



Liberté • Égalité • Fraternité
RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

RAPPORT AU PARLEMENT

***Opportunité d'asseoir la taxe
d'enlèvement des ordures
ménagères sur la taxe
d'habitation.***

Sommaire

	pages
Introduction	5 - 9
1^{ère} partie – la taxe d’enlèvement des ordures ménagères et le financement du service public d’élimination des déchets	10 - 14
I – la taxe d’enlèvement des ordures ménagères est la principale source de financement du service public d’élimination des déchets	10 - 14
II – La responsabilité élargie des producteurs : un instrument de financement amené à prendre une part grandissante dans le financement du service public d’élimination des déchets	13 - 14
II.1. La notion de responsabilité élargie des producteurs	13 - 14
II.2. Les filières de responsabilité élargie des producteurs	14 - 15
2^{ème} partie – les principales modalités de fonctionnement de la taxe d’enlèvement des ordures ménagères	16 - 20
I – les propriétés soumises à la taxe d’enlèvement des ordures ménagères	16
II – Les exonérations de la taxe d’enlèvement des ordures ménagères	17
III – Les personnes imposables	17
IV – Etablissement de la taxe d’enlèvement des ordures ménagères	17 - 18
IV.1. la taxe de la TEOM	17 - 18
IV.2. le taux de la TEOM	18
V – Les principales limites de la TEOM	18 - 20
V.1. un instrument de financement qui désresponsabilise	18 - 19
V.2. un instrument dont l’équité ne résiste pas à une analyse approfondie	19 - 20
III^{ème} partie – Une TEOM assise sur la taxe d’habitation : enjeux et perspectives	21 - 25
I. La taxe d’habitation présente des caractéristiques qui la font paraître, du moins dans un premier temps, comme une assiette plus pertinente pour la TEOM	21 - 22
I.1. Car elle permet une facturation directe du service public d’élimination des déchets aux occupants des logements c’est-à-dire aux producteurs de déchets	21
I.2. Elle permet également de tenir compte de la taille de la famille	21 - 22
II. Elle ne serait pourtant ni plus incitative que la TEOM assise sur la taxe foncière sur les propriétés bâties, ni plus équitable	22 - 25
II.1. La base de la taxe d’habitation reste relativement voisine de la base de la taxe foncière sur les propriétés bâties ce qui réduit considérablement son caractère incitatif	22
II.2. Une TEOM assise sur la taxe d’habitation est une TEOM excluant de son champ une partie importante des acteurs producteurs de déchets pris en charge par le service d’élimination des déchets. Elle serait donc inéquitable	22-25
A. Le nombre d’assujettis à la taxe d’habitation est inférieur à celui de la taxe foncière sur les propriétés bâties.	22 -24
A.1. une TEOM assise sur la taxe d’habitation exclurait de son champ les locaux assujettis à la taxe professionnelle ce qui ne pourrait éventuellement se justifier que si la redevance spéciale était généralisée.	23 - 24
A.2. une TEOM assise sur la taxe d’habitation exclurait également de son champ plusieurs millions de ménages aux conditions sociales modestes.	24
B. Une taxe d’enlèvement des ordures ménagères assise sur la taxe d’habitation ne suffit pas à rendre le système de financement du service public d’élimination des déchets plus transparent ni plus incitatif	24 - 25
IV^{ème} partie – actions déjà en cours et perspectives	26 - 28
I. Retour sur les travaux du Comité Opérationnel 22 du Grenelle de l’environnement et de la mission d’inspection	26
II. La loi Grenelle 1	26 - 27
III. La politique de soutien à la mise en place de la redevance incitative	27 - 28
III.1. Les modalités de soutien	27
III.2. Bilan 2009 de la politique de soutien à la mise en place de la redevance incitative	28
Conclusion	29
Annexes	30 - 46
Annexe 1 : les principaux articles de loi	30 - 43
Annexe 2 – Soutiens financiers de l’ADEME à la redevance incitative	44 - 46

INTRODUCTION

La loi de programmation relative à la mise en œuvre du Grenelle de l'environnement précise dans son article 46 que le gouvernement présentera au Parlement une étude sur les conséquences d'une taxe d'enlèvement des ordures ménagères assise sur la taxe d'habitation.

Cette réflexion s'inscrit dans le cadre plus général de l'obligation de la mise en place de la tarification incitative, obligation dont les contours sont précisés dans le même article 46 : l'État mettra en œuvre un « cadre législatif permettant l'instauration par les collectivités territoriales compétentes d'une tarification incitative pour le financement de l'élimination des déchets des ménages et assimilés. La redevance d'enlèvement des ordures ménagères et la taxe d'enlèvement des ordures ménagères devront intégrer, 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. Le recouvrement et le quittance de la part variable de la taxe d'enlèvement des ordures ménagères s'effectueront dans **les conditions actuelles fixées par l'article 1641 du code général des impôts** ». (cf. annexe 1)

En France, les communes, qui ont la responsabilité de l'organisation du service public d'élimination des déchets ont également le choix du mode de financement permettant de couvrir le coût du service. Les communes ont le choix entre trois modes de financement ¹:

- elles peuvent financer ce service par le budget général
- elles peuvent créer un impôt spécifique, la taxe d'enlèvement des ordures ménagères (TEOM). C'est une taxe additionnelle à la taxe foncière sur les propriétés bâties. Les communes gardent la possibilité de compléter la recette de la TEOM par des recettes fiscales en provenance du budget général de la commune. La TEOM est l'outil privilégié de financement du service public d'élimination des déchets. En effet, la facturation et le recouvrement sont assurés par les services de l'Etat (Trésor Public). Ceci présente deux avantages :
 1. **une grande simplicité de mise en œuvre pour les collectivités locales** : celles-ci fixent le montant du produit annuel de la taxe, à charge pour l'État de répartir le montant entre les contribuables (en y ajoutant les frais de perception et de non valeur (8%)), en fonction de la valeur locative des propriétés bâties.
 2. **la garantie des recettes** : le recouvrement par l'Etat, avec les impôts locaux, permet d'assurer à la collectivité locale le versement de l'intégralité de la recette inscrite à son budget quel que soit le niveau de recouvrement
- elles peuvent instituer une redevance pour service rendu : c'est la redevance d'enlèvement des ordures ménagères (REOM). La spécificité de la REOM par rapport à la TEOM est qu'elle doit refléter le **service effectivement rendu au ménage**. Cela a des conséquences sur le choix de l'assiette et sur la transparence des coûts puisque **la recette de la REOM doit couvrir la totalité**

¹ En complément de la TEOM, du budget général ou de la REOM les communes bénéficient de ressources en provenance d'autres acteurs : les soutiens financiers des sociétés agréées, les recettes commerciales ou industrielles correspondant à la vente de chaleur, d'électricité ou de matières recyclables, les subventions aux investissements, la redevance spéciale collectée auprès des producteurs de déchets autre que les ménages et dont les déchets sont collectés par le service public d'élimination des déchets (entreprises, artisans, restaurants, commerçants, ...).

du coût du service. Son usage interdit la possibilité de compléter le financement avec le budget général de la commune. Selon l'assiette de la REOM choisie par les communes, la REOM peut être plus ou moins incitative.

Le tableau ci-dessous synthétise ces trois modes de financement et leurs principales caractéristiques (assiette, part des dépenses de gestion courante des déchets couverte).

Modes de financement	assiette fiscale	Part des dépenses de gestion courante des déchets couverte ²
Taxe d'enlèvement des ordures ménagères	même assiette que la taxe foncière sur les propriétés bâties à savoir le revenu cadastral qui est la moitié de la valeur locative cadastrale.	78%
Redevance d'enlèvement des ordures ménagères (dont RI)	très variable (nombre de personnes par logement, fréquence de la collecte, nombre de pièces par logement, valeur locative du logement, volume de déchets produits, fréquence de sortie du bac, ...)	7 %
Budget général ³	assiette des 4 impôts locaux directs (taxe d'habitation, taxe professionnelle, taxe foncière sur les propriétés non bâties, taxe foncière sur les propriétés bâties)	5%

Assis sur la valeur locative cadastrale, le montant de la taxe d'enlèvement des ordures ménagères est totalement déconnecté de la production de déchets. Cet instrument fiscal n'est ainsi pas en mesure de transmettre au producteur de déchet d'information sur le coût de son émission de déchets comme le préconise l'article 46 de la loi de mise en œuvre du Grenelle de l'environnement. Ceci est d'autant plus vrai que le produit de la taxe d'enlèvement des ordures ménagères n'équilibre pas nécessairement la totalité des coûts. En effet, les collectivités locales qui ont institué la taxe d'enlèvement des ordures ménagères peuvent compléter le financement du service public d'élimination des déchets par le budget général.

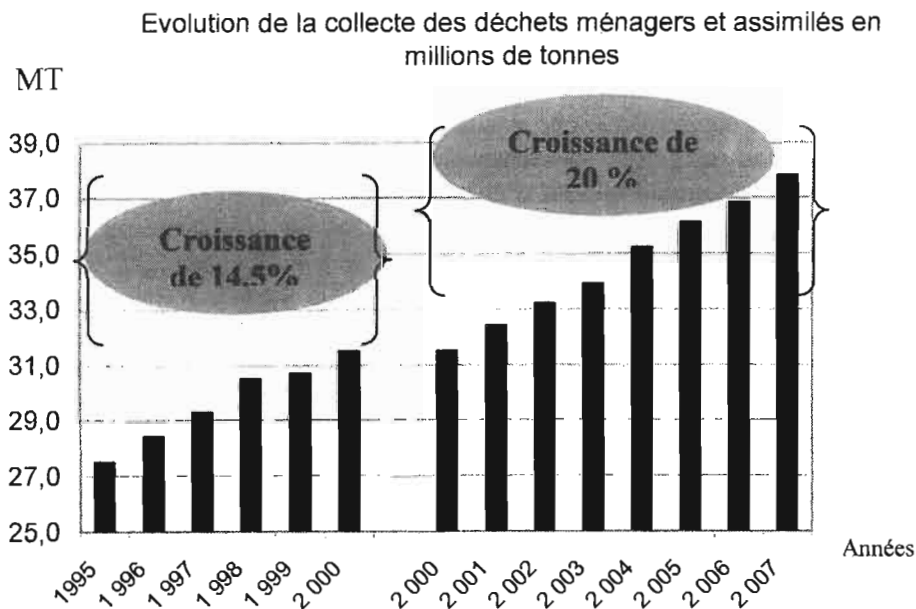
L'usager individuel ne dispose ainsi pas d'une vision exhaustive du coût de sa production de déchet. Dans ces conditions, il n'existe que peu d'incitation économique à modifier son comportement individuel. Les efforts qu'il fera, par exemple, en respectant les consignes de tri, reposeront sur le seul esprit civique et seront les résultats d'une demande du service public, elle-même coûteuse en informations et sollicitations répétées (campagnes de communication, ambassadeurs du tri, ...).

Les dépenses de gestion des déchets municipaux n'ont cessé de croître au cours des dernières années (cf. 1^{ère} partie). Cette croissance est certes liée à l'amélioration de la performance environnementale des installations de traitement des déchets mais aussi à l'augmentation des volumes de déchets traités. La production de déchets ménagers et assimilés a ainsi augmenté de 15 % entre 1995 et 2000 et de 20% entre 2000 et 2007 (cf. graphique 1).

² il existe d'autres sources de financement : la redevance spéciale, les subventions des éco-organismes agréés, les recettes industrielles et commerciales.

³ correspond à deux situations : la commune n'a pas mis en place de financement spécifique au service d'élimination des déchets, la commune a institué la taxe d'enlèvement des ordures ménagères mais le produit de cette dernière ne suffit pas à financer le service.

Graphique 1 – Evolution de la production nationale des déchets ménagers et assimilés (en millions de tonnes)

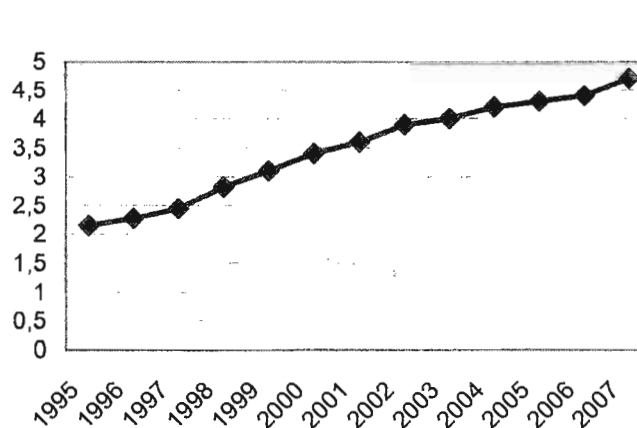


Parallèlement, le recyclage des déchets ménagers et assimilés a considérablement augmenté. Entre 1995 et 2007, les quantités de déchets d'emballages et de journaux magazines collectés en vue du recyclage ont plus que doublé passant de 2.15 à 4.7 millions de tonnes.

Cette augmentation est essentiellement liée au développement puis à la généralisation de la collecte sélective qui se sont accompagnés d'une progression importante des quantités de déchets ménagers et assimilés recyclés (cf. graphique 2).

Graphique 2 - Evolution de la collecte sélective des recyclables secs (source : SOeS)

recyclables secs collectés en millions de tonnes



L'augmentation des performances du recyclage passe dorénavant par une mobilisation accrue de tous les producteurs de déchets et assimilés.

L'atteinte des objectifs de prévention et de recyclage des déchets inscrits dans la loi de mise en œuvre du Grenelle de l'environnement⁴ confirme l'intérêt d'un mode de financement du service public d'élimination des déchets plus incitatif capable, à travers les signaux économiques qu'il transmet aux ménages, de modifier le comportement des acteurs économiques impliqués dans la gestion des déchets.

Les retours d'expérience des collectivités locales ayant institué une redevance incitative⁵ montrent clairement l'impact considérable d'un système de financement incitatif sur les quantités de déchets recyclées et le rôle moteur que pourrait jouer la généralisation de la redevance incitative. Néanmoins, une telle généralisation rencontre à l'heure actuelle des difficultés car, en transformant le service public d'élimination des déchets en service public à caractère industriel et commercial équilibrant ses dépenses et ses recettes, elle remet en question les avantages liés à la gestion d'un système de financement fiscal (garantie des recettes notamment) à ressources multiples. Elle semble également remettre en question la possibilité pour les collectivités locales de lever une taxe d'enlèvement des ordures ménagères supérieure aux dépenses du service public d'élimination des déchets permettant d'abonder le budget local pour financer des actions parfois très éloignées des activités « déchets ».

L'introduction d'une part variable incitative dans la redevance d'enlèvement des ordures ménagères telle que le préconise l'article 46 de la loi de mise en œuvre du Grenelle de l'environnement ne semble pas soulever de difficultés techniques majeures.

En effet, ces collectivités disposent déjà :

- d'une connaissance de leurs coûts de gestion des déchets et donc de la part « variable » de ce coût qui pourra être couvert par la tarification incitative
- d'un fichier « d'usagers » opérationnel⁶⁷

Il n'en est pas de même lorsque le financement du service public d'élimination des déchets est assuré par le budget général et la taxe d'enlèvement sur les ordures ménagères, soit pour la très grande majorité des communes (plus de 24 000 communes en 2007).

L'introduction d'une part de tarification incitative dans l'actuelle taxe d'enlèvement sur les ordures ménagères se heurte à de nombreuses difficultés :

- ⇒ méconnaissance de la structure des coûts du service public d'élimination des déchets
- ⇒ financement plus ou moins important du service public d'élimination des déchets par le budget général ou, inversement, financement d'autres services publics locaux par la taxe d'enlèvement des ordures ménagères
- ⇒ absence de fichiers d'usagers, le redevable étant le propriétaire du logement qui n'est pas toujours l'occupant du logement,

⁴ Réduction de 7 % de la production d'ordures ménagères et assimilées dans les 5 ans
Orientation de 35 % des déchets ménagers et assimilés vers le recyclage d'ici 2012, de 45 % d'ici 2015
Taux de recyclage de 75 % des emballages ménagers

⁵ Cf. document de travail « causes et effets du passage à la redevance incitative d'enlèvement des ordures ménagères – Série Etudes 05-E09

⁶ Le principe de base est de mettre en relation un bac avec un usager à travers une puce électronique. Selon le type d'habitat, cette mise en relation est plus ou moins facile et nécessite des dispositifs plus ou moins élaborés. Dans le cas d'une facturation basée sur la fréquence de présentation des bacs, la puce est enregistrée à chaque présentation de bac. La facturation au volume peut se faire au sac prépayé (cas le plus simple) ou en fonction d'une dotation initiale d'un certain volume du bac mis à disposition des usagers. Enfin, la facturation en fonction du poids demande la mise en place d'un système de pesée embarquée.

⁷ Dans l'habitat collectif il existe deux types de dispositif : soit la facturation se fait à partir d'un bac « collectif » à charge de trouver ensuite une clé de répartition adéquate. Ceci peut poser des problèmes d'acceptabilité sociale et le caractère incitatif reste limité. Soit la facturation se fait à partir d'une « production individuelle » (sacs prépayés, contrôle d'accès par badge, dotation de poubelles « individuelles » (1 poubelle par ménage)).

- ⇒ exonération de nombreuses structures qui, non soumises à la taxe foncière sur les propriétés bâties sont exonérées de la taxe d'enlèvement des ordures ménagères.
- ⇒ assiette totalement déconnectée de la production des déchets en général et de la production des ordures ménagères résiduelles en particulier,

Une des questions qui se pose alors est de déterminer dans quelle mesure un autre système de financement pourrait, tout en préservant les avantages attachés aux instruments de type fiscal, être plus incitatif et permettre d'atteindre les objectifs de l'article 46 de la loi relative à la mise en œuvre du Grenelle de l'environnement.

Une taxe d'enlèvement des ordures ménagères assises sur la taxe d'habitation répondrait-elle à ce double objectif ?

Pour répondre à cette question, le présent rapport est divisé en trois parties :

- la première partie de ce rapport rappelle succinctement quelques chiffres illustrant l'importance de la taxe d'enlèvement des ordures ménagères dans le financement du service public d'élimination des déchets,
- la seconde partie du rapport précise les principales modalités de fonctionnement de la TEOM actuelle et ses conséquences ;
- la troisième partie précise les principaux impacts qu'aurait une taxe d'enlèvement des ordures ménagères assise sur la taxe d'habitation et met en évidence les limites d'un tel changement d'assiette dans le contexte de l'article 46 de la loi de programmation relative à la mise en œuvre du Grenelle de l'environnement.
- la quatrième partie fait le point sur les travaux interministériels actuellement engagés pour mettre en œuvre les dispositions de l'article 46 de la loi de programmation relative à la mise en œuvre du Grenelle de l'environnement en lien avec la tarification incitative. Elle présente également le dispositif mis en place par les Pouvoirs Publics pour soutenir les collectivités locales désireuses de mettre en place une redevance incitative.

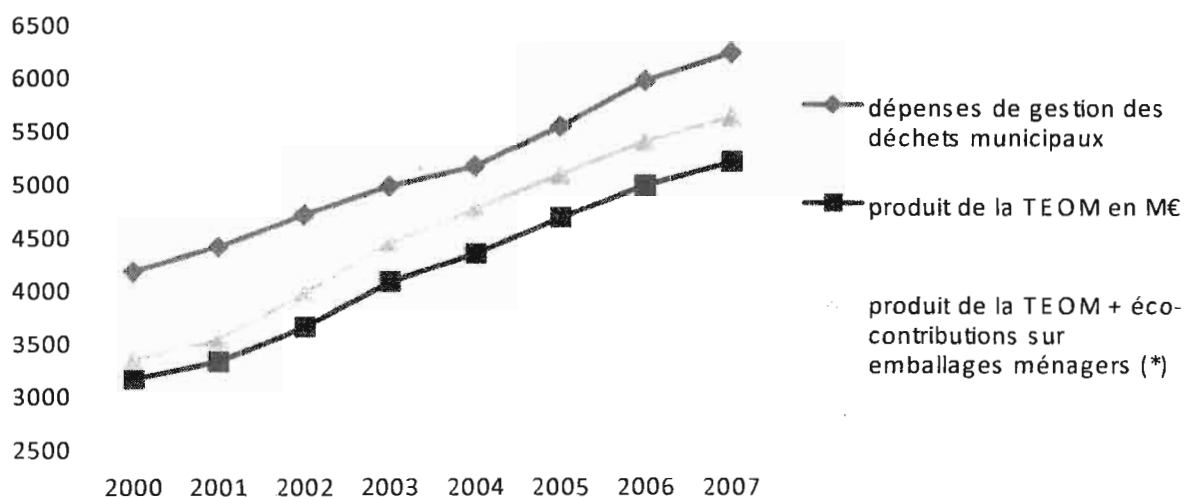
1^{ère} partie

La taxe d'enlèvement des ordures ménagères et le financement du service public d'élimination des déchets.

I - La taxe d'enlèvement des ordures ménagères est la principale source de financement du service public d'élimination des déchets.

Entre 2000 et 2007, les dépenses de gestion des déchets municipaux sont passées de 4,2 milliards d'euros à plus de 6,2 milliards d'euros soit une augmentation de près de 50% (cf. graphique 3)⁸.

Graphique 3 – Evolution des dépenses de gestion courante des déchets municipaux entre 2000 et 2007, du produit de la TEOM et des soutiens versés par les éco-organismes sur les emballages ménagers en M€



(*) Les dépenses de gestion courante des déchets municipaux intègrent la totalité des éco-contributions versées par les producteurs/metteurs sur le marché des emballages ménagers aux éco-organismes (Eco-emballages et Adelphe). (cf. II)

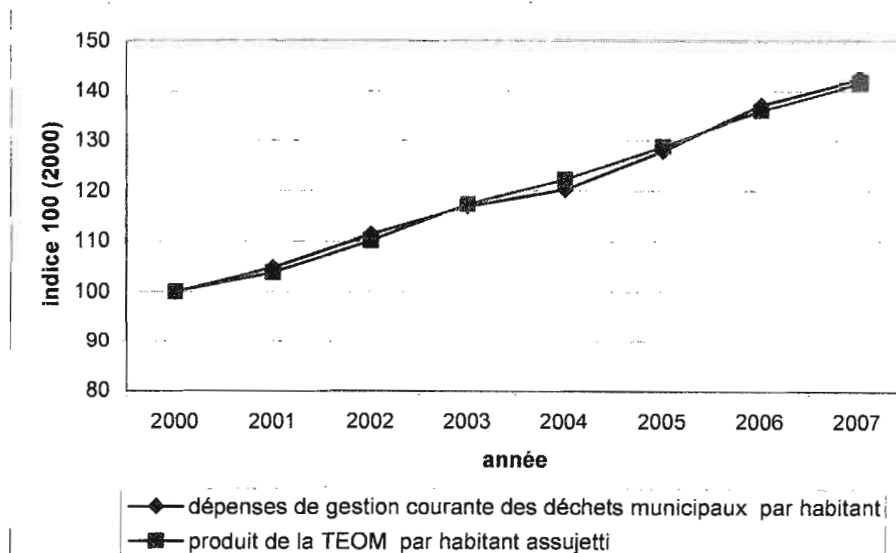
⁸ Source : SOeS / DGCL

Les dépenses de gestion des déchets par habitant et le produit de la TEOM par habitant assujetti ont progressé sensiblement dans les mêmes proportions (de plus de 40 %) entre 2000 et 2007 (cf. graphique 4).

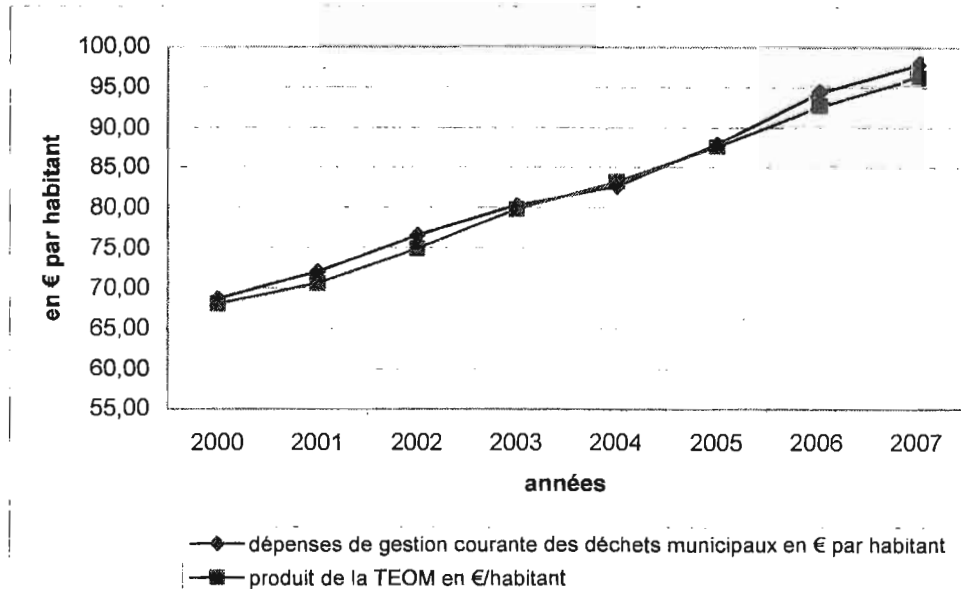
Sur la même période, le produit global de la TEOM est passé de 3.2 milliards à 5.2 milliards d'euros (y compris les frais de d'assiette, de recouvrement, de dégrèvement et de non valeur)⁹ soit une progression de 63 %(graphique 3).

Graphique 4 – évolution comparée des dépenses de gestion courante des déchets municipaux par habitant et du produit de la TEOM en € par habitant assujetti

(indice 100 en 2000)



(en valeur absolue)

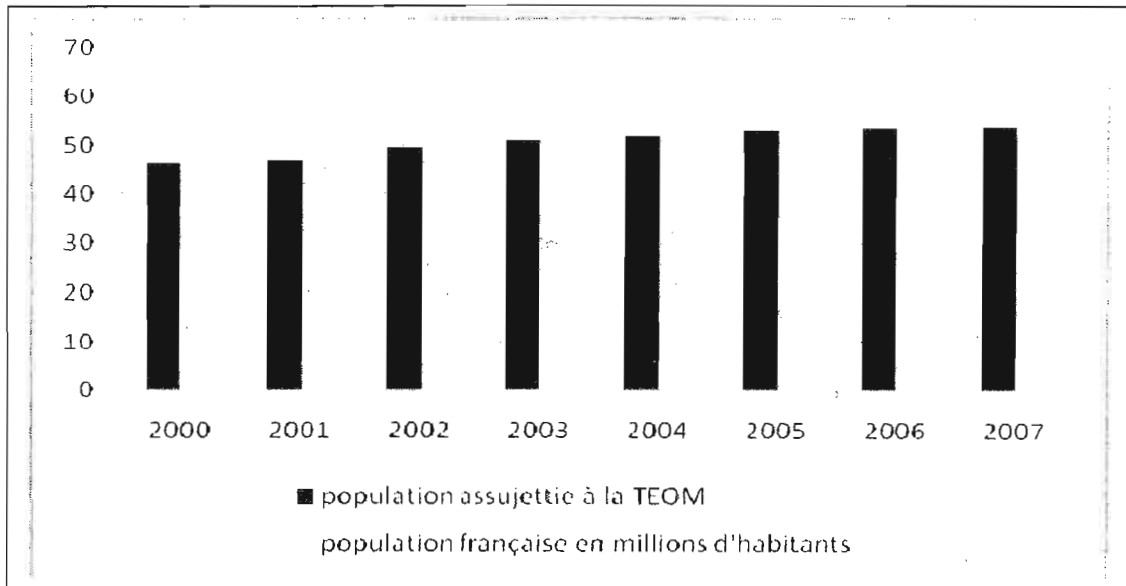


Source : Graphiques construits à partir des données de la DGCL

⁹ Des frais d'assiette et de recouvrement sont prélevés par l'Etat sur taxes foncières et la taxe d'habitation à hauteur de 4,4 %. Des frais de dégrèvement et de non valeur sont prélevés sur les taxes foncières à hauteur de 3,6 %.

La croissance plus élevée du produit de la taxe d'enlèvement des ordures ménagères s'explique essentiellement par la progression du nombre d'assujettis à la TEOM. En 2000, 46,3 millions d'habitants étaient assujettis à la TEOM. En 2007, ce chiffre s'élève à 54 millions d'habitants. En 2007, 85 % de la population française paie la taxe d'enlèvement sur les ordures ménagères¹⁰ (cf. graphique 5)

Graphique 5– évolution de la part de la population soumise à la taxe d'enlèvement des ordures ménagères

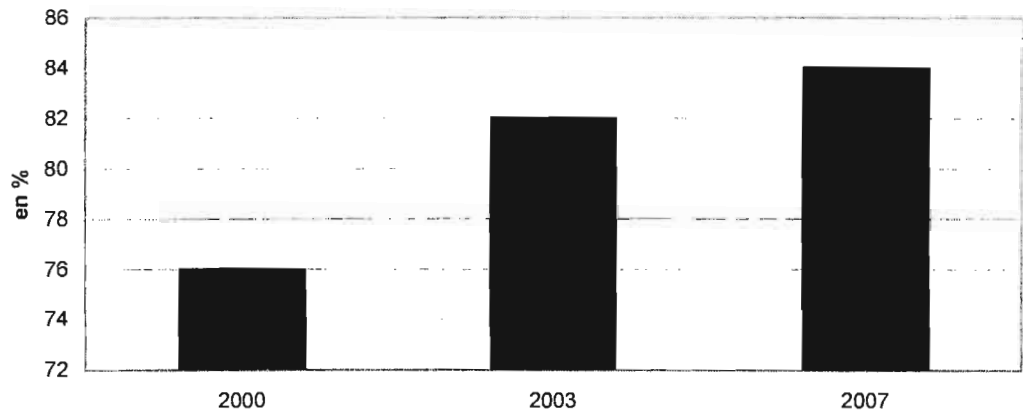


La croissance plus élevée de la taxe d'enlèvement des ordures ménagères comparée à celle des dépenses de gestion courante des déchets municipaux explique que la TEOM couvre une part de plus en plus importante du financement du service public d'élimination des déchets. En 2007, la taxe d'enlèvement sur les ordures ménagères couvre 84 % des dépenses de gestion courante des déchets municipaux. Ce taux n'était que de 76 % en 2000. (cf. graphique 6)

¹⁰ La redevance des ordures ménagères concerne à peine 10 % des Français. 5% de la population française n'est concerné par aucun de ces deux instruments (financement du service public d'élimination des déchets par le budget général).

Graphique 6 – couverture des dépenses de gestion courante des déchets municipaux par la taxe d'enlèvement des ordures ménagères

taux de couverture des dépenses de gestion des déchets municipaux par la TEOM



La taxe d'enlèvement des ordures ménagères est ainsi l'instrument privilégié de financement du service public d'élimination des déchets. La TEOM, outil de financement facultatif, a ainsi continuellement gagnée du terrain auprès des collectivités locales alors même 60 % des établissements publics de coopération intercommunale qui lèvent la TEOM n'ont pas instauré la redevance spéciale, pourtant obligatoire.

La redevance spéciale, codifiée à l'article L 2333-78 du Code Général des Collectivités Territoriales, est due par les entreprises et les administrations qui produisent des déchets de « même nature » que les déchets des ménages pris en charge par le service public d'élimination des déchets. La redevance spéciale correspond ainsi à une rémunération du service public rendu par la collectivités pour l'élimination (collecte et traitement) des déchets non ménagers. Elle est destinée à couvrir les charges supportées par la collectivité pour l'élimination de ces déchets. En se privant d'une telle recette, les collectivités locales font porter sur les contribuables locaux, dont les ménages constituent la catégorie principale, la charge de l'élimination des déchets liés aux activités économiques. Ceci est particulièrement vrai pour les administrations publiques exonérées de la taxe d'enlèvement des ordures ménagères.

Le système de financement de gestion des déchets reste ainsi basé sur sa logique fiscale historique et ce, malgré l'introduction, au cours des deux dernières décennies du principe pollueur payeur concrétisé par la responsabilité élargie des producteurs (et par la redevance d'enlèvement des ordures ménagères). Compte tenu de l'extension de ce principe à un nombre de plus en plus étendu de filières ce mode de financement est amené à prendre, à terme, une part grandissante dans le financement du service public d'élimination des déchets.

II - La responsabilité élargie des producteurs : un instrument de financement amené à prendre une part grandissante dans le financement du service public d'élimination des déchets

II.1. La notion de responsabilité élargie des producteurs

Le principe de la responsabilité élargie du producteur a été posé au niveau européen par la directive du 15 juillet 1975 modifiée : « conformément au principe du pollueur-payeur, le coût de l'élimination des déchets doit être supporté par le détenteur qui remet des déchets à un ramasseur ou à une entreprise, les détenteurs antérieurs ou le producteur du produit générateur de déchets ». Ce principe avait également été énoncé en droit français dès la loi du 15 juillet 1975 selon laquelle il pouvait être fait obligation aux producteurs, importateurs et distributeurs de produits générateurs de déchets ou des éléments et matériaux entrant dans leur fabrication de pourvoir ou de contribuer à l'élimination des déchets qui en sont issus. Cette disposition est aujourd'hui codifiée à l'article L541-10 du Code de l'environnement. L'OCDE a qualifié cette responsabilité par le terme de « responsabilité élargie du producteur » (REP). Ce concept désigne donc le transfert de la responsabilité de la gestion des déchets issus des biens de consommation aux producteurs ayant mis ces biens sur le marché. Il repose sur une logique d'internalisation des coûts.

Des producteurs responsabilisés seront amenés à prendre en compte les coûts de la post-consommation (stade « déchet » du cycle de vie des produits) lors de la conception des produits. La responsabilité élargie du producteur fournit ainsi des incitations à la prévention. En l'absence d'intervention publique, les conséquences économiques d'une décision d'éco-conception prise par un producteur de biens de consommation se limitent au coût de prévention puisque le coût de la post consommation induit par ce choix est supporté par autrui. Si le producteur supporte la totalité des coûts (techniques et environnementaux) de la collecte et du traitement des déchets issus de ses produits, son intérêt le conduira à mettre en œuvre toutes les actions de prévention dont le coût reste inférieur au bénéfice induit liés aux coûts de post consommation évités. Dans la pratique, les producteurs exercent souvent cette responsabilité collectivement à travers des éco-organismes. En France, Eco-Emballages contribue, par exemple, au financement de la collecte sélective et du recyclage des déchets d'emballage pour le compte des entreprises de la grande consommation.

II.2. Les filières de responsabilité élargie des producteurs

Au cours des vingt dernières années, de nombreuses filières « REP » ont été mises en place, certaines dans un contexte réglementaire européen (filières REP emballages, véhicules hors d'usage, piles et accumulateurs, déchets des équipements électriques et électroniques, ...), d'autres au niveau national (filières « papiers »¹¹, textiles, DASRI (déchets des activités de soin à risques infectieux), pneus usagés). Si la plupart de ces filières sont réglementaires, certaines d'entre elles relèvent d'initiatives volontaires¹². Ainsi, progressivement, une part de plus en plus importante du coût de gestion des déchets sera couvert par des contributions financières des producteurs¹³. Ces contributions se sont élevées, pour la filière emballages ménagers à 411 millions d'euros en 2007. Elles sont essentiellement destinées à soutenir financièrement les collectivités locales compte tenu de leur rôle clé dans la collecte et le traitement des déchets d'emballages ménagers. C'est également le cas de la filière « papiers à usage graphique » dont l'extension du périmètre conduira à une augmentation de sa contribution au financement de la gestion des déchets municipaux. Les soutiens versés aux collectivités locales devraient ainsi passer de 31 M€ en 2008 à 55 M€ en 2011¹⁴.

¹¹ elle concerne les imprimés non sollicités (imprimés publicitaires non adressés, journaux gratuits d'annonces) et depuis 2010 à l'ensemble des papiers graphiques

¹² c'est le cas de certains plastiques du secteur agricole

¹³ le producteur désigne ici autant les fabricants que les importateurs ou les distributeurs.

¹⁴ estimations

Pour la filière des déchets des équipements électriques et électroniques (D3E) les éco-organismes ont levé auprès des producteurs adhérents environ 188 M€ en 2007 et 195 M€ en 2008. Cette filière est amenée à se développer considérablement dans les années à venir.

Malgré la montée en puissance de ces filières de responsabilité élargie des producteurs, le système de financement de la gestion des déchets en France demeure très peu incitatif. Parallèlement, la croissance ininterrompue de la production totale de déchets ménagers (cf. graphique 1) et assimilés et l'augmentation concomitante de leur coût de gestion montrent les limites d'un tel système.

Pour que le système de financement du service public d'élimination des déchets devienne plus incitatif la mise en place d'une part incitative dans la TEOM ou dans la REOM est incontournable. Une TEOM assise sur la taxe d'habitation pourrait-elle répondre à cet impératif ? Assurerait-elle plus de transparence et une facturation plus proche du « service rendu à l'utilisateur » tout en garantissant aux collectivités locales les recettes fiscales suffisantes pour couvrir les dépenses de gestion des déchets municipaux ? Si oui, à quelles conditions ?

Afin de répondre à cette question il est nécessaire de :

- rappeler le mécanisme de fonctionnement actuel de la taxe d'enlèvement des ordures ménagères
- d'analyser les changements qui induiraient par la transformation de la « taxe additionnelle à la Taxe Foncière sur les Propriétés Bâties » en « taxe additionnelle à la taxe d'habitation ».

II^{ème} partie

Les principales modalités de fonctionnement de la taxe d'enlèvement des ordures ménagères

La TEOM est un impôt direct additionnel à la taxe foncière sur les propriétés bâties. Cette taxe est due par tout propriétaire d'une propriété imposable à la taxe foncière sur les propriétés bâties situées dans une zone où les déchets ménagers sont collectés. C'est l'article 1521 du Code Général des Impôts qui définit les propriétés qui sont soumises à la TEOM (Annexe I).

I - Les propriétés soumises à la taxe d'enlèvement des ordures ménagères

Sont soumises à la taxe d'enlèvement des ordures ménagères :

- Toutes les propriétés soumises à la taxe foncière sur les propriétés bâties (TFPB) à l'exception de celles qui en sont expressément exonérées,
- Les propriétés temporairement exonérées,
- les logements des fonctionnaires ou employés civils et militaires qui appartiennent à l'Etat, aux collectivités locales, aux établissements publics territoriaux, ainsi qu'aux établissements publics, scientifiques, d'enseignement ou d'assistance et qui sont exonérées de TFPB en application des articles 1382-1 du CGI. (annexe I).

En revanche elle ne porte pas sur les immeubles qui bénéficient d'une exonération permanente de TFPB prévue à l'article 1382-1 du CGI. Il en est ainsi pour les propriétés appartenant à l'Etat ou aux collectivités locales, dès lors qu'elles sont affectées à un service public ou d'utilité générale et ne sont pas productives de revenus. Lorsque ces trois conditions ne sont pas simultanément remplies, les exonérations de taxe foncière et de TEOM ne peuvent pas être accordées.

Les propriétaires des immeubles exonérés de la TFPB mais non exonérées de la TEOM peuvent recevoir un avis d'imposition sur taxes foncières ne mentionnant que la taxe d'enlèvement des ordures ménagères.

Enfin, les collectivités locales peuvent supprimer l'exonération des locaux situés dans la partie de la commune où ne fonctionne pas le service d'enlèvement des ordures.

II. Les exonérations de la taxe d'enlèvement sur les ordures ménagères

Aux termes du II de l'article 1521 du CGI sont exonérés de plein droit :

- ⇒ les usines¹⁵ (cette exonération s'applique à tous les établissements industriels),
- ⇒ les locaux sans caractère industriel ou commercial pris en location par l'état, les collectivités locales et les établissements publics, scientifiques d'enseignement et d'assistance et affectés à un service public

Au-delà de ces exonérations obligatoires, il existe également plusieurs exonérations « optionnelles ». Le III de l'article 1521 du CGI prévoit en effet que les communes et les EPCI peuvent, sur délibération :

- exonérer totalement les locaux à usage industriel ou commercial,
- exonérer totalement ou partiellement les immeubles munis d'un appareil d'incinération d'ordures ménagères.

Elles peuvent également décider, par délibération motivée, d'exonérer de taxe d'enlèvement sur les ordures ménagères les personnes assujetties à la redevance spéciale. (Article L2333-78 du code général des collectivités territoriales) (Annexe I)

Les collectivités locales disposent ainsi d'une marge de manœuvre importante pour déterminer les contours précis du champ de la taxe d'enlèvement des ordures ménagères.

III - Les personnes imposables

La taxe d'enlèvement sur les ordures ménagères étant une taxe additionnelle à la taxe foncière sur les propriétés bâties, la TEOM est, en principe, établie au non du redevable de la TFPB (1^{er} alinéa de l'article 1523 du code général des impôts). (Annexe I)

En cas de location d'immeuble, la TEOM peut être récupérée de plein droit par les propriétaires sur les locataires. Cette taxe figure en effet, parmi les charges récupérables dont la liste est annexée au décret n° 87-713 du 26 août 1987. Dans ce cas, la ventilation est faite par le propriétaire qui est tenu d'adresser à chaque locataire ou occupant le compte détaillé des taxes locatives ainsi que la répartition faite entre tous les locataires et occupants. Les propriétaires ne peuvent pas demander à l'administration d'opérer cette ventilation.

IV - Etablissement de la TEOM

IV.1. la base de la TEOM

Aux termes de l'article 1522 du CGI la taxe est établie d'après le revenu net servant de base à la taxe foncière défini par l'article 1388 du CGI (annexe I), c'est-à-dire 50 % de la valeur locative cadastrale.

Pour les logements occupés par les fonctionnaires et les employés civils ou militaires logés dans des bâtiments publics exonérés de la taxe foncière, la base d'imposition est

¹⁵ les établissements industriels comprennent : les usines et ateliers où s'effectuent des opérations de fabrication, de transformation ou de réparation, à l'aide d'un outillage relativement important, les établissements où s'effectuent des extractions (par exemple carrières de pierres), des opérations de manipulation ou des prestations de services (blanchisserie, teinturerie, entreprise de conditionnement, ...) et dans lesquels le rôle de l'outillage et de la force motrice est prépondérant

égale à leur valeur locative calculée dans les conditions prévues par l'article 1496 du CGI (annexe I) (méthode par comparaison) diminuée de 50%.

Ce « revenu net » est **donc indépendant de la quantité de déchets ménagers et assimilés produits. La TEOM semble ainsi, à prime abord, être relativement indépendante du service rendu à l'utilisateur.**

L'introduction en 2004 de l'article 107 dans la loi de finances permet d'introduire la notion de « service rendu » dans le financement du service public d'élimination des déchets. En effet, cet article transcrit dans la loi la doctrine issue de la jurisprudence selon laquelle des taux différents de TEOM peuvent être appliqués sur une même commune ou un même EPCI en fonction de l'importance du service rendu à l'utilisateur. Ainsi, les communes et leurs EPCI peuvent définir des zones de perception de TEOM sur lesquelles ils votent des taux de taxe différents. Les taux applicables sur chaque zone doivent être fixés en tenant compte de l'importance du service rendu à l'utilisateur.

IV.2. Le taux de la TEOM

Les communes et leurs EPCI à fiscalité propre ou sans fiscalité propre fixent librement le taux de TEOM. En effet, le vote du taux de TEOM n'est pas soumis aux règles d'encadrement des taux des impôts directs locaux. Il ne fait pas non plus l'objet d'un plafonnement.

V. Les principales limites de la TEOM actuelle

La taxe d'enlèvement des ordures ménagères présente pour les collectivités locales l'avantage que le recouvrement est assuré par l'Etat. Ceci en fait un instrument de financement simple à gérer et sûr (le versement de l'intégralité de la recette votée par la collectivité locale est assurée, l'Etat prenant en charge les éventuels impayés). Parallèlement, deux critiques principales lui sont adressées : l'instrument serait faiblement incitatif à des comportements « vertueux » et peu équitable. Qu'en est-il réellement ?

V.1. un instrument de financement peu incitatif

Le principal reproche formulé à la TEOM actuelle est son absence de potentiel incitatif. Dans la mesure où l'assiette de la taxe est déconnectée de la production de déchets, elle ne permet pas de transmettre à l'utilisateur un signal l'incitant à réduire sa production de déchets donc à contribuer à une éventuelle baisse du coût global d'élimination des déchets. Elle ne l'incite pas davantage au geste de tri et ne favorise pas l'orientation des investissements vers le recyclage. Cette situation est encore amplifiée par la possibilité de faire coexister budget général et taxe d'enlèvement des ordures ménagères.

Le système de financement du service public d'élimination des déchets est dès lors opaque du point de vue de la transmission du signal financier aux utilisateurs. C'est tout particulièrement le cas lorsque le budget général de la collectivité est mobilisé (ce que permet la TEOM) puisque, dans ce cas, les contributeurs sont assimilables aux redevables des taxes foncières, professionnelle et d'habitation. L'utilisateur du service n'est donc pas identifié par l'instrument financier. Par ce canal, il ne pourra recevoir d'information sur le coût qu'il supporte du fait de sa propre émission de déchets.

Ceci est d'autant plus vrai que l'obligation de produire un « état spécial annexé aux documents budgétaires¹⁶ » pour les collectivités locales de plus de 10 000 habitants ayant institué la TEOM n'est que peu respectée.

¹⁶ Cet état doit faire apparaître d'une part le produit de la TEOM perçue et, d'autre part, les dépenses directes et indirectes afférentes à l'exercice de la compétence. Elle a été introduite par l'article 64 de la loi 2004-

La mission d'inspection demandée par le Ministère de l'Ecologie, de l'Energie, du Développement Durable et de la Mer, le Ministère de l'Intérieur, de l'Outre Mer et des Collectivités Territoriales, et le Ministère de l'Economie, de l'Industrie et de l'Emploi, dans le cadre de la mise en place de la tarification incitative constate dans son rapport que cet état spécial fait l'objet « d'une méconnaissance totale » et qu'il est souvent confondu avec le rapport annuel sur l'élimination des déchets dont la liste des indicateurs techniques et financiers a été définie par le décret 2000-404 du 11 mai 2000 ».

Le système de financement actuel ne permet donc pas au ménage de prendre conscience du coût lié à la gestion des déchets qu'il produit. Dans ces conditions, il n'a guère d'incitation économique à modifier son comportement individuel. Les efforts qu'il fera, par exemple en respectant les consignes de tri, reposeront sur le seul esprit civique qu'il faut veiller à entretenir régulièrement par des campagnes de communication.

N'ayant pas intégré dans son comportement, le coût de la gestion de ses déchets l'usager ne sera pas vecteur d'une demande de réduction de ce coût auprès des acteurs économiques. Les gestionnaires des services locaux, quant à eux, sont confortés dans l'assurance de couvrir les coûts et sont donc peu incités économiquement à les maîtriser.

Dans un tel système de financement qui conforte plus qu'il ne dissuade l'augmentation des quantités est inéluctable, allant de pair avec une demande sociale forte de maîtrise des impacts environnementaux et sanitaires des déchets produits. Cette demande sociale, à son tour, renchérit le coût du service.

On peut ainsi tenir pour établi que le mode de financement tel qu'il existe actuellement dans la grande majorité des collectivités locales n'a aucun effet incitatif sur le comportement de l'usager du service des déchets, faute de lui transmettre le coût de gestion de ses déchets.

Cela tend à conforter l'ensemble des acteurs concernés dans des comportements compatibles avec la croissance de la quantité des déchets et des impacts environnementaux liés.

De ce fait, sans en être directement responsable, les instruments de financement TEOM/Budget Général contribuent à entretenir un gaspillage de ressources naturelles et économiques (allocations nécessaires pour l'information de l'usager et pour réduire les impacts sanitaires et environnementaux liés à l'augmentation des quantités).

En d'autres termes, s'il est clair que le déchet le moins onéreux à gérer est le déchet évité, force est de constater que les instruments de financement actuels n'ont aucun effet d'évitement.

V.2. Un instrument moins équitable qu'il n'y paraît

Les impôts locaux sont prélevés selon un critère de richesse économique : revenu cadastral¹⁷ pour les taxes foncières de la TEOM, valeur locative cadastrale¹⁸ pour la taxe d'habitation. La consommation individuelle du service des déchets n'étant pas prise en compte le contributeur « riche » participera plus au financement du service que le

1485 de finances rectificatives pour 2004 et qui fait partie des 10 annexes financières libellées à l'article L2313-1 du CGCT)

¹⁷ le revenu cadastral équivaut à la valeur locative cadastrale diminuée d'un abattement forfaitaire de 50

%

¹⁸ La valeur cadastrale qui sert de base d'imposition pour la taxe d'habitation bénéficie elle-même d'abattements forfaitaires

contributeur « pauvre ». L'instrument de la TEOM actuelle, s'il ne répond pas au principe du « pollueur / payeur » semble répondre du moins au principe d'équité. **Ce premier bilan ne résiste néanmoins pas à une analyse approfondie.**

L'absence de révision des bases foncières depuis une trentaine d'années est, localement, à l'origine de disparités importantes de TEOM pour des logements ayant des éléments similaires de confort mais qui ont été construits à des époques différentes. Les logements du parc HLM acquittent à l'heure actuelle relativement plus de TEOM que les logements du parc privé, de meilleure qualité, tout simplement parce que les premiers offraient, dans les années 1970, plus d'éléments de confort que les seconds. Comme il existe une corrélation entre la richesse et le degré de rénovation ou de modernité des propriétés bâties, l'obsolescence des bases fiscales joue en faveur des contributeurs « riches ».

La TEOM ne tient pas compte de la consommation du service. Cet instrument est clairement inéquitable de ce point de vue. A richesse égale des contributeurs, il favorise le contributeur qui a le plus recours au service en termes de quantité ou de volume, de nocivité, de fréquence.

Cela signifie également que le contributeur qui produit un effort pour limiter son émission de déchets ne sera pas récompensé par ce type d'instruments par rapport à celui qui ne fera pas cet effort. L'iniquité est également marquée pour les entreprises qui n'ont pas, normalement, recours au service public mais qui le financent parce que la collectivité n'a pas pris une délibération d'exonération.

Ainsi, la taxe d'enlèvement des ordures ménagères est à l'origine de financements croisés peu visibles d'une part entre catégories de ménages, d'autre part entre ménages et activités économiques.

Le critère d'équité temporelle renvoie à la notion de développement durable. A cet égard, les instruments d'origine fiscale entraînent des disparités importantes du fait de l'absence de tout effet incitatif sur l'émission de déchets et donc le gaspillage de ressources entraîné par cette absence. De ce fait, **les instruments de financement actuels ne préservent pas le droit des générations futures.**

La mise en place d'une taxe d'enlèvement des ordures ménagères incitative (TEOMI) pour qu'elle soit efficace suppose ainsi :

- Que le financement soit réparti entre tous les acteurs économiques qui bénéficient du service public d'élimination des déchets. Ceci suppose un élargissement de la taxe d'enlèvement des ordures ménagères à tous les acteurs économiques qui sont aujourd'hui totalement exonérés
- Que ce financement soit transparent afin de faire perdre à l'actuelle TEOM son caractère « trompe l'œil » qui brouille la vue du citoyen et du décideur local et national. Cette transparence contribuera à des efforts d'optimisation du service public d'élimination des déchets condition sine qua non de la maîtrise du coût du service public d'élimination des déchets
- Qu'une partie du financement du service public d'élimination des déchets soit directement liée au comportement des producteurs de déchets

Dans quelle mesure une taxe d'enlèvement des ordures ménagères assise sur la taxe d'habitation est-elle susceptible de favoriser ces trois conditions ? C'est l'objet de la troisième partie de ce rapport.

III^{ème} partie

Une TEOM assise sur la taxe d'habitation : enjeux et perspectives

Basée sur la valeur locative cadastrale des logements et de leurs dépendances et intégrant un abattement obligatoire pour charges de famille, la taxe d'habitation pourrait, à prime abord, apparaître comme une assiette plus pertinente pour la taxe d'enlèvement des ordures ménagères car plus fidèle au principe du pollueur payeur. Quelles seraient les réelles conséquences d'un tel changement d'assiette ? L'indexation éventuelle de la taxe d'enlèvement des ordures ménagères sur la taille de la famille répondrait-elle aux grands enjeux inscrits dans l'article 46 de la loi programme pour la mise en œuvre du Grenelle de l'environnement à savoir la réduction de la production des ordures ménagères et l'augmentation du recyclage des déchets ménagers et assimilés ?

I. La taxe d'habitation présente des caractéristiques qui la font paraître, du moins dans un premier temps, comme une assiette plus pertinente pour la taxe d'enlèvement des ordures ménagères.

1.1. Car elle permet une facturation directe du service public d'élimination des déchets aux occupants des logements c'est-à-dire aux producteurs de déchets

La taxe d'habitation est établie au nom des personnes physiques ou morales qui ont la disposition ou la jouissance privative des locaux imposables à l'exception des logements inoccupés depuis plus de cinq ans lorsque ceux-ci sont imposables à la taxe d'habitation¹⁹.

Ainsi, contrairement à la taxe foncière sur les propriétés bâties, **la taxe d'habitation est payée par l'occupant du logement (le producteur de déchets) même lorsqu'il n'en est pas le propriétaire.**

L'assiette « taxe d'habitation » permet, dans le cas où le logement est loué, de raccourcir la chaîne de l'information liée à la facturation du service public.

1.2. Elle permet également de tenir compte de la taille de la famille

La taxe d'habitation est calculée sur la valeur locative cadastrale des logements et de leurs dépendances. La valeur locative est diminuée d'un abattement obligatoire pour charges de famille et éventuellement d'abattements facultatifs général ou spécial à la base²⁰. La taxe d'habitation prend donc en compte la composition de la famille.

¹⁹ Néanmoins, lorsqu'un logement est inhabité depuis plus de 5 ans et lorsque la taxe sur les logements vacants n'est pas applicable sur leur territoire, les communes peuvent sur délibération assujettir à la taxe d'habitation (pour la part communale et celle revenant aux EPCI sans fiscalité propre (syndicats de communes) les logements vacants depuis plus de 5 ans. La taxe d'habitation doit alors être payée par le propriétaire du logement inhabité.

²⁰ Ces abattements sont votés par les organes délibérants des collectivités territoriales (communes, groupements de communes, départements et régions).

Le fichier de gestion de la taxe d'habitation intègre donc la taille de la famille. Il permettrait donc d'indexer la nouvelle taxe d'enlèvement des ordures ménagères sur ce critère a priori corrélé à la production de déchets d'un ménage. La taille de la famille peut en effet apparaître, du moins dans un premier temps, comme un indicateur du niveau de production des déchets ménagers plus pertinent que la seule valeur cadastrale sur laquelle est assise la taxe foncière sur les propriétés bâties. En effet, la production des déchets par un ménage n'est pas sans lien avec sa composition.

II. Elle ne serait pourtant ni plus incitative que la TEOM assise sur la taxe foncière sur les propriétés bâties ni plus équitable.

II.1. La base de la taxe d'habitation reste relativement voisine de la base de la taxe foncière sur les propriétés bâties ce qui réduit considérablement son caractère incitatif.

La taxe d'habitation est calculée sur la valeur locative cadastrale des logements et de leurs dépendances donc non liée à la production des déchets. Rappelons que la taxe foncière sur les propriétés bâties est calculée sur la base d'un revenu cadastral qui représente la moitié de la valeur locative cadastrale.

Ainsi, la base d'imposition de la taxe d'habitation reste très voisine de celle de la taxe foncière sur les propriétés bâties.

Le seul critère de modulation d'une taxe d'enlèvement des ordures ménagères assise sur la taxe d'habitation serait alors la taille de la famille ? Or, l'application du principe pollueur payeur ne saurait se réduire à la prise en compte du seuil critère « taille de la famille ». En effet, l'objectif d'une tarification incitative est d'inciter tout individu à réduire sa production de déchets et notamment sa production d'ordures ménagères résiduelles²¹. Or, un « signal prix » basé sur la seule taille de la famille amènerait à faire porter de tels efforts sur les seules familles nombreuses.

Une taxe d'enlèvement des ordures ménagères assise sur la taxe d'habitation et indexée sur la taille de la famille amènerait à taxer plus lourdement les ménages à plus grand nombre de personnes sans tenir compte des comportements individuels de production des déchets et des efforts de tri.

II.2. Une TEOM assise sur la taxe d'habitation est une TEOM qui exclut de son champ une partie importante des acteurs producteurs de déchets pris en charge par le service d'élimination des déchets.

A. Le nombre d'assujettis à la taxe d'habitation est inférieur à celui de la taxe foncière sur les propriétés bâties

Sont imposables à la taxe d'habitation tous les locaux meublés affectés à l'habitation dont le contribuable a la disposition ou la jouissance à titre privatif au 1^{er} janvier de l'année d'imposition. : la taxe porte sur les logements proprement dits et sur leurs dépendances : garages, jardins, terrains de jeux, ...

Si le champ d'application de la taxe d'habitation est très large (elle touche généralement les locaux passibles de la taxe foncière sur les propriétés bâties mais aussi des structures légères posées à même le sol) les exonérations actuelles en réduisent considérablement la portée.

²¹ Les ordures ménagères résiduelles correspondent aux déchets de la poubelle « grise »

A.1. Une TEOM assise sur la taxe d'habitation exclurait de son champ les locaux assujettis à la taxe professionnelle alors même que la redevance spéciale, chargée de couvrir le coût de la gestion de ces déchets par les collectivités n'a pas été mise en place.

Sont exonérés de la taxe d'habitation les locaux assujettis à la taxe professionnelle qui ne font pas partie intégrante de l'habitation personnelle Il s'agit des locaux industriels, commerciaux ou professionnels proprement dits, mais aussi des locaux utilisés à des fins sociales dans l'entreprise (cantines, vestiaires, douches, ...) ou administratives (affectés aux services de direction, gestion, secrétariat, ...).

Ces locaux sont, à l'heure actuelle, pour la plupart, redevables de la Taxe foncière sur les propriétés bâties et de la TEOM²²

Une estimation de la répartition de la valeur locative cadastrale a été réalisée par le conseil des prélèvements obligatoires (CPO) afin d'évaluer le montant des taxes foncières payées par les ménages. **Le montant des valeurs locatives des biens d'habitation ne représente que 68.6% de la valeur locative 2006. Le tiers restant est imputable aux biens industriels et commerciaux.** Ces biens, non soumis à la taxe d'habitation, sont soumis à la taxe foncière sur les propriétés bâties et donc redevables pour la plupart d'entre eux de la TEOM.

Ainsi, la taxe foncière sur les propriétés bâties présente un caractère plus large, dans son assiette que la taxe d'habitation laquelle exclut les artisans, commerçants ou professions libérales alors même qu'ils génèrent des déchets assimilés aux déchets ménagers, pris en charge par le service public d'élimination des déchets. Ces assimilés représentent 22 %²³ des tonnages des ordures ménagères.

Certes, ces déchets devraient, depuis le 1^{er} janvier 1993 (loi du 13 juillet 1992) être financés au moins en partie par la redevance spéciale instituée par l'article L 2333-78 du code général des collectivités territoriales. Or, seule une minorité de communes a effectivement mis en place cette redevance spéciale.

C'est ainsi que la gestion des déchets assimilés est aujourd'hui encore principalement financée par voie de TEOM.

Faire sortir de l'assiette le champ des « assimilés » alors même que la redevance spéciale n'a pas été mise en place irait à l'encontre du principe pollueur payeur et ferait peser une charge supplémentaire considérable sur les ménages.

Une TEOM assise sur la taxe d'habitation ne serait ainsi acceptable qu'en cas de mise en œuvre effective de la redevance spéciale. Elle permettrait alors de substituer à un instrument fiscal un instrument tarifaire et pourrait être l'occasion de faire prendre conscience aux artisans, aux commerçants et aux professions libérales la nécessité d'acquitter le coût réel de la gestion de leurs déchets. Cette démarche pourrait même être l'occasion d'une prise de conscience, dans les petites entreprises, de l'importance de bien maîtriser la production de déchets. En effet, un trop fort volume des déchets est souvent la conséquence d'une maîtrise insuffisante des ressources et des procédures.

²² Les communes et les EPCI ont la possibilité d'exonérer de tels locaux de la TEOM (possibilité offerte par le III de l'article 1521 du CGI)

²³ source : MODECOM

Remarque : Une TEOM assise sur la taxe d'habitation fait sortir du champ du taxable les logements vacants. En effet, ceux-ci, soumis à la taxe foncière sur les propriétés bâties, ne sont pas redevables de la taxe d'habitation, du moins pendant les cinq premières années²⁴. L'INSEE estime le nombre de logements vacants à un peu plus de **2 millions en 2009**.

A.2. Une TEOM assise sur la taxe d'habitation exclurait également de son champ plusieurs millions de ménages aux conditions sociales modestes.

Sont totalement exonérées de la taxe d'habitation les personnes :

- Titulaires de l'allocation supplémentaire mentionnées aux articles L815-2 ou L 815-3 du code de la sécurité sociale.
- Les bénéficiaires de l'allocation aux adultes handicapés, remplissant les conditions de revenus et de cohabitation
- Les infirmes ou invalides ne pouvant de ce fait subvenir à leurs besoins remplissant les conditions de revenus et de cohabitation
- Agées de plus de 60 ans respectant les conditions de revenus et de cohabitation
- Veufs ou veuves quel que soit leur âge mais respectant les conditions de revenus et de cohabitation

Aujourd'hui ces exemptions concernent **5 millions de ménages**.

Asseoir la taxe d'enlèvement des ordures ménagères sur la taxe d'habitation tout en maintenant ces exonérations serait contraire au principe du pollueur payeur dès lors que ces ménages pourtant producteurs de déchets (qu'on peut estimer de l'ordre de 4 millions de tonnes) ne supporteraient aucune dépense.

Une TEOM assise sur la taxe d'habitation avec les exonérations actuelles ferait reposer sur les autres redevables le coût de gestion lié à la production des déchets de plusieurs millions de ménages modestes. Ce coût de gestion peut être estimé entre 0.5 et 0.9 milliards d'€²⁵.

Inversement, faire apparaître sur la taxe d'habitation une contribution pour les ordures ménagères par des ménages qui étaient jusqu'ici exonérés de cette taxe pourrait être interprété comme la création d'un nouvel impôt.

B. une taxe d'enlèvement des ordures ménagères assise sur la taxe d'habitation ne suffit pas à rendre le système de financement du service public d'élimination des déchets ni plus transparent ni plus incitatif.

Une taxe d'enlèvement des ordures ménagères assise sur la taxe d'habitation demeure un instrument d'origine fiscale ne garantissant ni la transparence du coût du service public d'élimination des déchets, ni l'incitation économique indispensable au changement de comportement des ménages et acteurs économiques utilisateurs du Service public d'élimination des déchets (SPED).

²⁴ Les collectivités locales peuvent (sur délibération) instaurer une taxe d'habitation pour les immeubles vacants depuis plus de 5 ans.

²⁵ sur la base d'une production moyenne de 595 kg par habitant par an (enquête collecte 2007 ADEME), d'un ratio de composition moyenne du ménage de 2,3 (donnée INSEE) et d'un coût de gestion des déchets se situant entre 140 et 220 € par tonne de déchets ménagers et assimilés pris en charge par le SPED (référentiel coût ADEME)

Elle n'empêche pas a priori la collectivité locale à mobiliser le budget général pour financer une partie plus ou moins grande du coût du service public d'élimination des déchets²⁶. Son produit reste ainsi librement cumulable avec les ressources en provenance du budget général des collectivités. Cette part pourrait d'ailleurs être plus grande dans la mesure où la taxe d'habitation réduit le champ des redevables. **La TEOM assise sur la taxe d'habitation serait donc toute aussi opaque (voire plus encore) pour les redevables que l'actuelle TEOM.**

Si elle peut apporter, pour les collectivités locales, les mêmes avantages que la TEOM actuelle (absence totale de risque de perception car garantie des recettes par le trésor public, flexibilité grâce à l'abondement possible par le budget général) **ce sera au prix d'un important transfert de 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.**

²⁶ La coexistence TEOM assise sur la taxe d'habitation et du budget général dépend, in fine du législateur. En effet, celui-ci pourrait, si un changement d'assiette était finalement souhaité, décider de l'incompatibilité de ces deux instruments de financement. Néanmoins, une telle exclusion peut aussi être envisagée dans le cadre de la TEOM assise sur la taxe foncière sur les propriétés bâties.

IV^{ème} partie

Actions déjà en cours et perspectives

I – Retour sur les travaux du comité opérationnel 22 et la mission d'inspection

Dans le cadre du Grenelle de l'environnement, le Comité Opérationnel 22 chargé de rendre opérationnels l'ensemble des engagements relatifs aux déchets a mis en place un sous-groupe de travail sur la tarification incitative.

Ce sous-groupe a examiné les différentes déclinaisons possibles de cet engagement. Les résultats de ces travaux qui sont synthétisés dans le rapport du Comité Opérationnel 22 du Grenelle de l'Environnement²⁷ montrent la grande difficulté de mettre en place une tarification incitative dans le cadre d'un système de financement du service public d'élimination des déchets par la fiscalité, que celle-ci soit assise sur la taxe foncière sur les propriétés bâties ou sur la taxe d'habitation. Une mission d'inspection demandée par le Ministre de l'Ecologie, de l'Energie, du Développement Durable et de la Mer, la Ministre de l'Economie, de l'Industrie et de l'Emploi et le Ministre de l'Intérieur, de l'Outre-Mer et des Collectivités Locales, par lettre du 26 janvier 2009 a permis d'expertiser plus avant les différentes recommandations émises par ce groupe de travail.

Cette mission a conclu que la mise en œuvre de toute évolution en matière de financement de l'élimination des déchets était conditionnée par un effort préalable de transparence sur la vérité des coûts.

En outre, après avoir expertisé les différentes solutions envisageables pour introduire des mécanismes de tarification incitative (généralisation obligatoire de la redevance incitative, changement d'assiette de la TEOM pour l'asseoir sur la taxe d'habitation, cumul sur un même territoire de la TEOM et de la REOM pour financer respectivement la part fixe et la part variable de la tarification, introduction d'une part fixe et d'une part variable dans l'assiette de la TEOM), la mission s'est clairement prononcée en faveur de l'introduction d'une part variable dans l'assiette de la TEOM, compte tenu notamment du volume et de l'attractivité pour les collectivités locales de cet instrument fiscal.

Un groupe de travail rassemblant les ministères de l'écologie, de l'intérieur et des finances a été constitué et une proposition législative a été rédigée par les soins de la direction de la législation fiscale. Cette proposition devrait être proposée très prochainement dans un projet de loi.

II – Les Lois Grenelle 1 et Grenelle 2

L'article 46 de la loi n° 2009-967 du 3 août 2009 de programmation relative à la mise en œuvre du Grenelle de l'environnement précise qu' « Un cadre législatif permettant l'instauration par les collectivités territoriales compétentes d'une tarification incitative pour le financement de l'élimination des déchets des ménages et assimilés. La redevance d'enlèvement des ordures ménagères et la taxe d'enlèvement des ordures

²⁷ téléchargeable à l'adresse suivante : http://www.legrenelle-environnement.fr/IMG/pdf/rapport_final_COMOP22.pdf

ménagères devront intégrer, 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. Le recouvrement et le quittance de la part variable de la taxe d'enlèvement des ordures ménagères s'effectueront dans les conditions actuelles fixées par l'article 1641 du code général des impôts. Le Gouvernement présente au Parlement, dans un délai de trois mois à compter de l'entrée en vigueur de la présente loi, une étude sur l'opportunité d'asseoir la taxe d'enlèvement des ordures ménagères sur la taxe d'habitation »

Ces dispositions sont complétées par l'article 195 de la loi n° 2010-788 du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement, qui spécifie que les communes, peuvent, à titre expérimental, 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.

Cette part variable peut également tenir compte des caractéristiques de l'habitat ou du nombre des résidents. Dans le cas d'une habitation collective, la personne chargée de sa gestion est considérée comme l'usager du service public des déchets ménagers et procède à la répartition de la part variable entre ses occupants. »

III. La politique de soutien à la mise en place de la tarification incitative

III.1. Les modalités de soutien (cf. annexe II)

Les Pouvoirs Publics, en accord avec les recommandations du groupe de travail sur la tarification incitative du Comité Opérationnel 22, et soucieux de soutenir les collectivités locales désireuses d'anticiper une obligation réglementaire, soutiennent financièrement depuis 2009 via l'ADEME, les collectivités locales qui s'engagent dans la mise en place effective de la redevance incitative. Le système d'aides est articulé autour de trois axes :

- Un soutien à l'étude préalable : compte tenu de l'importance stratégique de bien identifier, à l'amont de la mise en œuvre effective de la redevance incitative, la forme de tarification incitative la plus adaptée aux spécificités de la situation locale de la collectivité territoriale (objectifs de la collectivité, analyse de l'organisation actuelle de la collecte des déchets, ...), l'ADEME finance à hauteur de 70 % (avec un plafonnement à 100 000 € hors taxe) une telle étude.
- La mise en place de la redevance incitative s'accompagne d'un certain nombre de tâches administratives qui représentent un coût pour les collectivités locales : constitution du fichier de redevables, mise en place du service de facturation, efforts importants de communication vis à vis des usagers... Une aide forfaitaire à l'habitant est allouée à la collectivité locale qui met en place la redevance incitative. Le montant s'élève à 11 € par habitant. L'attribution de cette aide est soumise à une obligation de résultat. Ainsi, la collectivité locale s'engage sur la mise en place effective de la redevance incitative sur une période maximale de 4 ans.
- Un soutien de 30 % du montant des investissements spécifiques liés à la redevance incitative, c'est-à-dire ceux liés au contenu de la grille tarifaire (avec un plafonnement de 5 M€ hors taxes) sauf pour les contenant pour lesquels le soutien est limité à 15%. Il s'agit des investissements nécessaires pour offrir la possibilité à l'usager d'avoir un contrôle sur sa consommation du service de collecte des déchets (adaptation des bennes de collecte²⁸, dispositifs d'identification individuelle d'accès²⁹,

²⁸ par exemple ajout de lecteur des puces, du système informatique embarquée et des systèmes de transmission des données)

fourniture de contenants ou bacs dans la mesure où cet investissement est nécessité par la mise en place de la redevance incitative selon le mode choisi par le collectivité locale, dispositifs d'accès à divers moyens de collecte³⁰ ...)

En avril 2011, l'ADEME a par ailleurs étendu la possibilité d'attribution d'aide, à titre expérimental, pour la mise en place d'une Taxe Incitative. 5 collectivités ont été retenues pour suivre cette expérimentation.

III.2 Bilan 2009 de la politique de soutien à la mise en place d'une redevance incitative

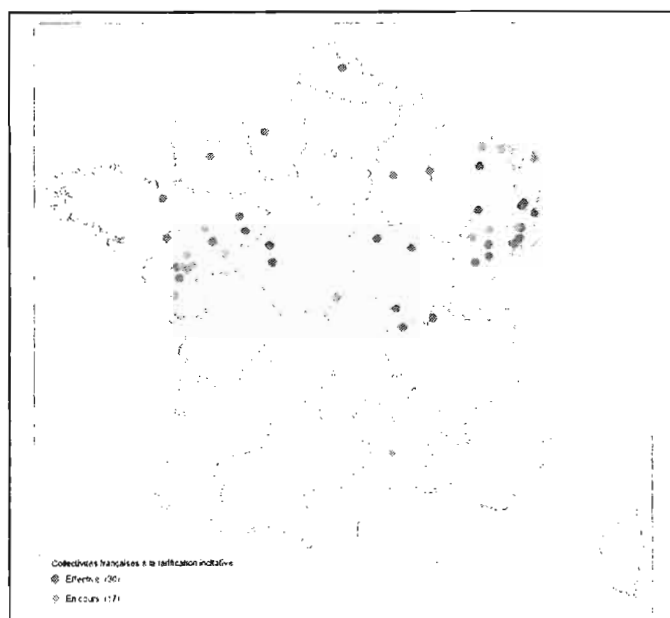
En 2009 et 2010, 127 collectivités ont été aidées pour des études de faisabilité dont 57 ont été aidées pour la mise en œuvre opérationnelle de la redevance incitative. L'agence a accordé 48 M€ d'aides sur ces deux années

En 2008, la redevance incitative concernait environ 600 000 habitants. En 2009, 17 collectivités locales supplémentaires ont mis en œuvre la redevance incitative et bénéficié d'un soutien financier de l'ADEME (cf. graphique 1 – évolution des collectivités à la redevance incitative entre 2008 et 2009).

Les aides de l'ADEME 2009-2010 ont permis de passer à 2,2 millions d'habitants et ont entraîné des études préparatoires pour 3,6 millions d'habitants complémentaires.

Quatre fois plus d'habitants seront passés à la redevance incitative qu'au cours des 25 années précédentes.

Les collectivités à la redevance incitative



En vert clair : les collectivités soutenues par l'ADEME en 2009.
En vert foncé : les collectivités à la RI avant mise en place du système de soutien de l'ADEME.

²⁹ par exemple cartes magnétiques, badges, clés USB,

³⁰ par exemple barrière d'accès pour les systèmes d'identification

Conclusion

En 2008, l'assiette fiscale de la taxe foncière sur les propriétés bâties comprenait **28 324 885 assujettis**.

A la même date, le **nombre d'assujettis à la taxe d'habitation ne s'élevait qu'à 26 375 125** et ceci bien que la TFPB ne s'adressa qu'aux propriétaires (parmi lesquels les propriétaires des logements collectifs).

Une TEOM assise sur la taxe d'habitation, en excluant de son champ une partie importante des producteurs de déchets pourtant pris en charge par le service public d'élimination des déchets (ménages socialement défavorisés, artisans, professions libérales et commerçants) ne permettrait pas une répartition du financement entre tous les acteurs économiques bénéficiant du service public d'élimination des déchets.

Elle ne permettrait pas non plus d'assurer la transparence du financement. La TEOM continuerait de garder son caractère « trompe l'œil », brouillant la vue du citoyen et du décideur local et national. Elle n'incitera donc ni les collectivités locales à optimiser le service public d'élimination des déchets, ni les acteurs économiques à changer de comportement. Elle ne permettrait pas d'envoyer un signal prix adéquat.

Certes, il n'est en soi pas impossible de mettre en place une TEOM assise sur la taxe d'habitation qui ferait fi de ses multiples exonérations. Cela engendrerait néanmoins, pour les pouvoirs publics, un important travail de constitution de fichiers générant des coûts administratifs tout aussi conséquents.

Ces coûts pourraient être justifiés si la TEOM assise sur la taxe d'habitation était dotée d'un réel pouvoir incitatif. Or, en matière de déchets, la variable « taille de la famille » n'est pas une « assiette » incitant à des changements de comportements ou à une responsabilisation accrue de l'utilisateur. La prise en compte d'un critère volume ou poids de déchets produits ou encore de fréquence de sortie de bac semble indispensable pour que la tarification mise en place soit réellement incitative.

Il convient enfin de rappeler que la très faible instauration de la redevance spéciale, pourtant obligatoire depuis près de vingt ans, ne contribue pas à une répartition claire du financement de l'élimination entre les ménages et les entreprises.

Annexe I

Les principaux articles de loi

Article 1641

I. 1. En contrepartie des frais de dégrèvement et de non-valeurs qu'il prend à sa charge, l'Etat perçoit 3,60 % du montant des taxes suivantes :

- a. taxe foncière sur les propriétés bâties ;
- b. taxe foncière sur les propriétés non bâties ;
- c. taxe d'habitation due pour les locaux meublés non affectés à l'habitation principale ;
- d. taxe professionnelle ;
- e. taxe d'enlèvement des ordures ménagères ;**
- f. taxe de balayage ;
- g. taxe pour frais de chambres d'agriculture ;
- h. taxe pour frais de chambres de commerce et d'industrie ;
- i. taxe pour frais de chambres de métiers et de l'artisanat.

2. Sauf dispositions contraires, il en est de même pour les contributions et taxes qui sont établies et recouvrées comme en matière de contributions directes au profit de toutes collectivités, fonds ou organismes divers.

3. En contrepartie des dégrèvements prévus à l'article 1414 A, l'Etat perçoit un prélèvement assis sur les valeurs locatives servant de base à la taxe d'habitation diminuées des abattements votés par la commune en application de l'article 1411. Les redevables visés aux articles 1414 et 1414 A en sont toutefois exonérés pour leur habitation principale.

Le taux de ce prélèvement est fixé comme suit :

- Locaux d'habitation non affectés à l'habitation principale dont la valeur locative est :
Supérieure à 7 622 euros : 1,7 %
- Inférieure ou égale à 7 622 euros et supérieure à 4 573 euros : 1,2 %
- Autres locaux dont la valeur locative est supérieure à 4 573 euros : 0,2 %.

II. Pour frais d'assiette et de recouvrement, l'Etat perçoit 5,4 % du montant des taxes visées au I, ainsi que de la taxe d'habitation due pour les locaux meublés affectés à l'habitation principale. Ce taux est réduit à 4,4 % pour les impositions perçues au profit des collectivités locales et de leurs groupements.

Article 1521

(la taxe d'enlèvement sur les ordures ménagères)

I. La taxe porte sur toutes les propriétés soumises à la taxe foncière sur les propriétés bâties ou qui en sont temporairement exonérées ainsi que sur les logements des fonctionnaires ou employés civils et militaires visés à l'article 1523.

II. Sont exonérés

- 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,

1. Les conseils municipaux déterminent annuellement les cas où les locaux à usage industriel ou commercial peuvent être exonérés de la taxe. La liste des établissements exonérés est affichée à la porte de la mairie.

2. Les conseils municipaux ont également la faculté d'accorder l'exonération de la taxe ou de décider que son montant est réduit d'une fraction n'excédant pas les trois quarts en ce qui concerne les immeubles munis d'un appareil d'incinération d'ordures ménagères répondant aux conditions de fonctionnement fixées par un arrêté du maire ou par le règlement d'hygiène de la commune.

Les immeubles qui bénéficient de cette exonération ou de cette réduction sont désignés par le service des impôts sur la demande du propriétaire adressée au maire. La liste de ces immeubles est affichée à la porte de la mairie. L'exonération ou la réduction est applicable à partir du 1er janvier de l'année suivant celle de la demande.

3. Les exonérations visées aux 1 et 2 sont décidées par les organes délibérants des groupements de communes lorsque ces derniers sont substitués aux communes pour l'institution de la taxe d'enlèvement des ordures ménagères.

4. Sauf délibération contraire des communes ou des organes délibérants de leurs groupements, les locaux situés dans la partie de la commune où ne fonctionne pas le service d'enlèvement des ordures sont exonérés de la taxe.

Article L2333-78

A compter du 1er janvier 1993, les communes, les établissements publics de coopération intercommunale ainsi que les syndicats mixtes qui n'ont pas institué la redevance prévue à l'article L. 2333-76 créent une redevance spéciale afin d'assurer l'élimination des déchets visés à l'article L. 2224-14. Par exception aux dispositions précédentes, les syndicats mixtes qui ont institué la redevance prévue à l'article L. 2333-76 peuvent instituer la redevance prévue au présent article sur un périmètre strictement limité à celui de leurs communes et établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre membres qui, en application respectivement du II de l'article 1520 et du a de l'article 1609 nonies A ter du code général des impôts, ont institué et perçoivent pour leur propre compte la taxe d'enlèvement des ordures ménagères. Cette redevance se substitue pour les déchets concernés à celle prévue à l'article L. 2333-77. Cette redevance est calculée en fonction de l'importance du service rendu et notamment de la quantité des déchets éliminés. Elle peut toutefois être fixée de manière forfaitaire pour l'élimination de petites quantités de déchets.

Elles peuvent décider, par délibération motivée, d'exonérer de la taxe d'enlèvement des ordures ménagères les locaux dont disposent les personnes assujetties à la redevance spéciale visée au premier alinéa.

Article 1382

Sont exonérés de la taxe foncière sur les propriétés bâties :

1° Les immeubles nationaux, les immeubles départementaux pour les taxes perçues par les communes et par le département auquel ils appartiennent et les immeubles communaux pour les taxes perçues par les départements et par la commune à laquelle ils appartiennent, lorsqu'ils sont affectés à un service public ou d'utilité générale et non productifs de revenus, notamment :

Les palais, châteaux et bâtiments nationaux, le Palais-Bourbon et le Palais du Luxembourg ;

Le Panthéon, l'Hôtel des Invalides, l'Ecole militaire, l'Ecole polytechnique, la Bibliothèque nationale ;

Les bâtiments affectés au logement des ministres, des administrations et de leurs bureaux ;

Les bâtiments occupés par les cours de justice et les tribunaux ;

Les lycées, prytanées, écoles et maisons d'éducation nationale, les bibliothèques publiques et musées ;

Les hôtels des préfectures et sous-préfectures, les maisons communales, les maisons d'école appartenant aux communes ;

Les hospices, dépôts de mendicité, prisons, maisons de détention ;

Les magasins, casernes et autres établissements militaires, à l'exception des arsenaux ;

Les bâtiments formant dépendance nécessaire des cimetières, y compris les cimetières constitués en vertu de l'article 511 du code des pensions militaires d'invalidité et des victimes de la guerre pour la sépulture des militaires alliés et dont l'Etat a concédé la libre disposition aux gouvernements intéressés ;

Les haras.

Sous réserve des dispositions du 9°, cette exonération n'est pas applicable aux immeubles qui appartiennent à des établissements publics autres que les établissements publics de coopération intercommunale, les syndicats mixtes, les ententes interdépartementales, les établissements publics scientifiques, d'enseignement et d'assistance ainsi que les établissements visés aux articles 12 et 13 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale, ni aux organismes de l'Etat, des départements ou des communes ayant un caractère industriel ou commercial.

Les immeubles qui sont incorporés gratuitement au domaine de l'Etat, des collectivités locales ou des établissements publics, en vertu d'une convention, sont imposables jusqu'à l'expiration de celle-ci.

Article 1388

La taxe foncière sur les propriétés bâties est établie d'après la valeur locative cadastrale de ces propriétés déterminée conformément aux principes définis par les articles 1494 à 1508 et 1516 à 1518 B et sous déduction de 50 % de son montant en considération des frais de gestion, d'assurances, d'amortissement, d'entretien et de réparation.

Article 1496

I. La valeur locative des locaux affectés à l'habitation ou servant à l'exercice soit d'une activité salariée à domicile, soit d'une activité professionnelle non commerciale au sens du 1 de l'article 92 est déterminée par comparaison avec celle de locaux de référence choisis, dans la commune, pour chaque nature et catégorie de locaux.

II. La valeur locative des locaux de référence est déterminée d'après un tarif fixé, par commune ou secteur de commune, pour chaque nature et catégorie de locaux, en fonction du loyer des locaux loués librement à des conditions de prix normales et de manière à assurer l'homogénéité des évaluations dans la commune et de commune à commune.

Le tarif est appliqué à la surface pondérée du local de référence, déterminée en affectant la surface réelle de correctifs fixés par décret et destinés à tenir compte de la nature des différentes parties du local, ainsi que de sa situation, de son importance, de son état et de son équipement.

III. 1. Pour l'établissement de la taxe foncière sur les propriétés bâties, la valeur locative des locaux loués au 1er janvier 1974 sous le régime de la réglementation des loyers établie par la loi n° 48-1360 du 1er septembre 1948 modifiée, est constituée par le plus faible des deux chiffres suivants :

Soit la valeur locative déterminée dans les conditions prévues au I ;

Soit le loyer réel à la date du 1er janvier 1970 affecté de coefficients triennaux correspondant aux augmentations de loyers intervenues depuis cette date, sans qu'il soit tenu compte des majorations pour insuffisance d'occupation ou pour usage professionnel. Les périodes retenues pour le calcul et l'application de ces coefficients sont celles prévues pour les actualisations. Ces coefficients sont fixés par décret en Conseil d'Etat.

Les coefficients fixés pour les années 1979 à 1981 demeurent applicables jusqu'à la prochaine actualisation des valeurs locatives foncières des propriétés bâties.

Toutefois, si ce loyer est notablement inférieur aux prix de location généralement constatés pour les locaux de l'espèce, la base de la taxe foncière est évaluée par comparaison avec celle afférente à ces locaux.

2. Lorsqu'un local cesse d'être soumis à la réglementation des loyers établie par la loi précitée, la valeur locative est déterminée dans les conditions prévues au I, à compter du 1er janvier de l'année suivante.

Article 1521

I. La taxe porte sur toutes les propriétés soumises à la taxe foncière sur les propriétés bâties ou qui en sont temporairement exonérées ainsi que sur les logements des fonctionnaires ou employés civils et militaires visés à l'article 1523.

II. Sont exonérés :

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,

III. 1. Les conseils municipaux déterminent annuellement les cas où les locaux à usage industriel ou commercial peuvent être exonérés de la taxe. La liste des établissements exonérés est affichée à la porte de la mairie.

2. Les conseils municipaux ont également la faculté d'accorder l'exonération de la taxe ou de décider que son montant est réduit d'une fraction n'excédant pas les trois quarts en ce qui concerne les immeubles munis d'un appareil d'incinération d'ordures ménagères répondant aux conditions de fonctionnement fixées par un arrêté du maire ou par le règlement d'hygiène de la commune.

Les immeubles qui bénéficient de cette exonération ou de cette réduction sont désignés par le service des impôts sur la demande du propriétaire adressée au maire. La liste de ces immeubles est affichée à la porte de la mairie. L'exonération ou la réduction est applicable à partir du 1er janvier de l'année suivant celle de la demande.

3. Les exonérations visées aux 1 et 2 sont décidées par les organes délibérants des groupements de communes lorsque ces derniers sont substitués aux communes pour l'institution de la taxe d'enlèvement des ordures ménagères.

4. Sauf délibération contraire des communes ou des organes délibérants de leurs groupements, les locaux situés dans la partie de la commune où ne fonctionne pas le service d'enlèvement des ordures sont exonérés de la taxe.

Article 1522

I. La taxe est établie d'après le revenu net servant de base à la taxe foncière, défini par l'article 1388.

La base d'imposition des logements occupés par les fonctionnaires et les employés civils ou militaires visés à l'article 1523 est égale à leur valeur locative déterminée dans les conditions prévues à l'article 1494 et diminuée de 50 %.

II. - Les communes et leurs établissements publics de coopération intercommunale ainsi que les syndicats mixtes peuvent décider, par une délibération prise dans les conditions prévues au 1 du II de l'article 1639 A bis, de plafonner les valeurs locatives de chaque local à usage d'habitation et de chacune de leurs dépendances dans la limite d'un montant qui ne peut être inférieur à deux fois le montant de la valeur locative moyenne communale des locaux d'habitation. La valeur locative moyenne est déterminée dans les conditions prévues au 4 du II et au IV de l'article 1411.

Ce plafond, réduit de 50 %, s'applique sur le revenu net défini à l'article 1388.

Article 1523 du Code Général des Impôts

La taxe est imposée au nom des propriétaires ou usufruitiers et exigible contre eux et leurs principaux locataires (1).

Les fonctionnaires et les employés civils ou militaires logés dans des bâtiments qui appartiennent à l'Etat, aux départements, à la commune ou à un établissement public, scientifique, d'enseignement ou d'assistance, et exonérés de la taxe foncière sur les propriétés bâties, sont imposables nominativement.

Il en est de même des occupants des bâtiments provisoires édifiés en application de l'ordonnance n° 45-609 du 10 avril 1945 relative aux travaux préliminaires à la reconstruction.

Les dispositions des articles 1502 et 1508 et de l'article L 175 du livre des procédures fiscales leur sont applicables.

(1) Voir Annexe II article 316 A.

Article L2313-1 (Etats annexés)

Les budgets de la commune restent déposés à la mairie et, le cas échéant, à la mairie annexe où ils sont mis sur place à la disposition du public dans les quinze jours qui suivent leur adoption ou éventuellement leur notification après règlement par le représentant de l'Etat dans le département.

Le public est avisé de la mise à disposition de ces documents par tout moyen de publicité au choix du maire.

Dans les communes de 3 500 habitants et plus, les documents budgétaires, sans préjudice des dispositions de l'article L. 2343-2, sont assortis en annexe :

1° De données synthétiques sur la situation financière de la commune ;

2° De la liste des concours attribués par la commune sous forme de prestations en nature ou de subventions. Ce document est joint au seul compte administratif ;

3° De la présentation agrégée des résultats afférents au dernier exercice connu du budget principal et des budgets annexes de la commune. Ce document est joint au seul compte administratif ;

4° De la liste des organismes pour lesquels la commune :

a) détient une part du capital ;

b) a garanti un emprunt ;

c) a versé une subvention supérieure à 75 000 euros ou représentant plus de 50 % du produit figurant au compte de résultat de l'organisme.

La liste indique le nom, la raison sociale et la nature juridique de l'organisme ainsi que la nature et le montant de l'engagement financier de la commune ;

5° Supprimé ;

6° D'un tableau retraçant l'encours des emprunts garantis par la commune ainsi que l'échéancier de leur amortissement ;

7° De la liste des délégataires de service public ;

8° Du tableau des acquisitions et cessions immobilières mentionné au c de l'article L. 300-5 du code de l'urbanisme ;

9° D'une annexe retraçant l'ensemble des engagements financiers de la collectivité territoriale ou de l'établissement public résultant des contrats de partenariat prévus à l'article L. 1414-1 ;

10° D'une annexe retraçant la dette liée à la part investissements des contrats de partenariat.

Lorsqu'une décision modificative ou le budget supplémentaire a pour effet de modifier le contenu de l'une des annexes, celle-ci doit être à nouveau produite pour le vote de la décision modificative ou du budget supplémentaire.

Dans ces mêmes communes de 3 500 habitants et plus, les documents visés au 1° font l'objet d'une insertion dans une publication locale diffusée dans la commune.

Les communes et leurs groupements de 10 000 habitants et plus ayant institué la taxe d'enlèvement des ordures ménagères conformément aux articles 1520, 1609 bis, 1609 quater, 1609 quinquies C, 1609 nonies A ter, 1609 nonies B et 1609 nonies D du code général des impôts et qui assurent au moins la collecte des déchets ménagers retracent dans un état spécial annexé aux documents budgétaires, d'une part, le produit perçu de la taxe précitée, et d'autre part, les dépenses, directes et indirectes, afférentes à l'exercice de la compétence susmentionnée.

Pour l'ensemble des communes, les documents budgétaires sont assortis d'états portant sur la situation patrimoniale et financière de la collectivité ainsi que sur ses différents engagements.

Un décret en Conseil d'Etat fixe les conditions d'application du présent article.

Article 1407 (la taxe d'habitation)

I. La taxe d'habitation est due :

1° Pour tous les locaux meublés affectés à l'habitation ;

2° Pour les locaux meublés conformément à leur destination et occupés à titre privatif par les sociétés, associations et organismes privés et qui ne sont pas retenus pour l'établissement de la taxe professionnelle ;

3° Pour les locaux meublés sans caractère industriel ou commercial occupés par les organismes de l'Etat, des départements et des communes, ainsi que par les établissements publics autres que ceux visés à l'article 1408 II 1°.

II. Ne sont pas imposables à la taxe :

1° Les locaux passibles de la taxe professionnelle lorsqu'ils ne font pas partie de l'habitation personnelle des contribuables ;

2° Les bâtiments servant aux exploitations rurales ;

3° Les locaux destinés au logement des élèves dans les écoles et pensionnats ;

4° Les bureaux des fonctionnaires publics ;

5° Les locaux affectés au logement des étudiants dans les résidences universitaires lorsque la gestion de ces locaux est assurée par un centre régional des oeuvres universitaires et scolaires ou par un organisme en subordonnant la disposition à des conditions financières et d'occupation analogues. Un décret fixe les justifications à produire par ces organismes.

III. - Dans les zones de revitalisation rurale mentionnées à l'article 1465 A, les communes peuvent, par une délibération de portée générale prise dans les conditions prévues au I de l'article 1639 A bis, exonérer :

1° Les locaux mis en location à titre de gîte rural ;

2° Les locaux mis en location en qualité de meublés de tourisme au sens de l'arrêté du 28 décembre 1976 relatif à la répartition catégorielle des meublés de tourisme et des gîtes de France ;

3° Les chambres d'hôtes au sens de l'article L. 324-3 du code du tourisme.

La délibération prise par la commune produit ses effets pour la détermination de la part de la taxe d'habitation afférente à ces locaux revenant à chaque collectivité territoriale et établissement public de coopération intercommunale doté d'une fiscalité propre. Elle peut concerner une ou plusieurs catégories de locaux.

Pour bénéficier de cette exonération, le redevable de la taxe d'habitation adresse au service des impôts du lieu de situation du bien, avant le 1er janvier de chaque année au titre de laquelle l'exonération est applicable, une déclaration accompagnée de tous les éléments justifiant de l'affectation des locaux.

Article 1407 bis

Les communes autres que celles visées à l'article 232 peuvent, par une délibération prise dans les conditions prévues à l'article 1639 A bis, assujettir à la taxe d'habitation, pour la part communale et celle revenant aux établissements publics de coopération intercommunale sans fiscalité propre, les logements vacants depuis plus de cinq années au 1er janvier de l'année d'imposition. La vacance s'apprécie au sens des V et VI de l'article 232.

Annexe II

Aides à la mise en place d'une Redevance incitative

Les aides à la mise en place d'une RI qui sont présentées ci-dessous sont valables à partir du 1^{er} janvier 2010 et jusqu'au 31 décembre 2012 (délibération n°09-5-3 du 7 octobre 2009). Elles n'ont pas de caractère systématique ; elles sont motivées par un caractère de qualité du projet et par un engagement sur l'atteinte de l'objectif de mise en place de la RI.

Le dispositif d'aides proposé est adapté aux différentes étapes de mise en œuvre d'une RI.

Le soutien à l'étude préalable

Les collectivités souhaitant mettre en place une RI doivent mener une étude préalable afin d'analyser le contexte, définir les objectifs de la collectivité et identifier les axes de travail pour la mise en œuvre d'une redevance incitative.

Assiette : montant HT de l'opération plafonné à 100 000 €
Taux maximum d'aide : 70 % de l'assiette

Le versement de cette aide se fera sur remise du rapport final et fourniture des justificatifs financiers. Elle permettra d'aboutir à la décision de mise en place de la RI.

Le soutien à la mise en œuvre

L'incitation nécessite une réorganisation des services. Différentes phases de travail se succèdent avec un travail sur le fichier des redevables, la communication, la réalisation d'une facturation à blanc, ...

Il est proposé une aide financière forfaitaire liée au nombre d'habitants concernés par la mise en œuvre de la RI (population DGF). Cette aide financière forfaitaire est proposée sur la base d'un coût/hab. et représente environ 50 % des coûts sur la base des moyennes calculées par l'ADEME pour les différentes étapes identifiées. Les montants proposés sont :

Montant de l'aide forfaitaire : 11 €/hab

La collectivité s'engage sur un objectif de résultat, c'est-à-dire la mise en place effective de la RI sur une période maximale de 4 ans. En cas de renoncement à cette mise en place, il pourra y avoir rappel des sommes versées.

Outre la décision du conseil municipal ou de l'instance délibérante de l'EPCI chargé de lever la RI, différents justificatifs devront être fournis à l'ADEME comme : la

grille tarifaire, le plan de communication, une présentation du fichier des redevables.

Les investissements

Le soutien aux investissements concerne ceux liés au contenu de la grille tarifaire, c'est-à-dire justifiés par la possibilité laissée à l'utilisateur d'avoir un contrôle sur sa consommation du service de collecte des déchets.

Assiette : montant HT de l'investissement plafonné à 5 M€

Taux maximum d'aide : - 30 % de l'assiette (sauf pour les bacs et conteneurs)
- 15 % de l'assiette pour les bacs et conteneurs

En cas de renoncement par le bénéficiaire à la mise en place effective de la redevance incitative, il pourra y avoir rappel des sommes versées.

Le versement de cette aide se fera sur fourniture des justificatifs financiers. Elle permettra d'aboutir à la mise en place sur la collectivité des équipements nécessaires à la mesure de la consommation du SPED par l'utilisateur.

Mise en place de l'aide

➤ Pour l'étude de faisabilité

Pour ces études, le versement se fera sur la base de la remise du rapport final et de présentation des justificatifs de dépenses.

Le soutien aux études pourra concerner les collectivités déjà à la RI, dans une démarche d'évolution de leur organisation et/ou de leurs modes de financement.

Les Directions Régionales de l'ADEME disposent d'un document listant un minimum d'éléments à intégrer dans un cahier des charges en vue de la réalisation d'une telle étude.

➤ Pour les soutiens à la mise en œuvre

Sont exclues du dispositif de soutien à la mise en œuvre toutes les collectivités qui sont déjà à la RI puisque l'objectif de résultat est déjà atteint.

Les aides n'ayant pas de caractère systématique, l'ADEME doit d'abord statuer sur la qualité de l'étude préalable, financée ou non par l'ADEME.

Ce soutien à la mise en œuvre est conditionné à l'atteinte de l'objectif de mise en place de la RI sur l'ensemble du territoire du demandeur ainsi que la réalisation d'objectifs intermédiaires présentés dans l'annexe technique de la convention signée entre la collectivité et l'ADEME. Ainsi, ces aides pourront faire l'objet d'un rappel des sommes versées en cas de renoncement ou de non atteinte des objectifs.

➤ Pour l'aide aux investissements

Le versement se fera sur la base des justificatifs de dépenses. Il pourra y avoir rappel des sommes versées au titre de l'investissement en cas de renoncement à la mise en place de la RI.

Le soutien aux investissements pourra concerner les collectivités déjà à la RI, dans une démarche d'évolution de leurs modes de financement et après analyse des propositions par l'ADEME.