

Fiche diagnostic 2021 de la TEOM

Note de lecture

Avril
2023

Réalisation : Valentin SAUQUES
Chargé d'études finances locales
Mission Gouvernance
Institut Paris Region

Aurélien TUPEK
Chargée d'études observation économique
Observatoire régional des déchets d'Ile-de-France
Institut Paris Region

Julien Ruaro
Réfèrent coûts et optimisation SPGD
Service Valorisation des Déchets
ADEME

Contexte de la mission

De nombreuses intercommunalités se questionnent aujourd'hui sur le devenir du financement de leur service public des déchets. Pour celles financées par la taxe d'enlèvement des ordures ménagères (TEOM), les débats portent sur plusieurs sujets :

- L'harmonisation du mode de financement, le lissage et le zonage des taux de TEOM et leurs impacts éventuels sur les contribuables,
- Le plafonnement des valeurs locatives des locaux d'habitation,
- L'application ou pas d'une redevance spéciale pour les usagers non ménagers, les choix des exonérations de TEOM,
- Les modalités de mise en oeuvre d'une tarification incitative et ses impacts pour chacun des contribuables et usagers du service.

Pour pouvoir apporter des éléments de réponse à ces questionnements, les intercommunalités doivent connaître finement la structure de l'assiette de la TEOM, à savoir la composition des locaux assujettis à cette taxe. Ces informations sont disponibles dans le fichier foncier. Ce dernier recense notamment l'ensemble des locaux, leurs caractéristiques (nature du local, occupation, surface...) ainsi que leur valeur locative cadastrale.

Il est difficile d'analyser les fichiers de données associés à la TEOM : très peu de collectivités ont formé leurs agents à cela, commandent des « fichiers à façon » ou recourent à un bureau d'études (sauf dans le cas d'une étude sur la TI où cela est essentiel).

L'ADEME a fait appel à l'expertise de l'INSTITUT PARIS REGION pour exploiter le fichier foncier qu'elle a pu récupérer auprès du CEREMA et restituer les données de toutes les collectivités françaises en TEOM.

La présente note de lecture permettra aux collectivités de mieux orienter l'analyse de la fiche eu égard à ses enjeux et de répondre aux questions courantes vis-à-vis des indicateurs présentés.

En complément de cette note, l'ADEME a réalisé une [vidéo de présentation de la fiche diagnostic de la TEOM](#).

Caractéristiques de la TEOM : définitions préalables

Assiette de la TEOM

Au même titre que la taxe foncière, 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 locaux occupés par les administrations). L'assiette, aussi appelée base, est égale à la moitié de la somme des valeurs locatives cadastrales des locaux assujettis.

Selon les territoires, elle varie en fonction :

- Des caractéristiques des habitations et de l'évaluation de leurs valeurs locatives ;
- De l'importance de la présence de locaux industriels et commerciaux.

L'assiette de cette taxe et, in fine, le montant de la taxe exigée aux contribuables, dépend donc sensiblement des caractéristiques du territoire

L'ASSIETTE DE LA TEOM

$$\text{VALEUR LOCATIVE} = \frac{\text{SURFACE PONDÉRÉE} + \text{CATÉGORIE DU BIEN} + \text{LOYERS DE RÉFÉRENCE}}{2} \times 50\%$$

Taux de TEOM

TAUX DE TEOM

$$\text{COÛT DU SERVICE} = \frac{\text{CHARGES ADMINISTRATIVES} + \text{CHARGES TECHNIQUES} - \text{RECETTES PERÇUES}}{\text{ASSIETTE DE LA TEOM}}$$

Le(s) taux sont voté(s) chaque année par les élus dans les instances délibérantes (conseil communautaire, conseil syndical, conseil métropolitain, conseil municipal pour certains cas particuliers comme la ville de Paris ou des communes insulaires). Ces taux doivent être fixés de façon à ce que le produit de TEOM en résultant couvre à maxima le coût du service estimé sur l'exercice budgétaire.

Les élus des EPCI doivent voter à terme un taux unique à l'échelle de leur territoire. Ils ont toutefois la possibilité de voter des taux différencier entre communes ou au sein même d'une commune pour tenir compte des différences de service rendu. La présence de taux différents au sein d'un EPCI peut également résulter d'une période au sein de laquelle un lissage des taux est engagé. Dans le cadre d'un changement

de modalité de financement (ex : passage de la REOM à la TEOM) ou encore de modifications de périmètres, les intercommunalités disposent de 10 ans pour harmoniser leur taux. Les EPCI ayant confié la compétence déchets à un syndicat mixte ont par ailleurs la possibilité de délibérer en lieu et place du syndicat mixte compétent.

Le taux observé et voté par la collectivité est à mettre en perspective avec les caractéristiques de l'assiette. À produit de taxe souhaité identique, le taux sera d'autant plus faible que l'assiette est importante. Pour les EPCI à fiscalité propre et la ville de Paris, les taux qui apparaissent en page 5 sont des taux votés. Si

un zonage est réalisé au sein même d'une commune, le taux représenté sera le taux de base indiqué par les services fiscaux. Pour les syndicats en revanche, ce sont des taux reconstitués en procédant au rapport entre le produit de TEOM perçu et l'assiette.

Produit de TEOM

Le produit de TEOM est calculé par la multiplication entre le(s) taux voté(s) et l'assiette de taxation. Il correspond au besoin de financement du groupement pour couvrir les dépenses du service public des déchets. Le recouvrement du produit de TEOM est réalisé par les Directions Générales des Finances Publiques. En contrepartie, des frais sont perçus à hauteur de 8% : ces frais s'appliquent uniquement sur le contribuable et n'impacte pas le produit de TEOM attendu par les collectivités. Ainsi, ils ne sont pas intégrés à l'analyse du fichier foncier.

PRODUIT DE TEOM

$$\text{X} \frac{\text{ASSIETTE DE LA TEOM}}{\text{TAUX DE TEOM}}$$

[Pourquoi le produit de TEOM peut être différent de mes données ?](#)

Pour l'indicateur de produit de TEOM levé sur le territoire, le produit utilisé est celui provenant du fichier REI (recensement des éléments d'imposition) communiqué par la DGFIP - <https://www.data.gouv.fr/fr/datasets/impots-locaux-fichier-de-recensement-des-elements-dimposition-a-la-fiscalite-directe-locale-rei-3/>

Il est possible que le montant de TEOM inscrit dans le REI diffère de celui du compte administratif si celui-ci intègre par exemple un « ajustement » des rôles, ce qui justifierait cet écart. *Exemple : demande d'exonération partielle suite à des vacances de logements constatées.* Pour les autres indicateurs de la fiche, c'est le fichier foncier qui est utilisé. Des écarts peuvent également être observés entre le produit reconstitué depuis le fichier foncier et celui observé sur le REI. Ces écarts peuvent avoir de multiples explications : version du fichier foncier du CEREMA ne comportant pas des informations d'assiette qui ont été ultérieurement mises à jour par la DGFIP, intégration dans les calculs de l'Institut Paris Region des données fiscales de communes qui n'apparaissent pas dans le REI...

[Pourquoi me manque-t-il des communes dans le tableau de synthèse des taux et produits ?](#)

Pour certaines communes (une quarantaine en France), le secret statistique s'applique : elles n'apparaissent donc pas de manière individuelle. Elles sont cependant bien intégrées dans les indicateurs calculés à plus grandes échelles.

[Pourquoi les produits appelés auprès de mes adhérents est différent du produit de TEOM de la fiche ?](#)

Les appels de fonds que vous demandez à vos adhérents sont potentiellement déconnectés des produits de TEOM (et donc des taux votés) levés par vos adhérents sauf si vous fixez le taux et que l'EPCI délibère sur cette base.

Périmètre de la TEOM

Pour restituer les données 2021, le choix a été fait d'aller au-delà du périmètre « compétence collective » proposé pour l'année 2020.

En effet, 2 fiches sont désormais réalisées :

| Fiche 1 : Compétence collective | Fiche 2 : EPCI à fiscalité propre |
|---|--|
| <p>Cette fiche est transmise uniquement aux syndicats mixtes en charge de la collecte, même si celui-ci ne perçoit pas directement la TEOM.</p> <p>Elle permet de mettre réellement en parallèle les données techniques, de performances du service et le financement opérationnel du service public, notamment dans le cadre de réflexion sur le mode de financement</p> | <p>Cette fiche, transmise uniquement aux EPCI à fiscalité propre (CC, CA, CU, métropoles) et établissements publics territoriaux, transmet une vision globale d'une intercommunalité même si celle-ci a délégué sa compétence en partie ou en totalité à un ou plusieurs syndicats. Les éléments présentés sont donc sur la totalité du périmètre.</p> <p>Elle permet de mieux appréhender le produit de la taxe quelles que soient les modalités d'exercice ou de délégation de compétence.</p> |

Cas particulier : si votre intercommunalité à fiscalité propre exerce une partie de la compétence en propre et a délégué une partie de la collecte à une autre structure, il est possible de nous solliciter pour obtenir une fiche diagnostic uniquement sur le périmètre « collecte ». Pour cela, n'hésitez pas à nous envoyer un courriel à teom@institutparisregion.fr.

Caractéristiques des indicateurs présentés

Indicateurs €/habitant

Certaines données sont représentées en €/hab. La population retenue pour ces indicateurs est la population municipale (2020). Ces valeurs ne correspondent à aucune réalité physique ou monétaire ; elles sont une manière de mettre en perspective ces indicateurs sur des bases homogènes entre structures.

L'indicateur €/hab. n'exprime donc pas un indice de pression fiscale pour les ménages du fait de la composition de l'assiette qui diffère d'un territoire à un autre, notamment sur la composition du foncier d'origine économique dans l'assiette de la TEOM. Les intercommunalités situées dans des zones touristiques présentent par ailleurs des indicateurs en €/hab. potentiellement atypiques : ils intègrent au numérateur une part notable de TEOM provenant des résidences secondaires mais ne prennent pas en compte au dénominateur les populations de ces locaux d'habitation.

Bien que le ratio de TEOM exprimé en € par habitant ne soit pas un indicateur satisfaisant pour exprimer le coût des déchets, il peut donner quelques indications s'il est mis en perspective avec quelques indicateurs techniques connexes.

Données de référence

Les indicateurs de la collectivité sont mis en comparaison avec des données de référence relatives au département, à la région mais également à la nature juridique de la structure (communauté de commune, d'agglomération, etc.). Ces indicateurs ont été mis en avant afin de permettre à chaque intercommunalité de se positionner par rapport à d'autres périmètres et ainsi mieux analyser ses propres résultats. Pour les syndicats mixtes, les données de référence retenues sont celles observées à l'échelle nationale tout type d'acteur confondu, en effet, compte tenu de la diversité des contextes dans lesquels ces syndicats exercent leur compétence déchets, le calcul d'indicateurs spécifiques aux syndicats ne présentait que peu d'intérêt.

Graphiques de dispersion

Graphiques en histogramme

Les graphiques de dispersion proposés permettent de représenter de manière schématique les résultats des analyses des fichiers fiscaux. Ces représentations permettent à la collectivité de vérifier pour chaque indicateur, l'existence de corrélation entre les variables présentées. Ils permettent d'analyser les tendances par intervalles pouvant ainsi démontrer le poids de certains contribuables (en nombre ou en produit) ou encore de vérifier les potentielles homogénéités des résultats.

Graphiques de type « boxplot » (« boîte à moustaches »)

Les « boîtes à moustache » visent à identifier la dispersion des valeurs observées pour un indicateur donné. Appliqués à la dispersion des montants de TEOM, ces graphiques permettent de mettre en valeur les indicateurs suivants :

- 1^{er} décile : valeur en dessous de laquelle figurent les 10 % d'assujettis supportant les niveaux de TEOM les plus faibles ;
- 1^{er} quartile : valeur en dessous de laquelle figurent les 25 % d'assujettis supportant les niveaux de TEOM les plus faibles ;
- Médiane : valeurs séparant l'échantillon en 2 ; 50 % paient plus, 50 % paient moins ;
- 3^{ème} quartile : valeur en dessous de laquelle figurent les 75 % d'assujettis supportant les niveaux de TEOM les plus élevés ;
- 9^{ème} décile : valeur en dessous de laquelle figurent les 90% d'assujettis supportant les niveaux de TEOM les plus élevés ;

50 % des valeurs sont comprises entre le 1^{er} et 3^{ème} quartile (la boîte) ; 80 % entre le 1^{er} et le 9^{ème} décile (les moustaches).

Indicateurs tarification incitative

Lorsqu'une TEOM incitative est instituée sur une intercommunalité, il est possible d'estimer avec le fichier foncier les montants de part fixe et de part variable payés par contribuable.

Le périmètre des indicateurs présentés dans la fiche correspond bien au total de la TEOM incitative.

Si la collectivité possède plusieurs modes de financement (par exemple coexistence d'une TEOM et d'une TEOMI dans le cadre d'une expérimentation), les indicateurs de la partie dédiée à la TEOMI portent uniquement sur le périmètre des communes en TEOMI. Par hypothèse, celles-ci sont identifiées dès lors qu'au moins 1 euro de part variable a été indiqué.

Quel spectre de lecture et d'utilisation de la fiche diagnostic de la TEOM ?

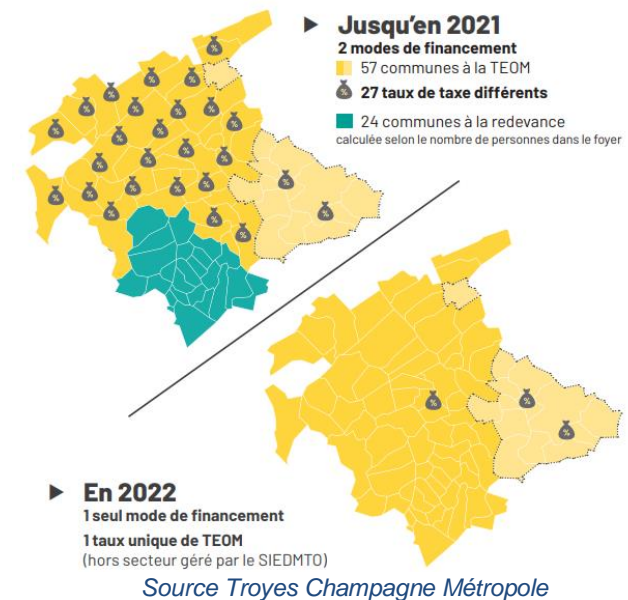
La fiche diagnostic de la TEOM a pour objectif d'orienter les collectivités dans leurs décisions. Ainsi, ont été mis en exergue **4 thèmes de travail** possibles autour de l'analyse du fichier foncier. Pour chaque thème exploité ci-dessous, sont indiqués les références des indicateurs utiles dans l'analyse.

Anticiper les impacts du lissage des taux de TEOM ou de l'harmonisation du mode de financement

L'article 1636 B undecies du code général des impôts offre une certaine 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 à fiscalité propre 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 public de gestion des déchets ménagers au sein de leur périmètre.

Pour ces dernières, elles disposent de 10 ans pour lisser le taux de leur TEOM : l'analyse du fichier fiscal permet donc de mettre en exergue la situation des différentes communes afin de se positionner sur une politique de lissage des taux et/ou d'harmonisation des modes de financement.

L'analyse de la dispersion des taux de TEOM au sein de l'EPCI permet de déterminer les communes concernées par les évolutions. En effet, celles pour lesquelles les taux observés se situant à des valeurs éloignées du taux moyen pondéré de la collectivité pourraient avoir à baisser/augmenter tendancielle ces prochaines années, sauf à considérer que les taux soient justifiés par des différences de service rendu (notamment délégation de la compétence à plusieurs syndicats).



L'analyse peut ainsi permettre de mesurer l'impact d'une harmonisation du taux de TEOM en termes de produits attendus en appliquant le taux moyen pondéré aux bases locatives de l'ensemble des communes. L'analyse peut aussi permettre de mesurer à taux constant, l'évolution des produits sur la base des projections d'évolution des bases. Ce sujet prendra d'autant plus d'ampleur au vu des perspectives de révisions des bases locatives à échéance 2028.



Indicateurs correspondants :

2 – Produit de TEOM levé sur le territoire

4 – Détail par type de locaux

6 – Dispersion des montants de TEOM

Clarifier le périmètre du financement du service public des déchets

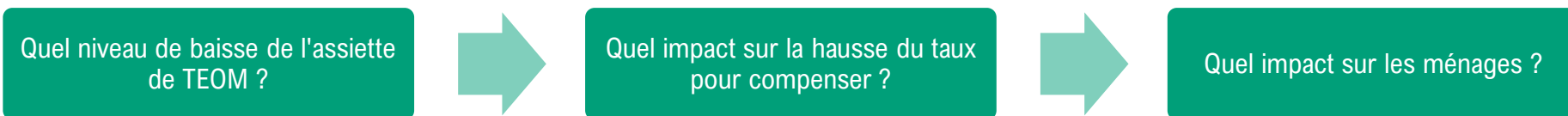
La question du périmètre du financement sur service public est à engager eu égard à l'organisation technique du service public et son coût.

L'analyse du fichier foncier permet de mettre en exergue les exonérations de TEOM accordées par la collectivité afin de pouvoir :

- Mesurer les impacts des exonérations qui seraient demandées par les établissements en faisant la demande ;

Ces actions autour des exonérations peuvent permettre d'engager ou de mettre à jour la stratégie de financement des déchets ménagers et assimilés.

En effet, se pose la question du niveau d'exonération des locaux professionnels. Les exonérations entraînent des recettes fiscales moindres qui, à produit de TEOM identique, peuvent engager un transfert de charges vers les particuliers.



- Vérifier l'adéquation des pratiques d'exonérations de TEOM de l'intercommunalité avec celles présentées dans le fichier foncier.

Comment sont définies les catégories de professionnels pour les exonérations ?

Les catégories détaillées dans l'indicateur 6.5 correspondent à la façon dont ces locaux sont enregistrés dans le fichier foncier. Il est possible que les exonérations indiquées ne soient pas totalement représentatives de la collectivité : en effet, l'actualisation par l'administration fiscale n'a peut-être pas été réalisée récemment.



Indicateurs correspondants :

4 – Détail par type de locaux

5 – Détail selon l'occupation des locaux

6.5 – TEOM provenant des locaux professionnels

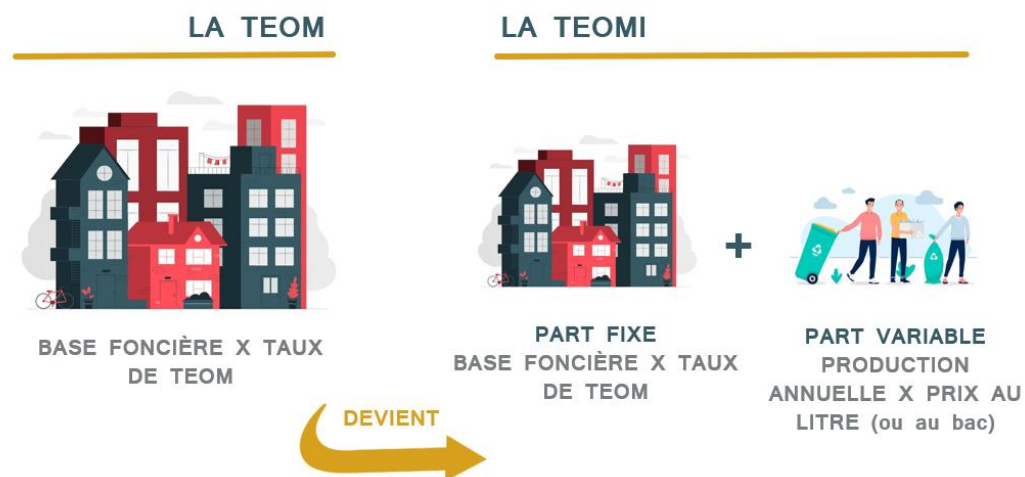
7 - Exonérations

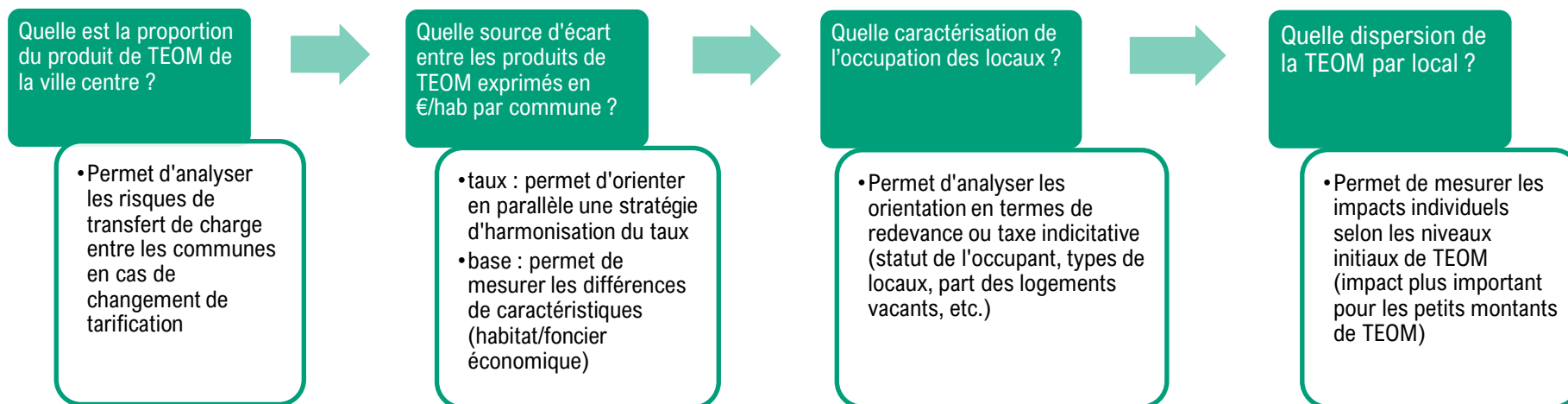
Étudier les potentialités de mise en œuvre d'une tarification incitative

Les établissements publics en charge des déchets disposent avec la TEOM d'un levier permettant d'assurer de façon pérenne le financement du service public des déchets. Cependant, les objectifs réglementaires et l'augmentation de la production de déchets impliquent de réfléchir autour de la mise en œuvre d'une tarification incitative.

L'analyse du fichier foncier permet donc d'apporter des réflexions au regard de certains enjeux couramment évoqués comme les risques de transfert de charges entre contribuables, l'impact de l'habitat collectif, le poids des plus gros contributeurs à la TEOM.

En effet, dans le cadre de réflexion préalable à la mise en œuvre de la tarification incitative, il peut être intéressant d'identifier et caractériser les locaux qui contribuent le plus au financement du service. Ce sont en effet potentiellement ces locaux qui pourraient voir leur contribution le plus diminuer s'ils n'utilisent pas ou peu le service. Les chiffres clés présentés dans la présente fiche peuvent répondre à plusieurs questions :






Également, la contribution des locaux professionnels est à mettre en parallèle avec leur utilisation du service afin de mesurer l'impact du changement du mode de financement sur la perte de recettes et le transfert vers les usagers particuliers :

- En instituant une REOM incitative, les professionnels n'ayant pas accès au service public des déchets ne contribueront plus (financement au service rendu) ;
- Dans le cadre d'une TEOM incitative, la contribution de ces professionnels n'ayant pas accès au service, s'ils ne font pas l'objet d'exonération, ne portera plus que sur la part fixe de la TEOM.

Tous ces éléments sont à mettre en parallèle avec différents indicateurs comme le poids du tissu économique dans l'assiette de la taxe, le coût du service public, le niveau de production de déchets ou encore la décomposition démographique et des logements du territoire.



Indicateurs correspondants :

2 – Produit de TEOM levé sur le territoire

4 – Détail par type de locaux

Analyser l'impact fiscal de la tarification incitative

Pour les collectivités en TEOM incitative, les indicateurs présentés permettent de faire état de l'impact fiscal de la mise en œuvre de la tarification incitative. Ils permettent de visualiser la répartition réelle entre part variable et part fixe mais également de se positionner par rapport aux autres collectivités, notamment au regard de la grille tarifaire instituée au sein de l'intercommunalité.

Les indicateurs présentés favorisent l'analyse plus détaillée de la répartition des locaux en fonction du pourcentage de part variable : la collectivité pourra donc mesurer si la part variable est plus ou moins importante pour chaque type de local, et, en parallèle avec les indicateurs techniques, réfléchir à une adaptation de la grille tarifaire.



Indicateurs correspondants :

8 – Teom incitative

Données sources

Depuis 2009, le CEREMA retraite, géolocalise et enrichit les fichiers fonciers de la Direction Générale des Finances Publiques (DGFiP) pour le compte du ministère en charge du Logement et des services de la Direction Générale de l'Aménagement, du Logement et de la Nature (DGALN), afin de permettre aux acteurs publics de réaliser facilement des analyses fines et comparables sur leur territoire.

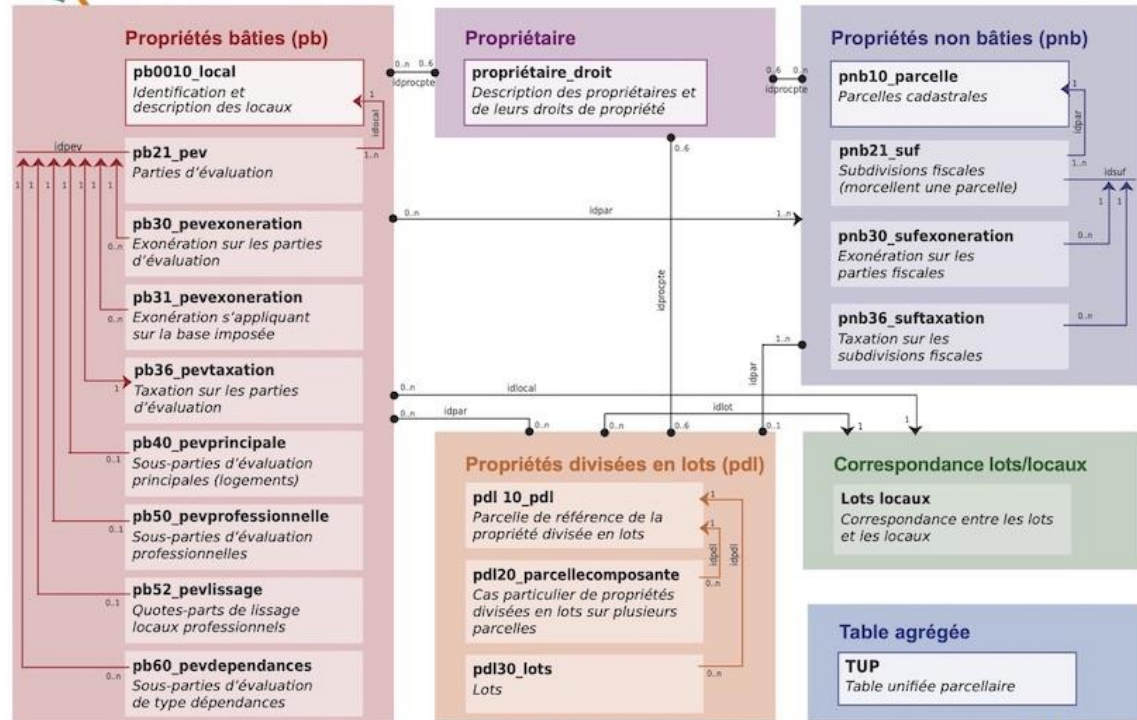
Certains des champs des tables que le CEREMA met à disposition interviennent dans le calcul de la TEOM : montant des valeurs locatives de chaque local, zonage des taux, assujettissement, exonération, montant de la part variable pour les collectivités en TEOMI, etc. Le croisement de ces champs avec les taux votés par les instances délibérantes permet de reconstituer finement le montant de la TEOM levée sur le territoire.

Le dictionnaire des variables du fichier foncier est disponible depuis cette adresse :

<http://doc-datafoncier.cerema.fr/ff/docff/>



Fichiers fonciers : modèle de données simplifié



Conception et réalisation : Cerema Hauts-de-France / DATiA / SFEQ - Janvier 2020

Comment puis-je obtenir le fichier fiscal auprès du CEREMA ?

La transmission du fichier est possible pour tous les établissements publics sur leur périmètre d'exercice portant sur les caractéristiques de leurs locaux au sein de leurs territoires. Celui-ci peut être obtenu en faisant la demande depuis cette adresse : <https://datafoncier.cerema.fr/donnees/fichiers-fonciers>

Il faut signer préalablement une convention spécifiant les usages qui seront faits du fichier.