



NOTE TECHNIQUE

**PASSAGE DE LA TAXE A LA
REDEVANCE :
IMPACT SUR LE STATUT
JURIDIQUE DU SERVICE
PUBLIC D'ELIMINATION DES
DECHETS**

Septembre 2012

Cette note technique a été réalisée à l'initiative du
Cercle National du Recyclage
23, rue Gosselet – 59000 LILLE
Tél. : 03.20.85.85.22
Fax : 03.20.86.10.73
E-mail : cnr@nordnet.fr

Conception, recherche et rédaction :
Estelle GAUMAIN
avec l'appui de Bertrand BOHAIN, Paul DEFFONTAINE,
Delphine GOURLET, Marie RODRIGUEZ et Jean-Louis SCICOLONE.

Le contenu de ce dossier reste de la seule responsabilité du **Cercle National du Recyclage**.
En cas d'erreurs ou d'inexactitudes, plutôt que de nous en tenir excessivement rigueur,
merci de nous aider à les corriger en nous communiquant vos observations et commentaires.

© copyright **Cercle National du Recyclage** 2012 – tous droits réservés



PASSAGE DE LA TAXE A LA REDEVANCE : IMPACT SUR LE STATUT JURIDIQUE DU SERVICE PUBLIC D'ELIMINATION DES DECHETS

1. INTRODUCTION	4
2. DEFINITION DE LA NATURE DU SERVICE PUBLIC D'ELIMINATION DES DECHETS....	5
3. EVOLUTION DE LA NATURE DU CONTRAT	6
4. REGLES COMPTABLES ET FISCALES	7
4.1. <i>MODIFICATIONS POUR L'EXPLOITATION DIRECTE D'UN SPIC</i>	7
4.2. <i>CAS DE LA DELEGATION DE SERVICE PUBLIC</i>	9
4.3. <i>REGLE COMMUNE A LA REGIE ET A LA DELEGATION DE SERVICE PUBLIC</i>	9
5. MODIFICATION DU STATUT DU PERSONNEL, DES RELATIONS AVEC LES USAGERS ET LES TIERS	10
6. ASSUJETTISSEMENT A LA TVA	11
6.1. <i>OPTION D'ASSUJETTISSEMENT A LA TVA</i>	11
6.2. <i>FONDS DE COMPENSATION DE TVA</i>	11
6.3. <i>EXEMPLES SIMPLIFIES DE CALCUL</i>	12
7. CONCLUSION	14
BIBLIOGRAPHIE	16



1. INTRODUCTION

La loi du 3 août 2009 de programmation relative à la mise en œuvre du Grenelle de l'environnement prévoit l'instauration par les collectivités territoriales d'une tarification incitative pour le financement de l'élimination des déchets ménagers et assimilés. Elles doivent pour la mettre en place s'appuyer sur la redevance d'enlèvement des ordures ménagères (REOM) ou la taxe d'enlèvement des ordures ménagères (TEOM) en y intégrant, dans un délai de cinq ans, une part variable incitative devant prendre en compte la nature et le poids et/ou le volume et/ou le nombre d'enlèvements des déchets.

Les collectivités locales peuvent instituer une redevance ou une taxe incitative dès lors qu'elles possèdent au moins la compétence collecte des déchets des ménages.

Cependant la tarification incitative n'existe structurellement à l'heure actuelle que par la redevance (la TEOM incitative étant confrontée à d'importants obstacles pratiques et juridiques pour sa mise en place). Pour le moment, le seul choix pour les collectivités territoriales souhaitant instaurer la tarification incitative est donc de passer de la taxe d'enlèvement des ordures ménagères à la redevance d'enlèvement des ordures ménagères incitative (RI).

Le **Cercle National du Recyclage** a donc souhaité informer les collectivités locales des implications liées au passage de la TEOM à la RI et notamment au changement de statut juridique du service. Le mode de financement du service public d'élimination des ordures ménagères étant différent, ce service n'est plus qualifié de service public administratif (SPA) mais de service public à caractère industriel et commercial (SPIC).

En plus des difficultés pratiques de mise en place, le passage d'un financement par la TEOM à la RI impose également d'importantes conséquences juridiques pour les collectivités territoriales.



2. DEFINITION DE LA NATURE DU SERVICE PUBLIC D'ELIMINATION DES DECHETS

Les services publics de gestion des déchets peuvent être de deux natures :

- service public administratif (SPA) (avec un régime de droit public),
- service public à caractère industriel et commercial (SPIC) (avec un régime majoritairement de droit privé).

De manière générale, un service public est présumé administratif sauf si la réglementation précise la qualification en SPIC, c'est le cas par exemple pour l'assainissement, ou si trois critères jurisprudentiels convergent vers le caractère industriel et commercial.

Critères jurisprudentiels définissant le service public

	SPA	SPIC
Objet du service public	Exécution même du service public, assurer la mission liée à ce service public sans but industriel et commercial	Activité se rapprochant de celle d'une entreprise privée : vente ou production de biens, prestation de services...
Mode de financement	Financement par une voie fiscale (taxe...)	Redevance c'est-à-dire un prix facturé à l'utilisateur
Modalités d'organisation	Modalités du droit public : - statut de la fonction publique territoriale, - comptabilité publique, - ...	Modalités du droit privé : - salariés soumis au code du travail, - comptabilité privée, - équilibre budgétaire...

Si tous ces critères sont similaires à ceux d'une entreprise privée, le service est qualifié de SPIC. La qualification du service en SPA ou en SPIC est donc simple lorsque ces trois critères convergent, mais dans le cas contraire cela est plus complexe.

En général, le critère déterminant est le mode de financement. Si le service public d'élimination des déchets est financé par la redevance, il est qualifié d'industriel et commercial. S'il est financé par une taxe ou le budget général, il est considéré comme administratif. Le caractère décisif du mode de financement a été précisé par l'arrêt du Conseil d'Etat du 10 avril 1992 (cas SARL Hofmiller) : « ***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.*** ».

D'autres textes juridiques ont réaffirmé le lien entre le mode de financement et le statut du service public :

- l'arrêt du 25 mars 1997 de la Cour administrative d'appel de Nantes mentionne « *que 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* » ;
- le Tribunal des conflits le 7 octobre 1996, (n°02 976, Mme X contre Communes de Gennes) précise que « *[...] le législateur a entendu permettre aux collectivités publiques précitées, en substituant une rémunération directe du service par l'utilisateur à la recette de caractère fiscal que constitue la taxe d'enlèvement des ordures ménagères, de gérer ce service comme une activité industrielle et commerciale.* » ;



- le Tribunal des conflits dans l'arrêt du 12 février 2007 rappelle que « *Considérant que le service d'enlèvement des ordures ménagères de la communauté de communes du Pays Thénézéen est financé au moyen d'une redevance calculée en fonction du service rendu, instituée en application de l'article L. 2333-76 du code général des collectivités territoriales ; [...] il doit, dès lors, être regardé comme ayant un caractère industriel ou commercial [...]* ».

Polémique sur la qualification du service public d'élimination des déchets (SPED) en SPIC :

Des discussions existent entre les juristes sur la pertinence de définir la nature de ce service public en fonction du financement.

En effet, la création de la REOM en 1975 est liée à l'assujettissement des services d'enlèvement des ordures ménagères à la TVA, ce droit à « déduction » est l'argument pour expliquer que le service relève d'une gestion de type industriel et commercial.

Mais avec l'article 46 de la loi du 3 août 2009 dite Grenelle 1, la mise en place d'une redevance incitative est liée à une volonté politique de réduction des déchets. Le but poursuivi n'est donc pas celui d'une entreprise privée.

La RI s'inscrit dans la même logique que la TGAP, dont le but est de réduire la part d'ordures ménagères destinée à l'enfouissement ou à l'incinération. L'engagement concernant la RI a été pris avec pour objectif de réduire la production de déchets des usagers.

De plus, l'incitation des usagers à produire moins de déchets rentre dans une démarche environnementale et non commerciale. L'objectif pour une entreprise privée est de pousser les usagers à utiliser le plus possible ses services, et non le contraire.

Pour certains juristes, ses arguments montrent que le mode de financement du service n'inclut pas un mode de fonctionnement similaire à celui d'une entreprise privée, et que l'objectif d'incitation à la réduction des déchets relève plus d'un service public administratif.

Toutefois, à l'heure actuelle, la jurisprudence qualifie un service public d'industriel et commercial s'il est financé par la redevance.

3. EVOLUTION DE LA NATURE DU CONTRAT

La réponse de Monsieur JALON, Directeur général des collectivités locales, datant du 7 octobre 2011, à la question posée par le Cercle National du Recyclage sur le passage d'un financement de la TEOM à la REOM, et plus précisément sur les conséquences du passage de SPA en SPIC, précise concernant la modification de la nature du contrat :

« Les contrats en cours sont exécutés dans les conditions antérieures jusqu'à leur échéance, sauf accord contraire des parties. Par la suite, la collectivité en charge ne devra plus passer de marché public, mais une délégation de service public (DSP), ou assurer le service en régie. ». Le terme « régie » doit se comprendre comme « régie à autonomie financière ».

Alors, selon certains éléments juridiques, il semble possible, une fois la gestion en régie instaurée, de repasser un ou des marché(s) de service (d'exploitation) dans lequel les modalités sont entièrement fixées par la collectivité.

La principale différence entre un contrat de marché public et celui d'une délégation de service public est le mode de rémunération.

Pour un marché public, le paiement est intégral et immédiat, effectué par l'acheteur public. Pour la DSP, la rémunération est liée aux résultats de l'exploitation du service.

L'avantage de la DSP par rapport au marché public pour une collectivité locale est qu'elle ne supporte pas le risque financier. Sauf dans le cas de la régie intéressée, considérée comme une DSP, où la collectivité locale conserve la responsabilité financière de l'exploitation.



4. REGLES COMPTABLES ET FISCALES

4.1. Modifications pour l'exploitation directe d'un SPIC

Dans le cas d'une régie, la collectivité doit individualiser le service dans une entité autonome, qui sera qualifiée de régie à autonomie financière¹ ou de régie à personnalité morale et à autonomie financière².

La modification de nature du service public implique un changement de norme comptable. Pour les communes et regroupements de communes avec un service public administratif, l'instruction comptable à appliquer est la **M14**. Pour les collectivités locales correspondantes à un service public à caractère industriel et commercial, elles relèvent de la norme comptable **M4**.

Ces normes comptables présentent des différences notamment au niveau des amortissements, de l'intégration des opérations relatives aux déchets dans le budget et de l'équilibre du budget.

- Amortissement

Norme comptable M14 (SPA) : Pour les collectivités locales de moins de 3 500 habitants, seul l'amortissement des subventions d'équipements versées est obligatoire.

Pour les collectivités de plus de 3 500 habitants, les amortissements, qui doivent obligatoirement être pris en compte, sont : les biens meubles (table, véhicule, bien transportable...), les biens immeubles (terrain, maison...) et les immobilisations incorporelles (brevet, logiciel...). Ils sont à constater l'année d'exercice suivant l'acquisition du bien. Pour les autres immobilisations, l'amortissement est facultatif.

Norme comptable M4 (SPIC) : Pour toutes les collectivités, l'amortissement est obligatoire pour toutes les immobilisations. L'amortissement doit être constaté l'année d'acquisition du bien.

- Postes relatifs à la gestion des déchets

Norme comptable M14 (SPA) :

D'après l'article L.2312-12 du CGCT :

- Le budget des communes de moins de 10 000 habitants est voté par nature ;
- Le budget des communes de 10 000 habitants et plus est voté soit par nature, soit par fonction. S'il est voté par nature, il comporte une présentation fonctionnelle ; s'il est voté par fonction, il comporte une présentation par nature.

Pour les collectivités de plus de 3 500 habitants, les comptes doivent obligatoirement être présentés par nature et fonction. Les collectivités doivent individualiser les opérations en annexe au budget dans une présentation croisée nature-fonction. Les postes relatifs aux

¹ : Dans les régies à seule autonomie financière, le service public reste intégré à la collectivité, comme dans la régie directe. La régie est un organisme individualisé mais qui ne dispose pas de personnalité morale propre. Néanmoins, ses recettes et ses dépenses sont individualisées dans un budget distinct, annexé à celui de la commune et elle dispose d'un organe de direction : le conseil d'exploitation. La création d'une telle régie entraîne une compétence résiduelle de la part de son conseil d'exploitation. En effet, l'essentiel des pouvoirs est ici conservé par l'assemblée délibérante de la collectivité créatrice. L'ordonnateur de la régie est le maire.

² : C'est un établissement public local disposant d'une entière autonomie par rapport à la commune ou à l'établissement qui a créé la régie. La collectivité souhaite ici individualiser de manière beaucoup plus affirmée le service public. Ainsi, elle dispose d'organes distincts de ceux de la commune : un conseil d'administration, qui dispose de l'essentiel des pouvoirs et un représentant légal et ordonnateur.



déchets figurent dans la sous fonction (812) « Collecte et traitement des ordures ménagères » de la fonction (8) « Aménagement et services urbains, environnement ».
Cette annexe au budget n'est pas obligatoire pour les collectivités locales de moins de 3 500 habitants.

Norme comptable M4 (SPIC) : Pour toutes les collectivités, les opérations relatives à la gestion des déchets doivent figurer dans un budget annexe, y compris les charges indirectes.

- Equilibre du budget

Norme comptable M14 (SPA) : Les collectivités n'ont pas l'obligation d'équilibrer les dépenses et les recettes de la gestion des déchets.

Le taux de couverture du service public d'élimination des déchets par la taxe est différent selon les collectivités :

- soit la TEOM couvre l'intégralité du service,
- soit la taxe collectée ne couvre pas le coût du service, alors les autres ressources fiscales du budget général viennent compléter ce coût,
- soit la taxe excède le coût du service déchets afin d'anticiper des projets nécessitant des investissements importants.

Norme comptable M4 (SPIC) : Le budget annexe relatif au service public d'élimination des déchets est obligatoirement équilibré. Cet équilibre financier est réalisé au moyen de la redevance perçue auprès des usagers, des soutiens versés par les éco-organismes et des recettes de valorisation.

Lors du passage de la taxe à la redevance d'enlèvement des ordures ménagères, une dérogation existe concernant l'obligation d'équilibre budgétaire lors des 4 années suivant l'institution de la redevance (Article L.2224-2 du CGCT).

Exonération de la TEOM ou de la REOM :

Pour la TEOM, les possibilités d'exonération sont précisées par l'article 1521 du code général des impôts, elles concernent :

- les usines,
- les locaux sans caractère industriel ou commercial loués par l'Etat, les départements, les communes et les établissements publics, scientifiques, d'enseignement et d'assistance et affectés à un service public,
- les locaux situés dans la partie de la commune où ne fonctionne pas le service d'enlèvement des ordures, sauf délibération contraire des communes ou des organes délibérants de leurs groupements.

En général, si l'éloignement du point de collecte est supérieur à 200m, la TEOM peut être exonérée.

Concernant la redevance, aucune réglementation définit les conditions de son exonération. Seule la circulaire n°249 du 10 novembre 2000 relative à la gestion de l'élimination des déchets des ménages précise que « *Contrairement à ce qui prévaut pour la taxe, il est possible de demander et d'obtenir une décharge de paiement de la redevance, en faisant valoir qu'il n'y a pas eu recours au service.* ».

Les usagers peuvent ne pas avoir au recours au service :

- soit parce qu'ils ne produisent pas de déchets au niveau du bâtiment concerné, par exemple pour les logements inoccupés mais sur la foi de facture d'eau et d'électricité ;
- soit parce qu'ils assurent eux-mêmes l'évacuation et l'élimination des déchets de manière conforme à la réglementation en matière de santé et de salubrité publique (Art. L.541-2 du code de l'environnement).



La jurisprudence, par le Conseil d'Etat du 5 décembre 1990 n° 59891, précise qu'un habitant qui se borne, pour refuser le paiement de la redevance, à soutenir que son foyer ne concourt d'aucune façon à la production d'ordures ménagères, sans apporter les preuves de cette allégation, se doit de payer la redevance.

L'éloignement d'un usager par rapport à la zone desservie par la collecte n'est pas un motif de dégrèvement.

En vertu du principe de proportionnalité, la redevance ne peut faire l'objet d'exonération ou de réductions qui seraient sans lien avec le service rendu. Une délibération qui exonère certains habitants pour des raisons sociales est ainsi illégale (Conseil d'Etat, 27 février 1998, commune de Sassenay n°160932).

4.2. Cas de la délégation de service public

Dans le cas d'une délégation de service public à une entreprise privée, entreprise du secteur concurrentiel ou société d'économie mixte, les mouvements de fonds entre la collectivité locale et l'entreprise se font par un budget annexe, placé sous le contrôle d'un comptable de l'Etat. Les entreprises pouvant réaliser des bénéfices, l'obligation d'équilibre entre recettes et dépenses ne s'applique pas.

4.3. Règle commune à la régie et à la délégation de service public

En régie ou en DSP, le budget général de la collectivité locale ne doit pas venir abonder le service d'élimination des déchets.

Cependant des exceptions existent (Article L.2224-2 du CGCT), vérifiées par le juge et rarement mises en œuvre :

- 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, en raison de leur importance et eu égard au nombre d'usagers, ne peuvent être financés sans augmentation excessive des tarifs ;
- lorsque, après la période de réglementation des prix, la suppression de toute prise en charge par le budget de la commune aurait pour conséquence une hausse excessive des tarifs.

Ces dérogations revêtent un caractère exceptionnel et ne peuvent être pérennisées.

Ce passage de la TEOM à la RI peut entraîner par exemple :

- une augmentation du montant total perçu auprès du redevable si le montant total de la taxe perçue sur le contribuable ne couvrirait pas la totalité du coût du service ;
- une modification du nombre d'assujettis, les entreprises, qui avant contribuaient à la taxe et n'utilisaient pas le service, ne seront plus assujetties ; à l'inverse, des usagers, qui bénéficiaient auparavant du service mais étaient exonérés, devront payer la redevance.

Lors du remplacement de la taxe par la redevance, un ajustement des contributions est donc généralement nécessaire.



5. MODIFICATION DU STATUT DU PERSONNEL, DES RELATIONS AVEC LES USAGERS ET LES TIERS

Dans le cas d'un service public à caractère industriel et commercial, le droit privé s'applique aux relations avec les usagers, le personnel et les tiers.

Le droit commun du travail s'applique aux agents d'un SPIC. Les salariés sont dans une situation contractuelle et sont soumis aux dispositions du code du travail. Les litiges qui opposent le personnel à son employeur relèvent de la compétence de la juridiction judiciaire (conseils des prud'hommes).

Cependant, il existe des exceptions à cette règle, lorsque le SPIC est géré par une personne publique, le directeur du service et le comptable, si celui-ci dispose de la qualité de comptable public, sont considérés comme des salariés de droit public (C.E., 8 mars 1957, *Jalenques de Labeau*). Pour un SPIC géré par une personne privée, il n'y a pas d'exception pour l'application du code de travail.

Lors du passage d'un SPA en un SPIC, le personnel existant peut conserver son statut de fonctionnaire (sauf si le législateur le précise). Cependant tous les nouveaux employés et les agents non titulaires seront soumis au droit privé. La réponse du Ministère du budget, des comptes publics, de la fonction publique et de la réforme de l'Etat à la question écrite n°11068 publiée au JO Sénat du 11 février 2010 précise bien que le passage d'établissement public administratif en établissement public industriel et commercial « **n'entraîne pas la modification du statut du personnel de l'établissement et n'implique pas nécessairement la perte pour les fonctionnaires et contractuels de droit public, de leur statut d'agents publics.** La jurisprudence a rappelé ce principe à plusieurs reprises s'agissant de fonctionnaires (CE, 28 juillet 1993 n°93197 - CE, 29 janvier 1965 n°56015). [...] En revanche, les nouveaux salariés recrutés directement par l'EPIC³ auront des contrats de droit privé. ».

Différence de statut personnel de droit public / personnel de droit privé

Employé de droit public	Employé de droit privé
Statut général de la fonction publique territoriale	Dispositions du code du travail applicables au personnel de droit privé
Régime indemnitaire	Convention collective nationale des activités du déchet
Règlement intérieur de sécurité	Règlement intérieur de sécurité et des conditions de travail
Charte d'utilisation des ressources téléphoniques, informatiques, internet	Charte d'utilisation des ressources téléphoniques, informatiques, internet
Compte épargne temps	Guide social

Concernant les contentieux avec les usagers et les tiers, le juge administratif compétent pour les SPA sera remplacé par le juge judiciaire compétent pour les SPIC.

³ : Etablissement Public Industriel et Commercial



6. ASSUJETTISSEMENT A LA TVA

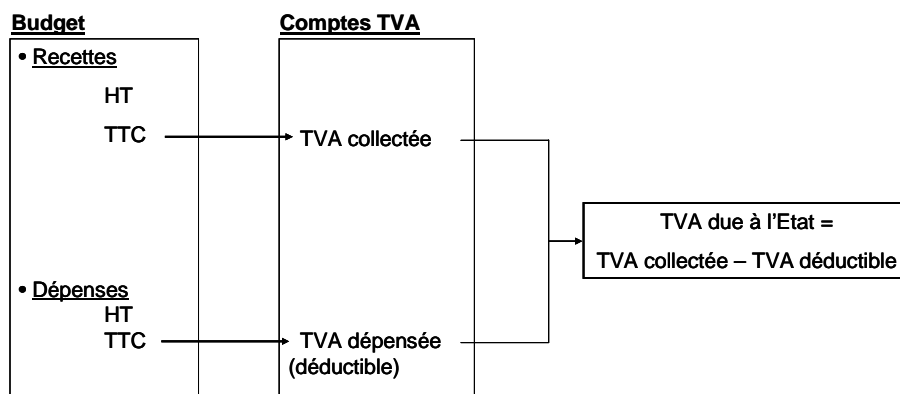
L'assujettissement des collectivités à la TVA est fonction de la nature des activités qu'elles exercent. Dans le cadre de l'activité de service public d'élimination des déchets, les collectivités locales ne sont en principe pas soumises à la TVA. Cependant certaines activités relatives à la gestion des déchets peuvent être soumises à TVA :

- sur option, si le service est financé par la redevance ;
- de plein droit, si les activités sont en concurrence directe avec des entreprises commerciales qui proposent des services similaires. Il s'agit par exemple des prestations effectuées pour des tiers, de la vente de matériaux, de compost, d'énergie ou de biogaz.

6.1. Option d'assujettissement à la TVA

Si le service est financé par la redevance d'enlèvement des ordures ménagères, les collectivités locales ont le choix d'opter pour l'assujettissement à la TVA, d'après l'article 260-A du Code Général des Impôts. Le compte TVA comprend alors la TVA perçue sur la redevance d'enlèvement des ordures ménagères exigée auprès des usagers et la TVA perçue sur la vente de matières issues de la valorisation des déchets. La collectivité locale peut exercer son droit à déduction et récupérer la TVA sur toutes les **dépenses d'investissement et de fonctionnement** (afférentes au service) dans les conditions de droit commun. Cependant si l'option TVA permet de récupérer la TVA sur les investissements, les intérêts d'emprunts sont également assujettis.

Schéma explicatif du droit à déduction



6.2. Fonds de compensation de TVA

Les collectivités locales non assujetties à la TVA peuvent bénéficier du fonds de compensation de TVA (FCTVA). Le FCTVA assure aux collectivités la compensation d'une partie de la TVA **uniquement sur leurs dépenses d'investissement**. Pour avoir droit au FCTVA, les dépenses doivent être des dépenses réelles d'investissement grevées de TVA et ne doivent pas être relatives à un bien cédé à un tiers non bénéficiaire du FCTVA.

Pour être éligibles aux FCTVA, les dépenses doivent être :

- des dépenses patrimoniales, par exemple l'acquisition à titre définitif d'un bien immobilier dans le patrimoine de la collectivité ;
- des dépenses d'équipements, comme les grosses réparations ou le remplacement des équipements (les dépenses d'entretien n'en font pas parties) ;
- des dépenses relatives aux biens meubles pouvant être imputés en section d'investissement conformément à l'arrêté du 26 octobre 2001 relatif à



l'imputation des dépenses du service public local pris en application des articles L. 2122-21, L. 3221-2 et L. 4231-2 du Code Général des collectivités territoriales. Par exemple, les conteneurs collectifs sont considérés comme des dépenses d'investissement quelque soit le montant ;

- des dépenses d'investissement utilisées à la fois pour des activités imposables et non imposables sous certaines conditions. Pour pouvoir bénéficier du FCTVA, les biens ne doivent être utilisés qu'à titre accessoire pour les besoins de l'activité soumis à la TVA. L'attribution du FCTVA ne sera qu'à hauteur de la fraction pour laquelle la TVA n'a pas été déduite fiscalement. Le FCTVA sera accordé sous certaines réserves : la collectivité est propriétaire de l'équipement, possède la compétence traitement des déchets et n'a pas exercé l'option TVA.

Le montant du FCTVA est fixé à 15,482 % du montant TTC de l'investissement.

Le FCTVA est en principe versé en considération des dépenses réelles d'investissement afférentes à la pénultième année (soit un décalage de deux ans). Pour les communautés de communes et les communautés d'agglomération, il est versé en considération des dépenses réelles d'investissement afférentes à l'exercice en cours.

Cas du transfert de compétence (Question écrite, Assemblée nationale, JO du 13 décembre 2005, p. 11529) :

Si aucune collectivité adhérente à un groupement responsable d'une partie du SPED n'est soumise à la TVA, le groupement peut bénéficier d'une exonération de TVA pour les versements reçus des collectivités adhérentes pour les opérations de traitement, d'après une décision ministérielle du 25 octobre 1983. Mais l'activité du groupement reste dans le champ de la TVA.

Lorsqu'une collectivité, qui a mis en place la redevance et opté pour l'assujettissement à la TVA, délègue sa compétence de traitement à un syndicat, ou lorsque celui-ci renonce à l'exonération de TVA, les versements, donc les contributions des collectivités adhérentes, sont soumis à la TVA.

6.3. Exemples simplifiés de calcul

Les exemples suivants servent à illustrer les propos précédents, ils n'ont aucune valeur comptable. Ils ne prennent pas en compte le décalage des années de versement du FCTVA et du droit à déduction de la TVA.

◆ Dépenses d'investissement

Exemple :

La collectivité achète 10 conteneurs d'apport volontaire à 1 000 € HT l'unité, le taux de TVA est de 19,6 %.

Elle ne fait pas d'emprunt, et elle n'amortit pas cet achat.

• TEOM

Le coût de 10 conteneurs est donc de 10 000 € HT, plus la TVA à 19,6%, soit 11 960 € TTC.

Avec le FCTVA à 15,482%, la collectivité locale est subventionnée à hauteur de 1 852 € pour la TVA.

Elle paie donc en réalité : 10 108 € ces conteneurs.



- REOM

Le coût de 10 conteneurs est de 10 000 € HT, plus la TVA à 19,6%, soit 11 960 € TTC.

Avec l'option d'assujettissement à la TVA, la collectivité locale a le droit de déduire du compte « TVA collectée » les 1 960 € de TVA.

Elle paie donc en réalité : 10 000 € ces conteneurs.

- ◆ **Dépenses de fonctionnement**

Exemple :

La collectivité paie dans le cadre d'une délégation de service public pour la collecte sélective 100 000 € HT, le taux de TVA est de 7 %.

- TEOM

Avec la TVA, le montant de la prestation est de : 107 000 € TTC.

La collectivité ne peut bénéficier d'aucun subventionnement ou droit à déduction.

- REOM

Avec la TVA, le montant de la prestation est de : 107 000 € TTC.

Avec l'option d'assujettissement à la TVA, la collectivité locale a le droit de déduire du compte « TVA collectée » les 7 000 € de TVA,

Elle paie donc en réalité : 100 000 €.



7. CONCLUSION

Lors du passage de la TEOM à la RI, les changements imposés par la modification du statut juridique du service sont conséquents.

Le passage d'un contrat de marché public à une délégation de service public (excepté en régie intéressée) présente l'avantage pour la collectivité de ne pas supporter le risque financier puisque la rémunération est liée aux résultats d'exploitation du service confié au délégataire. Mais la collectivité locale ne maîtrisant pas les flux financiers, les comptes du service délégué peuvent être plus difficiles à interpréter d'où la nécessité pour la collectivité d'assurer un contrôle.

Le passage en norme comptable M14 nécessite que la collectivité dispose d'un budget annexé pour la gestion des déchets. Cette conséquence peut permettre aux collectivités de mieux maîtriser leurs dépenses relatives aux déchets et d'apporter plus de transparence auprès des usagers.

De plus, l'obligation d'équilibre du budget semble nécessaire pour assurer le bon fonctionnement du service. Cependant, le passage de la taxe à la redevance nécessite de reconsidérer l'ensemble des équilibres budgétaires. En effet, les flux de déchets vont être détournés, le périmètre des contributeurs va être redistribué, de nouveaux postes vont devoir être pris en charge comme la gestion et le suivi du fichier des usagers ou la gestion des impayés. L'ensemble de ces modifications est difficilement évaluable avant la mise en place de la redevance, et rend très difficile le dimensionnement de la tarification afin d'assurer l'équilibre du budget.

D'autre part, l'incitation est censée permettre la réduction de la production de déchets, mais l'évaluation de la diminution de la part variable est très difficile, l'équilibre budgétaire sur le long terme est délicat à assurer.

Des exemples de collectivités qui sont passées de la TEOM à la REOM montrent que certaines ont rencontré des problèmes de déficit budgétaire chronique. L'équilibre du budget peut donc être très dur à atteindre.

Concernant l'application du droit privé pour les SPIC, il peut être délicat d'avoir deux statuts différents pour les salariés au sein d'un même service, avec un statut de droit commun pour le personnel existant avant le passage à la redevance et un statut de droit privé pour tout nouvel employé.

L'option de l'assujettissement à la TVA pour une collectivité ayant mis en place la redevance lui permet de récupérer la TVA en totalité sur l'investissement et le fonctionnement ; contrairement au FCTVA qui ne permet de récupérer la TVA qu'en partie et sur l'investissement uniquement.

Pour chaque collectivité, un bilan des avantages et des inconvénients doit être fait pour savoir ce qui s'avère être le plus intéressant entre l'option à l'assujettissement à la TVA et le FCTVA.

Le passage de la taxe à la redevance a donc pour conséquence une restructuration générale du service de gestion des déchets en imposant un changement de statut juridique de SPA en SPIC.

La mise en place de la TEOM incitative permettrait au moins d'être sûr de ne pas être confronté à ce changement de statut juridique. Le résultat des collectivités locales, qui mettront en place une TEOM incitative expérimentale, est donc très attendu.



Le **Cercle National du Recyclage** rappelle qu'il est opposé au caractère obligatoire de la tarification incitative car il n'est pas avéré que cela permette de répondre au but visé de réduire la production de déchets. Le financement du service public d'élimination des déchets par la tarification incitative doit être issu d'un choix politique éclairé. Par ailleurs, pour réellement réduire la production de déchets, l'incitation doit se faire en amont lorsque le consommateur peut prendre conscience de l'impact du produit qu'il achète et du déchet résultant de ce produit.

La qualification du service public d'élimination des déchets en SPIC, au vu du seul critère qu'est le financement par la redevance, se justifie-t-il encore aujourd'hui ?

En effet, la décision prise par l'arrêt du Conseil d'Etat du 12 avril 1992 était sur la REOM, qui a été créée en 1975 en lien avec l'assujettissement du service d'enlèvement des ordures ménagères à la TVA. Le choix politique d'instaurer la REOM à cette époque était donc de faire payer en fonction d'un service rendu, le fonctionnement du service se rapprochait alors de celui d'une entreprise privée.

Mais à l'heure actuelle, l'article 46 de la loi du 3 août 2009 dite loi Grenelle 1 a mis en place la redevance incitative dans le but de réduire la production de déchets, ce qui ne rentre pas dans une logique industrielle et commerciale, mais environnementale. La décision de l'arrêt de 1992 semble donc obsolète.

De plus, la RI a été créée afin d'inciter les usagers à produire le moins possible de déchets. Tandis que l'objectif pour une entreprise industrielle et commerciale est de faire augmenter la consommation du service par les usagers, afin de faire du bénéfice. Seul un service public de type administratif semble pouvoir répondre à une diminution de l'utilisation du service. La mise en place de la redevance incitative résulte d'une décision politique et ne suit pas la logique d'une entreprise industrielle et commerciale.

Le service de gestion des déchets est différent de celui de l'assainissement, où l'utilisateur paie la part relative à l'assainissement en fonction de sa consommation d'eau. Si les impayés perdurent, l'eau peut être coupée. Pour la gestion des déchets, il n'est pas possible de déconnecter l'utilisateur du service, car si ses déchets ne sont pas collectés, il les déposera dans la nature ou sur la voie publique et donc leur ramassage sera quand même financé par la collectivité qui doit assurer la salubrité publique. Cette possibilité de couper le service rendu à l'utilisateur pour les SPIC, comme l'assainissement, ne peut pas s'appliquer au service de gestion des déchets.

Au vu de ces éléments, pour les collectivités locales qui font le choix de passer à la redevance incitative, le **Cercle National du Recyclage** souhaiterait que l'ensemble des difficultés liées au passage de la taxe à la redevance soit levé et que le service public d'élimination des déchets soit qualifié de service public administratif quel que soit le mode de financement. Cependant, l'établissement d'un état annexé au budget est une condition obligatoire pour améliorer la connaissance et la gestion du service de la collectivité locale.

Le **Cercle National du Recyclage** a adressé une saisine à la direction générale des finances publiques (DGFIP) afin de connaître le taux de TVA à appliquer à la tarification facturée aux usagers, pour une collectivité locale ayant mis en place la redevance. Aujourd'hui, le **Cercle National du Recyclage** est en attente de cette réponse. Cette question est importante car s'il s'avère que la facturation est soumise à un taux de TVA normal, en passant de la taxe à la redevance, les usagers subiront une augmentation de 19,6% du tarif pour le même service. Dès que le **Cercle National du Recyclage** aura un retour de la DGFIP, ses adhérents seront informés de son contenu et des répercussions induites.



BIBLIOGRAPHIE

- **Causes et effets du passage de la TEOM à la REOM.** Rapport final. Ministère de l'Ecologie et du Développement Durable, Direction des études économiques et de l'évaluation environnementale. Août 2005.
- **Financement du service public d'élimination des déchets en Ile-de-France : données 2009.** ORDIF. Janvier 2011.
- **Guide juridique et fiscal du service public de gestion des déchets.** ADEME et AMORCE. Avril 2010.
- **La mise en œuvre d'une redevance d'enlèvement des ordures ménagères dite « incitative » dans la loi du 3 août 2009 dite « loi Grenelle 1 ».** Nadia DONATI et Blaise EGLIE-RICHTERS. La semaine juridique – Edition administrations et collectivités territoriales n°48. 23 novembre 2009.
- **Réponse de Monsieur JALON, Directeur général des collectivités locales, à la question sur le passage d'un financement de la TEOM à la REOM, et plus précisément du passage de SPA en SPIC** posée par le Cercle National du Recyclage. 7 octobre 2011.
- **SPA-SPIC quel statut du personnel ?** Présentation de Monsieur MERCHIER, Directeur du SMIRTOM du Saint-Amandois, du 8 décembre 2010 lors de la journée « Financement, fiscalité et tarification incitative » d'AMORCE.
- **TVA sur l'élimination des déchets ménagers. Question écrite assemblée nationale, JO du 13 décembre 2005, p. 11529.** Le bulletin de la FNCCR N°223. Fédération Nationale des Collectivité Concédantes et Régies (FNCCR).

Références réglementaires :

- Arrêt du Conseil d'Etat du 10 avril 1992 (cas SARL Hofmiller)
- Arrêt du 25 mars 1997 de la Cour administrative d'appel de Nantes
- Article 260-A du Code Général des Impôts
- Articles L. 2122-21, L. 3221-2 et L. 4231-2 du Code Général des Collectivités Territoriales
- Article L.2224-2 du Code Général des Collectivités Territoriales
- C.E., 8 mars 1957, Jalenques de Labeau
- CE, 29 janvier 1965, n°56015
- CE, 5 décembre 1990, n°59891
- CE, 28 juillet 1993, n°93197
- Conseil d'Etat, 27 février 1998, n°160932, Commune de Sassenay



- Circulaire n°249 du 10 novembre 2000 relative à la gestion de l'élimination des déchets des ménages
- Loi n° 2009-967 du 3 août 2009 de programmation relative à la mise en œuvre du Grenelle de l'environnement (1)
- Question écrite, Assemblée nationale, JO du 13 décembre 2005, p. 11529
- Tribunal des conflits le 7 octobre 1996, n°2976, Mme X contre Communes de Gennes
- Tribunal des conflits, arrêt du 12 février 2007
- Réponse du Ministère du budget, des comptes publics, de la fonction publique et de la réforme de l'Etat, question écrite n°11068, JO Sénat du 11 février 2010
- Réponse à la question écrite publiée au JO du 25 mai 2004, p.3834

Remerciements pour leur contribution :

- AMF, Madame OBERLÉ, Responsable du département prévention des pollutions
- CALITOM, Monsieur REVEREAULT, Président de CALITOM, et Monsieur JACQUINOT, DGA Administration et finances
- Communauté du Pays Voironnais, Monsieur GRAINDORGE, Directeur Général des services techniques
- Direction Générale des Collectivités Locales, Monsieur JALON, Directeur général des collectivités locales, et Madame GRUÉ, Bureau des services publics locaux
- FNADE, Monsieur BURGESS, Chargé de missions techniques
- ORDIF, Monsieur SAUQUES, Chef de projet - Déchets ménagers et assimilés (DMA) et observation économique
- SMICTOM Alsace Centrale, Monsieur PATRIS, Directeur général des services
- SMIRTOM du Saint-Amandois, Monsieur MERCHIER, Directeur général
- SICTOM Loir et Sarthe, Monsieur BOUDAUD, Directeur général des services
- SYMIDEME, Monsieur DECOTTIGNIES, Directeur de Cabinet

