

Ordures ménagères : le long chemin de la tarification incitative

Titre	Taux	Taux	Taux	Total des
opérationnel	opérationnel	opérationnel ménagères	opérationnel DMA	collecteurs
6,00 %	0,625 % 0,574 %	9,07 % 9,07 %	0,107 % 0,116 %	
4406 264	4406 25	4406 400	4406 5	241
-	27	387	5	
264	25	400	5	241
-	-7,41 %	+3,36 %	0 %	

Après plusieurs soubresauts législatifs, la tarification incitative dans le cadre de la gestion des déchets est clairement encouragée par le législateur, via des objectifs importants: 25 millions de Français devront être soumis à cette modalité de tarification en 2025. Le tout dans une logique environnementale, afin d'intégrer dans la facturation le niveau de production des déchets de l'utilisateur, en liant le prix payé au coût réel du service et à la quantité d'ordures ménagères résiduelles produites. Reste à transformer les principes en faits sur le terrain...

Rendue obligatoire en 2009 par la loi de programmation relative à la mise en œuvre du Grenelle de l'environnement (1), puis devenue facultative en 2010 par la loi portant engagement national pour l'environnement (2), l'institution de la tarification incitative (TI) dans le cadre du service public de la gestion des déchets est aujourd'hui encouragée par le législateur, qui a fixé des objectifs importants. Sa volonté de la généraliser a été consacrée par la loi de transition énergétique pour la croissance verte qui énonce que les collectivités locales «progressent vers la généralisation d'une tarification incitative en matière de déchets», et prévoit qu'elle devrait concerner 25 millions de Français en 2025 (art. L.541-1 du code de l'environnement). En outre, afin de traduire les objectifs nationaux relatifs à la mise en place d'une économie circulaire (3), le plan régional de prévention et de gestion des déchets (art. L.541-13)

doit comprendre «une synthèse des actions prévues concernant le déploiement de la tarification incitative pour les déchets ménagers et assimilés» (art. D.541-16-2) sous peine d'irrégularité susceptible de conduire à son annulation (4).

Enjeux et objectifs de la tarification incitative

Les motivations du législateur s'inscrivent dans une logique environnementale. En effet, la tarification incitative vise à intégrer dans la facturation le niveau de production des déchets de l'utilisateur. Elle permet ainsi de lier le prix payé au coût réel du service, et à la quantité d'ordures ménagères résiduelles (OMR) produites. Sa mise en place permet donc, par le biais de la responsabilisation de l'utilisateur, de réduire les tonnages collectés, et de réduire le stockage des déchets non dangereux. Selon l'Ademe, en moyenne, la mise en place de la redevance incitative (RI ou Reomi) permet

de réduire de 41% la quantité d'OMR, d'augmenter de 30% la collecte des emballages et papiers, et de réduire de 8% la quantité de déchets ménagers et assimilés (DMA). En ce qui concerne la taxe d'enlèvement des ordures ménagères incitative (Teomi), les premiers retours d'expérience montrent également des évolutions – bien que moins importantes – puisqu'elle aurait permis une réduction de 8% des OMR, une augmentation de 9% de la collecte des emballages et papiers, et une stabilisation des DMA.

Moins de 9% des Français concernés

Le développement de la tarification incitative apparaît alors nécessaire au regard de l'objectif de baisse des quantités collectées de DMA (5) mais aussi de l'augmentation de la taxe générale sur les activités polluantes (TGAP), laquelle pénalise l'incinération et l'enfouissement des déchets (6). Dans son rapport de septembre 2022 intitulé

«Prévention, collecte, et traitement des déchets ménagers : une ambition à concrétiser», la Cour des comptes constate que la part des dépenses correspondant à la gestion des déchets ménagers et assimilés financée par l'utilisateur est insuffisamment incitative: la tarification incitative ne concerne que six millions de personnes aujourd'hui.

L'encadrement législatif de la mise en place de la tarification incitative

Le service public de la gestion des déchets ménagers est principalement financé par la fiscalité locale payée par l'utilisateur et ce, au travers de deux principaux types de tarification. Le choix entre ces deux modes de financement revient à la collectivité qui assure au moins la collecte des déchets ménagers. Celle-ci peut décider d'instituer la taxe d'enlèvement des ordures ménagères (Teom) selon l'article 1520 du code général des impôts (CGI), due par tous

les usagers, qu'il s'agisse des déchets ménagers ou non-ménagers. Les taux de Teom doivent être communiqués, en principe, aux services fiscaux avant le 15 avril de chaque année (7). Elle est basée sur la valeur locative foncière du local. Sa logique est purement budgétaire. Cette taxe constitue le premier moyen de financement du service public, puisqu'elle génère 81 % des produits perçus.

Autrement, la collectivité peut opter pour une redevance d'enlèvement des ordures ménagères (Reom). Celle-ci doit être instituée par une délibération adoptée par l'organe délibérant de la collectivité avant le 1^{er} mars pour être applicable l'année même, et avant le 15 octobre pour être applicable à compter de l'année suivante.

Devant être calculée en fonction de l'importance du service rendu (8), la Reom est souvent fixée de manière théorique, en fonction du nombre de personnes dans chaque foyer.

Ces deux modes « classiques » de financement n'intègrent donc pas, en eux-mêmes, la dimension incitative souhaitée par le législateur. En d'autres termes, ils ne permettent pas de décliner le principe du « pollueur-payeur ».

Une part incitative encadrée à proportion du produit de la taxe

Pour cette raison, la possibilité d'intégrer une part incitative à la tarification du service a progressivement été introduite par les textes. D'une part, l'art. 1522 bis du CGI prévoit que la Teom peut inclure une part incitative pouvant être déterminée en multipliant la quantité de déchets produits par chaque administré imposable l'année précédant celle de l'imposition par un ou des tarifs par unité de quantité

de déchets produits. Le passage à la « Teomi » (Teom comportant une part incitative) n'est alors possible que si le territoire relevait déjà, un an auparavant, de la Teom. Les tarifs de la part incitative doivent être fixés de sorte que cette part représente entre 10 et 45 % du produit total de la taxe.

D'autre part, l'art. L. 2333-76 du CGCT prévoit que l'importance du service rendu de la Reom peut être calculée en fonction du nombre de sacs d'emballage achetés par l'utilisateur, ou encore en fonction du poids des déchets produits. Dans ces hypothèses, la Reom est incitative (« RI » ou « Reomi »), puisqu'elle est liée au volume de déchets produits par l'utilisateur. A noter : la Reom peut également inclure une part fixe qui n'excède pas les coûts non proportionnels ainsi que les coûts correspondants à un nombre minimal de levées ou à un volume minimal de déchets.

L'importance de la structure tarifaire

Que la collectivité décide d'instituer la Teomi ou la Reomi, la définition de la structure tarifaire est une étape très importante, à l'occasion de laquelle la collectivité doit définir la part fixe de la tarification, et prévoir les différents paramètres de calcul de la part variable. Lors du choix de ces derniers, la collectivité dispose d'une grande liberté. Ces paramètres – qui peuvent être combinés – sont le volume, le poids, le nombre de levées et le nombre de dépôts de sacs.

La part fixe doit, quant à elle, permettre d'assurer une couverture des coûts incompressibles du service public, et de garantir un service minimum. Elle atténue mécaniquement le poids



■ Loi n° 2018-1317 du 28 décembre 2018 de finances pour 2019.

■ Loi n° 2015-992 du 17 août 2015 relative à la transition énergétique pour la croissance verte.

■ Loi n° 2010-788 du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement.

■ Loi n° 2009-967 du 3 août 2009 de programmation relative à la mise en œuvre du Grenelle de l'environnement.

de la part variable. Une réponse ministérielle illustre l'enjeu résidant dans la définition de la structure tarifaire, et les leviers dont disposent les collectivités à cet égard. Elle affirme que « si le passage de la Teom à la tarification incitative peut effectivement pénaliser les familles nombreuses notamment quand la tarification incitative est fondée sur le poids et le volume des déchets collectés par foyer, ce n'est pas toujours le cas. Les collectivités peuvent en effet mettre en place des tarifs différents selon les secteurs des communes, ou combinant une part fixe et une part proportionnelle, ou encore fixer un forfait par foyer ou par personne qui sera alors multiplié par le nombre de personnes composant le foyer » (9).

Des obstacles à la mise en place de cette tarification

Alors qu'il est possible d'introduire une part incitative dans chacun de ces deux modes de tarification, seuls six millions des Français bénéficient de la tarification incitative. Pour l'expliquer, les acteurs font régulièrement état de plusieurs

obstacles à sa mise en place sur leur territoire.

Le cas particulier des territoires urbains et touristiques

L'association Intercommunalités de France a relevé, dans sa réponse intégrée au rapport de la Cour des comptes, que « les principales difficultés techniques identifiées pour [...] le déploiement [de la tarification incitative] apparaissent dans les milieux urbains denses et dans les milieux touristiques ». En effet, ces types de territoires posent la question de la technique de l'individualisation des dépôts de déchets de chaque producteur de déchets dans un immeuble.

De fait, les habitats collectifs impliquent souvent l'utilisation de containers communs peu propices à une mesure des déchets à l'échelle des ménages, ce qui soulève des questions techniques, organisationnelles, et financières. De ce fait, la mise en œuvre de la tarification incitative en habitat collectif représente une réelle difficulté d'identification des redevables potentiels. C'est donc le plus souvent le gestionnaire de la résidence qui s'acquitte de la redevance globale de la résidence correspondant à la production des déchets des foyers, cette redevance globale étant ensuite répartie selon des critères choisis en fonction de chaque habitat et de ses caractéristiques (10).

Une mise en œuvre coûteuse et complexe

Le coût de la mise en place de la TI est l'un des principaux obstacles à son développement. En effet, elle suppose la réalisation d'investissements importants, de nombreux équipements devant être mis en place en vue ●●●

●●● de l'individualisation de la tarification du service. Ces investissements peuvent consister en l'installation de bacs à puces chez les usagers, de points d'apport volontaire avec un système de tambour à reconnaissance par carte du propriétaire, des sacs apportés, ou encore de bennes avec des systèmes électroniques de reconnaissance. La TI peut également être coûteuse d'un point de vue humain et administratif, puisque sa gestion est complexe et nécessite notamment du personnel pour sa gestion budgétaire, son suivi, sa facturation.

Une ressource aléatoire

Alors que la Teom classique apporte une sécurité financière à la collectivité, et que cette caractéristique explique le fait que ce mode de tarification soit largement majoritaire actuellement, la variabilité de la tarification incitative engendre une ressource aléatoire. Cette insécurité sur les recettes est un frein à son développement. Notons toutefois que ce risque peut être maîtrisé dans l'hypothèse où la collectivité mène à bien l'étape tenant à la définition de la structure tarifaire, et plus particulièrement de la part fixe.

Le risque de comportements déviants

Les collectivités peuvent également être réticentes à sa mise en place face au risque du développement des comportements déviants des usagers. Car le système incitatif peut avoir des effets contre-productifs, en entraînant une augmentation des dépôts sauvages, du tourisme des déchets en zone limitrophe, ou encore le brûlage sauvage ou à domicile des déchets.

Si ces comportements sont résiduels, il n'en demeure pas moins qu'ils « pénalisent le service, l'environnement et l'image de la collectivité ». L'institution de la TI implique donc la mise en place d'un contrôle en lien avec les services de voirie et l'application des pouvoirs de police du maire (11).

Compte tenu de l'existence de ces obstacles, la collectivité envisageant d'instituer la TI sur son territoire doit être consciente des investissements financiers et humains et de la réorganisation que celle-ci engendre.

En outre, l'importance de l'investissement politique, et plus particulièrement d'un portage politique affirmé du projet, ne doit pas être sous-estimée.

En effet, la compréhension et l'acceptation de la tarification incitative par l'usager sont au cœur de la réussite de sa mise en place, la collectivité ne doit donc pas manquer, parallèlement au processus de mise en place de la TI, à ses missions de prévention et de communication.

Certaines collectivités ont, par exemple, prévu la réalisation d'enquête auprès de chaque usager ou encore mis en place une facturation « à blanc », afin de comparer la facturation incitative à la facturation réelle.

Une tarification incitative encouragée par le législateur

Afin d'encourager les collectivités à instituer la TI sur leur territoire, l'article 23 de la loi de finances initiale pour 2019 a introduit deux mesures.

D'une part, l'année d'instauration de la part incitative, le produit de la Teom peut augmenter jusqu'à 10% par rapport à l'année précédente (12), et ce, pour permettre la prise en compte du

surcoût engendré par sa mise en place.

D'autre part, les frais de gestion levés par l'Etat, fixés à 8% sur la Teom, sont limités à 3% au titre des cinq premières années de mise en œuvre de la Teomi. Cette mesure ne s'applique toutefois qu'aux collectivités instaurant la Teomi à compter du 1^{er} janvier 2019 et ayant délibéré pour cela après le 1^{er} janvier 2018 (13).

Dérogation au principe d'égalité entre usagers

Par ailleurs, le législateur a introduit la possibilité de déroger au principe d'égalité entre les usagers d'un service public et à l'impératif d'harmonisation des modalités de facturation de la redevance sur l'ensemble d'un territoire pour permettre aux collectivités d'expérimenter la Teomi sur une partie seulement de leur territoire, pour une durée de sept ans (14). Cette dérogation a pour objet de permettre l'expérimentation, et de tenir compte de la fusion d'intercommunalités aux régimes différents.

Des préconisations pour doper la tarification incitative

Compte tenu du faible taux de couverture de la population, ces dispositions législatives sont bienvenues mais sans doute encore insuffisantes pour sécuriser les collectivités.

Afin de rendre le dispositif davantage attractif, ou de le simplifier, certains acteurs prônent la mise en place d'une dérogation à l'obligation d'uniformité du mode de financement sur un EPCI à fiscalité propre, afin de permettre une cohabitation Teom/Teomi ou Reom/Reomi sur un même territoire, au-delà

de la dérogation transitoire prévue pour la Teomi.

De son côté, la Cour des comptes recommande d'alléger le coût de la mise en place de la Teomi grâce à un financement complémentaire porté à 80% des coûts correspondants, sur les premiers exercices.

(1) Art. 46 de la loi de programmation relative à la mise en œuvre du Grenelle de l'environnement.

(2) Art. 195 de la loi du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement.

(3) Ces objectifs sont fixés à l'article L. 541-1 du code de l'environnement.

(4) TA Caen, 4 juillet 2019, req. n° 1802669.

(5) L'art. L. 541-1 du code de l'environnement fixe l'objectif d'une baisse de 15% de la production des déchets ménagers et assimilés en 2030 par rapport à 2010.

(6) L'art. 24 de la loi du 28 décembre 2018 de finances pour 2019 prévoit une augmentation des taux de la TGAP.

(7) Art. 1639 A du CGI.

(8) Art. L. 2333-76 du CGCT.

(9) Rep. min. du 27 août 2020, JO Sénat.

(10) Voir l'intéressant rapport de l'Ademe: «Habitat collectif et Tarification incitative Pourquoi? Comment?», 2012.

(11) Le maire peut faire usage de ses pouvoirs de police générale pour contraindre l'auteur d'un dépôt illégal de déchets sur le territoire de sa commune à remédier à cette situation. Le préfet peut aussi être amené à intervenir en cas de carence du maire ou si le dépôt de déchets est sur le territoire de plusieurs communes.

(12) Art. 1636 B undecies du CGI.

(13) Rep. min. n° 12743 du 12 mars 2020, JO Sénat.

(14) Art. 1522 bis du CGI.

Par Alice Larmet, avocate, Samuel Couvreur, avocat directeur, et Guillaume Gauch, avocat associé, cabinet Seban & associés