



L'ORDIF a mené une étude sur l'analyse de l'arrêt du Conseil d'État du 31 mars 2014 et sa lecture au regard de la situation francilienne. Cet arrêt questionne la place de la **taxe d'enlèvement des ordures ménagères – TEOM** - dans le financement du service public des déchets. L'étude a été validée en octobre 2015 : elle n'intègre pas dans ses réflexions les analyses consécutives aux éventuelles évolutions législatives survenues après cette date.

La TEOM comme levier de financement des déchets ménagers ?

Un service public « déchets » financé par la TEOM est dit à « caractère administratif » (SPA). Les dépenses et recettes afférentes à la gestion des déchets y sont intégrées dans le budget principal de la collectivité, contrairement à celles issues d'un service industriel et commercial qui sont présentées dans un budget annexe. Une des conséquences induites par la qualification administrative d'un tel service public déchets a longtemps été de considérer que la TEOM n'avait pas vocation à correspondre au coût de gestion des déchets, et ce d'autant plus que la nature fiscale de la TEOM ne pouvait permettre de l'affecter au financement d'un service public spécifique. Par un arrêt rendu le 31 mars 2014, le Conseil d'État a sensiblement revu cette analyse en précisant que le produit de la TEOM (et le taux voté qui en résulte) ne devait pas **« être manifestement disproportionné par rapport au montant de ces dépenses »**. Il précise par ailleurs que cette taxe a vocation à financer la prise en charge des seuls déchets ménagers tout en rappelant le caractère obligatoire d'une redevance spéciale.

Des questionnements méthodologiques identifiés par l'ORDIF

Différents questionnements ont été relevés par l'observatoire quant aux éléments ayant permis de rendre le jugement. Ils portent notamment sur :

- ▶ L'utilisation par les juridictions du **rapport annuel « déchets »** pour identifier des dépenses et recettes « déchets » ayant permis d'identifier l'excédent de produit de TEOM. L'analyse des rapports de différentes agglomérations franciliennes met en effet en évidence de grandes différences quant aux modalités de présentation et d'identification des coûts du service « déchets » (absence de prise en compte des charges fonctionnelles, affectation à géométrie variable des amortissements, impossibilité de reconstituer des dépenses globales du service « déchets »...);
- ▶ La possibilité de décomposer les coûts en fonction de l'origine du producteur. Dans la mesure où l'arrêt affirme le rôle exclusif de la TEOM pour financer les déchets ménagers stricto sensu, se pose la question

de pouvoir isoler les coûts de gestion des déchets des ménages des autres déchets provenant des administrations et entreprises. En l'absence de suivi précis sur les collectivités du poids des déchets dit « assimilés » parmi les quantités de déchets collectés dans le cadre du service public, il est difficile de distinguer le coût imputable aux déchets des ménages de celui provenant des « non ménages » (entreprises, administrations) ;

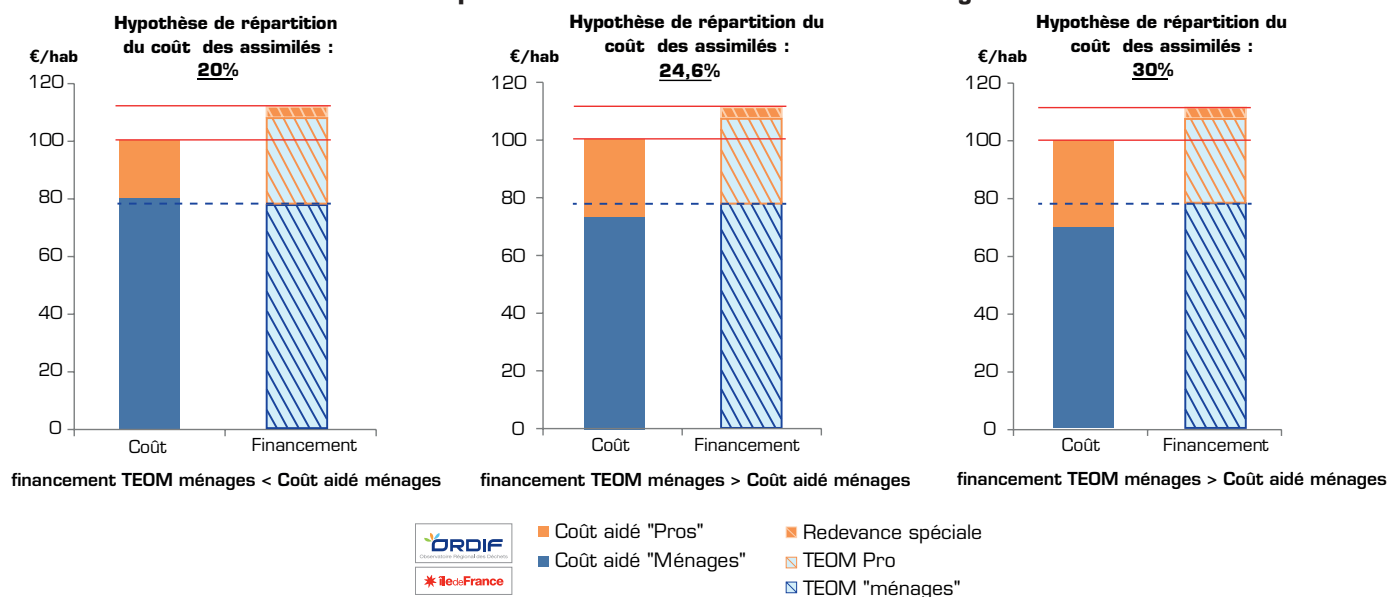
- ▶ La mise en perspective des **coûts** de gestion des déchets au regard des **financements**. Le cas sur lequel le tribunal administratif puis le Conseil d'État ont statué présentait un excédent de 3,5%. Or, les origines d'une surcouverture éventuelle des coûts par les financements sont multiples. Elles sont avant tout liées à des décalages entre des sources de financement déterminées dans le cadre de prévisions budgétaires et des coûts observés a posteriori. Les écarts entre des coûts « budgétés » et « observés » peuvent avoir plusieurs origines (évolution significative de tonnages, effet des révisions des prix, cours des matières premières, pratique prudentielle des collectivités dans l'élaboration des budgets...). Une surcouverture des coûts par la TEOM observée sur une collectivité peut également résulter d'une volonté d'autofinancer des investissements à mener ultérieurement en limitant le recours à l'emprunt.

Quelle est la situation francilienne au regard de l'arrêt ?

Grâce à son dispositif d'observation des coûts et des financements, l'ORDIF a pu être à même d'établir un **état des lieux de la situation francilienne** au regard des éléments soulevés dans l'Arrêt. Il en ressort :

- ▶ Une tendance moyenne à la **surcouverture** des coûts par les financements, tendance qui s'observe par ailleurs sur le reste du territoire français ;
- ▶ Un financement de la gestion des assimilés assuré de fait par l'intermédiaire de la **TEOM**. Que les collectivités aient mis ou non une redevance spéciale sur leur territoire, le poids des non ménages au financement du service est assuré prioritairement via la TEOM acquittée par les propriétaires des **locaux professionnels** (27% des financements levés au titre des déchets parmi les collectivités en TEOM) ;

Décomposition du coût et financement selon l'origine



► L'adéquation des coûts et des financements par **origine** de producteur. Parmi les collectivités ayant identifié leurs coûts à partir de la matrice développée par l'ADEME, l'ORDIF a procédé à des estimations pour identifier le coût et la contribution au financement imputables aux ménages et non ménages. Sur ces structures, les coûts par origine ont été répartis à partir de trois clés de répartition, 20%, 24,6% (la part des assimilés identifiés dans le MODECOM national de l'ADEME en 2007) et 30%. Les modes de financement par origine de contributeur ont ensuite été répartis à partir du détail des produits de TEOM provenant des locaux d'habitation et des locaux professionnels. Les graphiques tenant compte de ces hypothèses sont présentés ci-dessus.

La mise en perspective des coûts et des financements par origine amène à des conclusions différentes selon les hypothèses de répartition retenues :

- Pour les hypothèses de répartition du coût des assimilés à 20 et 24,6%, il ressort que la TEOM issue des habitations correspond globalement au coût de gestion des déchets des ménages, la contribution au financement de la gestion des assimilés par les « non ménages » semblant, elle, supérieure au coût de leur pris en charge ;
- En considérant par hypothèse que 30% du coût de gestion des DMA serait imputable aux assimilés, le produit de TEOM provenant des locaux d'habitation semblerait en revanche supérieur au coût de prise en charge des déchets des ménages.

Il convient toutefois d'être prudent avec ces différentes assertions dans la mesure où le périmètre des locaux professionnels redevables de la TEOM ne correspond pas à celui des usagers du service non ménagers :

- Certains établissements non assujettis à la TEOM et/ou la RS peuvent potentiellement avoir accès au service ;
- À l'inverse des établissements non usagers peuvent être redevables de la TEOM.

Ces agrégats masquent par ailleurs la diversité des situations rencontrées sur les différents territoires en terme :

- De poids des contributions des professionnels au financement du service ;
- D'adéquation entre le coût de gestion des assimilés et la contribution versée par chaque établissement à la collectivité (taxe assise sur le foncier) ;
- De conditions d'accès des non ménages au service de collecte.

Des impacts potentiels à mesurer localement

L'ORDIF a étudié les **impacts** potentiels de cet arrêt en Île-de-France en considérant par hypothèse que cet arrêt revêtait un caractère prescripteur pour l'ensemble des collectivités franciliennes. À travers différentes simulations, l'ORDIF a mis en évidence que les impacts potentiels de l'arrêt sur une collectivité devaient principalement être étudiés à travers le prisme de trois éléments d'information :

- Les **modalités** de financement des déchets des non ménages ;
- Leurs **coûts** de prise en charge ;
- Les **conditions d'accès** des non ménages au financement du service.



Valentin SAUQUES

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