dédiée à ses produits.

1. La nature juridique des contrats entre ces filières et les collectivités

Dans la plupart des cas, la relation entre l'éco-organisme et la collectivité se matérialise par la signature d'un contrat, lui-même établi après négociation de clauses d'application de portée nationale.

Le contrat (ou convention) entre la collectivité et l'éco-organisme est-il alors spécifique aux deux parties ou se réduit-il à une simple application de

clauses nationales, à l'image des contrats d'assurance par exemple ?

La question se pose notamment lors du renouvellement des agréments nationaux, délivrés par le ministère de l'environnement : dans le cas des emballages, le nouvel agrément devrait être accordé pour la période 1^{er} janvier 2011 au 31 décembre 2016. A compter du 1^{er} janvier 2011, au niveau national, l'éco-organisme est agréé pour une activité et selon un barème spécifiés dans un arrêté ministériel. Or les contrats, individuellement signés entre chaque collectivité et l'éco-organisme, sont réputés valides sur une période de 6 ans, même au-delà de la période d'agrément dans laquelle ils ont été signés.

2. La responsabilité du déchet et le choix des exutoires de traitement.

La situation est variable selon les filières : pour les pneus, les piles et accumulateurs, par exemple, dès lors que l'éco-organisme enlève le déchet, la collectivité perd toute responsabilité sur le lot concerné. C'est bien l'éco-organisme qui prend l'entière respon-

sabilité du devenir de ces déchets et de la conformité réglementaire des exutoires.

Dès lors que la collectivité a transféré la responsabilité du traitement à l'éco-organisme, elle perd de fait le contrôle des exutoires.

Cependant, il convient à toute filière REP de prendre en compte les investissements / partenariats pré-existants ou potentiels, notamment avec les structures de l'économie sociale et solidaire, réalisés ou programmés par les collectivités avant les REP et d'assurer la continuité des activités concernées. Les nouvelles filières doivent aussi tenir compte des installations ou circuits de traitement préconisés par les Plans départementaux de gestion de déchets, et les plans régionaux s'il s'agit de déchets dangereux.

3. Les soutiens financiers versés aux collectivités

Là aussi, la situation est variable selon les filières : certaines reprennent gratuitement les déchets et n'ont donc aucune relation financière avec les collectivités ; d'autres mettent à disposi-

tion des supports de collecte (ex : piles et accumulateurs, lampes) ; plusieurs importantes filières versent des soutiens financiers selon un barème national. Ces soutiens peuvent concerner : la pré-collecte et mise à disposition d'espace dans les déchèteries (ex : forfait DEEE), les tonnages collectés, la communication effectuée.

Dans le cas du versement de soutiens financiers, se posent des questions telles que le régime de TVA (a priori les soutiens sont désormais nets de taxe), les délais de versement, les justificatifs demandant signature du Président de la collectivité, le règlement des litiges entre les deux parties.

Sur ce dernier point, il apparaît nécessaire de bénéficier de l'aide des associations nationales représentatives des collectivités (dont AMORCE) avant d'entamer des démarches de contentieux. Il va aussi être possible de saisir la nouvelle Commission d'harmonisation et de médiation des filières de collecte sélective et de traitement des déchets, instance créée par le décret n° 2009-1043 du 27 août 2009 relatif au Conseil national des déchets.

ANNEXE 1

Lois et réglementations de référence

Textes généraux

- *Directive 2008/98/CE* du 19 novembre 2008 relative aux déchets.
- *Circulaire du 28 avril 1998* relative à la mise en œuvre et l'évolution des plans départementaux d'élimination des déchets ménagers et assimilés (non publiée au JO).
- *Circulaires DGCL* : 15 juillet 2005 NOR MCT B 05 1008 C relative au service d'élimination des déchets ménagers ; 28 avril 2006 NOR MCT B 06 00046 C relative au service d'élimination des déchets ménagers.
- *Circulaire du 25 avril 2007* relative aux plans de gestion des déchets ménagers (BO MEDAD n°15 du 15/08/07).

Déchets d'emballages

- *Décret du 1^{er} avril 1992* relatif à l'application de la loi du 15 juillet 1975 pour les déchets résultant de l'abandon des emballages (JO du 3-4-1992).
- *Décret du 13 juillet 1994* portant application de la loi du 15 juillet 1975 relative à l'élimination des déchets, notamment aux déchets d'emballages dont les détenteurs ne sont pas les ménages (JO du 22-7-1994).
- *Circulaire du 13 avril 1995* concernant la mise en application du décret n°94-609 du 13 juillet 1994 relatif aux déchets d'emballages dont les détenteurs ne sont pas des ménages (non parue au JO).

Taxe générale sur les activités polluantes

- *Code des douanes*, articles 266 sexies et suivants.
- *Décision administrative n°09-030* du 30 mars 2009, BO Douanes n°6813 du 31 mars.

Taxe d'enlèvement des ordures ménagères

- *Code général des impôts*, art 1520 à 1526, 1609 bis, 1641, 1644, 316 et 316 A de l'annexe II.
- *Code général des collectivités territoriales*, art L2331-3, L5212-21, L5215-32, L5722-2.
- Direction générale des impôts – *Instruction fiscale 6 F-2-06 n°128* du 31 juillet 2006 relative à la taxe d'enlèvement des ordures ménagères – Mesures diverses.



Redevance d'enlèvement des ordures ménagères

- Code général des collectivités territoriales, art L2331-4, L2333-76, L2333-79, L5212-21, L5215-32, L5722-2, L2333-78.

Redevance spéciale

- Code général des collectivités territoriales, art L2224-14, L2333-78.

Redevance sur les terrains de camping

- Code général des collectivités territoriales, art L2331-4, L2333-80, L2333-77, L5215-21, L5215-32, L5722-2.

TVA et FCTVA

- Articles 260A et 279 h du Code général des impôts.
- Annexe II articles 201 quinquies et octies Code général des impôts.
- Articles L. 2224-13 et L.2224-14 du Code général des collectivités territoriales.
- Instruction du 12 mai (application du taux réduit de TVA aux prestations de collecte, de tri et de traitement des déchets ménagers et assimilés), *BO Impôts n° 3-C-3-99 du 20 mai 1999*.
- Instruction 3 C-7-05 du 16 novembre 2005, *BO Impôts n°189* (taux de TVA applicable aux prestations de collecte, de tri et de traitement des déchets ménagers).
- Instruction 3 A-5-06 du 20 mars 2006, *BO Impôts n°50* (TVA applicable aux soutiens versés par les organismes ou entreprises agréées).
- Décision administrative n°08-018 du 6 mars 2008, *BO Douanes n°6751* du 1^{er} avril (déchets neufs d'industrie et matériaux de récupération).
- Instruction 3A-7-08 du 26 novembre 2008, *BO Impôts n°99* (déchets neufs d'industrie et matériaux de récupération).

ANNEXE 2

Bibliographie

- *L'élu et les déchets*, AMORCE, mai 2008, 128 pages.
- *Les montages juridiques des installations de traitement des déchets ménagers et assimilés – éléments d'éclairage à l'attention des élus locaux*, AMORCE, juin 2008, 49 p.
- *Guide du financement de la collecte et du traitement des déchets municipaux*, ADEME - AMORCE, décembre 2001, 71 p.
- *La collecte des déchets par le service public en France – Résultats année 2007*, ADEME, août 2009, 24 p.
- *Les déchets en chiffres*, ADEME, octobre 2009, 24 p.
- *Les installations de traitement des ordures ménagères (ITOM) – Résultats 2006*, ADEME, juillet 2008, 6 p.
- *La redevance spéciale pour les déchets non ménagers*, ADEME, brochure n°2039, octobre 1996, 52 p.
- *La redevance spéciale pour les déchets non ménagers – 14 exemples de mise en œuvre*, ADEME - AMORCE, 2000, 45 p.
- *Guide statistique de la fiscalité directe locale – statistiques fiscales sur les collectivités locales*, ministère de l'Intérieur, de l'Outre-mer et des collectivités territoriales – Direction générale des collectivités locales, juillet 2008, 172 p.
- *Bulletin d'informations statistiques de la DGCL n° 70*, novembre 2009.
- *TVA et collectivités territoriales*, Loïc Levoyer, Editions du Moniteur, 2007, 341 p.
- *BAsE NATIONALE d'informations sur l'InterCommunalité (BANATIC)*, <http://www.banatic.interieur.gouv.fr>
- *La gestion des services publics locaux*, Association des maires de grandes villes de France - Dexia Crédit Local, mars 2004, 12 p.



ANNEXE 3



ADRESSES UTILES

ADEME (Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie)

Direction consommation durable et déchets
20, avenue du Grésillé - BP 90406
49004 ANGERS CEDEX 01
Tél. : 02 41 20 41 20 - Fax 02 41 87 23 50

AMORCE

7, rue du Lac - 69422 LYON Cedex 03
Tél. : 04 72 74 09 77 - Fax : 04 72 74 03 32

**Ministère de l'Ecologie, de l'énergie, du développement durable
et de la mer**

Direction de la prévention de la pollution et des risques (DPPR)
Grande Arche - paroi nord
92055 La Défense Cedex
Tél. : 01 40 81 21 22

Ministère du Budget, des comptes publics et de la fonction publique

Direction de la législation fiscale (DLF) - Bâtiment Vauban
139, rue de Bercy - 75574 Paris Cedex 12
Tél. : 01 53 18 90 20 – Fax : 01 53 18 36 00

Ministère de l'Intérieur, de l'Outre-mer et des collectivités territoriales

Direction générale des collectivités locales (DGCL)
2, place des Saussaies - 75800 PARIS
Tél. : 01 40 07 60 60 - Fax : 01 42 66 24 88

Association des maires de France

41, quai d'Orsay - 75007 PARIS
Tél. : 01 44 18 14 14 - Fax : 01 44 18 14 15

Commission nationale de l'informatique et des libertés (CNIL)

8, rue Vivienne -CS 30223
75083 PARIS CEDEX 02
Tél. : 01 53 73 22 22 - Fax : 01 53 73 22 00