

# Fiscalité des déchets : faut-il choisir la taxe ou la redevance ?

**D'ici au 1er janvier 2006, les structures intercommunales devront choisir entre deux modes de financement local pour la collecte et le traitement des déchets : la taxe ou la redevance d'enlèvement des ordures ménagères. De 1990 à 2000, le produit de ces deux ressources a crû de 120 %, parallèlement à la hausse des quantités de déchets à gérer. Aujourd'hui, le recours à la taxe est le plus répandu. Pourtant, la redevance, qui vise à refléter la production réelle de déchets, est plus juste. Une réforme en cours doit remettre à plat le financement local du service. Les propositions du gouvernement sont attendues pour l'été en vue d'une adoption à la fin de l'année 2004.**

Taxe ou redevance ? Au 1er janvier 2006, les structures intercommunales devront financer la gestion des déchets par une ressource locale unique. Ainsi en a décidé la loi « Chevènement » du 12 juillet 1999 (\*). L'unification du financement interviendra trois ans après l'échéance initialement fixée, la loi de finances pour 2003 ayant accordé un délai de réflexion aux collectivités.

Le choix ne semble pourtant pas vraiment cornélien : quand les membres d'une intercommunalité font coexister la taxe et la redevance, c'est la seconde (souvent complétée par le budget général) qui l'emporte massivement. Une taxe d'enlèvement des ordures ménagères (TEOM) d'ailleurs assez mal nommée : cet impôt local est calculé par rapport à la taxe foncière, elle-même fondée sur la valeur locative des habitations (actualisée, à la marge, seulement deux fois en trente ans). A supposer que cette base soit correctement appréciée, la TEOM traduirait alors le niveau social des habitants plus que le coût de la gestion de leurs déchets. Elle garde néanmoins la faveur des collectivités et s'impose en zone urbaine. Son avantage : une gestion par les services fiscaux, qui garantissent la recette (et vers lesquels la collectivité peut orienter le contribuable râleur). La redevance (REOM), appliquée essentiellement dans le monde rural, tend vers le coût réel du service rendu. Un objectif méritant, mais délicat à concrétiser. La collectivité doit, en effet, identifier les producteurs de déchets, ce qu'accomplit plus aisément une petite commune. Elle doit aussi définir un indicateur représentatif du coût de la prestation. Or le critère le plus répandu, à savoir le nombre de personnes constituant le foyer, est insatisfaisant. D'abord, parce qu'il ignore les efforts de tri des uns et des autres. Ensuite, parce qu'appliqué à la lettre, il fait peser l'essentiel de la charge sur les familles nombreuses, aux revenus souvent modestes. Plus équitable dans son concept, la redevance s'avérerait, en pratique, antisociale. Les autres critères explorés (poids, volume du bac, fréquence de collecte...) buttent sur une autre limite : la « volatilité » des déchets, dont le producteur cherche à échapper à la facturation.

TEOM et REOM riment donc avec réforme. Cette dernière est d'autant plus urgente que, déduction faite des aides publiques à l'investissement et des soutiens des filières industrielles au tri des emballages, 85 % du coût de la gestion des déchets reste supporté par les collectivités. Et, selon l'association de collectivités Amorce, leur participation ne devrait pas passer sous les deux tiers dans les prochaines années.

## Simplicité de la taxe ou...équité de la redevance

### LA TAXE

#### => Principe

Il s'agit d'une taxe additionnelle à la taxe foncière sur les propriétés bâties (qui traduit la valeur locative des résidences). Elle représente en moyenne 7,5 % de cette dernière. La TEOM est sans rapport réel avec le service rendu, elle a le caractère fiscal d'une imposition. Sa mise en œuvre fait de la gestion des déchets un service public administratif. La taxe concerne environ 80 % de la population et 92 % des communes de plus de 10 000 habitants (100 % de celles de plus de 300 000 hab.). Elle a été créée par une loi d'août 1926 et est régie par les articles 1520 à 1526 du Code général des impôts.

#### + Avantages

Son recouvrement est assuré par les services fiscaux, qui en prélèvent au passage 8 % et gèrent les éventuels retards de paiement. La taxe est reversée mensuellement par douzième à la collectivité, qui dispose ainsi d'une recette garantie et régulière. Contrairement à la redevance, la taxe est une recette fiscale non affectée, dont il est admis qu'elle ne couvre pas l'intégralité du coût du service et qui peut donc être abondée par le budget général.

#### - Inconvénients

La TEOM est basée sur la valeur locative des habitations, qui ne reflète en rien la production de déchets. « Elle est injuste car elle n'est pas assise sur des mètres cubes ou des kilogrammes de déchets, mais sur des mètres carrés d'habitation. Ce qui, de surcroît, brouille sa lisibilité », estime Bernard Schockaert, de l'Union fédérale des consommateurs (UFC). L'inégalité est renforcée par le fait que l'administration et les établissements industriels, non assujettis à la taxe sur le foncier bâti, bénéficient en conséquence d'une exonération de TEOM (rarement compensée par la redevance spéciale). Les bases d'imposition n'étant guère homogènes, le montant de la taxe peut, pour des habitations comparables, varier d'une commune à l'autre au sein d'un même EPCI et pour un même service. Théoriquement, la taxe peut faire l'objet de taux différenciés par secteurs selon la fréquence de collecte. Or, dans les grandes agglomérations (où s'applique exclusivement la TEOM), c'est un schéma de collecte unique qui est mis en œuvre sur tout le territoire intercommunal.

## Pistes de réforme

Une récente proposition de loi sénatoriale (\*) suggère de baser la TEOM non sur la taxe sur le foncier bâti mais sur la taxe d'habitation. Si toutes deux sont fondées sur les valeurs locatives des résidences, définies dans les années 70 et donc obsolètes, la seconde présente deux avantages : ce n'est plus le propriétaire mais l'occupant, c'est-à-dire le producteur de déchets, qui est visé et le fichier servant à son calcul est renseigné sur le nombre de personnes au foyer. Une donnée permettant d'introduire dans la TEOM « une "dose" de personnalisation », suggèrent les auteurs du texte dans l'exposé des motifs. La moitié, au maximum, de la TEOM serait ainsi calculée en fonction de la taille du ménage, ce plafond visant à limiter le transfert de charges vers les familles nombreuses. La taxe se rapprocherait ainsi du coût réel du service. Des propositions soutenues par l'Association des maires de France (AMF), qui avance par ailleurs l'idée d'appliquer aux commerçants et aux artisans une taxe additionnelle à la TEOM, dans le cas (ultra-majoritaire) où la collectivité ne les aurait pas assujettis à la redevance spéciale. Le Conseil national des déchets propose d'assortir la TEOM (et le budget général) d'un « compte déchets », qui améliorerait la transparence des coûts. Enfin, l'association de collectivités Amorce souhaite la suppression des exonérations bénéficiant aux établissements publics. Ce qui gommerait une injustice majeure de la TEOM.

## LA REDEVANCE

### => Principe

La redevance n'est pas un impôt mais la contrepartie d'un service. Son montant est donc proportionnel au coût du service rendu, évalué par divers critères : taille du ménage, fréquence ou mode de collecte (porte-à-porte ou apport volontaire), taux de présentation du bac, ou encore poids ou volume du conteneur (seules une dizaine de communes sur quelque 10 000 pratiquant la redevance utilisent ce type d'indicateur).

Particulièrement développée dans l'est de la France, la redevance concerne environ 10 000 communes, dont une majorité de moins de 1 000 habitants et une dizaine de plus de 20 000. La tarification au service rendu est fréquente en Europe (Allemagne, Autriche, Belgique, Danemark, Finlande, Luxembourg, Suède et Suisse). Ce mode de financement fait de la gestion des déchets un service industriel et commercial, donnant lieu à un budget annexe équilibré en recettes et en dépenses. Créée par la loi de finances de 1974, la redevance est régie par l'article L.2331-4 du Code général des collectivités territoriales.

### + Avantages

La redevance introduit des éléments incitant à la réduction et au tri des déchets, dans l'esprit du principe pollueur-payeur. L'obligation d'établir un budget annexe améliore, en outre, la lisibilité des coûts du service. La REOM laisse ouvert le choix du mode de gestion, autorisant la délégation de service public (DSP) comme le marché public. « Dans le cas d'une DSP, le concessionnaire ou le fermier ne peut se rémunérer auprès de l'utilisateur que par le biais de la redevance, la taxe étant un impôt relevant du seul comptable public », explique Me Gintrand, du cabinet Fidal. La redevance permet aussi plus de souplesse au regard de la TVA, à laquelle la collectivité peut choisir d'être assujettie. Dans ce cas, elle paye au Trésor public la TVA perçue sur les recettes, mais se voit intégralement rembourser la TVA acquittée sur les dépenses de fonctionnement comme d'investissement. « Une option intéressante en cas de gros contrat de prestation ou d'investissement dans une unité d'incinération », observe Me Gintrand. A l'inverse, le recours à la TEOM ou au budget ne permet de récupérer la TVA que sur les investissements, dans les conditions prévues par le Fonds de compensation de la TVA.

### - Inconvénients

La commune doit créer le fichier des redevables, le tenir à jour (dotation en bacs, déménagement...) et établir les rôles. Des tâches qui mobilisent une équipe de trois personnes à la communauté d'agglomération du Pays rochefortais, qui gère 26 000 redevables. La collectivité perçoit la REOM en fin d'année, ce qui peut handicaper sa trésorerie en cours d'exercice. Elle s'expose également aux risques d'impayés et de contentieux, inexistantes avec la TEOM.

## Pistes de réforme

La plupart des collectivités confient aux services fiscaux la gestion de la redevance (envoi des factures, encaissement et relance). Face à un mauvais payeur, toutefois, c'est elles qui subiront la perte de recette et la lourdeur d'une procédure judiciaire. Un risque dont elles seraient préservées si le receveur municipal était habilité à engager un recours à tiers détenteur. Cette proposition, avancée par l'association Amorce, serait plutôt bien accueillie par Bercy.

## Des clés et des exemples pour instaurer la redevance

### Définir un critère clair et représentatif

La vertu majeure de la redevance est de refléter le coût du service. « Seul ce mode de paiement permet d'indiquer à l'utilisateur la charge que représentent la collecte et le traitement de ses résidus », souligne Jean-Louis Bergey, chef du département observatoire des déchets de l'Ademe. Reste à évaluer le niveau du service par un critère qui ne soit ni trop simpliste, ni trop sophistiqué. Ainsi, le nombre de personnes au foyer – donnée accessible, maniable et donc le plus souvent utilisée – est insuffisant. « Deux personnes produisent des déchets de nature et de quantité fort variables selon qu'elles ont 25 ou 75 ans

», rappelle Jean-Louis Bergey. Le volume du conteneur et la fréquence de ramassage donnent une idée plus juste de cette production. La pesée informatisée des bacs, qui mobilise de coûteux équipements, relève plutôt du luxe.

### **Ne pas exonérer les recyclables...**

Pionnière de la pesée embarquée, en 1999, la communauté de communes de la Porte d'Alsace (CCPA, 33 communes, 13 000 hab., Haut-Rhin) n'a, au départ, fait payer que les bacs d'ordures ménagères résiduelles (OMR). Si l'intention de stimuler ainsi le tri des recyclables est louable, son impact est des plus hasardeux. L'utilisateur a, en effet, « l'illusion que le tri et le recyclage sont gratuits pour la collectivité », commente-t-on à l'Ademe. Et les finances de l'EPCI risquent d'être mises en péril : pour avoir sous-estimé la performance de tri et appliqué une redevance à des OMR en très net recul (- 56 % de 1998 à 2003), la CCPA a rapidement accusé un déficit.

### **... Ni les facturer comme les résiduels**

Depuis janvier 2003, la communauté de communes de Mormal et Maroilles (2C2M, 10 communes, 10 000 hab., Nord) ne ramasse que les bacs signalés par une vignette, vendue deux euros aux administrés. Tout bac, disponible au seul format de 210 litres, doit arborer l'étiquette, quel que soit le type de déchet recueilli. Impossible, pour l'utilisateur, de minimiser la redevance par un effort de réduction à la source (tri, compostage), permettant une baisse du volume du bac d'OMR ou de sa fréquence de présentation. Le système uniforme de tarification ne laisse aucune marge de réduction de la facture par une gestion « civique » de ses déchets. Ce qui explique sûrement en partie l'échec auprès des habitants, dont seulement 40 % présentent leurs bacs à la collecte. Les autres trouvent des échappatoires : dépôt sauvage, brûlage à l'air libre, transfert vers la commune du lieu de travail ou chez des proches... Certains abandons de déchets ont valu à leur auteur une amende de 150 euros. Entre sensibilisation et sanction, la 2C2M compte sur un sursaut civique des redevables d'ici à l'automne. Sinon, le déficit lié à la redevance (362 000 euros en 2003) la mènerait tout droit à la taxe (et à ses recettes garanties), qui serait introduite au 1er janvier 2005.

### **Instaurer une part fixe**

La collectivité ne pouvant s'accommoder de recettes aléatoires, la redevance doit comporter une part fixe, assurant un minimum de stabilité des entrées. Dans la formule imaginée par la communauté de communes de Ribeuwillé (16 communes, 18 000 hab., Haut-Rhin), la facture comporte ainsi trois volets : la location des bacs (proportionnelle à leur contenance) ; un forfait (43 euros par foyer en 2003) couvrant des coûts fixes de gestion (points d'apport volontaire, collecte des encombrants et des toxiques, déchetteries) ; et une part variable, en fonction du poids du bac rempli par l'utilisateur (12 centimes / kg) et de la fréquence d'enlèvement (42 centimes par vidage).

Ces deux dernières composantes sont aujourd'hui reprises dans la facture émise par la communauté de communes de la Porte d'Alsace, qui ne tarifait au départ que le poids de la poubelle résiduelle. En instaurant une part fixe (25 euros en 2004), la CCPA a vu son déficit diminuer de 21 % des dépenses, en 2001, à 6 % en 2003. Mais le manque à gagner reste chronique dès lors que certains ménages n'acquittent aucune part variable : en effet, 20 % ne présentent jamais leur bac à la collecte ! Une « évaporation » de déchets dommageable à l'environnement comme aux finances de la collectivité.

### **Les autres modes de financement**

Le budget général. Environ 5 000 communes n'appliquent ni la TEOM ni la REOM, mais financent la gestion des déchets par le budget général, alimenté par les quatre taxes locales - professionnelle, d'habitation, foncières sur le bâti et sur le non-bâti. Ce dernier peut se combiner à la TEOM et représenter jusqu'à 40 % du financement du service, lorsque la collectivité consent un gros investissement qu'elle ne souhaite pas répercuter sur le taux de la taxe.

La redevance spéciale. Depuis le 1er janvier 1993, cette redevance est censée s'imposer aux producteurs de déchets autres que les ménages (artisans, commerçants, entreprises et administrations) dans les collectivités qui n'ont pas instauré la redevance générale d'enlèvement des ordures ménagères. Moins d'un millier de communes ont mis en place ce financement, prévu par la loi de juillet 1992 sur la gestion des déchets. Sur les vingt-sept millions de tonnes de déchets collectés par les collectivités en 2001, cinq millions étaient d'origine non ménagère.

### **De la taxe à la redevance : Besançon, l'exception**

C'est un concours de circonstances qui conduit Besançon (120 000 hab., Doubs) à adopter la redevance, au début de 1999. La ville doit isoler son compte « déchets », en vue du transfert de l'usine d'incinération à la communauté d'agglomération. La redevance allant de pair avec un budget annexe, elle s'impose comme mode de financement du service. Cette commodité comptable vaut à Besançon d'être l'unique ville de plus de 100 000 habitants à facturer le producteur de déchets en fonction du coût de collecte et de traitement. L'unité de mesure est le volume du bac « gris », qui

recueille les incinérables. Le bac « jaune » n'est exonéré qu'en apparence. Le recyclable n'est certes pas tarifé, mais la collectivité se rattrape sur le résiduel, qu'elle facture selon un rythme de collecte bi-hebdomadaire, le double de celui effectivement pratiqué. Cinq agents assurent la facturation (trimestrielle) et le suivi des 10 300 contrats passés avec les propriétaires et les bailleurs (17 500 bacs gris et 7 500 jaunes). Les recettes se diversifient : auparavant exonérée de taxe, l'administration acquitte désormais 760 000 euros par an. La ville elle-même est devenue son premier contributeur (300 000 euros). Elle économise en outre les 8 % de frais versés au fisc pour sa gestion de l'ancienne taxe. « Deux ans après l'instauration de la redevance, plus personne ne contestait son bien-fondé, relate René Fleury, directeur du service déchets. L'utilisateur nous contacte aujourd'hui, comme il le fait avec son distributeur d'électricité, pour signaler un déménagement. » En 2003, le nombre d'impayés se situe en dessous de 3 % et le non-recouvrement tombe à 0,5 %, après intervention du trésorier-payeur municipal. Même si le bac jaune n'est pas tout à fait gratuit, la redevance donne un signal en faveur du tri. En cas de mauvaise utilisation des conteneurs, la commune impose le passage au bac gris de contenance supérieure, avec la redevance correspondante. « La sensibilisation est automatique, assure René Fleury. Mais cet argument extrême est temporaire, jusqu'au retour parmi les bons trieurs. »

### **Une taxe moins consensuelle qu'il n'y paraît...**

La taxe d'enlèvement des ordures ménagères (TEOM) « met à mal la paix sociale dans les campagnes », constate Pierre Bardet, maire de Saint-Patrice (650 hab., Indre-et-Loire). Début 2003, la commune passe de la redevance à la taxe, mode de financement retenu par l'EPCI dont elle est membre. C'est alors le « tollé général » dans le paisible village du bord de Loire, où la redevance (basée sur la fréquence de collecte et la taille du ménage) atteignait auparavant 100 euros par foyer en moyenne. « Avec la taxe, la note baisse pour certains de 90 euros et augmente pour d'autres de 570 euros », indique l'élu. Un établissement quatre étoiles et quelques belles propriétés (dont celle du chef de l'opposition) sont particulièrement pénalisés. En toute logique, puisque la TEOM est assise sur la taxe foncière.

Mais certains intéressés n'apprécient guère cet aspect redistributif, qui n'est d'ailleurs pas sans faille.

« Pour une personne habitant seule une grande demeure autrefois plus peuplée, qui consomme peu et composte ses déchets organiques, la facture passe de 50 à 150 euros », note Pierre Bardet.

Le syndicat mixte du Pays de Craon (37 communes, 27 100 hab., Mayenne) a aussi des difficultés à se convertir à la TEOM, généralisée en 2003 sur la base d'un taux fixe (12,5 % du foncier bâti). Or, « entre les communes agglomérées et les campagnes, les valeurs locatives sont extrêmement disparates, observe Daniel Beylich, vice-président. Pour une résidence de 100 m<sup>2</sup> collectée une fois par semaine, la TEOM peut ainsi varier de 50 à 300 euros ». Face aux récriminations, le syndicat souhaiterait moduler le taux de la TEOM selon les communes, afin d'homogénéiser la contribution par foyer. voire instaurer la redevance, considérée pourtant plus difficile à gérer.

Dossier réalisé par Laurence Madoui et Chantal Millet pour « La gazette des Communes » n° 1728 du 9 février 2004.