

N° 323

# SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2013-2014

---

---

Enregistré à la Présidence du Sénat le 29 janvier 2014

## RAPPORT D'INFORMATION

FAIT

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

Par MM. Jean GERMAIN et Pierre JARLIER,

Sénateurs.

---

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



---

## SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
<b>PRINCIPALES OBSERVATIONS DE VOS RAPPORTEURS SPÉCIAUX .....</b>	<b>5</b>
<b>AVANT-PROPOS .....</b>	<b>7</b>
<b>UNE CROISSANCE TENDANCIELLE DU COÛT DU TRAITEMENT DES ORDURES MÉNAGÈRES QUI POSE LA QUESTION DE SON FINANCEMENT</b>	
<b>I. UN ENVIRONNEMENT RÉGLEMENTAIRE EXIGEANT PORTÉ PAR DES OBJECTIFS AMBITIEUX.....</b>	<b>9</b>
<b>A. DES OBJECTIFS AMBITIEUX DÉFINIS AUX NIVEAUX COMMUNAUTAIRE ET NATIONAL.....</b>	<b>9</b>
<b>B. DES CONTRAINTES RÉGLEMENTAIRES PESANT SUR LES COLLECTIVITÉS .....</b>	<b>10</b>
1. <i>La réglementation de la planification.....</i>	<i>10</i>
2. <i>La réglementation de la collecte.....</i>	<i>10</i>
3. <i>La réglementation des installations de traitement.....</i>	<i>11</i>
<b>II. UNE CROISSANCE TENDANCIELLE DU COÛT DU SERVICE PUBLIC D'ENLÈVEMENT DES ORDURES MÉNAGÈRES .....</b>	<b>11</b>
<b>A. UN DOUBLEMENT EN QUARANTE ANS DE LA QUANTITÉ DE DÉCHETS PRODUITS PAR HABITANT.....</b>	<b>11</b>
<b>B. UNE MODERNISATION DES INSTALLATIONS.....</b>	<b>12</b>
<b>C. UN COÛT CROISSANT DE CE SERVICE PUBLIC.....</b>	<b>13</b>
<b>DU FINANCEMENT D'UN SERVICE PUBLIC À UNE FISCALITÉ COMPORTEMENTALE</b>	
<b>I. LE CHOIX DU MODE DE FINANCEMENT DU SERVICE.....</b>	<b>15</b>
<b>A. LA TEOM : UNE TAXE ADDITIONNELLE À LA TAXE FONCIÈRE, ASSISE SUR LES VALEURS LOCATIVES .....</b>	<b>15</b>
1. <i>Un impôt visant d'abord à financer le service public d'enlèvement et de traitement des ordures ménagères.....</i>	<i>15</i>
2. <i>Un système souple permettant une utilisation pragmatique.....</i>	<i>16</i>
3. <i>Des critiques qui ne ternissent pas l'attrait de la TEOM.....</i>	<i>17</i>
a) <i>Une absence de visée incitative résultant de la construction initiale de la TEOM et de ses objectifs .....</i>	<i>17</i>
b) <i>Une taxe assise sur des bases obsolètes et injustes, comme d'autres impôts locaux .....</i>	<i>18</i>

c) Des frais de gestion importants correspondant à une assurance contre les risques d'impayés .....	19
d) Un dispositif partiellement mis en œuvre : l'insuffisante institution de la redevance spéciale et la prise en charge des déchets assimilés par les assujettis à la TEOM .....	19
e) Une information peu transparente .....	21
B. LA REOM : LE PAIEMENT D'UN SERVICE RENDU.....	22
1. Le principe d'un financement exclusif.....	22
2. Un calcul de la redevance qui n'est pas forcément incitatif.....	22
3. Des difficultés pour les collectivités et un risque d'injustice pour les redevables .....	23
a) La difficile gestion du recouvrement de la redevance .....	23
b) L'impossibilité d'adapter la redevance aux ressources des usagers .....	23
C. UNE TEOM PRÉPONDÉRANTE, NOTAMMENT EN MILIEU URBAIN.....	24
<b>II. L'INTRODUCTION RÉCENTE D'UN CARACTÈRE INCITATIF .....</b>	<b>25</b>
A. UNE TARIFICATION INCITATIVE COÛTEUSE À METTRE EN PLACE .....	26
B. OUTRE SON COÛT, DES FREINS MULTIPLES À LA TARIFICATION INCITATIVE.....	27
1. Une difficulté « théorique » : la diminution de la base .....	27
2. La crainte d'effets pervers .....	28
3. Des résultats mitigés ?.....	29
C. DES DIFFICULTÉS SUPPLÉMENTAIRES PROPRES À LA TEOM INCITATIVE .....	30
<b>EXAMEN EN COMMISSION.....</b>	<b>33</b>

## PRINCIPALES OBSERVATIONS DE VOS RAPPORTEURS SPÉCIAUX

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

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

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

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

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

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



Madame, Monsieur,

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

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

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

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

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





---

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

### I. UN ENVIRONNEMENT RÉGLEMENTAIRE EXIGEANT PORTÉ PAR DES OBJECTIFS AMBITIEUX

#### A. DES OBJECTIFS AMBITIEUX DÉFINIS AUX NIVEAUX COMMUNAUTAIRE ET NATIONAL

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

Le sixième programme communautaire d'action pour l'environnement<sup>1</sup>, adopté en janvier 2001 et qui couvrait la période 2002-2012<sup>2</sup>, a défini un **objectif de réduction de 50 %, d'ici à 2050, de la quantité finale de déchets produits.**

Dans son prolongement, la directive de 2008 relative aux déchets<sup>3</sup> a établi un cadre juridique pour l'ensemble du cycle des déchets, de leur production à leur élimination, et a fixé des objectifs précis en matière de recyclage. Elle définit une hiérarchie des actions à entreprendre dans le traitement des déchets.

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

---

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

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

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

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

## **B. DES CONTRAINTES RÉGLEMENTAIRES PESANT SUR LES COLLECTIVITÉS**

### **1. La réglementation de la planification**

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

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

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

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

### **2. La réglementation de la collecte**

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

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

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

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

### **3. La réglementation des installations de traitement**

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

#### **La fiscalité pesant sur les déchets collectés**

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

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

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

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

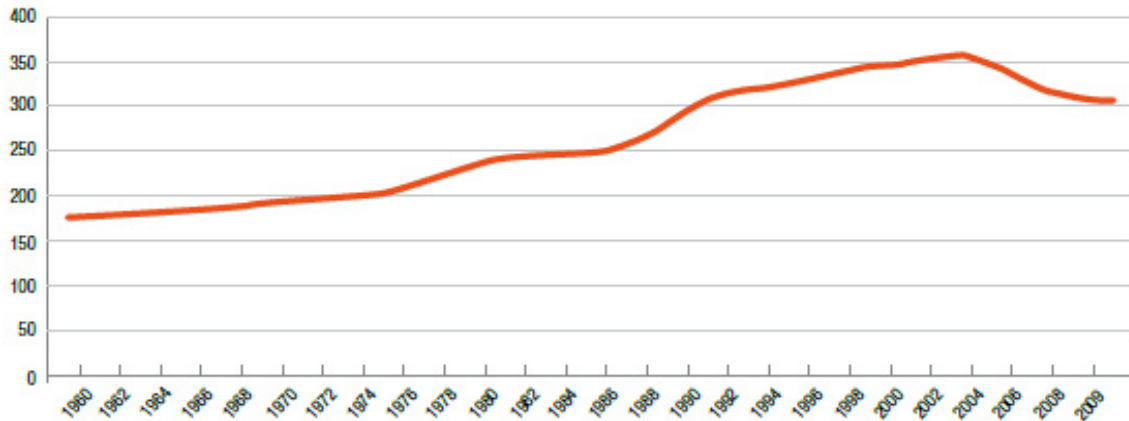
### **A. UN DOUBLEMENT EN QUARANTE ANS DE LA QUANTITÉ DE DÉCHETS PRODUITS PAR HABITANT**

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

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

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

(Kilogramme par habitant)



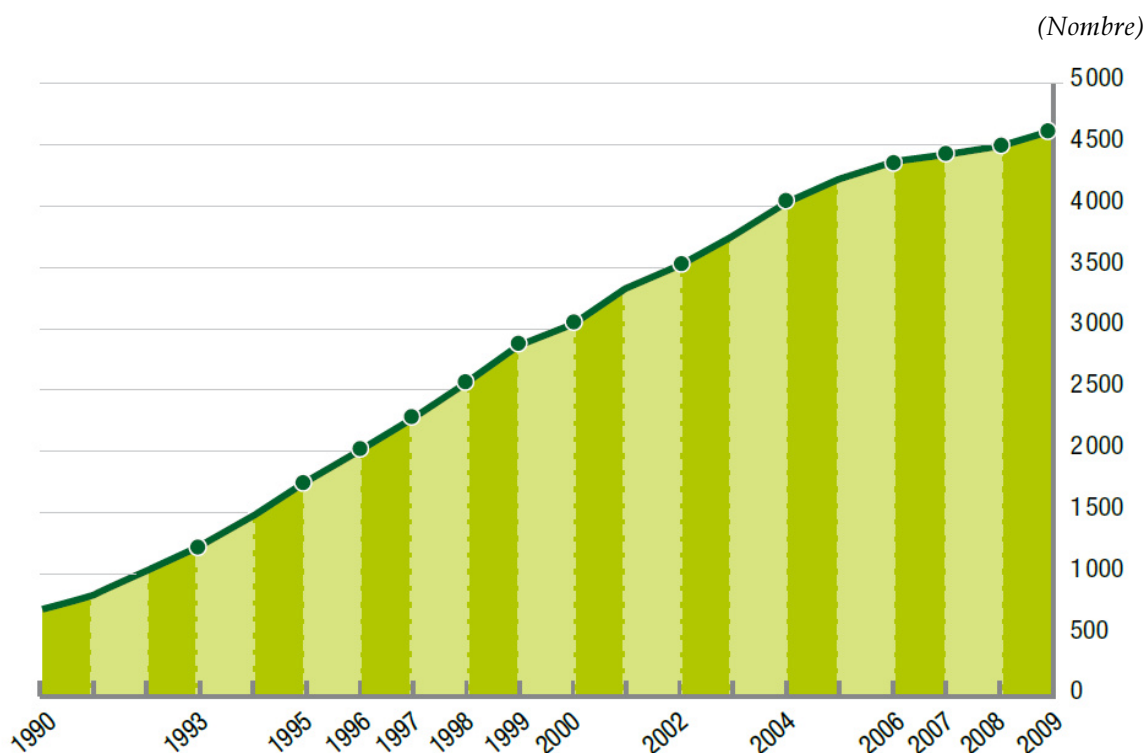
Source : ADEME, les chiffres clés des déchets, édition 2012

#### **B. UNE MODERNISATION DES INSTALLATIONS**

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

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

### Parc des déchèteries



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

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

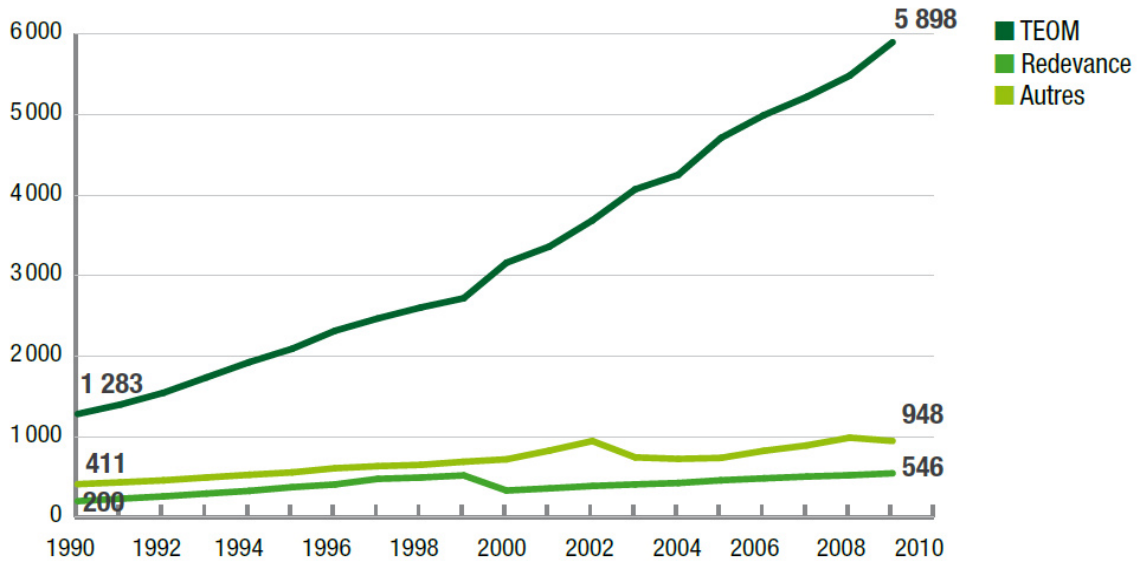
### C. UN COÛT CROISSANT DE CE SERVICE PUBLIC

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

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

### Financement de la dépense courante de gestion des déchets municipaux

(millions d'euros par an)



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

Ce renchérissement du service présente naturellement des conséquences sur le budget des ménages. Lors de son audition, l'association AMORCE<sup>1</sup> a ainsi indiqué à vos rapporteurs spéciaux que le coût des déchets s'établit en moyenne à 400 euros par famille et par an.

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

---

## DU FINANCEMENT D'UN SERVICE PUBLIC À UNE FISCALITÉ COMPORTEMENTALE

### I. LE CHOIX DU MODE DE FINANCEMENT DU SERVICE

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

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

En 2012, seules 3 % des communes (regroupant 3 % de la population) finançaient le service public de gestion des déchets grâce au budget général<sup>1</sup>.

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

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

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

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

Il convient de noter que, s'agissant des métropoles et des communautés urbaines (CU), la TEOM relève nécessairement du niveau intercommunal. C'est également le cas des communautés de communes (CC), des communautés d'agglomération (CA) et des syndicats d'agglomération nouvelle (SAN) exerçant la compétence « collecte et traitement des ordures ménagères » et qui assurent au moins la collecte<sup>2</sup>.

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

---

<sup>1</sup> Rapport de l'Observatoire des finances locales, les finances des collectivités locales en 2013.

<sup>2</sup> Article 1379-0 du code général des impôts.

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

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

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

## **2. Un système souple permettant une utilisation pragmatique**

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

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

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

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



### **Les conséquences des exonérations de TFPB sur la TEOM**

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Elle devrait d'ailleurs s'éteindre grâce à la révision des valeurs locatives. Cette réforme d'ampleur est en cours, s'agissant des locaux professionnels et en préparation pour ce qui concerne les locaux d'habitation – la loi de finances rectificative pour 2013<sup>1</sup> a en effet prévu une expérimentation de la révision dans plusieurs départements en 2014 et 2015.

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

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

De plus, l'article 1522 du CGI prévoit que les communes et EPCI ont la possibilité de plafonner les valeurs locatives<sup>2</sup> afin d'éviter que des personnes seules – et productrices d'une quantité faible de déchets – mais habitant dans un logement grand ne doivent acquitter un montant de TEOM très élevé.

Un rapport<sup>3</sup> a été remis au Parlement en 2011 sur l'opportunité d'asseoir la TEOM sur la taxe d'habitation plutôt que sur la taxe foncière. Il met en évidence le fait qu'une TEOM assise sur la taxe d'habitation permettrait une facturation directe du service aux occupants (c'est-à-dire aux producteurs de déchets) et de tenir compte de la taille de la famille (grâce aux abattements). Mais le nombre d'assujettis à la taxe d'habitation serait inférieur à celui de la TFPB. En effet, seuls les ménages – et non les entreprises – sont assujettis à la taxe d'habitation ; en outre, les ménages exonérés de taxe d'habitation (environ 5 millions de ménages) seraient également exonérés de TEOM.

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

---

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

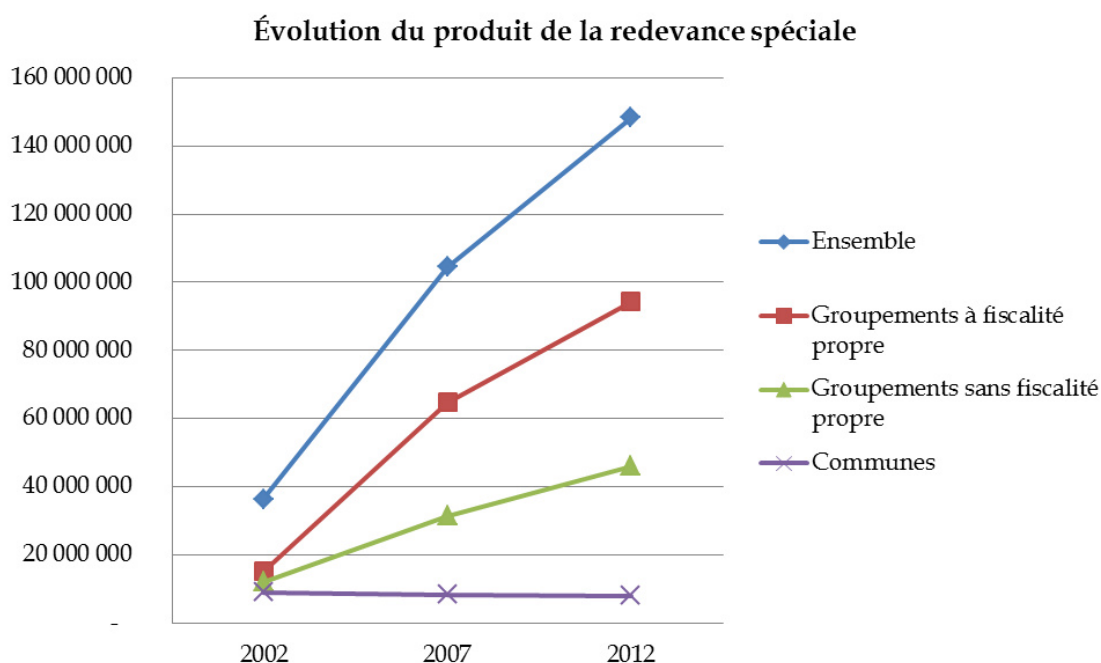
La redevance spéciale est en effet considérée comme un complément de financement du service de traitement et de collecte des déchets et elle permet une participation au financement du service par des producteurs de déchets n'ayant pas de foncier bâti.

Cette redevance, dont les modalités sont fixées à l'article L. 2333-78 du CGCT, pourtant obligatoire depuis le 1<sup>er</sup> janvier 1993, n'a été que rarement instituée par les collectivités territoriales (12 % des collectivités selon un rapport de la Cour des comptes de 2011<sup>1</sup>). Par conséquent, l'élimination des déchets non ménagers est souvent supportée par l'ensemble des contribuables assujettis à la TEOM (ménages et entreprises).

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

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

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



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

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

*e) Une information peu transparente*

L'association de consommateurs « UFC-Que choisir » s'est prononcée<sup>1</sup> en faveur de l'instauration d'un budget annexe pour la TEOM, afin de faciliter l'accès à l'information relative au coût de collecte et de traitement des déchets ménagers.

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

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

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

Il faut par ailleurs souligner que, depuis la loi de finances rectificative pour 2004<sup>2</sup> et en raison d'un amendement adopté par le Sénat, l'article L. 2313-1 du CGCT prévoit que les communes et leurs groupements de plus de 10 000 habitants retracent « *dans un état spécial annexé aux documents budgétaires* », d'une part, le produit de la TEOM et, d'autre part, « *les dépenses, directes et indirectes, afférentes à l'exercice de la compétence susmentionnée* ».

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

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

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

---

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

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

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

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

### **1. Le principe d'un financement exclusif**

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

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

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

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

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

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

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

On peut toutefois distinguer :

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

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

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

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

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

#### *a) La difficile gestion du recouvrement de la redevance*

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

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

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

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

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

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

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

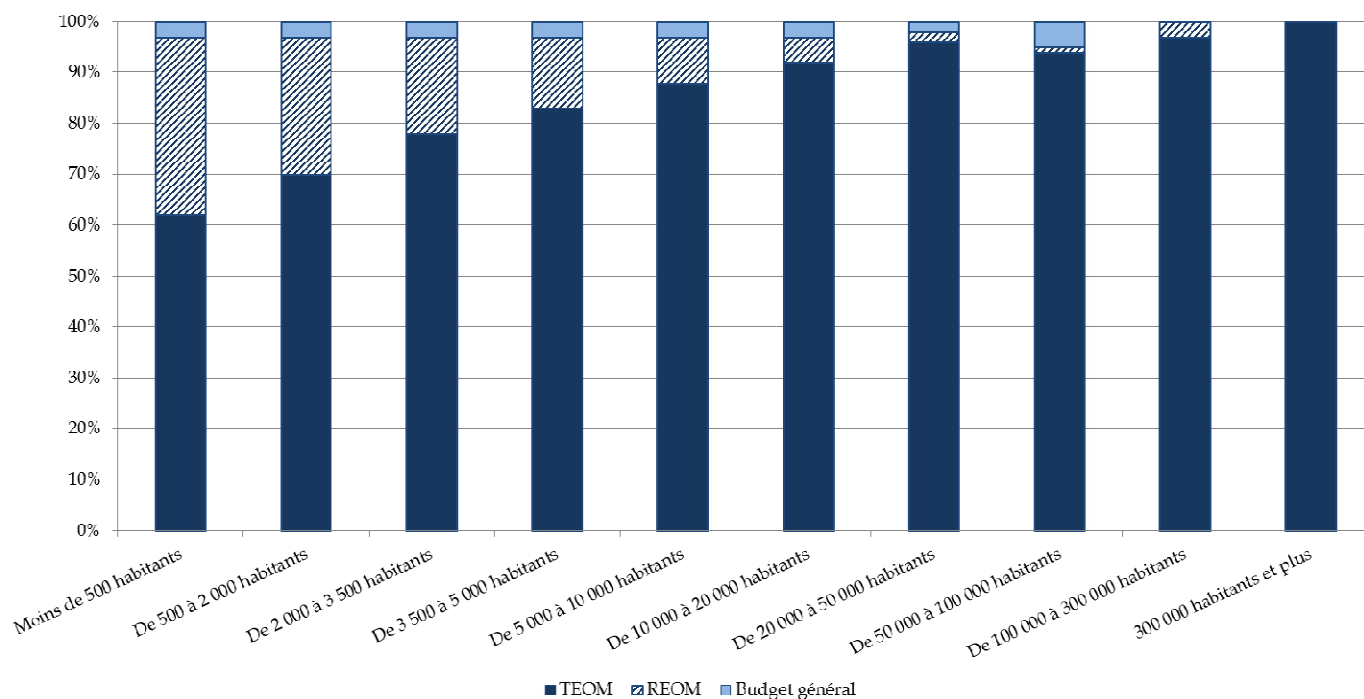
### C. UNE TEOM PRÉPONDÉRANTE, NOTAMMENT EN MILIEU URBAIN

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

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

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

**Mode de financement de la gestion des déchets par strate démographique**



Source : commission des finances du Sénat

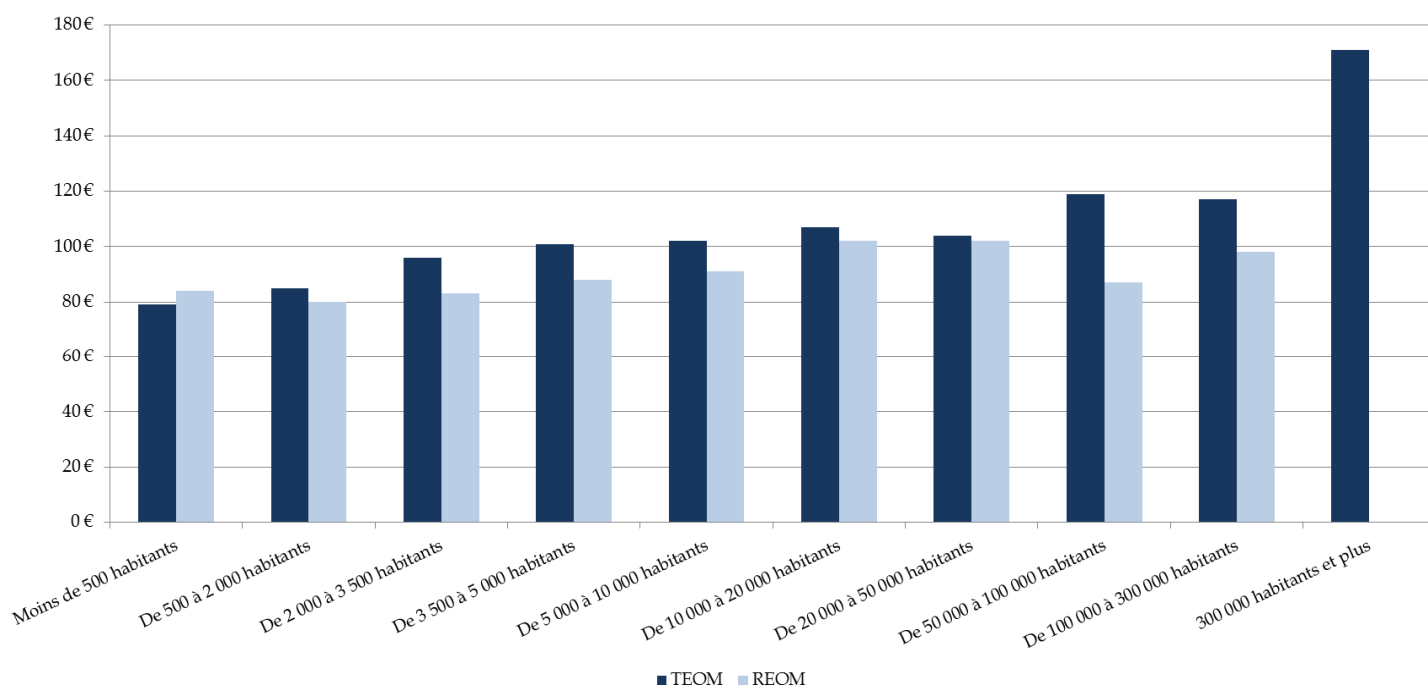
N.B. : le financement par la TEOM n'exclut pas un financement complémentaire par le budget général.

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



### Produit moyen par habitant

(en euros)



Source : commission des finances du Sénat

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

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

## II. L'INTRODUCTION RÉCENTE D'UN CARACTÈRE INCITATIF

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

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

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

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

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

Enfin, la loi de finances pour 2012<sup>2</sup>, a effectivement créé la TEOM incitative, dont la mise en place demeure facultative.

#### A. UNE TARIFICATION INCITATIVE COÛTEUSE À METTRE EN PLACE

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

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

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

Aussi, l'ADEME apporte une aide financière importante aux collectivités territoriales souhaitant mettre en place une tarification incitative. Ainsi, les communes et leurs groupements ont bénéficié de 7,9 millions d'euros en 2009, de 16,6 millions d'euros en 2010, de 19,8 millions d'euros en 2011 et de 11 millions d'euros en 2012<sup>3</sup>.

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

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

---

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

## 2. La crainte d'effets pervers

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

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

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

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

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

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

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

---

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

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

### **3. Des résultats mitigés ?**

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

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

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

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

## C. DES DIFFICULTÉS SUPPLÉMENTAIRES PROPRES À LA TEOM INCITATIVE

### La TEOM incitative

L'article 1522 *bis* du CGI, introduit par la loi de finances pour 2012<sup>1</sup>, prévoit que les communes et leurs groupements peuvent instituer une part incitative de TEOM, « assise sur la quantité et éventuellement la nature des déchets produits, exprimée en, volume, en poids et en nombre d'enlèvements. La part incitative s'ajoute à une part fixe ».

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

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

**quantité de déchets produits l'année précédente x tarif correspondant**

Il convient de noter que :

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

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

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

Initialement, il était prévu qu'à titre transitoire et pendant une durée maximale de cinq ans, la part incitative puisse être calculée proportionnellement au nombre de personnes composant le foyer. Cette disposition, supprimée par la loi de finances pour 2014<sup>2</sup>, ajoutait en fait une sorte de redevance forfaitaire à la TEOM, tout en perdant tout caractère incitatif - en l'absence de lien avec la quantité de déchets produits.

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

Ainsi, un décret<sup>3</sup> pris fin 2012 prévoit que chaque année, la direction générale des finances publiques (DGFIP) adresse à la commune ou à l'EPCI la liste des locaux imposés à la TEOM, ainsi que les informations correspondantes, notamment la valeur locative foncière retenue pour l'établissement de la TEOM.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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





---

## EXAMEN EN COMMISSION

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

---

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

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

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

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

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

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

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

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

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

---

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

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

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

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

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

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

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

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

---

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

---

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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



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

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

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

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

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

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

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

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

Il est indispensable de maîtriser les coûts.

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

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

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

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

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

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

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

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