

Novembre 2015

# Arrêt du Conseil d'État du 31 mars 2014 : quelle lecture francilienne ?



# introduction



En Île-de-France, la taxe d'enlèvement des ordures ménagères (TEOM) est le levier quasi exclusivement utilisé par les collectivités territoriales pour financer la gestion des déchets: 95% des communes la lèvent directement ou par l'intermédiaire d'une intercommunalité.

Cette taxe est assise sur le foncier bâti: tout assujéti à la taxe foncière sur les propriétés bâties est redevable de la TEOM dès lors que la collectivité compétente l'a instituée. Le montant de cette taxe correspond au produit entre la base foncière d'un local et le taux voté par les collectivités.

Si le mode de calcul même de la taxe est uniforme quelles que soient les collectivités, ses modalités de mise en œuvre peuvent varier sensiblement selon les structures. Les différences observées portent notamment sur:

- ▶ L'adéquation (ou non) entre le montant de TEOM levé est le coût du service. Dans la mesure où un service public «déchets» financé par la taxe n'est pas géré dans le cadre d'un budget annexe, les produits afférant aux déchets peuvent être complétés par les autres ressources de la collectivité. A l'inverse, le caractère fiscale de la TEOM pourrait excéder le coût global du service ;
- ▶ L'articulation de la TEOM avec la redevance spéciale. Pour les collectivités l'ayant mise en place, cette redevance peut intervenir en complément ou en substitution à la taxe.

A travers un arrêt publié le 31 mars 2014, le Conseil d'Etat a été amené à statuer sur le cas d'une collectivité pour apporter des précisions sur ce que devait financer ou non la taxe d'enlèvement des ordures ménagères. Les considérants rapportés dans l'arrêt abordent des problématiques de fonds qui pourraient impacter les collectivités locales: articulation entre le coût du service et le financement, la problématique du financement des déchets assimilés, place de la redevance spéciale...

L'arrêt soulève également un certain nombre de questionnements d'ordre méthodologique sur les éléments chiffrés ayant permis au Conseil d'Etat d'amener son jugement: source et mode de détermination du coût, répartition du coût en fonction de l'origine des producteurs (ménages, entreprises, administrations).

Eu égard à la prépondérance de la TEOM comme mode de financement de la gestion des déchets ménagers et assimilés, l'ORDIF a souhaité analyser cet arrêt qui questionne sensiblement les modalités de financement actuelles du service public «déchets».

Après avoir présenté l'arrêt du Conseil d'Etat (partie 1) puis soulevé les questions qu'il soulève (partie 2), l'ORDIF a souhaité commenté ce jugement à travers sa lecture francilienne (partie 3).

Enfin, des simulations ont été menées pour évoquer les effets théoriques d'une application stricte en Ile de France des considérants mentionnés dans l'arrêt (partie 4).

*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 a mené une étude sur l'analyse de l'arrêt du Conseil d'Etat 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'Etat 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'Etat 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 tonnage, 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.

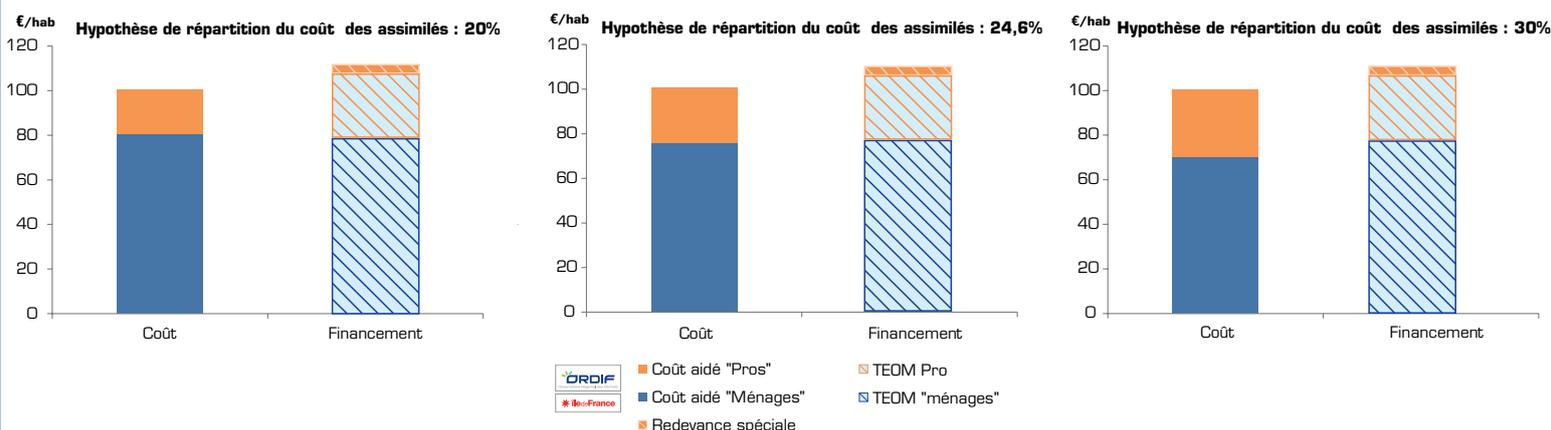
### Quelle est la situation francilienne au regard de l'arrêt ?

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) ;

- 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-après

### Décomposition du coût et financement selon l'origine



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 ;
- A 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 au sein 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 Ile-de-France en considérant par hypothèse que cet arrêt revêtait un caractère prescripteur pour l'ensemble des collectivités franciliennes. A 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.

#### LES PARTICIPANTS AU GROUPE DE TRAVAIL

ADEME 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 Marne, SMITOM Nord Seine et Marne, 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

# sommaire

<b>Introduction</b> .....	<b>2</b>
<b>Synthèse</b> .....	<b>3</b>
<b>Sommaire</b> .....	<b>5</b>
<b>I. Retour sur l'arrêt du Conseil d'Etat</b> .....	<b>7</b>
<b>1 - FINANCEMENT DU SERVICE PUBLIC DÉCHETS PAR LA TEOM : QUELLE LECTURE PARTAGÉE AVANT L'ARRÊT ?</b> .....	<b>8</b>
<b>1.1 Le caractère administratif d'un service public déchets financé par la TEOM</b> .....	<b>8</b>
<b>1.2 Un service public « déchets » en SPA : quelles implications ?</b> .....	<b>8</b>
<b>2 - L'ARRÊT DU CONSEIL D'ÉTAT DU 31 MARS 2014</b> .....	<b>9</b>
<b>II. Quels questionnements soulevés dans le cadre de cet arrêt ?</b> .....	<b>11</b>
<b>1 - IDENTIFIER LES DÉPENSES AFFÉRENTES À LA GESTION DES DÉCHETS</b> .....	<b>12</b>
<b>2 - DÉCOMPOSER LE COÛT EN FONCTION DE L'ORIGINE DU PRODUCTEUR</b> .....	<b>13</b>
<b>3 - METTRE EN PERSPECTIVE LE COÛT PAR ORIGINE AU REGARD DE LA TEOM</b> .....	<b>13</b>
<b>4 - COMPARER DES COÛTS OBSERVÉS « EX POST » AVEC DES DÉCISIONS BUDGÉTAIRES PRISES « EX ANTE »</b> .....	<b>14</b>
<b>5 - ARRÊT DU CONSEIL D'ÉTAT ET RÉGIME DÉROGATOIRE : UNE IMPOSSIBILITÉ DE METTRE EN PERSPECTIVE TAUX DE TEOM ET COÛT ?</b> .....	<b>15</b>
<b>III. La situation francilienne au regard de l'arrêt</b> .....	<b>17</b>
<b>11 - COUVERTURE DU COÛT DE GESTION DES DMA PAR LA TEOM EN ÎLE-DE-FRANCE</b> .....	<b>18</b>
<b>2 - LE FINANCEMENT DE LA GESTION DES DÉCHETS ASSIMILÉS</b> .....	<b>18</b>
<b>3 - DÉCOMPOSITION GLOBALE DU COÛT ET DU FINANCEMENT SELON L'ORIGINE</b> .....	<b>19</b>
<b>IV. Quelles conséquences potentielles de l'arrêt du Conseil d'Etat pour les collectivités franciliennes ?</b> .....	<b>23</b>
<b>1 - ADÉQUATION ENTRE COÛT ET FINANCEMENT PAR ORIGINE : VERS DES LEVIERS DIFFÉRENCIÉS SELON L'ORIGINE DU PRODUCTEUR ?</b> ...	<b>24</b>
<b>2 - SIMULATION N°1 : ADÉQUATION DES COÛTS ET DES FINANCEMENTS PAR ORIGINE DE PRODUCTEUR AVEC MAINTIEN DE L'ASSIETTE ACTUELLE DE LA TEOM</b> .....	<b>25</b>
<b>3 - SIMULATION N°2 : ADÉQUATION DES COÛTS ET DES FINANCEMENTS PAR ORIGINE DE PRODUCTEUR AVEC UNE TEOM ASSISE SUR LES SEULS LOCAUX D'HABITATION</b> .....	<b>26</b>
<b>V. Conclusion</b> .....	<b>29</b>
<b>Conclusion</b> .....	<b>30</b>



# Retour sur l'arrêt du Conseil d'État



# I. Retour sur l'arrêt du Conseil d'État

## 1. Financement du service public déchets par la TEOM : quelle lecture partagée avant l'arrêt ?

Le cadre jurisprudentiel relatif aux modalités de mises en œuvre de la TEOM était largement partagé par les collectivités avant l'arrêt du Conseil d'État. Il s'appuyait notamment sur les implications du caractère administratif d'un service public « déchets » financé par la TEOM : non affectation de la taxe aux dépenses/recettes liées à la gestion des déchets, absence de budget annexe...

### 1.1 Le caractère administratif d'un service public déchets financé par la TEOM

Les services publics des autorités publiques peuvent être de deux natures :

- ▶ à caractère industriel et commercial (SPIC). Cette notion est apparue en 1921 par un arrêt du Conseil d'État qui admet qu'un service public peut porter sur les mêmes types d'activités que des entreprises privées ;
- ▶ à caractère administratif (SPA).

La collecte et le traitement des déchets ménagers constituent un tel service public dévolu aux communes ou à leur regroupement et prévu par le code général des collectivités territoriales.

Si des textes précisent la qualification de certains services publics en SPA ou SPIC (l'assainissement par exemple), **la qualification du service public de gestion des déchets est plutôt fondée sur des critères jurisprudentiels**. Ces critères (« faisceaux d'indices ») sont au nombre de trois :

- ▶ **L'objet du service public.** Lorsque son activité peut être le fait d'une entreprise privée, le service peut être qualifié d'industriel et commercial ;
- ▶ **Les modalités d'organisation ;**
- ▶ **Le mode de financement.** Un service financé par des redevances est à caractère industriel et commercial. Lorsqu'il est assuré grâce à des subventions publiques ou des recettes fiscales, il est à caractère administratif.

Lorsque ces trois critères convergent dans la même direction (exemple : un service ne pouvant être effectué par un prestataire, financé par le budget d'une collectivité et assuré en régie relève d'un SPA), la qualification d'un service public en SPIC ou SPA est relativement aisée. Sa détermination est en revanche plus complexe lorsque ces critères divergent. C'est

le cas du service public de gestion des déchets où la collecte des déchets peut être effectuée en régie ou en prestation, et ce, qu'il soit financé en redevance ou par la voie fiscale.

C'est un arrêt du Conseil d'État, daté du 10 avril 1992 (arrêt sur le cas de la SARL Hofmiller) qui précise que le critère décisif pour qualifier ce service est le mode de financement. **Cet arrêt mentionne que le service public est à caractère industriel et commercial lorsqu'il est financé par la redevance d'enlèvement des ordures ménagères et à caractère administratif lorsque la taxe d'enlèvement des ordures ménagères finance la gestion des déchets.**

### 1.2 Un service public « déchets » en SPA : quelles implications ?

Cette qualification en « SPA » - et non en SPIC - a plusieurs implications notamment celle d'intégrer les postes comptables relatifs « aux déchets » dans le budget principal de la collectivité.

Les collectivités de plus de 3500 habitants ont toutefois l'obligation de présenter leur compte par nature et par fonction dont la sous-fonction 812 relative à la collecte et au traitement des ordures ménagères. Celles de plus de 10000 habitants doivent par ailleurs retracer dans un état annexe aux documents budgétaires le produit perçu de la taxe et, les dépenses, directes et indirectes, afférentes à l'exercice de la compétence « déchets ».

**Cet « état annexe » ne constitue pas un budget annexe.** Il vise, dans un souci de transparence, à identifier les postes relatifs à la gestion des déchets dans le budget quelle que soit la situation de la collectivité en terme de couverture des coûts par les recettes afférentes aux déchets (TEOM, soutiens, recettes industrielles...).

Jusqu'à l'arrêt du Conseil d'État de mars 2014, **aucune jurisprudence n'indiquait que la TEOM pouvait sous ou sur-couvrir le coût de la gestion des déchets ménagers et assimilés.** En d'autres termes, si la TEOM excédait le coût du service, la taxe contribuait de fait au financement d'autres compétences (à l'exception des syndicats à vocation « déchets ») ou contribuait à l'autofinancement des investissements. Si, à l'inverse, elle était insuffisante pour couvrir les dépenses, le montant résiduel restant à financer était alors couvert par les autres recettes de fonctionnement (impôts locaux, dotations de l'État).

L'arrêt du 31 mars 2014 pourrait créer un précédent dans la mesure où il précise le périmètre de ce que la TEOM peut ou ne peut pas couvrir, indépendamment du caractère administratif de ce service public.

## 2. L'Arrêt du Conseil d'Etat du 31 mars 2014

Lors d'un contentieux opposant un distributeur à une collectivité territoriale, le Conseil d'Etat a été amené à préciser les périmètres du financement de la gestion des déchets des ménages et de ceux dits « assimilés ». Dans son rendu, le Conseil d'Etat a indiqué que « la taxe d'enlèvement des ordures ménagères [...] a exclusivement pour objet de couvrir les dépenses exposées par la commune pour assurer l'enlèvement et le traitement des ordures ménagères et non couvertes par des recettes non fiscales » en faisant référence à l'article 1520 du Code Général des impôts.

Il rajoute « qu'il en résulte que le produit de cette taxe et, par voie de conséquence, son taux, ne doivent pas être manifestement disproportionnés par rapport au montant de ces dépenses, tel qu'il peut être estimé à la date du vote de la délibération fixant ce taux ». **Le Conseil d'Etat considère donc que la TEOM n'a donc vocation qu'à financer la gestion des déchets ménagers. Il rappelle par ailleurs que l'instauration d'une redevance spéciale est obligatoire** pour les collectivités n'ayant pas institué une redevance d'enlèvement des ordures ménagères. Pour le cas spécifique de la collectivité qui a

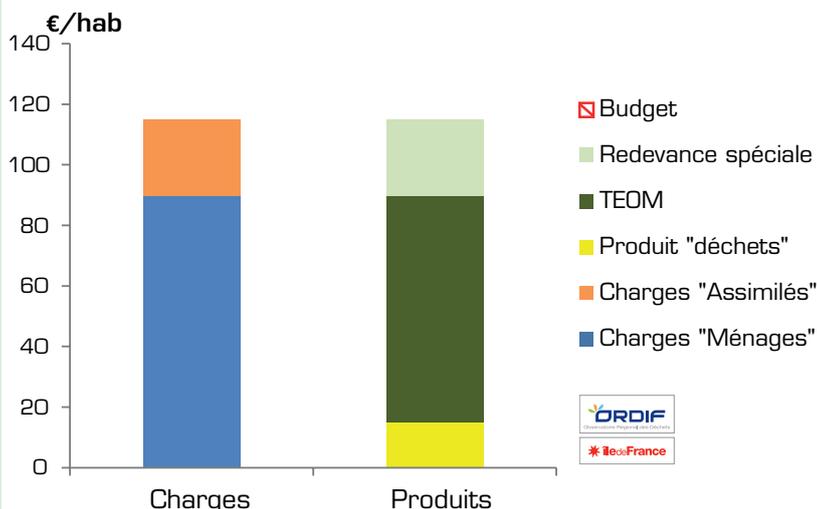
été attaquée, considérant que cette dernière n'avait pas mis en place la redevance spéciale, qu'une part de la TEOM finançait le traitement des déchets non ménagers et qu'il existait par ailleurs « un excédent de taxe » relativement au coût global du service, **le Conseil d'Etat a estimé que le taux de TEOM fixé dans la délibération était « entaché d'erreur manifeste »**. Il a donc confirmé de précédents jugements du Tribunal Administratif et donné raison au requérant (le distributeur).

**Cette décision va explicitement à l'encontre du principe d'universalité budgétaire largement admis précédemment qui vise en une non affectation d'un impôt à une dépense spécifique.**

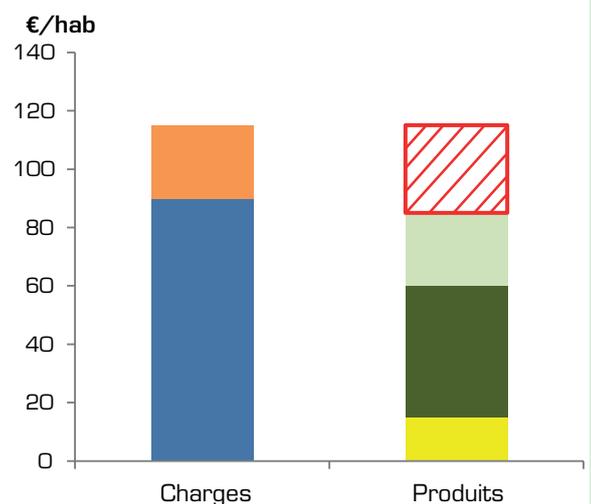
Les graphiques suivant schématisent les situations théoriquement attendues par le CE en matière de couverture du coût de gestion des DMA par les leviers de financements déchets. Ils présentent d'une part les charges de gestion des déchets par origine et, d'autre part, les différents produits à mobiliser pour financer ce service public.

Dans le premier graphique « situation 1 », il y a adéquation entre d'une part les dépenses relatives à la gestion des déchets ménagers et la TEOM et, d'autre part, les charges liées aux assimilés et la redevance spéciale. Dans le second, la collectivité a recours à la TEOM et ses autres ressources pour financer le coût de gestion des déchets ménagers. Une redevance spéciale est appliquée couvrant globalement le coût d'enlèvement des assimilés.

**Situation 1 : adéquation entre le coût de gestion des déchets ménagers et la TEOM**



**Situation 2 : sous couverture du coût avec abondement du budget général**

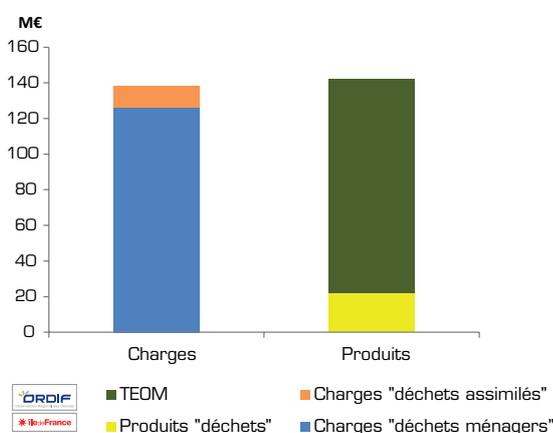


A l'inverse, la TEOM ne devrait pas excéder le coût de gestion des déchets ménagers et assimilés et, a fortiori, celui des déchets des ménages au sens strict.

Le graphique suivant explicite la situation de la collectivité sur laquelle le Conseil d'Etat a délibéré. Il a été élaboré à partir des éléments financiers identifiés initialement par le Tribunal Administratif (et repris par le CE) :

- ▶ Montant du coût total de gestion des déchets ;
- ▶ Estimation par le Conseil d'Etat de la part du coût issu des déchets non ménagers ;
- ▶ Produit de TEOM levé, recettes diverses perçues au titre de la gestion des déchets (soutiens, recette industrielles...).

#### Photographie des charges et produits de la collectivité



Dans le cas indiqué le produit de la taxe et les recettes «déchets» (vente de matériaux...) excède de 2,5% l'ensemble des charges de collecte et de traitement.

Outre la question de la redevance spéciale et de l'adéquation entre le coût et le financement par la TEOM, l'arrêt évoque un élément important : la question de la prise en compte de dépenses budgétaires estimées ex ante avec celles réellement supportées ex post

Ce point **précis est toutefois évoqué dans l'arrêt du Conseil d'Etat** : celui-ci a rappelé la décision initiale du tribunal administratif en spécifiant que :

- ▶ La légalité de la délibération fixant le taux de TEOM devait être appréciée à la date de son vote ;
- ▶ La collectivité « n'a pas soutenu » que les dépenses engagées au cours de l'exercice sur lequel portait le taux voté aurait différé sensiblement de celles estimées à la date du vote.

Le tribunal et le CE ont donc considéré qu'il n'y avait pas d'écart manifeste entre les dépenses estimées au moment du vote du taux et celles observées a posteriori (et inscrites dans le rapport annuel).

#### À retenir :

Dans son Arrêt, le Conseil d'Etat a donné droit à un distributeur qui contestait la légalité de la délibération fixant le taux de la TEOM et donc, le montant levé au titre de cette taxe. Trois arguments sont évoqués :

- La collectivité n'a pas institué une redevance spéciale pour financer les déchets assimilés ;
- L'ensemble des recettes «déchets» (y compris la TEOM) excèdent les dépenses afférentes à l'exercice de ce service public. Or, le CE considère que la TEOM doit couvrir le coût des seuls déchets des ménages ;
- La collectivité n'a pas soutenu que les dépenses observées à l'issue de l'exercice différaient de celles estimées au moment du vote du taux de la TEOM. En d'autres termes, aucun argument n'a été présenté pour justifier un écart entre les prévisions budgétaires et les dépenses engagées in fine

Le CE considère donc que la TEOM est une taxe affectée au financement de la gestion des déchets ménagers et n'a pas « le caractère d'un prélèvement opéré sur les contribuables en vue de pourvoir à l'ensemble des dépenses budgétaires ».

Quels questionnements soulevés dans le cadre de cet arrêt ?



## II. Quels questionnements soulevés dans le cadre de cet arrêt ?

Le Conseil d'Etat a précisé l'objet exclusif de la TEOM comme instrument de financement des seuls déchets ménagers. A travers cet arrêt, de nombreuses questions d'ordre méthodologique peuvent être soulevées quant aux éléments chiffrés présentés. Elles portent sur trois points :

- ▶ **A partir de quels documents ou outils identifier les dépenses et recettes liées à la gestion des déchets ?**
- ▶ **Comment décomposer ce coût en fonction de l'origine des producteurs de déchets (ménages, non ménages) ?**
- ▶ **Quelle mise en perspective entre le financement par la TEOM et le coût de gestion des seuls déchets ménagers ?**

### 1. Identifier les dépenses afférentes à la gestion des déchets

Dans son arrêt, le Conseil d'Etat précise que les éléments chiffrés ayant permis de rendre les jugements du Tribunal Administratif provenaient des rapports annuels (sur le prix et la qualité du service public de gestion des déchets).

Les collectivités en charge de la gestion des déchets ont en effet l'obligation de rédiger et présenter en assemblée délibérante un rapport annuel sur le prix et la qualité du service public de gestion des déchets. Ce document comporte un certain nombre d'indicateurs devant obligatoirement être présentés dans le rapport. Le décret 2000-404 du 11 mai 2000 fournit dans ce cadre la liste des indications techniques, économiques à présenter dans le rapport<sup>1</sup>. Parmi les indicateurs financiers devant figurer dans le rapport annuel figure le «montant annuel global des dépenses du service et modalités de financement» ;

En l'absence d'information plus détaillée sur ce que doit intégrer ces éléments financier, les collectivités disposent d'une certaine latitude pour identifier dans leur rapport les éléments financiers à intégrer.

L'ORDIF a analysé les éléments financiers présentés dans les rapports annuels 2013 d'une dizaine de communautés d'agglomération franciliennes. De grandes différences ont pu y être observées pour identifier les coûts de gestion des déchets. Elles portent sur :

- ▶ La non prise en compte des charges fonctionnelles (structures, communication) ;
- ▶ La présentation éclatée des postes de coûts sur les différentes parties du rapport annuel présentant l'organisation du service (prévention, col-

lecte, traitement, déchèteries, prévention...) sans pouvoir reconstituer un coût global ;

- ▶ La présentation de montants financiers globalisés (charges/produits) sans référence à la source d'information ayant permis de les déterminer.
- ▶ **La présentation du compte administratif.** Les documents comptables permettent d'obtenir une photographie des dépenses et recettes engagées par la collectivité sur les deux sections d'investissement et de fonctionnement. Dans le cadre d'un financement par la TEOM, la référence comptable s'appliquant aux collectivités gestionnaires d'un service public «déchets» est la M14. **En théorie, les différents postes relatifs à la gestion des déchets devraient donc pouvoir être rattachés à la fonction relative aux déchets, ce qui permettrait in fine de définir le coût complet et le coût aidé de la gestion des déchets.** Toutefois, **il ne peut être considéré que cette ventilation des postes par fonction contribue à obtenir une lecture fiable et homogène des coûts** des différentes collectivités en raison :
  - De l'affectation à géométrie variable de certaines charges «indirectes» non ventilées dans la fonction «OM» (ex : charges d'administration générale, indemnités des élus, salaires des agents en charge du suivi du service...) ;
  - Des différences de périmètre de la compétence déchets définis par les collectivités. Certaines structures financent ainsi à travers la TEOM la gestion des déchets récupérés dans le cadre de la compétence voirie et intègrent alors les charges afférentes dans la fonction 812 ;
  - **De pratiques diverses en matière d'amortissement des immobilisations** (champ des immobilisations devant ou pouvant faire l'objet d'un amortissement, durée retenue, mode de calcul de l'amortissement) et de reprises d'aides à l'investissement. L'association Amorce écrit à ce sujet que «les modalités d'amortissement ainsi que les durées d'amortissement possibles des biens (...) introduisent des distorsions dans les modes de calculs pouvant être à l'origine d'écarts de coûts significatifs<sup>2</sup>».
- ▶ L'identification des charges et produits à partir des matrices des coûts. Les outils proposés par l'ADEME à travers la matrice des coûts et Comptacoût<sup>®</sup>, peuvent permettre d'identifier les coûts sur des bases homogènes. Ils se fondent en premier lieu sur une restitution des coûts à partir de postes réellement observés par la collectivité (càd à partir du compte administratif) auxquels ont été ajoutées certaines conventions de façon à :

<sup>1</sup> Ce décret sera prochainement supprimé au profit d'un autre spécifiant de nouveaux indicateurs à incorporer dans le rapport.

<sup>2</sup> Dépenses et recettes du service public de gestion des déchets : état des lieux des pratiques comptables, AMORCE, 2014

- obtenir une lecture des coûts conforme à l'organisation du service ;
- ajuster les différentes pratiques des collectivités utilisées par les collectivités, notamment en matière comptable et fiscale ;
- homogénéiser le périmètre des charges et produits à intégrer ou non dans la matrice.

**Au final, il ressort que la simple lecture des rapports annuels des collectivités ne peut amener à identifier de façon homogène les coûts supportés pour faire fonctionner le service public des déchets.**

Ce sont toutefois sur la base des éléments présentés dans le rapport annuel de la collectivité qu'ont été fondées les décisions du Conseil d'Etat<sup>1</sup>.

## 2. Décomposer le coût en fonction de l'origine du producteur

Au-delà de l'identification des charges/produits relatifs à la gestion des déchets, l'arrêt soulève en creux une autre problématique: celle de pouvoir distinguer le coût de gestion des déchets ménagers de celui portant sur les seuls déchets assimilés. **Le Conseil d'Etat a précisé en effet que la TEOM ne devait pouvoir qu'au financement des seuls déchets provenant des ménages.**

Identifier avec précision et sur un territoire donné le coût de la prise en charge des déchets assimilés parmi l'ensemble des flux est toutefois peu aisé. Pour ce faire, il conviendrait de pouvoir dissocier selon leur origine les différentes quantités collectées sur chacun des services proposés par la collectivité (collecte OMR, collectes sélectives, déchèteries...), y déterminer des coûts unitaires et procéder à certaines hypothèses<sup>2</sup>.

Les caractérisations initiées ponctuellement par des collectivités franciliennes permettent difficilement d'obtenir des éléments d'information précis sur

ce sujet: **elles portent en effet davantage sur la nature des déchets collectés et leurs caractéristiques physico-chimiques plutôt que sur l'origine du producteur.**

**Le MODECOM élaboré par l'ADEME en 2007 a toutefois mis en exergue le fait que, en France, la proportion de déchets assimilés compris dans les OM s'élevait à près de 22% et 24,6% en milieu urbain.** Ces chiffres sont considérés comme a minima: sur certains immeubles mélangeant locaux d'habitation et locaux professionnels, il n'avait par exemple pas été possible de distinguer les assimilés des OM au sens strict.

D'autres modes de quantification peuvent contribuer à mesurer le poids des non ménages dans le financement du service public: dotations volumique des bacs de collecte provenant des entreprises et administrations, nombre de visites en déchèteries...

**Dans l'arrêt du Conseil d'Etat, la proportion du coût des assimilés dans le coût total a été estimée à environ 10%, soit 12 points de moins que la part des assimilés dans les OM identifiée dans le MODECOM.**

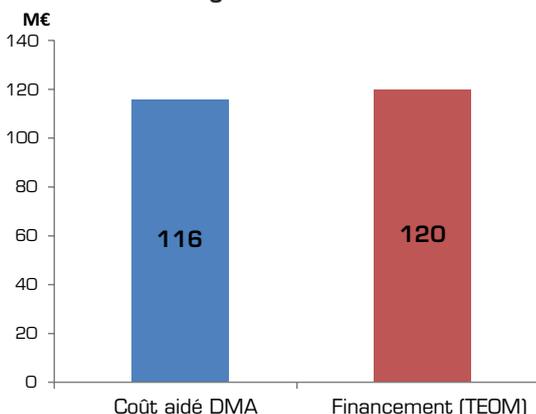
## 3. Mettre en perspective le coût par origine au regard de la TEOM

Une fois effectuée la répartition du coût selon l'origine du producteur, il peut être possible de mettre en perspective la couverture du coût de gestion des déchets par la taxe d'enlèvement des ordures ménagères et, éventuellement, la redevance spéciale.

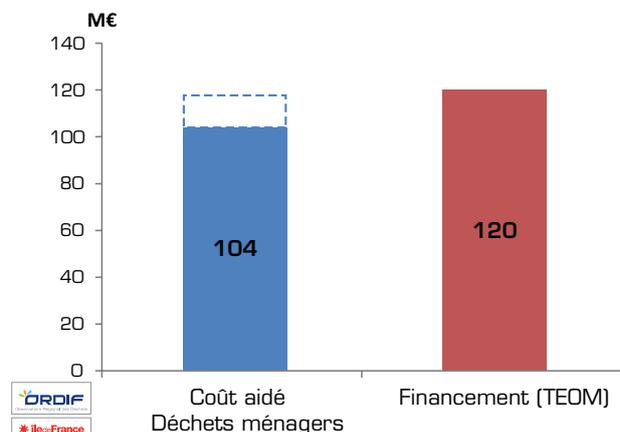
Les graphiques suivants mettent en perspective le financement (via la TEOM) le coût aidé (net des produits) relatifs à la gestion des DMA et des seuls déchets ménagers. Ces éléments sont tirés de l'arrêt du CE.

### Taux de couverture des coûts par les produits : cas de la collectivité sur lequel porte le jugement du CE

Couverture du coût de gestion des déchets ménagers et assimilés



Couverture du coût de gestion des déchets ménagers au sens strict



Source : calculs ORDIF d'après données de l'arrêt du CE du 31 mars 2014

<sup>1</sup> Il convient de préciser que le projet de texte modifiant le décret 2000-404 fixant les indicateurs à présenter dans le décret devrait contribuer à homogénéiser la présentation des coûts dans le rapport annuel.

<sup>2</sup> Notamment l'hypothèse de coûts unitaires de prise en charge identiques pour la gestion des déchets des ménages et celle des assimilés.

En analysant l'arrêt du Conseil d'État, il est toutefois difficile d'interpréter quel taux de couverture prévaut pour juger de l'adéquation entre financement et coût dans la mesure où :

- ▶ Il est clairement affiché le rôle de la TEOM comme seule source de financement des déchets ménagers ;
- ▶ **La surcouverture identifiée dans l'arrêt porte sur le coût de l'ensemble des déchets ménagers et assimilés.**

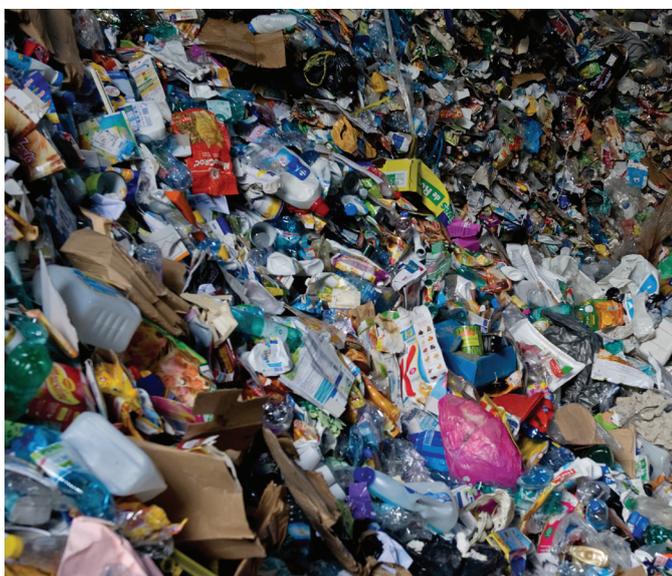
Or une situation de sous couverture du coût de gestion des DMA par les financements (coût des DMA > TEOM) peut potentiellement masquer une surcouverture du coût de gestion des déchets ménagers par la TEOM (en soustrayant le coût de pris en charge des assimilés).

Ainsi, dans le cas de la collectivité sur laquelle la décision du CE a été prise, le taux de couverture du coût de gestion des DMA par les financements, calculé en procédant au rapport entre les financements et le coût aidé (charges « déchets » - produits « déchets »), s'élève à environ 103,5% sur la collectivité

Ce taux s'élèverait à plus de 110% en ne s'intéressant qu'au taux de couverture du coût de gestion des déchets ménagers au sens strict (charges « déchets » ménagers - produits « déchets »).

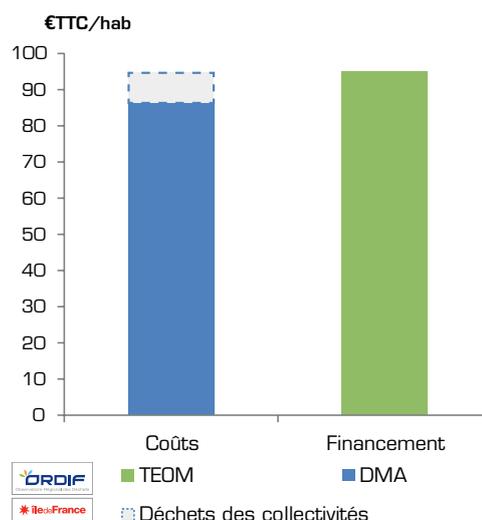
**La comparaison des coûts et des financements peut par ailleurs comporter de nombreux biais.** Ceux-ci ont notamment trait :

- ▶ Aux postes intervenant dans le calcul des coûts : intégration ou non de certaines charges indirectes comme les fonctions « support » (RH, direction générale, juridique...) ;
- ▶ Aux services financés par la TEOM. Une collectivité peut par exemple présenter une situation de sur ou sous couverture des coûts selon qu'elle intègre ou non les dépenses afférentes à la gestion de déchets situés aux frontières du service public : dépôts sauvages, déchets des services techniques, déchets des administrations.



Dans le cadre de son observatoire des coûts, l'ORDIF a identifié de nombreuses collectivités où la prise en charge de ces déchets est financée par la TEOM. C'est le cas par exemple d'une communauté d'agglomération de Grande Couronne qui est en situation de surcouverture du coût par la TEOM si l'on s'intéresse aux seuls coûts de gestion des DMA et qui ne l'est plus en intégrant les déchets des collectivités pris en charge en dehors du service public (cf. graphique ci-dessous).

**Adéquation entre le coût de gestion des DMA et la TEOM : l'impact des déchets situés à la frontière du service public (exemple d'une collectivité francilienne)**



## 4. Comparer des coûts observés « ex post » avec des décisions budgétaires prises « ex ante »

L'analyse de la couverture des charges par les produits comporte une autre difficulté méthodologique : celle de mettre en perspective des coûts observés « ex post » (après l'exercice budgétaire) avec des financements déterminés à partir de décisions prises « ex ante » (avant l'exercice budgétaire).

Comme abordé précédemment, ce point précis est évoqué dans l'arrêt du Conseil d'État : celui-ci a rappelé la décision initiale du tribunal administratif en spécifiant que :

- ▶ La légalité de la délibération fixant le taux de TEOM devait être appréciée à la date de son vote ;
- ▶ La collectivité « n'a pas soutenu » que les dépenses engagées au cours de l'exercice sur lequel portait le taux voté aurait différé sensiblement de celles estimées à la date du vote.

Le tribunal et le CE ont donc considéré qu'il n'y avait pas d'écart manifeste entre les dépenses estimées au moment du vote du taux et celles observées a posteriori (et inscrites dans le rapport annuel).

Les sources de décalage entre les prévisions budgétaires et les coûts réellement observés sont toutefois multiples. Elles proviennent potentiellement :

- ▶ Des tonnages pris en charge. Selon les contrats et les modes de gestion, une partie substantielle des charges de collecte et de traitement sont fonction des tonnages récupérés dans le cadre du service public. Les différentiels de tonnages estimés dans le cadre des projections budgétaires et celles observées in fine peuvent créer de fait des écarts entre les dépenses budgétées et celles constatées ;
- ▶ Les variations du prix des matières premières secondaires. Les recettes de ventes matériales subissent des variations erratiques selon la conjoncture. Or, ces recettes industrielles contribuent de façon non négligeable à minorer le coût du service ;
- ▶ Les incertitudes inhérentes au renouvellement de marché de collecte/traitement (changement significatif de prix, situation concurrentielle...) ;
- ▶ Les effets des révisions des prix des prestations de collecte et traitement qui ne peuvent être parfaitement anticipés ;
- ▶ D'une volonté d'autofinancement d'investissements à mener ultérieurement afin de limiter le recours à l'emprunt.

L'élaboration des budgets prévisionnels doit répondre à certains principes de gestion impliquant une exhaustivité des dépenses à engager et une prudence dans les recettes à percevoir. Ces pratiques prudentielles impliquent de fait une tendance structurelle à une surcouverture du coût, a fortiori pour les collectivités ne bénéficiant pas d'autonomie fiscale comme les syndicats mixtes.

## 5. Arrêt du Conseil d'Etat et régime dérogatoire : une impossibilité de mettre en perspective taux de TEOM et coût ?

L'arrêt du Conseil d'Etat a porté sur le cas d'un EPCI à fiscalité propre (une communauté urbaine). Dans ce cas présent, il y a une adéquation entre la collectivité qui lève le financement et celle qui supporte directement les coûts afférant à cette compétence. **Or, la collectivité levant la taxe n'est bien souvent pas celle exerçant la compétence** : c'est le cas lorsque des communes ou EPCI à fiscalité propre confient la compétence à un syndicat mixte. Dans ce cas précis et à titre dérogatoire, tout ou partie des adhérents peuvent lever l'impôt en substitution au syndicat.

Il existe deux types de régime dérogatoire :

- ▶ **Le régime dérogatoire n°1** où la collectivité lève pour son propre compte la TEOM. **Cette dernière a alors toute latitude pour définir et voter son taux ;**
- ▶ **Le régime dérogatoire n°2** où la collectivité lève

en lieu et place la TEOM lorsque le syndicat a préalablement délibéré pour son institution en votant notamment le(s) taux de TEOM sur son territoire. Dans ce cas précis, **le niveau des taux votés n'est pas déterminé par l'adhérent mais par le syndicat.**

Dans le cas de régime dérogatoire n°1, **l'adéquation entre le montant de la contribution versée au syndicat mixte et la fiscalité perçue au titre de la TEOM n'est alors pas nécessairement avérée.**

Or, sur la moitié des communes franciliennes, la TEOM est levée dans le cadre d'un des deux régimes dérogatoires. L'ORDIF ne connaît pas quels types de régime sont retenus par les collectivités. Toutefois, en croisant les données de TEOM provenant de la DGFIP et les contributions déclarées par les syndicats de collecte, il a été possible d'identifier sur la moitié des syndicats où le régime dérogatoire est appliqué dans quelle mesure la TEOM levée par les collectivités était en adéquation avec les contributions demandées par ces syndicats.

**Sur les deux tiers des syndicats étudiés, le produit de TEOM perçu par les communes et EPCI à fiscalité propre est sensiblement identique aux contributions.**

Sur les autres structures, **un différentiel d'au moins 4% est observé entre le montant des contributions perçues par les syndicats et ceux levés par les collectivités à travers la TEOM.**

Dans ces cas précis, le régime dérogatoire crée un « masque » où les taux votés par les collectivités (et donc le montant de TEOM levé) ne peuvent être mis en perspective avec les coûts supportés par celles qui gèrent le service public déchets :

- ▶ Le produit de TEOM perçu peut être complété par le budget pour faire face aux appels de fonds du syndicat ;
- ▶ A l'inverse, il peut concourir au financement d'autres compétences assurées par la collectivité.

**L'articulation définie par l'arrêt du Conseil d'Etat entre un taux de TEOM voté et un produit concourant au financement de la gestion des déchets ménagers ne peut alors pas être effectuée.**



### Le financement de la gestion des déchets dans le cas d'une compétence « déchets » assurée par un syndicat mixte

	Régime général	Régime dérogatoire 1	Régime dérogatoire 2
Définition du taux de TEOM	Syndicat	Commune ou EPCI à fiscalité propre	Syndicat
Perception de la TEOM	Syndicat	Commune ou EPCI à fiscalité propre	EPCI à fiscalité propre
Versement d'une contribution au syndicat	-	Oui, en fonction des appels de fonds du syndicat sans lien direct avec le taux de TEOM	Oui, en fonction du taux défini par les syndicats
Implication au regard de l'arrêt du Conseil d'Etat	Néant	<b>Taux de TEOM potentiellement déconnecté de la couverture du coût</b>	Néant

Les effets des transferts de compétence soulèvent également un autre questionnement: la potentielle déconnexion entre la collectivité levant la TEOM dans le cadre du régime dérogatoire et celle en charge de l'institution de la redevance spéciale assurée nécessairement par le syndicat en charge de la collecte. L'analyse de l'adéquation entre le coût et le financement peut alors être plus difficilement effectuée

#### À retenir:

- ▶ Un arrêt spécifiant le rôle exclusif de la TEOM pour financer la gestion des seuls déchets ménagers et le rôle de la redevance spéciale pour la prise en charge des déchets assimilés
- ▶ Des questionnements méthodologiques soulevés par l'ORDIF autour des éléments de référence chiffrés retenus dans l'arrêt:
  - L'utilisation du rapport annuel comme source de référence pour identifier les indicateurs financiers ;
  - Le périmètre des charges et produits intervenant dans le calcul des coûts
  - La problématique de la décomposition des coûts par origine
  - La difficulté de mettre en perspective des éléments financiers observés *ex post* avec des décisions budgétaires prises *ex ante*



# La situation francilienne au regard de l'arrêt



### III. La situation francilienne au regard de l'arrêt

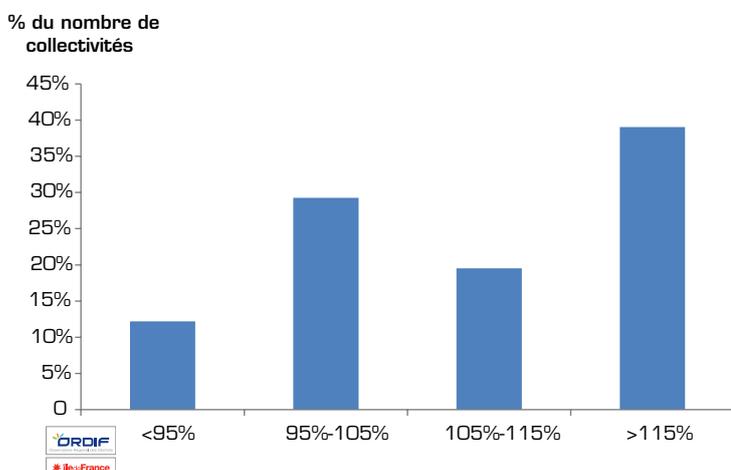
Dans le cadre de ses activités, l'ORDIF est amené à récupérer des données économiques sur le financement et le coût de gestion des déchets à l'échelle des collectivités territoriales compétentes. Dans cette perspective, il a été jugé intéressant de mettre en perspective les décisions de l'arrêt du Conseil d'Etat au regard de la situation observée sur ces structures.

#### 1. Couverture du coût de gestion des DMA par la TEOM en Ile-de-France

Les récents travaux de l'ADEME sur les coûts ont mis en évidence une **tendance nationale à la surcouverture des coûts par les financements « déchets »** (TEOM, REOM, redevance spéciale, contribution des collectivités adhérentes). Cette tendance s'observe également en Ile-de-France : depuis le début des travaux engagés par l'ORDIF sur les coûts de gestion des déchets, le taux de couverture moyen observé sur les collectivités d'Ile-de-France s'élève à un peu moins de 110%.

À partir des premiers éléments d'analyse recueillis par l'ORDIF sur les coûts observés sur une quarantaine de collectivités en 2013 (3,5M d'habitants représentés), cette tendance semble se confirmer : près de 60% des collectivités présentaient au taux de couverture supérieur à 105%.

#### Répartition des collectivités en fonction de leur taux de couverture des coûts de gestion des DMA par les sources de financement « déchets »



Lecture du graphique : environ 30% des collectivités engagées dans les démarches matrice présentaient un taux de couverture des coûts de gestion des DMA compris entre 95 et 105%.

Source : calculs ORDIF d'après matrices extraites sous SINOE

**Le taux moyen observé sur les structures s'élève à 109%**. Si l'on s'intéresse à la couverture du coût de gestion des seuls déchets ménagers (hors assimilés) par les sources de financement, le taux est tout état de cause supérieur à celui présenté précédemment.

#### 2. Le financement de la gestion des déchets assimilés

En creux, l'arrêt du Conseil d'Etat pose la question du financement des assimilés. En restreignant le périmètre de la TEOM au financement des seuls déchets ménagers, il semblerait que le Conseil d'Etat considère que la redevance spéciale doit concourir dans son intégralité au financement des assimilés.

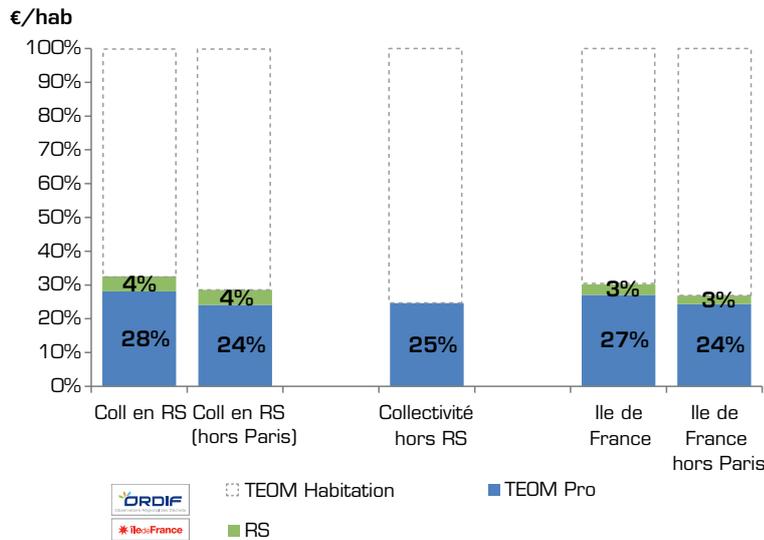
Or, aujourd'hui la prise en charge des assimilés est potentiellement financée par trois canaux :

- ▶ **La TEOM provenant des entreprises** et, éventuellement, des ménages lorsque, de façon schématisée, la part des locaux professionnels dans l'assiette de la taxe est inférieure à la proportion de déchets assimilés ;
- ▶ **La redevance spéciale** parmi les collectivités l'ayant instituée ;
- ▶ Indirectement, **les autres impôts locaux** parmi les collectivités ayant recours en tout ou partie par le budget général (cas de collectivités n'ayant pas levé de TEOM ou de collectivités dont le produit de TEOM n'excède pas le coût).

Comme le montre le graphique suivant, parmi les collectivités l'ayant instituée, la redevance spéciale n'intervient pas en substitution à la TEOM mais plutôt en complément. En d'autres termes, la redevance spéciale ne pourvoit pas au financement de l'ensemble des déchets assimilés parmi les déchets concernés.



### Poids des non ménages au financement du service selon l'application ou non de la redevance spéciale au sein des collectivités



Source : calculs ORDIF à partir de données DGFIP et ORDIF

Avec 27% du produit prélevé à travers cet impôt, la TEOM des entreprises contribue de fait au financement de la gestion des assimilés en articulation ou non avec la redevance spéciale. Lors d'une enquête initiée en 2007, l'ORDIF a identifié que les trois quarts des collectivités ayant institué la redevance spéciale n'exonéraient pas de TEOM les établissements assujettis. Ces structures considèrent que la taxe permet de pourvoir au financement pour l'exécution d'un service « de base », le surplus de service étant alors pris en charge par la redevance.

Plus globalement, la portée de la redevance varie fortement entre territoires. Environ une collectivité en redevance spéciale sur six présente une part de RS dans le financement déchets supérieure à 10% (et jusqu'à 25% pour la collectivité dont la redevance est la plus intégrée en Ile-de-France). A l'inverse la RS pèse moins de 3% du financement « déchets » sur la moitié d'entre elles.

**Ces différences mettent en exergue la variété des modalités de mise en place de cette redevance selon les collectivités en terme de :**

- ▶ Seuils d'assujettissement qui définissent in fine le nombre d'établissements redevables ;
- ▶ Niveau des tarifs ;
- ▶ Modalités de tarification (dotation volumique annuelle, volume collecté hebdomadairement ...) ;
- ▶ Conditions d'accès au service (limite de volume collecté, services spécifiques) ;
- ▶ Articulation de la RS avec la TEOM.

## 3. Décomposition globale du coût et du financement selon l'origine

Il est extrêmement difficile de décomposer le coût de gestion des déchets en fonction de l'origine du producteur. Même si certains font l'objet, à la marge de collectes spécifiques, les déchets assimilés sont en effet par définition collectés en mélange avec les déchets des ménages, en raison du fait que leur prise en charge ne doit pas impliquer de sujétion technique particulière pour la collectivité.

Certaines clés permettraient toutefois localement de répartir le coût : caractérisations, fichiers de suivi des bacs précisant l'origine des usagers, relevés de visites en déchèteries...

Ces informations ne sont toutefois pas disponibles à l'échelle de l'Ile-de-France.

L'ORDIF a toutefois souhaité procéder à une telle estimation pour mettre en perspective le coût et le financement en fonction de l'origine du producteur. Cette analyse a été effectuée à partir d'une quarantaine de collectivités franciliennes ayant renseigné une matrice 2013 et levé directement ou indirectement une TEOM (population représentée : 3,2 millions d'habitants).

Pour chacune de ces structures les données sur les coûts ont été mises en perspective avec les bases TEOM transmises par la DGFIP (détail des bases selon le type de local). Ces structures sont représentatives de la situation francilienne (hors Paris) en terme de :

- ▶ Produit prélevé en €/hab ;
- ▶ Taux votés ;
- ▶ Origine des locaux assujettis à la TEOM (répartition conforme à la moyenne francilienne).



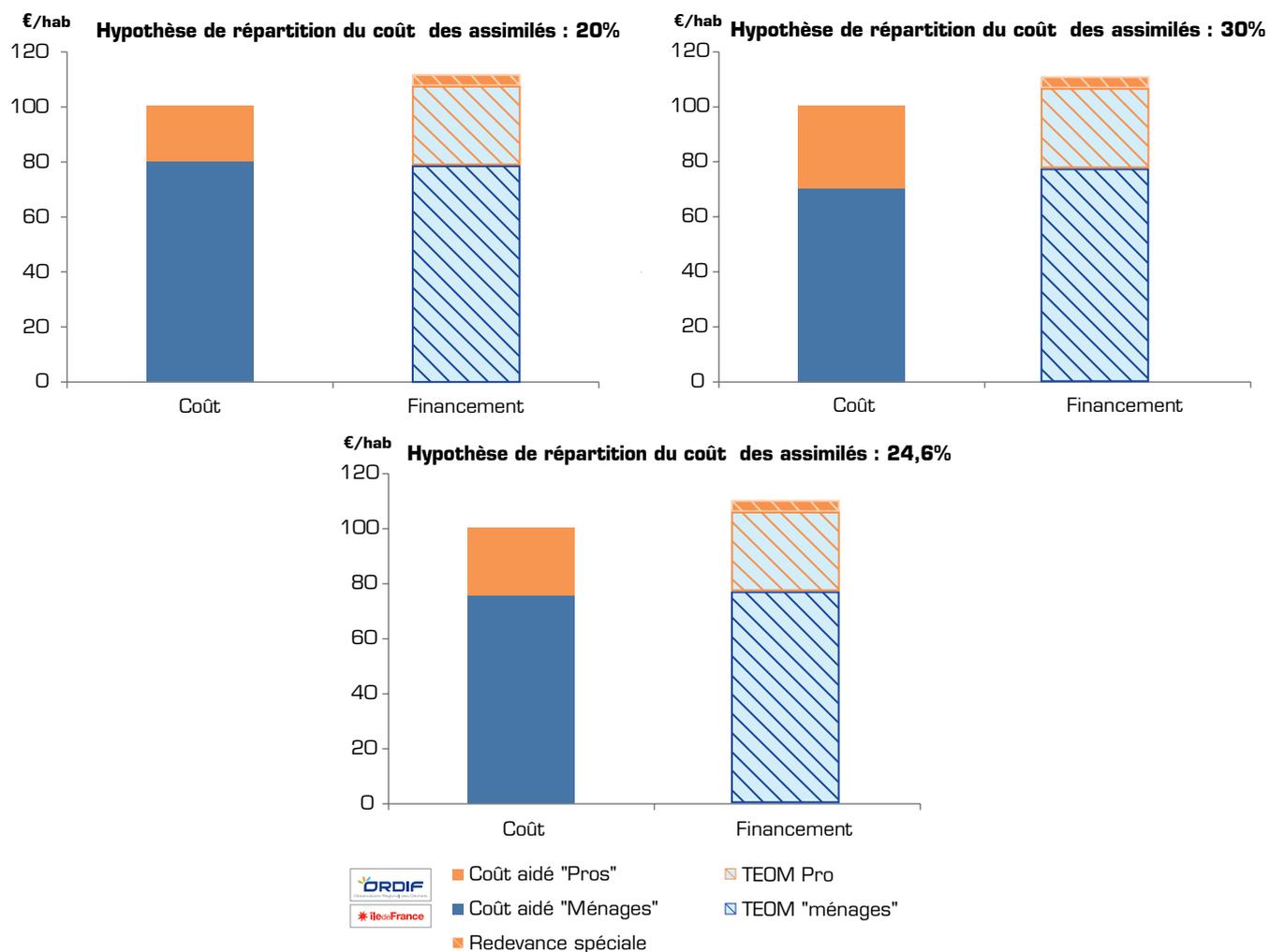
Le coût (aidé) de gestion des déchets a été ventilé entre les ménages et les non ménages à partir de 3 hypothèses de répartition :

- ▶ 20% ;
- ▶ 24,6% soit la proportion d'assimilés identifiée dans le MODECOM pour les collectivités « urbaines » en 2007 ;
- ▶ 30%

En reprenant ces hypothèses, l'adéquation coût/financement par origine peut être mise en perspective à partir des graphiques suivants.



### Décomposition du coût et financement selon l'origine



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 ;

- ▶ A 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 au sein 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 ;

L'hypothèse sous tendue d'une répartition des coûts par origine qui serait fonction des quantités de déchets assimilés doit par ailleurs être reconsidérée localement en fonction des différences de contexte.





# IV

Quelles conséquences potentielles de l'arrêt du Conseil d'Etat pour les collectivités franciliennes ?



## IV. Quelles conséquences potentielles de l'arrêt du Conseil d'Etat pour les collectivités franciliennes ?

### 1. Adéquation entre coût et financement par origine: vers des leviers différenciés selon l'origine du producteur ?

L'arrêt du Conseil d'Etat revêt un caractère jurisprudentiel. Il est à considérer en fonction des démarches contentieuses qui pourraient être engagées localement.

**L'ORDIF a toutefois essayé de questionner l'impact théorique que pourrait avoir cet arrêt dans le cadre d'une stricte application par les collectivités franciliennes des décisions relevées par le Conseil d'Etat.**

Pour ce faire, **deux simulations ont été définies ici.** Elles se fondent avant tout sur le **postulat d'un financement des déchets ménagers assurés par la seule TEOM et la généralisation d'une redevance spéciale auprès des établissements usagers** (publics ou privés). Au-delà de ces présupposés, deux questions principales se posent.

- ▶ Quid du périmètre actuel de la TEOM dont une partie est assise sur les locaux professionnels (usagers ou non du service) ?
- ▶ Va-t-on vers une distinction stricte entre la TEOM et la RS comme outils de financement respectifs des déchets des ménages et des déchets des non ménages ? Cette perspective supposerait une application de la redevance dès le 1<sup>er</sup> litre. Or, les collectivités franciliennes n'appliquent pas pour la plupart la RS selon ces modalités (hors structures ne levant pas de TEOM).

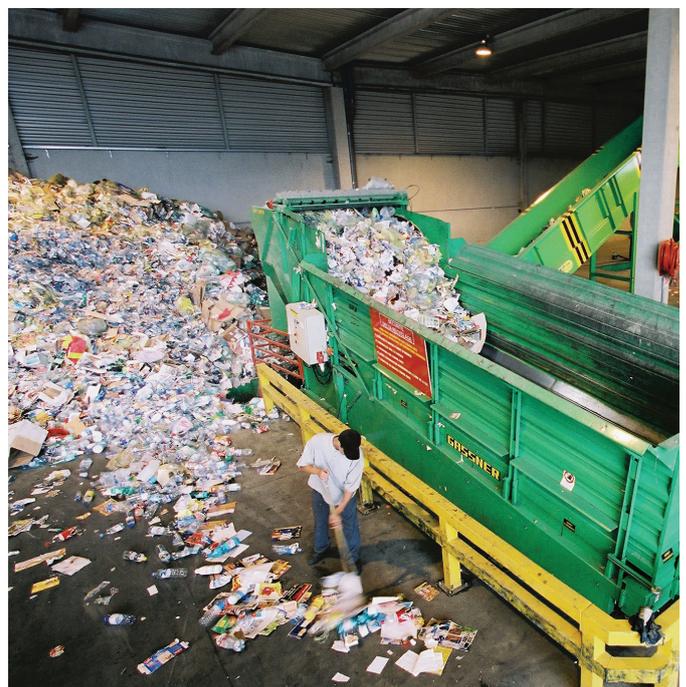
Ces deux questionnements mettent en évidence une incertitude sur la contribution des entreprises (usagers ou non) au financement du service. Plusieurs options pourraient être envisagées :

- ▶ Maintien de l'assiette actuelle de la TEOM pour financer (en partie) les déchets des ménagers (hors exonération appliquée aujourd'hui) et paiement d'une redevance spéciale directement proportionnée au service rendu dès le 1<sup>er</sup> litre collecté pour les usagers ?
- ▶ Exonération de droit de l'ensemble des locaux professionnels à la TEOM avec application d'une redevance spéciale au 1<sup>er</sup> litre. Cette hypothèse a été intégrée dans les simulations dans la mesure où elle fait partie des propositions formulées dans le projet de plan Déchets 2015-2025.

Ces variantes constituent les simulations que l'ORDIF a souhaité mettre en évidence. Ces travaux nécessitent de définir des hypothèses sur :

- ▶ Les financements levés par les collectivités ainsi que sur les coûts qu'elles supportent au titre de la compétence « déchets ». Si les financements déchets sont connus de façon quasi exhaustive en Ile-de-France, il n'en est pas de même pour les coûts. Aussi, l'ORDIF a souhaité travailler à partir de la quarantaine de collectivités d'Ile-de-France ayant rempli leurs matrices 2013<sup>1</sup>. **Ces structures présentent des niveaux de financement et des parts de locaux professionnels dans les bases TEOM conformes à la situation francilienne hors Paris.**
- ▶ L'affectation des coûts par origine de producteur. Les hypothèses de référence permettant de répartir le coût par origine sont les mêmes que celles utilisées dans la partie précédente (20%, 24,6% et 30%). **Les analyses ont été menées à partir d'une rétroplation des données observées en 2013 en matière de coût et de financement.**

**L'analyse locale des impacts est quant à elle menée en identifiant de façon qualitative les impacts potentiels et les points sur lesquels une certaine attention doit être portée par les collectivités** dans l'élaboration de leur budget et le choix des modes de financement à instituer.



<sup>1</sup> Situation observée en mai 2015. D'autres matrices 2013 ont depuis été remplies par les collectivités

### Hypothèses formulées pour élaborer les simulations

Les calculs effectués dans la présente partie ont été menés à partir de la démarche suivante :

1. Identification du coût aidé TTC et des contributions au financement (TEOM, RS, contributions des collectivités adhérentes) sur chacune des matrices des collectivités ayant identifié leurs coûts à partir de cet outil
2. Calcul du coût aidé TTC moyen pondéré des populations et des financements levés sur ces structures ;
3. Identification du montant de TEOM qui aurait été nécessaire à la couverture exact du coût (en intégrant dans le calcul le montant de redevance spéciale lorsqu'elle est en place) ;
4. Décomposition du coût par origine à partir des hypothèses précédemment mentionnées (20,24,6%,30%) ;
5. Mise en perspective de l'écart entre le produit observé et celui qui aurait théoriquement couvert le coût de gestion des déchets ménagers

Selon les scénarios retenus, il a été nécessaire de prendre en compte l'impact des administrations et des établissements assujettis n'ayant pas accès au service :

- ▶ Les premiers en tant qu'usagers et redevables potentiels de la redevance spéciale (lorsqu'elle est instituée et lorsqu'elle vise les administrations) ;
- ▶ Les seconds au titre de contributeurs au financement du service public.

La part de déchets d'administration a été estimée à un tiers des assimilés, celle des entreprises, à deux tiers. En considérant par hypothèse que les coûts relatifs aux entreprises et administrations pouvaient être répartis à partir de ces éléments de caractérisation, il a ainsi été possible de les mettre en perspective au regard des contributions initiales levées par locaux usagers/non usagers ainsi que par les administrations.

## 2. Simulation n°1 : Adéquation des coûts et des financements par origine de producteur avec maintien de l'assiette actuelle de la TEOM

La stricte application d'une TEOM couvrant la gestion des seuls déchets ménagers impliquerait une baisse globale de la contribution levée au titre du financement « déchets » et ce, afin d'assurer une adéquation entre le coût et le financement.

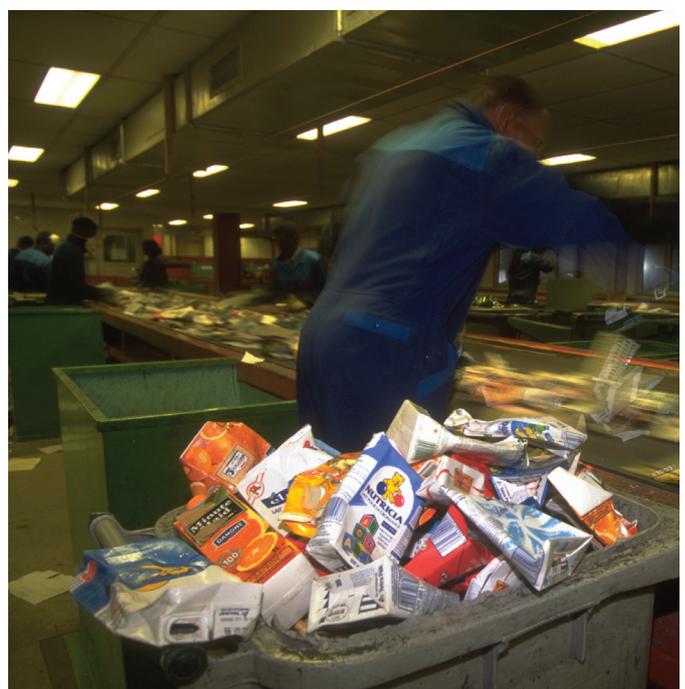
Le poids respectif des montants levés au titre de la TEOM et de la RS se répartirait par ailleurs différemment avec :

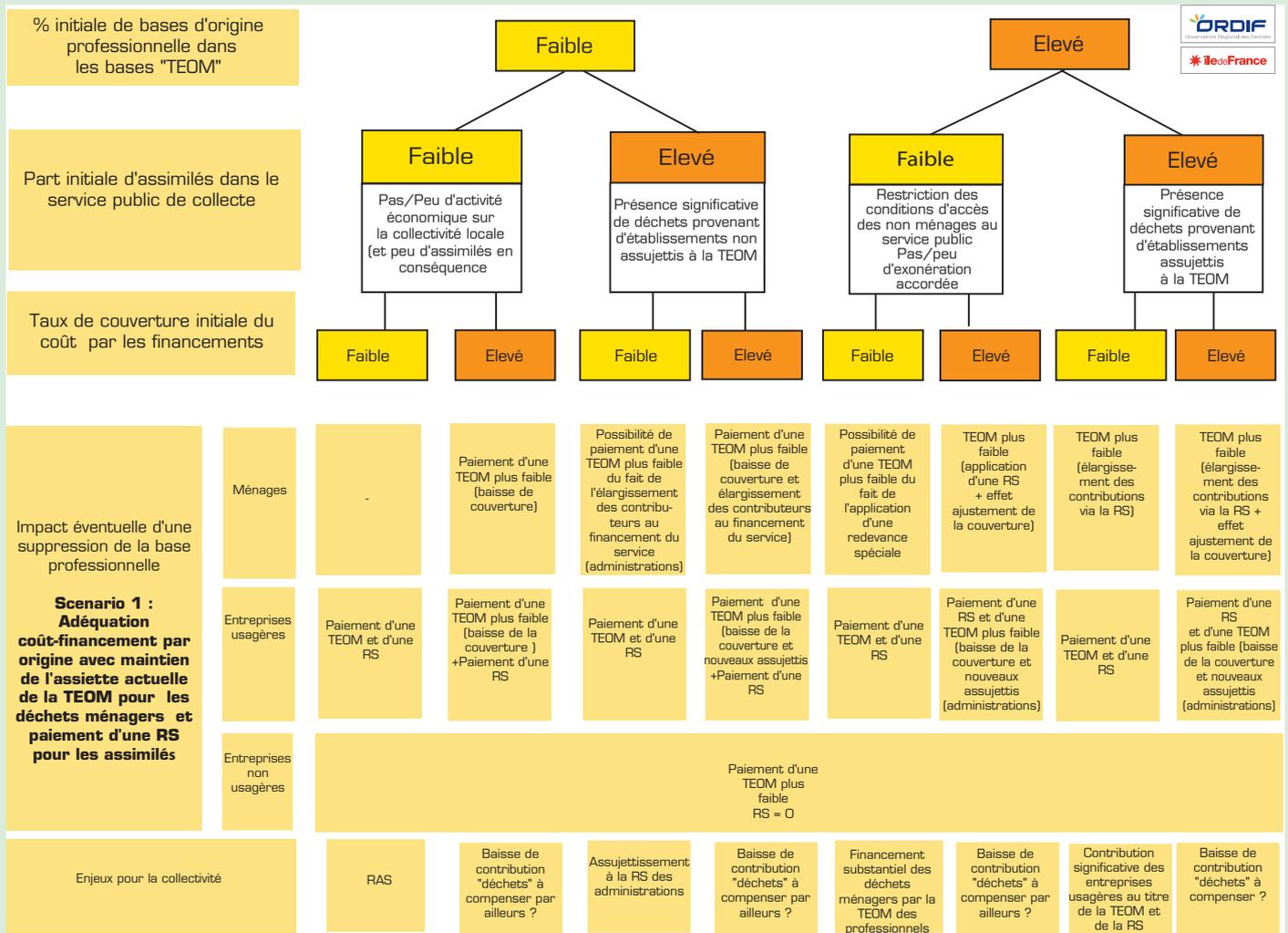
- ▶ Un déploiement de la redevance spéciale dont le montant correspondrait au coût de la prise en charge des déchets assimilés ;
- ▶ Une diminution significative des taux de TEOM votés dont le produit ne correspondrait alors qu'au coût de gestion des déchets ménagers stricto sensu.

Cette hypothèse (théorique) impliquerait **une contribution accrue des non ménages au financement du service avec un paiement de la TEOM par l'ensemble des assujettis** (y compris locaux d'entreprises) en vue de financer les déchets ménagers stricto sensu **et l'application d'une redevance spéciale dès le 1<sup>er</sup> litre pour les établissements usagers**. Selon les hypothèses retenues, la contribution des entreprises (usagères ou non) et des administrations oscillerait entre 42 et 49% du financement global levé au titre de la compétence « déchets ».

A l'inverse la part du financement d'origine « ménages » diminuerait de 25 à 35%.

Ces données de cadrage doivent être interprétées avec précaution eu égard aux différences locales observées en terme de couverture de coût, de poids des assimilés parmi les déchets collectés, aux règles retenues pour répartir le coût par origine... Le logigramme suivant décompose les situations qui pourraient être observées dans un tel scénario en fonction de trois critères distinguant les collectivités entre elles : l'origine des bases foncières, le poids des assimilés et le taux de couverture.





L'adjonction d'une RS finançant la gestion des assimilés et d'une TEOM assise sur les mêmes locaux auraient globalement un effet à la baisse sur les niveaux de taux de TEOM votés. Ces taux pourraient d'autant plus diminuer que la surcouverture initiale des coûts par le financement est importante (effet d'ajustement coût/financement) sur une collectivité. Les établissements assujettis initialement à la TEOM sans avoir accès au service, pourraient voir leur contribution au financement diminuer en fonction d'un double effet :

- ▶ « **Ajustement coût/financement global** » (diminution de la contribution globale levée au titre des déchets en vue d'obtenir une adéquation entre le coût et le financement de la gestion des DMA)
- ▶ « **Adéquation coût/financement par origine** » (assiette de la TEOM finançant les seuls déchets ménagers)

Les établissements privés utilisateurs du service pourraient quant à eux voir leur contribution augmenter significativement au titre d'un paiement de la TEOM et d'une redevance spéciale s'appliquant dès le 1<sup>er</sup> litre.

### 3. Simulation n°2 : Adéquation des coûts et des financements par origine de producteur avec une TEOM assise sur les seuls locaux d'habitation

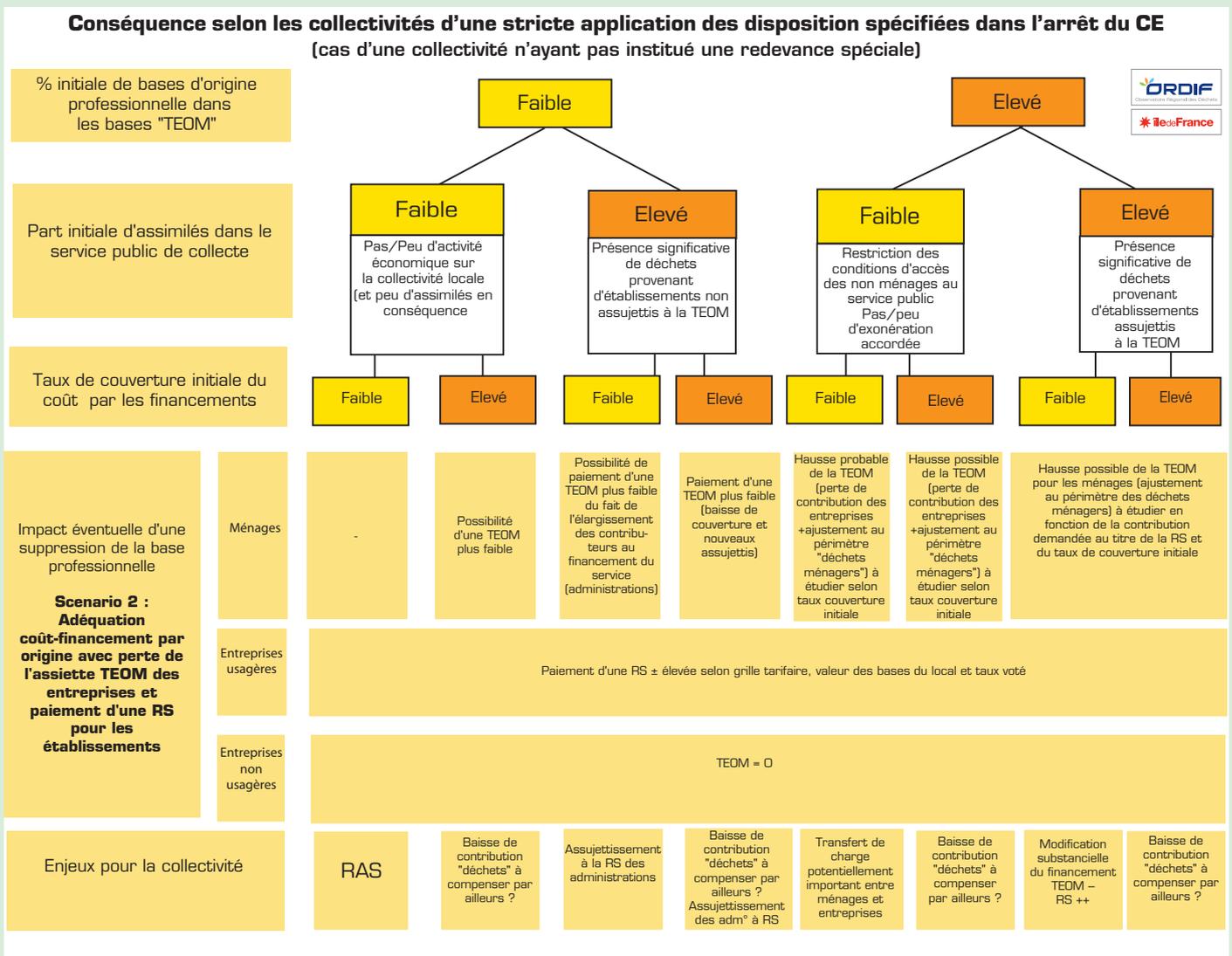
Le deuxième scénario étudié est celui de **leviers différenciés selon les producteurs**, leviers visant chacun au financement des déchets des ménages et des non ménages avec :

- ▶ Une TEOM, assise sur les seuls locaux à usage d'habitation, qui couvrirait uniquement les coûts de gestion des déchets ménagers. Cette mesure a été reprise dans le projet de Plan Déchets 2015-2025 par Ségolène Royal en novembre 2014 (NDLR : une étude spécifique a été menée par l'ORDIF en 2015 sur cette problématique) ;
- ▶ Une redevance spéciale qui serait appliquée à l'ensemble des usagers non ménagers. Celle-ci s'appliquerait dès le 1<sup>er</sup> litre.

Sur cette base, le produit de TEOM serait en moyenne amené à diminuer mécaniquement pour limiter la surcouverture observée tendancielle sur les collectivités et restreindre cette contribution au financement des seuls déchets ménagers. A partir de l'analyse des 40 collectivités étudiées et compte tenu des hypothèses définies et des caractéristiques de ces structures, les taux de TEOM votés par les collectivités pourraient en moyenne être stables. En d'autres termes et selon les hypothèses fixées, **le produit de TEOM provenant aujourd'hui des ménages semble être assez proche du coût de la prise en charge des déchets qu'ils produisent.**

La contribution globale des non ménages serait globalement en baisse (de -7 à -38% selon les hypothèses de répartition des coûts des assimilés dans les simulations) avec :

- ▶ Une absence de TEOM versée par les établissements non utilisateurs du service ;
- ▶ Une RS qui se substituerait à la TEOM pour l'ensemble des établissements privés.
- ▶ Des contributions supplémentaires perçues auprès des administrations usagères.



Les impacts locaux d'un tel scénario ne peuvent pas être définis précisément eu égard au fait qu'il faille prendre en compte une multitude de paramètres : poids des assimilés, modes de financement initialement institués, couverture initial des coûts par les financements, condition initiale d'exonération des établissements non usagers, poids des bases professionnelles dans les bases « TEOM »...

### A retenir

- ▶ Un cadre jurisprudentiel qui remet en cause certaines dispositions largement admises par les collectivités auparavant avec des précisions spécifiées sur l'articulation entre le coût et le financement, le périmètre de ce que doit financer ou non la TEOM.
- ▶ Une remise en premier plan de la redevance spéciale comme mode de financement des assimilés
- ▶ Un impact potentiellement notable en Ile-de-France dans un contexte marqué par une contribution significative des non ménages au financement de la gestion des DMA et une tendance à la surcouverture des coûts





# Conclusion



## V. Conclusion

L'arrêt du Conseil d'Etat du 31 mars 2014 pourrait apporter des changements notables quant à la place future de la TEOM comme levier de financement du service public « déchets ».

Cet arrêt a statué sur un contentieux porté par un distributeur contestant les délibérations des taux de TEOM votés par une collectivité. Le CE a donné droit à l'entreprise en évoquant notamment les considérants suivants :

- ▶ L'absence de redevance spéciale pour financer la prise en charge des assimilés ;
- ▶ Le rôle de la TEOM comme instrument exclusif des seuls déchets ménagers (et non des assimilés) ;
- ▶ L'existence d'une surcouverture des dépenses « déchets » par les recettes afférentes (recettes, soutiens, TEOM...) ;
- ▶ L'absence d'argument formulé par la collectivité pour justifier d'éventuelles écarts de dépenses entre celles prévues au moment de la délibération du taux de TEOM et celles observées a posteriori.

Cet arrêt soulève de nombreux questionnements, en premier lieu celui de l'affectation d'une taxe au financement d'un service public spécifique. A la lecture de l'arrêt, d'autres interrogations ont été identifiées :

- ▶ La surcouverture globale des dépenses par les recettes. Doit-elle être analysée à l'échelle du « budget » déchets pris dans son ensemble ou, à l'inverse, doit-elle être appréhendée en fonction de l'origine des producteurs (la TEOM couvrant les coûts de gestion des déchets des ménages éventuellement complétée des recettes fiscales, la redevance spéciale visant alors au financement des assimilés) ?
- ▶ Sur quelle base répartir les coûts afférant à la gestion des déchets ménagers et ceux portant sur les entreprises/Administrations ?
- ▶ **Comment mettre en perspective des taux votés** (dont les niveaux sont fonction des équilibres dépenses/recettes discutés au moment de l'élabo-

ration budgétaire) **avec des dépenses observées à l'issue d'un exercice comptable ?**

**L'arrêt du Conseil d'Etat revêt un caractère jurisprudentiel** : les décisions évoquées se rapportent à la collectivité en question et peuvent être reprises dans le cadre d'autres jugements. Elles ne s'imposent pas uniformément aux collectivités territoriales.

L'ORDIF a souhaité mettre en évidence des éléments de contexte francilien par rapport à cet arrêt. Ceux-ci ont porté sur :

- ▶ **La couverture des coûts de gestion des DMA par la TEOM.** Au même titre que leurs alter ego du territoire français, les collectivités territoriales ont tendance à surcouvrir les coûts par leurs sources de financement déchets. Cette pratique est inhérente à des principes prudentiels budgétaires. Elle s'impose par ailleurs aux collectivités ne bénéficiant pas de l'autonomie fiscale ;
- ▶ **L'articulation entre coûts et financement par origine de producteur.** Il est difficile de décomposer les charges/produits en fonction du type de producteur, les déchets assimilés étant par définition pris en charge par les collectivités sans que cela n'implique pour elles des sujétions techniques particulières
- ▶ **La place de la redevance spéciale (RS) comme outil de financement des assimilés.** La RS est aujourd'hui appliquée par environ un tiers des collectivités franciliennes. Lorsqu'elle est instituée, elle intervient plutôt en complément de la TEOM et non en substitution à cette taxe.

Au final, l'analyse de l'arrêt met en exergue l'importance pour une collectivité d'étudier les modalités de financement des assimilés, leur coût de prise en charge et les conditions d'accès des non ménages au service public.





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