

Septembre 2015

Origine des contributeurs à la taxe d'enlèvement des ordures ménagères en Île-de-France Données 2013



Avec le soutien de





introduction



En Île-de-France, la taxe d'enlèvement des ordures ménagères est le levier quasi exclusivement mobilisé par les collectivités pour financer le service public de gestion des déchets : 95% des communes lèvent en effet directement ou indirectement cet impôt pour un montant prélevé d'environ 1,4 milliards d'euros.

Assise 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 pratiques en matière de détermination du niveau de TEOM levée par les collectivités **pourraient demain être remises en question** suite à de récents développements.

Le projet de Plan de réduction et de valorisation des déchets présenté au Conseil National des Déchets en novembre 2014, évoque en effet dans son axe 9 « **l'application de la redevance spéciale et suppression de la taxe d'enlèvement des ordures ménagères** [NDLR : des professionnels] ». La question de la suppression de la TEOM provenant des entreprises avait par ailleurs fait l'objet d'une proposition lors de la conférence environnementale de septembre 2013.

Eu égard à la part significative de bases d'origine professionnelle dans l'assiette de la TEOM en Île-de-France, l'ORDIF a souhaité mettre en perspective l'impact d'une telle mesure au regard de la situation francilienne.

Au-delà de la stricte observation, des simulations ont été menées afin d'éclairer les collectivités sur les implications potentielles que pourrait avoir une telle mesure. Elles ont notamment été élaborées à partir de la compilation et du croisement de différentes sources de données internes ou externes à l'ORDIF : origine des locaux assujettis à la TEOM, produit de redevance spéciale, organisation institutionnelle du financement « déchets ».

Le présent rapport comporte trois parties : la première dresse le paysage du financement « déchets » en Île-de-France en 2013. La seconde met en évidence l'origine des contributeurs à la TEOM. Enfin, la dernière partie vise à questionner les impacts potentiels d'une éventuelle suppression de la TEOM.

Ce document constitue le premier des deux tomes consacrés à la taxe d'enlèvement des ordures ménagères en Île-de-France. Un second volet sera publié au cours de l'automne 2015. Il s'intéressera plus particulièrement à une décision qui pourrait également avoir des répercussions sur les modalités de mise en œuvre de la TEOM par les collectivités franciliennes : l'Arrêt du Conseil d'Etat du 31 mars 2014.

Cette publication a été validée lors du groupe de travail du 8 octobre 2015 et ne prend pas en compte les éventuelles évolutions réglementaires qui auraient pu intervenir après cette date.



L'ORDIF publie tous les ans une note pour suivre les leviers mobilisés par les collectivités pour financer la gestion des déchets. Le présent document constitue une synthèse de ce rapport qui porte sur l'année 2013. Y figurent également les principaux résultats d'une étude réalisée sur l'origine des contributeurs à la taxe d'enlèvement des ordures ménagères.

La TEOM, levier largement utilisé par les collectivités franciliennes

Afin d'assurer la gestion des déchets dont elles ont la charge, les collectivités territoriales doivent trouver des sources de financement. Dans cette perspective, plusieurs leviers sont à leur disposition :

- ▶ **La taxe d'enlèvement des ordures ménagères (TEOM)**, un impôt local assis sur la valeur du foncier bâti ;
- ▶ **La redevance d'enlèvement des ordures ménagères (REOM)**, incompatible avec la TEOM, qui est exigée aux seuls usagers du service, qu'ils soient des ménages ou non ;
- ▶ **Le budget général**. En l'absence de TEOM ou de REOM, les collectivités financent la gestion des déchets avec leurs autres ressources (taxe foncière, taxe d'habitation, contribution économique territoriale, dotations de l'Etat).

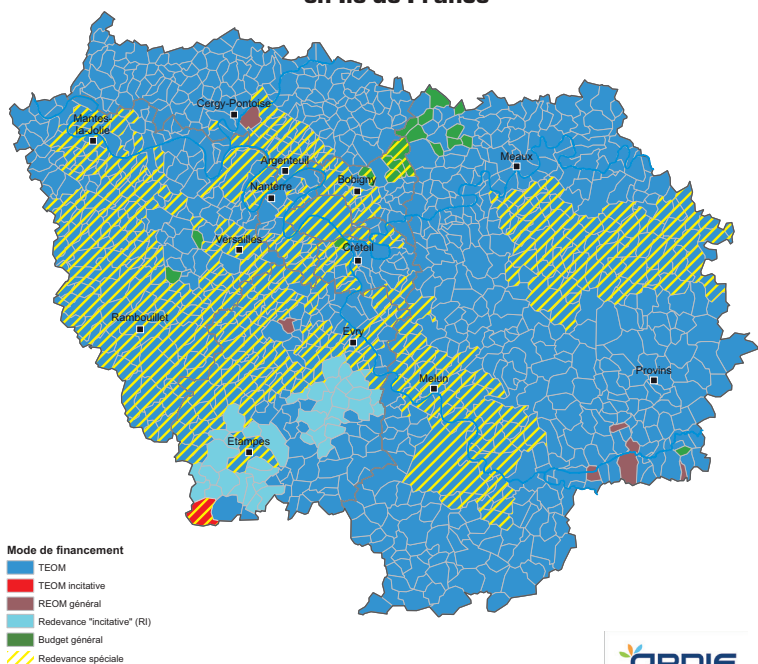
Pour les collectivités n'ayant pas institué une REOM, **une redevance spéciale (RS)** doit par ailleurs être instituée en complément : celle-ci est chargée de financer la gestion des déchets non ménagers collectés dans le cadre du service public (déchets des entreprises et administrations). Enfin, les deux principaux modes de financement, TEOM et REOM, peuvent intégrer un volet dit incitatif en facturant en partie les contribuables/usagers en fonction de leur utilisation réelle du service (volume, poids collectés). On parle alors de TEOM incitative (« TEOMI ») et de redevance incitative (« RI »).

En Île-de-France, 95% des communes lèvent directement ou par l'intermédiaire d'une intercommunalité une taxe d'enlèvement des ordures ménagères. Les collectivités ayant institué une redevance spéciale représentent quant à elles près de 40% des communes de la région.

La TEOM incitative est instituée sur une commune francilienne en 2013. Enfin, deux intercommunalités, le SEDRE de la Région d'Etampes et la Communauté de Communes du Val d'Essonne, sont financées par une redevance incitative (RI).

En 2013, les contributions levées spécifiquement au titre des déchets s'élèvent à près de 1,5 milliards d'euros en hausse de près de 3% par rapport à 2012. 96% de ce montant provient de la TEOM. Les montants levés au titre de la REOM (y compris RI) et de la redevance spéciale s'élèvent quant à eux à respectivement 11,3M€ et 45,8 M€.

Représentation cartographique des leviers utilisés en Île-de-France



Mode de financement

- TEOM
- TEOM incitative
- REOM général
- Redevance "incitative" (RI)
- Budget général
- Redevance spéciale

Fond de plan

- Limites administratives
- Limites départementales
- Limites communales

sources : DGCL, DGFIP, ORDIF 2013, IAU-IDF 2014

ENCART MÉTHODOLOGIQUE

Le rapport sur le financement élaboré par l'ORDIF a été validé par ses adhérents en comité de pilotage. Les sources statistiques ayant permis son élaboration proviennent de la Direction Générale des Collectivités Locales, de la Direction Générale des Finances Publiques et de l'ORDIF (enquête « collecte »).

LES PARTICIPANTS AU GROUPE DE TRAVAIL

ADEMI Île-de-France, Cercle national du Recyclage, Conseil Régional de la Région Île de France, Eco Emballages, FNADE Île de France, SIDRU, SIEVD, SIOM de la Vallée de Chevreuse, SIGIDURS, SIREDOM, SITOM 93, SITRU, SYCTOM l'Agence Métropolitaine des déchets ménagers, SMITOM Centre Ouest Seine et Marnais, SMITOM Nord Seine et Marnais, SIETREM de Lagny sur Marne, Zero Waste France



Valentin SAUQUES

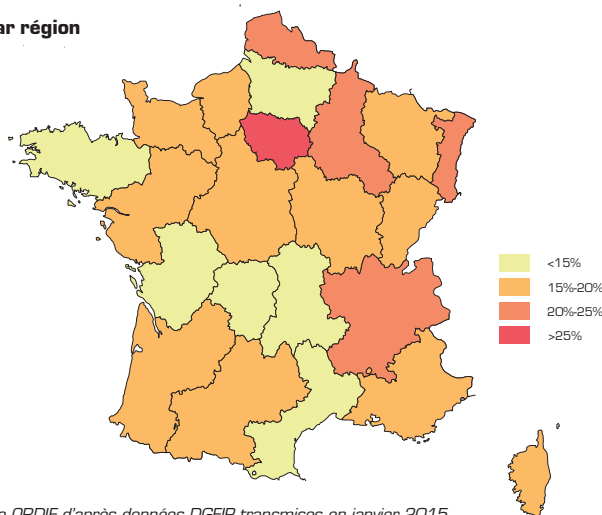
Chef de projet économie
Courriel : v.sauques@ordif.com
Tél : 01 83 65 40 63

Une contribution significative des professionnels au financement du service public

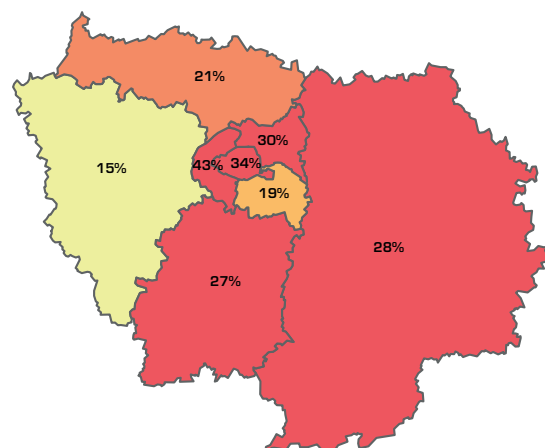
La TEOM est un impôt dont les assujettis sont les propriétaires de locaux (hors usines). Les montants acquittés par les contribuables sont directement fonction du taux voté par la collectivité compétente et des valeurs locatives des biens. Ces dernières constituent la base sur laquelle va s'appliquer le taux. Elles peuvent schématiquement être réparties en 2 catégories : les bases foncières issues des habitations et celles relevant de locaux professionnels. L'ORDIF a identifié ces répartitions à différents échelons grâce à l'acquisition d'un fichier auprès de la DGFIP.

Proportion des bases d'origine professionnelle parmi l'ensemble des bases assujetties à la TEOM

France par région



Île-de-France par département

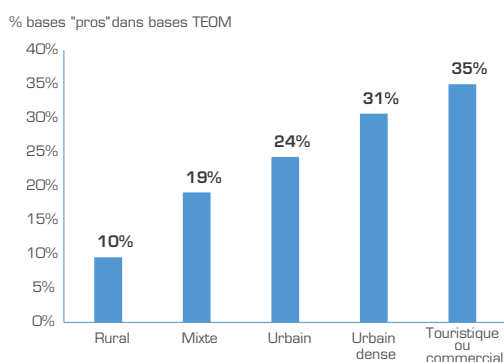


Sources : carte ORDIF d'après données DGFIP transmises en janvier 2015

En Île-de-France, les bases de TEOM provenant des locaux d'entreprises représentent près de 31% du total des bases assujetties. Cette proportion est supérieure de 13 points par rapport à celle observée sur le reste du territoire métropolitain. Cette plus forte part de professionnels dans les bases « TEOM » est avant tout liée aux caractéristiques économiques de cette « région capitale » : contribution plus importante des activités tertiaires dans le produit intérieur brut, présence significative de sièges sociaux des grandes entreprises et de pôles d'activités (zones aéroportuaires, quartiers d'affaires, zones d'activités commerciales...).

Cette tendance régionale masque toutefois de grandes disparités territoriales : 70% des communes (27% de la population) présentent une proportion de locaux professionnels dans leurs bases foncières inférieure à 15%. Comme le montre le graphique suivant, les écarts observés sont directement fonction des caractéristiques urbanistiques et économiques des collectivités.

Proportion de locaux professionnels dans les bases TEOM en fonction des types d'habitat



Sources : Calculs ORDIF d'après données DGFIP et méthode d'identification des typologies développée par l'ADEMI affectée à chaque commune

En croisant les bases foncières communales avec les taux votés par les collectivités, il est possible de déterminer le montant acquitté par les propriétaires de locaux professionnels au titre de la TEOM. Au final, le montant de la taxe acquittée par ces derniers s'élève à près de 400 millions d'euros soit 34,5€/habitant. Les 5% des communes disposant des valeurs locatives « pro » les plus importantes (46% de la population) perçoivent 72% de la TEOM venant des entreprises.

A l'aune des discussions actuelles autour d'une éventuelle suppression de la part professionnelle dans l'assiette de la TEOM (mesure envisagée dans le projet de Plan déchets 2015-2025), l'analyse locale de la composition des bases foncières semble revêtir une acuité particulière.

A travers l'élaboration de différents scénarios, l'ORDIF a mesuré les impacts potentiels que pourraient avoir cette mesure en Île-de-France. Ces simulations ont contribué à mettre en exergue 2 paramètres sur lesquels une attention toute particulière doit être portée par les collectivités. Il s'agit :

- **Des conditions d'accès des non ménages au service public des déchets :** quelle est la part des déchets collectés provenant des entreprises et administrations sur les différents territoires ?
- **De la contribution au financement des différentes parties prenantes :** ménages, établissements usagers assujettis à la TEOM, établissements assujettis n'ayant pas accès au service, administrations

En fonction des caractéristiques observées localement pour ces deux paramètres, les transferts de charges entre ménages, entreprises et administrations pourraient fortement varier selon les structures dans l'hypothèse où une telle mesure serait instituée.

sommaire

Introduction	2
Synthèse	3
Sommaire	5
I. Place de la TEOM dans le financement du service public « déchets »	7
1 - LES LEVIERS DE FINANCEMENT À DISPOSITION DES COLLECTIVITÉS	8
2 - QUI PRÉLÈVE QUOI EN ÎLE-DE-FRANCE ? TAXE D'ENLÈVEMENT DES ORDURES MÉNAGÈRES	9
3 - 95% DU FINANCEMENT « DÉCHETS » LEVÉ À TRAVERS LA TEOM	9
4 - EVOLUTION DU PRODUIT DE TEOM	10
II. Origine des contributeurs à la TEOM : situation en Île-de-France	13
1 - REMARQUES LIMINAIRES SUR LE CALCUL ET L'ASSIETTE DE LA TEOM	14
1.1 Comment la taxe d'enlèvement des ordures ménagères est calculée ?	14
1.2 Quels locaux sont assujettis à la taxe d'enlèvement des ordures ménagères ?	14
1.3 Quelle articulation entre le coût du service et le montant supporté par le contribuable ?	15
2 - D'UN TIERS DES BASES FONCIÈRES TEOM PROVENANT DES LOCAUX PROFESSIONNELS	16
2.1 Bases foncières « TEOM » : une part provenant des entreprises 13 points supérieure au reste du territoire métropolitain	16
2.2 Des situations territoriales contrastées	17
3 - LA CONTRIBUTION DES ENTREPRISES AU FINANCEMENT « DÉCHETS »	19
III. TEOM des professionnels: quels impacts de sa suppression éventuelle en Île-de-France ?	21
1 - LE PAIEMENT DE LA TEOM PAR LES PROFESSIONNELS : REMARQUES LIMINAIRES	22
2 - ELABORATION DE SCÉNARIOS SUITE À LA SUPPRESSION DE LA BASE « PRO » DE LA TEOM	23
2.1 Remarques méthodologiques	23
2.2 Scénario 1 : Maintien des taux de TEOM votés par les collectivités (sans déploiement de la redevance spéciale)	23
2.3 Scénario 2 : maintien de l'enveloppe fiscale prélevé au titre de la TEOM	24
2.4 Scénario 3 : Maintien de l'enveloppe prélevée au titre de la gestion des déchets avec déploiement de la RS	26
IV. Conclusion & Annexes	31
Conclusion	32
ANNEXES	33
Annexe 1 : Liste des collectivités franciliennes en redevance spéciale	33
Annexe 2 : Liste des collectivités en Redevance d'enlèvement des ordures ménagères	34
GLOSSAIRE	35
TABLES	36



Place de la TEOM dans le financement du service public « déchets »



I. Place de la TEOM dans le financement du service public « déchets »

1. Les leviers de financement à disposition des collectivités

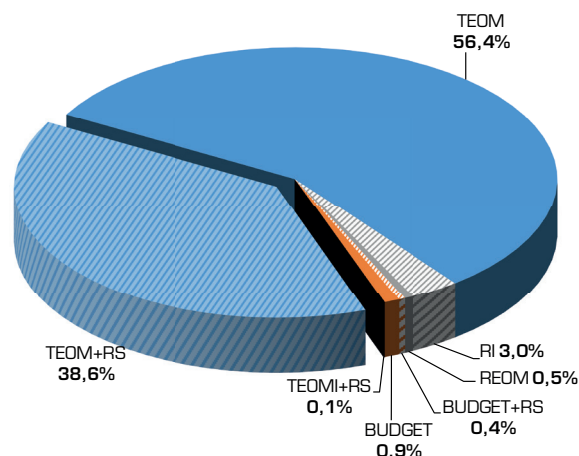
Trois leviers peuvent potentiellement financer la gestion des déchets des ménages :

- ▶ La **redevance d'enlèvement des ordures ménagères (REOM)** ;
- ▶ La **taxe d'enlèvement des ordures ménagères (TEOM)** ;
- ▶ Et éventuellement le **budget général** en complément ou non de la TEOM.

Pour les collectivités n'ayant pas institué une REOM, une redevance spéciale (RS) doit par ailleurs être instituée en complément (article L2333-78 du CGCT) : celle-ci est chargée de financer la gestion des déchets non ménagers collectés dans le cadre du service public (déchets des entreprises et administrations).

Enfin, les **deux principaux modes de financement, TEOM et REOM, peuvent intégrer un volet dit incitatif** en facturant en partie les contribuables/ usagers en fonction de leur utilisation réelle du service (volume, poids collectés). On parle alors de **TEOM incitative** («TEOMI») et de **redevance incitative** («RI»).

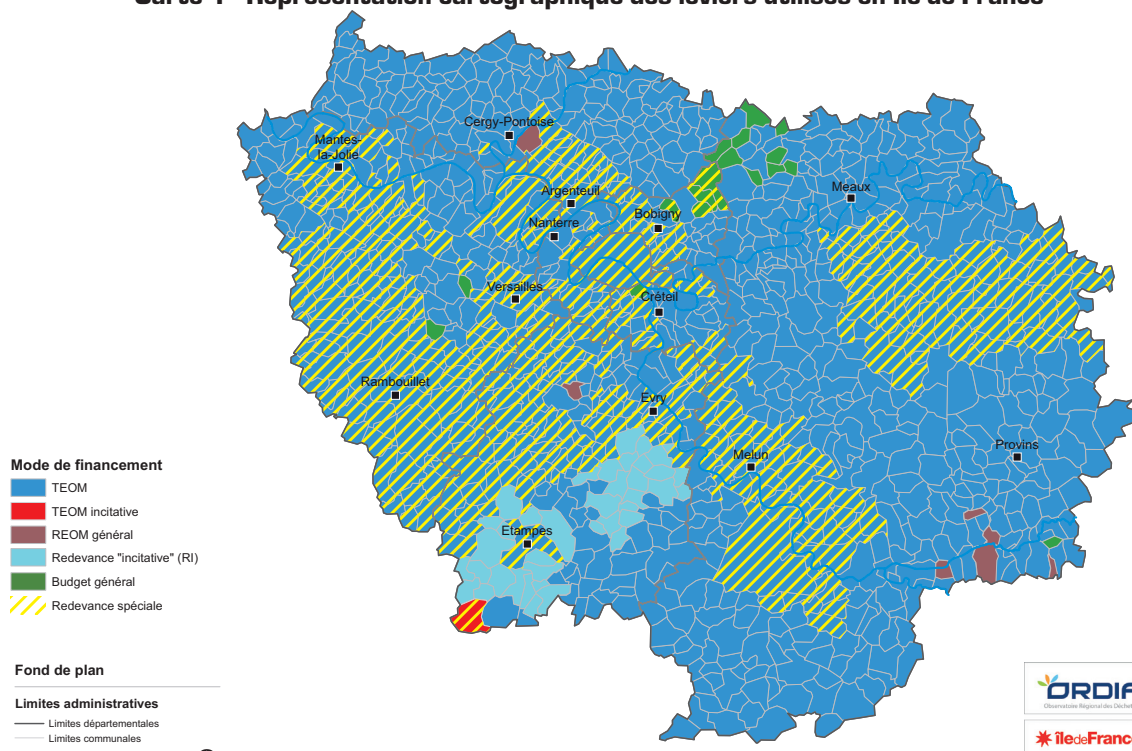
Graph 1 - Leviers mobilisés par les collectivités franciliennes (en% du nombre de communes)



Sources : DGFIP (TEOM), DGCL (REOM), ORDIF (Redevance spéciale)

En Île-de-France, 95% des communes lèvent directement ou par l'intermédiaire d'une intercommunalité une taxe d'enlèvement des ordures ménagères. Les collectivités ayant institué une redevance spéciale représentent près de 40% des communes de la région.

Carte 1 - Représentation cartographique des leviers utilisés en Île-de-France



sources : DGCL, DGFIP, ORDIF 2013, IAU-idF 2014

Il convient de spécifier qu'une TEOM incitative a été instituée sur une commune francilienne en 2013 (Angerville) pour une facturation de la part variable en 2014. Cette dernière adhère au SICTOM de la Région d'Auneau via la communauté de communes de l'Etampois Sud Essonne. Un autre syndicat, le SIROM de la Région de Milly la Forêt a également délibéré pour l'institution d'une TEOMI (pour une facturation en 2016). Enfin, deux intercommunalités, le SEDRE de la Région d'Etampes et la Communauté de Communes du Val d'Essonne, ont mis en place une redevance incitative depuis respectivement 2011 et 2012.

2. Qui prélève quoi en Île-de-France ?

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 Code Général des Impôts). Toutefois, **le législateur a prévu deux régimes dits « dérogatoires »** dans le cadre d'un transfert de la compétence déchets de collectivités (communes, EPCI à fiscalité propre) à des syndicats mixtes.

Ces collectivités peuvent lever une TEOM (ou une REOM) pour leur propre compte (« régime dérogatoire n°1 ») ou en lieu et place du syndicat (« régime dérogatoire n°2 »). 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 intervient dans le calcul de la DGF¹ versée par l'Etat.

Parmi les 115 EPCI à fiscalité propre existant en 2013, 93 possédaient l'ensemble de la compétence déchets et levaient dans ce cadre une TEOM (ou une redevance).

Tab.1 - Type de collectivité levant la TEOM en Île-de-France

	% des communes d'Île-de-France		Autre commune ne levant pas une TEOM	Total
	Régime général	Régime dérogatoire		
EPCI à fiscalité propre	26%	46%	4%	76%
Communes (dont Paris)	9%	3%	1%	13%
Syndicat	11%	-	-	11%
Total	46%	49%	45%	100%

Lecture du graphique : sur 46% des communes, la TEOM est levée par un EPCI à fiscalité propre dans le cadre du régime dérogatoire. Ces structures ont transféré la compétence déchets à un syndicat mixte.

Sur la moitié des communes franciliennes, la TEOM n'est pas levée par l'entité en charge de la collecte (régime dérogatoire). **Sur les trois quarts d'entre elles, la TEOM est levée par des EPCI à fiscalité propre**, soit parce que ces derniers exercent au moins la collecte soit parce qu'ils ont confié l'ensemble de la compétence à un syndicat mixte. La montée en régime de l'intercommunalité à fiscalité propre n'a pas pour autant simplifié le paysage du financement « déchets » en Île-de-France. L'inadéquation entre les périmètres des EPCI à fiscalité propre

et ceux des syndicats assurant « historiquement » la collecte aboutit en effet à une multitude de situations complexes avec :

- ▶ Des intercommunalités adhérant à plusieurs syndicats (mécanisme de substitution-représentation). Sur près de 30% des EPCI levant la TEOM sur leur territoire, au moins deux structures assurent la gestion des déchets sur le périmètre de l'intercommunalité ;
- ▶ Des EPCI assurant la compétence sur une partie de leur territoire et la confiant à un/plusieurs syndicats sur l'autre partie.

Avec la généralisation de l'intercommunalité en grande couronne et l'inscription dans la loi NOTRe de la compétence « déchets » comme compétence obligatoire de tous les EPCI à fiscalité propre, la TEOM devrait ces prochaines années quasi exclusivement être levée à l'échelon intercommunal.

3. 95% du financement « déchets » levé à travers la TEOM

En Île-de-France, 95% des 1,48 milliards d'euros levés au titre de la gestion des déchets l'ont été avec la TEOM. Ce montant a augmenté de 2,8% entre 2012 et 2013. Les montants prélevés à travers la redevance spéciale et la REOM s'élèvent à respectivement 45,8M et 11,3M d'euros.

Tab.2 - Contribution au financement de la gestion des déchets

Levier de financement	Produit en k€	Evolution 2012-2013 (en %)
TEOM	1 420 170	+2,8%
REOM (yc RI)	11 261	+5,8%
Redevance spéciale	45 811	+3,9%
Total	1 477 242	+2,8%

Sources : DGFP (TEOM), DGCL (REOM), ORDIF (Redevance spéciale)

Le produit de TEOM s'élève en moyenne à 124€ par habitant (105€ hors Paris). A l'échelle des départements, la dispersion observée semble assez faible (de 93€ dans le Val d'Oise à 116€ en Essonne).

Tab.3 - Produit de TEOM prélevé en 2013 par département

	Produit de TEOM 2013	
	en k€	en €/hab
Paris	445 020	198
Petite Couronne	454 240	108
Hauts-de-Seine	176 270	111
Seine-Saint-Denis	145 920	107
Val-de-Marne	132 050	104
Grande Couronne	520 910	104
Seine-et-Marne	149 630	113
Yvelines	130 540	94
Essonne	133 040	116
Val d'Oise	107 700	93
Total général	1 420 170	124

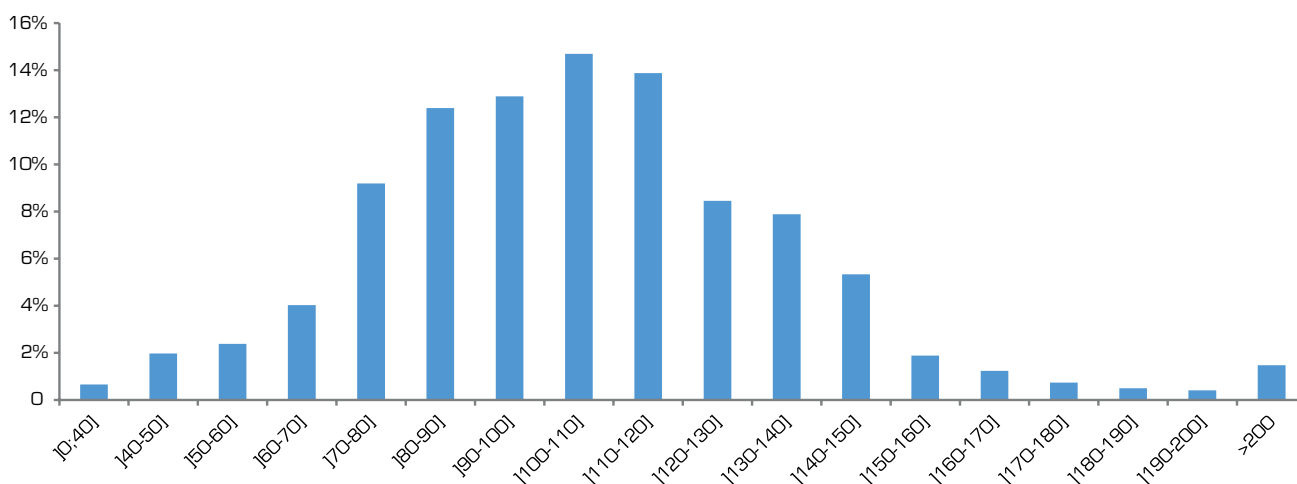
Sources : calculs ORDIF d'après données DGFP (Produit de TEOM) et INSEE (population)

Ces grands agrégats masquent toutefois de plus grandes différences observées à l'échelle des collectivités levant cette taxe. Le graphique ci-après présente la distribution des communes en fonction des niveaux de TEOM (en €/hab) observée sur ces dernières.



Graph 2 - Répartition des communes en fonction des niveaux de TEOM observés

% du nombre de communes



Sources : calculs ORDIF, d'après données DGFIP (produit de TEOM) et INSEE (population municipale)

Lecture du graphique : sur 12% des communes, le produit de TEOM levé est compris entre 80 et 90€ par habitant.

Sur 50% des communes, le produit de TEOM levé est compris entre 86 et 123€ par habitant. Les niveaux observés aux valeurs extrêmes mettent en évidence des écarts de 1 à 18. Ils sont révélateurs :

- ▶ De choix menés par les collectivités pour recourir au budget général pour financer le service ou, à l'inverse, reverser une partie de la TEOM dans le budget général de la collectivité ;
- ▶ Des différences d'assiettes observées entre collectivités.

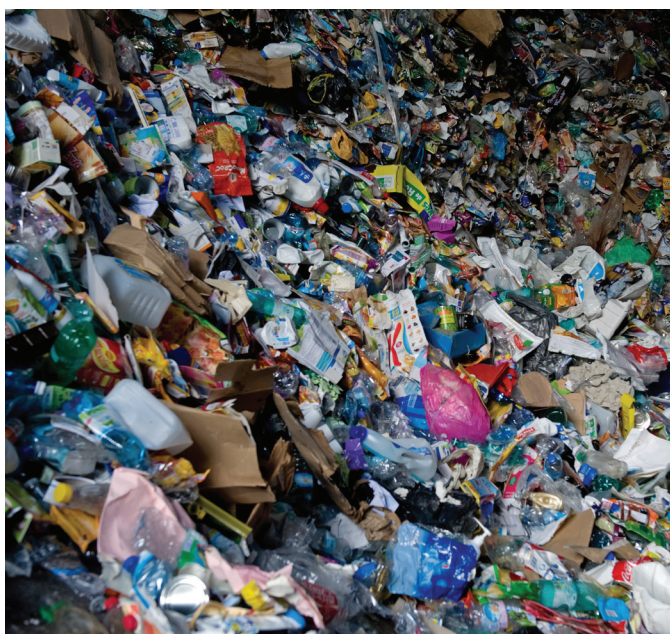
4. Évolution du produit de TEOM

Sur la période 2004-2013, le produit de la taxe d'enlèvement des ordures ménagères a progressé de 42% **soit un taux annuel moyen de 3,9%**. Ces évolutions sont 2,5 fois supérieures à l'inflation¹. Elles sont notamment imputables à une augmentation des coûts. Localement, le dynamisme de la TEOM peut également être lié à un phénomène de rattrapage afin que la TEOM assure une meilleure couverture des coûts du service.

Les taux de TEOM votés par les collectivités n'ont toutefois pas augmenté dans les mêmes proportions. Un autre paramètre intervient en effet pour déterminer le produit de TEOM perçu par les collectivités : la progression du montant des valeurs locatives du foncier bâti qui constituent l'assiette de la TEOM. Ces dernières subissent en effet des revalorisations annuelles du fait :

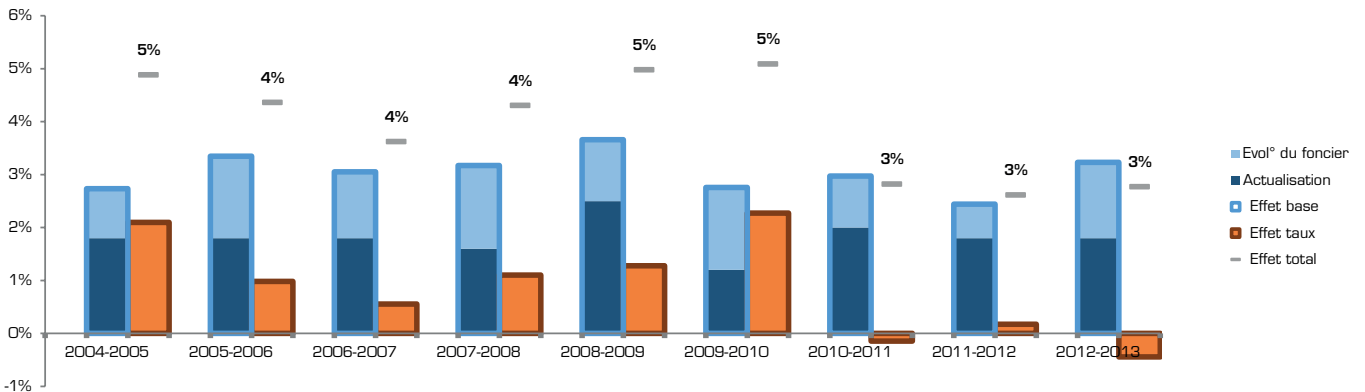
- ▶ **De modifications survenues sur le foncier bâti** (effet « évolution du foncier ») : élargissement de l'assiette suite à de nouvelles constructions, nouvelles estimations des bases locatives suite à des travaux ou des changements d'usage...
- ▶ **Des taux d'actualisation** votés chaque année en Loi de Finances (effet actualisation).

Il est possible de distinguer sur une longue période comment se décompose l'évolution de la TEOM en fonction de ces trois paramètres : actualisation en Loi de Finances, évolution du foncier et taux voté.



¹ L'inflation est mesurée ici par l'indice des prix à la consommation pour l'ensemble des ménages de la métropole (INSEE)

Graph 3 - Décomposition de l'évolution du produit de TEOM entre l'effet « base » et l'effet « taux »



Sources : calculs ORDIF d'après données DGFIP

Lecture du graphique : entre 2012 et 2013 le produit de la TEOM a progressé de 3%. Cette évolution est liée à l'actualisation des bases foncières (+1,8%) et à l'évolution du foncier (+0,4%). Les taux ont quant à eux diminué en moyenne de 0,4% sur cette période.

Depuis 2011, l'évolution dynamique de la taxe d'enlèvement des ordures ménagères est essentiellement à mettre en perspective avec celle des valeurs locatives : **les taux de TEOM votés par les collectivités semblent en effet se stabiliser** depuis cette date.

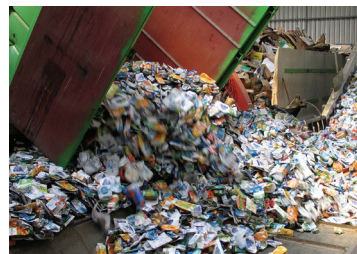
Éléments à retenir :

- Une TEOM instituée sur 95% des communes
- Un produit levé à travers cette taxe s'élevant en 2013 à plus de 1,4 Mds d'euros
- Une taxe de plus en plus prélevée par des EPCI à fiscalité propre
- Sur 2004-2013, des évolutions de cette taxe 2 à 3 fois supérieures à l'inflation
- Un contexte récent de stabilisation des taux, avec toutefois une progression du produit observée en lien avec l'actualisation des bases foncières et par l'assujettissement de nouveaux locaux





Origine des contributeurs à la TEOM : situation en Île-de-France



II. Origine des contributeurs à la TEOM : situation en Île-de-France

1. Remarques liminaires sur le calcul et l'assiette de la TEOM

1.1 Comment la taxe d'enlèvement des ordures ménagères est calculée ?

Le **montant de TEOM** perçu à l'échelle d'une collectivité levant cette taxe correspond au **produit entre la moitié des valeurs locatives** des locaux assujettis sur son territoire et le **taux voté** par la collectivité.

Pour un contribuable propriétaire d'un local assujetti, le montant à recouvrer dépend donc de la valeur locative estimée par les services fiscaux et du taux voté par la collectivité sur la zone où est situé le local. La valeur locative correspond à une estimation théorique par les centres des impôts des loyers générés par le local sur un an. Pour les locaux à usage d'habitation, une dizaine de critères intervient dans la détermination de ces valeurs locatives dont le confort du local, sa nature, sa surface, sa localisation.

Les montants totaux des valeurs locatives observées sur les collectivités peuvent différer fortement, y compris sur des structures de taille comparable. A titre d'exemple, parmi les communes franciliennes dont la population est comprise entre 20 et 30 000 habitants, les bases foncières concourant au calcul de la TEOM oscillent entre 900 et 3 200 unités par habitant

A produit de TEOM prélevé identique entre deux collectivités, les taux votés seront donc plus faibles sur celles où les valeurs locatives attribuées par les services fiscaux sont élevées.

Le graphique ci-dessous illustre cette situation. Il présente les bases, produits et taux votés pour deux agglomérations de la zone centrale en 2013. Chacune lève environ 18M€ de TEOM.

Pour un produit de TEOM levé sensiblement identique, le différentiel de taux dans cet exemple est de 60%.

Les taux de TEOM ne constituent donc pas un indicateur de pression fiscale fiable. Ceux-ci doivent en effet être systématiquement mis en perspective avec les bases foncières des locaux assujettis à cette taxe. Les taux votés et les produits associés ne donnent par ailleurs pas d'indication sur la couverture des coûts par la TEOM (et éventuellement la redevance spéciale).

1.2 Quels locaux sont assujettis à la taxe d'enlèvement des ordures ménagères ?

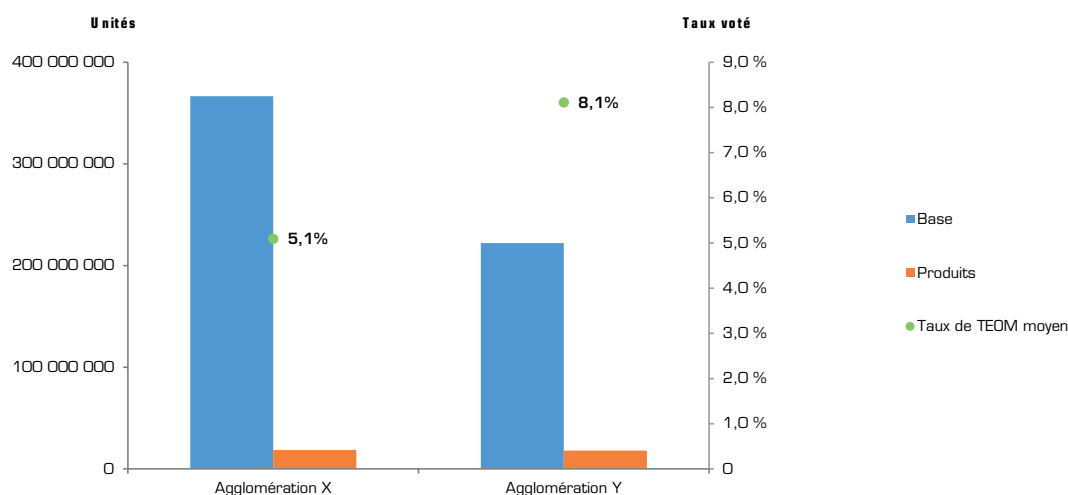
Comme indiqué précédemment, les contribuables redevables de la TEOM sont les propriétaires des locaux assujettis à la taxe foncière sur les propriétés bâties.

Ces locaux peuvent être à usage d'habitation ou professionnel.

Des exonérations de droit sont appliquées aux usines et administrations. Les collectivités levant la TEOM peuvent par ailleurs exonérer les établissements privés¹ le demandant moyennant une délibération votée chaque année en assemblée délibérante.

De façon plus accessoire, les personnes civiles et militaires hébergées dans des bâtiments publics sont également redevables de la TEOM.

Graph 4 - Exemple de deux collectivités franciliennes levant un produit de TEOM identique



¹ Pour les établissements n'ayant pas accès au service ou ceux assujettis à la seule redevance spéciale.

De par l'assiette même de la taxe, il existe une potentielle inadéquation entre **le contribuable de la TEOM et le bénéficiaire du service de collecte**. La personne assujettie à la TEOM est en effet le propriétaire du local. Si celui-ci n'en est pas le bénéficiaire, il peut toutefois la demander à ses locataires :

- ▶ Au titre des charges récupérables (cas des locaux d'habitation) ;
- ▶ Si le bail commercial stipule expressément les clauses de remboursement de la taxe (cas des locaux commerciaux, cf. Arrêt de la Cour de Cassation du 13 juin 2012).

Différentes dispositions spécifiques ayant un impact sur le montant de la taxe à acquitter sont par ailleurs prévues :

- ▶ Possibilité de zonage avec des taux différenciés en fonction du service rendu ;
- ▶ Plafonnement des valeurs locatives ;
- ▶ Dispositif de lissage des taux en vue d'une harmonisation dans le cas d'une levée de la taxe par un EPCI à fiscalité propre.

1.3 Quelle articulation entre le coût du service et le montant supporté par le contribuable ?

Un service public de gestion des déchets financé en tout ou partie par la TEOM est considéré comme étant à caractère administratif (SPA). Dans cette perspective, les différentes opérations comptables afférentes à la gestion des déchets sont intégrées au budget principal de la collectivité. Selon leur taille, les collectivités peuvent toutefois avoir l'obligation de

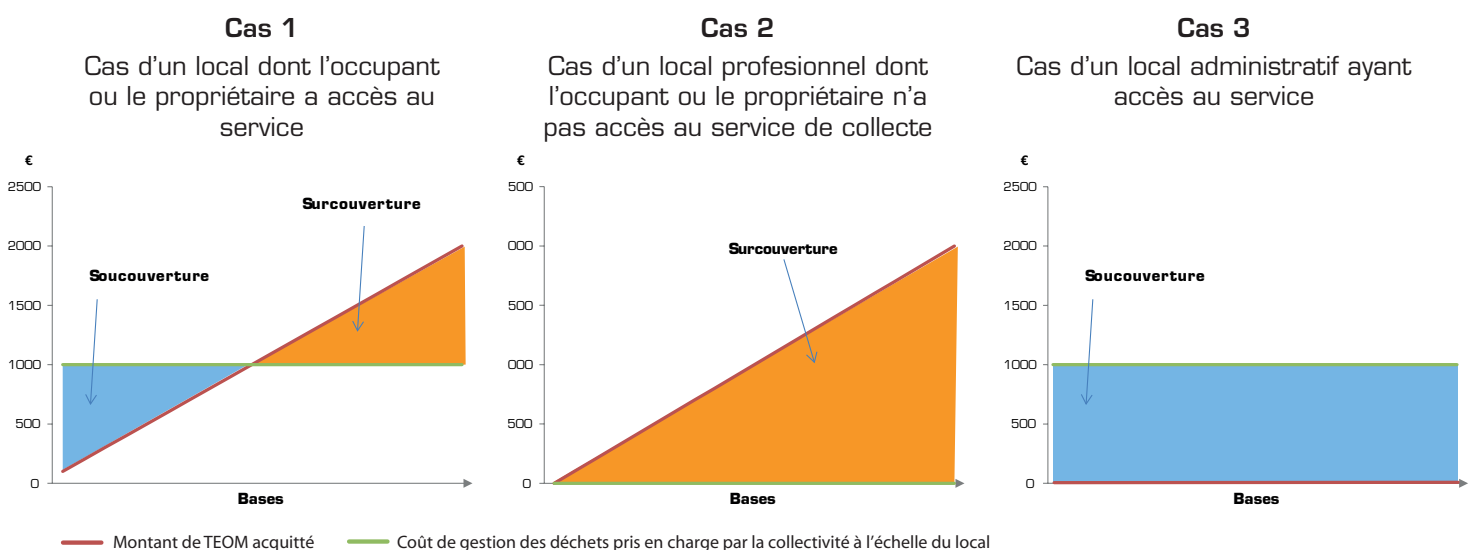
présenter les postes comptables « déchets » dans la fonction 812 « Collecte et traitement des ordures ménagères » et réaliser un état spécial annexe (collectivité de plus de 10000 habitants) au budget.

En l'absence de budget annexe, il n'existe pas d'obligation d'équilibre à proprement parler entre le coût du service et le produit de la TEOM : les recettes perçues au titre de cette taxe peuvent être complétées par les autres ressources de la collectivité (autres impôts locaux, dotations de l'Etat). La problématique d'une surcouverture des coûts par la TEOM a été longuement considérée comme une possibilité, la nature fiscale de cet impôt la rendant non affectable au financement d'un service en particulier. L'arrêt du Conseil d'Etat du 31 mars 2014 semblerait toutefois remettre en cause ce fondement.

A l'échelle d'un local, **le montant versé par le contribuable à la collectivité est potentiellement déconnecté du coût du service rapporté à l'usager/contribuable**. Certains établissements peuvent par exemple être assujettis à la taxe sans avoir accès au service. Pour les locaux d'habitation, le montant acquitté est quant à lui directement fonction de la valeur locative attribuée au bien. Depuis la Loi de Finances 2012 et l'introduction d'une TEOM incitative, ce montant peut toutefois en partie être proportionné en fonction des quantités produites par l'usager du local.

L'encadré ci-dessous présente les différentes « situations » possibles entre le coût rapporté à l'assujetti (le propriétaire du local) et le niveau de TEOM levé (pour une collectivité n'ayant pas mis en place la redevance spéciale).

Figure 1 - Représentation graphique montrant l'(in)adéquation entre coût, TEOM versée et les valeurs locatives des locaux assujettis



Situation observée à l'échelle de l'établissement

A coût fixé, les situations de sur/sous couverture dépendent du montant des valeurs locatives du local considéré

Le coût de gestion des déchets produits par l'établissement est nul à l'échelle de la collectivité. (pas d'accès au service). Le montant acquitté est alors directement fonction des valeurs locatives

A coût fixé, la TEOM versée par l'établissement est nulle en raison du non assujettissement des administrations à cette taxe.

2. Un tiers des bases foncières TEOM provenant des locaux professionnels

L'ORDIF a acquis en janvier 2015 un fichier auprès de la Direction Générale des Finances Publiques (DGFIP) pour obtenir, à l'échelle des communes, le détail des bases locatives assujetties à la TEOM pour les locaux d'habitation et les locaux professionnels. Ces données sont issues des fichiers fonciers utilisés pour l'imposition au rôle général de la taxe foncière sur 2013. Cette base est considérée comme « très fiable » par la DGFIP même si quelques redressements peuvent avoir lieu ponctuellement. Ces données ont été croisées avec :

- ▶ La base « organisation institutionnelle » spécifiant sur le territoire francilien l'organisation des compétences « déchets » ;
- ▶ Les extractions disponibles sur le site de la DGFIP qui permettent d'obtenir par commune les bases assujetties à la TEOM, les taux et les produits ;
- ▶ Les populations municipales INSEE ;
- ▶ Les typologies d'habitat définies par l'ADEME pour spécifier les caractéristiques urbanistiques des communes.

2.1 Bases foncières «TEOM» : une part provenant des entreprises 13 points supérieure au reste du territoire métropolitain

En Île-de-France, les bases de TEOM provenant des locaux d'entreprises représentent près de 31% du total des bases assujetties.

La proportion observée en Île-de-France est supérieure de 13 points par rapport à celle du reste du territoire métropolitain (hors départements d'outre-mer). Cette plus forte part de locaux ne provenant pas des habitations est une spécificité francilienne : **aucune autre région française ne présente en effet des proportions aussi élevées de locaux professionnels dans leurs bases foncières.**

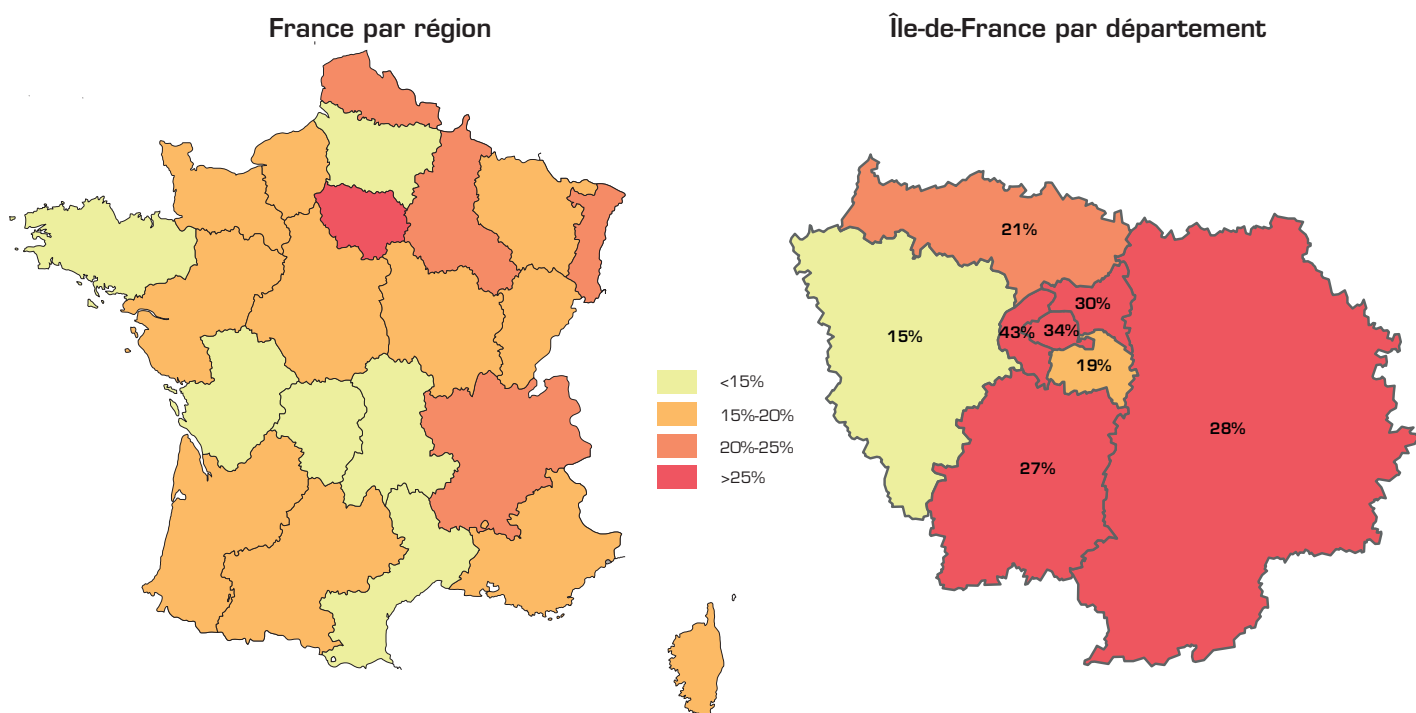
A l'échelle de l'Île-de-France, trois départements présentent une part de locaux d'entreprises dans les bases «TEOM» supérieure à 30% : la Seine Saint Denis (30%), Paris (34%) et les Hauts-de-Seine (43%).

Avec respectivement 15 et 19%, les départements des Yvelines et du Val de Marne sont ceux présentant les plus faibles proportions de bases professionnelles.

Les raisons d'une plus forte proportion de locaux professionnels sont connues :

- ▶ Proportion plus importante du tertiaire dans le PIB (86% en Île-de-France contre 74% sur le reste du territoire) ;
- ▶ Présence significative de sièges sociaux des grands groupes et de zones d'activités « générateurs de bases foncières ».

Carte 2 - Proportion des bases d'origine professionnelle parmi l'ensemble des bases assujetties à la TEOM



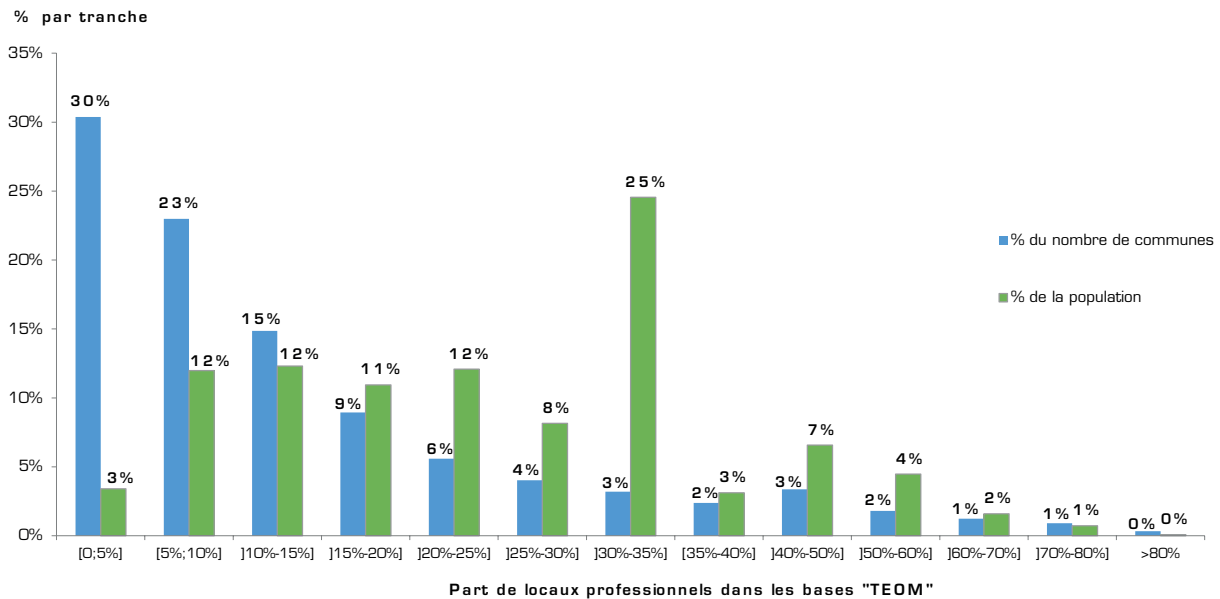
Sources : carte ORDIF d'après données DGFIP transmises en janvier 2015

Il convient de spécifier que les chiffres indiqués plus haut ont été déterminés à partir des locaux professionnels assujettis à la TEOM et non ceux théoriquement redevables de cette taxe : certaines collectivités exonèrent en effet des établissements potentiellement assujettis en raison du fait qu'ils prennent en charge par leur propre moyen (contrats avec des prestataires) les déchets qu'ils produisent. Dans le cadre de ce travail, il n'a pas été possible d'identifier le différentiel entre la base théorique et la base effective des locaux assujettis.

2.2 Des situations territoriales contrastées

La tendance francilienne à une forte proportion de locaux professionnels dans les bases « TEOM » masque des situations infrarégionales beaucoup plus contrastées. L'histogramme ci-dessous répartit les communes en fonction de la part de locaux professionnels dans le total des bases locatives assujetties à la TEOM.

Graph 5 - Distribution des communes en fonction de leur proportion de locaux professionnels



Lecture du graphique : sur 23% des communes, les locaux professionnels représentent entre 5 et 10% des bases TEOM. Ces communes représentent 12% de la population.

Sources : calculs ORDIF, d'après données DGFIP transmises en janvier 2015

Près de 70% des communes franciliennes (pour 27% de la population représentée) affichent une part de locaux professionnels inférieure à 15%.

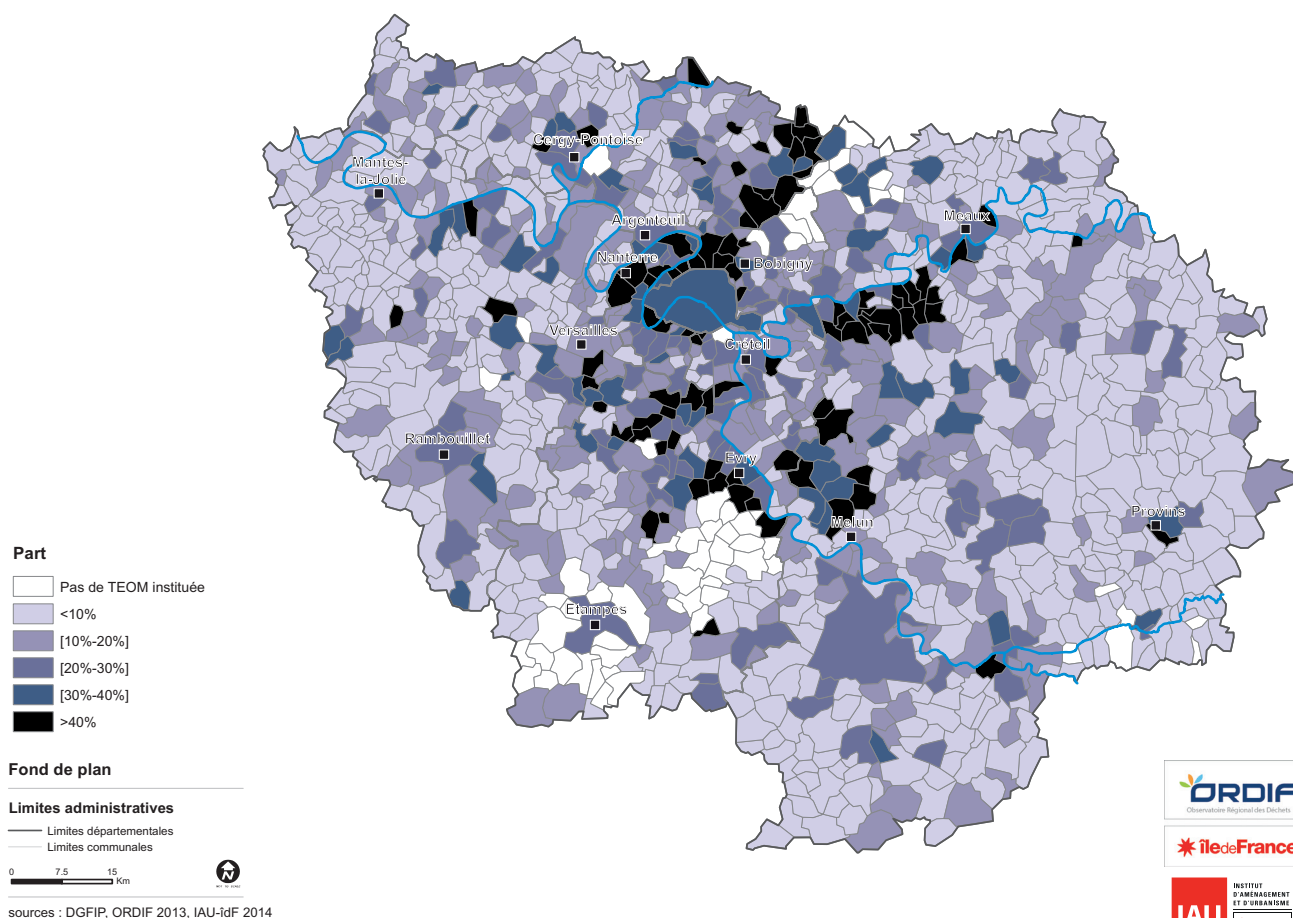
A l'opposé, une trentaine de communes présente une part de bases « pros » supérieures à 60%. Ces communes sont plutôt des collectivités hébergeant

les grands pôles d'activités franciliens (La Défense, Val d'Europe, zones aéroportuaires de Roissy ou d'Orly) ou des communes de petite taille dont quelques établissements pèsent significativement dans les bases foncières communales.



La carte suivante représente à l'échelle de chaque commune ces proportions.

Carte 3 - Part des locaux professionnels dans les valeurs locatives assujetties à la TEOM



Il convient de rappeler que les proportions présentées ici correspondent bien à la part de locaux professionnels **assujettis** à la TEOM. Or, certaines collectivités largement dotées en « bases d'origine économique » peuvent décider d'exonérer les propriétaires de locaux d'entreprises n'ayant pas accès au service public.

Afin de mieux cerner les différences de contexte, l'ORDIF a caractérisé chacune des communes franciliennes en fonction de leurs caractéristiques d'habitat. Pour mener cette analyse, l'observatoire a répliqué sur l'ensemble du territoire francilien la méthodologie définie par l'ADEME pour qualifier les collectivités en fonction de leurs caractéristiques d'habitat (taux d'habitat collectif, densité, surface artificialisée...) et leur tissu économique (nombre de commerces, nombre de lits touristiques). Cinq typologies d'habitat y sont définies :

- ▶ Rural ;
- ▶ Mixte ;
- ▶ Urbain ;
- ▶ Urbain dense ;
- ▶ Touristique ou commerciale.

La décomposition des collectivités à partir de cette typologie met clairement en évidence **une relation croissante entre le degré d'urbanisation des communes et la proportion de bases « économiques » dans l'assiette de la TEOM.**

Tab. 4 - Proportion de locaux commerciaux dans les bases TEOM selon le milieu

Typologie d'habitat affectée aux communes	% des locaux d'entreprises dans les bases «TEOM»	% du nombre de communes	% de la population concernée
Rural	10%	14%	2%
Mixte	19%	44%	7%
Urbain	24%	29%	28%
Urbain dense	31%	11%	43%
Touristique ou commercial	35%	1%	20%

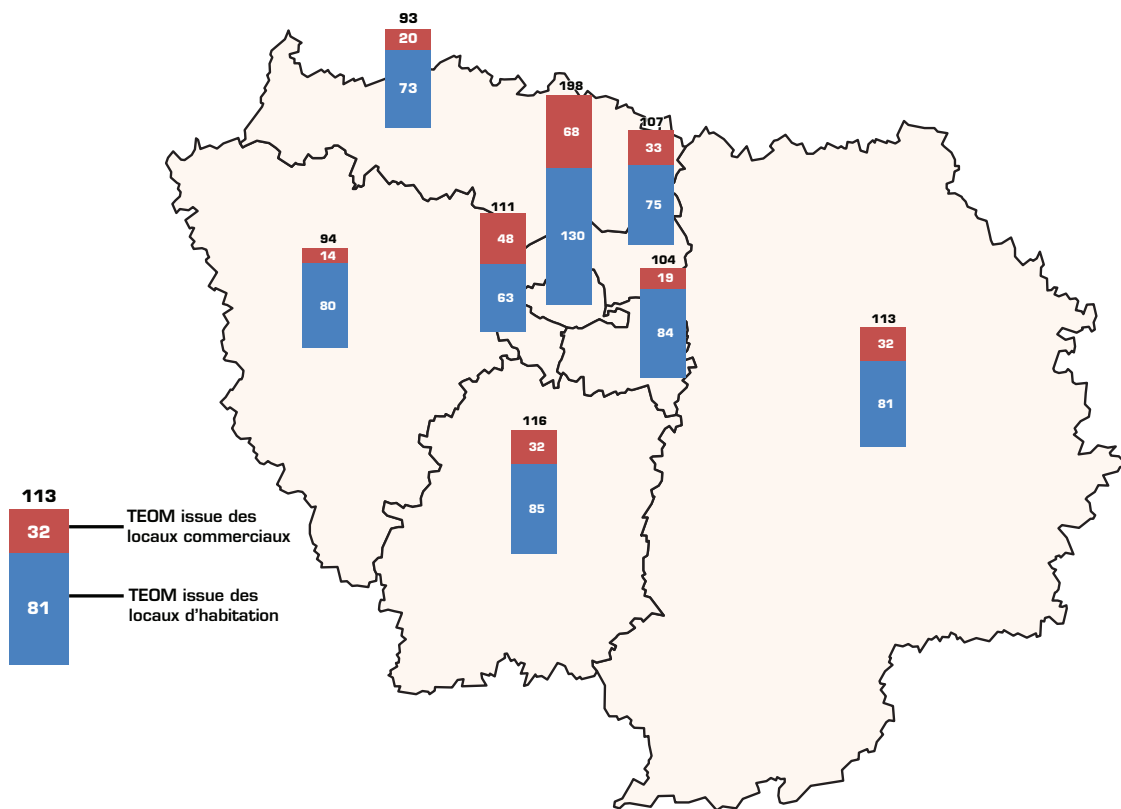
Sources : Calculs ORDIF d'après données DGFIP et méthode d'identification des typologies développée par l'ADEME

3. La contribution des entreprises au financement « déchets »

En croisant la décomposition des valeurs locatives en fonction de leur origine et du produit de TEOM prélevé en 2013 sur chaque commune, il a été possible de distinguer le montant de TEOM incombant aux ménages (locaux d'habitation) de celui prélevé auprès des entreprises (locaux professionnels).



Carte 4 - Décomposition du produit de TEOM (en €/hab) en fonction des types de locaux à l'échelle des départements



Sources : ORDIF d'après données DGFIP transmises en Janvier 2013

Le montant de la taxe acquittée au titre des locaux professionnels s'élève à **397 millions d'euros soit 34,5€ par habitant** (26€ hors Paris). Il correspond à 28% du produit de TEOM prélevé en Île-de-France. A l'échelle des départements, cette proportion oscille entre 14% dans les Yvelines et jusqu'à 39% dans les Hauts-de-Seine.

Le produit de TEOM provenant des locaux professionnels diffère sensiblement selon les collectivités. L'ORDIF a classé les communes en quatre groupes de taille identique (en nombre de communes) :

► Les 25% de communes dont la part des locaux

professionnels est la plus faible (1^{er} quartile, Q1) ;

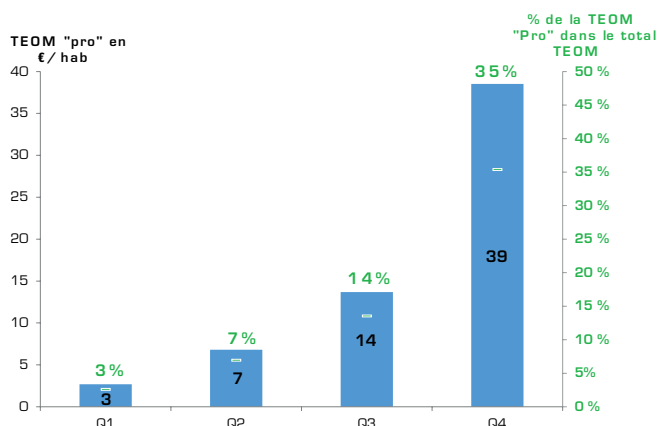
► Les 25% de communes présentant une part de locaux professionnels en dessous de la médiane (2^e quartile, Q2) ;

► Les 25% de communes présentant une part de locaux professionnels au-dessus de la médiane (3^e quartile, Q3) ;

► Les 25% de communes dont la part des locaux professionnels est la plus forte (4^e quartile, Q4).

Pour chacun de ces groupes, ont été identifiés le produit moyen prélevé par les entreprises (en €/hab) et leur contribution au financement par la TEOM.

Graph 6 - Analyse de la TEOM provenant des entreprises



Lecture du graphique: sur les 25% de communes d'Île-de-France dont les parts de locaux professionnels sont les plus élevées, le produit de TEOM des professionnels s'élève en moyenne à 39€/hab, soit environ 35% de la TEOM levée.

Les communes les plus fortement dotées en bases «professionnelles» perçoivent l'équivalent de 39€ par habitant provenant des entreprises, soit 14 fois plus que les montants observés sur les communes dont les valeurs locatives sont les plus composées d'habitations.

A l'échelle des communes (hors Paris), **les 5% des communes disposant des valeurs locatives «pro» les plus importantes (36% de la population) perçoivent 56% de la TEOM venant des entreprises.** En intégrant Paris, cette proportion s'élève à 72% (pour 46% de la population francilienne).

Le financement du service public des déchets par les contributeurs non ménagers peut également s'opérer par :

- ▶ **La redevance spéciale.** Obligatoire pour les structures ayant recours à la TEOM, la redevance spéciale concerne une soixantaine de collectivités. Cette redevance spéciale intervient sur les territoires en complément de la TEOM et, plus rarement en substitution à cette taxe (moyennant une exonération des professionnels à la TEOM). Pour les collectivités concernées, les modalités d'assujettissement à cette redevance diffèrent selon les seuils de productions de déchets, l'origine des producteurs ou encore le périmètre des déchets faisant l'objet d'une facturation.
- ▶ **Les autres impôts locaux acquittés par les entreprises (Contribution Economique Territoriale, taxes foncières...).** Pour les collectivités en situation de sous couverture des coûts par la TEOM, la part non financée par les contributions «déchets» provient alors des autres ressources de la collectivité. Le nombre de collectivités franciliennes en situation de sous financement est minoritaire: parmi les collectivités franciliennes engagées dans les démarches de connaissance des coûts proposées par l'ADEME («Matrice des coûts»), environ une sur cinq présentait un taux de couverture inférieur à 90% ;

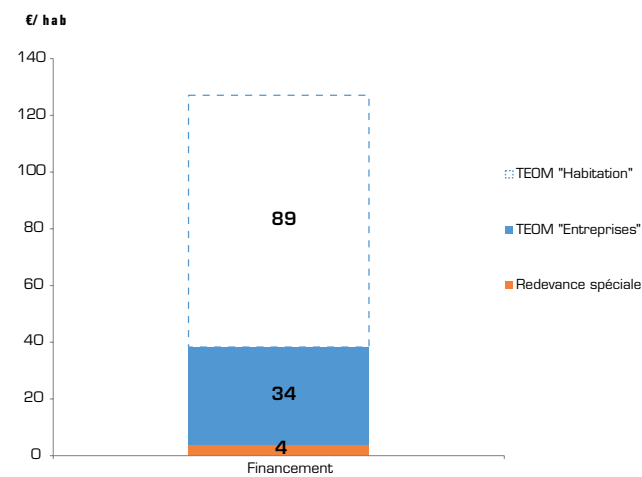
- ▶ Les usagers non ménagers sur les territoires où la REOM est instituée.

Parmi les collectivités levant une TEOM, seule la première a pu faire l'objet d'une estimation.

En 2013, on estime que les contributions des entreprises et administrations levées au titre du service public s'élèvent à 441,5 millions d'euros (38€ par habitant) dont :

- ▶ 397 millions au titre de la TEOM ;
- ▶ 44,5 millions à travers la redevance spéciale.

Graph 7 - Contribution des « non ménages » au financement du service public¹ en €/hab



Parmi les collectivités en TEOM, **les contributions provenant des entreprises représentent près de 30% du financement «déchets» en Île-de-France².**

Éléments à retenir :

- 31% des bases locatives assujetties à la TEOM provenant des locaux professionnels (13 points de plus que le reste du territoire)
- Une proportion qui dépasse les 50% dans les grands pôles économiques franciliens
- Près de 400 millions d'euros acquittés par les propriétaires des locaux professionnels soit 28% de la TEOM levée dans la région
- 5% des communes (36% de la population) lèvent 56% de la TEOM des professionnels (hors Paris)



¹ Hors impôts « économiques » des collectivités ayant recours totalement ou partiellement au budget



TEOM des professionnels :
quels impacts de sa suppression
éventuelle en Île-de-France ?



III. TEOM des professionnels: quels impacts de sa suppression éventuelle en Île-de-France ?

Le projet de Plan Déchets 2014-2020 a défini des axes d'action pour atteindre les objectifs définis dans ce document. **Parmi ces axes figurent la suppression de la TEOM pour les entreprises et le déploiement de la redevance spéciale.**

«Pour que les entreprises soient incitées à faire de la prévention et réaliser correctement le tri, il est important que les entreprises bénéficiant du service public de gestion des déchets paient la redevance spéciale, liée au service qu'elles utilisent, et non plus la TEOM qui n'en dépend pas. Pour que les collectivités mettent en œuvre de façon complète la redevance spéciale lorsque les entreprises utilisent le service public de gestion des déchets, la TEOM ne devrait plus être appliquée aux entreprises. L'État fera réaliser une étude de faisabilité dont les conclusions seront rendues mi 2015. Cette étude établira les modalités d'application pratique du passage à la redevance spéciale, notamment pour des petits artisans ou des professionnels pour lesquels il est difficile de distinguer locaux d'habitation et locaux professionnels. L'étude fera également des propositions de mise en œuvre progressive afin de lisser les effets potentiellement redistributifs. Des enseignements en seront tirés pour intégration dans le PLF 2016».

Cette proposition avait également été inscrite dans la feuille de route de la Conférence Environnementale de 2013.

Eu égard à la proportion significative de TEOM provenant des professionnels en Île-de-France, l'ORDIF a souhaité questionner l'impact potentiel d'une telle mesure dans la région à travers l'élaboration de différents scénarios. Ces derniers ne visent pas à définir ce que serait la réalité francilienne une fois cette mesure entreprise mais plutôt **questionner l'impact qu'elle pourrait avoir sur le fonctionnement du service public déchets parmi les collectivités.**

1. Le paiement de la TEOM par les professionnels: remarques liminaires

Sur une collectivité, le produit de la TEOM provenant des professionnels dépend de plusieurs paramètres, parmi lesquels :

- ▶ Le montant de(s) bases locatives du/des locaux professionnels. Selon le tissu économique et la nature des activités observées sur un territoire, les bases foncières « professionnelles » assujetties à la TEOM diffèrent ;
- ▶ Le taux voté en assemblée délibérante et appliqué sur ces locaux ;

- ▶ Les pratiques des collectivités en matière d'exonération de TEOM des professionnels assujettis n'ayant pas accès au service ;
- ▶ L'articulation de la TEOM avec la redevance spéciale ;
- ▶ Les conditions d'accès des déchets assimilés au service public ;
- ▶ La place de la TEOM dans les équilibres fiscaux de la collectivité (TEOM correspondant au coût du service ? Recours au budget général ? Abonnement d'une partie de la TEOM dans le budget de la collectivité ?).

Selon les pratiques des collectivités, la TEOM payée par un professionnel peut par ailleurs correspondre à des logiques différentes :

- ▶ Au titre d'un impôt sans référence explicite à la notion d'accès au service. Dans cette perspective, tous les locaux potentiellement assujettis sont redevables de cette taxe, et ce, qu'ils aient accès ou non au service ;
- ▶ Au titre d'un impôt versé par les locaux ayant accès au service. Sur les collectivités pratiquant cette « doctrine », les entreprises n'ayant pas accès au service de collecte sont exonérées (si elles en font la demande) ;
- ▶ Enfin, dans le cadre d'une articulation avec la redevance spéciale. La plupart des collectivités l'ayant instituée considère la redevance comme un supplément de service rendu, le service « de base » correspondant alors à la TEOM acquittée.

Quantifier l'impact d'une éventuelle suppression de la TEOM des entreprises en Île-de-France supposerait donc d'analyser pour chaque collectivité les informations sur tous ces points cités précédemment. Compte tenu de la diversité des situations franciliennes et des paramètres interagissant entre eux, il semble difficile de procéder à une telle analyse. Toutefois, à travers l'élaboration de différentes simulations, **l'ORDIF a souhaité mettre en évidence les impacts potentiels que pourrait avoir cette mesure.** Leur élaboration vise essentiellement à **mettre en évidence les paramètres sur lesquels une attention toute particulière doit être portée** pour les collectivités gestionnaires d'un service public « déchets » financé par la TEOM.

2. Élaboration de scénarios suite à la suppression de la base «pro» de la TEOM

2.1 Remarques méthodologiques

Afin de quantifier les éventuels impacts d'une telle mesure, l'ORDIF a mené des simulations. 3 scénarios ont été définis :

- ▶ **Maintien des taux de TEOM** au même niveau que ceux observés en 2013 sans modification apportée par ailleurs sur la structure du financement « déchets » ;
- ▶ **Maintien de l'enveloppe fiscale prélevée au titre de la TEOM** sans modification apportée par ailleurs ;
- ▶ **Maintien du financement prélevé au titre de la gestion des déchets** (tout levier confondu) par une généralisation de la RS.

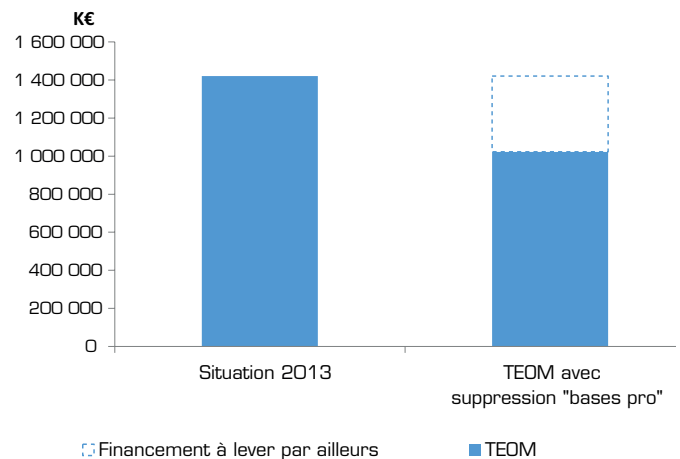
Ces simulations ont été menées à partir d'une rétroprotection de la situation observée en 2013 en considérant que cette mesure aurait été initiée à cette date. A la demande de ses adhérents, l'ORDIF n'a pas mené de prospectives qui auraient nécessité de formuler différentes hypothèses de travail. Par hypothèse, il a par ailleurs été considéré que, pour chacun des scénarios retenus, l'ensemble des collectivités appliquaient la même mesure.

Afin de pouvoir éclairer les collectivités, l'ORDIF a également souhaité différencier les impacts locaux en fonction de deux caractéristiques distinguant potentiellement les collectivités entre elles : la part de bases professionnelles assujetties à la TEOM et la part des assimilés dans les déchets ménagers.

2.2 Scénario 1 : Maintien des taux de TEOM votés par les collectivités (sans déploiement de la redevance spéciale)

Le premier scénario étudié est le **maintien des taux votés en 2013** sans modification observée par ailleurs sur le financement déchets. La conséquence mécanique d'une stricte suppression de la base professionnelle dans l'assiette de la TEOM aurait été, à taux identique, la diminution drastique des produits de taxe prélevée (-400 M€).

Graph 8 - Conséquences sur le produit de TEOM d'une suppression de la part professionnelle



Cette simulation permet de mettre en évidence l'enjeu financier, significatif, pour les collectivités. Les mesures compensatoires consisteraient pour l'essentiel à :

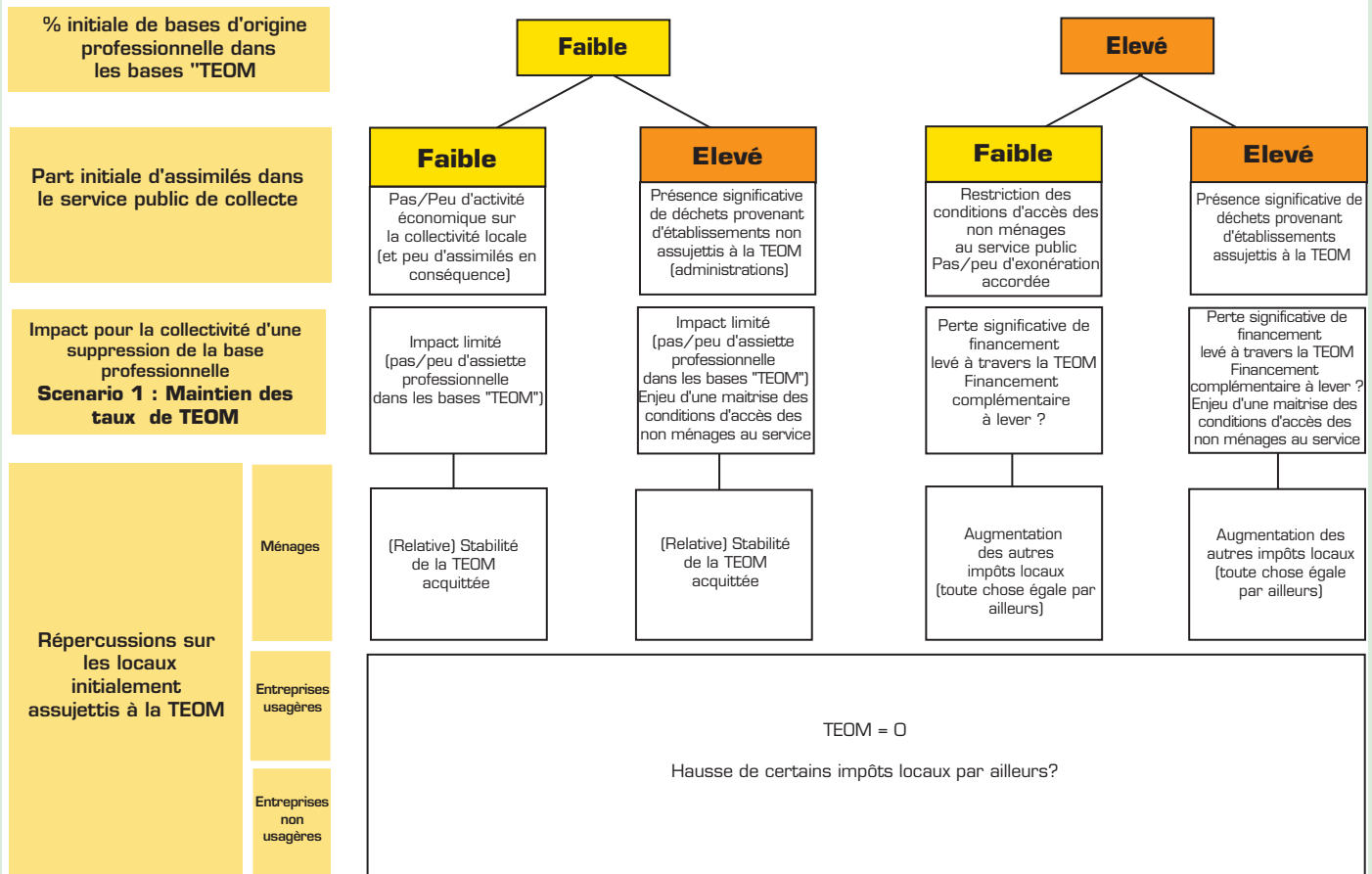
- ▶ Recourir au budget général à travers :
 - **une hausse de la fiscalité locale.** Les agents concernés par cette hausse pourraient être alors les ménages et/ou les entreprises selon les impôts concernés (taxe d'habitation, taxes foncières, contribution économique territoriale...) ;
 - **et/ou une baisse de dépenses allouées** dans d'autres services, toute chose égale par ailleurs.
- ▶ **Limitier les conditions d'accès des non ménages** au service public de collecte afin d'assurer une meilleure adéquation entre le coût de gestion des seuls déchets ménagers et un financement qui s'appuierait sur une fiscalité « ménage » ;
- ▶ **Réduire les dépenses du service.**

Les conséquences locales dépendraient toutefois des conditions initiales d'organisation et de financement du service. L'ORDIF propose, à partir d'un logigramme, de différencier les impacts locaux potentiels d'une telle mesure en fonction de deux caractéristiques jugées importantes :

- ▶ La part de bases professionnelles assujetties à la TEOM ;
- ▶ La proportion de déchets assimilés dans les DMA



Fig. 2 - Conséquences locales du scénario 1 « suppression de la base professionnelle dans l'assiette de la TEOM sans déploiement de la RS »



Les collectivités les plus faiblement dotées en « base professionnelle » ou celles ayant auparavant largement recours à l'exonération de TEOM auprès des professionnels n'ayant pas accès au service seraient logiquement les moins impactées.

Au-delà de ce simple constat, **ce schéma permet de mettre en évidence que, sur une collectivité, la question de la suppression de la TEOM des professionnels doit également être mise en perspective avec les conditions d'accès des non ménages (entreprises, administrations) au service public de collecte.** A titre d'exemple, une collectivité disposant d'une part élevée de bases d'origine professionnelle sera d'autant plus impactée si elle collecte peu les déchets provenant des entreprises. A l'inverse, une collectivité restreignant peu l'accès des non ménages au service pourra potentiellement être plus à même de compenser la perte de TEOM en limitant les conditions de collecte des assimilés et diminuant ainsi que le coût de leur pris en charge (en l'absence de redevance spéciale).



2.3 Scenario 2 : maintien de l'enveloppe fiscale prélevée au titre de la TEOM

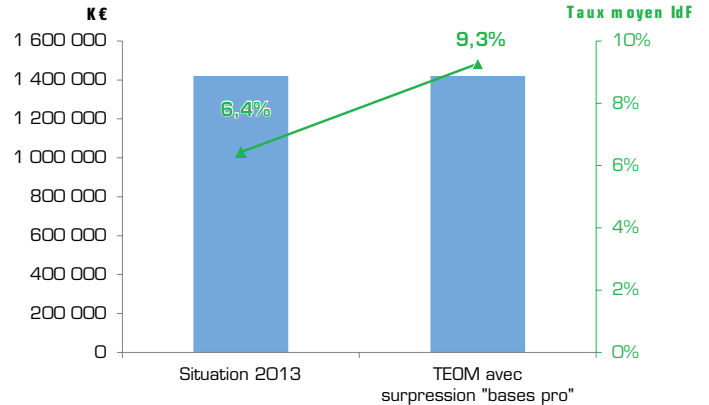
Un deuxième scénario extrême consisterait à maintenir à un niveau identique le produit de la taxe, sans que la redevance spéciale se développe par ailleurs.

Dans cette situation, la perte de la base « pro » pourrait être compensée par une hausse des taux et, dans une moindre mesure, celle des bases foncières issues des valorisations effectuées chaque année en Loi de Finances et de l'évolution du foncier (réévaluation suite à des travaux, nouvelles constructions...).

A produit identique levé par commune, les taux seraient amenés à augmenter de façon significative (+44% en moyenne).

Sur les deux tiers des communes, les taux connaîtraient une hausse comprise entre 0 et 16%. Les 50 communes les plus dotées en base professionnelle verraient quant à elles leur taux progresser de plus de 100% (jusqu'à +1 400% sur une commune dont la proportion de bases « pro » s'élève à 94%).

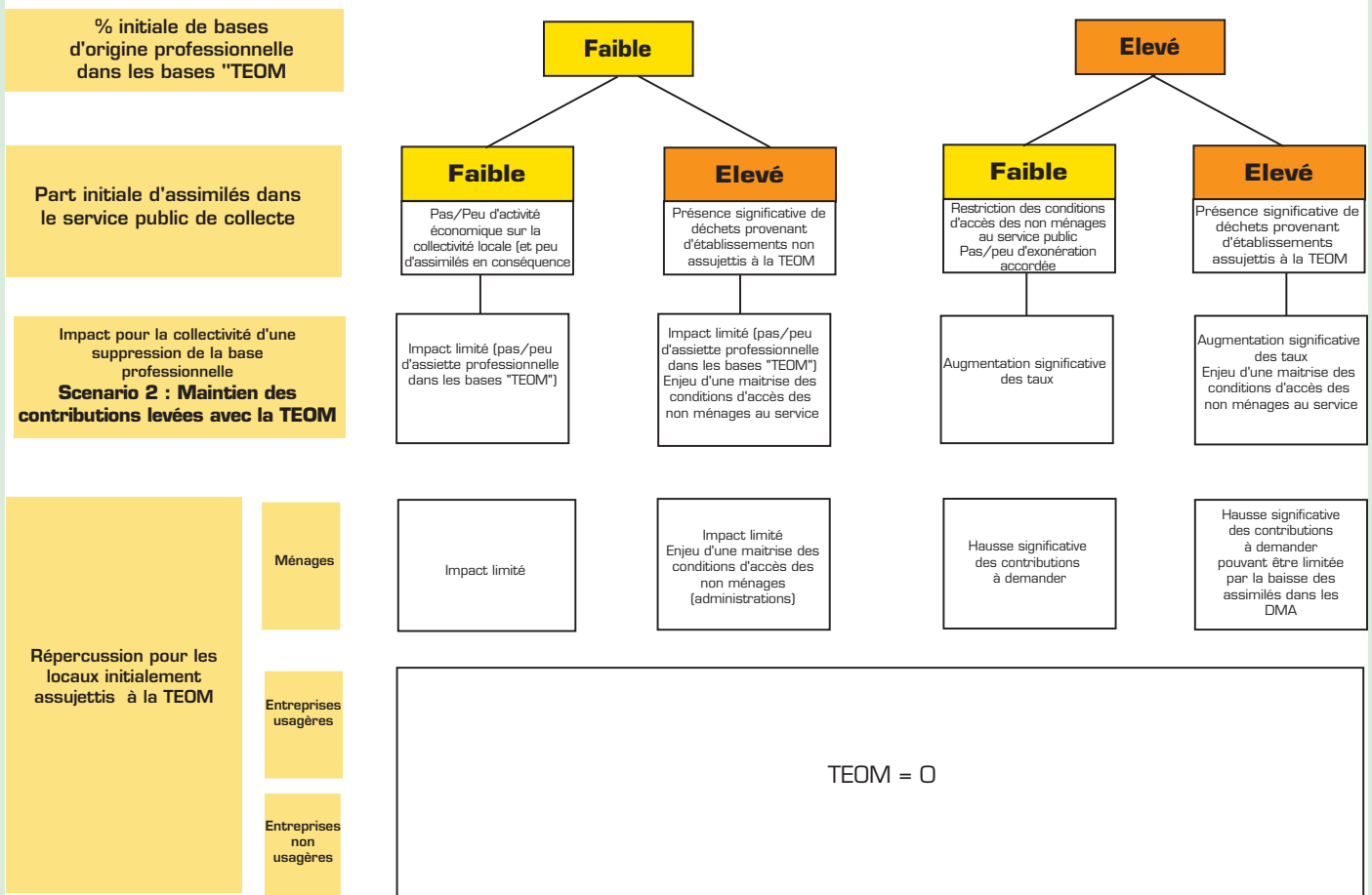
Graph 9 - Conséquence sur les taux d'un maintien de l'enveloppe prélevée à travers la TEOM



Dans l'hypothèse où les conditions d'accès des assimilés au service ne seraient pas modifiées, la compensation de la perte de l'assiette « pro » dans la TEOM serait uniquement supportée par les ménages.

Dans le contexte actuel, ce scénario serait toutefois hautement improbable : l'arrêt du Conseil d'Etat du 31 mars 2014 a précisé en effet que la TEOM visait à financer la gestion des seuls déchets des ménages.

Fig. 3 - Conséquences locales du scénario 2 d'une suppression de la base professionnelle dans l'assiette de la TEOM



2.4 Scenario 3 : Maintien de l'enveloppe prélevée au titre de la gestion des déchets avec déploiement de la RS

Il peut être envisageable de maintenir les contributions «déchets» en appliquant une redevance spéciale pour la prise en charge de l'ensemble des déchets assimilés. A contribution identique, **le financement de la gestion des déchets serait alors en partie segmenté en fonction de l'origine des producteurs de déchets :**

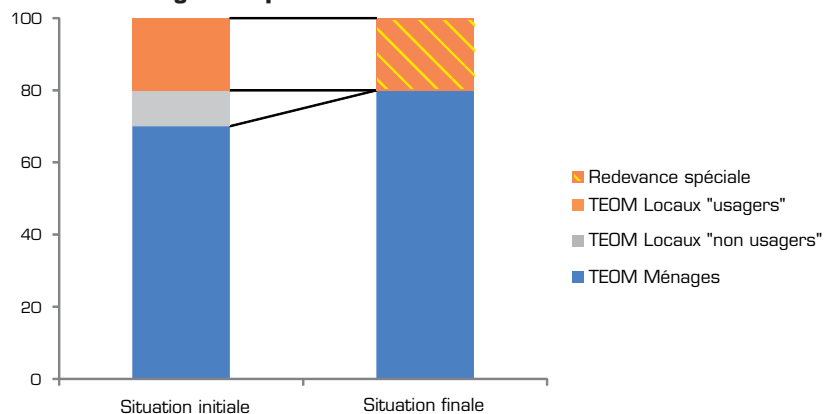
- ▶ La redevance spéciale viserait uniquement les entreprises (et administrations) usagères du service public et antérieurement assujetties à la TEOM (ou pas dans le cadre des administrations)
- ▶ La TEOM supportée par les ménages pourrait alors être amenée à augmenter, se stabiliser voir diminuer selon les contextes locaux : des

contributions supplémentaires pourraient être perçues par les collectivités en assujettissant à la RS des établissements qui n'étaient pas assujettis à la TEOM (administrations, locaux professionnels référencés en usines par les services fiscaux). A contrario, la perte de l'assiette TEOM ferait sortir des contributeurs au financement du service, les établissements assujettis n'ayant pas accès au service.

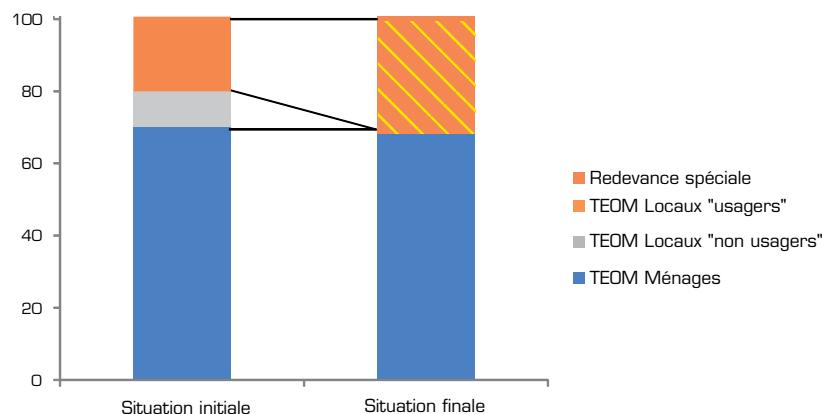
Les graphiques suivants représentent les différentes situations possibles au sein des collectivités : ils décomposent, pour une collectivité donnée, la structure de financement initiale de la collectivité marquée par un financement assis sur l'assiette actuelle de la TEOM et celle qui pourrait être observée dans le cas d'une suppression de la TEOM «Pro» et d'une application de la RS (à contribution globale identique).

Fig. 4 - Évolutions possibles des contributions «déchets» dans le cas de financements dédiés selon l'origine du producteur

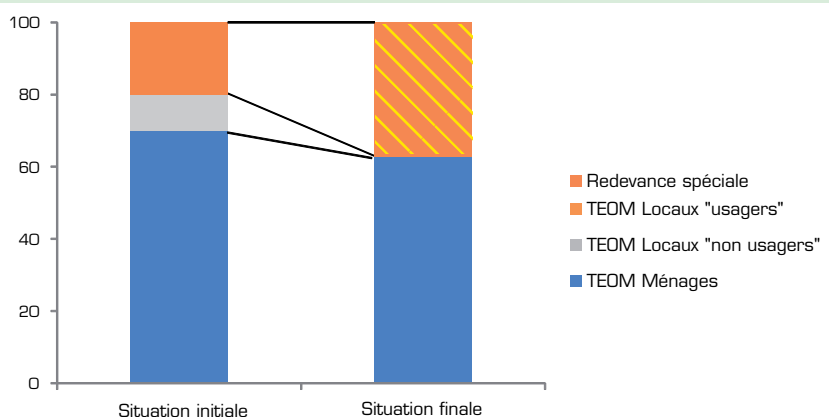
Hypothèse n°1 :
Baisse de l'assiette de TEOM des entreprises non usagères compensée par la part "ménages"
+
Application d'une RS dès le 1^{er} litre pour les usagers non ménagers



Hypothèse n°2 :
Baisse de l'assiette de TEOM des entreprises non usagères compensée par l'élargissement des contributions issues de la RS (nouveaux assujettis)
+
Application d'une RS dès le 1^{er} litre pour les usagers non ménagers



Hypothèse n°3 :
Contributions issues de la RS supérieures à la baisse de l'assiette de TEOM des entreprises (nouveaux assujettis)
+
Application d'une RS dès le 1^{er} litre pour les usagers non ménagers



Dans le cadre de ce scénario, le maintien à l'identique de la contribution au financement pourrait impacter différemment les ménages selon les collectivités en fonction de trois facteurs prépondérants :

- ▶ **La part de locaux assujettis à la TEOM et n'ayant pas accès au service.** Cet indicateur est essentiel dans la mesure où il contribuerait à déterminer la perte de contribution nette pour la collectivité (TEOM plus assise sur ces locaux et pas de possibilité de les assujettir à la redevance spéciale) ;
- ▶ **La contribution initiale des administrations au financement du service et leur condition d'accès au service de collecte.** Dans le cas de collectivités n'ayant pas mis en place une redevance spéciale, celle-ci est nulle ;
- ▶ **La part de déchets provenant des entreprises et des administrations.** Cette proportion permettrait d'estimer les contributions à lever auprès des ménages et des non ménages à travers respectivement la TEOM et la redevance spéciale.

Les montants à lever auprès des entreprises et administrations doivent en effet être proportionnés en fonction du service rendu. A l'inverse, ce produit ne peut être déterminé en fonction d'un besoin de financement résiduel qui permettrait de compléter le financement du service (arrêt du Conseil d'Etat du 19 juin 1991, n° 93 889).

La quantification d'un tel scénario à l'échelle de l'Île-de-France est peu aisée : cela impliquerait (entre autres) de connaître chacun de ces trois indicateurs pour l'ensemble des collectivités d'Île-de-France, et ce, afin d'identifier les montants de redevance spéciale pouvant potentiellement être levés dans la région.

En établissant certaines hypothèses (cf. encart ci-après), l'ORDIF a toutefois tenté d'estimer l'impact.

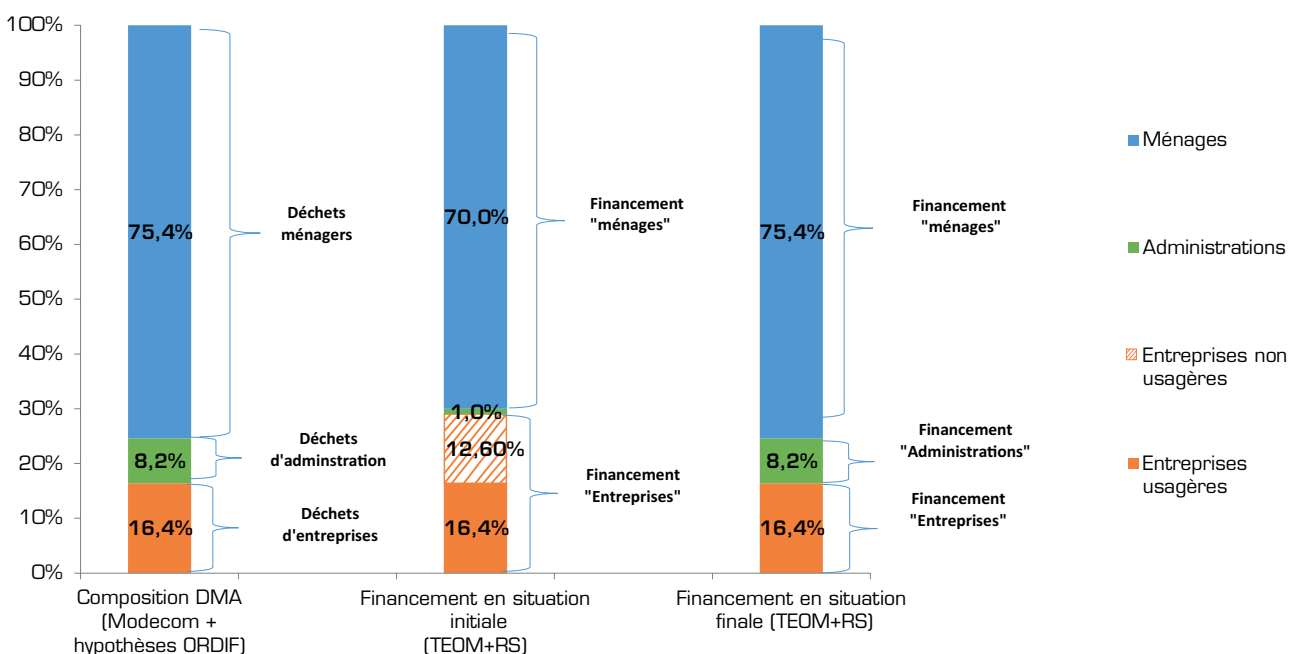
Hypothèses spécifiques formulées dans le cadre de ce scénario

- ▶ Poids des assimilés dans le service public de collecte = 24,6% (proportion observée pour les collectivités de type urbain dans le MODECOM)
- ▶ Hypothèse de contributions au financement par origine définie en fonction des chiffres du MODECOM.
- ▶ Poids des déchets des administrations dans les assimilés = Proportion de RS pouvant être levée auprès des administrations = 1/3 des assimilés

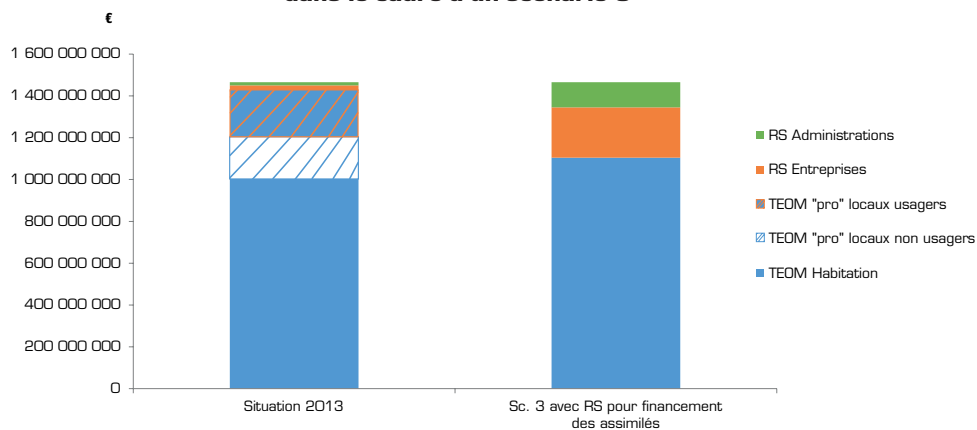
- ▶ Part des déchets provenant des entreprises usagères du service = Proportion de RS pouvant être levée auprès des entreprises = 2/3 des assimilés (soit 16,4%)

Ces hypothèses contribuent alors à estimer le poids des entreprises non usagères du service et assujetties à la TEOM (plus de 10%). Le graphique ci-dessous représente les hypothèses formulées précédemment

Graph 10 - Hypothèses de répartition des quantités et des financements par origine



Graph 11 - Évolution de la contribution au financement du service public « déchets » dans le cadre d'un scénario 3



L'hypothèse d'une généralisation de la redevance spéciale au 1^{er} litre auprès des administrations et entreprises impliquerait de multiplier par 8 le montant levé au titre de cette RS en Ile-de-France. **L'élargissement aux contributeurs non assujettis à la TEOM et ayant accès au service « déchets » (administrations) compenserait en partie (+105 millions d'€) la perte de contributions levées initialement auprès des établissements assujettis à la TEOM et non usagers du service (-185 millions).** La contribution accrue des administrations au financement du service à travers la redevance spéciale se répercuterait in fine sur le contribuable quel qu'il soit (entreprise, ménage).

Il convient de préciser que la faisabilité d'une redevance spéciale s'appliquant dès le 1^{er} litre collecté pose un certain nombre de difficultés opérationnelles parmi lesquelles :

- ▶ L'identification des locaux d'entreprises dans des bâtiments composés d'habitations et de bureaux (bacs de collecte mutualisés) ;
- ▶ La gestion du suivi des contrats entre les collectivités et les établissements.

Aujourd'hui, les redevances spéciales instituées sont plutôt appliquées à partir d'un certain seuil d'assujettissement.



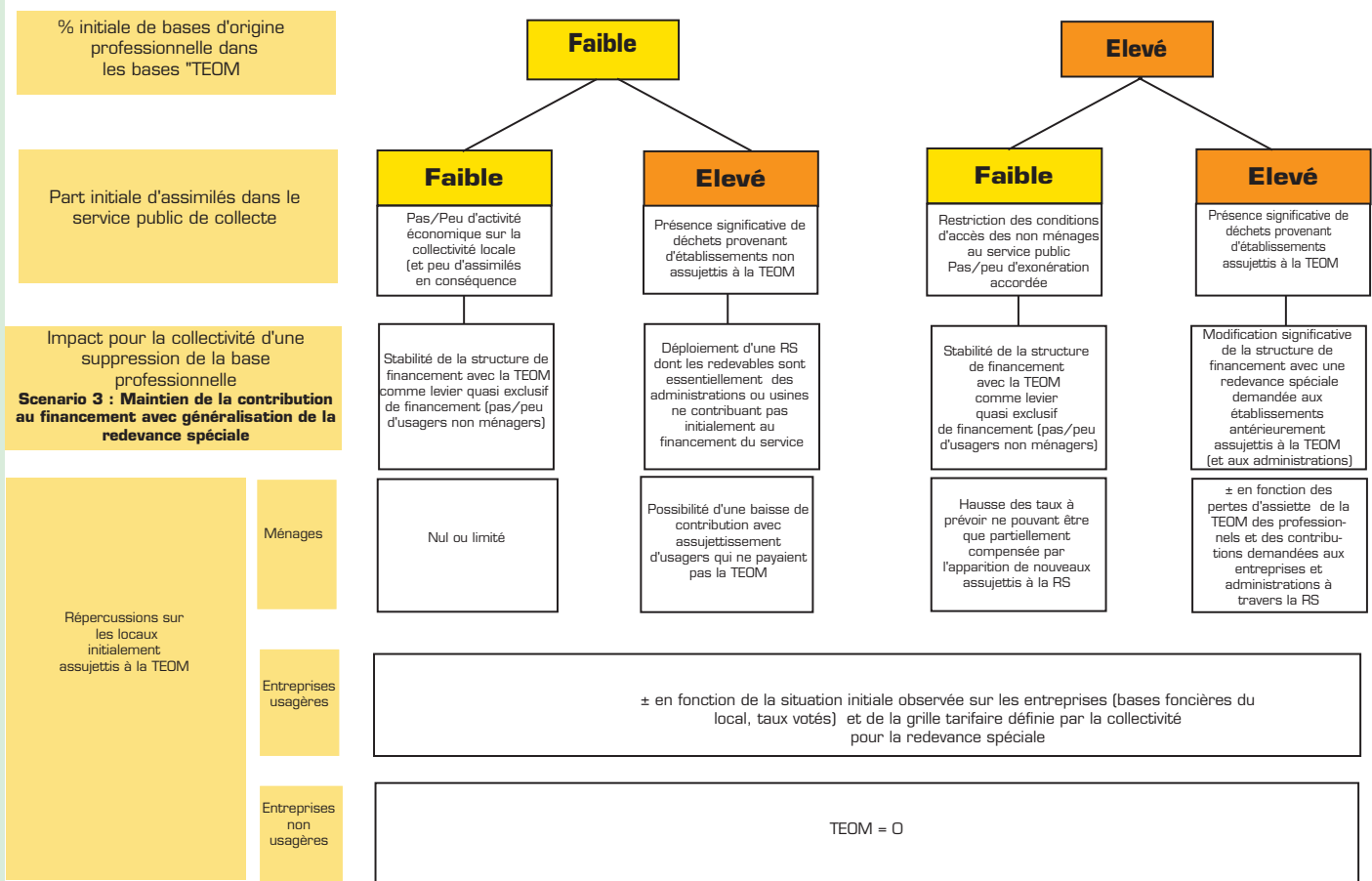
Le schéma ci-dessous met en évidence le fait que, dans un tel scénario, les collectivités les plus impactées seraient celles ayant une proportion importante de base professionnelle et ayant une faible proportion d'assimilés (conditions d'accès au service public strictes). Pour ces structures, la perte de l'assiette «pro» ne peut être compensée par l'assujettissement de redevables à la RS (administrations, entreprises).

Quelles que soient les scénarios étudiés, la suppression de la part professionnelle dans l'assiette de la TEOM montre l'importance, pour une collectivité, de prendre en compte les conditions d'accès des

acteurs non ménagers au service public de collecte et la contribution de ces mêmes acteurs au financement du service.

Les différents scénarios présentés ici ont été élaborés à partir d'une hypothèse de besoin de financement constant quelle que soit l'articulation entre le montant levé et le coût supporté au titre de la gestion des DMA. Or, à travers l'arrêt du Conseil d'Etat du 31 mars 2014, d'autres considérations pourraient impacter significativement les modalités actuelles d'institution de la TEOM par les collectivités: la problématique de l'articulation entre le coût et le financement de la gestion des déchets des ménages et des non ménages.

Fig. 4 - Conséquences locale du scénario 3 d'une suppression de la base «pro» dans l'assiette de la TEOM selon les collectivités



Eléments à retenir :

- ▶ Une suppression actuelle de la TEOM d'origine professionnelle qui impliquerait une perte de contribution d'environ 400 millions d'euros ;
- ▶ Des impacts locaux différenciés en fonction des proportions de bases d'origine professionnelle observées selon les communes ;
- ▶ Des scénarios définis qui mettent en évidence l'importance d'étudier localement ;
 - le poids des déchets provenant des non ménages (entreprises, administrations) et leurs conditions d'accès au service public ;
 - la contribution des «non ménages» au financement du service selon qu'ils sont des administrations, des entreprises usagères et assujetties à la TEOM ou encore des entreprises non usagères redevables de la TEOM.



IV

Conclusion & Annexes



IV. Conclusion

La taxe d'enlèvement des ordures ménagères est le levier quasi exclusivement utilisé par les collectivités franciliennes pour financer la compétence « déchets » : **96% des 1,5 milliards d'euros levés en 2013 au titre des déchets l'ont été à travers la TEOM**. Assis sur le foncier bâti, cet impôt est demandé aux propriétaires des locaux à usage d'habitation et locaux professionnels. En Île-de-France, ces derniers pèsent significativement dans l'assiette de la TEOM : 31% des bases assujetties à la TEOM proviennent des locaux commerciaux contre 18% sur le reste du territoire.

En 2013, la TEOM provenant des entreprises s'élèvent au final à près de 400 millions d'euros soit 28% du produit de TEOM. Une partie significative de ce montant est perçue par les collectivités hébergeant les pôles d'activités franciliens (quartiers d'affaires, zones aéroportuaires, zones d'activités commerciales...): 5% des communes perçoivent en effet plus de 56% de la TEOM provenant des entreprises (hors Paris). Cette proportion excède 70% en intégrant les chiffres de la capitale.

La taxe d'enlèvement des ordures ménagères telle qu'elle est appliquée est questionnée aujourd'hui. Les interrogations portent notamment sur **son assiette**. Le projet de plan Déchets présenté par Ségolène Royal en novembre 2014 évoque en effet la possibilité de supprimer la part « professionnelle » de la TEOM.

Cette mesure pourraient impacter significativement les finances des collectivités d'Île-de-France avec des transferts de charges potentiels entre ménages, entreprises assujetties ayant accès ou non au service et administrations.

A travers l'élaboration de différentes simulations, l'ORDIF a souhaité identifier les paramètres sur lesquels une attention toute particulière doit être portée par les collectivités pour anticiper ces nouveaux éléments de contexte. Deux paramètres semblent devoir faire l'objet d'une attention particulière :

- ▶ **Les conditions d'accès des non ménages au service public des déchets** : quelle est la part des déchets collectés provenant des entreprises et administrations sur les différents territoires ?
- ▶ **La contribution au financement des différentes parties prenantes** : ménages, établissements usagers assujettis à la TEOM, établissements assujettis n'ayant pas accès au service, administrations

Au-delà de cette mesure, un nouvel élément de contexte semble devoir être pris en compte par les collectivités : **le périmètre de ce que doit financer la TEOM**. Par un arrêt rendu le 31 mars 2014, le Conseil d'État a spécifié en effet que la TEOM devait pourvoir au seul financement des seuls déchets ménagers, la redevance spéciale devant alors financer la prise en charge des assimilés.

Cette décision bouleverse une pratique communément admis par les collectivités : la non affectation d'un impôt (la TEOM en l'occurrence) au financement spécifique d'un service public.

Ce dernier point sera abordé lors d'une prochaine note de travail : celle-ci abordera la lecture francilienne de cet arrêt et les problématiques qu'il soulève.

Annexe 1 . Liste des collectivités franciliennes en redevance spéciale

COLLECTIVITÉS
CA Argenteuil Bezons
CA de Mantes en Yvelines
CA des Hauts de Bièvre
CA du Mont Valérien
CA du Val d'Orge
CA Est Ensemble
CA Evry Centre Essonne
CA Grand Paris Seine Ouest
CA Plaine Commune
CA Seine Essonne
CA Sud de Seine
CA Val de Bièvre
CA Versailles Grand Parc
CC Charenton Saint Maurice
CC de l'Etampois Sud Essonne
CC des Boucles de la Seine
CC du Pays Créçois
CC Gally Mauldre (Chavenay)
SEAPFA
SICTOM de la Région de Rambouillet
SICTOM de la Région d'Auneau
SICTOM de Sénart
SICTOM du Hurepoix
SIEED Ouest Yvelines
SIOM de la Vallée de Chevreuse
SIVOM de la Vallée de l'Yerres et des Sénarts
SMICTOM de Coulommiers
SMICTOM de la Région de Fontainebleau
SMITOM Centre-Ouest-Seine-et-Marnais (CA Melun Val de Seine)
Syndicat AZUR
Syndicat EMERAUDE
Syndicat TRI ACTION
ACHERES
ASNIERES-SUR-SEINE
BRY-SUR-MARNE
CHAMPIGNY-SUR-MARNE
CHESNAY
CHEVILLY-LARUE
CHILLY-MAZARIN
CHOISY-LE-ROI
CONFLANS-SAINTE-HONORINE

Liste des collectivités franciliennes en redevance spéciale (suite)

GARENNE-COLOMBES
IVRY-SUR-SEINE
JOINVILLE-LE-PONT
LEVALLOIS-PERRET
MAGNY-LES-HAMEAUX
MONTIGNY-LE-BRETONNEUX
MONTRouGE
NEUILLY-SUR-SEINE
ORLY
PARIS
PECQ
POISSY
PUTEAUX
ROSNY-SOUS-BOIS
SAINT-GERMAIN-EN-LAYE
SAINT-MANDE
VAUREAL
VILLENEUVE-LE-ROI
VILLIERS-SUR-MARNE
VINCENNES
VITRY-SUR-SEINE
VOISINS-LE-BRETONNEUX

Annexe 2 . Liste des collectivités en Redevance d'enlèvement des ordures ménagères



(les collectivités présentant un astérisque dans la liste sont en RI).

COLLECTIVITÉS
CC du Val d'Essonne*
SEDRE de la Région d'Etampes* (via CC Etampois Sud Essonne et CC de l'Arpajonnais)
BAZOUCHES-LES-BRAY
TOMBE
BABY
SAINT-SAUVEUR-LES-BRAY
SIGY
NOZAY
SAINT-OUEN-L'AUMONE

Collectivité en TEOM incitative :

SICTOM de la Région d'Auneau (Angerville via CC Etampois Sud Essonne)

Glossaire



CE: Conseil d'Etat

DGCL: Direction Générale des Collectivités Locales

DGFIP: Direction Générale des Finances Publiques

DMA: Déchets ménagers et assimilés

EPCI: Établissement public de coopération intercommunale

REOM: Redevance d'enlèvement des ordures ménagères

RI: Redevance incitative

RS: Redevance spéciale

TEOM: Taxe d'enlèvement des ordures ménagères

TEOMI: taxe d'enlèvement des ordures ménagères incitative

TI: Tarification incitative

Tables

TABLE DES TABLEAUX

TABLEAU 1 : Type de collectivité levant la TEOM en Île-de-France	9
TABLEAU 2 : Contribution au financement de la gestion des déchets.....	9
TABLEAU 3 : Produit de TEOM prélevé en 2013 par département.....	9
TABLEAU 4 : Proportion de locaux commerciaux dans les bases TEOM selon le milieu	18

TABLE DES GRAPHIQUES

GRAPHIQUE 1 : Leviers mobilisés par les collectivités franciliennes (en% du nombre de communes)	8
GRAPHIQUE 2 : Répartition des communes en fonction des niveaux de TEOM observés.....	10
GRAPHIQUE 3 : Décomposition de l'évolution du produit de TEOM entre l'effet « base » et l'effet « taux ».....	11
GRAPHIQUE 4 : Exemple de deux collectivités franciliennes levant un produit de TEOM identique.....	14
GRAPHIQUE 5 : Distribution des communes en fonction de leur proportion de locaux professionnels.....	17
GRAPHIQUE 6 : Analyse de la TEOM provenant des entreprises.....	20
GRAPHIQUE 7 : Contribution des « non ménages » au financement du service public en €/hab.....	20
GRAPHIQUE 8 : Conséquences sur le produit de TEOM d'une suppression de la part professionnelle	23
GRAPHIQUE 9 : Conséquence sur les taux d'un maintien de l'enveloppe prélevée à travers la TEOM	25
GRAPHIQUE 10 : Hypothèses de répartition des quantités et des financements par origine	27
GRAPHIQUE 11 : Évolution de la contribution au financement du service public « déchets » dans le cadre d'un scenario 3	28

TABLE DES FIGURES

FIGURE 1 : Représentation graphique montrant l'[(in)adéquation entre coût, TEOM versée et les valeurs locatives des locaux assujettis	15
FIGURE 2 : Conséquences locales du scénario 1 « suppression de la base professionnelle dans l'assiette de la TEOM sans déploiement de la RS »	24
FIGURE 3 : Conséquences locales du scénario 2 d'une suppression de la base professionnelle dans l'assiette de la TEOM.....	25
FIGURE 4 : Évolutions possibles des contributions « déchets » dans le cas de financements dédiés selon l'origine du producteur.....	26
FIGURE 5 : Conséquence d'une suppression de la base « pro » dans l'assiette de la TEOM selon les collectivités.....	28

TABLE DES CARTES

CARTE 1 : Représentation cartographique des leviers utilisés en Île-de-France.....	8
CARTE 2 : Proportion des bases d'origine professionnelle parmi l'ensemble des bases assujetties à la TEOM.....	16
CARTE 3 : Part des locaux professionnels dans les valeurs locatives assujetties à la TEOM.....	18
CARTE 4 : Décomposition du produit de TEOM (en €/hab) en fonction des types de locaux à l'échelle des départements	19



ORDIF, Cité Régionale de l'Environnement,
90 avenue du Général Leclerc 93500 Pantin
Tél. : 01 83 65 40 62
contact@ordif.com - www.ordif.com