

Financement de la gestion municipale des déchets en 2009

L'ORDIF publie tous les ans une note sur les leviers spécifiquement mobilisés pour financer le service public d'élimination des déchets. Le présent document constitue une synthèse de ce rapport. Cette année, une analyse particulière des effets du passage d'une taxe d'enlèvement des ordures ménagères à une redevance incitative a par ailleurs été menée.

Quel financement possible pour la gestion des déchets ?



Les collectivités compétentes doivent, en contrepartie des coûts qu'elles supportent, mobiliser des sources de financement pour assurer la gestion des déchets ménagers et assimilés. Plusieurs leviers sont disponibles pour assurer cette couverture :

- La **taxe d'enlèvement des ordures ménagères (TEOM)**, impôt local adossé à la taxe foncière sur les propriétés bâties. Les collectivités

levant cette taxe votent un taux et perçoivent chaque mois des services fiscaux un produit garanti. Ces derniers assurent la gestion et le recouvrement de cet impôt et prélèvent en contrepartie des frais représentant 8% du montant total de la TEOM prélevée.

- La **redevance d'enlèvement des ordures ménagères (REOM)**, dont l'institution est incompatible avec la TEOM, est exigée aux seuls bénéficiaires du service déchets. Les modalités de facturation de cette REOM, fixées par les collectivités, doivent être déterminées en fonction du service rendu. Son montant doit couvrir, à la différence de la TEOM, l'ensemble du coût du service.

- La **redevance spéciale** destinée aux usagers non ménagers. Son institution est obligatoire pour les collectivités n'ayant pas institué la REOM.

Les collectivités n'étant pas financées par la redevance d'enlèvement des ordures ménagères peuvent par ailleurs assurer tout ou partie du financement par son budget général, c'est-à-dire par ses autres ressources fiscales.

La TEOM comme levier de financement quasi exclusif des collectivités franciliennes

En 2009, plus de 97% des communes ont institué la TEOM directement ou par l'intermédiaire d'un établissement public de coopération locale. Cette forte proportion de communes en TEOM est spécifiquement francilienne. Le financement par le seul budget général ne concerne que 2% des communes. Les collectivités ayant institué la TEOM peuvent également recourir à ce budget général. Lors d'une enquête menée par ailleurs par l'ORDIF, environ une collectivité assurant la collecte sur quatre déclarait recourir au budget général, en sus de la taxe.

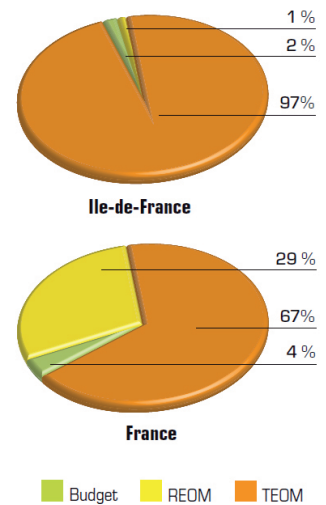
Près de 1,3 milliards d'euros prélevés spécifiquement au titre du financement du service déchets

En 2009, le produit de la taxe d'enlèvement des ordures ménagères s'élevait à 1,246 milliards d'euros soit 111€ par habitant. Ce ratio €/hab observé à l'échelle des communes varie sensiblement (de 7 à plus de 350 euros). Ces écarts traduisent potentiellement les différences observées en terme de coût du service, de couverture de ce coût par la taxe ou encore en matière d'assiette de la TEOM (proportion de locaux professionnels assujettis à la TEOM). Plus globalement, on observe qu'environ 50% des communes présentent un ratio €/hab compris entre 80 et 110.

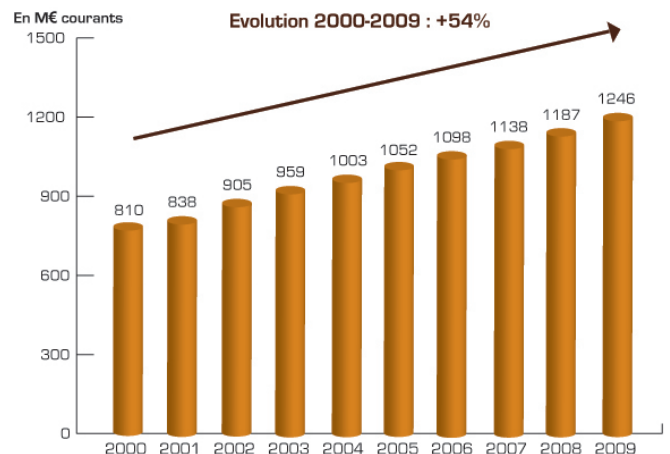
Le produit 2009 de la TEOM a augmenté de 5% par rapport à 2008. Cette évolution correspond au taux de croissance annuel moyen observé depuis le début de la décennie. Cette progression ne se matérialise pas de la même façon selon les territoires. La TEOM perçue par les collectivités et son évolution sont en effet la conjonction de deux paramètres : la dynamique des taux

votés par les collectivités et celle des valeurs locatives, fixées et actualisées par les services fiscaux en fonction notamment de l'évolution du foncier. Ainsi, l'augmentation du produit de la taxe s'est traduite, en raison des différences des bases fiscales, par des écarts de variation de taux importante entre la Grande Couronne et Paris Petite Couronne: à évolution constante du produit de TEOM, les collectivités de la zone centrale sont amenées à davantage augmenter leur taux que celles de la Grande Couronne qui, elles, bénéficient de bases fiscales plus dynamiques.

Leviers de financement spécifique mobilisés par les communes (en % du nombre de communes)



Sources : DGFiP (données régionales), DGCL (données nationales)



Les autres leviers de financement représentent moins de 3% du montant total des ressources spécifiques « déchets » prélevés en 2009 :

- Malgré son caractère obligatoire, seule une soixantaine de collectivités a institué la **redevance spéciale** en 2009. Le nombre de structures et produit perçu au titre de cette redevance progresse toutefois par rapport à 2006 avec environ 35 millions d'euros prélevés (contre 30 en 2006) ;
- Les montants récupérés dans le cadre de la REOM s'élèvent à 2,4 millions d'euros prélevés en 2009. Ils devraient augmenter prochainement avec l'institution future par des collectivités d'une redevance d'enlèvement des ordures ménagères dite incitative dont le montant fluctue en fonction de l'utilisation réelle du service par les usagers.

Vers une meilleure couverture du coût du service ?

Le graphique suivant répartit les communes franciliennes en fonction des taux d'évolution de la TEOM sur la période 2004-2009. Pour chaque catégorie, le produit exprimé en €/hab. a été évalué (exemple : 127 communes ont connu une augmentation du produit de TEOM compris entre 0 et 10% sur 2004-2009.)

Au sein de ces communes, le ratio moyen de TEOM en €/hab s'élevait à 88€.

Il est intéressant de signaler que **les communes ayant connu les plus fortes progressions de TEOM (en €) ne présentent pas un ratio en €/hab. significativement plus élevé**. Ce constat est probablement lié à un « effet de rattrapage » des collectivités qui ont augmenté significativement le produit prélevé pour assurer une meilleure couverture du coût par la taxe.

Quelles sont les effets d'un passage d'une TEOM à une redevance incitative ?

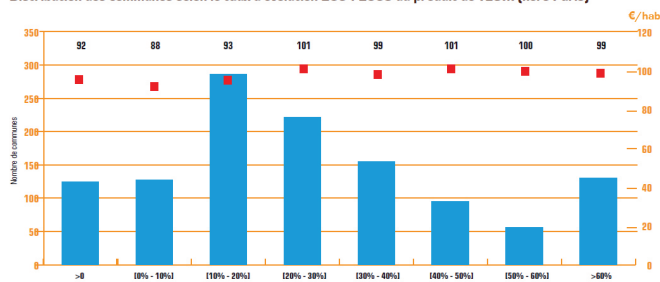
Les traductions législatives du Grenelle de l'Environnement doivent amener à l'instauration, d'ici à 2014, de **leviers de financement « déchets » intégrant une part variable prenant en compte « la nature et le poids et/ou le volume et/ou le nombre d'enlèvements des déchets »**. Si une REOM avec une part variable peut aujourd'hui être mise en œuvre, les modalités réglementaires et pratiques pour l'institution d'une TEOM incitative ne sont pas encore connues. Dans ce contexte, l'ORDIF a souhaité mettre en évidence certaines des implications inhérentes au passage d'une TEOM à la seule REOM I. Les effets d'un tel changement sont en effet multiples. Ils sont d'abord consécutifs au changement de la nature juridique du service avec un passage d'un service public à caractère administratif à un service public industriel et commercial avec :

- Un budget annexe avec, à terme, une obligation d'équilibre ;
- Une possibilité d'opter pour l'assujettissement à la TVA ;
- Une modification potentielle du statut des salariés ;

Le principe de la redevance implique par ailleurs des modifications profondes pour une collectivité initialement en taxe :

- Identification des usagers avec constitution d'un fichier

Distribution des communes selon le taux d'évolution 2004-2009 du produit de TEOM (hors Paris)



* Graphique élaboré hors Paris

des redevables par les collectivités.

- Facturation auprès des seuls bénéficiaires du service avec potentiellement des recettes supplémentaires pour les établissements (administrations) qui n'étaient pas assujettis à la TEOM et, inversement, l'absence de contributions provenant d'acteurs initialement assujettis qui ne bénéficient pas des services de collectes proposés par la collectivité. La prise en compte de ce facteur par les collectivités franciliennes semblent incontournables dans un contexte régional où on estime qu'environ un tiers du produit de la TEOM est d'origine professionnelle ;
- Risque de non recouvrement des redevances incombant à la collectivité ;
- Instauration d'un système tarifaire conciliant deux objectifs antinomiques : assurer une couverture du coût et infléchir le comportement des usagers vers des comportements jugés plus vertueux. Cette tarification doit être cohérente avec la structure de coût de la collectivité (quelles sont les charges fixes et variables du service ?), l'évolution escomptée des tonnages au sein des différentes collectes et des coûts associés.

D'un point de vue opérationnel, le principe d'une redevance suppose par ailleurs une identification précise des usagers du service, des échanges d'informations entre les collectivités chargées de mesurer la consommation de service et celles en charge de prélever la redevance. Enfin, dans un contexte régional où sept habitations sur dix sont des appartements, la question de l'habitat vertical constitue une problématique à part entière : quelle individualisation de la mesure du service ? Pour quelle incitativité ?

Méthodologie

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 »). Enfin, la contribution de l'ORDIF sur la tarification incitative a été menée à partir d'une bibliographie présentée en annexe du rapport



Valentin Sauques

Chef de projet Senior Déchets ménagers et assimilés (DMA) et observation économique
Courriel : v.sauques@ordif.com