

FINANCEMENT DU SERVICE PUBLIC DES DÉCHETS

QUELLE SITUATION EN 2019 ?



MAI 2021
42.19.09



www.ordif.com



ORDIF
OBSERVATOIRE
RÉGIONAL DES DÉCHETS

Financement du service public des déchets

Quelle situation en 2019 ?

Mai 2021

L'INSTITUT PARIS REGION

15, rue Falguière 75740 Paris cedex 15

Tél. : + 33 (1) 77 49 77 49 - Fax : + 33 (1) 77 49 76 02

www.institutparisregion.fr

Directeur général : Fouad Awada

Département Déchets ORDIF : Helder De Oliveira, directeur de département

Étude réalisée par **Aurélie Tupek**

Avec la collaboration groupe expert *économie* de l'ORDIF

Cartographie réalisée par Maxime Kayadjanian

Couverture réalisée par Sylvie Coulomb

N° d'ordonnancement : 42.19.09

Document disponible sur www.ordif.fr

Crédit photo de couverture : ©Freepik

En cas de citation du document, merci d'en mentionner la source : Tupek, Aurélie / Financement du service public des déchets : quelle situation en 2019 ? / L'Institut Paris Region - ORDIF / 2021

Sommaire

Introduction	4
1. Financement du service public des déchets : la situation francilienne	5
1.1 Financement du service public des déchets : de quoi parle-t-on ?	5
1.2 Les modes de financement à disposition des collectivités	5
1.3 Quelle évaluation du coût du service ?	7
1.4 Quelles collectivités lèvent la taxe ou la redevance ?	8
1.5 Les montants des produits prélevés au titre du financement du service public	11
2. Focus sur la TEOM en Ile-de-France	13
2.1 Produit de TEOM en Ile-de-France	13
2.2 Taux de TEOM en Ile-de-France	15
2.3 Impact du tissu économique sur les territoires	16
2.4 Evolutions du produit de la TEOM	17
3. Les modes de financement incitatifs en Ile-de-France	19
3.1 Place de la tarification incitative en Ile-de-France	19
3.2 Les nouveaux territoires engagés	19
4. L'impact des modes de financement des producteurs non-ménagers en Ile-de-France	22
4.1 Les territoires ayant déployé une redevance spéciale	22
4.2 L'impact de la limite du service public	24
Conclusions	25
Annexes	26
Annexe 1 : Collectivité ayant institué une redevance spéciale en 2019	26
Table des illustrations	27

Introduction

La gestion des déchets ménagers et assimilés constitue le **premier poste de dépenses environnementales des collectivités**. Pour les établissements publics de coopération intercommunale, cette compétence est bien souvent celle qui pèse le plus dans les comptes administratifs des collectivités.

Pour financer la gestion de ces déchets, plusieurs modes de financements sont mis à disposition des collectivités : la taxe ou la redevance d'enlèvement des ordures ménagères, qu'elle soit incitative ou non, mais également la redevance spéciale pour financer la gestion des déchets des producteurs non ménagers.

Plusieurs évolutions institutionnelles, législatives et jurisprudentielles impactent au fur et à mesure les modalités de mise en place des leviers de financement actuels et de gestion budgétaire.

A l'échelle francilienne, la taxe d'enlèvement des ordures ménagères est le levier largement privilégié par les collectivités : **97%** des communes lèvent en effet directement ou indirectement cet impôt pour un montant prélevé de près de **1,54 milliards d'euros**. Assis sur le foncier bâti, cet impôt est acquitté par les propriétaires des locaux d'habitation et locaux professionnels (hors usines), qu'ils aient accès ou non au service public de collecte des déchets.

Les modes de financement incitatifs restent minoritaires sur la région Ile de France et ne représentent que **10,8 millions d'euros**, les objectifs réglementaires nationaux et régionaux tendent à augmenter la part des collectivités s'engageant dans cette démarche, mais de manière relative.

Enfin, la redevance spéciale reste un levier de financement non généralisé représentant **42 millions d'euros**, mais qui tend à augmenter en lien avec l'évolution de l'impact des déchets des producteurs non-ménagers gérés par le service public.

Afin de suivre ces grandes évolutions actuellement en cours, l'ORDIF réalise chaque année depuis 2005 un suivi des leviers mis en œuvre par les collectivités franciliennes. A travers cette note annuelle, l'ORDIF souhaite apporter aux acteurs franciliens des éclairages sur les caractéristiques et enjeux du financement du service public « déchets ».

Au-delà du suivi traditionnellement initié par l'observatoire, des focus seront réalisés sur les évolutions impactant la gestion budgétaire des EPCI.

1. Financement du service public des déchets : la situation francilienne

1.1 Financement du service public des déchets : de quoi parle-t-on ?

Comme tout acteur économique, les collectivités territoriales supportent des charges inhérentes à l'exécution de leurs compétences. Pour ce qui concerne celles consacrées aux « déchets », les dépenses supportées par les collectivités portent essentiellement sur la collecte et le traitement des déchets ménagers et assimilés (DMA).

A contrario, les collectivités perçoivent des produits : recettes industrielles liées à la vente de matériaux et d'énergie, soutiens versés par les sociétés agréées dans le cadre des filières dites à responsabilité élargie du producteur, aides de fonctionnement ou d'investissement versées par divers organismes (Conseils Généraux, Conseil Régional, Etat, Europe...).

La différence entre les charges et produits constitue donc un « reste à financer » dénommé communément « coût aidé ».

Ce montant doit être alors financé par d'autres ressources levées directement ou indirectement par les collectivités. **Ce sont donc ces ressources qui feront l'objet d'une analyse particulière dans le présent document.**

QUEL NIVEAU DE RESSOURCES ?

Leur niveau varie suivant les collectivités en fonction :

- Du **type de financement mobilisé** : Les contraintes réglementaires liées à l'institution de tels ou tels leviers imposent ou non une obligation de couverture du « reste à financer » par ces ressources ;
- Du **coût du service** ;
- De **l'évaluation faite par les collectivités pour déterminer ce « reste à financer »** : La détermination des postes de charges et produits concourant au service déchets peut en effet différer d'une collectivité à une autre.

1.2 Les modes de financement à disposition des collectivités

Les collectivités territoriales doivent lever des contributions auprès des agents économiques composant leur territoire pour la prise en charge des DMA. Le législateur a prévu trois leviers visant spécifiquement à financer cette compétence :

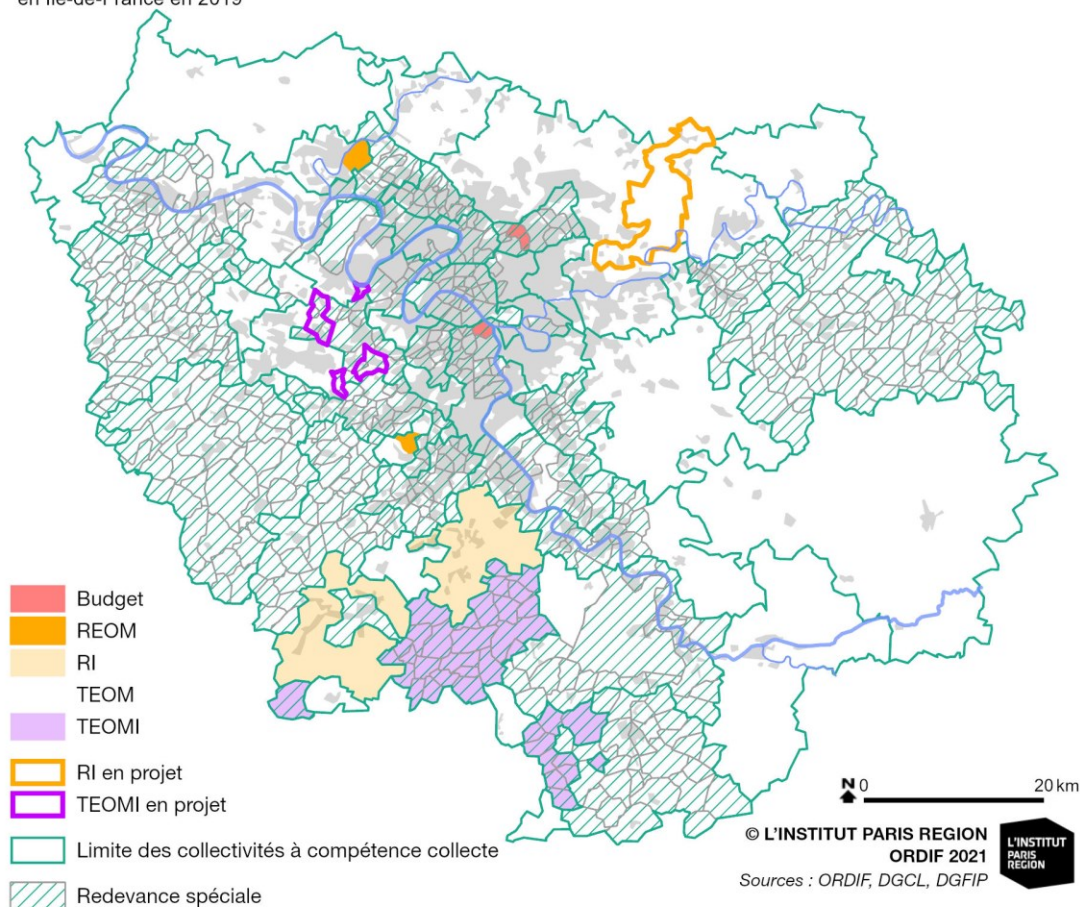
- La **Taxe d'Enlèvement des Ordures Ménagères (TEOM)**, un impôt assis sur la taxe foncière sur les propriétés bâties. Tout contribuable assujetti à cette dernière (hors usines) doit s'acquitter de cette taxe, dès lors qu'une collectivité l'a instituée sur son territoire. Malgré sa nature fiscale, la TEOM est affectée au financement de la gestion des déchets ménagers et, depuis 2016, à ceux des déchets dits assimilés (déchets des administrations et déchets des entreprises dont la prise en charge par le service public n'implique pas pour la collectivité de

sujétion technique particulière). Depuis 2012, **la TEOM peut comporter un volet incitatif** dont une partie du montant demandé aux propriétaires d'un local dépend des quantités ou volumes de déchets produits par l'usager de ce même local. Pour ce faire, les collectivités en TEOMI doivent transmettre aux services fiscaux au début de chaque année le montant facturé au titre de la part variable pour chaque local assujéti. Les collectivités ayant recours à la TEOM exercent cette compétence dans le cadre d'un service public à caractère administratif ;

- La **Redevance d'Enlèvement des Ordures Ménagères (REOM)**, incompatible avec la TEOM est quant à elle exigée aux seuls usagers du service. Les services publics financés par une REOM sont exercés dans le cadre d'un service public industriel et commercial avec budget annexe équilibré en dépenses et recettes (hors quatre premières années consécutives à l'institution d'une REOM). Le montant demandé doit être fonction du service rendu. Cette redevance est dite incitative (RI) lorsque la grille tarifaire fixant les montants de redevance exigés aux usagers est définie à partir de l'utilisation « réelle » du service (volume, poids, présentation des bacs...) ;
- Pour les collectivités n'ayant pas institué de REOM, une **Redevance Spéciale (RS)** peut par ailleurs être mise en place en complément : celle-ci est chargée de financer la gestion des déchets non ménagers collectés dans le cadre du service public (déchets des entreprises et administrations).

Les collectivités peuvent par ailleurs décider de n'avoir ni recours à la TEOM ni à la REOM : ces structures financent alors cette compétence à travers leur **budget général**, c'est-à-dire leurs autres ressources (impôts locaux, dotation de l'Etat...). Pour les structures étant dans cette situation, une redevance spéciale doit obligatoirement être instituée.

Modes de financement du service public de prévention et de gestion des déchets en Île-de-France en 2019



Carte 1 - Modes de financement mobilisés par les collectivités franciliennes en 2019

QUELLE REPARTITION DES MODES DE FINANCEMENT EN 2019 ?

Les collectivités territoriales ont quasi exclusivement recours à la TEOM pour financer la compétence déchets. Cet impôt concerne en effet **97% des communes franciliennes**. Pour 2 d'entre elles cette TEOM comprend une **part incitative** : il s'agit du SICTOM de la Région d'Auneau (Essonne, Eure-et-Loir) et du SIRTOM Sud Francilien (Essonne, Seine-et-Marne).

La REOM est quant à elle appliquée sur **41 communes**. Pour les **39** localisées sur le SEDRE de la Région d'Etampes et la Communauté de Communes du Val d'Essonne, cette REOM est **incitative**. Seules deux communes étaient en REOM « générale » : Nozay et Saint Ouen l'Aumône.

Enfin, aucune TEOM ou REOM n'était levée sur **2 communes franciliennes** qui sont encore financées par le budget général : le Blanc-Mesnil et Ivry-sur-Seine.

Les collectivités locales ayant institué la RS représentaient près de **50% des EPCI** de la région. Cependant, pour certains EPCI, la RS n'est instituée que pour une partie des communes adhérentes.

1.3 Quelle évaluation du coût du service ?

Pour rappel, la loi de Finances 2019 a modifié l'article 1520 du Code Général des Impôts (CGI) portant sur la TEOM apportant ainsi des précisions notables sur périmètre technique de la TEOM et la typologie des dépenses à prendre en compte :

- **Périmètre** : L'article 1520 du CGI fait ainsi référence à la possibilité d'« instituer une taxe destinée à pourvoir aux dépenses du service de collecte et de traitement des déchets ménagers et des déchets mentionnés à l'article L. 2224-14 du code général des collectivités territoriales » cet article faisant référence aux déchets assimilés, c'est-à-dire une **gestion des déchets sans sujétion technique particulière**. Cette définition est à mettre en parallèle de la limite fixée pour le service public (§4.2 du présent document).
- **Typologie des dépenses** : Depuis 2014 et la jurisprudence Auchan¹, il est avéré que la TEOM ne doit pas être disproportionnée au regard des coûts du service public. L'article 1520 du CGI modifié précise ainsi la typologie des dépenses à prendre en compte dans le calcul des coûts du service public : « les dépenses réelles de fonctionnement, les dépenses de fonctionnement au titre des dotations aux amortissements mais également les dépenses réelles d'investissement lorsque la taxe ne recouvre pas l'investissement concerné dans le cadre des dotations aux amortissements ». De plus, dans l'arrêt en date du 20 septembre 2019², le Conseil d'Etat a considéré que les recettes non fiscales prises en compte dans le calcul du coût du service ne devaient pas inclure le report de l'excédent de la section de fonctionnement de l'exercice précédent. **Les contours de la construction du budget se sont ainsi affinés.**
- **Impact du taux de TEOM** : Le taux de la TEOM ne doit pas être manifestement disproportionné par rapport au montant des dépenses exposées pour assurer l'enlèvement et le traitement des déchets issus du service public. En effet, le taux de couverture ne doit, selon la jurisprudence, **pas dépasser 10% du coût du service public**. Cependant, la jurisprudence « Auchan » du Conseil d'Etat incitait à la plus grande prudence, dans la mesure où ce dernier avait censuré en 2014 un excédent de 2,5% du budget. A contrario, l'arrêt du Conseil d'Etat en date du 20 septembre 2019 a assoupli la position en ne sanctionnant pas la collectivité ayant un excédent de TEOM de 6,2%. **Les différentes censures impliquent donc une prudence pour les collectivités dans la détermination du budget mais aussi dans leurs pratiques comptables.**

¹ Conseil d'Etat, 8ème / 3ème SSR, 31/03/2014, 368111

² Conseil d'Etat, 8ème / 3ème chambres réunies, 20/09/2019, 419661

QUID DES CHARGES DE STRUCTURE ?

La question se pose pour les charges de structure ou charges indirectes qui, selon l'arrêt du **Conseil d'Etat du 16 janvier 2018**³ doivent être justifiées par un calcul précis des moyens humains et matériels liés au suivi de la compétence et non pas retenir un ratio considéré comme « *une méthode de calcul excessivement sommaire* ».

Pour le moment, l'article L. 2313-1 du CGCT précise que les EPCI ayant institué la TEOM, doivent retracer « *les dépenses, directes et indirectes, afférentes à l'exercice de la compétence* ». C'est ainsi que la **circulaire de la DGCL en date du 15 février 2019**⁴ confirme la possibilité d'inclure des dépenses indirectes dans la mesure où celles-ci sont justifiées et doivent avoir un lien avec l'objet du service public.

La problématique de l'intégration d'une quote-part de frais de structures dans le périmètre de la TEOM n'a toutefois pas été votée en Loi de Finances, bien qu'elle ait été proposée dans des amendements parlementaires. **Aujourd'hui les collectivités doivent être en mesure de justifier d'un calcul précis de ces charges pour ne pas être censurées en cas de contentieux.**

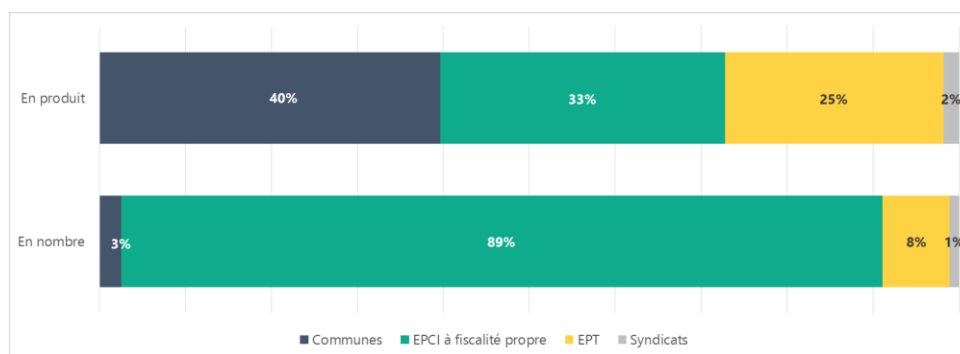
1.4 Quelles collectivités lèvent la taxe ou la redevance ?

Les collectivités responsables du financement du service sont celles qui disposent de l'ensemble de la compétence « déchets » et qui assurent au moins la collecte (article 1520 du CGI). Toutefois, le législateur a prévu deux régimes dits « dérogatoires » dans le cadre d'un transfert de la compétence déchets de collectivités à des syndicats mixtes :

- **Régime dérogatoire n°1** : Un EPCI peut décider d'instituer la TEOM ou la REOM et de percevoir son produit pour son propre compte, dans le cas où le syndicat mixte n'a pas institué l'un de ces modes de financement ;
- **Régime dérogatoire n°2** : Un EPCI peut décider de percevoir la TEOM ou la REOM en lieu et place du syndicat mixte qui l'a institué.

L'intérêt pour un EPCI de lever cette taxe à l'échelon communautaire est de pouvoir bénéficier d'une majoration du coefficient d'intégration fiscale, un indicateur qui entre en compte dans la détermination de la Dotation Globale de Fonctionnement attribuée par l'Etat aux intercommunalités.

Figure 1 - Répartition des structures percevant la TEOM ou REOM



Source : calculs ORDIF d'après données DGCL, DGFIP et IAU-ORDIF

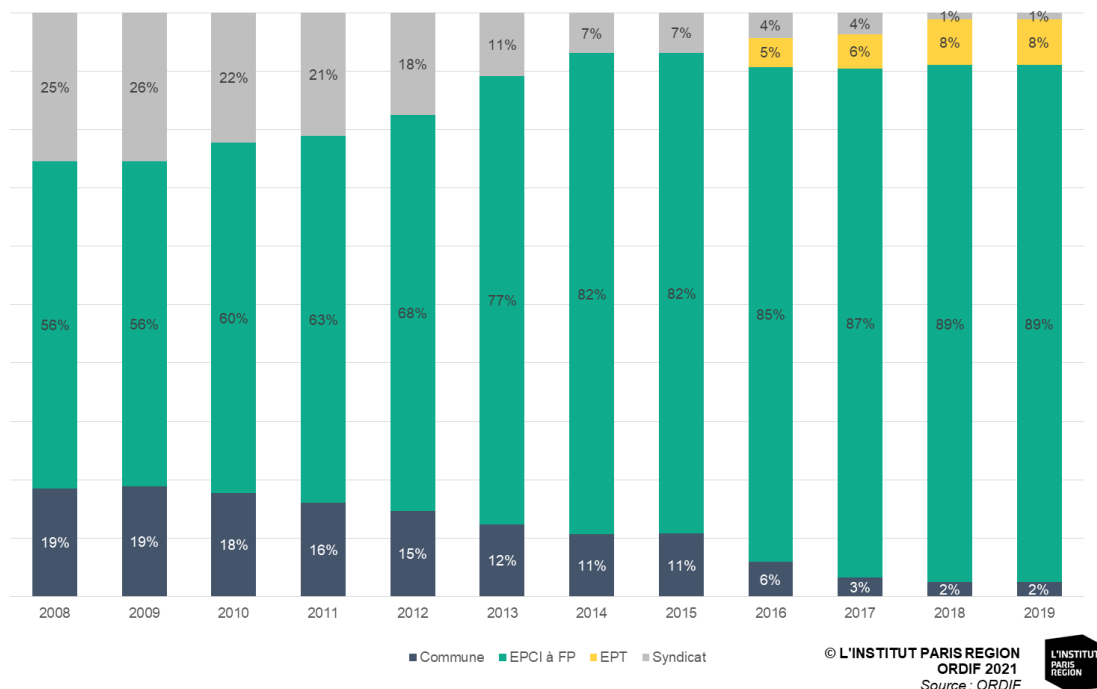
Lecture du graphique : en 2019, 89% des EPCI à fiscalité propre percevaient la TEOM et 25% du produit de TEOM était perçu par les EPT.

³ Conseil d'Etat, 3ème chambre, 16/01/2018, 412674

⁴ Circulaire du 15 février 2019 - Note d'information relative aux informations fiscales utiles à la préparation des budgets primitifs locaux pour 2019, DGCL

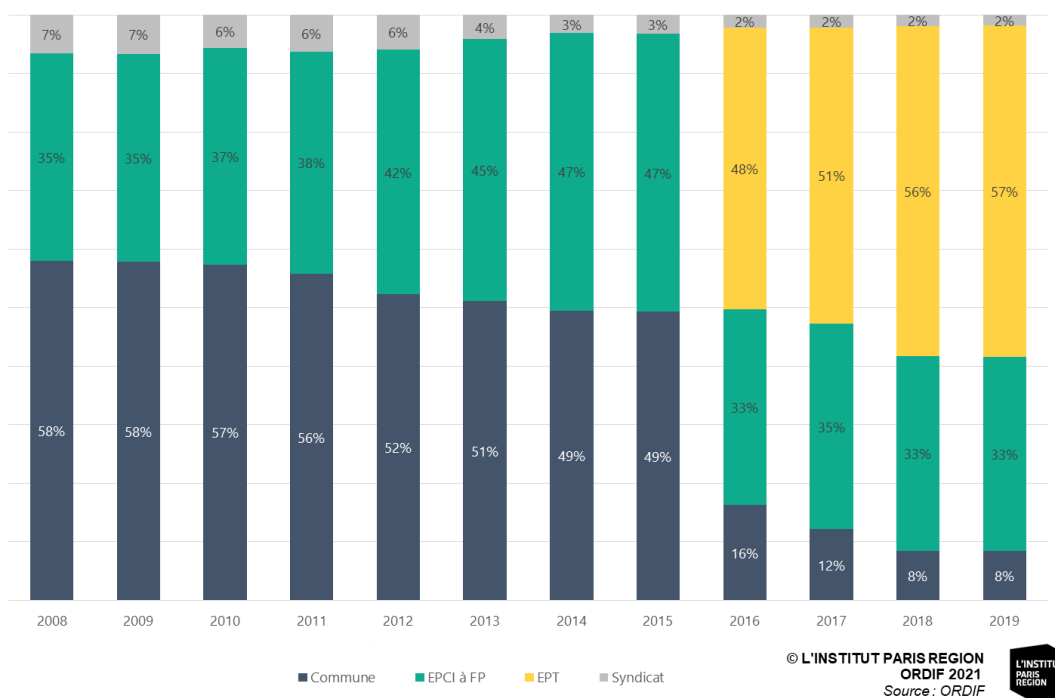
L'évolution de la répartition des collectivités percevant la TEOM ou la REOM est présentée dans les graphiques ci-dessous.

Figure 2 - Evolution de la part des structures percevant les modes de financement



Source : calculs ORDIF d'après données DGCL, DGFIP et IAU-ORDIF

Figure 3 - Evolution de la part des produits par type de structure percevant les modes de financement



Source : calculs ORDIF d'après données DGCL, DGFIP et IAU-ORDIF

La part des communes et des syndicats percevant une TEOM ou une REOM n'a cessé de diminuer depuis 10 ans au profit de celle des EPCI à fiscalité propre et des EPT.

Cette tendance est à mettre en perspective avec la généralisation progressive de l'intercommunalité en grande couronne et les grandes lois de l'intercommunalité. Les communautés de communes ou d'agglomération ont en effet massivement inscrit dans leur statut la compétence « déchets » et ce, qu'elle l'exerçait en direct et/ou la confiait à un ou plusieurs syndicats mixtes.

Pour autant, bien que le nombre d'EPT ne représente que **8%** des EPCI, ces derniers percevaient en 2019 **57%** du produit de TEOM. **Ici, la Ville de Paris a été comptabilisée dans le cadre des EPT.**

Aujourd'hui, la levée de la TEOM ou de la REOM par les communes est devenue marginale en Ile-de-France et concerne **30 communes** : elle est essentiellement justifiée par le maintien d'une organisation transitoire depuis la fusion en 2016 dans l'attente d'une harmonisation initiée par les EPCI auxquels elles adhèrent.

QUELLE HARMONISATION DU MODE DE FINANCEMENT ?

Compte tenu de la prédominance de la TEOM dans la région, la problématique de l'harmonisation entre la TEOM, la REOM voire le budget général ne concerne qu'un nombre restreint d'intercommunalité : **7 des 67 EPCI** à fiscalité propre et EPT disposaient de plusieurs modes de financement sur leur territoire :

	Budget	REOM	RI	TEOM	TEOMI
CC du Val d'Essonne			X	X	
CA Etampois Sud Essonne			X	X	X
CC Entre Juine et Renarde			X	X	
CC Gâtinais Val de Loing				X	X
CC Pays de Nemours				X	X
T12-Grand-Orly Seine Bièvre	X			X	
T7- Paris Terres d'envol	X			X	

Les collectivités compétentes pour la collecte des déchets n'ayant pas délibéré lors de la fusion pour un mode de financement unique et ainsi n'ayant ni TEOM ou REOM ou bénéficiant de 2 modes de financement différents bénéficient donc de l'ancien régime durant une période définie par l'article 1639 A bis du CGI.

La loi de finance 2021 modifie ainsi les dispositions des articles 1639 A bis du CGI par le biais d'un allongement de la durée d'harmonisation du mode de financement **passant de 5 à 7 ans** après la fusion.

Les collectivités ayant fusionné en 2016 suite à la loi Notre devront ces prochaines années harmoniser leur financement afin de ne pas faire coexister sur leur territoire respectif TEOM et REOM : à savoir une harmonisation des modes de financement devra être réalisée **d'ici 2023**.

1.5 Les montants des produits prélevés au titre du financement du service public

Les produits totaux levés en Ile-de-France au titre du service public des déchets s'élevaient à plus de **1,59 milliard d'euros en 2019**, en hausse de **1,4% par rapport à 2018**.

Tableau 1 – Montant des produits 2019 par mode de financement

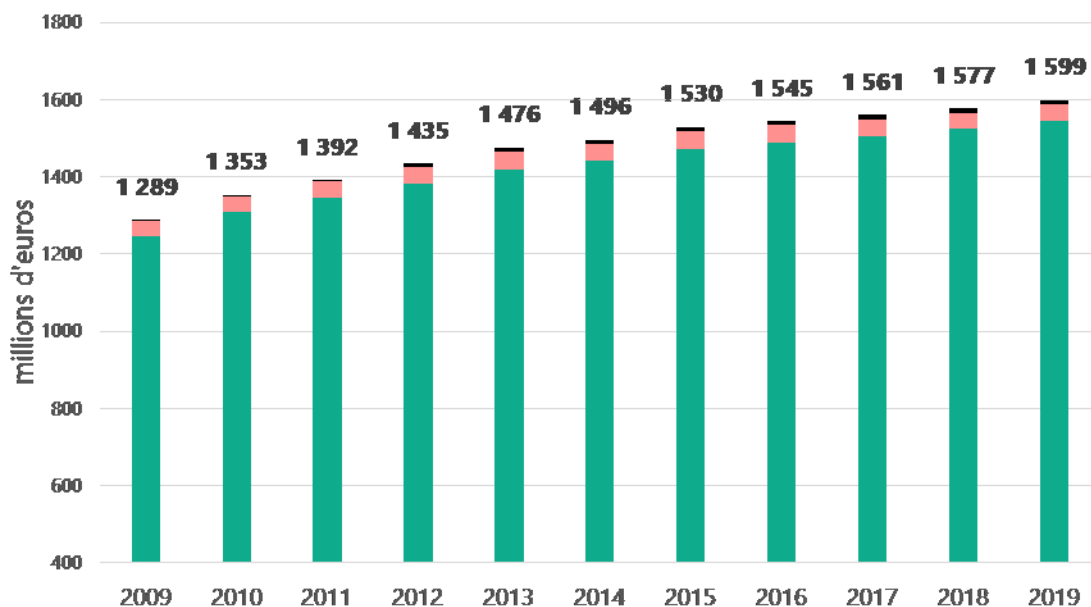
	Produits (en MK€)	Evolution 2018-2019
TEOM	1 546	+1,42%
REOM	10,6	+0,21%
Redevance spéciale	42,5	+1,17%
Total	1 599	+1,4%

Sources : calculs ORDIF d'après données DGCL, DGFIP et IAU-ORDIF

Compte tenu du poids de la TEOM représentant plus de 95% du financement « déchets », cette évolution est quasi exclusivement imputable à celle du produit de la TEOM. Le produit levé au titre de la redevance spéciale a également augmenté : **+ 1,17% par rapport à 2018**.

Cette hausse provient du choix de certaines intercommunalités d'étendre ou de mettre en place ce mode de financement en réponse à l'augmentation constante de la part des déchets des producteurs non-ménagers dans le service public et ainsi limiter le financement des gros producteurs de déchets par les ménages.

Figure 4 - Evolution 2009-2019 des contributions levées au titre du service public des déchets



© L'INSTITUT PARIS
REGION
ORDIF 2021
Source : ORDIF

■ Produit de TEOM ■ Produit de RS ■ Produit de REOM

Sources : calculs ORDIF d'après données DGCL, DGFIP et IAU-ORDIF

Sur la décennie 2009-2019, les contributions levées au titre des déchets ont progressé d'en moyenne **2,4% par an**. Ce taux ne met toutefois pas en exergue les dernières tendances observées plus récemment. Sur la période **2015-2019**, les montants prélevés au titre du SPPGD n'ont augmenté que de **1,1 % par an** en moyenne contre **3,1% sur 2009-2015**.

QUELLES JUSTIFICATIONS DES EVOLUTIONS ?

Différentes hypothèses peuvent être émises pour expliquer la stabilité de la fiscalité « déchets » :

- La stabilisation des coûts de gestion des déchets suite au travail des collectivités pour maîtriser les évolutions des coûts de gestion des déchets ;
- La volonté de limiter les évolutions des taux de TEOM en lien avec l'évolution naturelle du produit liée à l'augmentation des bases ;
- L'effet de la jurisprudence limitant la TEOM au financement de la seule compétence déchets qui incite les collectivités à la prudence dans la définition du budget.

2. Focus sur la TEOM en Ile-de-France

2.1 Produit de TEOM en Ile-de-France

En 2019, le produit de TEOM s'élève à plus de 1,54 milliards d'euros soit en moyenne 129€ par habitant (108€ hors Paris). A l'échelle des départements hors Paris, la dispersion observée semble assez faible (de 93€ dans le Val d'Oise à 115€ en Essonne).

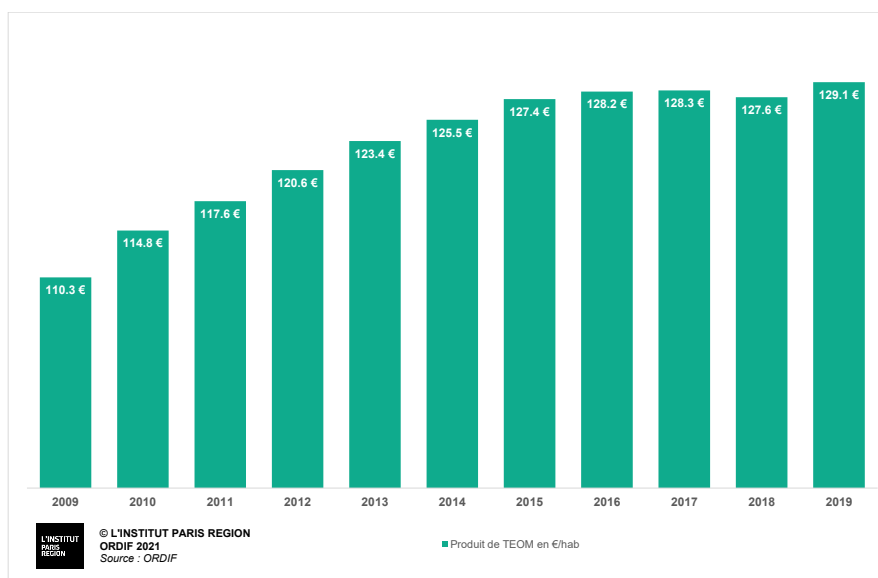
Tableau 2 - TEOM prélevée en 2019 en Ile de France (y compris TEOMI)

	En kilos euros	En €/hab
Paris	486 462	224
Petite Couronne	503 346	111
Hauts-de-Seine	180 318	111
Seine-Saint-Denis	173 713	110
Val-de-Marne	149 315	112
Grande Couronne	556 577	105
Seine-et-Marne	160 074	113
Yvelines	145 201	101
Essonne	138 940	115
Val d'Oise	112 362	93
Total	1 546 385	129
Dont part incitative	513	

Source : calculs IAU-ORDIF d'après données DGFIP 2019, INSEE (population municipale 2018)

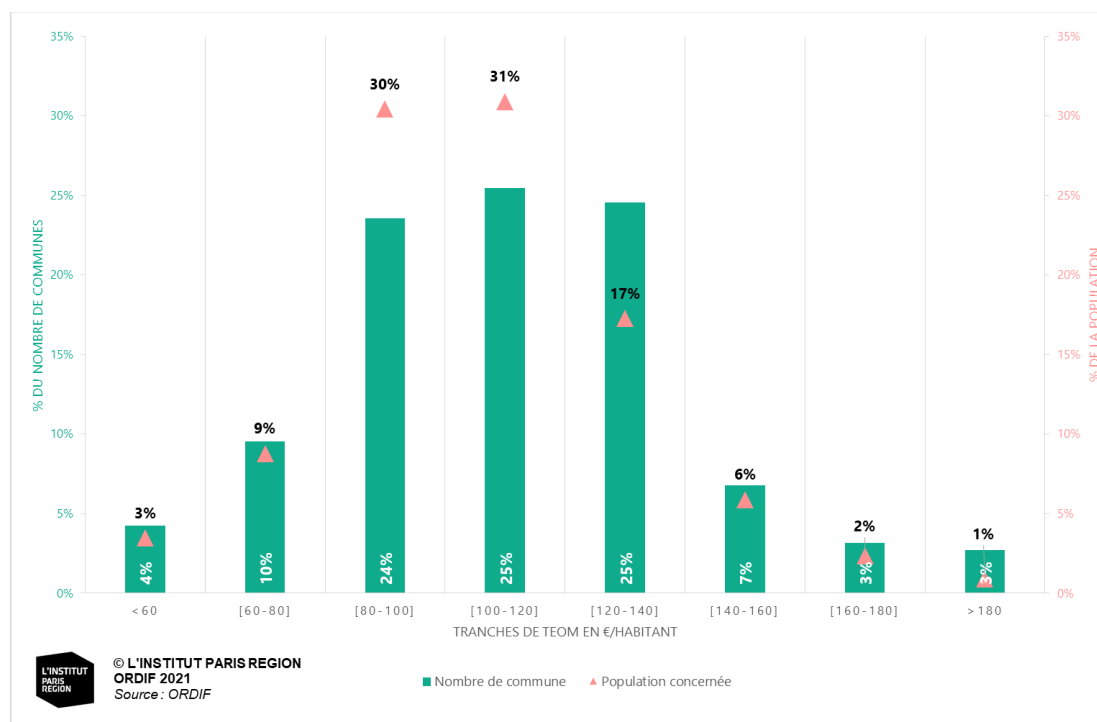
Ces grands agrégats masquent toutefois de plus grandes différences observées à l'échelle des collectivités levant cette taxe. L'évolution du montant de la TEOM en €/hab. ces dernières années est présentée dans le graphique ci-dessous :

Figure 5 - Evolution du montant des produits de TEOM en €/hab.



Pour près de **75% des communes**, les niveaux de TEOM exprimés en €/hab. sont compris **entre 80 et 140€/hab**. Ces communes représentent près de 80% de la population francilienne (hors Paris). Les niveaux observés aux valeurs extrêmes mettent en évidence des écarts de 1 à 14 (de 30€/hab. à 458€/hab.). Le graphique ci-après présente la distribution des communes en fonction des niveaux de TEOM (en €/hab.) observée sur ces dernières.

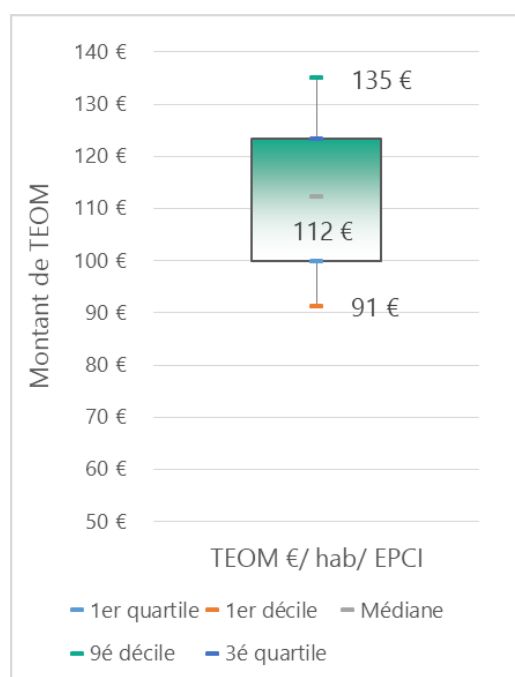
Figure 6 - Répartition des communes en fonction des niveaux de TEOM en euros par habitant observés (hors Paris)



Source : calculs IAU-ORDIF d'après données DGFIP, INSEE (population municipale)

Lecture du graphique : 24% des communes présentent un produit de TEOM compris entre 80 et 100€/hab. Ces communes pèsent 30% de la population francilienne hors Paris

Figure 7 - Dispersion du montant de TEOM en €/hab. des EPCI (hors Paris)



Sur la base d'une analyse par EPCI, sur **50% des EPCI**, les niveaux de TEOM exprimés en €/hab. sont compris **entre 100 et 123€/hab**. Ces communes représentent **plus de 60% de la population** francilienne (hors Paris). Les niveaux observés aux valeurs extrêmes mettent en évidence des écarts de 1 à 3 (de 85€/hab. à 225€/hab.). Ces écarts sont directement à mettre en perspective avec :

- Les niveaux de coûts supportés par les différentes collectivités territoriales ;
- Les différences de couverture des coûts par la TEOM observées sur les territoires ;
- Un niveau de bases différent selon les territoires et au sein d'un même EPCI ;
- L'impact des taux uniques votés à l'échelle d'un EPCI à fiscalité propre et s'appliquant sur des communes disposant de bases foncières très larges et hétérogènes.

Lecture du graphique : 90% des EPCI présentent un produit de TEOM compris entre 91 et 135€/hab.

Une analyse par local peut compléter la vision de la TEOM en €/habitant : en effet cette analyse permet de mettre en exergue les dispersions sur le coût réellement payé par les propriétaires de locaux et mettre en valeur la participation des contribuables selon la typologie du local.

Ainsi, la TEOM payée par local ménager reste de manière générale moins élevée que pour un local professionnel : 50% des locaux ont un montant de TEOM compris **entre 104€ et 221€** pour un local ménager contre entre **55€ et 452€** pour un local professionnel.

La dispersion des montants de TEOM payés est également plus importante pour les professionnels que pour les ménages, ceci pouvant être justifié par des diversités de typologie et de surfaces commerciales.

Figure 8 - Dispersion de la TEOM payée par local ménagers (appartements & maisons hors dépendances)

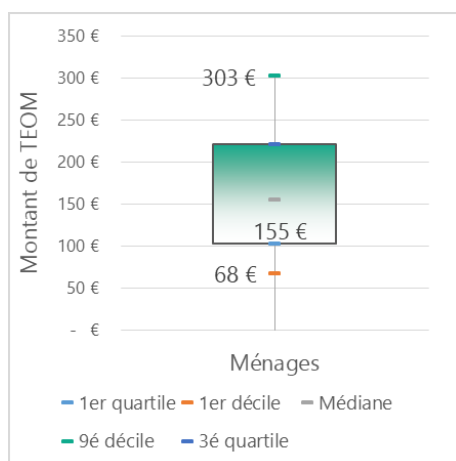
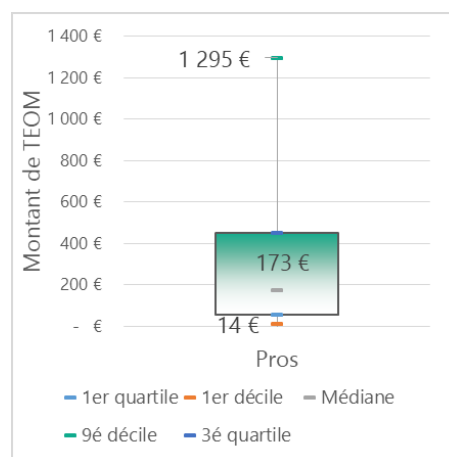


Figure 9 - Dispersion de la TEOM payée par local professionnels (locaux professionnels hors dépendances)



Lecture des graphiques : 50% des locaux ménagers présentent un montant de TEOM compris entre 104€ et 221€. 10% des locaux professionnels présentent un montant de TEOM supérieur à 1 295€.

2.2 Taux de TEOM en Ile-de-France

L'article 1636 B undecies du CGI offre une grande flexibilité aux collectivités pour fixer les taux de la TEOM. Un dispositif de zonage permet aux communes et aux EPCI de définir des zones de perception sur lesquelles ils votent des taux différents en fonction de l'importance du service rendu. Les EPCI peuvent également voter des taux différents de TEOM par commune ou groupe de communes afin de lisser les hausses de cotisation résultant de l'harmonisation du mode de financement du service d'enlèvement et de traitement des déchets ménagers au sein de leur périmètre.

Tableau 3 - Taux moyens de TEOM en 2019 en Ile de France

Les taux de TEOM étant fixés en fonction des bases locatives mais également du produit attendu, ces derniers diffèrent selon les EPCI ayant institué la TEOM. Les taux moyens par département sont détaillés dans le tableau ci-contre :

	Bases	Produit TEOM	Taux moyen par département
Paris	7 826 812 022	486 462 423	6,22%
Petite Couronne	9 327 839 748	503 345 808	5,40%
Hauts-de-Seine	4 722 954 106	180 318 105	3,82%
Seine-Saint-Denis	2 462 425 801	173 712 826	7,05%
Val-de-Marne	2 142 459 841	149 314 877	6,97%
Grande Couronne	7 642 363 692	556 063 269	7,28%
Seine-et-Marne	1 669 690 255	160 037 618	9,58%
Yvelines	2 480 630 511	145 200 949	5,85%
Essonne	1 878 036 992	138 462 774	7,37%
Val d'Oise	1 614 005 934	112 361 928	6,96%
Total	24 797 015 462	1 545 871 500	6,23%

Source : calculs IAU-ORDIF d'après données DGFIP, INSEE (population municipale 2018)

Un dispositif d'**unification progressive des taux de TEOM** est applicable pour trois situations :

- Aux syndicats et syndicats mixtes visés à l'article 1609 quater du CGI, aux métropoles, aux communautés urbaines, aux communautés d'agglomération, aux communautés de communes et aux syndicats d'agglomération nouvelle, à compter de la première année de perception de la TEOM par l'EPCI ;
- En cas de rattachement d'une ou plusieurs communes à un EPCI, à compter de l'année qui suit celle du rattachement ;
- En cas de rattachement d'un EPCI à un syndicat mixte, à compter de l'année qui suit celle du rattachement.

QUELLE HARMONISATION DES TAUX ?

En 2019, une intercommunalité sur trois comportait en effet des communes dont les taux différaient de plus de 40% par rapport au taux de TEOM moyen pondéré observé à l'échelle de l'EPCI. Ceci peut s'expliquer par l'unification des taux encore en cours mais aussi l'existence de délégation de compétence collectée à un ou plusieurs syndicats au sein du même EPCI.

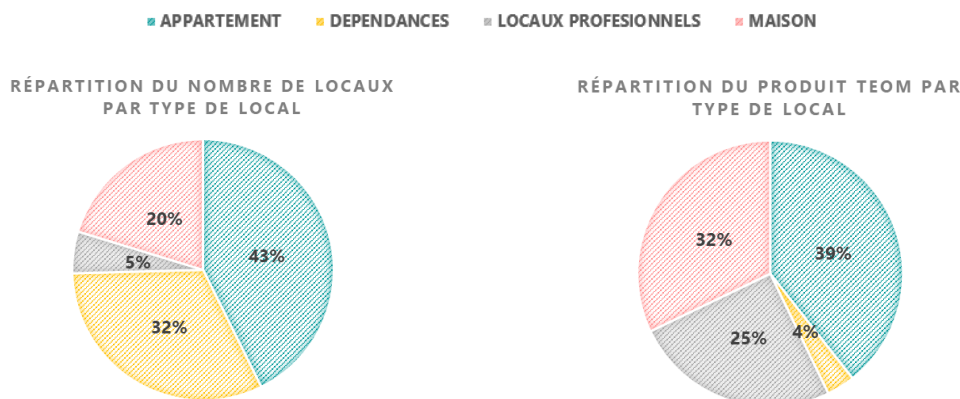
Pour les EPCI nouvellement constitués ou de rattachement à un EPCI déjà existant, l'unification progressive des taux s'applique sur une période n'excédant pas dix ans à compter de la première année au titre de laquelle le groupement perçoit la taxe.

2.3 Impact du tissu économique sur les territoires

La TEOM est assise sur le foncier bâti : les assujettis à cette taxe sont les propriétaires des locaux d'habitation et locaux professionnels (hors usines et administrations). L'assiette de cette taxe et, in fine, le montant de la taxe exigée aux contribuables, dépend donc sensiblement des **caractéristiques du foncier bâti sur les territoires** et plus spécifiquement sur la répartition entre les locaux relevant des ménages (appartements, maisons, dépendances) et ceux issus des non-ménages.

Le graphique suivant met en exergue le parallélisme entre la part des locaux par typologie et leur contribution par le biais de la TEOM :

Figure 10 - Répartition du nombre de locaux et du produit de la TEOM en fonction de la répartition de l'assiette de la TEOM à l'échelle de la région Ile-de-France⁵



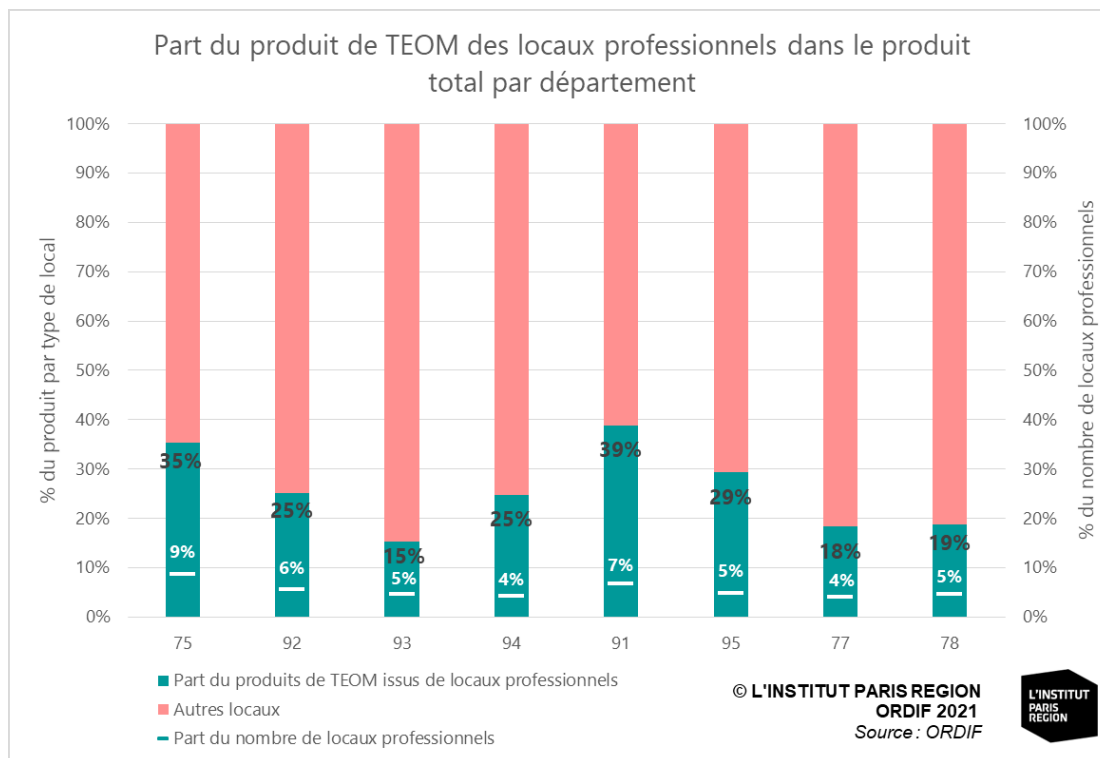
Source : calculs ORDIF d'après données DGFIP (données 2019)

Ainsi, les locaux professionnels représentent **5% du nombre de locaux** mais **25% du produit de TEOM**.

⁵ Calculs effectués hors Paris

Le graphique ci-dessous met en parallèle par département la part du produit de TEOM lié aux locaux professionnels ainsi que leur part en nombre de locaux. A titre d'exemple, pour le département de l'Essonne, 39% du produit de TEOM est représenté par les locaux professionnels qui représentent seulement 7% du nombre de locaux.

Figure 11 - Part du produit de TEOM des locaux professionnels dans le produit total par département



Source : calculs ORDIF d'après données DGFIP (données 2019)

Cette analyse permet de mettre en exergue la typologie du département en termes de dynamisme économique et notamment vis-à-vis de surfaces commerciales importantes, mais également l'impact des politiques d'exonération des collectivités.

2.4 Evolutions du produit de la TEOM

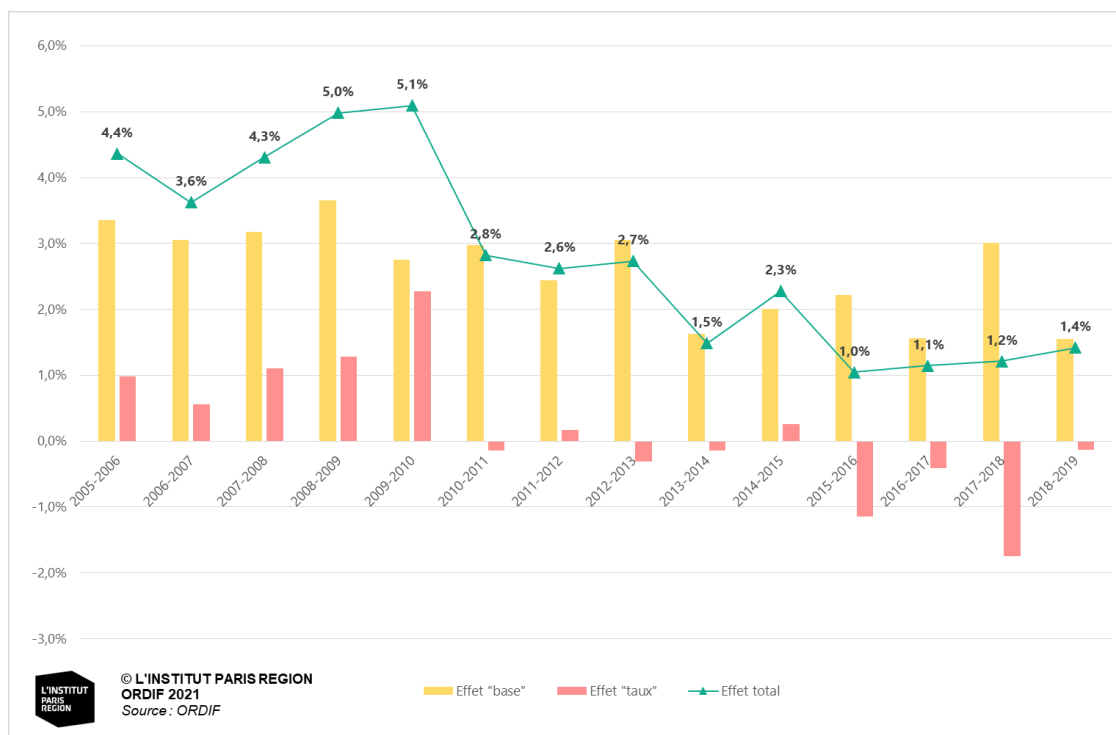
L'évolution du produit de la TEOM est la résultante des variations observées sur deux paramètres :

- **L'assiette de la taxe** c'est-à-dire les bases foncières (valeurs locatives) entrant dans le champ d'assujettissement de la taxe. Son évolution résulte d'une année sur l'autre du taux d'actualisation de ces bases votés chaque année en Loi de Finances. Ainsi pour 2019 le taux voté s'établissait à **2,2%**. Le montant total des valeurs locatives peut également varier localement en fonction de l'évolution du foncier bâti (nouveaux locaux construits, changement d'affectation, revalorisation des bases suites à des travaux) et de celle des pratiques des collectivités en matière d'exonération des locaux professionnels n'ayant pas recours au service public des déchets ;
- **Les taux votés** chaque année en assemblée délibérante s'appliquant sur les communes.

Les taux votés par les collectivités locales ont en moyenne diminué ou stagné chaque année depuis 2011. La seule dynamique de progression de la TEOM provient de l'évolution de l'assiette de cette taxe (effet base).

Le graphique ci-dessous décompose, pour la période 2006-2019, le taux d'évolution observé entre chaque année en fonction de ces deux effets « taux » et « bases ».

Figure 12 - Décomposition du taux d'évolution de la TEOM entre l'effet "base" et l'effet "taux"



Source : calculs IAU-ORDIF d'après données DGFIP

Lecture du graphique : entre 2017 et 2018, le produit total de la TEOM a augmenté de 1,2%. Cette évolution est la résultante d'une hausse des bases assujetties à la TEOM de 3% et d'une baisse moyenne des taux de 1,7%.

Les variations des taux de TEOM observées à l'échelle des communes peuvent être notables : près de **30%** d'entre elles ont connu des évolutions 2014-2019 de taux **supérieures ou égales à 15%** en valeur absolue (à la hausse ou à la baisse). Les dynamiques des taux observés sur les territoires ont des causes multiples :

- Mise en place de la TEOM sur les communes financées auparavant en budget général ;
- Renchérissements du coût du service public des déchets ;
- Meilleur ajustement des coûts par la TEOM ;
- Effet des lissages des taux de TEOM à l'échelle intercommunalité depuis 2016 et les nouvelles intercommunalités à compétence déchets.

Ce dernier effet devrait à l'avenir encore impacter fortement les évolutions de taxe prélevée localement. Des variations de taux conséquentes pourraient être à prévoir sur les communes franciliennes dont les taux de TEOM actuels diffèrent sensiblement du taux moyen pondéré de l'EPCI auquel elles adhèrent.

3. Les modes de financement incitatifs en Ile-de-France

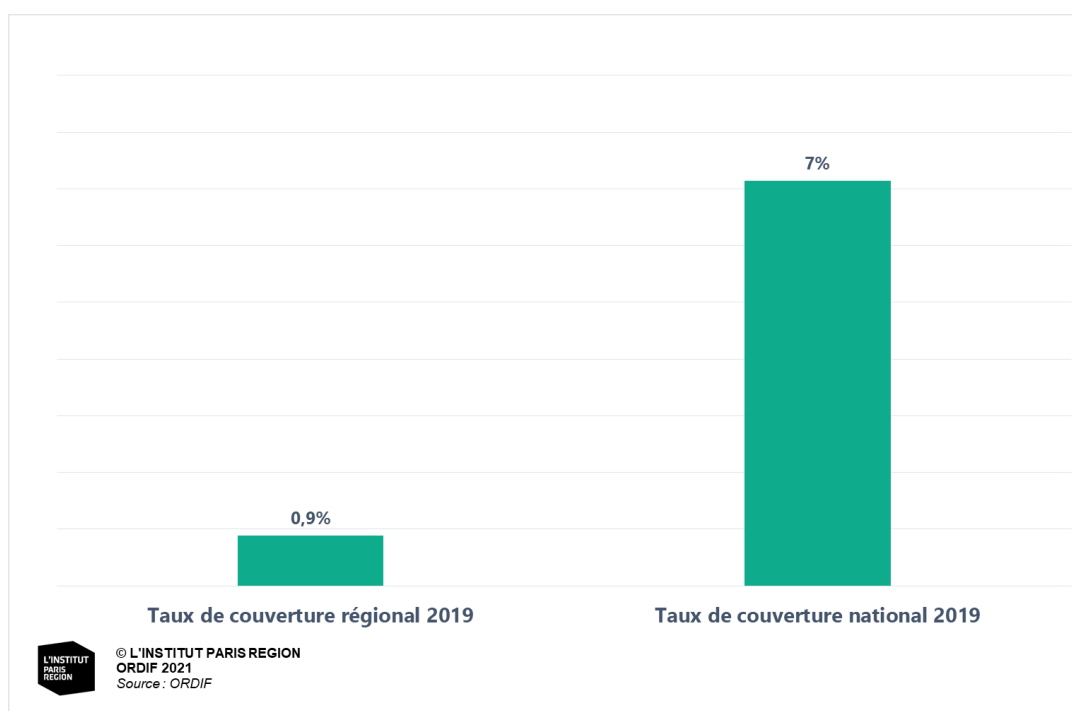
3.1 Place de la tarification incitative en Ile-de-France

A l'échelle de l'Ile-de-France, 4 collectivités ont institué un mode de tarification incitatif dont :

- Deux en **REOM incitative** : le SEDRE de la Région d'Etampes et la Communauté de Communes du Val d'Essonne représentant ainsi 39 communes dans le département de l'Essonne et **7,9M€ de recettes**.
- Deux en **TEOM incitative** : le SIRTOM Sud Francilien et le SICTOM de la Région d'Auneau (une commune francilienne concernée) représentant ainsi 27 communes dans le département de l'Essonne et 10 communes dans le département de la Seine-et-Marne et **2,8M€ de recettes** dont **513K€ de part incitative**.

En 2019, la part de la population couverte par une tarification incitative en Ile-de-France est de 1% contre 7% en France métropolitaine.

Figure 13 - Part de la population couverte par une TI en 2019 (TEOMI ou RI)



Source : calculs IAU-ORDIF d'après données DGFIP et ADEME

3.2 Les nouveaux territoires engagés

Aujourd'hui, le Plan Régional de Prévention et de Gestion des Déchets de la région Ile-de-France approuvé en 2019 a pour vocation d'inciter les collectivités Franciliennes à faire évoluer leurs modes de financement afin de contribuer au respect des objectifs nationaux de la loi de transition énergétique.

RAPPEL DES OBJECTIFS REGIONAUX

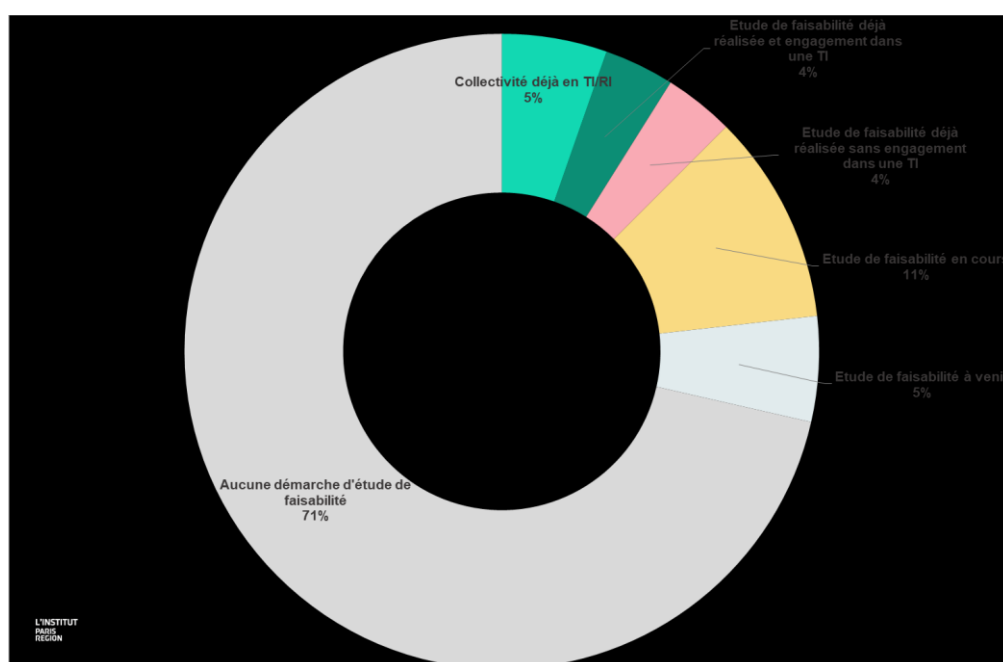
Aujourd'hui, le Plan Régional de Prévention et de Gestion des Déchets Ile de France (PRPGD) intègre une déclinaison des objectifs de la loi de transition énergétique. Concernant la mise en place de tarification incitative (Teomi ou Reomi), le PRPGD définit 3 objectifs : **objectif de couverture de la population francilienne par la TI de 360 000 habitants en 2020, de 1 800 000 en 2025 et de 3 600 000 en 2031**

Egalement un des objectifs est de favoriser l'innovation pour identifier des modalités de déploiement en zone urbaine dense et en ayant recours aux techniques de comportement. Cet objectif a pour vocation de faciliter les collectivités engagées dans des systèmes incitatifs sans pour autant être impliqué dans une refonte de leur mode de financement.

Pour atteindre l'objectif chiffré de couverture du territoire francilien, le PRPGD précise qu'il convient d'offrir des conditions favorables au déploiement de la TI notamment en engageant des études de faisabilité en amont ou en débutant par des zones d'expérimentation et en favorisant dans un premier temps les zones les plus pavillonnaires et les moins denses avant un déploiement plus large.

Aujourd'hui, plusieurs territoires se sont engagés dans des démarches liées à la tarification incitative :

Figure 14- Répartition des démarches liées à la mise en place d'une TI



Ainsi, en 2021, **18%** des EPCI franciliens se sont engagés dans la mise en place totale, partielle d'une tarification incitative ou encore dans une étude de faisabilité.

Deux territoires se sont engagés dans la mise en place d'une tarification incitative sur tout ou partie de leur territoire :

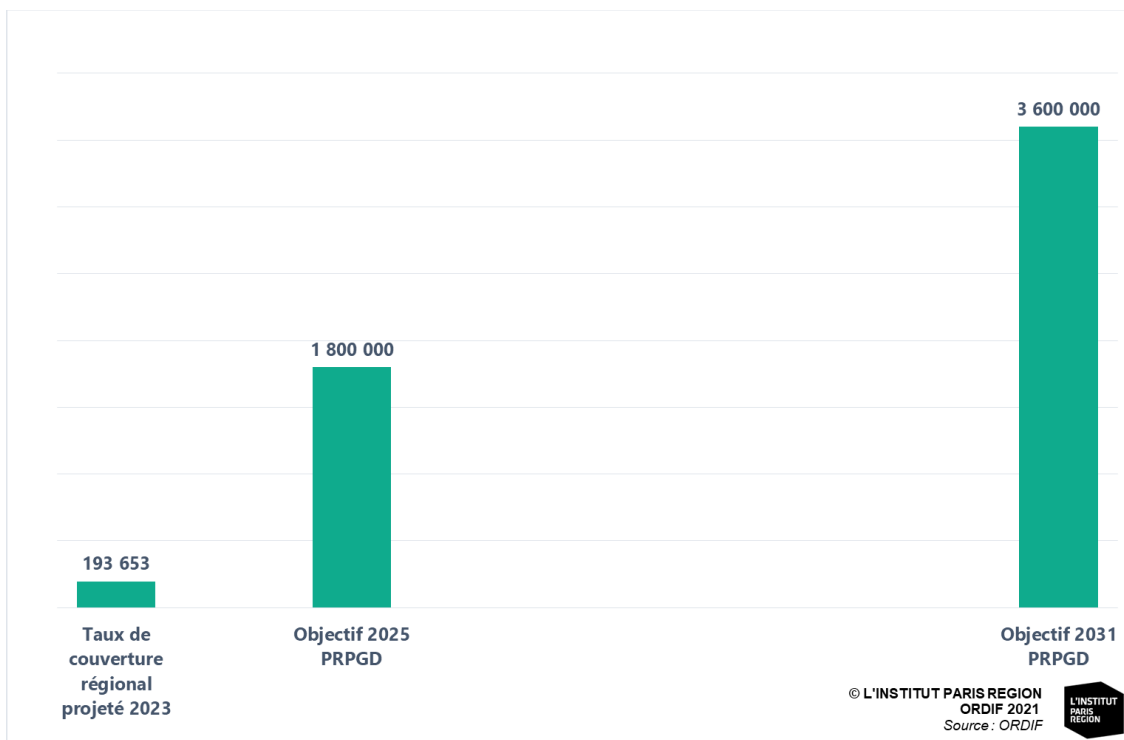
- **CA Versailles Grand Parc** : 8 communes pilotes (Bougival, Noisy-le-Roi, Renne-moulin, Fontenay-le-Fleury, Saint-Cyr-l'Ecole, Châteaufort, Les-Loges-en-Josas, Jouy-en-Josas) pour une TEOM incitative effective en 2023 représentant plus de **60 000 habitants**.

Le calendrier du projet : étude de mise en place jusqu'en 2019 pour un déploiement opérationnel et un premier suivi de la production en 2021 et 2022 et une 1^{ère} facturation en 2023/2024.

- **CC Plaine et Mont de France** : Passage d'une TEOM à une REOM incitative effective sur la totalité des 20 communes du territoire en 2023 représentant près de **25 000 habitants**.

Le calendrier du projet : Déploiement opérationnel en 2021 pour une année de facturation à blanc en 2022 et une 1^{ère} facturation réelle en 2023.

Figure 15 - Projection de la population desservie par une TI en 2023



4. L'impact des modes de financement des producteurs non-ménagers en Ile-de-France

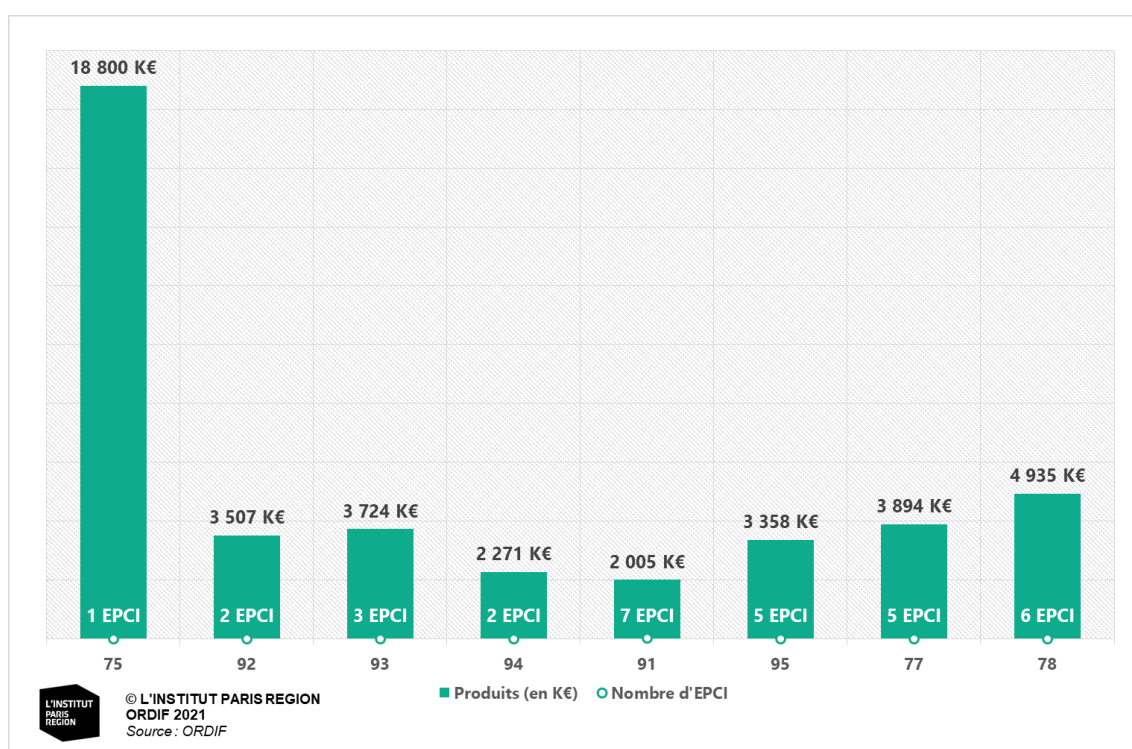
4.1 Les territoires ayant déployé une redevance spéciale

Lorsqu'elle choisit d'assurer la gestion des déchets des producteurs non ménagers de son territoire, la collectivité peut instituer une redevance spéciale (RS) afin de financer la collecte et le traitement de ces déchets si elle finance le service par la TEOM : la RS correspond à une rémunération du service public calculée en fonction de l'importance du service rendu par la collectivité, notamment de la quantité des déchets gérés. Elle est destinée à couvrir les charges supportées par la collectivité pour la gestion des déchets qui, eu égard à leurs caractéristiques et aux quantités produites, ne peuvent être collectés et traités sans sujétions techniques particulières.⁶

En 2019, le produit issu de la RS représentait **42 496 K€ soit 3%** du montant total du financement du service public de gestion des déchets

La RS est déployée à l'échelle de **31 EPCI** dont la liste est disponible en **annexe 1** bien que les produits issus de la RS de la Ville de Paris représentent à eux seuls près de la moitié des produits.

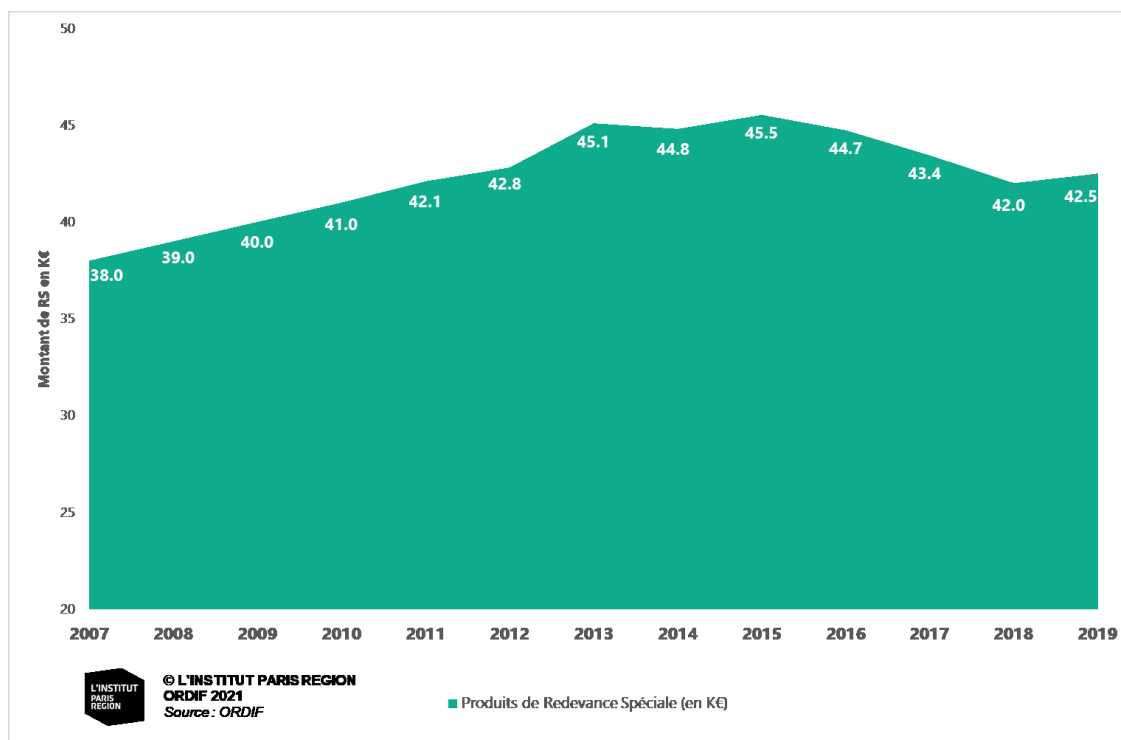
Figure 16 - Répartition des produits de redevance spéciale (en K€) par département et nombre d'EPCI assujettis



⁶ Article L2333-78 du CGCT

Peu d'informations sont disponibles quant au périmètre de la redevance spéciale. Depuis la Loi de finances rectificative pour 2015, la RS devient facultative, impliquant une stabilisation des périmètres, voire une diminution des recettes. L'évolution des montants de redevance spéciale est présentée dans le graphique ci-dessous.

Evolution du montant de redevance spéciale en K€



Cependant, les nouveaux enjeux en termes de couverture du service public par la TEOM ainsi que l'augmentation constante des coûts de gestion du service public tendent à renouveler les réflexions quant à la mise en place ou l'extension de ce mode de financement complémentaire.

4.2 L'impact de la limite du service public

L'article R. 2224-33 du CGCT définit les déchets assimilés comme « *les déchets collectés par le service public de gestion des déchets dont le producteur n'est pas un ménage* ». Pour être collectés par le service public, ces déchets doivent pouvoir « *eu égard à leurs caractéristiques et aux quantités produites, collecter et traiter sans sujétions techniques particulières* » selon l'article L. 2224-14 du CGCT. « *Les sujétions techniques particulières n'ont jamais été définies par les textes législatifs et réglementaires ; elles relèvent de l'appréciation des collectivités* »⁷.

RAPPEL DES ENJEUX

Aujourd'hui, la réglementation relative à la TEOM précise que cette dernière a vocation à couvrir les coûts de gestion des déchets de ménages mais également des assimilés. La définition des assimilés aux ménages implique donc une collecte des déchets sans sujétion technique particulière.

Ainsi, la réglementation exige de fixer une limite au service public de collecte afin de fiabiliser le périmètre juridique du service.

Dès lors, les producteurs non ménagers peuvent être, en plus de la TEOM couverts par une RS dans la limite fixée par le service public. Les producteurs non ménagers au-delà de la limite du service devront organiser par leurs propres moyens la gestion de leurs déchets.

En dehors du service public, une collectivité peut assurer l'élimination de ce type de déchets. Elles ont une marge d'appréciation sur la notion de sujétions techniques particulières ce qui entraîne des définitions de déchets assimilés variant sur les territoires mais qui doivent notamment respecter les règles de la concurrence.

De manière générale, très peu de collectivités ont mis en place une limite de leur service public permettant ainsi à tous les producteurs non ménagers de bénéficier du service de collecte.

En ne fixant pas de limite quantitative à leurs services publics, les collectivités peuvent être amenées à agir en dehors du cadre du service public en réalisant une activité qui pourrait relever du secteur privé.

L'évolution constante des déchets des producteurs non ménagers doit impliquer une réflexion pour les EPCI de se reconcentrer sur un périmètre plus strict limité aux déchets ménagers et assimilés afin de ne pas empiéter sur le champ concurrentiel des opérateurs de collecte et de pouvoir maîtriser les coûts de gestion du service et garantir un financement du service efficient.

⁷ Circulaire DGCL NORINTB0000249C du 10 novembre 2000

Conclusions

En 2019, les contributions spécifiquement prévues pour financer la gestion des déchets s'élèvent à plus de **1,59 milliard d'euros**. La quasi-totalité de ce produit provient de la taxe d'enlèvement des ordures ménagères.

Sur les 5 dernières années, peu d'évolutions ont été rencontrées en matière de type de financement levé par les collectivités :

- Des **projets de mise en place de tarifications incitatives** (TEOMI ou RI) en cours de déploiement sur 2 collectivités franciliennes ;
- Un **report de perception de TEOM** des communes par les intercommunalités à fiscalité propre dont Etablissements Publics Territoriaux ;
- Une part de produits de TEOM détenu à **25% par les locaux professionnels** qui représentent 5% du nombre de locaux ;
- Un déploiement de la **redevance spéciale variable** selon les collectivités, mais une tendance récente à l'augmentation ;

Pour ce qui concerne la TEOM, la progression observée **(+1,7 % entre 2014 et 2019)** est imputable à la seule évolution des bases foncières, les taux votés par les collectivités ont baissé en valeur moyenne.

Cette baisse des taux votés est due à l'évolution des décisions législatives et jurisprudentielles autour de la maîtrise et prudence dans les besoins en financement du service public. Cependant,

Cette tendance à la baisse n'est toutefois pas envisageable sur le long terme. En effet, l'ajustement des taux va devenir d'autant plus nécessaire au vu du contexte national et francilien sur la gestion du service public :

- La **hausse des coûts de gestion** du service public en lien avec l'impact de la TGAP sur les coûts de traitement ;
- Les effets des **réformes territoriales** impactant le financement du service public des déchets ne sont pas encore achevés : harmonisation des modes de financement, lissage des taux, devenir de la redevance spéciale...
- Une mise en œuvre encore timide de la **tarification incitative** au regard des objectifs nationaux de la Loi de Transition Énergétique pour la Croissance Verte et régionaux du Plan Régional de Prévention et de Gestion des Déchets.

L'ORDIF s'attachera particulièrement à suivre ces évolutions pour mesurer leurs impacts dans les territoires.

Annexes

Annexe 1 : Collectivité ayant institué une redevance spéciale en 2019

La liste indiquée ci-dessous comporte des collectivités n'ayant institué une redevance spéciale que sur une partie de leur territoire.

EPT	EPCI
T1-Ville de Paris	CC Gally Mauldre
T6- Plaine Commune	CA Paris Saclay
T8-Est Ensemble	CA Cœur d'Essonne Agglomération
T10-Paris Est Marne et Bois	CA Saint-Germain Boucle de Seine
T2 Vallée Sud Grand Paris	CA Grand Paris Sud Seine Essonne Sénart
T4- Paris Ouest La Défense	CU Grand Paris Seine et Oise
T12- Grand-Orly Seine Bièvre	CC du Pays Créçois
T7 Paris Terres d'Envol	CA de Versailles Grand Parc
SYNDICATS	
SIOM de la Vallée de Chevreuse	
SIRTOM du Sud Francilien	
SIREDOM	
SICTOM de la Région d'Auneau	
SMICTOM de la Région de Coulommiers	
SMICTOM de la Région de Fontainebleau	
SMETOM de la Vallée du Loing	
SMITOM Centre Ouest Seine-et-Marnais	
SIEED de l'Ouest Yvelines	
SICTOM de la Région de Rambouillet	
SIVOM de la Vallée de l'Yerres et des Sénarts	
Syndicat AZUR	
Syndicat TRI-OR	
Syndicat TRI ACTION	
Syndicat EMERAUDE	

Table des illustrations

Carte 1 - Modes de financement mobilisés par les collectivités franciliennes en 2019	6
Figure 1 - Répartition des structures percevant la TEOM ou REOM	8
Figure 2 - Evolution de la part des structures percevant les modes de financement.....	9
Figure 3 - Evolution de la part des produits par type de structure percevant les modes de financement.....	9
Figure 3 - Evolution 2009-2019 des contributions levées au titre du service public des déchets	11
Figure 4 - Evolution du montant des produits de TEOM en €/hab.....	13
Figure 5 - Répartition des communes en fonction des niveaux de TEOM en euros par habitant observés (hors Paris).....	14
Figure 6 - Dispersion du montant de TEOM en €/hab. des EPCI (hors Paris)	14
Figure 7 - Dispersion de la TEOM payée par local ménagers (appartements & maisons hors dépendances)	15
Figure 8 - Dispersion de la TEOM payée par local ménagers (locaux professionnels hors dépendances)	15
Figure 9 - Répartition du nombre de locaux et du produit de la TEOM en fonction de la répartition de l'assiette de la TEOM à l'échelle de la région Ile-de-France	16
Figure 10 - Part du produit de TEOM des locaux professionnels dans le produit total par département	17
Figure 11 - Décomposition du taux d'évolution de la TEOM entre l'effet "base" et l'effet "taux"	18
Figure 12 - Part de la population couverte par une TI en 2019 (TEOMI ou RI)	19
Figure 13 - Répartition des démarches liées à la mise en place d'une TI.....	20
Figure 14 - Projection de la population desservie par une TI en 2023	21
Figure 15 - Répartition des produits de redevance spéciale (en K€) par département et nombre d'EPCI assujettis	22
Tableau 1 - Montant des produits 2019 par mode de financement	11
Tableau 2 - TEOM prélevée en 2019 en Ile de France (y compris TEOMI)	13
Tableau 3 - Taux moyens de TEOM en 2019 en Ile de France	15



L'ORDIF EST UN DÉPARTEMENT DE L'**INSTITUT PARIS REGION**,
ASSOCIATION LOI 1901.
15, RUE FALGUIÈRE - 75740 PARIS CEDEX 15 - TÉL. : 01 77 49 77 49