



AMORCE

Avec le soutien technique  
et financier de

ADEME



Agence de l'Environnement  
et de la Maîtrise de l'Energie

PUBLICATION

# Guide juridique et fiscal du service public de gestion des déchets

Série juridique

Réf. AMORCE DJ 22  
Réf. ADEME en cours

Mars 2017



Déchets

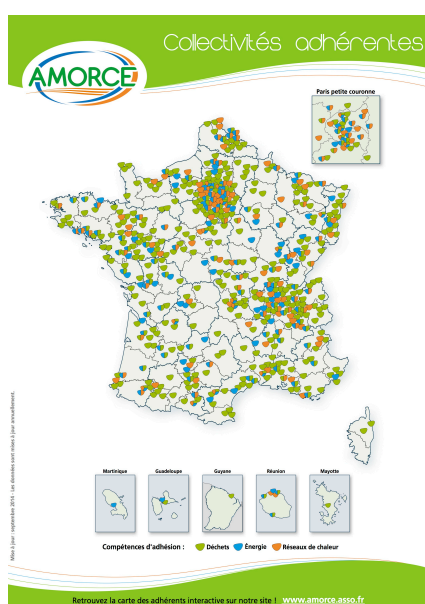
AMORCE – 18, rue Gabriel Péri – CS 20102 – 69623 Villeurbanne Cedex  
Tel : 04.72.74.09.77 – Fax : 04.72.74.03.32 – Mail : [amorcer@amorcer.asso.fr](mailto:amorcer@amorcer.asso.fr)

[www.amorcer.asso.fr](http://www.amorcer.asso.fr) -  @AMORCE

## PRÉSENTATION D'AMORCE

Créée en 1987, AMORCE est l'association nationale des collectivités territoriales et des professionnels pour une gestion locale des déchets, de l'énergie et des réseaux de chaleur. Au 1<sup>er</sup> janvier 2016, l'association regroupe **823 adhérents** dont plus de 550 collectivités rassemblant plus de 60 millions d'habitants, ainsi que près de 270 entreprises, fédérations professionnelles et associations.

Première association spécialisée de collectivités territoriales, toutes thématiques confondues, AMORCE est à l'origine de plusieurs mesures importantes qui ont permis d'accompagner les collectivités territoriales dans la mise en œuvre des politiques publiques environnementales sur leurs territoires. Tel fut le cas notamment de la TVA à taux réduit sur les déchets, des REP (Responsabilité Elargie du Producteur) Meubles, Graphique, DASRI, Déchets dangereux, Textiles, du 1% déchets pour des actions de coopération décentralisées, du Fonds chaleur.



AMORCE intervient dans **3 domaines d'actions : les déchets, l'énergie et les réseaux de chaleur** en accompagnant les collectivités territoriales dans les composantes des politiques publiques environnementales qu'elles veulent mettre en œuvre. AMORCE dispose d'une solide expertise sur :

- 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 au niveau européen, national, territorial
- l'information, la concertation, le débat public

AMORCE constitue un lieu unique de partage des connaissances et des expériences entre collectivités territoriales et professionnels sur ces compétences. Ce réseau d'élus et de techniciens permet à chacun de disposer des informations les plus récentes et les plus pertinentes.

L'association représente ses adhérents auprès des institutions françaises et européennes, afin de défendre leurs intérêts et leurs propositions. Nos équipes travaillent au sein des commissions à l'élaboration des réglementations environnementales de demain. Nos propositions sont très souvent reprises par les parlementaires.



## PRÉSENTATION DE L'ADEME

---



**L'Agence de l'Environnement et de la Maîtrise de l'Énergie (ADEME)** participe à la mise en œuvre des politiques publiques dans les domaines de l'environnement, de l'énergie et du développement durable.

Afin de leur permettre de progresser dans leur démarche environnementale, l'agence met à disposition des entreprises, des collectivités locales, des pouvoirs publics et du grand public, ses capacités d'expertise et de conseil.

Elle aide en outre au financement de projets, de la recherche à la mise en œuvre et ce, dans les domaines suivants : la gestion des déchets, la préservation des sols, l'efficacité énergétique et les énergies renouvelables, la qualité de l'air et la lutte contre le bruit.

L'ADEME est un établissement public sous la tutelle du ministère de l'Environnement, de l'Énergie et de la Mer et du ministère de l'Éducation nationale, de l'Enseignement supérieur et de la Recherche.

**Contact pour ce guide** : Alexandra GENTRIC

### **ADEME**

20, avenue du Grésillé  
BP 90406 - 49004 Angers Cedex 01  
Tel : 02 41 20 41 20  
[www.ademe.fr](http://www.ademe.fr)

AMORCE / ADEME – Mars 2017

Guide réalisé en partenariat et avec le soutien technique et financier de l'ADEME

Réf. ADEME en cours

## REMERCIEMENTS

---

Nous remercions l'ensemble des collectivités et des professionnels pour les contributions à la rédaction de ce guide.

## RÉDACTEURS

---

**Katell BRANELLEC**

**Mise à jour : Delphine MAZABRARD, [dmazabrard@amorce.asso.fr](mailto:dmazabrard@amorce.asso.fr); Fannie LAVOUÉ, [flavoue@amore.asso.fr](mailto:flavoue@amore.asso.fr); Nicolas ROUSSAT, Geoffroy GOIRAND**

**Contributions et relecture :** Pierre CHABRET, ADEME, Loïc LEJAY, ADEME, Christian MILITON, ADEME, Nadia DONATI, ANDARTA, Blaise EGLIE-RICHTERS, Avocat associé - cogérant SCP Sartorio-Lonqueue – Sagalovitsch associés, Laurent BERNARD, LB Collectivité Conseils

**Mise à jour :** Alexandra GENTRIC, ADEME

Première édition : avril 2010

Dernière mise à jour : mars 2017

## MENTIONS LÉGALES

---

©AMORCE – MARS 2017

Les propos tenus dans cette publication ne représentent que l'opinion de leurs auteurs et AMORCE n'est pas responsable de l'usage qui pourrait être fait des informations qui y sont contenues.

Reproduction interdite, en tout ou en partie, par quelque procédé que ce soit, sans l'autorisation écrite d'AMORCE.

Possibilité de faire état de cette publication en citant explicitement les références.

## PRÉAMBULE

---

Le service public de gestion des déchets est en profonde mutation et évolution<sup>1</sup>. Ces dernières années, la modernisation, d'abord des objectifs, ensuite des techniques et des financements, a été rapide. L'organisation du service de gestion 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.

Cinq 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 ?
- La nature du service public de collecte et de traitement des déchets : s'agit-il d'un service public administratif ou d'un service public industriel et commercial ?
- 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 la gestion des déchets, quels sont les critères de choix ?
- La TVA et le service public de collecte et de traitement des déchets : quelle est la situation fiscale du service d'gestion des déchets ? Comment peut-on récupérer la TVA sur les investissements effectués ?

---

<sup>1</sup> Nous pouvons notamment relever que le décret n°2015-1827 du 30 décembre 2015 parle de « service public de prévention et de gestion des déchets ».

# SOMMAIRE

---

<b>CHAPITRE 1 : LE CHAMP D'ACTION DE LA COLLECTIVITE</b>	<b>6</b>
FICHE 1. L'OBJET DU SERVICE : LA NOTION DE DECHET .....	7
FICHE 2. LES DECHETS DES MENAGES .....	9
FICHE 3. LES DECHETS ASSIMILES AUX DECHETS MENAGERS .....	11
FICHE 4. LES DECHETS DES PROFESSIONNELS : LES DECHETS D'ACTIVITE ECONOMIQUE (DAE) .....	13
FICHE 5. LES DECHETS DE LA COLLECTIVITE ET DES COMMUNES ADHERENTES .....	17
FICHE 6. LES DECHETS APPORTES PAR DES COLLECTIVITES NON ADHERENTES .....	18
<b>CHAPITRE 2 : LA REPARTITION DES COMPETENCES DE COLLECTE ET DE TRAITEMENT DANS LE CADRE DE L'INTERCOMMUNALITE .....</b>	<b>20</b>
FICHE 7. LA DEFINITION ET LE CONTENU DU SERVICE PUBLIC .....	21
FICHE 8. L'EXERCICE DE LA COMPETENCE .....	24
<b>CHAPITRE 3 : LE FINANCEMENT ET LA NATURE DU SERVICE PUBLIC DE GESTION DES DECHETS.....</b>	<b>26</b>
FICHE 9. LA NATURE DU SERVICE PUBLIC DE GESTION DES DECHETS MENAGERS : SERVICE PUBLIC ADMINISTRATIF OU INDUSTRIEL ET COMMERCIAL ? .....	28
FICHE 10. LE FINANCEMENT PAR LA TAXE D'ENLEVEMENT DES ORDURES MENAGERES (ET ASSIMILEES) (TEOMA) .....	30
FICHE 11. LE FINANCEMENT PAR LA REDEVANCE D'ENLEVEMENT DES ORDURES MENAGERES (REOM) .....	35
FICHE 12. LE FINANCEMENT PAR LE BUDGET GENERAL .....	39
FICHE 13. LA TARIFICATION INCITATIVE .....	41
FICHE 14. LA REDEVANCE SPECIALE ET LA REDEVANCE POUR L'ENLEVEMENT DES DECHETS DE CAMPING .....	44
FICHE 15. CONSEQUENCES FISCALES DES MODIFICATIONS TERRITORIALES .....	47
<b>CHAPITRE 4 : LES MODES DE GESTION DU SERVICE PUBLIC DE GESTION DES DECHETS .....</b>	<b>49</b>
FICHE 16. LA GESTION DIRECTE .....	50
FICHE 17. LE MARCHE PUBLIC .....	52
FICHE 18. LES CONTRATS DE CONCESSION : LA DELEGATION DE SERVICE PUBLIC .....	55
FICHE 19. LE MARCHE DE PARTENARIAT .....	60
FICHE 20. LES CRITERES DE CHOIX ENTRE REGIE, MARCHE PUBLIC ET DELEGATION .....	62
<b>CHAPITRE 5 : LA FISCALITE DU SERVICE PUBLIC DE GESTION DES DECHETS .....</b>	<b>64</b>
FICHE 21. L'ASSUJETTISSEMENT DES COLLECTIVITES TERRITORIALES A LA TVA .....	65
FICHE 22. LA FISCALITE DES GROUPEMENTS DE COMMUNES .....	68
FICHE 23. LE TAUX REDUIT .....	69
FICHE 24. LE FOND DE COMPENSATION DE LA TVA (FCTVA) .....	72
FICHE 25. FOCUS SUR LES VENTES DE MATERIAUX DE RECUPERATION .....	76
FICHE 26. LA CONTRIBUTION ECONOMIQUE TERRITORIALE APPLICABLE AUX INSTALLATIONS DE TRAITEMENT DE DECHETS .....	78
FICHE 27. LA TAXE GENERALE SUR LES ACTIVITES POLLUANTES APPLICABLE AUX INSTALLATIONS DE TRAITEMENT DES DECHETS .....	79
<b>LISTE DES TABLEAUX .....</b>	<b>82</b>
<b>LISTE DES FIGURES .....</b>	<b>83</b>
<b>BIBLIOGRAPHIE .....</b>	<b>84</b>

## Chapitre 1 : Le champ d'action de la collectivité

---

Le bloc communal – les communes et leurs groupements - est responsable de la gestion des déchets produits par les ménages. Cette compétence est obligatoirement exercée au niveau intercommunal au plus tard, au 1<sup>er</sup> janvier 2017. 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 peut donc être variable en fonction des habitudes, des comportements des habitants, du tissu économique local, des contraintes d'urbanisation... et intégrer une part plus ou moins grande de déchets d'activités économiques.

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 du bloc communal 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.
- Fiche n° 2 : les déchets des ménages.
- Fiche n° 3 : les déchets assimilés aux déchets ménagers.
- Fiche n° 4 : les déchets d'activité économique (DAE).
- Fiche n° 5 : les déchets des services de la collectivité.
- Fiche n° 6 : les déchets apportés par les collectivités non adhérentes.

## Fiche 1. L'objet du service : la notion de déchet

La réglementation concernant les déchets a fait l'objet d'une harmonisation européenne par l'adoption de la directive 2008/98/CE relative aux déchets, qui a été transposée dans le code de l'environnement.

### 1. La définition du déchet

L'article L. 541-1-1 du code de l'environnement définit le déchet comme « *toute substance ou tout objet, ou plus généralement tout bien meuble, dont le détenteur se défait ou dont il a l'intention ou l'obligation de se défaire* ».

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, transposé à l'article L. 541-4-2 du code de l'environnement 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 ;
- la substance ou l'objet répond à toutes les prescriptions relatives aux produits, à l'environnement et à la protection de la santé prévues pour l'utilisation ultérieure ;
- la substance ou l'objet n'aura pas d'incidences globales nocives pour l'environnement ou la santé humaine.

Il est précisé que les opérations de traitement de déchets ne constituent pas un processus de production.

### 3. La perte du statut de déchet

La qualification d'une substance ou d'un objet en « déchet » - autrement dit le « statut de déchets » impose l'application d'une réglementation spécifique. Pour s'exonérer de ces règles, il est possible de perdre son statut de déchet, si le déchet a subi une opération de valorisation ou de recyclage dans une installation spécifique 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.



Conformément aux articles L. 541-4-3 et D. 541-12-4 et suivants du code de l'environnement, des critères permettant de vérifier que le déchet remplit ces conditions peuvent être fixés soit au niveau européen (par exemple, le règlement n°1179/2012 du 10 décembre 2012 établissant les critères permettant de déterminer à quel moment le calcin de verre cesse d'être un déchet au sens de la directive 2008/98/CE du Parlement européen et du Conseil), soit au niveau français (notamment l'arrêté du 29 juillet 2014 fixant les critères de sortie du statut de déchet pour les broyats d'emballages en bois pour un usage comme combustibles de type biomasse dans une installation de combustion).

Un avis du ministère de l'écologie paru au journal officiel du 13 janvier 2016 distingue :

- les cas de sortie du statut de déchets de façon explicite pour les déchets traités dans une installation de traitement de déchet qui remplissent les critères mentionnés ci-dessus et,
- les cas de sortie du statut de déchet de façon implicite pour les articles, substances ou mélanges produits par une installation de production utilisant des déchets en substitution de matières premières.

## Fiche 2. Les déchets des ménages

### 1. Quelle est la situation juridique ?

L'article L. 2224-13 du code général des collectivités territoriales (CGCT) prévoit que le bloc communal soit responsable de la collecte et du traitement des déchets des ménages : « *les communes, la métropole de Lyon ou les établissements publics de coopération intercommunale assurent, éventuellement en liaison avec les départements et les régions, la collecte et le traitement des déchets des ménages..* ».

Les différentes lois de réforme territoriale<sup>2</sup> ont rendu l'exercice de cette compétence obligatoire pour les établissements publics de coopération intercommunal (EPCI) à fiscalité propre, en lieu et place des communes, au plus tard au 1<sup>er</sup> janvier 2017.

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 « collecte » les opérations de ramassage des déchets en vue de leur transport vers une installation de traitement des déchets et « traitement » les opérations de valorisation ou de traitement, y compris la préparation qui précède la valorisation ou le traitement (article L. 541-1-1 du code de l'environnement) (cf. fiche n°7).

### 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 déchets ménagers sont définis comme « tout déchet, dangereux ou non dangereux, dont le producteur est un ménage » (article R. 541-8 du code de l'environnement).

### 3. Comment limiter les incertitudes ?

La rédaction d'un règlement de collecte (articles L. 2224-16 et R. 2224-26 du CGCT) 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.

Cet article dispose que lorsqu'un groupement de collectivités est compétent en matière de collecte des déchets ménagers, les maires des communes membres de celui-ci ou membres d'un EPCI à fiscalité propre membre du groupement de collectivités transfèrent au président de ce groupement les attributions lui permettant de réglementer cette activité. Par la suite, les

---

<sup>2</sup> Loi MAPAM du 27 janvier 2014 pour les métropoles (hors métropole du Grand Paris) et les communautés urbaines et loi NOTRe du 7 août 2015 pour les communautés d'agglomération et les communautés de communes)

arrêtés de police pris par le président de l'EPCI devront être transmis pour information aux maires des communes concernées et cela dans les meilleurs délais.

Relevons cependant que dans un délai de six mois suivant l'élection du président de l'EPCI ou suivant la date de transfert des compétences, un ou plusieurs maires peuvent s'opposer au transfert du pouvoir de police. Il est alors mis fin au transfert pour les communes dont les maires ont notifié leur opposition.

*Dans ce cas « le président de l'établissement public de coopération intercommunale ou du groupement de collectivités territoriales peut renoncer, dans chacun des domaines mentionnés au A du I, à ce que les pouvoirs de police spéciale des maires des communes membres lui soient transférés de plein droit. Il notifie sa renonciation à chacun des maires des communes membres dans un délai de six mois à compter de la réception de la première notification d'opposition. (...), le transfert des pouvoirs de police prend fin à compter de cette notification ».*

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 et de pré-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.

Le décret n°2016-288 du 10 mars 2016 portant diverses dispositions d'adaptation et de simplification dans le domaine de prévention et de la gestion des déchets précise de plus que « le maire ou le président de l'EPCI (...) porte à la connaissance des administrés les modalités de collecte mentionnées à l'article R. 2224-26 par la mise à disposition d'un guide de collecte ».

Ce guide, mis à disposition de préférence par voie électronique, doit comprendre au minimum :

- les modalités de collecte des différentes catégories de déchets
- les règles d'attribution et d'utilisation des contenants pour la collecte, notamment pour ce qui concerne la collecte en porte à porte
- les modalités de collecte des ordures ménagères résiduelles
- les modalités des collectes séparées
- les modalités d'apport des déchets en déchèterie
- les conditions et les limites de prise en charge des déchets assimilés par le service public de gestion des déchets, en précisant notamment les types de déchets qui ne sont pas pris en charge
- le mécanisme de financement du service public de gestion des déchets
- les sanctions encourues en cas de non-respect des dispositions de l'arrêté mentionné au I de l'article R. 2224-26.

Pour en savoir plus :

*Guide d'aide à l'élaboration et à la rédaction d'un règlement de collecte des déchets, AMORCE, en partenariat avec l'ADEME, 2010.*

## Fiche 3. Les déchets assimilés aux déchets ménagers

### 1. Quelle est la situation juridique ?

Selon l'article L. 2224-14 du Code Général des Collectivités Territoriales : « *Les collectivités visées à l'article L. 2224-13 assurent la collecte et le traitement 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* ».

La circulaire du 28 avril 1998 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.* »

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 (bennes de collecte supplémentaires, augmentation du personnel, agrandissement de l'usine de traitement)... Celle-ci est compétente pour 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. En effet, la circulaire du 10 novembre 2000 indique quant à elle que « *Les sujétions techniques particulières n'ont jamais été définies par les textes législatifs et réglementaires ; elles relèvent de l'appréciation des collectivités. Celles-ci peuvent ainsi délimiter, comme elles l'entendent, le service public local d'élimination des déchets qui présente, de ce fait, un caractère facultatif pour ce qui concerne les déchets d'origine non domestique* ».

Le financement de cette partie facultative du service peut être assuré soit par la redevance spéciale (cf. fiche n°14), soit par la taxe d'enlèvement des ordures ménagères et assimilées (cf. fiche n°10), soit par la redevance d'enlèvement des ordures ménagères (cf. fiche n°11).

### 2. Quelles sont les pratiques observées ?

On estime que les déchets non ménagers collectés avec les ordures ménagères représentent en 2012, 7 millions de tonnes, soit environ 22 % des déchets<sup>3</sup>. 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.

---

<sup>3</sup> ADEME, *Enquête collecte*, 2013 in ADEME, *Chiffres clés*, édition 2015, p. 19

### 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 x – 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 dans la limite des xxx litres par semaine. ».

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 l'article R. 543-67 III du code de l'environnement (initialement le décret n° 94-609 du 13 juillet 1994 sur les emballages non ménagers, selon lequel toute entreprise produisant plus de 1 100 litres de **déchets d'emballages** par semaine, est tenue de les valoriser ou de les faire valoriser; ainsi pour une collectivité qui déciderait de collecter plus de 1100 litres de déchets d'emballage par semaine auprès d'un même producteur de déchets, elle devra déclarer cette activité auprès de la préfecture et valoriser et faire valoriser les déchets qui lui sont confiés dans une installation agréée.

Le seuil des 1100 litres apparaît aussi dans le décret du 10 mars 2016 portant diverses dispositions d'adaptation et de simplification dans le domaine de la prévention et de la gestion des déchets. Il précise en effet que les producteurs de déchets de papier, de métal, de plastique, de verre et de bois qui ont recours au service public de gestion des déchets se voient appliquer la réglementation « 5 flux » s'ils produisent plus de 1 100 litres de déchets par semaine (voir fiche n°4 point 4).

Les collectivités sont donc incitées à adapter leur seuil en tenant compte de ces dernières évolutions réglementaires.

- à Paris il était de 330 litres/jour en 2014 ;
- au Grand Lyon, il était de 840 litres/semaine en 2013.

Pour en savoir plus :

*Déchets chiffres clés*, ADEME, édition 2015

## Fiche 4. Les déchets des professionnels : les déchets d'activité économique (DAE)

### 1. Quelle est la situation juridique ?

En 2012, les déchets d'activité économique représentaient 345 millions de tonnes en France, dont 247 millions de tonnes de déchets du BTP<sup>4</sup>.

Le terme de « déchets d'activités économiques » est aujourd'hui préféré à celui de « déchets industriels banals » car ce terme est plus large. Les déchets d'activités économiques sont définis par exclusion aux déchets ménagers. On trouve leur définition à l'article R. 541-8 du code de l'environnement : « *Déchet d'activités économiques : tout déchet, dangereux ou non dangereux, dont le producteur initial n'est pas un ménage.* ». Cette définition recouvre donc non seulement les anciens termes de « déchets industriels banals » et de « déchets industriels spéciaux » mais aussi les déchets de l'agriculture, du BTP, etc.

Cette définition implique ainsi que les DAE puissent être des déchets dangereux ou non dangereux, inertes ou non inertes.

Les déchets d'activités économiques peuvent donc être produits par des commerçants, des artisans, des administrations...etc. et être traités sans sujétions techniques particulières par rapport aux déchets ménagers. Dès lors, ils peuvent être collectés et traités par la collectivité dans le cadre du service public des déchets, en tant que déchets assimilés (cf. fiche n°3). Cela est traduit dans la circulaire du 28 avril 1998:

*« 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. »*

### 2. Quelles sont les pratiques observées ?

Les producteurs de DAE 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 DAE dans leur filière de traitement des déchets municipaux, notamment pour approcher un optimum technique et économique, sans pour autant les intégrer dans le service public.

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, le traitement des déchets industriels est clairement une activité commerciale, assurée par des opérateurs privés, pour répondre à des besoins issus d'une activité industrielle.

---

<sup>4</sup> ADEME, *Déchets chiffres clés*, édition 2015.

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

- elle répond à un intérêt public local, lequel peut notamment résulter de la carence de l'initiative privée (Conseil d'Etat, n°275531, 31 mai 2006, Ordre des avocats du Barreau de Paris)
- 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 DAE (hors DAE assimilés) ne sont pas de sa responsabilité. Elle ne peut envisager de traiter les DAE que si elle répond à un intérêt public local pouvant notamment résulter de la carence de l'initiative privée. 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 DAE 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 DAE.

### **4. Les obligations**

- **Biodéchets**

L'article L. 541-21-2 du code de l'environnement précise qu'à compter du « 1er janvier 2012, les personnes qui produisent ou détiennent des quantités importantes de déchets composés majoritairement de biodéchets sont tenues de mettre en place un tri à la source et une valorisation biologique ou, lorsqu'elle n'est pas effectuée par un tiers, une collecte séparée de ces déchets pour en permettre la valorisation de la matière de manière à limiter les émissions de gaz à effet de serre et à favoriser le retour au sol. A compter du 1er janvier 2025, cette obligation est étendue à tous les professionnels produisant ou détenant des déchets composés majoritairement de biodéchets. »

En application de la directive européenne du 19 novembre 2008, la loi du 12 juillet 2010 a introduit l'obligation de tri à la source et de valorisation organique des biodéchets des « gros producteurs ». En application, un arrêté du 12 juillet 2011 fixe les quantités de biodéchets ou de déchets d'huiles alimentaires produites annuellement au-dessus desquelles leur producteur est soumis à l'obligation d'en assurer le tri à la source en vue de leur valorisation.

Tableau 1: Les seuils des « gros producteurs »

	Biodéchets
A partir du 1 <sup>er</sup> janvier 2012	Plus de 120 tonnes / an
A partir du 1 <sup>er</sup> janvier 2013	Plus de 80 tonnes / an
A partir du 1 <sup>er</sup> janvier 2014	Plus de 40 tonnes / an
A partir du 1 <sup>er</sup> janvier 2015	Plus de 20 tonnes / an
A partir du 1 <sup>er</sup> janvier 2016	Plus de 10 tonnes / an

**Source : Guide pratique, Réduire, trier et valoriser les biodéchets des gros producteurs, ADEME, novembre 2013**

La loi du 17 août 2015 relative à la transition énergétique pour la croissance verte dispose que le service public de gestion des déchets « progresse dans le développement du tri à la source des déchets organiques, jusqu'à sa généralisation pour tous les producteurs avant 2025 ».

La collectivité territoriale doit définir des solutions de compostage de proximité ou de collecte séparée des biodéchets avec un rythme de déploiement adapté à son territoire.

Par ailleurs, le décret « collecte » du 10 mars 2016 précise que les obligations relatives aux fréquences et modalités de collecte ne s'appliquent pas « dans les zones où les biodéchets font l'objet d'une collecte séparée, ou d'un tri à la source permettant de traiter une quantité de biodéchets équivalente à la quantité de biodéchets qu'une collecte séparée permet de collecter ». Dans le prolongement de la loi TE, la fréquence de collecte des OMR est ainsi laissée au choix des collectivités ayant mis en place un dispositif de tri à la source des biodéchets. Il faudra néanmoins prouver que les performances d'un tri à la source sont équivalentes à celles d'une collecte séparée de biodéchets.

- **Les 5 flux**

Le décret du 10 mars 2016 portant diverses dispositions d'adaptation et de simplification dans le domaine de la prévention et de la gestion des déchets, dans sa section 3, fixe les mesures relatives au tri à la source et à la collecte séparée en 5 flux (papier, métal, plastique, verre et bois). Ces dispositions ne sont pas applicables par principe aux ménages.

Sont soumis à cette obligation des 5 flux :

- les producteurs et détenteurs de déchets de papier, métal, plastique, verre et bois qui n'ont pas recours au service public de gestion des déchets au titre des assimilés
- mais aussi ceux qui ont recours au SPGD à condition qu'ils produisent plus de 1100 litres de déchets par semaine. Dans le cas où plusieurs producteurs sont implantés sur le même site et sont desservis par le même prestataire, l'obligation de tri ou de collecte séparée est applicable s'ils produisent plus de 1 100 litres de déchets par semaine sur l'ensemble du site.

Si les producteurs ne procèdent pas eux-mêmes à la valorisation de ces 5 flux, ils peuvent faire réaliser cette prestation par un intermédiaire ayant déposé une déclaration auprès du préfet du département pour les activités de collecte, de transport, de négoce ou de courtage de déchets. Ce qui signifie a priori que les collectivités locales ne peuvent réaliser cette prestation.

Ces intermédiaires doivent remettre annuellement aux producteurs de déchets, et cela avant le 31 mars, une attestation de valorisation précisant les tonnages collectés et la nature des déchets.

- **Les disposition spécifiques aux déchets papiers de bureau**



Sont considérés comme des déchets de papiers de bureau : les déchets d'imprimés papier, les déchets de livres, les déchets de publication de presse, les déchets d'articles de papeterie façonnés, des déchets d'enveloppes et de pochettes postales, les déchets de papiers à usage graphique.

Le décret du 10 mars 2016 portant diverses dispositions d'adaptation et de simplification dans le domaine de la prévention et de la gestion des déchets fixe les modalités d'application de l'obligation de tri des déchets de papiers de bureau, conformément à l'article 96 de la loi de transition énergétique pour la croissance verte.

Cette obligation est applicable au 1<sup>er</sup> juillet 2016 à toutes les administrations publiques de l'Etat et établissements publics de l'Etat, sur chacune de leurs implantations regroupant plus de 20 personnes.

Pour tous les autres producteurs de déchets de papiers de bureau, cette obligation sera en vigueur au 1<sup>er</sup> juillet 2016, pour les implantations regroupant plus de 100 personnes ; au 1<sup>er</sup> janvier 2017 pour les implantations regroupant plus de 50 personnes et au 1<sup>er</sup> janvier 2018, sur les implantations regroupant plus de 20 personnes. Si plusieurs producteurs de déchets de papiers de bureau sont sur un même site et sont desservis par un même prestataire, le nombre de personnes s'entend comme le total des personnes regroupées sur le site. Seules les entreprises ayant déposé une déclaration auprès du préfet du département pour les activités de collecte, de transport, de négoce ou de courtage de déchets peuvent effectuer cette prestation, et doivent délivrer annuellement une attestation de valorisation aux producteurs de déchets.

- **Les déchets du BTP**

La loi TECV impose qu'à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2017 « *tout DISTRIBUTEUR de matériaux, produits et équipements de construction à destination des professionnels s'organise, en lien avec les pouvoirs publics et les collectivités compétentes, pour reprendre, sur ses sites de distribution ou à proximité de ceux-ci, les déchets issus des mêmes types de matériaux, produits et équipements de construction à destination des professionnels, qu'il vend* ». Le décret n°2016-288 du 10 mars 2016 précise que sont concernés les distributeurs disposant d'une surface commerciale > 400m<sup>2</sup> et un CA > 1M€. La reprise doit s'effectuer sur le site de l'unité de distribution ou dans un rayon de 10 km<sup>5</sup>.

Les collectivités territoriales ne sont pas visées par cette obligation. Néanmoins, elles pourront aider les distributeurs à répondre à cette obligation :

- en aidant à l'implantation de nouvelles activités de collecte et de traitement des déchets du BTP : par exemple en favorisant l'accès au foncier ou l'occupation temporaire de terrains ;
- en apportant un soutien aux distributeurs dans leurs actions de communication sur les solutions et exutoires à leur disposition en partenariat avec les CCI, CMA et les régions.

AMORCE considère **qu'éventuellement et de manière temporaire**, les collectivités disposant d'un maillage suffisant et autorisant déjà l'accès aux professionnels en déchèterie, pourront **accueillir les déchets professionnels de BTP** dans le respect des conditions fixées par le service public et la limite des déchets « assimilés ». Dans ce cas, le distributeur devra apporter une contribution à cette prise en charge par la collectivité.

Pour en savoir plus, [consultez notre note de cadrage](#) sur la construction d'une filière professionnelle de collecte et de traitement des déchets du BTP des professionnels.

---

<sup>5</sup> Le décret a fait l'objet d'un recours contentieux à l'occasion duquel une question prioritaire de constitutionnalité a été soulevée. Dans une décision du 17 janvier 2017 (n°2016-605 QPC), le Conseil constitutionnel a validé les dispositions de la loi TECV en considérant qu'elles ne portaient pas atteinte à la liberté d'entreprise ni au principe d'égalité devant la loi.

## Fiche 5. Les déchets de la collectivité et des communes adhérentes

### 1. Quelle est la situation juridique ?

Les communes et les collectivités sont productrices de nombreux déchets :

- déchets des services administratifs (mairie ou structures intercommunales),
- 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 la gestion de ses propres déchets, mais pas de ceux des communes adhérentes,

Notons que depuis la loi n°2006-1172 sur l'eau et les milieux aquatiques du 30 décembre 2006, modifiée par la loi du 10 juillet 2010, l'élimination des boues d'épuration fait partie du service public de l'assainissement (articles L. 2224-7 et L. 2224-8 du code général des collectivités territoriales), et en conséquence plus du service public de gestion 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 (cf. fiche n°4), le choix entre :

- faire appel à des entreprises privées ;
- faire appel aux services de la structure en charge de la collecte..

Selon la définition des « assimilés » par la structure en charge de la collecte, certaines déchèteries incluent les déchets des communes adhérentes dans le service public de gestion des déchets, les refusent en partie (les déchets verts par exemple) ou en totalité.

Lorsque les déchets des communes adhérentes sortent de la définition du service public, le coût du service peut alors être facturé 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.

## Fiche 6. Les déchets apportés par des collectivités non adhérentes

### 1. 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 de la commande publique ?

Dans un arrêt du 9 juin 2009, la Cour de Justice de l'Union européenne 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. (CJCE, 9 juin 2009, Commission c/ Allemagne, C 480/06). Cet arrêt a été précisé par un arrêt de la CJUE le 19 décembre 2012.

Le Conseil d'Etat a jugé que des collectivités pouvaient passer des conventions sur le fondement de l'article L. 5221-1 du CGCT pour l'exercice de missions de service public sans être soumises au code des marchés publics, « à la condition que cette entente ne permette pas une intervention à des fins lucratives de l'une de ces personnes publiques, agissant tel un opérateur sur un marché concurrentiel » (CE, 3 févr. 2012, n° 353737, Commune de Veyrier-du-Lac et Communauté d'agglomération d'Annecy).

### 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 souhaitent 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, mais aussi de vérifier que le fait que le cocontractant ne soit pas un opérateur sur un marché concurrentiel.

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

*La Communauté urbaine Grand Dijon compte 254 887 habitants répartis sur 24 communes.*

*La collecte des ordures ménagères et des assimilés en 2014 et les collectivités clientes représente*

- 67 319,80 tonnes issues de la collecte des ordures ménagères et assimilées pour le Grand Dijon
- 1 799,61 tonnes issues de collectivités clientes non adhérentes à la Communauté urbaine.

*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.*

Pour plus d'informations sur les modalités de coopération entre collectivités territoriales, vous pouvez consulter la publication AMORCE, en partenariat avec l'ADEME « La mutualisation entre collectivités publiques dans le domaine de la gestion des déchets », DJ16, mars 2014.

## 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.

La collecte et le traitement constituent aujourd'hui deux missions distinctes. L'article L. 2224-13 du CGCT autorise le transfert partiel de la compétence «gestion des déchets» :

*«Les communes peuvent transférer à un établissement public de coopération intercommunale ou à un syndicat mixte soit l'ensemble de la compétence de collecte et de traitement des déchets des ménages, soit la partie de cette compétence comprenant le traitement, ainsi que les opérations de transport 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 ».*

Ce transfert de compétence, notamment à des syndicats de taille départementale, est en effet nécessaire pour atteindre certains seuils de population pour assurer la rentabilité et la viabilité des équipements de valorisation et de traitement. En 2010, les syndicats de traitement traitaient et valorisaient les déchets ménagers de 40% de la population française. La compétence collecte reste quant à elle largement exercée par les EPCI à fiscalité propre de premier niveau, que sont les communautés de communes, d'agglomération, urbaines et les métropoles.

Dernièrement, les lois MAPTAM du 27 janvier 2014 et NOTRe du 7 août 2015 ont aussi fait évoluer le titulaire de la compétence en rendant les EPCI à fiscalité propre responsable de ce service public en lieu et place des communes au 1<sup>er</sup> janvier 2017.

Dans cette partie, seront examinés deux aspects :

- Fiche n° 7 : la définition et le contenu du service public.
- Fiche n° 8 : l'exercice de la compétence.

## Fiche 7. La définition et le contenu du service public

### 1. Quelle est la situation juridique ?

#### ► Définition du service public

Revenons avant tout à la notion fondamentale de déchet (cf. fiche n°1) : 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 (CGCT) définit succinctement, à l'article L. 2224-13, le service public de gestion des déchets ménagers :

*« Les communes, la métropole de Lyon ou les établissements publics de coopération intercommunale assurent, éventuellement en liaison avec les départements et les régions, la collecte et le traitement des déchets des ménages. »*

L'article L. 541-1-1 du Code de l'environnement précise le contenu de la mission de gestion des déchets :

*« La collecte, le transport, la valorisation et, l'élimination des déchets et, plus largement, toute activité participant de l'organisation de la prise en charge des déchets depuis leur production jusqu'à leur traitement final, y compris les activités de négoce ou de courtage et la supervision de l'ensemble de ces opérations. »*

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 des collectes séparées, 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, elle vient d'être modifiée par le décret n°206-288 du 10 mars 2016 portant diverses dispositions d'adaptation et de simplification dans le domaine de la prévention et de la gestion des déchets.

Le nouvel article R. 2224-24 du CGCT dispose que :

**- Dans les zones agglomérées groupant plus de deux mille habitants** permanents, qu'elles soient comprises dans une ou dans plusieurs communes, les ordures ménagères résiduelles doivent être collectées en porte-à-porte au moins une fois par semaine.

- Dans les autres zones, la collecte doit se faire au moins une fois toutes les deux semaines en porte à porte (art. R. 2224-23-1 CGCT).

- Dans les communes touristiques au sens de l'article L. 133-11 du code du tourisme et en périodes touristiques dans les zones agglomérées groupant plus de 2000 habitants, les ordures ménagères résiduelles sont collectées au moins une fois par semaine en porte à porte.

Toutefois, ces dispositions ne s'appliquent pas dans les zones où ont été mise en place une collecte en point d'apport volontaire qui permet de remplir deux conditions cumulatives :

- la collecte offre un niveau de protection de la salubrité publique et de l'environnement équivalent à celui de la collecte en porte à porte,
- la collecte offre un niveau de qualité de service à la personne équivalent à celui de la collecte en porte en porte.

Cette notion d'équivalence sera certainement précisée progressivement par le juge.

Dans les communes ou groupements de communes où des terrains sont aménagés pour le **camping**, le **stationnement des caravanes** ou d'aires d'accueil, la collecte est assurée au moins une fois par semaine pendant la période de fréquentation à partir d'un point de dépôt aménagé sur ces terrains ou à leur proximité immédiate (art. R. 2224-25 CGCT).

Les règles de fréquence et de modalités de collecte posées par les articles R. 2224-24 et -25 ne s'appliquent pas dans les zones où les biodéchets sont collectés séparément ou font l'objet d'un tri à la source si la quantité de biodéchets ainsi traitée est équivalente à la quantité de biodéchets collectés par une collecte séparée.

## 2. Quelles sont les pratiques observées ?

Le traitement des déchets, davantage encore que la collecte, est très sensible 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 la DGCL, en 2015, plus de 2300 collectivités assurent la compétence collecte. 83% de ces structures sont des EPCI à fiscalité propre..

Tableau 2: Répartition des intercommunalités par compétence exercée au 3ème trimestre 2015

Compétence	SIVU, SIVO, SM et PETR	CC	CA	CU	Métropole	Synd. d'agglo. nouvelles	Total
Collecte des DMA	389	1719	199	9	11	2	<b>2330</b>
Traitement des DMA	497	1683	201	8	11	2	<b>2403</b>

Source : Banatic, DGCL  
(PETR : pôle d'équilibre territorial et rural)

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 transit ou de regroupement 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 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 grandement les relations contractuelles entre collectivités en ce cas.

Enfin, la loi Chevènement a également rendu possible le transfert de la compétence traitement au département (art. L. 2224-13 du CGCT). A ce jour, seul le Conseil départemental 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 (cf. 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. La loi NOTRe du 7 août 2015 a d'ailleurs rappelé l'objectif de rationalisation de l'intercommunalité, en prévoyant notamment la réduction du nombre de syndicats. 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 séparée seront rattachés à l'un ou l'autre de ces ensembles.



## Fiche 8. L'exercice de la compétence

### 1. Quelle est la situation juridique ?

En application des lois NOTRe et MAPTAM, la compétence « gestion des déchets » est devenue une compétence obligatoire des EPCI à fiscalité propre. Si ce n'était pas déjà le cas, les communes membres de communautés de communes et de communautés d'agglomération devront donc transférer cette compétence à leur EPCI à fiscalité propre au plus tard, au 1<sup>er</sup> janvier 2017. Ce sont donc les métropoles<sup>6</sup>, les communautés urbaines, les communautés d'agglomération et les communautés de communes qui disposeront à terme de cette compétence. Aussi, dans ce guide, à chaque fois qu'il sera fait référence à l'exercice de la compétence « déchets » par les communes, il faut comprendre « avant le 1<sup>er</sup> janvier 2017 ». Ces EPCI à fiscalité propre restent libre de la transférer à un syndicat qui serait donc nécessairement un syndicat mixte et non un syndicat de communes.

En application de l'article L. 2224-13 du CGCT, le transfert de la compétence peut être partiel :

*« - soit l'ensemble de la compétence de collecte et de traitement des déchets des ménages, - soit la partie de cette compétence comprenant le traitement ainsi que les opérations de transport qui s'y rapportent. Les opérations de transport, de transit ou de regroupement 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 » : l'EPCI peut transférer à un syndicat mixte soit la seule compétence traitement, soit l'ensemble de la compétence collecte + traitement. Le syndicat qui bénéficie de la totalité de la compétence peut à son tour transférer la compétence traitement à un syndicat mixte..

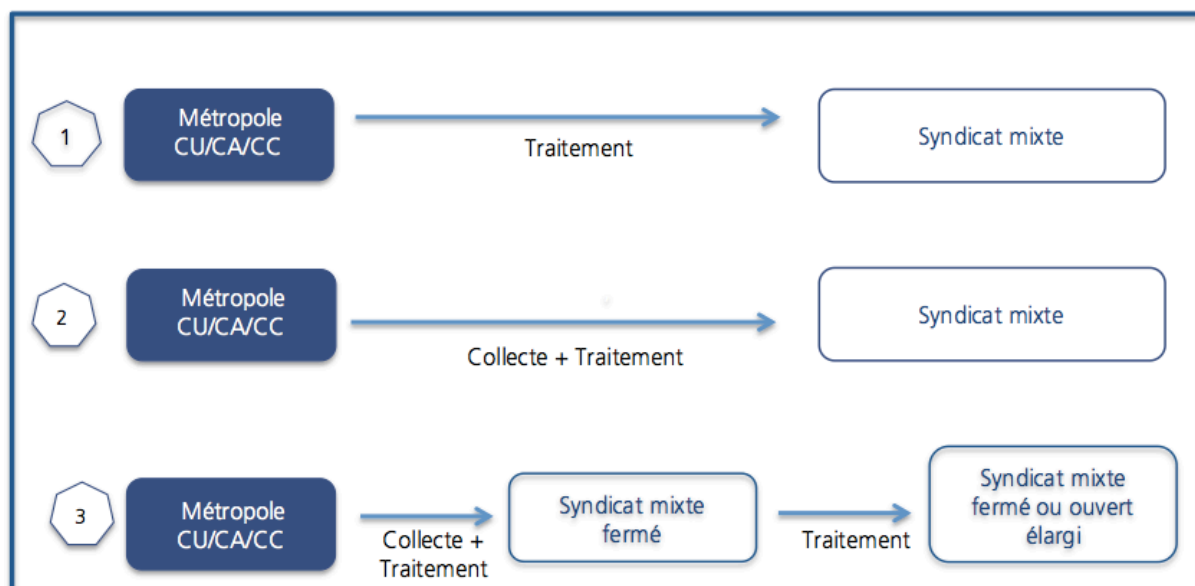


Figure 1: Transfert de la compétence « gestion des déchets » des EPCI à fiscalité propre aux syndicats

<sup>6</sup> Sauf la métropole du Grand Paris et la métropole d'Aix-Marseille-Provence

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 ?**

Au 1<sup>er</sup> octobre 2015, la DGCL dénombrait 2133 EPCI à fiscalité propre dont 1941 qui exerçaient la compétence collecte et 1906 qui exerçaient la compétence traitement. Pour les autres EPCI à fiscalité propre, soit la ou les compétence(s) ont été transférées à un syndicat, soit les communes exercent encore la compétence comme autorisé avant les lois NOTRe et MAPTAM.

L'augmentation du seuil minimal d'habitants par EPCI à fiscalité propre à 15 000 habitants (hors exceptions prévues par la loi) ainsi que le transfert de la compétence « gestion des déchets » au bloc communal entraînent des modifications d'importance qui ont des impacts en terme de périmètre d'exercice de la compétence mais surtout en termes techniques et financiers sur les équipements de collecte et de traitement de déchets.

A noter également que la loi NOTRe prévoit la réduction du nombre de syndicats intercommunaux, en particulier ceux dont le périmètre est inférieur aux EPCI à fiscalité propre et ceux exerçant des compétences dont la loi a prévu le transfert avant 2020.

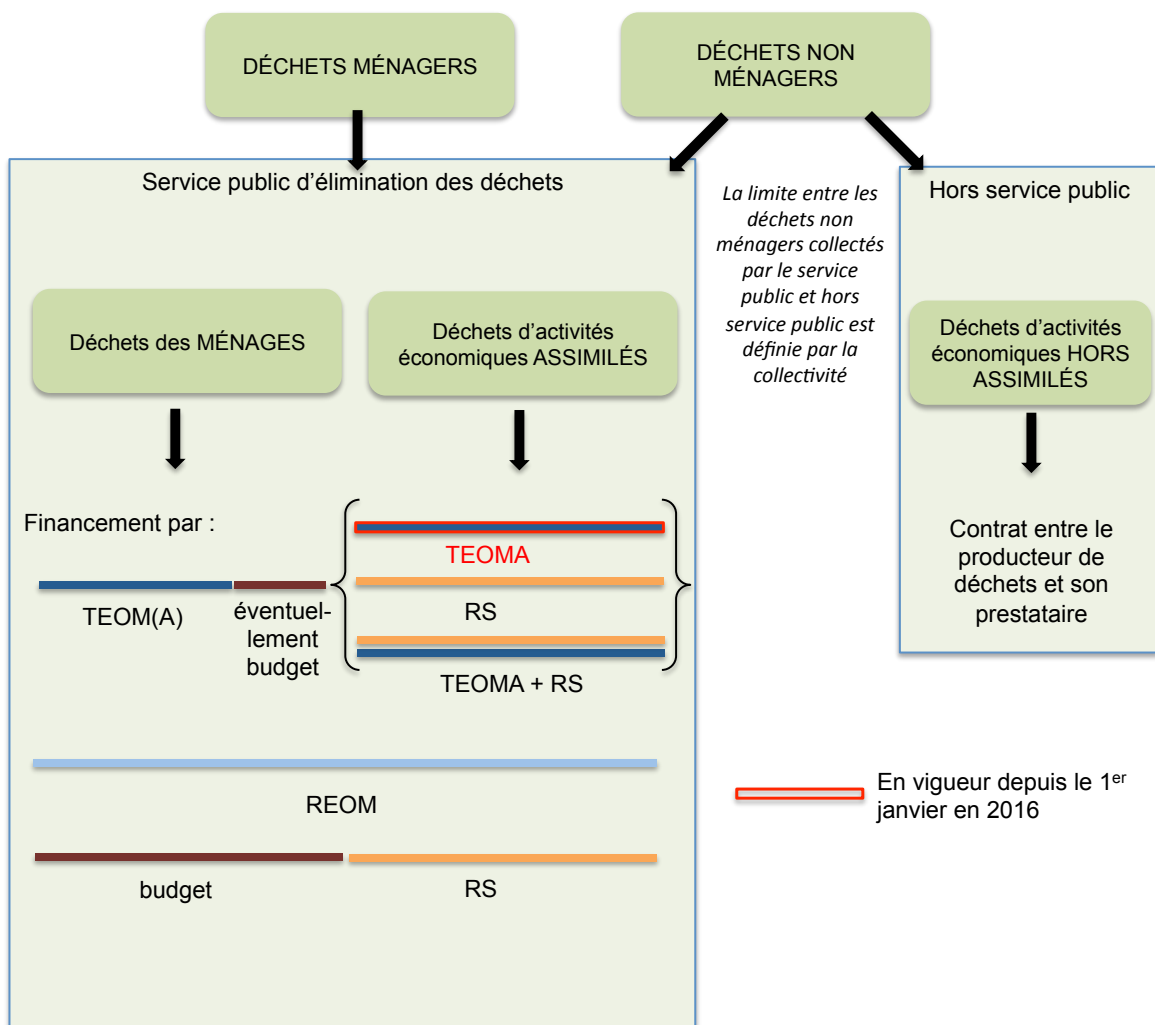
Pour en savoir plus :

*Réforme territoriale : l'exercice des compétences déchets dans les territoires, AMORCE, en partenariat avec l'ADEME, DJ21, janvier 2016.*

## Chapitre 3 : Le financement et la nature du service public de gestion 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 de gestion des déchets ménagers : la taxe d'enlèvement des ordures ménagères et des assimilées (modification par la LFR 2015) (TEOMA), la redevance d'enlèvement des ordures ménagères (REOM) et/ou le budget général.



**Figure 2 : Financement du SPGD**

☞ En vertu des articles L. 2333-76 du CGCT et 1379-O bis 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 adhérant pour l'ensemble de la compétence à un syndicat mixte peuvent décider (dans certaines conditions précises, notamment de délai, cf. fiches 10 et 11) :

- soit de choisir et de percevoir la TEOMA ou la REOM pour leur propre compte (régime dérogatoire n°1) ;
- soit de percevoir la TEOMA ou la REOM en lieu et place du syndicat qui l'a institué (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 et assimilées et/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 de gestion 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(A) 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 la gestion 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 de gestion des déchets ménagers : SPA ou SPIC ?
- Fiche n° 10 : le financement par la TEOM(A)
- Fiche n° 11 : le financement par la REOM
- Fiche n° 12 : le financement par le budget général
- Fiche n° 13 : la tarification incitative
- Fiche n° 14 : la redevance spéciale et la redevance pour l'enlèvement des déchets de camping
- Fiche n° 15 : conséquences fiscales des modifications territoriales

## **Fiche 9. La nature du service public de gestion des déchets ménagers : service public administratif ou industriel et commercial ?**

Lorsqu'il est financé par la taxe d'enlèvement des ordures ménagères (et assimilées) (TEOM(A)) ou le budget général, le service de gestion 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 de gestion 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 Hofmuler) :**

*« 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 ».*

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(A) 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 (sauf pour le directeur du service et le comptable si celui-ci a la qualité de comptable public lorsque le service est géré par une personne publique) – d'où des conséquences importantes en la matière en cas de passage à la REOM (pour les recrutements postérieurs au passage en SPIC);
- 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 de collecte et de traitement des déchets (art. 260 A CGI).

La qualification de service public administratif ne pose pas de problème 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 de gestion des déchets ne provenant pas des ménages par la redevance spéciale, ce service doit être considéré comme ayant un caractère industriel et commercial (CAA de Paris, n° 02PA02994, 27 novembre 2003, Sté La Prévoyance foncière). Le Tribunal des conflits, dans une décision du 12 octobre 2015, précise que la redevance spéciale d'enlèvement et de traitement des déchets assimilés assure le financement direct du service ; calculée en fonction du service rendu, le service présente donc un caractère industriel et commercial (TC n°4024 du 12 octobre 2015).

Ainsi, les litiges relatifs à l'assiette et au recouvrement de la RS doivent être portés devant le juge judiciaire. Les litiges relatifs à la légalité de la délibération instituant la RS doivent être portés devant le juge administratif

## Fiche 10. Le financement par la taxe d'enlèvement des ordures ménagères (et assimilées) (TEOM(A))

La taxe d'enlèvement des ordures ménagères (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).

### De la TEOM à la TEOMA<sup>7</sup>

Jusqu'à la loi de finances rectificative pour 2015, le CGI prévoyait que la TEOM finance la collecte et le traitement des déchets ménagers. Le financement de la gestion des déchets assimilés ne pouvait pas être couvert par cette taxe ; il fallait nécessairement mettre en place une redevance spéciale (cf. fiche n°14). En revanche, il était possible de faire payer à la fois la TEOM et la redevance spéciale aux producteurs de déchets assimilés.

Dans les faits, l'obligation de mise en place de la redevance spéciale n'était que très peu respectée et dans une majorité des cas, la TEOM permettait de financer le service pour les déchets ménagers et les déchets non ménagers assimilés. Un arrêt du Conseil d'Etat du 31 mars 2014 est venu rappeler le caractère obligatoire de la redevance spéciale en déchargeant la société Auchan du paiement de la TEOM. Le Conseil d'Etat avait considéré d'une part que la collectivité n'avait pas mis en place la redevance spéciale et d'autre part que la TEOM n'avait pas vocation qu'à financer la gestion des déchets ménagers et non les assimilés. En conséquence de quoi, le coût de la gestion des déchets assimilés ne doit pas être pris en compte dans les coûts du service. Ce mode de calcul a été appliqué par le Conseil d'Etat aux recettes du service déchets. Cela a mis en évidence un excédent dans les recettes du service de plus de 15%. Le Conseil d'Etat, a donc estimé que le taux de la TEOM fixé dans les délibérations était «*entaché d'erreur manifeste* »<sup>8</sup>. Le Conseil d'Etat a eu l'occasion de confirmer ce raisonnement dans un arrêt du 9 novembre 2016 (n°387602).

Dans les mois qui ont suivi, un nombre important de contentieux ont été engagés à l'encontre de collectivités qui n'avaient pas mis en place la redevance spéciale. Aussi pour mettre fin à cette vague et pour sécuriser le financement du service de gestion des déchets, le gouvernement a fait adopter en loi de finances rectificative pour 2015 une disposition étendant le financement par la TEOM aux déchets assimilés. Il ne s'agit donc pas d'une nouvelle taxe, l'assiette et le régime de la TEOM ne sont pas modifiés, mais d'une extension du champ de ce qu'elle peut financer. On utilisera ici indifféremment TEOM, TEOM(A) ou TEOMA (taxe d'enlèvement des ordures ménagères et des assimilés). La redevance spéciale n'est plus obligatoire en cas de TEOMA.

Toutefois, la question de la disproportion manifeste entre le taux et donc le produit de TEOM et le montant des dépenses de la collectivité pour assurer le service reste totalement pertinente. La vigilance reste donc de mise (pour rappel, le bulletin officiel des finances publiques – impôts mentionne que « seule est admise une disproportion limitée, lorsque l'excès de produit prévisionnel de TEOM sur le coût prévisionnel net du service n'est pas flagrant et est en tout état de cause sensiblement inférieur à 15 % »)<sup>9</sup>.

<sup>7</sup> Voir schéma en introduction du chapitre 3

<sup>8</sup> ORDIF, « Financement du service public de gestion des déchets : bilan 2012 et analyse des politiques des syndicats de traitement », 2014

<sup>9</sup> Pour en savoir plus consultez la note DJ 25 « Financement de la gestion des déchets assimilés – enseignements et évolutions suite aux arrêts « Auchan » », AMORCE/ADEME, à paraître

L'article L. 2313-1 du CGCT fait obligation aux communes et à leurs groupements de 10 000 habitants et plus ayant institué la TEOMA 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 et les dotations et participations reçues pour le financement du service, liées notamment aux ventes d'énergie ou de matériaux, aux soutiens reçus des éco-organismes ou aux aides publiques,
- 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 (jusqu'au 1<sup>er</sup> janvier 2017), les EPCI et syndicats mixtes assurant au moins la collecte des déchets des ménages. Lorsqu'une commune assure au moins la collecte et a transféré la compétence traitement à un établissement public de coopération intercommunal 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 et assimilées 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 de gestion des déchets et assurant au moins la compétence collecte sont substitués aux communes ou aux EPCI à fiscalité propre pour l'institution de la TEOMA et de la redevance spéciale.

Deux régimes dérogatoires (art. 1520 et 1379-0 bis 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 :

- soit d'instituer et de percevoir la TEOMA pour leur propre compte dans le cas où le syndicat mixte ne l'aurait pas instituée avant le 1<sup>er</sup> juillet de la même année.  
Si le syndicat mixte décide postérieurement d'instituer la TEOMA 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. 1379-0 bis du CGI et art. 1520 II du CGI).
- soit de percevoir la TEOMA 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 TEOMA.

Les délibérations afférentes à la TEOMA des communes et EPCI 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 TEOMA jusqu'au 15 janvier de l'année qui suit celle de leur création (en cas de création ex nihilo) ou celle de leur fusion.

A défaut de délibération pour les EPCI et syndicats mixtes issus d'une fusion, les délibérations prises par les communes, syndicats et EPCI dissous restent applicables pendant les cinq années suivant la fusion ; dans ce cas, le nouvel EPCI/syndicat perçoit la TEOMA en lieu et place des EPCI/syndicats dissous (1639 A bis II du CGI). A l'issue des cinq ans, les délibérations antérieures deviennent caduques et le nouveau EPCI/syndicat ne peut alors financer le service qu'avec son budget général (par appel à contributions auprès de ses adhérents) ou en



instituant un mode de financement.

## **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 jurisprudence 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 TEOMA peut couvrir une part variable du coût de la collecte et du traitement, à la charge de la collectivité. Si elle n'en couvre qu'une partie, la taxe d'enlèvement des ordures ménagères et assimilées peut se cumuler avec le recours au financement du service par le budget général. La taxe étant destinée à pourvoir aux dépenses du service de collecte et de traitement des déchets ménagers et assimilés, les recettes de la collectivité (taxe et recettes non fiscales) ne peuvent être manifestement disproportionnée par rapport aux coûts de gestion, comme l'a rappelé l'arrêt Auchan évoqué ci-dessus.

## **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 et assimilées 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 ?**

En application de l'article 1521 du CGI, sont exonérés de la TEOMA :

- les usines ;
- les bâtiments non soumis à la taxe foncière ;
- 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 ;

Peuvent être exonérés de TEOMA, sur délibération motivée de la collectivité :

- 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 ;
- les locaux dont disposent les personnes assujetties à la redevance spéciale (en ce cas la délibération doit être transmise avant le 1<sup>er</sup> janvier de l'année d'imposition à l'administration fiscale).

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. (Art. 1524 du CGI)

## 5. Quel est son montant ?

L'assiette de la TEOMA est celle du foncier bâti, c'est à dire le « revenu net » égal à la moitié de la valeur locative. Le taux de la TEOMA est déterminé par l'assemblée délibérante de la collectivité. Les services fiscaux ajoutent au produit de la TEOMA des frais de dégrèvement et de non-valeur, d'assiette et de recouvrement (8 %) et assurent en contrepartie le versement de la taxe votée à la collectivité, quel que soit le recouvrement effectif (art. 1636 B undecies et art. 1641 du CGI).

Les taux de TEOMA sont votés chaque année et transmis aux services fiscaux avant le 15 avril. Les communes jusqu'au 1<sup>er</sup> janvier 2017, les EPCI et les 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).

Les articles 1609 quater et 1636 B undecies du CGI permettent aux communes, aux EPCI à fiscalité propre et aux syndicats de définir des zonages de TEOMA :

- 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). Cette disposition peut être particulièrement utile pour les groupements de communes qui organisent des services différents, en termes de fréquence ou de modalités de collecte par exemple.

- les communes et les établissements publics de coopération intercommunale sur le territoire desquels est située une installation de transfert ou de traitement des déchets prévue par un plan régional de prévention et de gestion des déchets peuvent également définir une zone, d'un rayon d'un kilomètre au maximum, sur laquelle ils votent un taux différent ; dans ce cas, la commune ou l'EPCI ne peut définir sur ce périmètre des zones en fonction de l'importance du service rendu (1636 B undecies 2 du 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 TEOMA.

## 6. Quelles sont les pratiques observées ?

Le produit des modes de financement du service public déchets se répartit de la manière suivante en 2014 (les chiffres de la REOM ne sont disponibles qu'avec une année de décalage) :

Tableau 3: Évolution du produit de la TEOM et de la REOM de 2010 à 2014 - (hors Mayotte), en millions d'euros

	2010	2011	2012	2013	2014
TEOM	5686	5896	6088	6254	6356
dont part incitative	-	-	-	-	2,9
REOM	573	601	629	656	n.d.
TEOM+REOM	6259	6497	6716	6910	n.d.

Source : DGCL, « Les collectivités locales en chiffres 2015 », 2015.

Selon la DGCL<sup>10</sup>, à champ constant, le produit de TEOM est en augmentation de 2,4 % par rapport à 2013, avec un effet base de 2,1 % et un effet taux de 0,2 %. La substitution des groupements à fiscalité propre aux communes dans le domaine du traitement des ordures ménagères est nette. La part du produit de TEOM prélevé par les EPCI dans le produit total est en effet passée de 30 % en 2001 à 83,6 % en 2014.

La REOM, dont les données sont toujours disponibles avec une année de décalage, concerne toujours un peu plus d'un habitant sur dix. Son produit a atteint 655,6 M€ millions d'euros en 2013, soit une augmentation de 4,3 % par rapport à celui de 2012. Elle représente presque 9,5 % du total « taxe et redevance » de 2013 qui s'élève à 6,9 Md€.

Tableau 4: Montant des bases, taux et produit de la TEOM en 2014

France	2014
Base (millions d'euros)	<b>68 876</b>
Taux moyen (%)	<b>9,23</b>
Produit (millions d'euros)	<b>6356</b>

Source : DGCL, « Les collectivités locales en chiffres 2015 », 2015

## 7. Quels sont les avantages et inconvénients de la TEOMA ?

La TEOMA 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 TEOMA 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 TEOMA 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 TEOMA 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,...), et 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'utilisateur puisqu'elle apparaît dans l'avis d'imposition foncier. Dans le cas d'une REOM au contraire, l'utilisateur reçoit une facture qui en elle-même peut être un puissant vecteur d'information sur le coût du service rendu.

<sup>10</sup> DGCL, *La fiscalité directe locale en 2014*, Bulletin d'information statistique, 2015

## 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<sup>er</sup> 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<sup>er</sup> mars** de la quatrième 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 pour une durée qui ne peut excéder les cinq années. 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 TEOMA, 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 (cf. fiche n°14). Cette suppression prend effet :

- à compter du 1<sup>er</sup> janvier de l'année où est intervenue la décision si cette décision est antérieure au 1<sup>er</sup> mars ;
- à compter du 1<sup>er</sup> janvier de l'année suivante, dans les autres cas. (Art. L. 2333-79 du CGCT).

## 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 avant-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 TEOMA.

Pour faciliter le recouvrement de la REOM, le Trésor Public met gratuitement à disposition des collectivités ses départements informatiques ou ses centres d'encaissement. Tout projet de mise en place du 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 (art. L. 1617-5 du CGCT et R. 1617-22). 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 (cf. fiche n°9).

## 4. Qui est redevable de la REOM ?

Tous les usagers effectifs du service de gestion 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<sup>11</sup>, sous réserve qu'ils puissent en établir la preuve<sup>12</sup>. 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.

---

<sup>11</sup> Cour de Cassation, chambre commerciale, 4 juin 1991, Blot c/ trésorier principal de Chinon.

<sup>12</sup> Cour d'Appel de Dijon, 24 mai 2000, Bordelais c/ Cne de Palinges.

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<sup>ème</sup> personne, méconnaissait le principe de proportionnalité applicable aux redevances pour service rendu<sup>13</sup>.

En ce qui concerne les résidences secondaires, il a été admis qu'une commune puisse appliquer un tarif indépendant du temps d'occupation et du nombre d'habitants<sup>14</sup>. Un arrêt du Conseil d'Etat<sup>15</sup> 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<sup>16</sup> et le nombre de mètres cubes d'eau potable consommée, lequel n'est pas directement lié à la production des déchets<sup>17</sup>.

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 de gestion 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 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.

---

<sup>13</sup> Conseil d'Etat, n°160932, 27 fév. 1998, Cne de Sassenay c/ M. Loup.

<sup>14</sup> Conseil d'Etat, 26 mars 1997, Mme Berque.

<sup>15</sup> Conseil d'Etat, 23 nov. 1992, Brousier.

<sup>16</sup> Conseil d'Etat, 8 juillet 1991, Cne de l'Écaille.

<sup>17</sup> Conseil d'Etat, 6 mai 1985, Cne de Pointre-à-Pitre c/ Martin.

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 2014 reste stable par rapport à ces dernières années, à 30 %. La REOM concerne un habitant sur dix (12% en 2014). Le produit de la redevance atteint 655 millions d'euros en 2014. Comparé à 2013, ceci représente une augmentation de 6,5% de la redevance<sup>18</sup>.

## **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 prévention, 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 le traitement de leurs déchets, dès lors qu'ils sont qualifiés d' « assimilés ».

Elle conduit en outre à une simplification du statut fiscal du service de gestion des déchets (cf. 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 (cf. 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 (cf. fiche n°13).

---

<sup>18</sup> Observatoire des finances locales, « Les finances des collectivités locales », 2015

## 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 de gestion 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 L. 2224-1 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 L. 2224-2 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 lors des 4 premiers exercices suivant l'instauration d'une REOM (art. L. 2224-2 CGCT)
- elle fait appel au budget général en ayant instauré une TEOMA ;

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 non fiscales (valorisation, soutiens des éco-organismes...).

La commune décide du taux de ces taxes dans les limites qui lui sont imposées par la législation (notamment plafonnement des taux par rapport aux taux moyens constatés l'année précédente aux niveaux départemental ou 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 exclusivement par le budget général est très faible.

Un certain nombre de collectivités ayant instauré la TEOMA 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 en partie 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.

## Fiche 13. La tarification incitative

Le principe de la tarification incitative est le suivant : chaque utilisateur du service de gestion 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. Cet objectif peut être atteint en mettant en place une TEOMA incitative ou bien une REOM incitative.

### 1. Quelle est la situation juridique ?

L'article 46 de la loi Grenelle 1 a posé les bases de la généralisation de la tarification incitative de la collecte et du traitement des déchets ménagers. Il prévoyait la mise en place d'un cadre législatif adapté ainsi fixait pour objectif l'intégration dans un délai de cinq ans, d'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 ». En conséquence l'article 1522 bis du CGI a été modifié par la loi de finances pour 2012 pour permettre d'instituer une part variable dans la TEOM.

La loi relative à la transition énergétique pour la croissance verte inscrit un objectif de généralisation de la tarification incitative au code de l'environnement, « avec un objectif de 15 millions d'habitants couverts en 2020 et 25 millions en 2025 ».

#### ► La REOM incitative : centrer le service rendu sur la quantité de déchets

Comme indiqué en fiche n°11, la REOM est une redevance, elle doit donc par nature être proportionnelle au service rendu. Elle peut notamment être scindée en une part fixe et une part variable. Néanmoins, la prise en compte de la quantité effective de déchets traités n'est pas une obligation puisque la part peut par exemple dépendre du nombre de personnes par foyer, sans effet incitatif sur la production de déchets. Ce sont donc les modalités de mise en place de la REOM qui déterminent si elle présente un caractère incitatif ou non.

#### ► La TEOMA incitative : un objet juridique particulier mi-taxe, mi-redevance

La TEOMA incitative est une taxe, elle est décorrelée de la production de déchets produits par l'utilisateur. Pour permettre l'application du principe « pollueur – payeur », il a été introduit la possibilité pour les collectivités de prévoir une part variable (fonction des déchets produits) en plus d'une part fixe qui resterait une taxe.

#### Fixation de la part variable

L'incitation se traduit par l'ajout d'une part variable à une part fixe (basée comme précédemment sur l'assiette de la taxe foncière). La part variable doit représenter 10% à 45% du produit total de la taxe. Elle est calculée en appliquant un ou plusieurs tarifs à la quantité de déchets produits pour chaque local l'année passée. La mesure de la quantité de déchets peut être faite en volume de déchets, en nombre d'enlèvement des bacs, en poids ou par un cumul de ces données. Le tarif peut changer selon la nature du déchet ou du mode de collecte.

Pour l'habitat collectif, lorsqu'il n'est pas possible de déterminer la production de déchets par occupant, la part incitative est calculée pour l'ensemble du local puis répartie au prorata de la valeur locative foncière.

La part incitative de la TEOMA ne peut faire l'objet d'un zonage, son tarif est uniforme sur l'ensemble du territoire concerné. En revanche, la loi de finances rectificatives pour 2015 autorise les collectivités, à titre dérogatoire, à mettre en place la part incitative uniquement sur une ou plusieurs parties de leur territoire pour une période maximale de 5 ans. A l'issue de

cette période, la collectivité devra soit l'étendre à l'ensemble de son territoire soit y renoncer.

### **Perception de la TEOMA incitative**

Pour pouvoir instituer la TEOMA incitative, il est nécessaire que la TEOMA ait été appliquée par la collectivité au moins un an au préalable car l'article 1636 B undecies du CGI prévoit que le produit de la première année d'institution de la TEOMA incitative ne peut excéder le produit de la TEOMA l'année précédente. Ce plafonnement ne s'applique pas pour les années suivantes.

A noter que les constructions neuves peuvent être exonérées de la part variable de la TEOMA pour la 1<sup>ère</sup> année suivant la date d'achèvement des travaux.

La direction générale des finances publiques (DGFIP) communique chaque année à la collectivité compétente la liste des locaux assujettis à la TEOMA. Il appartient à la collectivité compétente de transmettre compléter cette liste en indiquant le montant de la part incitative pour chaque local avant le 15 avril de l'année d'imposition.

## **2. Quelles sont les pratiques observées ?**

Au 1<sup>er</sup> janvier 2014, 147 collectivités avaient opté pour la redevance incitative (contre 30 en 2010) et 3 venaient de passer en TEOMA incitative. Les 3 quarts d'entre elles ont opté pour une incitation en fonction du nombre de levées. Les communautés de communes de taille moyenne constituent la plupart des collectivités en tarification incitative.

Dans 80% des cas, un programme local de prévention a été déployé sur le territoire de la collectivité.

## **3. Quels sont les avantages et inconvénients de la tarification incitative ?**

Le passage en redevance incitative se traduit généralement par une baisse de la quantité d'ordures ménagères résiduelles (entre -30 et -50% selon les cas observés) et une hausse des déchets collectés séparément (emballages et papiers). La collecte de verre ne connaît pas modifications notables. La TEOMI est encore trop récente pour établir ce type de statistiques. On peut néanmoins observer qu'au global, 80% des collectivités étudiées (REOMI exclusivement à cette date) connaissent une diminution de l'ensemble des déchets collectés par le service public.

La mise en place de la tarification peut conduire au développement de pratiques indésirables comme les dépôts sauvages, le brûlage de déchets ou encore le dépôt des déchets sur le territoire d'autres collectivités. Pour limiter ce type de comportements, une concertation préalable et une bonne communication est essentielle.

Suite à sa mise en place, la gestion d'une tarification incitative nécessite de maintenir des ressources mobilisées (personnel ou prestation) pour assurer la mise à jour de la base de données des usagers mais aussi pour assurer la relation avec les usagers.

Pour en savoir plus :

- *Freins et leviers à la mise en place d'une tarification incitative*, AMORCE en partenariat avec l'ADEME, 2014
- *Coûts de la Redevance Incitative et impact sur le SPGD*, ADEME, 2015
- *Guide pour la construction de grilles tarifaires en tarification incitative*, ADEME, 2015
- *Communiquer sur la tarification incitative*, ADEME, 2014
- *Bilan des collectivités en tarification incitative au 1<sup>er</sup> janvier 2014*, ADEME, 2014
- *Tarification incitative : conseils et retours d'expérience*, Guide pratique, ADEME, AMORCE, 2014
- *La TEOM incitative en 10 questions*, AMORCE, 2013
- *Habitat collectif et tarification incitative. Pourquoi ? Comment ?*, ADEME, Ministère de l'écologie, du développement durable et de l'énergie, Ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche, 2012

## Fiche 14. La redevance spéciale et la redevance pour l'enlèvement des déchets de camping

### 1. La redevance spéciale

Jusqu'à la loi de finances rectificatives pour 2015, lorsqu'une collectivité finançait le SPGD par la TEOM, et lorsqu'elle gérait les déchets assimilés, elle devait impérativement instaurer une redevance spéciale pour le financement de cette activité, redevance proportionnelle au service rendu (art. L. 2333-78 du CGCT) (cf. fiche n°3). Cette obligation n'était que peu respectée. En 2008, la redevance spéciale est appliquée sur 5 021 communes, très majoritairement via un EPCI :

Tableau 5: Mise en place de la redevance spéciale dans les communes en France en 2008 et en 2015

	Nombre de communes		Proportion sur ensemble des communes à la RS	
	2008	2015	2008	2015
RS instaurée par un EPCI à fiscalité propre	2 895	4385	58 % des communes	61%
RS instaurée par un Syndicat	2 038	2684	40 % des communes	38%
RS instaurée par la commune elle-même	88	38	2 % des communes	0,5%
<b>Total</b>	<b>5 021</b>	<b>7107</b>		

Source : DGCL

Cette non-conformité avec la réglementation est l'une des raisons pour lesquelles le Conseil d'Etat a validé la décision du tribunal déchargeant la société Auchan au paiement de la TEOM (cf. fiche n°10). Il s'est avéré que cette décision de justice fragilisait un grand nombre de collectivités territoriales, aussi la loi de finances rectificatives pour 2015 a rendu la redevance spéciale totalement facultative en ouvrant la possibilité pour les collectivités territoriales de financer la gestion des déchets assimilés par la TEOM, ainsi devenue TEOMA.

La redevance spéciale est donc devenue facultative pour les collectivités à la TEOMA, elle reste obligatoire pour les collectivités recourant exclusivement au budget général.

Pour le reste, son régime n'est pas modifié. La redevance spéciale est payée par toute entreprise ou administration, localisée dans le périmètre de la collectivité et dont les déchets sont collectés et traités 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 TEOMA ;
- les administrations, établissements publics, bâtiments de l'Etat, usines ... ne payant pas la TEOMA (cf. fiche n°10).

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

TEOMA. La collectivité peut en effet éventuellement choisir d'exonérer de TEOMA les assujettis à la redevance spéciale, mais ce n'est pas une obligation. Elle peut aussi choisir de rembourser la TEOMA.

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 collectés. Elle peut toutefois être fixée de manière forfaitaire pour le traitement de petites quantités de déchets. Le Conseil d'Etat dans une décision du 17 mars 2016 rappelle que la redevance spéciale est calculée en fonction de l'importance du service rendu et que pour le traitement des petites quantités de déchets, elle peut être fixée de manière forfaitaire. Ainsi, le juge précise que des taux différents doivent être proposés si les professionnels sont dans une situation " objectivement » différente . Si la redevance peut être fixée de manière forfaitaire pour le traitement de petites quantités de déchets, il n'est pas légal de prévoir un tarif unique et forfaitaire dans un secteur particulier sans distinguer selon les quantités de déchets que ces professionnels sont susceptibles de produire (Conseil d'Etat n° 387546, 17 mars 2016, Communauté d'agglomération du pays de Saint-Malo).

Le tarif peut intégrer divers paramètres tels que le coût de pré-collecte (bacs loués), le coût de collecte (fréquence, collecte séparée ou collecte spécifique), le coût de traitement, les frais de gestion (personnel, matériel, entretien, gestion de la facturation, impayés et contentieux).

La redevance spéciale est recouvrée 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.

Le montant total de redevance spéciale prélevé en 2007 s'élève à 69,7 millions d'euros et 152 millions d'euros en 2015 (source : DGCL). Une somme en croissance mais qui reste minime au regard du montant de TEOM : 4,81 milliards d'euros en 2007.

Selon la jurisprudence, lorsqu'une commune finance son service de gestion 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 PREVOYANCE FONCIERE, 27 novembre 2003), avec les conséquences que nous avons évoquées (cf. fiche n° 9).

Il a également été rappelé par le Tribunal des conflits, dans une décision du 12 octobre 2015, que les litiges relatifs à l'assiette et au recouvrement de la redevance spéciale doivent être portés devant le juge judiciaire tandis que les litiges relatifs à la légalité de la délibération instituant la redevance spéciale doivent être portés devant le juge administratif.

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

L'article L. 2333-77 du CGCT permet aux communes ou établissements publics assurant la collecte 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 TEOMA 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 (art. L. 2333-78 du CGCT). Son recouvrement est effectué directement par la collectivité qui l'a instituée. Il peut aussi l'être en principe par le concessionnaire du service, mais ce n'est jamais le cas en réalité.

## Fiche 15. Conséquences fiscales des modifications territoriales

La loi NOTRe du 7 août 2015, à travers la fusion d'EPCI à fiscalité propre et le transfert de la compétence « gestion des déchets » aux communautés d'agglomération et aux communautés de communes, a une influence directe sur la fiscalité des déchets. Une des questions récurrentes est celle de l'harmonisation des modes de financement en cas de regroupement de collectivités.

### 1. La fusion d'EPCI en TEOMA

Lorsque deux EPCI à fiscalité propre sont amenés à fusionner, la règle de principe définie à l'article 1639 A bis III est que le nouvel EPCI doit prendre les délibérations afférentes à la taxe avant le 15 janvier de l'année qui suit l'année de signature de l'arrêté de fusion.

Par dérogation, lorsqu'aucune délibération n'a été prise dans ce délai, le régime applicable en matière de TEOMA) peut être maintenu pour une durée qui ne peut excéder 5 ans, au bénéfice du nouvel EPCI.

Si aucune délibération n'a été prise dans ce délai les délibérations antérieures deviennent caduques et le service de gestion des déchets doit être financé par le budget général.

#### En résumé

Jusqu'au 15 janvier de l'année suivant l'arrêté de fusion (N+1), une délibération peut être prise pour définir le financement pour l'année N+1

Jusqu'au 15 octobre des années N+1 à N+5, une délibération peut être prise pour définir le financement pour l'année suivante (N+2 à N+6)

Si au 15 octobre de l'année N+5, aucune délibération n'est prise, les délibérations antérieures deviennent caduques, le service doit être financé par le budget général.

Il est néanmoins possible de décider par délibérations de maintenir des taux de TEOM sur des parties distinctes du territoire en cas de rattachement ou de fusions de communes/EPCI.

En effet, comme le précise la circulaire du 11 mars 2013, « *les EPCI et les syndicats mixtes peuvent voter des taux de TEOM différents, afin de limiter les hausses de cotisation liées à l'harmonisation des modes de financement du service à l'échelon intercommunal. Cette procédure dérogatoire peut être mise en œuvre en cas de fusion d'EPCI ou de rattachement d'une ou plusieurs communes.*

*Le lissage des taux ne peut être exercé sur une période qui excède dix ans [...] à compter de la date du rattachement d'une ou plusieurs communes au groupement.*

*À l'issue de cette période - sur la onzième année d'imposition au plus tard -, les groupements devront voter un taux unique de TEOM pour l'ensemble du périmètre intercommunal, sauf :*

- *en cas d'adhésion de nouveaux membres (nouvelle période de lissage de 10 ans);*
- *lorsque le lissage des taux avait pour objectif de faire converger les taux de TEOM au sein de différentes zones, dans lesquelles le service rendu était identique (combinaison des mécanismes de lissage des taux et de zonage pour service rendu) » (article 1636 B undecies du CGI). »*



## 2. La fusion d'EPCI en REOM

Concernant la REOM, la loi prévoit qu'en cas de fusion d'EPCI, ces derniers doivent adopter avant le 1<sup>er</sup> mars de l'année suivant leur fusion le régime de la REOM, faute de quoi, les régimes précédents s'appliqueront pour une durée n'excédant pas cinq ans, au bénéfice du nouvel EPCI (CGCT, art. L. 2333-76, al. 2 et 3<sup>o</sup>, modifié). La collectivité devra prendre la délibération avant le 1<sup>er</sup> mars de la 4<sup>ème</sup> année qui suit celle de la fusion (art. L. 2333-76 du CGCT, al. 2 et 3). A noter que si la REOM est instituée avant le 1<sup>er</sup> mars, elle entraîne la suppression de la TEOM au 1<sup>er</sup> janvier de la même année: il n'y aura donc pas de ressources pour financer le service entre le 1<sup>er</sup> janvier et la date d'institution de la taxe.

## 3. La fusion d'un EPCI en TEOM et d'un EPCI en REOM

Ce cas n'est pas explicitement prévu par les textes mais une lecture croisée des articles 1639 A bis et L. 2333-76 du CGCT permet de penser qu'il est possible de cumuler la perception d'une TEOM et d'une REOM sur les parties distinctes d'un territoire fusionné pour la période transitoire de 5 ans évoquée plus haut. Cette possibilité figurant dans la circulaire du 15 juillet 2005 : « un même groupement peut en conséquence être amené à percevoir simultanément la TEOM et la REOM pendant une période [de 5 ans] au plus. » est confirmé dans l'instruction du 26 juillet 2016 « relative à la mise en œuvre de la nouvelle carte de l'intercommunalité en application de la loi NOTRe (NOR : INTB1617629N) fiche n°10.

Cette circulaire mentionne la fusion-crétion mais ne traite pas le cas de la fusion-extension. Néanmoins les deux articles utilisés (1639 A du CGI et L. 2333-76 du CGCT) y font référence si bien que l'on peut considérer que ce cumul est aussi possible en cas de fusion-extension.

### Pour rappel

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 (cf. 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. C'est pourquoi on observe fréquemment que la collectivités levant la taxe ou la redevance n'est pas la même que celle qui exerce effectivement la compétence. Une réforme du coefficient d'intégration fiscale, qui ne serait plus minoré en cas de transfert de la TEOM ou de la REOM à un syndicat, permettrait au système de gagner en cohérence.

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 4 : Les modes de gestion du service public de gestion des déchets

---

Les personnes publiques sont libres de choisir le mode de gestion des services publics dont elle assument la responsabilité (Conseil d'Etat, n°57893, 18 mars 1988, *Loupias contre Commune de Montreuil-Bellay*) dans le cadre de la loi. Ainsi 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 (cf. fiche n° 16), ou de faire appel à un prestataire de services, choisi dans le cadre d'une procédure de marché public (cf. fiche n°17). 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 (cf. fiche n°18).

Elle peut également avoir recours, pour le traitement, à des montages juridiques particuliers tels que le marché de partenariat (cf. 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 (cf. 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... Chaque mode de gestion, montage juridique ayant ses avantages et ses inconvénients, la personne publique doit choisir le modèle correspondant le mieux à sa situation.

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

- Fiche n° 16 : la gestion directe.
- Fiche n° 17 : le marché public.
- Fiche n° 18 : la délégation de service public.
- Fiche n° 19 : le marché de partenariat
- Fiche n° 20 : les critères de choix entre les différents modes de gestion.

## Fiche 16. 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'ouvrage et 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 ou du service mais en conséquence assumera 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 des règles de la commande publique en termes de publicité, d'égalité, de transparence (cf. fiche n°17)...

L'existence d'un budget propre, affecté au service « déchets », dépend du mode de financement choisi (cf. 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 (cf. chapitre 5).

### 2. Quelles sont les variantes possibles ?

On distingue trois 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 autonome (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 ou l'assemblée délibérante du groupement de collectivité fixe les tarifs, vote le budget et approuve le compte administratif. Le maire (ou président du groupement) engage les dépenses, en exécution du budget (le Maire ou président reste l'ordonnateur). La régie autonome est administrée par un conseil d'exploitation, un président et un directeur, sous autorité du maire et du conseil municipal.

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 par la création d'un budget annexe (article R. 2221-69 du CGCT).

### **2.3 La régie personnalisée (à autonomie financière et avec personnalité morale)**

C'est un établissement public local autonome, placé sous le contrôle de la collectivité. Il est administré par un conseil d'administration, par un président et un directeur.. Le Conseil d'administration élit en son sein un président qui à son tour propose 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 ?**

33 % des collectivités exploitent le service de collecte des déchets en régie, représentant 42 % des tonnages collectés en 2013 (Source : ADEME, 2016).

Le marché de prestation 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 2012 21 % des installations de traitement étaient gérés en régie (enquête ADEME, ITOM, 2012).

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 1er 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.*

*Ainsi que le précise son rapport d'activité traitement des déchets 2014, « ce statut lui permet d'allier les valeurs du service public et les règles de gestion et de contrôle des établissements publics, avec l'autonomie et la souplesse de fonctionnement nécessaire à la conduite d'activités industrielles complexes ».*

## Fiche 17. Le marché public

### 1. Quelle est la situation juridique ?

Les marchés publics ont fait l'objet d'une réforme suite à une ordonnance du 23 juillet 2015, prise en application des directives 2014/24/UE et 2014/25/UE du Parlement européen et du Conseil (JO 24 juillet 2015 p. 12602). Cette ordonnance, ratifiée par la loi Sapin II<sup>19</sup> entrera en vigueur au plus tard le 1<sup>er</sup> avril 2016. Elle abroge notamment l'ordonnance du 6 juin 2005 sur les entités adjudicatrices et modifie très profondément le droit des marchés publics.

L'article 4 de l'ordonnance définit le marché public :

*« Les marchés sont les contrats conclus à titre onéreux par un ou plusieurs acheteurs soumis à la présente ordonnance avec un ou plusieurs opérateurs économiques, 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 co-contractant et conclure le contrat doit respecter les dispositions de l'ordonnance du 23 juillet 2015 sur les 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 la dite ordonnance, 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<sup>er</sup> 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 », un décret en Conseil d'Etat définissant les catégories d'ouvrages concernés.

Le décret n°86-520 du 14 mars 1986 (JO 16 mars 1986 p. 4395) 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 la loi MOP.

---

<sup>19</sup> Loi n° 2016-1691 du 9 décembre 2016 relative à la transparence, à la lutte contre la corruption et à la modernisation de la vie économique

## **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 32 de l'ordonnance, l'acheteur public doit en principe allouer ses opérations.

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 plus 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 (article 32 de l'ordonnance de 2015).

Des marchés publics globaux restent possibles : marchés publics de conception-réalisation (article 33 de l'ordonnance de 2015) et marchés publics globaux de performance (article 34 de l'ordonnance de 2015).

### **2.1 Le marché de travaux**

L'article 5 de l'ordonnance de 2015 définit les marchés publics de travaux comme des marchés ayant pour objet :

« 1° Soit l'exécution, soit la conception et l'exécution de travaux dont la liste est publiée au Journal officiel de la République française ;

2° Soit la réalisation, soit la conception et la réalisation, par quelque moyen que ce soit, d'un ouvrage répondant aux exigences fixées par l'acheteur qui exerce une influence déterminante sur sa nature ou sa conception ».

### **2.2 Le marché d'exploitation**

Via le marché de prestation de services (article 5 de l'ordonnance de 2015), 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 33 de l'ordonnance du 23 juillet 2015 définit les marchés de conception-réalisation comme « des marchés publics de travaux permettant à l'acheteur de confier à un 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) ou un engagement contractuel sur un niveau d'amélioration de l'efficacité énergétique rendent nécessaire l'association de l'entrepreneur aux études de l'ouvrage ». Toutefois, comme précisé précédemment, la loi MOP n'est pas applicable aux unités de traitement des déchets.

## 2.4 Le marché public global de performance

Les marchés publics globaux de performance associent « l'exploitation ou la maintenance à la réalisation ou à la conception-réalisation de prestations afin de remplir des objectifs chiffrés de performance définis notamment en termes de niveau d'activité, de qualité de service, d'efficacité énergétique ou d'incidence écologique ».

## 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 à la procédure de sélection des candidatures et d'attribution du marché.

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

La mise en place de clauses incitatives dans marché public permet d'inciter son prestataire à l'amélioration de ses performances. Une grande prudence rédactionnelle s'impose toutefois.

### Les seuils des marchés publics :

Les nouveaux seuils pour les procédures formalisées concernant les marchés publics ont été publiés par le décret n° 2015-1904 du 30 décembre 2015 modifiant les seuils applicables aux marchés publics et autres contrats de la commande publique. Ils s'appliquent à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2016.

Tableau 6: Seuils de passation des différents types de marchés publics à compter du 1er janvier 2016

Montant	Marchés concernés
135 000 € HT	Marchés de fournitures et de services de l'État
209 000 € HT	Marchés de fournitures et de services des collectivités territoriales
418 000 € HT	Marchés de fournitures et de services des entités adjudicatrices et pour les marchés de fournitures et de services passés dans le domaine de la défense ou de la sécurité
5 225 000 € HT	Marchés de travaux et pour les contrats de concessions

Pour en savoir plus :

*Contrats incitatifs à l'amélioration des performances de collecte*, AMORCE, en partenariat avec l'ADEME, 2015.

## Fiche 18. Les contrats de concession : la délégation de service public

### 1. Quelle est la situation juridique ?

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 considère 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 Me Eglie-Richters, AJDA 15 décembre 2008, p.2346). Une interprétation sujette à discussion.

Dans cette logique, le droit des délégations de service public a été reformé notamment, en application de la directive européenne n° 2014/23/UE du 24 février 2014, par l'ordonnance du 29 janvier 2016. Désormais, les conventions de délégation de service public se retrouvent sous le vocable « contrats de concession ».

Dans la catégorie des contrats de concession, l'ordonnance précise que les contrats de concession de services ont pour objet la gestion d'un service. C'est en affinant encore plus qu'apparaît, enfin, la notion de DSP, puisque l'article 6 de l'ordonnance précise que le contrat de concession de services peut consister à déléguer la gestion d'un service public.

La DSP est donc désormais une catégorie de contrat de concession de service qui est elle



même un type de contrat de concession qui est lui même un type de contrat administratif.

L'article L. 1411-1 du code général des collectivités territoriales (dans sa version applicable à compter du 1<sup>er</sup> avril 2016), définit la DSP comme un contrat de concession « *conclu par écrit, par lequel une autorité délégante confie la gestion d'un service public à un ou plusieurs opérateurs économiques, à qui est transféré un risque lié à l'exploitation du service, en contrepartie soit du droit d'exploiter le service qui fait l'objet du contrat, soit de ce droit assorti d'un prix* ».

L'article précise que la « *part du risque transférée au délégataire implique une réelle exposition aux aléas du marché* » (la perte potentielle ne doit pas être purement nominale ou négligeable).

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 directeur départemental des finances publiques (article 34 de l'ordonnance). 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.

## **2. Quelles sont les variantes possibles ?**

### ***2.1 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 est chargée de la direction du service et assume 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).

NOTA BENE : la transposition de directives européennes sur les règles de la commande publique pourrait fragiliser la qualification de ce mode de gestion en DSP.

### ***2.2 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.

### **2.3 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 de gestion des déchets peut ainsi être confié à une SEML.

Une SEML est une société anonyme de droit privé créée par une commune, ou un département ou une région ou un de leurs groupements.

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 € 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, ce n'est qu'un support différent.

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 aux règles de concurrence propres au DSP comme à l'ordonnance du 23 juillet 2015. 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 départemental, 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.*

*Arcavi a des projets d'envergure : elle a créé une « plate-forme multifilières de valorisation des déchets » comprenant un centre de tri de déchets industriels banals, une zone de compostage des déchets organiques, une déchèterie pour les artisans et commerçants et un centre de regroupement pour les déchets d'équipements électriques et électroniques.*

Une SEM peut être à opération unique (art. L. 1541-1 du CGCT). Dans ce cas, son objet unique peut être « *la gestion d'un service public pouvant inclure la construction des ouvrages ou l'acquisition des biens nécessaires au service* ».

#### **2.4 La délégation à une SPL (société publique locale)**

Le service public de gestion des déchets peut être délégué à une société publique locale, sans mise en concurrence préalable. Comme le précise l'article L. 1531-1 du CGCT ces sociétés sont compétentes pour gérer des services publics industriels ou commerciaux ou des activités d'intérêt général.

C'est pour se conformer à la jurisprudence européenne sur le *in house* que le législateur a créé la société publique locale.

Cette société est une société anonyme détenue entièrement par des collectivités territoriales et leurs groupements (article L. 1531-1 du CGCT). Elles se différencient notamment avec les SEM par la nature de leurs actionnaires. Dans une SPL, seules les collectivités territoriales et leurs groupements peuvent avoir cette qualité.

##### **Exemple : La SPL SOTRAVAL**

*La SPL Sotraval est née dans le nord du Finistère en juillet 2013, sous l'impulsion de la communauté urbaine Brest métropole océane. La SPL Sotraval s'étend sur un vaste territoire, comptant 10 EPCI et plus de 500 000 habitants.*

*La création de cette société a été amorcée dans le but de mutualiser un centre de tri des déchets, ainsi que d'assurer une gouvernance élargie des équipements de traitement sur le nord-Finistère. Cette mutualisation a permis la création d'un nouveau centre de tri d'une capacité de 30 000t/an, mis en service début 2013.*

*SOTRAVAL exploite les équipements suivants présents sur son territoire : une unité de valorisation énergétique de déchets (125 000 tonnes), un centre de tri d'emballages ménagers (30 000 tonnes), une unité de traitement et de valorisation des mâchefers, et une unité de traitement et de valorisation des déchets industriels banals et des encombrants de collectivité.*

*La SPL et ses actionnaires ont conclu entre eux les cinq contrats suivants :*

- un contrat portant sur la gestion des ordures ménagères, signé par tous les EPCI actionnaires, pour une durée de 12 ans, et prévoyant un tarif de 90€ par tonne de déchets,*
- un contrat portant sur les incinérables de déchèteries, conclu pour une durée de 12 ans, et fixant un tarif à 94€ par tonne de déchets,*
- un contrat portant sur les encombrants de déchèteries, créé pour une durée de 5 ans, avec un tarif à 95€ par tonne de déchets en moyenne,*
- un contrat portant sur les déchets verts, établi pour une durée de 4 ans, et fixant un tarif à 26€ par tonne de déchets,*
- un contrat portant sur les déchets recyclables, réunissant l'ensemble des actionnaires EPCI pour une durée de 12 ans, et prévoyant un tarif à 148€ par tonne de déchets dès l'année 2014.*

### 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 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 de la commande publique 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 personnel de l'opérateur privé en cas de dommages causés par le fonctionnement du service,
- et surtout une rémunération de l'exploitant substantiellement assurée par les résultats d'exploitation.

#### Pour en savoir plus :

- La mutualisation entre collectivités publiques dans le domaine de la gestion des déchets AMORCE, en partenariat avec l'ADEME, 2014.
- Guide des contrats de délégation de service public relatifs au traitement des déchets, AMORCE, en partenariat avec l'ADEME, 2015

## Fiche 19. Le marché de partenariat

L'ordonnance du 23 juillet 2015 a abrogé les dispositions concernant les contrats de baux emphytéotiques administratifs ainsi que celles concernant le contrat de partenariat. Pour les remplacer, elle a créé la notion de marché de partenariat catégorie particulière des marchés publics.

Dès lors, les partenariats public-privé prennent la forme de marchés de partenariat.

Le marché de partenariat se différencie de l'ancien contrat de partenariat sur deux points :

- Les missions d'entretien et de maintenance ne sont plus obligatoires mais facultatives
- La gestion d'un service public peut être intégrée dans un marché de partenariat. Ce qui aura pour conséquence d'empêcher les montages contractuels comme ceux associant une délégation de service public avec un bail emphytéotique administratif (BEA).

Le marché de partenariat est défini à l'article 67 de l'ordonnance comme « *un marché qui permet de confier à un opérateur économique ou à un groupement d'opérateurs économiques une mission globale ayant pour objet :*

*1° La construction, la transformation, la rénovation ou la destruction d'ouvrages, d'équipements ou de biens immatériels nécessaires au service public ou à l'exercice d'une mission d'intérêt général;*

*2° Tout ou partie de leur financement.*

*II. – Cette mission globale peut également avoir pour objet :*

*1° Tout ou partie de la conception des ouvrages, équipements ou biens immatériels ;*

*2° L'aménagement, l'entretien, la maintenance, la gestion ou l'exploitation de ces ouvrages, équipements ou biens immatériels ;*

*3° La gestion d'une mission de service public pour le compte de la personne publique ou des prestations de services concourant à l'exercice, par la personne publique, de la mission de service public dont elle est chargée. »*

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 à la fois le financement et l'exploitation par des personnes privées.

La décision de recourir à un marché de partenariat est encadrée par l'ordonnance de juillet 2015 avec deux conditions cumulatives :

- d'une part cette procédure ne peut être engagée que si l'acheteur démontre « *que, compte tenu des caractéristiques du projet envisagé, des exigences de service public ou de la mission d'intérêt général* » ou « *des insuffisances et difficultés observées dans la réalisation de projets comparables, le recours à un tel contrat présente un bilan plus favorable, notamment sur le plan financier* » (article 75 de l'ordonnance).

- d'autre part, la valeur du marché est supérieure à un seuil fixé par voie réglementaire.

En amont, l'article 74 de l'ordonnance oblige l'acheteur public à réaliser des évaluations préalables et des études d'impact avant de conclure un marché de partenariat.

L'acheteur public doit donc réaliser deux études :

- une première étude sur la soutenabilité financière d'un tel projet.
- une seconde étude comparant les différents modes de réalisation du projet selon des coûts complets (dans la logique de la condition fixée à l'article 75 de l'ordonnance).

Les conditions d'urgence et de complexité sont supprimées pour le marché partenariat car elles avaient donné lieu à une jurisprudence trop instable et complexe quand elles s'appliquaient aux anciens contrats de partenariat.

### **Comment limiter les risques ?**

Il s'agit dans un premier temps de bien justifier le recours au marché de partenariat en démontrant que cette formule est la meilleure des solutions possibles, compte tenu notamment de la complexité du projet. L'ordonnance prévoit les conséquences financières en cas d'annulation du contrat par le juge. Les frais financiers seront intégrés dans l'indemnisation.

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.

### **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'installation 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 ?**

Les règles de la commande publique favorisent 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 fiscalité du service public de gestion des déchets**

---

Les collectivités ne sont en principe pas soumises à TVA dans le cadre de l'exercice de leur activité de service public de gestion 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 elles, 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.
- Fiche n° 22 : la fiscalité des groupements de communes.
- Fiche n° 23 : Le taux réduit.
- Fiche n° 24 : le Fonds de compensation de la TVA.
- Fiche n° 25 : les ventes de matériaux de récupération.
- Fiche n°26 : La contribution économique territoriale applicable aux installations de traitement des déchets
- Fiche n°27 : la Taxe Générale sur les activités polluantes (TGAP) applicable aux installations de traitement des déchets

## Fiche 21. L'assujettissement des collectivités territoriales à la TVA

### 1. Le principe : des 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 de gestion des déchets est donc en principe une activité située hors du champ d'application de la TVA (sauf transfert de compétences).

### 2. Les activités dans le champ de la TVA

Toutefois, les activités relevant du service public de gestion des déchets peuvent être soumises à TVA :

- sur option : si le service est financé par la redevance d'enlèvement 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 classiquement un 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 certains matériaux, de compost, d'énergie ou de biogaz.

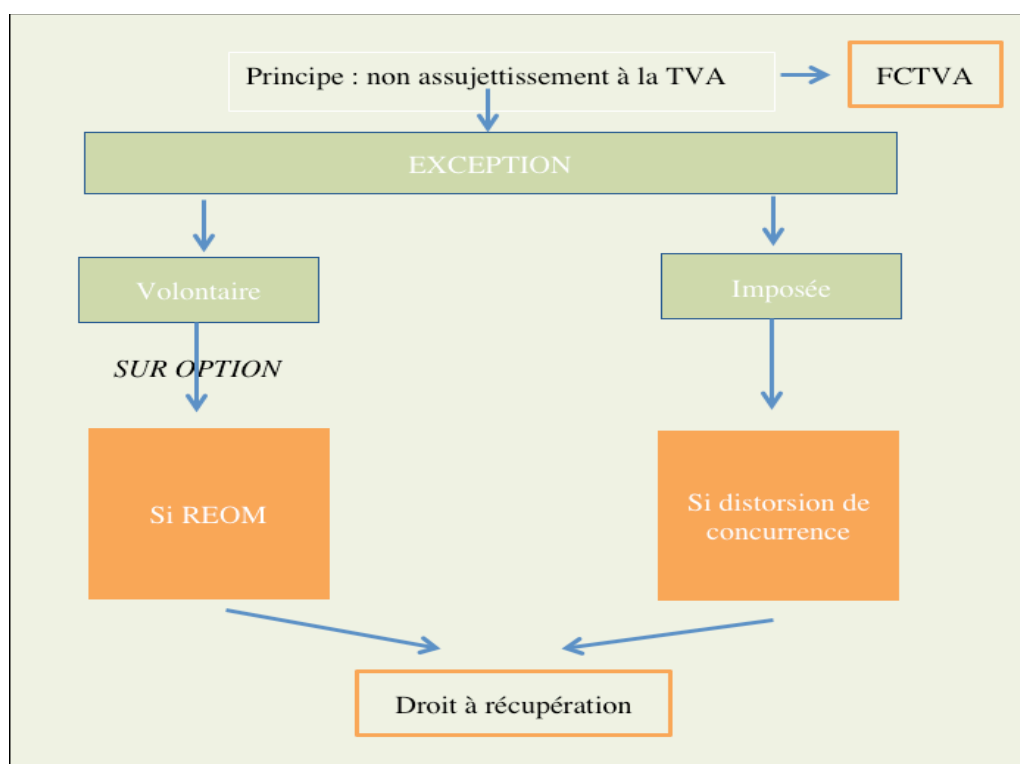


Figure 3: Assujettissement à la TVA

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

La possibilité de bénéficier du taux réduit limite à 10% (cf. fiche n°23) le surcoût de l'option TVA.

### **3. Les conséquences**

Lorsque les collectivités ou les groupements ne sont pas assujettis à la taxe, ils ne peuvent pas opérer la déduction de la TVA grevant leurs dépenses et ils supportent alors la totalité du poids de la TVA sur les dépenses. Ils deviennent 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 16,404 %, de la TVA acquittée sur ces dépenses (cf. fiche n°24).

Les collectivités ou les groupements en charge des opérations de gestion 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. L'option TVA permet de récupérer la TVA sur les investissements – mais les intérêts d'emprunts sont alors également assujettis.

### **4. La suppression de la possibilité de transfert du droit à déduction en matière de TVA**

La taxe sur la valeur ajoutée (TVA) applicable à une dépense peut être récupérée si cette dépense sert à percevoir des recettes qui sont elles-mêmes soumises à TVA.

Dans le cas des délégations de service public et notamment des affermages, la personne publique qui réalise les investissements et donc paie une TVA dessus n'est pas celle qui perçoit les recettes d'exploitation du service (et la TVA afférente) puisque, dans le cadre de ce montage, c'est le fermier qui assure l'exploitation du service et qui se finance sur des redevances perçues sur des usagers.

Pour résoudre cette question de la non-identité entre celui qui paie la TVA sur les investissements et celui qui collecte la TVA sur les recettes d'exploitation réalisées grâce aux investissements, un mécanisme de transfert des droits à déduction prévoyait que la personne publique délivrait une attestation de paiement de la TVA à son fermier qui exerçait son droit à déduction auprès de l'Etat et reversait le montant de TVA à la personne publique.

Une réforme de 2014 avait déjà réduit le champ d'application du mécanisme. Celui-ci ne pouvait perdurer que dans les cas où la redevance était considérée comme dérisoire, symbolique ou bien qu'elle participait au financement de missions régaliennes assurées par la personne publique comme la sécurité ou le contrôle de l'équipement géré par le délégataire. Dans les cas où la redevance était en lien avec le service rendu (et donc non symbolique), elle devait se voir appliquer la TVA, ceci permettant à la personne publique d'exercer son droit à déduction dans les conditions de droit commun.

Le décret n°2015-1763 du 24 décembre 2015 supprime, à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2016 pour les nouveaux contrats et renouvellement, la possibilité de transfert du droit à déduction de TVA dans les cas cités plus hauts (redevance symbolique, dérisoire ou contribuant au financement de missions régaliennes) (JO, 27 décembre 2015 p. 24145).

Cette nouvelle modification est la conséquence de la directive TVA (2006/112/CE) qui ne prévoit pas de mécanisme de transferts de droits à déduction de TVA ; la Commission européenne ayant demandé à la France de mettre fin à cet aménagement.

## **Fiche 22. La fiscalité des groupements de communes**

### **1. Quelle est la situation juridique ?**

Comme nous l'avons vu (cf. fiche 21), 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 de gestion 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 1984 (Bulletin officiel des impôts 3 A-4-84 du 31 janvier 1984 ; voir aussi Question écrite, Assemblée nationale, JO 13 décembre 2005, p. 11529 et par l'instruction 3 D-5-98 du 7 octobre 1998). 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 fixé à 10% au 1<sup>er</sup> janvier 2014 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).

Les déchets ménagers et les déchets assimilés sont donc concernés tandis que les déchets des entreprises et autres organismes qui ne sont pas collectés dans le cadre du service public ne peuvent pas en bénéficier.

### 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 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 séparée quelque soit la nature du traitement ;
- 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 minimale 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 séparée.

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).

D'après l'article 278 du CGI, les prestations de collecte, transport et traitement des déchets des industriels, commerçants, artisans sont soumises à la TVA au taux normal de 20 %.

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 population effectivement concernée par la collecte séparée et le tri, 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 séparée et de tri.

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 séparée et le tri, 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 séparée et le tri :
  - les prestations de collecte, de tri et de traitement réalisées exclusivement au profit de la population concernée par la collecte séparée et tri seront soumises au taux réduit ;
  - les prestations de collecte, de tri et de traitement réalisées exclusivement au profit de la population où la collecte séparée et le tri 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 séparée, il faut prendre en compte la population réelle effectivement concernée par un dispositif de collecte séparée 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 part d'habitants variable selon le flux concerné.

Méthode de calcul issue du point 2015 BOFIP (BOI-TVA-LIQ-30-20-70-20140113) avec un point d'apport sensé couvrir 500 habitants:

- population totale d'une commune : 30 000 habitants ;
- population concernée par la collecte séparée en porte-à-porte = 10 000 habitants ;
- nombre de points d'apport volontaire concernant le reste de la population : 25, soit population réputée concernée par la collecte séparée en apport volontaire :  $25 \times 500 = 12\,500$  habitants ;
- population totale de la commune concernée par la collecte séparée:  
 $10\,000 + 12\,500 = 22\,500$  habitants soit  $22\,500 / 30\,000 = 75\%$ .



## Fiche 24. Le Fond 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 une dotation destinée à assurer aux collectivités et à leurs groupements une compensation de la TVA qu'ils acquittent sur leurs dépenses d'investissement. La loi de finances pour 2016 a élargi les dépenses en y ajoutant les dépenses d'entretien des bâtiments publics et de la voirie payées à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2016 (article 34 de la loi de finances pour 2016, JO 30 décembre 2015, p. 24614).

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 (voir articles L. 1615-1 et suivants du code général des collectivités territoriales).

### 1. Quelles sont les dépenses éligibles ?

Pour ouvrir droit au FCTVA, les dépenses doivent être des dépenses réelles d'investissement grevées de TVA ou des dépenses d'entretien des bâtiments publics et de la voirie payées à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2016. 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 CGCT.

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'attributions 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, 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 16,404% depuis 2014.

## 3. Modalités d'attribution

La loi de finances rectificative pour 2009 ainsi que la loi de finance initiale de 2010 ont 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.

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

► **Principe** : les attributions sont versées en considération des dépenses réelles d'investissement afférentes à la pénultième année (les dépenses prises en considération au titre de l'année N sont celles propres à l'année N-2).

► **Pour les communautés de communes et d'agglomération et les communes nouvelles : il faut appliquer un régime dérogatoire.** Les attributions sont versées en considération des dépenses réelles afférentes à l'exercice en cours.

► **Pour les collectivités locales, ayant adhéré aux plans de relance de l'économie mis en place en 2009 et 2010 et ayant respecté leurs engagements** : les dépenses prises en considération au titre de l'année N sont celles de l'année N-1.

- Si la collectivité n'a pas respecté ses engagements pris, 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 est à nouveau soumise, depuis 2010, au régime de droit commun.

- Si la collectivité a respecté ses engagements : cette disposition plus favorable est pérenne.

► **Pour la Métropole de Lyon et la Métropole de Paris**, les dépenses prises en considération au titre de l'année N sont celles de l'année N-1.

*Pour aller plus loin : voir article L. 1615-6 du code général des collectivités territoriales*

#### **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).**

**Par principe, les ventes de déchets triés sont affectées de la TVA de droit commun car il s'agit d'une opération commerciale (la collectivité pourra cependant bénéficier de la franchise de base).**

Dans quelques cas précis,, on peut appliquer 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 2 sexies du CGI :

*« Pour les livraisons et les prestations de façon<sup>20</sup> portant sur des déchets neufs d'industrie et des matières de récupération, la taxe est acquittée par le destinataire 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 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 séparée (hors cas ci-dessous\*) 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 doivent, depuis le 1<sup>er</sup> 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 (article 1788 A CGI).

---

<sup>20</sup> 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) ; il n'est pas nécessaire que toutes les matières premières utilisées soient apportées par le donneur d'ouvrage ; les matériaux apportés doivent être restitués à l'identique, ou sous certaines conditions à l'équivalent; les opérations de façon doivent conduire à la réalisation d'un produit nouveau par l'entrepreneur de l'ouvrage (BOI-TVA-CHAMP-10-10-50-40.)

*\* Attention, l'administration fiscale est de plus en plus sévère sur la notion de matières de récupération.*

*Ainsi, l'auto-liquidation ne s'applique pas aux déchets ayant fait l'objet « d'un traitement ou d'une préparation destinés à les rendre conformes à une norme les rendant directement incorporables dans un processus de production ».*

*Ainsi ne peuvent pas bénéficier de l'auto-liquidation et sont soumis au régime de droit commun :*

*- les balles de déchets dans la filière plastique triés selon la norme DIN 6120 (les simples opérations de pressage ou de mise en balles visant à faciliter le stockage ou le transport jouissent de l'auto-liquidation) (RES n°2010/25) ;*

*- les balles de déchets de papier-carton triés selon la norme NF EN 643 (RES n°2010/26).*

## **Fiche 26. La contribution économique territoriale applicable aux installations de traitement de 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 des entreprises (CVAE) 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 € (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 de gestion 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 la CFE. (RM Cauchon, JO, déb. Sénat 29 janvier 1976, p. 105, n°18365 reprise par la RM Benoit, JO, déb. AN 1er septembre 1979, p. 7001, n° 19725).

## Fiche 27. La Taxe Générale sur les Activités Polluantes applicable aux installations de traitement des déchets

Instituée par la loi de finances pour 1999 et entrée en vigueur au 1<sup>er</sup> 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) : 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 financière : 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

Compte-tenu des prix de l'incinération et du stockage des déchets, 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 supplémentaires générées par la réforme 2009 de 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'article 266 sexies du code des douanes, la TGAP est due par tout exploitant - personne physique ou morale :

- d'une **installation de stockage ou d'incinération de déchets non dangereux**;
- d'une **installation de stockage ou de traitement de déchets dangereux** par incinération, co-incinération, stockage, traitement physico-chimique ou biologique, non exclusivement utilisée pour les déchets produits par l'entreprise.

Depuis le 1<sup>er</sup> 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 notamment (art. 266 sexies II code des douanes) :



- aux installations de traitement thermique ou de tout autre traitement de déchets dangereux exclusivement affectées à la valorisation comme matière par incorporation des déchets dans un processus de production ou tout autre procédé aboutissant à la vente de matériaux ;
- aux installations de traitement thermique ou de stockage exclusivement utilisées pour les déchets que l'exploitant produit ;
- aux transferts de déchets vers un autre Etat lorsqu'ils sont destinés à y faire l'objet d'une valorisation comme matière ;
- aux installations de stockage des déchets autorisées à recevoir des déchets d'amiante liés à des matériaux de construction inertes ayant conservé leur intégrité (amiante-ciment)
- aux installations de production de chaleur ou d'électricité à partir de déchets non dangereux préparés sous forme de combustibles solides de récupération ;
- aux déchets et matériaux inertes. Jusqu'au présent, ces matériaux étaient exonérés de taxe dans la limite de 20% de la quantité annuelle de déchets reçus par l'installation. La loi de finances rectificatives pour 2017 fait disparaître ce seuil : la totalité des déchets inertes sont exonérés de TGAP (art. 266 sexies III du code des douanes).

Certaines dispositions de la TGAP ont été jugées inconstitutionnelles par le Conseil Constitutionnel par une décision du 17 septembre 2015 n° 2015-482 QPC).

Le Conseil Constitutionnel a jugé conforme à la Constitution les dispositions fixant des tarifs préférentiels pour les déchets produisant du biogaz et étant reçus dans des installations valorisant le biogaz parce que l'instauration d'une telle différence tarifaire est justifiée par des motifs d'intérêt général.

Il a ensuite jugé que la disposition appliquant des tarifs réduits aux installations produisant du biogaz lorsqu'elles reçoivent des déchets insusceptibles de produire du biogaz est contraire à la Constitution en raison d'une différence de traitement sans rapport avec l'objet de la loi. Le Conseil Constitutionnel a jugé cette disposition contraire au principe d'égalité devant la loi, prévu à l'article 6 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789. Le Conseil Constitutionnel estime « *dès lors, les tarifs réduits fixés aux B et C du tableau du a) du A du 1 de l'article 266 nonies du code des douanes ne sauraient être appliqués aux déchets insusceptibles de produire du biogaz réceptionnés par les installations produisant et valorisant le biogaz ;* »

Les modulations "bioréacteur" et "valorisation de plus de 75% du biogaz" ne doivent donc s'appliquer qu'aux déchets susceptibles de produire du biogaz. L'INERIS mène une étude pour distinguer les déchets susceptibles et les déchets insusceptibles de produire du biogaz. Un arrêté devrait être publié avec cette liste. Contrairement à ce qui a été appliqué par les douanes en 2016 en réaction à la décision du Conseil constitutionnel, il n'y aura pas de correspondance directe entre les déchets inertes et les déchets insusceptibles de produire du biogaz puisque certains déchets non inertes sont insusceptibles de produire du biogaz comme les déchets métalliques. Il est également nécessaire de suivre les prochaines circulaires TGAP produites par les douanes annuellement au mois d'avril qui évoqueront certainement cet aspect.

## 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).

La loi de finances rectificative pour 2015, en son article 74, est venue cependant modifier la méthode de revalorisation de la TGAP. Les méthodes de revalorisation des tableaux a) A du 1 et b) sont harmonisées. Dorénavant, les méthodes de revalorisation sont réalisées dans une proportion égale aux taux de croissance de l'indice des prix à la consommation hors tabac de l'avant dernière année.

La loi de finances rectificative pour 2016 a dessiné une trajectoire de TGAP jusqu'en 2025. Les taux pour l'incinération sont fixes tandis que les taux pour le stockage augmentent jusqu'à 48 euros la tonne pour les installations sans réfaction en 2025. La réfaction pour les installations normées ISO 14001 est supprimée à partir de 2019 et remplacée pour l'ISO 50001 pour les installations de traitement thermique. Enfin, le rendement énergétique pour bénéficier de la valorisation énergétique est rehaussé mais devrait modulé par un facteur de correction climatique qui reste à définir par arrêté.

**Les tarifs de la TGAP applicables sont disponibles à l'article 266 nonies du code des douanes  
ou via le lien suivant :**

<http://www.douane.gouv.fr/articles/a11847-taxe-generale-sur-les-activites-polluantes-tgap>

## **LISTE DES TABLEAUX**

---

- **Tableau 1: Les seuils des « gros producteurs » ..... 15**
- **Tableau 2: Répartition des intercommunalités par compétence exercée au 3ème trimestre 2015..... 22**
- **Tableau 3: Évolution du produit de la TEOM et de la REOM de 2010 à 2014 - (hors Mayotte), en millions d'euros ..... 33**
- **Tableau 4: Montant des bases, taux et produit de la TEOM en 2014 ..... 34**
- **Tableau 5: Mise en place de la redevance spéciale dans les communes en France en 200844**
- **Tableau 6: Seuils de passation des différents types de marchés publics à compter du 1er janvier 2016 ..... 54**

## LISTE DES FIGURES

---

Figure 1: Transfert de la compétence « gestion des déchets » des EPCI à fiscalité propre aux syndicats .....	24
Figure 2 : Financement du SPGD .....	26
Figure 3: Assujettissement à la TVA .....	65

## BIBLIOGRAPHIE

---

### Publications :

*Réforme territoriale : l'exercice des compétences déchets dans les territoires*, AMORCE, ADEME, 2016

*Les collectivités locale en chiffres 2015*, DGCL, 2015

*La fiscalité directe locale en 2014*, Bulletin d'information statistique, DGCL, 2015

*Déchets chiffres clés*, ADEME, édition 2015

*Guide pour la construction de grilles tarifaires en tarification incitative*, ADEME, 2015

*Coûts de la Redevance Incitative et impact sur le SPGD*, ADEME, 2015

*La tarification incitative*, Fiche technique, ADEME, 2015

*Contrats incitatifs à l'amélioration des performances de collecte*, AMORCE, ADEME, 2015.

*Guide des contrats de délégation de service public relatifs au traitement des déchets*, AMORCE, ADEME, 2015

*Rapport annuel 2014 sur le prix et la qualité du service public de gestion des déchets à Paris*, Mairie de Paris, 2015

*Les finances des collectivités locales en 2015*, Observatoire des finances locales, 2015

*Bilan des collectivités en tarification incitative au 1<sup>er</sup> janvier 2015*, ADEME, 2014

*La mutualisation entre collectivités publiques dans le domaine de la gestion des déchets*, AMORCE, ADEME, 2014.

*Freins et leviers à la mise en place d'une tarification incitative*, AMORCE, ADEME, 2014

*Tarification incitative : conseils et retours d'expérience*, AMORCE, ADEME, 2014

*Financement du service public de gestion des déchets : bilan 2012 et analyse des politiques des syndicats de traitement*, ORDIF, 2014

*Rapport annuel 2013 sur le prix et la qualité du service public de gestion des déchets*, Grand Lyon, 2014

*Guide pratique, Réduire, trier et valoriser les biodéchets des gros producteurs*, ADEME, 2013

*Lexique à l'usage des acteurs de la gestion des déchets*, Commissariat général au développement durable, Direction générale des la prévention des risques, 2012

*Guide sur la redevance spéciale pour les déchets non ménagers*, AMORCE, ADEME, 2010

*Guide d'aide à l'élaboration et à la rédaction d'un règlement de collecte des déchets, AMORCE, ADEME, 2010.*

*Campagne nationale de caractérisation des ordures ménagères, ADEME, 2009*

*Les installations de traitement des ordures ménagères (ITOM) – résultat 2006, ADEME, 2008*

Base de données :

Base NATionale d'informations sur l'InterCommunalité (BANATIC)

<http://www.banatic.interieur.gouv.fr/>



AMORCE

18, rue Gabriel Péri – CS 20102 – 69623 Villeurbanne Cedex

**Tel** : 04.72.74.09.77 – **Fax** : 04.72.74.03.32 – **Mail** : [amorce@amorce.asso.fr](mailto:amorce@amorce.asso.fr)

[www.amorce.asso.fr](http://www.amorce.asso.fr) -  **@AMORCE**