

# LES ÉTUDES

DE L'INSTITUT PARIS REGION



DÉCHETS

Novembre 2023

# FINANCEMENT DU SERVICE PUBLIC DE GESTION DES DÉCHETS 2021

ÉTAT DES LIEUX FRANCILIEN



[www.institutparisregion.fr](http://www.institutparisregion.fr)



# **Financement du service public de gestion des déchets : quelle situation en 2021 ?**

Comme tout acteur économique, les intercommunalités supportent des charges inhérentes à l'exécution de leurs compétences. Pour ce qui concerne celles consacrées aux « déchets », les dépenses supportées portent essentiellement sur la collecte et le traitement des déchets ménagers et assimilés (DMA). La gestion des déchets ménagers et assimilés constitue ainsi souvent le premier poste de dépenses environnementales des intercommunalités.

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

## **DES ENJEUX MULTIPLES AUTOUR DU FINANCEMENT DU SERVICE PUBLIC**

Le service public peine à atteindre les objectifs régionaux de réduction des déchets : Un niveau de production de déchet qui ne diminue pas, ajouté à des coûts et taxes qui augmentent, impliquent une augmentation continue du coût du service public, et donc de son financement.

Le service public, dont l'équilibre budgétaire est de plus en plus fragilisé, nécessite d'autant plus un besoin de cohérence entre les besoins opérationnels du service et le financement appelé, en majorité la TEOM qui reste aujourd'hui un mode de financement facile à mettre en œuvre mais peut paraître opaque.

## **EN 2021, LE PRODUIT DE TEOM S'ÉLEVAIT À PLUS DE 1,63 MILLIARDS D'EUROS SOIT EN MOYENNE 134€ PAR HABITANT**

En 2021, à 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 1,63 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. Le produit de TEOM a augmenté de 4,2% entre 2020 et 2021, dont un effet issu des bases mais également, pour la première fois depuis 2015, l'effet issu des augmentations des taux votés.

## **EN 2021, LA TARIFICATION INCITATIVE CONCERNAIT 4 EPCI REPRESENTANT MOINS D'1% DE LA POPULATION POUR 11,8 M€ DE RECETTES**

Malgré l'efficacité reconnue de la tarification incitative sur la réduction de la production de déchets, l'Île de France est en retard dans la mise en place de ce mode de financement. Ce dernier reste minoritaire en Île-de-France et ne représente que 11,8 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.

## **EN 2021, LE PRODUIT ISSU DE LA RS REPRÉSENTAIT 2,6% DU MONTANT TOTAL DU FINANCEMENT DU SERVICE PUBLIC DE GESTION DES DÉCHETS**

Avec 29% du produit de TEOM provenant des locaux professionnels, la redevance spéciale reste un levier de financement volontaire non généralisé permettant de financer la gestion des déchets des « assimilés ». Elle représente près de 44 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.

## **LES PROSPECTIVES EN TERMES DE NIVEAU DE FINANCEMENT**

Le coût du service public à financer dépend ainsi de l'évaluation qui en est faite par la collectivité, qui tient compte ainsi du triptyque : périmètre / typologie des dépenses / taux de couverture du service par le financement. Les jurisprudences récentes confirment la nécessité pour les intercommunalités de bien définir le besoin à financer. Cette étude fait l'état des lieux franciliens des dernières jurisprudences sur le sujet.

Le dispositif d'harmonisation des taux de TEOM depuis la loi NOTRe de 2016 suit son cours en cohérence avec les grandes lois de l'intercommunalité mais également la nécessité d'une harmonisation dans les 10 ans après fusion ou création de l'établissement public de coopération intercommunale.

La progression observée concernant le produit de TEOM, à savoir l'augmentation en moyenne des taux de TEOM, 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, et donc de la définition du reste à financer, en lien avec l'impact de la taxe générale sur les activités polluantes [TGAP] sur les coûts de traitement : une augmentation est prévue sur l'incinération et l'enfouissement à échéance 2025.
- Les effets des réformes territoriales et réglementaires 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, déploiement du tri à la source des biodéchets, adaptation des déchèteries aux nouvelles responsabilités élargies du producteur [REP], etc.
- 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.

Afin de suivre ces grandes évolutions actuellement en cours, l'ORDIF réalise chaque année un suivi des leviers mis en œuvre par les collectivités franciliennes. À 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.

# Financement du service public des déchets 2021

Etat des lieux francilien

Novembre 2023

**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](http://www.institutparisregion.fr)

Directeur général : Nicolas BAUQUET

Département Déchets ORDIF : Helder De Oliveira, directeur de département

Étude réalisée par **Aurélie Tupek**

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

Cartographie réalisée par Aurélie Tupek

Maquette réalisée par Sylvie Coulomb

N° d'ordonnancement : 42.22.01

**Document disponible sur [www.ordif.com](http://www.ordif.com)**

*Crédit photo de couverture : ©Freepik*

*En cas de citation du document, merci d'en mentionner la source : Auteur (nom, prénom) / Titre de l'étude / IPR / année*



# Sommaire

<b>Introduction .....</b>	<b>4</b>
<b>1. Financement du service public des déchets : définitions.....</b>	<b>5</b>
1.1. Définition du financement du service public des déchets .....	5
1.2. Les modes de financement à disposition des collectivités .....	5
<b>2. Enjeux autour des coûts du service public .....</b>	<b>6</b>
2.1. Un service public soumis à des tensions exogènes .....	6
2.2. Un financement peu transparent et incitatif .....	7
2.3. Tour d'actualité : Coût du service, quelle évaluation ? .....	8
<b>3. Financement du service public des déchets : la situation francilienne .....</b>	<b>11</b>
3.1. Synthèse des modes de financement.....	11
3.2. Quelles collectivités lèvent la taxe ou la redevance ?.....	12
3.3. Les montants des produits prélevés au titre du financement du service public .....	14
<b>4. Focus sur la TEOM en Ile-de-France .....</b>	<b>15</b>
4.1. Produit de TEOM en Ile-de-France.....	15
4.2. Taux de TEOM en Ile-de-France .....	16
4.3. Evolutions du produit de la TEOM .....	17
4.4. L'analyse des fichiers foncier pour améliorer la connaissance du financement .....	18
<b>5. Les modes de financement incitatifs en Ile-de-France.....</b>	<b>21</b>
5.1. Place de la tarification incitative en Ile-de-France .....	21
5.2. Les nouveaux territoires engagés .....	22
<b>6. L'impact des modes de financement des producteurs non-ménagers en Ile-de-France .....</b>	<b>23</b>
6.1. Impact du tissu économique sur les territoires.....	23
6.2. Redevance spéciale : quel impact sur les territoires ? .....	24
<b>Conclusions.....</b>	<b>25</b>
<b>Table des illustrations .....</b>	<b>26</b>

# 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 principaux 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 : **99%** des communes lèvent en effet directement ou indirectement cet impôt pour un montant prélevé en 2021 de plus de **1,6 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. Malgré les objectifs réglementaires nationaux et régionaux qui tendent à augmenter la part des collectivités s'engageant dans cette démarche, leurs développements restent relatifs.

Enfin, la redevance spéciale reste un levier de financement peu exploité représentant **32 millions d'euros** en 2021, 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 les grandes évolutions, 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 : définitions

## 1.1 Définition du financement du service public des déchets

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 » ou « coût net »<sup>1</sup>. 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.**

## 1.2 Les modes de financement à disposition des collectivités

Les collectivités territoriales doivent lever des contributions auprès des usagers contribuables ou redevables 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 assujéti 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. 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. **[Voir chapitre 4]**
- 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. 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 tout ou partie de la gestion des déchets non ménagers collectés dans le cadre du service public (déchets des entreprises et administrations assimilables aux ménages) **[Voir chapitre 6]**

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...). **Aujourd'hui en Ile-de-France, plus aucune collectivité n'a recours au budget général.**

---

<sup>1</sup> Dépenses - recettes



## 2. Enjeux autour des coûts du service public

### 2.1 Un service public soumis à des tensions exogènes

Le service public de prévention et de gestion des déchets est soumis à de multiples de conditions pour être exercé. À l'objectif initial de salubrité s'ajoute les objectifs de réduction des quantités produites et d'augmentation de la valorisation des déchets pris en charge.

Les différentes réglementations définies à l'échelle nationale (généralisation du tri de tous les emballages plastiques, généralisation du tri à la source des biodéchets, développement de nouvelles Responsabilités Elargies du Producteur, etc.) et les objectifs nationaux et régionaux, impliquent une adaptation continue du service, qui n'est pas sans impact sur son coût de gestion.

A l'échelle francilienne, la production de déchets n'arrive pas à diminuer alors même que les objectifs nationaux et régionaux imposent une réduction. En effet, le ratio de collecte des DMA diminue timidement, et a même atteint en 2021 le même niveau qu'en 2010 : les objectifs régionaux fixés à échéance 2025 et 2031 sont difficilement atteignable si un tournant n'est pas engagé.

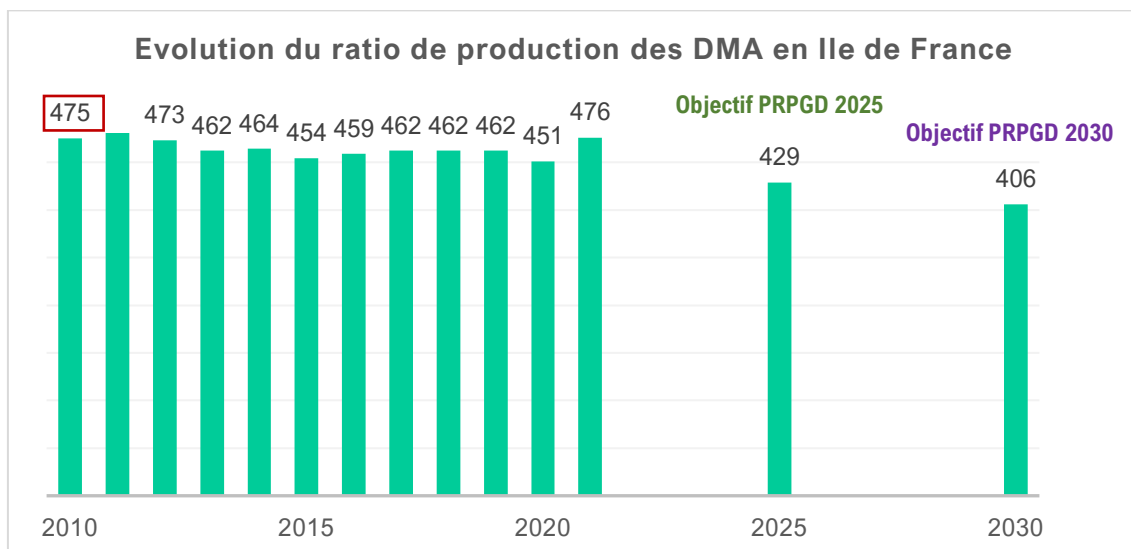
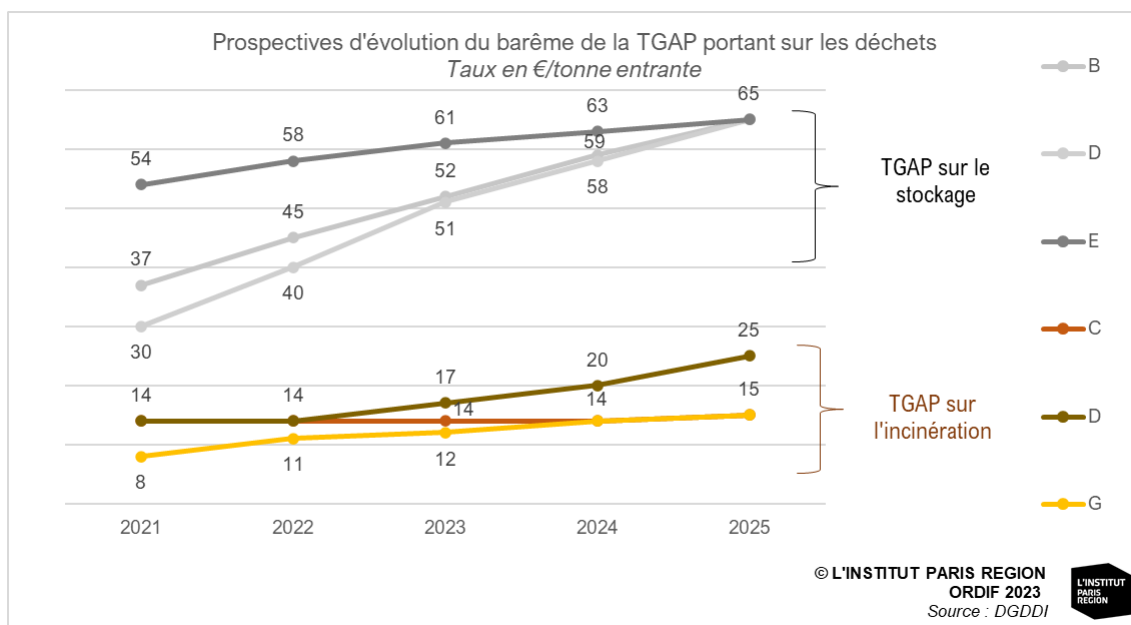


Figure 1 - Evolution du ratio de production des DMA en Ile-de-France

Un niveau de production de déchet qui ne diminue pas, ajouté à des coûts et taxes qui augmentent, impliquent une augmentation continue du coût du service public, et donc de son financement.

Côté collecte, l'inflation a impliqué une augmentation générale des différents indices de révision des prestations de service. Les tendances sont donc encore à l'augmentation, et il est ainsi difficile pour les collectivités de définir de manière précise les besoins financiers et budgétaires.

Côté traitement, la stratégie de la fiscalité déchets, sensé favoriser l'emploi du recyclage plutôt que l'incinération et l'enfouissement, implique une augmentation de la Taxe Générale sur les Activités Polluantes à échéance 2025. Le graphique ci-dessous présente l'évolution des barèmes de TGAP applicable aux différentes installations franciliennes.



**Figure 2 - Prospectives d'évolution du barème de la TGAP pour les installations franciliennes**

En parallèle, le taux de recyclage progresse trop lentement (25,3% en 2021) alors que l'objectif national impose un taux de 55% à échéance 2020 et 60% à échéance 2025.

De manière générale, les différents EPCI sont entrés dans un triptyque complexe en termes de planification budgétaire : **volatilité des prix des matières, aléas de l'inflation et augmentation de la production de déchets.**

Le service public, dont l'équilibre budgétaire est de plus en plus fragilisé, nécessite d'autant plus un besoin de cohérence entre les besoins opérationnels du service et le financement appelé.

## 2.2 Un financement peu transparent et incitatif

L'équilibre et la sincérité budgétaire nécessite de définir les modalités de financement adéquat. Aujourd'hui, le coût du service public est défini par le calcul des charges de l'EPCI compétent déduit des différents produits issus de l'exercice de la compétence (produits industriels, soutiens de éco-organisme, aides et subvention). Le reste à financer, nécessite un mode de financement déterminé. En Ile-de-France, 97% des communes ont choisi la TEOM comme mode de financement.

Cette dernière, est un impôt assis sur la taxe foncière sur les propriétés bâties. Le paiement de cette taxe est donc déconnecté de l'utilisation réelle du service et n'implique aucune incitativité pour favoriser l'atteinte des différents objectifs.

Malgré l'efficacité reconnue de la tarification incitative sur la réduction de la production de déchets, l'Ile de France est en retard dans la mise en place de ce mode de financement. **[Voir Chapitre 5].**

La TEOM, reste aujourd'hui un mode de financement facile à mettre en œuvre mais peut paraître opaque. La réglementation impose une obligation de transparence aux EPCI via notamment leur Rapport sur le Prix et la Qualité du Service Public de gestion des déchets, mais peu d'utilisateurs du service connaissent, d'une part le montant payé pour la gestion des déchets ménagers, d'autre part la décomposition du coût du service sur leur territoire.

## 2.3 Tour d'actualité : Coût du service, quelle évaluation ?

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.

Le périmètre est régulièrement rappelé dans les différents jugements et notamment dans des arrêts récents.

Aujourd'hui, le périmètre est bien défini mais peut poser encore des difficultés d'application en cas de compétences croisées et/ou à la limite de la compétence propreté urbaine. En effet, certaines intercommunalités exercent la compétence propreté urbaine, mutualisée avec la compétence déchets. Cette mutualisation pose des problématiques dans le cadre de la définition du service public déchets, et donc du niveau de financement de la TEOM.

Alors que dans un jugement du Tribunal Administratif de Montreuil en date du 21 juillet 2020 la demande d'annulation de la TEOM 2019 a été déboutée, ce dernier retient dans un jugement du 17 octobre 2022<sup>2</sup> au titre de la TEOM 2020 que « les effectifs de la direction déchets regroupent à la fois les services de gestion des déchets (fonction 812) et ceux de la propreté urbaine (fonction 813), ces derniers ne pouvant, en vertu des dispositions de l'article 1520 du code général des impôts, être financés par la taxe d'enlèvement des ordures ménagères ».

Ce revirement a permis à la CAA de Versailles d'annuler le jugement du TA de Montreuil en date du 21 juillet 2020<sup>3</sup> considérant « qu'une partie importante des dépenses de personnel prises en comptes pour la fixation de la TEOM sont étrangères au service de collecte et de traitement des ordures ménagères ». Il est rappelé ici l'importance de justifier l'affectation précise du personnel dans les différentes fonctions, et notamment le temps de travail dévolu à la gestion des déchets

Sur le même sujet de la définition du périmètre de la compétence, le Conseil d'Etat vient de censurer dans un arrêt du 26 juin 2023 la décision du Tribunal Administratif de Dijon. Le conseil d'état vient de rappeler que les dépenses de fonctionnement exposées pour le SPGD comprends les déchets ménagers définis à l'article R541-87 du code de l'environnement mais également l'article 541-1-1, précisant qu'un déchet est « tout objet ou plus généralement tout bien meuble dont le détenteur se défait ou à l'obligation de se défaire ». Le conseil d'Etat définit donc les déchets ménagers tout déchet produit par les ménages que cela soit au sein ou hors du foyer. Autrement dit, le Conseil d'Etat entend que la fiscalité définie par les collectivités compétentes peut prendre en compte les dépenses liées aux corbeilles de propreté.

- **Typologie des dépenses** : Depuis 2014 et la jurisprudence Auchan<sup>4</sup>, 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 ».

<sup>2</sup> Tribunal administratif Montreuil - 7ème Chambre - 17 oct. 2022

<sup>3</sup> Cours Administrative d'Appel de Versailles, 2ème chambre, 30/06/2023

<sup>4</sup> Conseil d'Etat, 8ème / 3ème SSR, 31/03/2014, 368111

La question se pose pour les charges de structure ou charges indirectes qui, selon l'arrêt du Conseil d'Etat du 16 janvier 2018 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 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.

Dans l'arrêt en date du 20 septembre 2019<sup>5</sup>, le Conseil d'Etat a considéré que les recettes non fiscales prises en compte dans le calcul du cout du service ne devaient pas inclure le report de l'excédent de la section de fonctionnement de l'exercice précédent. Le Conseil d'Etat, dans un arrêt du 14 avril 2023<sup>6</sup>, précise également la destination des dépenses concernées, à savoir également « *les dépenses directement liées à la définition et aux évaluations du **programme local de prévention des déchets ménagers et assimilés**, non couvertes par des recettes non fiscales affectées à ces opérations* ». Les contours de la construction du budget se sont ainsi affinés.

A contrario, la CAA de Versailles dans son arrêt du 30 juin 2023 relève que la prise en compte de « *subventions versées à des associations répondant à des appels à projets dans le cadre du " contrat d'objectifs déchets et économie circulaire (CODEC) relevant de la convention de financement signée avec l'Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (ADEME) »* sans autre justificatif, ne permet pas de justifier la prise en compte de cette dépense au titre du calcul de la TEOM, et notamment, les versements effectifs. Cette analyse vient confirmer l'analyse du TA de Montreuil dans son arrêt du 17 octobre 2022 qui précise que si « *aucune disposition légale ou réglementaire ne faisant obstacle à ce que, au titre de ses actions de prévention dans le cadre de l'économie circulaire, la collectivité subventionne, à des fins d'incitation notamment, des organismes de droit privé s'inscrivant dans le cadre de cette politique* », cependant « *l'établissement public ne justifie en revanche pas les versements effectués au titre du contrat d'objectifs déchets et économie circulaire* »

Les différentes instances rappellent la typologie des dépenses regardées. Le Tribunal administratif de Versailles dans son jugement du 21 mars 2023<sup>7</sup> précise : « *Ces dépenses sont constituées de la somme de toutes les dépenses de fonctionnement réelles exposées pour le service public de collecte et de traitement des déchets ménagers et des déchets mentionnés à l'article L. 2224-14 du code général des collectivités territoriales et des dotations aux amortissements des immobilisations qui lui sont affectées, telle qu'elle peut être estimée à la date du vote de la délibération* ». Bien que l'inventaire ainsi produit ne constitue pas un document budgétaire, il doit être regardé comme établi, dans les circonstances de l'espèce.

C'est ainsi que le conseil d'Etat dans une décision récente du 14 avril 2023 précise encore les dépenses pouvant ou devant rentrer dans le calcul de la TEOM, à savoir « *Figurent au nombre des dépenses réelles de fonctionnement au sens du 1° du I de l'article 1520 du code général des impôts, les charges exceptionnelles de fonctionnement, lorsqu'elles n'ont pas le caractère de dépenses d'ordre* »

- **Excédent acceptable du financement** : 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. Mais existe-t-il un seuil au-delà duquel un excédent du produit de TEOM par rapport aux dépenses à couvrir doit être considéré comme manifestement disproportionné ? Aucun texte ni jurisprudence n'a clairement défini un seuil.

<sup>5</sup> Conseil d'Etat, 8ème / 3ème chambres réunies, 20/09/2019, 419661

<sup>6</sup> Conseil d'Etat - 9ème et 10ème chambres réunies 14 avril 2023, 465403

<sup>7</sup> Tribunal administratif de Versailles - 5ème chambre - 21 mars 2023

Si à une époque, le taux de couverture ne devait pas, selon la jurisprudence, **dépasser 10% du coût du service public**, 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%**<sup>8</sup>. Depuis, des juges du fond ont confirmé la régularité d'un taux de TEOM dont le produit excédait les dépenses à couvrir de **12,8%** mais également de **14,58 %** pour la CA de Versailles Grand Parc<sup>9</sup>. Le Conseil d'état lui-même n'a pas censuré un dépassement de **13,84 %** pour l'EPT 3 – Grand Paris Seine Ouest<sup>10</sup>. Quant à l'administration fiscale, elle défend depuis 2015 un pourcentage de 15% comme seuil au-delà duquel il peut être retenu une erreur manifeste d'appréciation. Ainsi, dans le cas de l'EPT 8 – Est Ensemble<sup>11</sup>, la non prise en compte de certaines dépenses dans le cadre de la détermination de la TEOM a relevé un dépassement de **17,6 %** qui est de nature à faire regarder le taux voté comme entaché d'une erreur manifeste d'appréciation

**Les différentes censures impliquent donc une prudence pour les collectivités dans la détermination sincère du budget mais aussi dans leurs pratiques comptables. Les prochaines décisions des juridictions de première instance nous donnerons les tendances quant à la confirmation des dernières jurisprudences de la haute juridiction, fiabilisant ainsi la cohérence entre l'organisation opérationnelle de la gestion des déchets et la fiscalité.**

---

<sup>8</sup> Conseil d'État, 20 septembre 2019, société Sogefimur, req. n°419661

<sup>9</sup> Tribunal administratif de Versailles, 7 janvier 2020 et 21 mars 2023)

<sup>10</sup> Conseil d'État - 9ème et 10ème chambres réunies - 14 avril 2023 / n° 465403

<sup>11</sup> Tribunal administratif de Montreuil - 7ème Chambre - 17 octobre 2022 / n° 2002015

# 3. Financement du service public des déchets : la situation francilienne

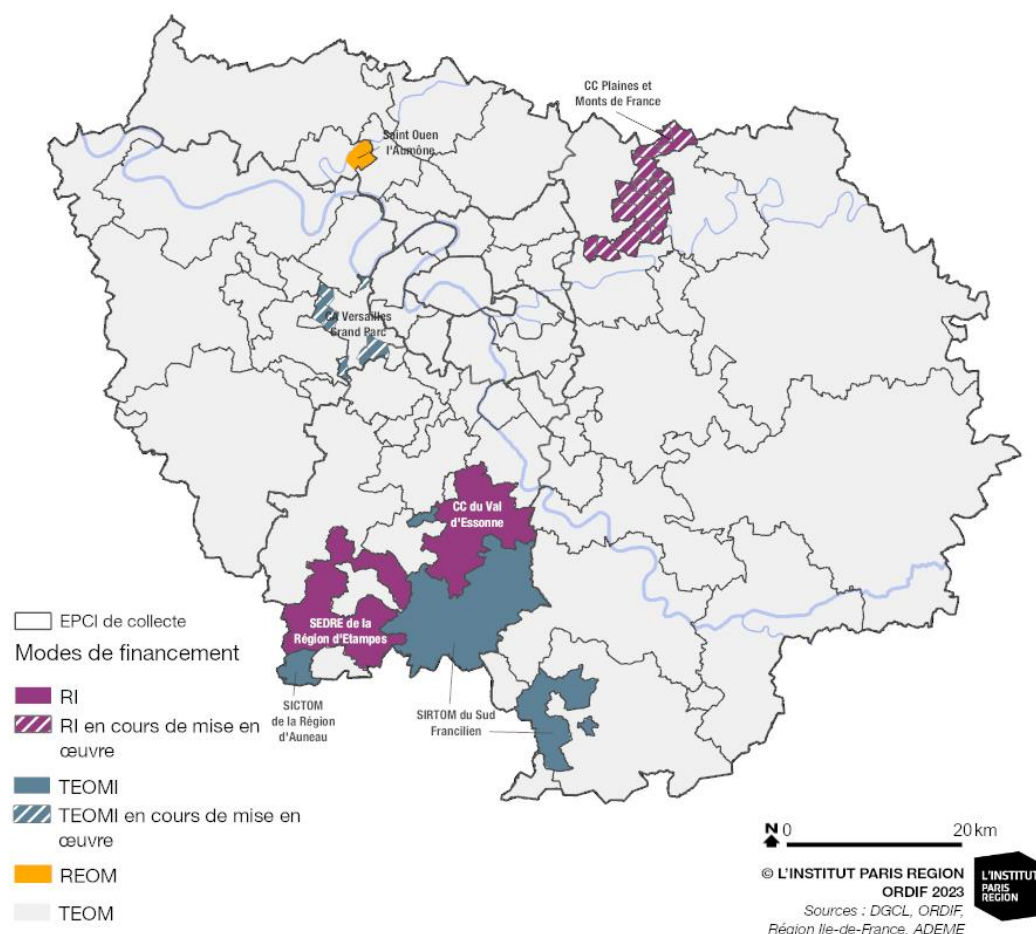
## 3.1 Synthèse des modes de financement

Les collectivités territoriales ont toujours quasi exclusivement recours à la TEOM pour financer la compétence déchets. Cet impôt concerne 97% des communes franciliennes en 2021, et représente désormais 99% de la population. Pour 2 territoires, 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 40 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. Si Nozay bénéficiait encore d'une REOM en 2020, celle-ci est passé à un financement via la TEOM. Seule une commune bénéficie encore en 2021 d'une REOM « générale » : Saint Ouen l'Aumône.

### Modes de financement du service public de prévention et de gestion des déchets en Ile-de-France

En 2022



Carte 1 - Modes de financement mobilisés par les collectivités franciliennes en 2021

Compte tenu de la prédominance de la TEOM dans la région, la problématique de l'harmonisation entre la TEOM, la REOM ne concerne qu'un nombre restreint d'intercommunalité : en 2021, 6 des 67 EPCI à fiscalité propre disposaient de plusieurs modes de financement sur leur territoire :

	REOM	RI	TEOM	TEOMI
<b>CC du Val d'Essonne</b>		X	X	
<b>CA Etampois Sud Essonne</b>		X	X	X
<b>CC Entre Juine et Renarde</b>		X	X	
<b>CC Gâtinais Val de Loing</b>			X	X
<b>CC Pays de Nemours</b>			X	X
<b>CA Cergy Pontoise</b>	X		X	

Pour les 5 premières collectivités, l'existence de plusieurs modes de financement est liée à la répartition de la compétence collective des déchets sur plusieurs périmètres différents. Ainsi, pour la CC Juine et Renarde, 1 commune du territoire est géré par le SEDRE de la région d'Etampes, en REOM Incitative.

Concernant la CA de Cergy-Pontoise, n'ayant pas délibéré lors du transfert de compétence en 2016, elle bénéficie 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.

## 3.2 Quelles collectivités lèvent la taxe ou la redevance ?

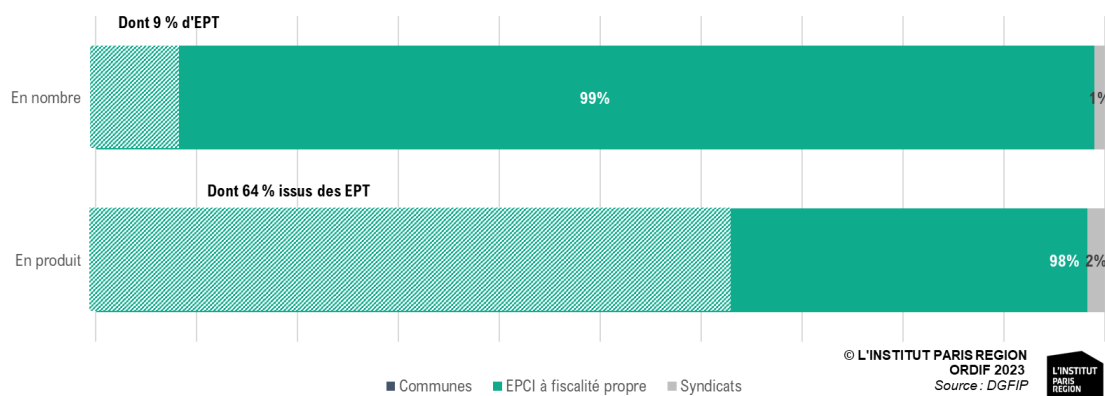
Les collectivités responsables du financement du service sont celles qui disposent de l'ensemble de la compétence « déchets » et qui assurent au moins la collecte (article 1520 du CGI). Toutefois, le législateur a prévu deux régimes dits « dérogatoires » dans le cadre d'un transfert de la compétence 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 3 - Répartition des structures percevant la TEOM ou REOM**



Source : calculs ORDIF d'après données DGCL, DGFIP et ORDIF  
 Lecture du graphique : en 2021, 99% des EPCI à fiscalité propre percevaient la TEOM pour 98% du produit

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 9% des EPCI, ces derniers percevaient en 2021 64% du produit de TEOM. **Ici, la Ville de Paris a été comptabilisée dans le cadre des EPT.**



### 3.3 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 **1,69 milliard d'euros en 2021**, en hausse de **4,82 % par rapport à 2019**.

Tableau 1 – Montant des produits 2021 par mode de financement

	Produits (en K€)	Evolution 2020-2021
<b>TEOM</b>	1 635	+4,21%
<b>REOM</b>	10,6	+0.01%
<b>Redevance spéciale</b>	43,8	+36,22%
<b>Total</b>	<b>1 690</b>	<b>+4,82%</b>

Sources : calculs ORDIF d'après données DGCL, DGFIP

Compte tenu du poids de la TEOM représentant plus de 97% du financement « déchets », cette évolution est quasi exclusivement imputable à celle du produit de la TEOM. Suite à la baisse de près de 25% du montant de la RS suite à la crise sanitaire, le montant 2021 revient dans des montants semblables à 2019.

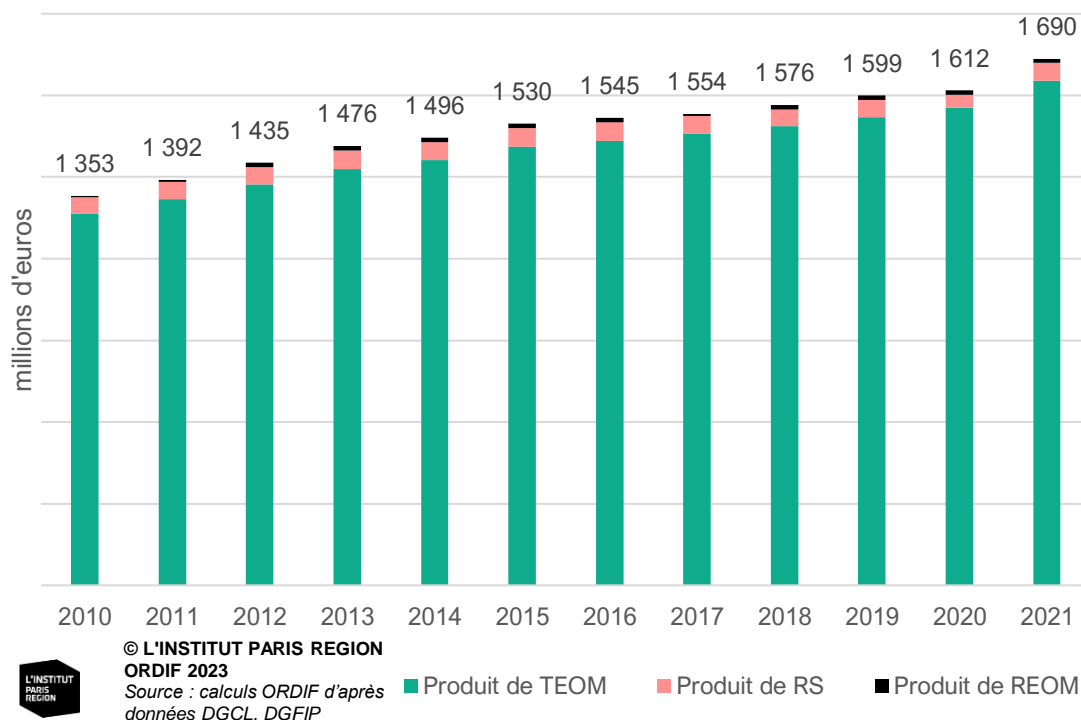


Figure 4 - Evolution du financement du SPGD francilien

Sur la décennie 2011-2021, les contributions levées au titre des déchets ont progressé d'en moyenne **2% par an**. Ce taux ne met toutefois pas en exergue les dernières tendances observées plus récemment. Sur la période **2016-2021**, les montants prélevés au titre du SPPGD n'ont augmenté que de **1,7 % par an** en moyenne contre **2,8% sur 2011-2015**.

## 4. Focus sur la TEOM en Ile-de-France

### 4.1 Produit de TEOM en Ile-de-France

**EN 2021, LE PRODUIT DE TEOM S'ÉLEVE A PLUS DE 1,63 MILLIARDS D'EUROS SOIT EN MOYENNE 134€ PAR HABITANT**

A l'échelle des départements hors Paris, la dispersion observée semble assez faible (de 99€ dans le Val d'Oise à 120€ en Seine-Saint-Denis).

Tableau 2 - TEOM prélevée en 2021 en Ile de France (y compris TEOMI)

	En kilos euros	En €/hab
Paris	497 912	232
Petite Couronne	539 302	115
Hauts-de-Seine	187 900	116
Seine-Saint-Denis	198 696	120
Val-de-Marne	152 706	108
Grande Couronne	598 246	112
Seine-et-Marne	166 360	116
Yvelines	151 074	104
Essonne	158 966	130
Val d'Oise	121 847	99
<b>Total</b>	<b>1 635 459</b>	<b>134</b>

Source : calculs ORDIF d'après données DGFIP 2021, INSEE (population municipale 2020)

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 :

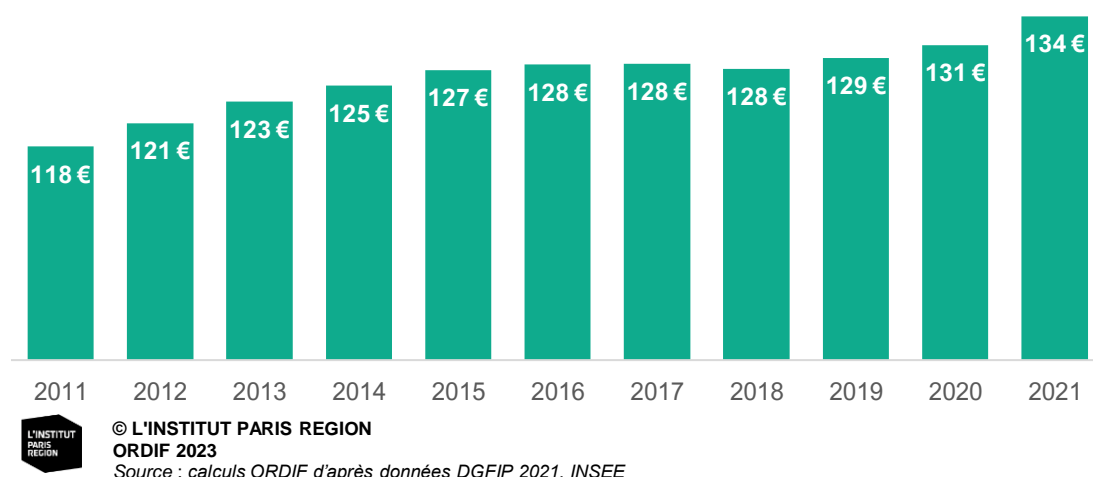


Figure 5 - Evolution du montant des produits de TEOM en €/hab.

Une analyse par local peut compléter la vision de la décomposition de la TEOM : 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.

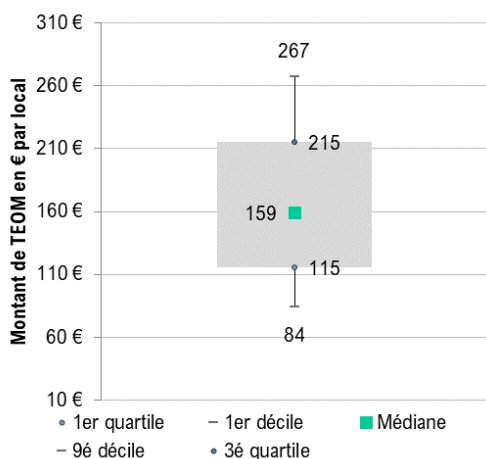
Ainsi, la TEOM payée par local ménager reste de manière générale moins élevée que pour un local professionnel : 50% des locaux ont un montant de TEOM compris **entre 115€ et 215€** pour un local ménager contre entre **182€ et 716€** pour un local professionnel.

Ces écarts sont directement à mettre en perspective avec :

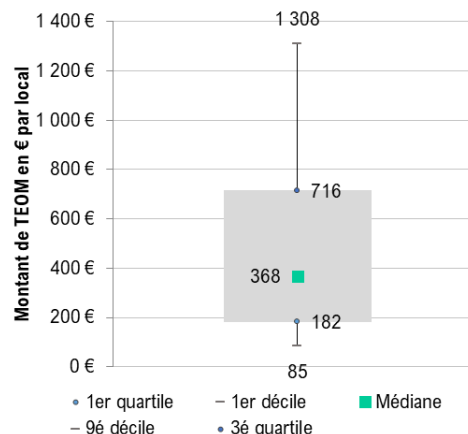
- Les niveaux de coûts supportés par les différentes collectivités territoriales ;
- Les différences de couverture des coûts par la TEOM observées sur les territoires ;
- Un niveau de bases différent selon les territoires et au sein d'un même EPCI ;
- L'impact des taux uniques votés à l'échelle d'un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

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 6 - Dispersion de la TEOM payée par local ménager (appartements & maisons hors dépendances)**



**Figure 7 - Dispersion de la TEOM payée par local non-ménager (locaux professionnels hors dépendances)**



*Lecture des graphiques : 80% des locaux ménagers présentent un montant de TEOM compris entre 84€ et 267€. 50% des locaux ménagers présentent un montant de TEOM compris entre 115€ et 215€. 10% des locaux professionnels présentent un montant de TEOM supérieur à 1 308€.*

## 4.2 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.

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.

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

En 2021, 14 intercommunalités comportaient un taux de TEOM harmonisé sur le territoire et 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

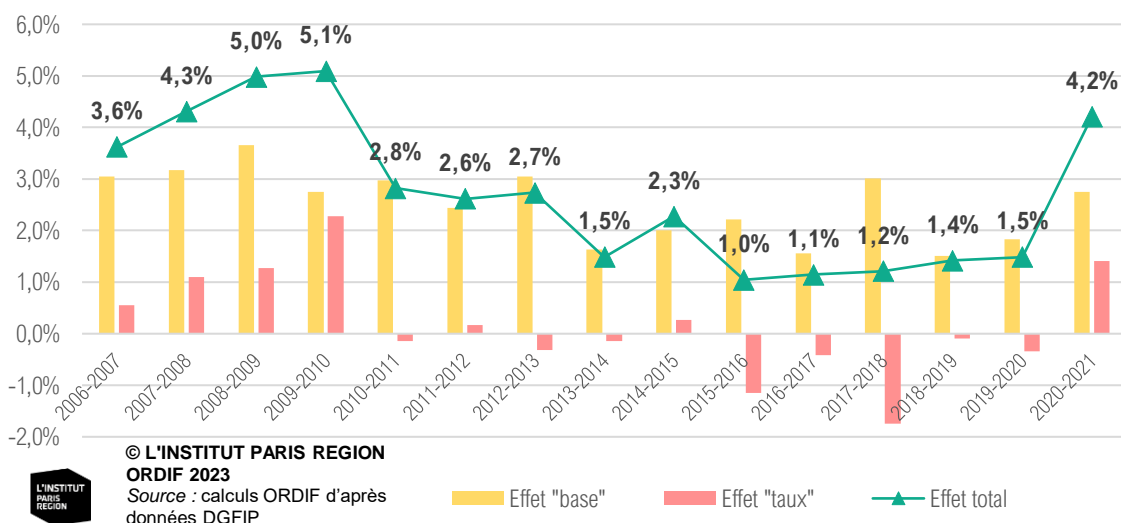
### 4.3 Evolutions du produit de la TEOM

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 2021 le taux voté s'établissait à **0,2%**. 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 du produit global de la TEOM provient de l'évolution de l'assiette de cette taxe, c'est-à-dire l'augmentation des bases.

**Figure 8 - Décomposition du taux d'évolution de la TEOM entre l'effet "base" et l'effet "taux"**



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%.

Le graphique ci-dessus décompose, pour la période 2006-2021, le taux d'évolution observé entre chaque année en fonction de ces deux effets « taux » et « bases » : Si les taux ont en moyenne augmenté de 2006 à 2010, puis stagné de 2011 à 2015 et enfin diminué de 2016 à 2020, l'année 2021 porte un nouveau tournant dans la définition des produits de TEOM.

**En effet, entre 2020 et 2021, l'augmentation du produit de TEOM a augmenté de 4,2%, dont un effet issu des bases mais également des augmentations des taux votés.**

Les variations des taux de TEOM observées à l'échelle des communes peuvent être notables et 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.

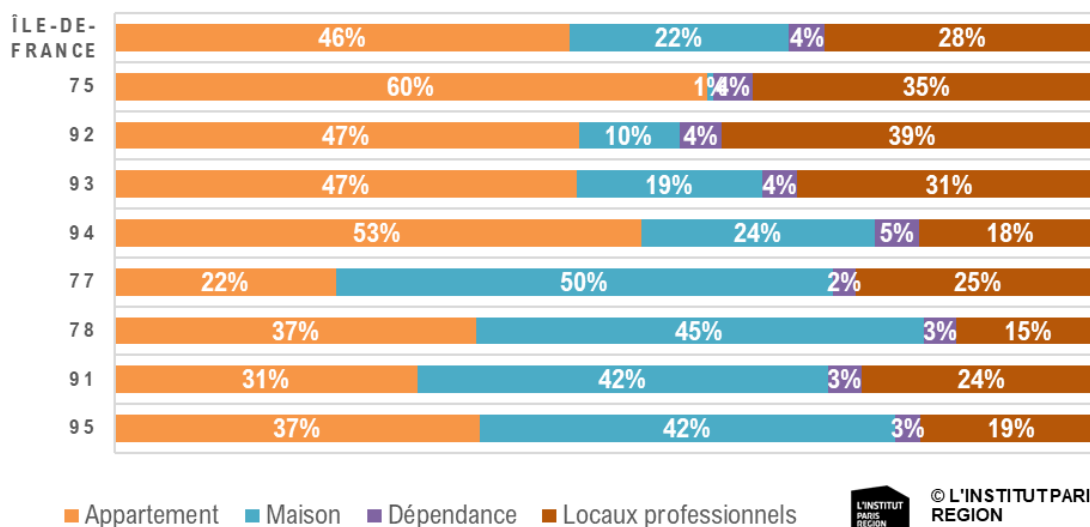
## **4.4 L'analyse des fichiers foncier pour améliorer la connaissance du financement**

Le financement appelé, par la redevance ou la taxe d'enlèvement des ordures ménagères (REOM ou TEOM), est directement un choix politique, qui peut aussi faire l'objet d'optimisations. Les constats faits sur la tarification incitative (TI) montrent de surcroît un lien étroit entre le financement et les performances. Plusieurs questions peuvent se poser pour les collectivités en TEOM :

- Sur le lissage et le zonage des taux de TEOM et leurs impacts éventuels sur les contribuables,
- Sur le plafonnement des valeurs locatives des locaux d'habitation,
- Sur les « non-ménages » (entreprises, administrations), en application ou pas d'une redevance spéciale, selon leur accès/utilisation du service, avec des sollicitations pour des exonérations de TEOM,
- Sur les modalités de mise en œuvre d'une tarification incitative et ses impacts pour chacun des contribuables et usagers du service

Ainsi, un travail a été réalisé afin de restituer les caractéristiques de la TEOM de chaque collectivité francilienne et les mettre en perspective avec des références. Sur la base de ces analyses, quelques indicateurs franciliens sont présentés ci-dessous.

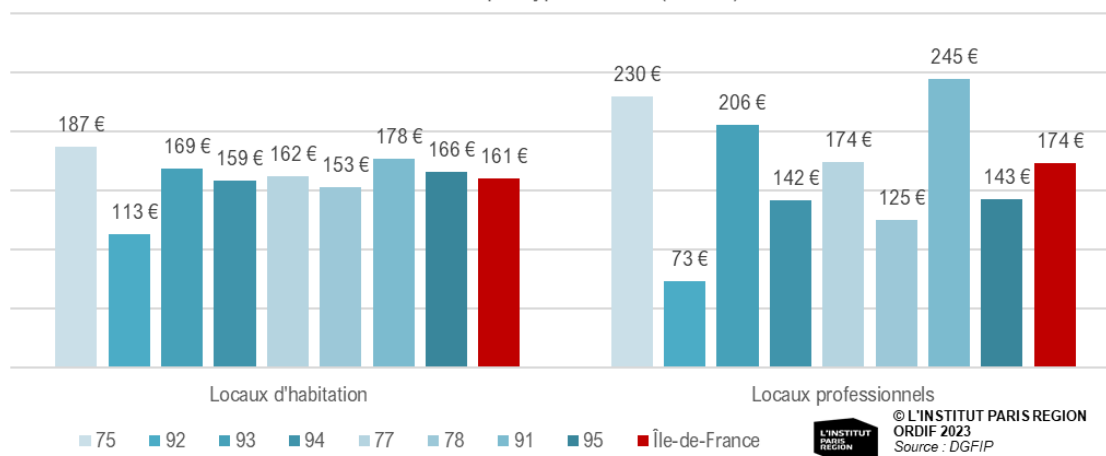
## ORIGINE DE LA TEOM PAR TYPE DE LOCAL EN 2021



**Figure 9 - Origine de la TEOM par type de local**

Éléments de lecture : 47% de la TEOM dans le département de la Seine-Saint-Denis est prélevée auprès des locaux « Appartements ».

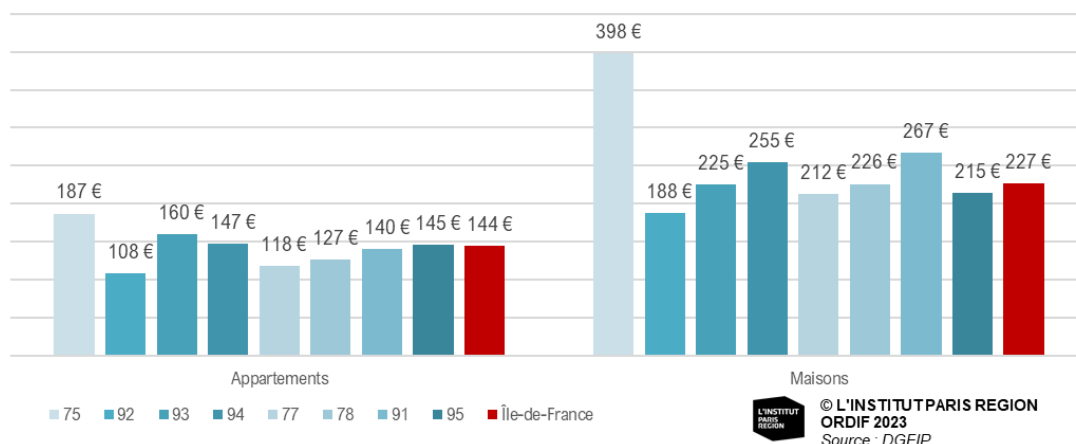
Montant unitaire médian de TEOM par type de local (€/local) - année 2021



**Figure 10 - TEOM médiane par type de local**

Éléments de lecture : le montant médian de TEOM des locaux d'habitation du département des Yvelines est de 166€. La médiane défini ainsi que 50% des locaux sont situés en dessous, et 50% au-dessus.

Montant unitaire médian de TEOM par type de local d'habitation (€/local) - année 2021



**Figure 11 - TEOM médiane par type de local d'habitation**

*Éléments de lecture : le montant médian de TEOM des appartements du département du Val de Marne est de 147€. La médiane défini ainsi que 50% des locaux sont situés en dessous, et 50% au-dessus.*

## 5. Les modes de financement incitatifs en Ile-de-France

La tarification incitative (TI) est un mode de financement du service dont une partie du montant demandé aux usagers est fonction de l'utilisation réelle du service. Ce mode de tarification du service vise à appliquer le principe du pollueur- payeur à l'échelle de l'utilisateur du service.

Deux modes de financement incitatifs ont été prévus par le législateur :

- La REOM incitative, déclinaison d'une REOM « générale »
- La TEOM incitative prévue par l'article L1522 bis du Code Général des Impôts.

### 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**

Également 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.

### 5.1 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 **8,5 M€ 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 **3,7M€ de recettes dont 600K€ de part incitative [16% du montant total de TEOMI]**.

**LA TARIFICATION INCITATIVE CONCERNE TOUJOURS 4 EPCI REPRESENTANT MOINS D'1% DE LA POPULATION POUR 11,8 M€ DE RECETTES**

En 2021, la part de la population couverte par une tarification incitative en Ile-de-France est de moins d'1% [0,9%] contre 7% en France métropolitaine.



## 5.2 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.

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 (mise en place totale, partielle ou 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<sup>ère</sup> facturation en 2023/2024.

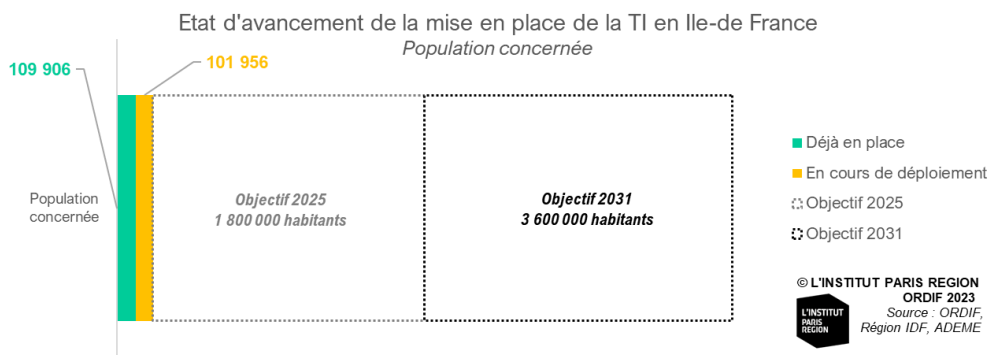
- **CC Plaine et Mont de France** : Passage d'une TEOM à une REOM incitative effective sur la totalité des 20 communes du territoire en 2023 représentant près de **25 000 habitants**.

Le calendrier du projet : Déploiement opérationnel en 2021 pour une année de facturation à blanc en 2022 et une 1<sup>ère</sup> facturation réelle en 2023.

- **CC Entre Juine et Renarde** : Passage d'une TEOM à une REOM incitative effective sur la totalité du territoire en 2027 représentant près de **25 000 habitants**.

Le calendrier du projet : Déploiement opérationnel en 2025 pour une phase à blanc de 2 ans en 2025 et 2026 et une 1<sup>ère</sup> facturation réelle en 2023.

**Figure 12 – Situation de la région vis-à-vis des objectifs de déploiement de la tarification incitative**



L'objectif régional apparaît aujourd'hui difficilement atteignable.

En effet, on observe une dynamique timide sur le sujet. Aujourd'hui, 15 EPCI franciliens se sont engagés dans une étude de faisabilité représentant 26% des EPCI franciliens et 4,3 Millions d'habitants [35% de la population francilienne]

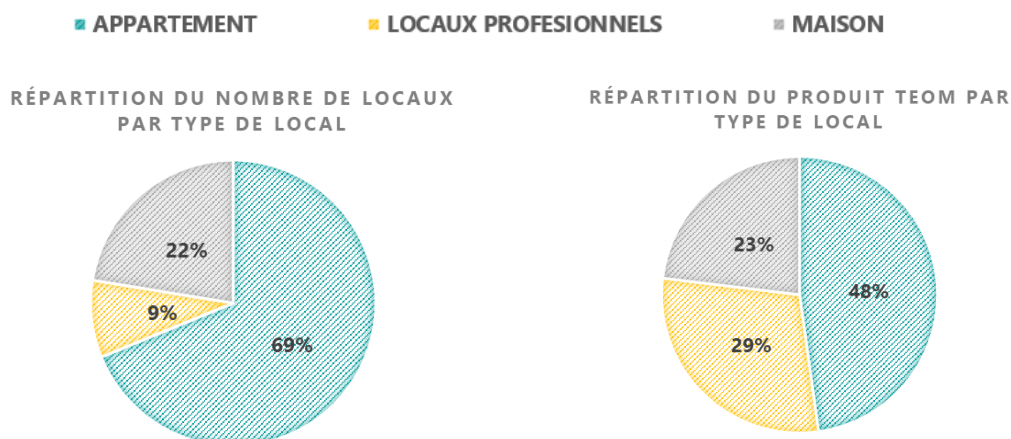
# 6. L'impact des modes de financement des producteurs non-ménagers en Ile-de-France

## 6.1 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. Ainsi, le nombre de locaux professionnels représentent 9% des locaux en Ile-de-France (hors dépendance) pour 29 % du produit de TEOM. Ceci se justifie par une taxe liée à la base locative et donc également de la surface : les locaux professionnels présentent ainsi une surface plus importante par rapport aux locaux ménagers.

**Figure 13 - 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<sup>12</sup>**



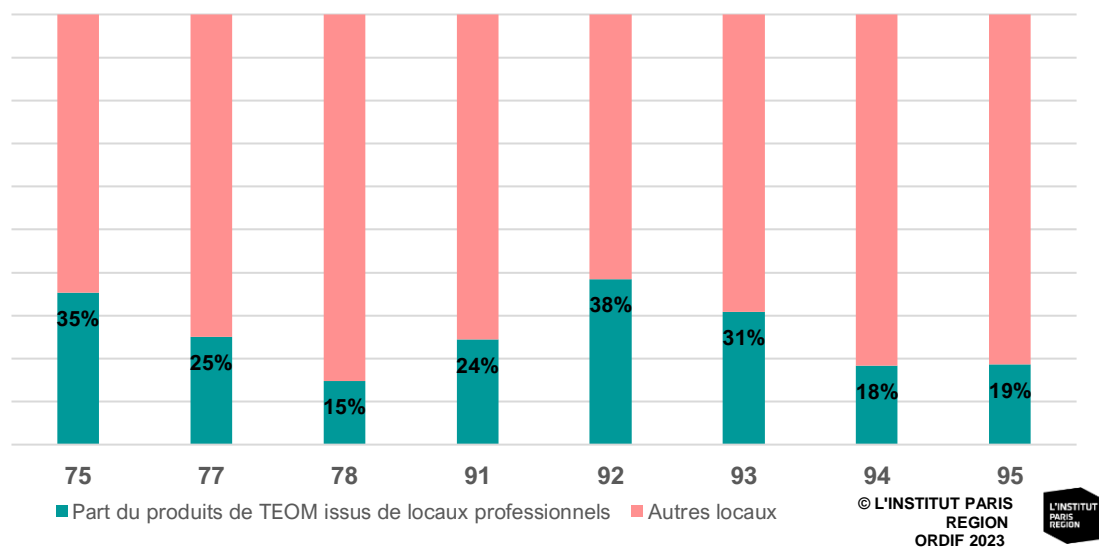
Source : calculs ORDIF d'après données DGFIP (données 2021)

Ainsi, les locaux professionnels représentent **9% du nombre de locaux** mais **29% du produit de TEOM** [hors dépendances].

Le graphique ci-dessous met en parallèle par département la part du produit de TEOM lié aux locaux professionnels. A titre d'exemple, pour le département de l'Essonne, 24% du produit de TEOM est représenté par les locaux professionnels.

<sup>12</sup> Calculs effectués hors Paris

**Figure 14 - Part du produit de TEOM des locaux professionnels dans le produit total par département**



Source : calculs ORDIF d'après données DGFIP (données 2021)

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.

## 6.2 Redevance spéciale : quel impact sur les territoires ?

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 toute ou partie des charges supportées par la collectivité pour la gestion des déchets qui, eu égard à leurs caractéristiques et aux quantités produites, peuvent être collectés et traités **sans sujétions techniques particulières**.<sup>13</sup>

La RS est déployée à l'échelle de **31 ECPI** 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.

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.

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.

**EN 2021, LE PRODUIT ISSU DE LA RS REPRESENTAIT 43 814 K€ SOIT 2,6% DU MONTANT TOTAL DU FINANCEMENT DU SERVICE PUBLIC DE GESTION DES DECHETS**

<sup>13</sup> Article L2333-78 du CGCT

# Conclusions

En 2021, les contributions spécifiquement prévues pour financer la gestion des déchets s'élèvent à plus de **1,60 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 et un mécanisme **d'harmonisation des taux de TEOM** depuis la loi NOTre de 2016 ;
- Un déploiement de la **redevance spéciale variable** selon les collectivités, avec une tendance à l'augmentation excepté en 2020 suite à la crise sanitaire ;

Pour ce qui concerne la TEOM, la progression observée **entre 2014 et 2020** était imputable à la seule évolution des bases foncières, les taux votés par les collectivités ont baissé en valeur moyenne.

C'est ainsi qu'en 2021, la tendance est à l'augmentation des taux de TEOM votés en plus de l'augmentation naturelle des bases. 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 mise en œuvre des différentes réglementations, de l'augmentation 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'analyse des données 2022 pourra confirmer si la tendance francilienne se maintient.

# Table des illustrations

<b>Carte 1 - Modes de financement mobilisés par les collectivités franciliennes en 2021</b> .....	11
Figure 1 - Evolution du ratio de production des DMA en Ile-de-France.....	6
Figure 2 - Perspectives d'évolution du barème de la TGAP pour les installations franciliennes .....	7
Figure 3 - Répartition des structures percevant la TEOM ou REOM.....	13
Figure 4 - Evolution du financement du SPGD francilien.....	14
Figure 5 - Evolution du montant des produits de TEOM en €/hab. ....	15
Figure 6 - Dispersion de la TEOM payée par local ménager (appartements & maisons hors dépendances).....	16
Figure 7 - Dispersion de la TEOM payée par local non-ménager (locaux professionnels hors dépendances).....	16
Figure 8 - Décomposition du taux d'évolution de la TEOM entre l'effet "base" et l'effet "taux" .....	17
Figure 9 - Origine de la TEOM par type de local .....	19
Figure 10 - TEOM médiane par type de local .....	19
Figure 11 - TEOM médiane par type de local d'habitation.....	20
Figure 12 - Situation de la région vis-à-vis des objectifs de déploiement de la tarification incitative...22	
Figure 13 - 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 .....	23
Figure 14 - Part du produit de TEOM des locaux professionnels dans le produit total par département .....	24
<b>Tableau 1 – Montant des produits 2021 par mode de financement</b> .....	14
<b>Tableau 2 – TEOM prélevée en 2021 en Ile de France (y compris TEOMI)</b> .....	15

# LES ÉTUDES

DE L'INSTITUT PARIS REGION



**L'INSTITUT PARIS REGION**  
ASSOCIATION LOI 1901.

15, RUE FALGUIÈRE - 75740 PARIS CEDEX 15 - TÉL. : 01 77 49 77 49

ISBN 978 7371 2382 5