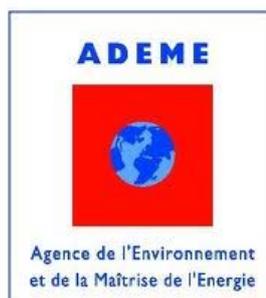


***Gestion des déchets :
bilans 2009-2012 de la TGAP et
des soutiens de l'ADEME***



**Service de l'Économie, de l'Évaluation et de l'Intégration du Développement Durable (SEEIDD)
du Commissariat Général au Développement Durable (CGDD)**

Titre du document : Gestion des déchets : bilans 2009-2012 de la TGAP et des soutiens de l'ADEME

Directeur de publication : Xavier Bonnet

Coordination : Mélanie Calvet (CGDD) et Pierre Galio (ADEME)

Date de publication : Mai 2013

Ce document a été réalisé par le CGDD et l'ADEME avec la participation de la DGPR :

Bureau de l'évaluation des politiques des risques, de l'eau et des déchets, Service de l'économie, de l'évaluation et de l'intégration du développement durable, Commissariat général au développement durable, MEDDE

Service Planification et Observation des Déchets et Service Prévention et Gestion des Déchets, Direction Consommation Durable et Déchets, ADEME

Bureau de la planification et de la gestion des déchets, Service de la prévention des nuisances et de la qualité de l'environnement, Direction Générale de la Prévention des Risques, MEDDE

Sommaire

INTRODUCTION GENERALE.....	3
• Contexte : la gestion des déchets en France (enjeux, politiques)	3
• Bref état des lieux de la production et de la gestion des déchets en France en 2010	4
• Réforme de la TGAP déchets.....	5
PARTIE 1 : LA COMPOSANTE DECHETS MENAGERS ET ASSIMILES DE LA TGAP DECHETS.....	7
1. Description du dispositif de la TGAP « déchets ».....	8
1.1 Principe, mise en place et évolution de la TGAP « déchets »	8
1.2 La TGAP sur les installations réceptionnant des déchets ménagers et assimilés ou TGAP DMA.....	9
2. Evolution des quantités taxées et des recettes de la TGAP DMA	11
2.1 Evolution des quantités taxées	11
2.2 Evolution des recettes fiscales et des montants dus de la TGAP DMA	14
3. Perspectives à court et moyen terme : définition de scénarii d'évolution de la production de déchets	17
3.1 Hypothèses communes aux deux scénarii	18
3.2 Présentation du scénario « transition écologique».....	21
3.3 Présentation du scénario « tendancier »	22
PARTIE 2 : BILAN DES ACTIVITES DECHETS SOUTENUES PAR L'ADEME SUR LA PERIODE 2009-2011	25
1. Utilisation des recettes de la TGAP : le plan de soutien de l'ADEME.....	27
1.1 Part de la TGAP affectée à la politique de gestion des déchets	27
1.2 Répartition des engagements de l'ADEME entre les opérations locales et les opérations nationales et principaux bénéficiaires.....	30
2. Bilan au regard des objectifs de prévention.....	35
2.1. Bilan général des aides 2009-2011 à la prévention.....	35
2.2. Perspectives 2012 des aides à la prévention.....	38

3. Bilan concernant le recyclage matière et organique.....	38
3.1. Bilan général des aides 2009-2011 au recyclage et à la valorisation organique	38
3.2. Perspectives 2012 des aides au recyclage matière et organique.....	42
4. Bilan du déploiement de la redevance incitative.....	43
5. Bilan des autres activités « locales » déchets soutenues par l'ADEME.....	44
6. Bilan des opérations nationales	46
7. Estimation des besoins de financement pour la période 2013-2015.....	50
CONCLUSION	57
Liste des sigles et acronymes	60
Annexes.....	61
Annexe I - Tarifs applicables aux déchets réceptionnés dans des installations de stockage de déchets non dangereux et dans des installations d'incinération de déchets ménagers et assimilés (LFR 2010).....	61
Annexe II – Les taxes sur le stockage et l'incinération des déchets municipaux non dangereux en Europe	63
Annexe III - Présentation synthétique du dispositif d'aides ADEME	68

INTRODUCTION GENERALE

- **Contexte : la gestion des déchets en France (enjeux, politiques)**

Contexte réglementaire européen et national

La directive cadre européenne sur les déchets (directive cadre 2008/98/CE), transposée dans le droit national en décembre 2010, place la prévention puis le recyclage au sommet de la hiérarchie des modes de gestion des déchets. Elle fixe également des objectifs de recyclage sur les déchets ménagers et/ou assimilés et sur les déchets du secteur de la construction et de la démolition.

En France, la mise en œuvre de cette directive a été anticipée par la loi de programmation relative à la mise en œuvre du Grenelle de l'environnement du 3 août 2009 qui fixe des objectifs globalement cohérents avec les nouveaux objectifs européens (encadré 1).

Encadré 1 : Les objectifs du plan d'actions sur les déchets 2009-2012

Articulé autour des objectifs de prévention et de recyclage inscrits dans l'article 46 de la loi n° 2009-967 du 3 août 2009 de programmation relative à la mise en œuvre du Grenelle de l'environnement, le plan déchets retient cinq axes prioritaires :

- La réduction de la production de déchets (-7 % pour les ordures ménagères et assimilées entre 2008 et 2013) ;
- L'augmentation du recyclage matière et organique (orientation vers ces filières de 45 % des déchets ménagers et assimilés en 2015 et de 75 % dès 2012 pour les déchets d'emballages ménagers et les déchets des entreprises) ;
- L'augmentation de la valorisation des déchets organiques de l'agriculture, des entreprises et des ménages ;
- La diminution de la part des déchets mis en décharge ou incinérés (-15 % entre 2009 et 2012) ;
- Un meilleur recyclage des déchets du secteur du bâtiment et des travaux publics (objectif de 70 % en 2020¹).

Enjeux de la gestion des déchets

La mise en œuvre des politiques déchets a pour objectif premier la protection de l'environnement et de la santé humaine en prévenant et réduisant les effets nocifs de la production et de la gestion des déchets.

Les enjeux économiques du développement de la prévention et du recyclage sont également importants dans un contexte de raréfaction de matières premières vierges dont la demande est amenée à croître considérablement. En outre, ces secteurs représentent des gisements potentiels d'emplois.

¹ On ne dispose pas à ce jour de statistique fiable concernant la valorisation des déchets du BTP qui est estimée à dire d'expert inférieure à 50 %.

- **Bref état des lieux de la production et de la gestion des déchets en France en 2010**

D'après le règlement statistique sur les déchets, la France a produit en 2010, 355 millions de tonnes (Mt) de déchets², soit 5,5 tonnes par habitant, ce qui la situe dans la moyenne européenne. Les déchets minéraux en constituent la part la plus importante (251 Mt). Le reste des déchets produits se répartit :

- ⇒ entre les déchets dangereux (environ 11,5 Mt) ;
- ⇒ et les **déchets non dangereux, non minéraux** (environ 92 Mt). Ces déchets, lorsqu'ils sont orientés vers des usines d'incinération des ordures ménagères (UIOM) ou des installations de stockage de déchets non dangereux (ISDND) sont soumis à la taxe générale sur les activités polluantes (TGAP) qui fait l'objet de ce rapport.

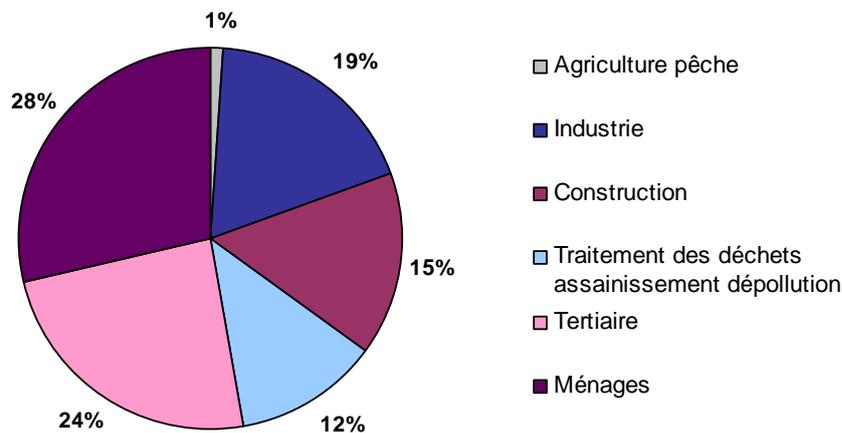
Ce rapport ne s'intéresse qu'à la composante DMA de la TGAP « déchets ».

La Taxe générale sur les activités polluantes (TGAP) due par les installations de stockage et d'incinération des déchets est constituée d'une composante « déchets ménagers et assimilés », ou DMA, et d'une composante « déchets industriels spéciaux » (déchets dangereux)³. La composante dite « DMA » concerne les déchets qui entrent dans les installations recevant des DMA, c'est-à-dire tous les déchets non dangereux entrant dans ces installations et pas seulement les DMA.

Focus sur les déchets non dangereux, non minéraux

En France en 2010, ces déchets non dangereux, non minéraux sont principalement produits par les ménages, les activités du tertiaire et l'industrie

Graphique 1. Part des différents secteurs dans la production des déchets non dangereux non minéraux



Source : SOeS, Données 2010

En France, 45 % des déchets non dangereux, non minéraux traités sont recyclés contre 62 % en Autriche et 58 % en Allemagne (cf. graphique 2). Le reste est soit incinéré⁴ pour 25 %, soit stocké pour 30 % (24 Mt) ; il y a donc un relatif équilibre entre ces

² Règlement statistique européen sur les déchets 2010

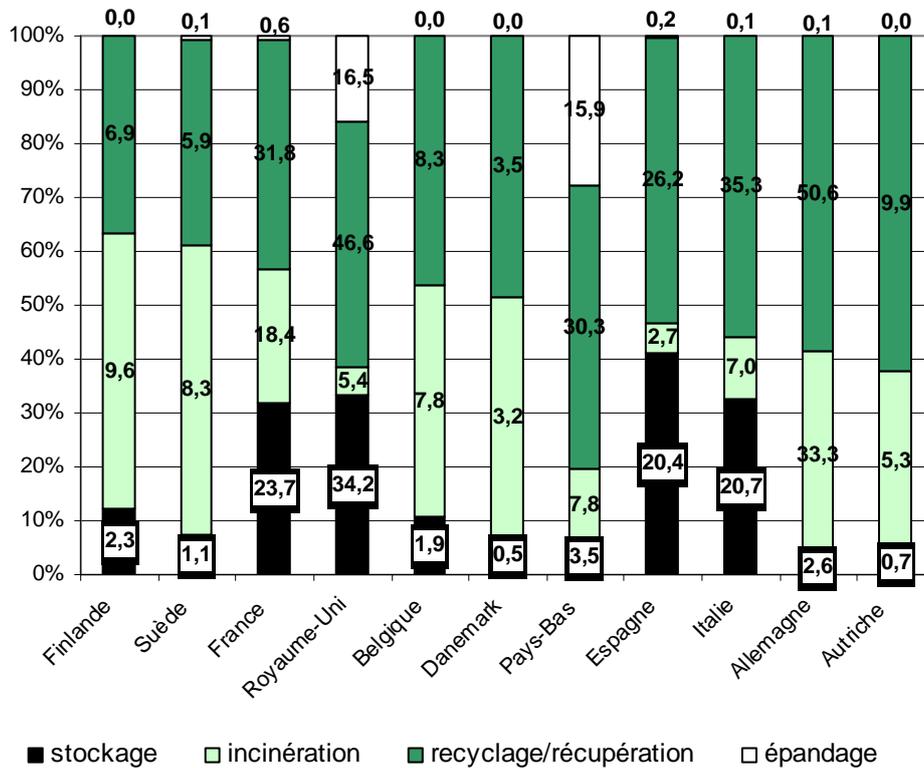
³ Circulaire du 6 avril 2010 sur la TGAP : <http://www.douane.gouv.fr/data/file/6277.pdf>

⁴ Y compris co-incinération. Une installation de co-incinération utilise des déchets comme combustible habituel ou d'appoint mais a pour objectif essentiel de produire de l'énergie ou des produits matériels.

deux filières de traitement, à la différence de la plupart des pays européens dans lesquels l'un ou l'autre de ces modes de traitement prédomine.

Les déchets non dangereux, non minéraux représentent l'essentiel des déchets incinérés (89 %) et 21 % des déchets stockés composés majoritairement de déchets minéraux.

Graphique 2. Part relative des différents traitements dans la gestion des déchets non dangereux non minéraux en 2008⁵ (quantités indiquées à l'intérieur du graphique en Mt)



Source : Eurostat

La quasi-totalité (90 %) des 30 Mt de déchets des ménages sont des déchets non dangereux, non minéraux. La collecte et le traitement des déchets des ménages sont gérés par les collectivités locales. Il en est de même pour les déchets qu'elles produisent elles-mêmes (espaces verts, voirie) et les déchets d'origine commerciale ou artisanale du moment que leur prise en charge n'occasionne pas de sujétions techniques particulières. Cet ensemble, qui constitue les déchets municipaux au sens Eurostat⁶, s'élevait à 34,5 Mt en 2010. Les deux tiers, soit 22,4 Mt, étaient incinérés (34 %) ou stockés (31 %).

• Réforme de la TGAP déchets

La loi de finances 2009 introduit une réforme importante dans le dispositif de la TGAP concernant les installations de traitement par stockage ou par incinération de déchets ménagers et assimilés : accroissement progressif sur la période 2009-2015 de la taxe sur les tonnages traités dans les installations de stockage de déchets non dangereux (ISDND), création d'une taxe augmentant progressivement sur la période 2009-2013 sur les tonnages traités dans les usines d'incinération d'ordures ménagères (UIOM).

⁵ Les statistiques disponibles pour la France en 2008 ne permettent de faire le point que sur un volume de 74 Mt de déchets non minéraux, non dangereux (sur un total de 90 Mt produits).

⁶ Le périmètre retenu par Eurostat est un peu plus restreint que celui constitué par l'ensemble des déchets gérés par le service public des déchets, ou **déchets ménagers et assimilés (DMA)**, qui s'élèvent à 37 Mt en 2008.

Cette réforme joue un rôle important dans l'atteinte des objectifs de prévention et de recyclage du plan d'actions 2009-2012. Ciblant l'essentiel des déchets incinérés et stockés (hormis les déchets dangereux et les gravats), cette taxe a comme objectif d'une part, de réduire le différentiel de coût avec le recyclage afin de rendre ce dernier plus compétitif pour inciter à son développement, et, d'autre part, d'inciter à produire moins de déchets.

En outre, afin de réduire, à terme, le coût de gestion des déchets, les recettes issues de la réforme de la composante DMA de la TGAP sur les déchets sont affectées à la mise en œuvre des engagements du Grenelle relatifs à la gestion des déchets, en priorisant la prévention et le recyclage (y compris organique) des déchets.

Le présent rapport fait le bilan de la réforme introduite en 2009 dans le dispositif de la TGAP déchets en abordant à la fois le volet taxe et son impact sur la gestion des déchets, ainsi que le volet recettes, et l'évolution des actions qu'elles permettent de financer. Il fait suite au premier bilan⁷ transmis au Parlement à l'automne 2011, dont il actualise les principales données. Il n'en reprend cependant pas tous les éléments.

Ce rapport n'a pas pour objectif d'évaluer l'efficacité économique des outils de la politique des déchets que sont la TGAP « déchets » et les aides de l'ADEME. Pour ce qui est de la TGAP, cette taxe relevant de la fiscalité écologique, son niveau devrait être en premier lieu examiné à la lumière des externalités environnementales à internaliser dans les coûts de traitement des déchets ; l'identification et la monétarisation de ses externalités est un exercice délicat qui n'est pas abordé ici. En outre, la finalité première d'une telle taxe est de modifier les comportements dans le sens d'une réduction de la mise en décharge et de l'incinération des déchets. De ce fait, une taxe correctement calibrée et efficace va réduire progressivement son assiette et les ressources budgétaires associées. Il serait également souhaitable de réaliser une évaluation de chaque soutien pour en justifier le bien fondé, ce qui constitue un travail de grande ampleur. Une analyse coût-efficacité permettrait par exemple de discuter l'efficacité économique d'une mesure, de savoir à quel coût a pu être atteint tout ou partie d'un objectif fixé ; ce rapport, par le bilan qu'il réalise, constitue le point de départ d'un tel travail.

La **première partie** du rapport présente tout d'abord le mécanisme de la TGAP « déchets » et la réforme introduite en 2009. Elle décrit ensuite l'évolution des quantités de déchets incinérés et stockés soumises à la composante DMA de la TGAP et celle des montants de taxes associés. L'impact spécifique de la réforme de la TGAP sur l'évolution des quantités de déchets produites, et sur le total des quantités incinérées et stockées n'a pas été estimé à ce stade compte tenu des limites des données disponibles. L'observation de l'évolution des flux par type d'installation permet néanmoins de conclure à un effet de la réforme de la TGAP de 2009. Enfin, les perspectives d'évolution à moyen terme des recettes présentées dans le rapport 2011 sont actualisées afin d'approcher au mieux les ressources budgétaires associées à cette taxe. Ces projections sont fondées sur des hypothèses à dire d'expert quant aux réactions des acteurs aux modifications des taux de la taxe.

La **deuxième partie** du rapport s'intéresse à l'utilisation des recettes de la TGAP « déchets ». Y sont présentées, de façon détaillée, les activités déchets soutenues par l'ADEME sur la période 2009 - 2011 et, de façon prévisionnelle, sur 2012. Les actions qu'il reste à mener sur le terrain d'ici 2015 pour mettre en œuvre la politique de gestion des déchets dans une perspective d'atteinte des objectifs réglementaires tant européens que nationaux sont ensuite évaluées ainsi que les soutiens nécessaires envisagés pour inciter et accompagner ces opérations. Ce travail ne remet pas en question le choix des mesures mises en œuvre pour atteindre les objectifs.

⁷ Premier bilan de la réforme de la TGAP de 2009 et de la politique de soutien sur les déchets ménagers et assimilés, MEDDE, 2011 : http://www.developpement-durable.gouv.fr/IMG/pdf/RAPPORT_AU_PARLEMENT_-_PREMIER_BILAN_REFORME_TGAP_DE_2009-doc.pdf

PARTIE 1

LA COMPOSANTE DECHETS MENAGERS ET ASSIMILES DE LA TGAP DECHETS

Synthèse

Fondée sur le principe du pollueur payeur, la taxe générale sur les activités polluantes (TGAP) portant sur les installations de stockage et d'incinération des déchets a fait l'objet en 2009 d'une réforme importante : une taxe sur les installations d'incinération a été introduite et les taux applicables aux installations de stockage relevés. Elle doit en particulier contribuer au respect de la « hiérarchie des déchets » en renchérissant le coût de l'élimination qui constitue le mode de gestion des déchets le moins efficace d'un point de vue environnemental. Cette taxe vise également à inciter les acteurs économiques à investir dans des secteurs d'activités comme le recyclage des déchets qui seront amenés à prendre une importance croissante compte tenu des pressions de plus en plus fortes qui s'exercent sur les matières premières.

En 2009, l'augmentation des taux de TGAP sur la mise en décharge et la création de la TGAP sur l'incinération se sont traduites par une augmentation des recettes fiscales de la composante DMA de la TGAP qui passe de 185 M€ en 2008 à 318 M€.

En 2011, les recettes de la composante DMA de la TGAP atteignent leur plus haut niveau avec 322 M€. Les prévisions de montants de TGAP réalisées par le groupe de travail ADEME/MEDDE auteur de ce rapport se situent entre 350 et 450 M€ pour l'année 2015 selon le scénario d'évolution retenu.

La réforme de la TGAP a exercé un réel effet incitatif sur l'amélioration de la performance énergétique et environnementale des installations de stockage et d'incinération des déchets ménagers et assimilés grâce aux réfections accordées. Aujourd'hui, environ 90 % des tonnages stockés et 97 % des tonnages incinérés bénéficient d'une modulation à la baisse du taux de TGAP, ce qui conduit à des taux effectifs moyens de perception très inférieurs aux taux de référence : ainsi, en 2010, le taux effectif moyen pour le stockage est de 14,6 euros/tonnes (€/t) lorsque le taux plein est de 20 €/t, et pour l'incinération de 2,9 €/t pour un taux plein de 7 €/t.

Après cette phase d'amélioration des performances des installations, il y a sans doute lieu de remettre en avant l'objectif initial (créer un signal prix en faveur de la prévention et du recyclage) en poursuivant l'augmentation prévue et en atténuant sensiblement l'effet de ses modulations.

1. Description du dispositif de la TGAP « déchets »

1.1 Principe, mise en place et évolution de la TGAP « déchets »

Les taxes environnementales telles que la TGAP s'appuient sur le principe du « pollueur payeur » inscrit dans la Charte de l'environnement adossée à la constitution française depuis février 2005 selon lequel « *les frais résultant des mesures de prévention, de réduction de la pollution et de lutte contre celle-ci doivent être supportés par le pollueur* »⁸. Elles visent à faire payer les dommages causés à l'environnement par les activités qui en sont à l'origine lorsqu'ils sont mal pris en compte par les prix du marché. Ainsi, la livraison et l'utilisation de certains produits, la réception de déchets dans certaines installations et les émissions dans l'air de substances polluantes constituent les faits générateurs de la TGAP.

En France, les écotaxes sur les déchets, affectées à l'origine au budget de l'ADEME (Agence de l'Environnement et de la Maîtrise de l'Energie), ont été instaurées en 1992.

Instituée par la loi de finances pour 1999 et entrée en vigueur au 1^{er} janvier 2000, la taxe générale sur les activités polluantes (TGAP) fusionne les taxes parafiscales existant précédemment sur diverses nuisances. Elle porte initialement sur quatre catégories d'activités polluantes dont le stockage de déchets ménagers et assimilés ainsi que l'élimination de déchets industriels spéciaux. Après avoir connu une quinzaine de modifications substantielles depuis sa création, la TGAP porte aujourd'hui sur neuf catégories d'activités :

1. la réception de déchets ménagers et assimilés dans des installations d'élimination par stockage ou par incinération et celle de déchets industriels spéciaux dans des installations d'élimination par incinération, coïncinération, stockage, traitement physico-chimique ou biologique ;

2. l'émission dans l'atmosphère de certaines substances polluantes ;

3. la première livraison ou la première utilisation de certains lubrifiants et préparations lubrifiantes ;

4. la première livraison ou la première utilisation de préparations pour lessives ou de produits adoucissants et assouplissants pour le linge ;

5. la première livraison ou la première utilisation de matériaux d'extraction ;

6. les mises à la consommation de super éthanol, d'essence ou de gazole (le taux de la TGAP est diminué à due proportion des quantités de biocarburants incorporés) ;

7. l'émission d'imprimés papier et la mise sur le marché de papiers à usage graphique;

8. la délivrance d'une autorisation pour un établissement industriel et commercial dont les activités font courir des risques particuliers à l'environnement ou l'exploitation d'un tel établissement.

9. la première livraison ou la première utilisation de sacs de caisse à usage unique en matière plastique (mise en œuvre au 1^{er} janvier 2014).

La taxe portant sur la première catégorie est nommée dans ce rapport TGAP « déchets ». Elle est constituée d'une composante « déchets ménagers et assimilés », ou DMA, et d'une composante « déchets industriels spéciaux » (déchets dangereux). **Ce rapport ne s'intéresse qu'à la composante DMA de la TGAP « déchets ».**

La TGAP « déchets » est recouvrée par la Direction Générale des Douanes et Droits Indirects (DGDDI).

⁸ Article L110-1 du Code de l'environnement

La différence entre la « TGAP due au titre de l'année N » et « les recettes fiscales de l'année N »

La TGAP due au titre de l'année N :

Le fait générateur de la TGAP est la réception d'une quantité de déchets dans une installation de traitement. Ainsi, pour chaque tonne entrant en année N sur une installation de traitement, l'exploitant sera redevable d'une TGAP calculée sur la base des tarifs applicables l'année N.

Le montant de TGAP due au titre de l'année N sera effectivement perçu par les services des douanes sur les années civiles N et N+1, selon le système des « acomptes / régularisation » présenté ci-dessous.

Les recettes fiscales de l'année N :

Les recettes fiscales de l'année N, c'est-à-dire les rentrées budgétaires de l'année N, sont constituées :

- des acomptes sur les sommes dues au titre de l'année N, versés aux mois d'avril, de juillet et d'octobre de l'année N, calculés sur la base des tonnages de l'année N-1 et des taux de TGAP de l'année N ;
- ainsi que de la régularisation au titre de l'année N-1 obtenue en déduisant la somme des acomptes versés en N-1 du montant dû au titre de l'année N-1 (calculé en appliquant aux tonnages de l'année N-1 le taux de TGAP de l'année N-1).

Du fait des acomptes et régularisations, les évolutions des recettes fiscales sont plus difficiles à interpréter et à prévoir. Ainsi, si l'évolution observée des recettes fiscales est présentée dans la suite du document, ce sont les montants de TGAP due qui sont les plus commentés et qui constituent les prévisions de recettes.

1.2 La TGAP sur les installations réceptionnant des déchets ménagers et assimilés ou TGAP DMA

La TGAP appliquée aux installations de stockage et d'incinération des déchets a été créée en 2000 pour le stockage (à partir d'une première taxe sur la mise en décharge créée en 1992) et en 2009 pour l'incinération.

Son objectif est :

- de renchérir le coût de la mise en décharge et de l'incinération afin de détourner les flux de déchets du stockage et de l'incinération vers le recyclage et la valorisation organique ;
- de privilégier la valorisation énergétique à l'élimination dans le traitement par incinération⁹ ;
- d'inciter les acteurs à réaliser des investissements dans les installations de recyclage et de valorisation organique ;
- d'inciter les acteurs à engager des actions pour réduire les quantités de déchets produits.

Evolution des taux de la TGAP DMA jusqu'en 2009

Entre 2000 et 2008, les taux de la TGAP DMA sont restés relativement stables, marqués principalement par l'introduction, en 2002, d'une modulation sur les tonnages de déchets entrant dans des installations de stockage certifiées, et par la mise en place, en 2003, d'une exonération des flux de déchets inertes entrant dans des installations de stockage de déchets non dangereux dans la limite de 20 % de la quantité. (cf. tableau 1.1).

⁹ L'incinération se caractérise par un positionnement différent dans la hiérarchie européenne des déchets, selon qu'en résulte ou non une valorisation énergétique performante. De fait, l'incinération de déchets municipaux solides est considérée comme une opération d'élimination, sauf si elle permet une utilisation principale du déchet « comme combustible ou autre moyen de produire de l'énergie », et ce sous des conditions techniques garantissant un certain niveau de performance énergétique.

Tableau 1.1. Evolution des taux de TGAP applicables aux déchets entrant dans des installations de stockage de déchets non dangereux en €/tonne

Type d'installation	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007 (du 01/01 au 30/06)	2007 (2) (du 01/07 au 31/12)	2008
non autorisé (1)	13,72 (90FF)	13,72 (90FF)	13,72	18,29	18,29	18,29	36	36	38,9	39,41
EMAS/ISO14001	-	-	7,5	7,5	7,5	7,5	7,5	7,5	8,1	8,21
Autre (autorisé, taux plein)	9,15 (60FF)	9,15 (60FF)	9,15	9,15	9,15	9,15	9,15	9,15	9,9	10,03

Source : Douanes

(1) De 2000 à 2003 : installations réceptionnant des déchets de provenance extérieure au périmètre du plan d'élimination des déchets

(2) Dans la suite du rapport, les calculs de TGAP due sont effectués en considérant que ces taux s'appliquent pour toute l'année 2007.

Evolution des taux de la TGAP sur les déchets ménagers depuis 2009

La loi de finances 2009 prévoit de multiplier par 4 le taux de TGAP sur la mise en décharge entre 2008 et 2015. Pour les décharges ne bénéficiant d'aucune modulation, la TGAP passe ainsi de 10,03 €/t de déchet stocké à 40 €/t (cf. Annexe I – catégorie autre). De plus, une TGAP sur l'incinération des déchets ménagers et assimilés est créée. Pour les incinérateurs qui ne bénéficient d'aucune modulation, la TGAP est fixée à 7 €/t de déchets incinérés en 2009 pour atteindre un taux de 14 €/t à compter de 2013 (cf. Annexe I- catégorie autre).

En outre, la loi de finances 2009 a introduit plusieurs modulations de la TGAP applicable à l'incinération et au stockage dans les installations recevant des déchets ménagers et assimilés. Ces modulations visent à inciter les acteurs économiques à améliorer la performance environnementale de leurs installations.

La loi de finances rectificative pour 2010 a introduit :

- une modulation sur les déchets stockés dans une installation équipée dès sa construction des dispositifs de captage et de valorisation du biogaz,
- une diminution des taux de TGAP pour 2011 sur les déchets incinérés et les taux de TGAP pour 2012 et 2013 sur les déchets stockés dans certains types d'installations.

Le détail des tarifs de TGAP actuellement applicables (LFR 2010) est présenté en annexe (cf. Annexe I).

Conformément à l'article 46 de la loi n° 2009-967 du 3 août 2009 de programmation relative à la mise en œuvre du Grenelle de l'environnement, le montant de la TGAP sur l'incinération et de l'augmentation de la TGAP sur le stockage doit être intégralement affecté à la politique de gestion des déchets d'ici 2015.

2. Evolution des quantités taxées et des recettes de la TGAP DMA

2.1 Evolution des quantités taxées

Tableau 1.2: Evolution des quantités de déchets incinérées et stockées soumises à la TGAP DMA entre 2008 et 2010

	2008	2009	2010	<i>Evolution 2008/2010</i>
Quantités stockées en Mt	22,0	20,5	19,5	-12 %
<i>évolution sur un an</i>		<i>-7 %</i>	<i>-5 %</i>	
Quantités incinérées en Mt	12,7	13,2	13,5	7 %
<i>évolution sur un an</i>		<i>5 %</i>	<i>2 %</i>	
Total	34,7	33,8	33,0	-5 %
<i>évolution sur un an</i>		<i>-3 %</i>	<i>-2 %</i>	
Part du stockage	64 %	61 %	59 %	

Source : Douanes

Entre 2008 et 2010, la quantité totale de déchets incinérés et stockés s'est réduite de 1,7 Mt. On observe cependant des évolutions inverses pour le stockage et l'incinération. Ainsi, les quantités de déchets stockés sont passées de 22 à 19,5 Mt soit une réduction de 12 %, tandis que les quantités de déchets incinérés ont augmenté de 7 %, passant de 12,7 à 13,5 Mt.

Il est difficile de déterminer la contribution exacte de la réforme de la TGAP dans cette évolution. En effet, la récession de 2009 (recul du PIB en volume de 2,5 %) et l'atonie de la consommation finale des ménages malgré une faible reprise en 2010 ont certainement constitué des facteurs de baisse du gisement de déchets non dangereux et, par voie de conséquence, des quantités de déchets non dangereux à incinérer et à stocker.

Le report du stockage vers l'incinération constaté depuis 2009 constitue une nouveauté concordant avec la réforme de la TGAP. Selon les données issues de l'enquête ITOM de l'ADEME, la part du stockage était même en augmentation entre 2004 et 2006¹⁰.

Evolution de la répartition des déchets stockés dans les différentes catégories d'installations de stockage de déchets non dangereux, non minéraux

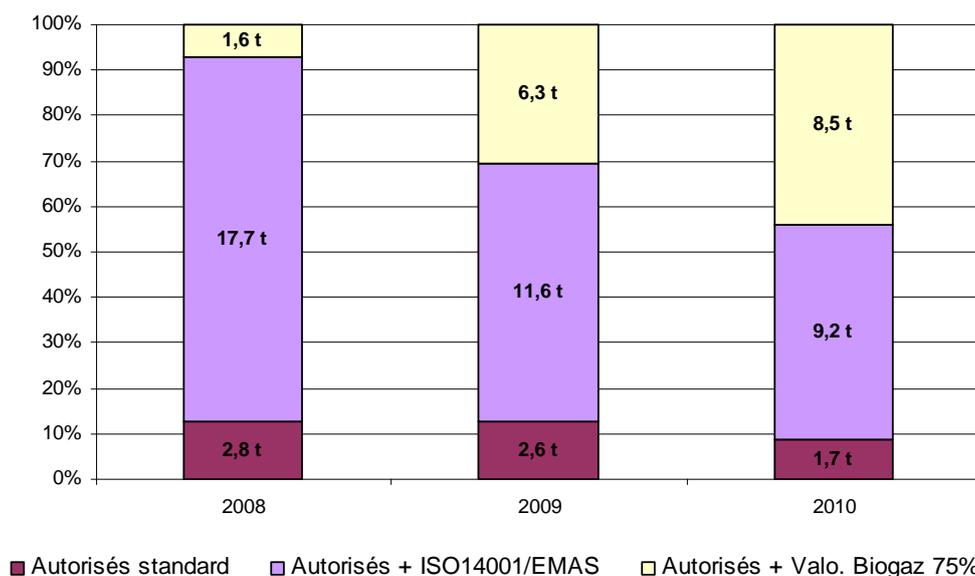
Après avoir été multipliés par 4 entre 2008 et 2009 (cf. tableau 1.3), les tonnages de déchets traités dans des installations de stockage valorisant le biogaz à plus de 75 % ont continué à augmenter en 2010 (+36 % sur un an). En parallèle, les flux stockés dans des installations « standards » ou « certifiées » diminuent. Ainsi, la baisse de la part relative de ces installations se poursuit au profit des centres de stockage à performance énergétique élevée (valorisation du biogaz à plus de 75 %).

L'année 2010 se caractérise également par les débuts du stockage des déchets dans des casiers exploités par la méthode du bioréacteur¹¹.

Les modulations de la TGAP introduites par la loi de finances de 2009 incitent manifestement à améliorer la performance environnementale et énergétique des installations de stockage de déchets non dangereux.

¹⁰ Le champ de l'enquête ITOM ne correspondant pas exactement à celui des statistiques des Douanes disponibles à partir de 2008, il n'est pas possible de comparer directement les données en niveau. L'écart entre les deux sources est cependant faible puisque la part du stockage selon ITOM en 2008 était de 61 %.

¹¹ Les déchets sont stockés dans un casier équipé dès sa construction des équipements de captage du biogaz et de réinjection des lixiviats. Pour bénéficier du taux réduit de TGAP, la durée d'utilisation du casier doit être inférieure à 18 mois et l'installation doit être équipée d'un dispositif de valorisation du biogaz mentionné dans l'arrêté préfectoral d'autorisation.

Graphique 1.1 Répartition des tonnages stockés selon les caractéristiques des centres de stockage


NB : - les déchets faisant l'objet d'une valorisation énergétique du biogaz de plus de 75 % ne bénéficiaient pas d'une modulation spécifique en 2008.
 - les catégories de centres de stockage ayant reçu moins de 100 000 tonnes ne sont pas représentées.

Source : CGDD d'après données douanes

Malgré la baisse des quantités stockées globales et celle des flux traités dans les installations soumises au plus fort taux de TGAP en particulier, le montant dû de la taxe en 2010 a augmenté de 34 % en 2009 et 12 % en 2010. La progression régulière des taux sur la période a en effet plus que compensé une évolution des flux plutôt défavorable aux recettes fiscales ; le tarif moyen appliqué aux déchets stockés passe de 8,6 €/t en 2008 à 14,6 €/t en 2010.

Tableau 1.3- Répartition des tonnages de déchets stockés entre les différents types d'installations de stockage de déchets non dangereux

Catégorie de ISDnD	Quantités taxées en Mt			Taux de TGAP en €/t			Montant de TGAP due * en M€		
	2008	2009	2010	2008	2009	2010	2008	2009	2010
Non autorisés	0,01	0,01	0,01	39,41	50,0	60,0	0,3	0,3	0,5
Autorisés standard	2,8	2,6	1,7	10,03	15,0	20,0	27,9	39,1	33,8
Autorisés + ISO14001/EMAS	17,7	11,6	9,2t	8,21	13,0	17,0	145,3	151,3	156,2
Autorisés + Valorisation Biogaz 75 %	1,6 **	6,3	8,5	10,03	10,0	11,0	15,6	62,8	93,7
Valorisation Biogaz 75 % + altermodalité	-	-	0,02	-	9,5	10,4	-	-	0,2
Bioréacteur	-	-	0,03	-	0,0	0,0	-	-	0,0
Taux moyen pondéré				8,5	12,3	14,6			
Total	22,0	20,5	19,5				189,1	253,5	284,4

Source : Douanes

(*) Il s'agit de la TGAP due au titre de l'année N, c'est-à-dire en appliquant au tonnage de l'année N les taux de TGAP de l'année N.

(**) Les tonnages traités dans les installations de stockage de ce type ne bénéficiaient pas de modulations spécifiques en 2008. Ils entraient dans la catégorie des centres de stockage autorisés et certifiés (8,21 €/t en 2008).

Evolution de la répartition des déchets incinérés dans les différentes catégories d'installations d'incinération des déchets ménagers et assimilés

Tout comme pour le stockage, les unités d'incinération d'ordures ménagères (UIOM) ont poursuivi l'amélioration de leur performance énergétique et environnementale. L'augmentation des quantités de déchets incinérées dans des installations bénéficiant de plusieurs critères de modulation de la TGAP (+19 % en 2009 et +23 % en 2010 pour la catégorie D) traduit plus une évolution des installations qu'un changement des destinations des flux.

Il convient de noter que la définition des catégories d'installation bénéficiant de réfaction ne permet pas d'isoler les installations à « haute performance énergétique », c'est-à-dire celles pour lesquelles on parle de valorisation énergétique et non d'élimination des déchets. En effet la « catégorie D » du barème de la TGAP peut également inclure des installations certifiées et respectant le seuil d'émission de NOx.

L'effet de ces changements de catégorie est plus important que celui de la hausse des quantités incinérées du point de vue des recettes fiscales (cf. tableau 1.4). Alors que le barème de la TGAP appliquée à l'incinération n'a pas varié entre 2009 et 2010, si ce n'est une réduction plus importante accordée pour l'altermodalité, le taux moyen de TGAP pour une tonne de déchets incinérés passe de 3,2 € en 2009 à 2,8 € en 2010.

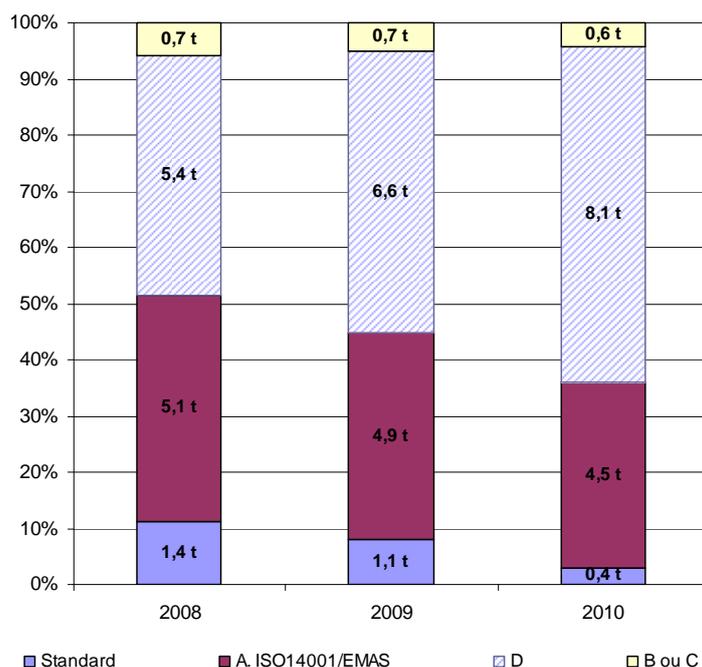
Tableau 1.4 Répartition des flux de déchets entre les différents types d'usines d'incinération des DMA

<i>Catégorie d'UIOM</i>	Quantités taxées en Mt			Taux de TGAP en €/t			Montant de TGAP due* en M€		
	2008	2009	2010	2008	2009	2010	2008	2009	2010
Standard	1,4	1,1	0,4	-	7,0	7,0	-	7,4	2,7
A. ISO14001/EMAS	4,9	4,8	4,5	-	4,0	4,0	-	19,0	17,9
B. Performance Energétique	0,1	0,2	0,3	-	3,5	3,5	-	0,7	1,0
C. Nox<80	0,6	0,4	0,1	-	3,5	3,5	-	1,4	0,2
D. A+B, A+C, B+C, A+B+C	5,3	6,3	7,7	-	2,0	2,0	-	12,6	15,5
A + Altermodalité	0,2	0,1	0,0	-	3,5	3,4	-	0,5	0,0
B+ Altermodalité	0,0	0,0	0,0	-	3,0	2,9	-	0,0	0,0
C + Altermodalité	0,0	0,1	0,2	-	3,0	2,9	-	0,2	0,7
D+ Altermodalité	0,1	0,3	0,4	-	1,5	1,4	-	0,5	0,5
Taux moyen pondéré				-	3,2	2,8			
Total	12,7	13,2	13,5				-	42,2	38,5

Source : Douanes / Calculs CGDD

(*) il s'agit de la TGAP due au titre de l'année N, c'est-à-dire en appliquant au tonnage de l'année N les taux de TGAP de l'année N.

Graphique 1.2 Répartition des tonnages incinérés selon les caractéristiques des établissements



Source : CGDD d'après données Douanes

NB : Les catégories avec et sans altermodalité ont été regroupées

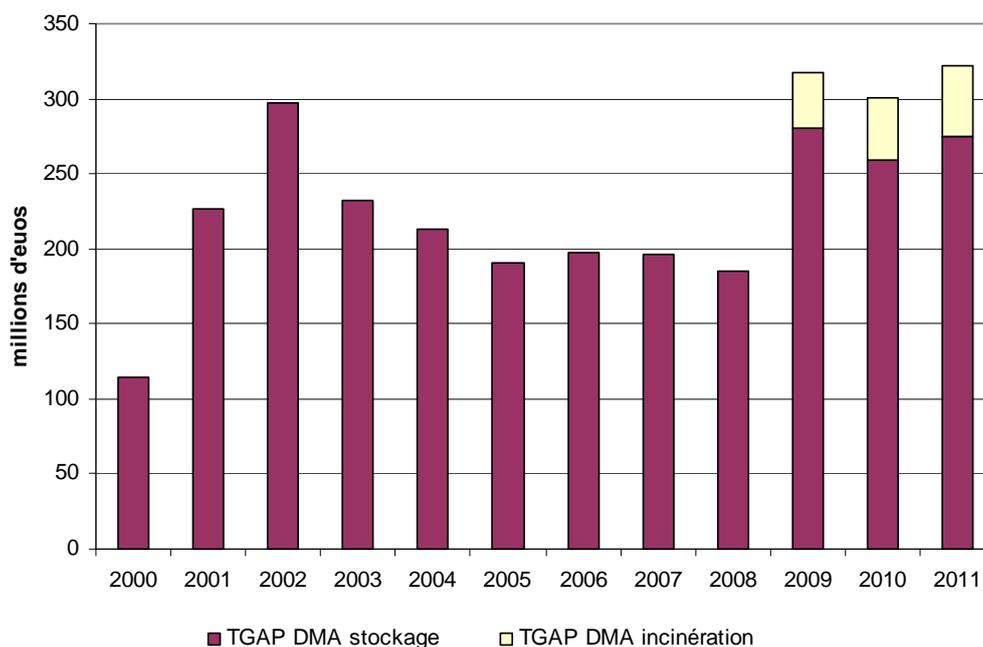
2.2 Evolution des recettes fiscales et des montants dus de la TGAP DMA

Evolution des recettes fiscales de 2000 à 2011

Entre 2000 et 2008, les recettes fiscales de la TGAP DMA sont passées de 114 à 185 M€ en passant par un maximum en 2002 avec 297 M€ (cf. graphique 1.3). A partir de 2003, la TGAP versée par les exploitants d'installations de stockage de déchets non dangereux (ISDND) s'est en effet progressivement réduite. Les facteurs suivants ont pu contribuer à cette évolution :

- la réduction des tonnages de déchets traités par des installations de stockage non autorisées (dont le nombre a été considérablement réduit). L'impact de cette évolution sur les recettes fiscales est d'autant plus marqué que ce sont ces installations qui sont soumises au plus fort taux de TGAP ;
- l'introduction d'une modulation de la TGAP en 2002 pour les sites détenant une certification ISO14001 ou EMAS ;
- la mise en place d'une exonération des flux de déchets inertes entrant dans les centres de stockage de déchets ultimes de classe II dans la limite de 20 % de la quantité (LF 2003).

Graphique 1.3 – Évolution des recettes fiscales sur les installations recevant des DMA de la TGAP de 2000 à 2011 (en € courants)



Source : Douanes

Depuis la réforme de 2009, les recettes fiscales de la TGAP DMA ont connu successivement une baisse de 5 % en 2010 et une hausse de 7 % en 2011. Ces fluctuations sont en partie dues aux modes de calcul et de perception de la TGAP (acomptes/régularisations). Par exemple, la baisse constatée en 2010 s'explique notamment par les régularisations de la TGAP due au titre de l'année 2009. En effet, du fait de l'évolution des tonnages et des modifications dans les caractéristiques des installations, la TGAP due au titre de l'année 2009 s'est avérée inférieure aux acomptes versés en 2009.

La réforme de la TGAP de 2009 a induit plus de 100 M€ de recettes fiscales supplémentaires par an en comparaison des recettes moyennes sur 2005-2008 de la TGAP « déchets ».

Tableau 1.5 : Recettes fiscales de la TGAP sur les installations recevant des DMA en M€

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Stockage	114	227	297	232	213	191	197	196	185	280	259	275
Incinération	-	-	-	-	-	-	-	-	-	38	42	47
TOTAL	114	227	297	232	213	191	197	196	185	318	301	322

Source : Douanes

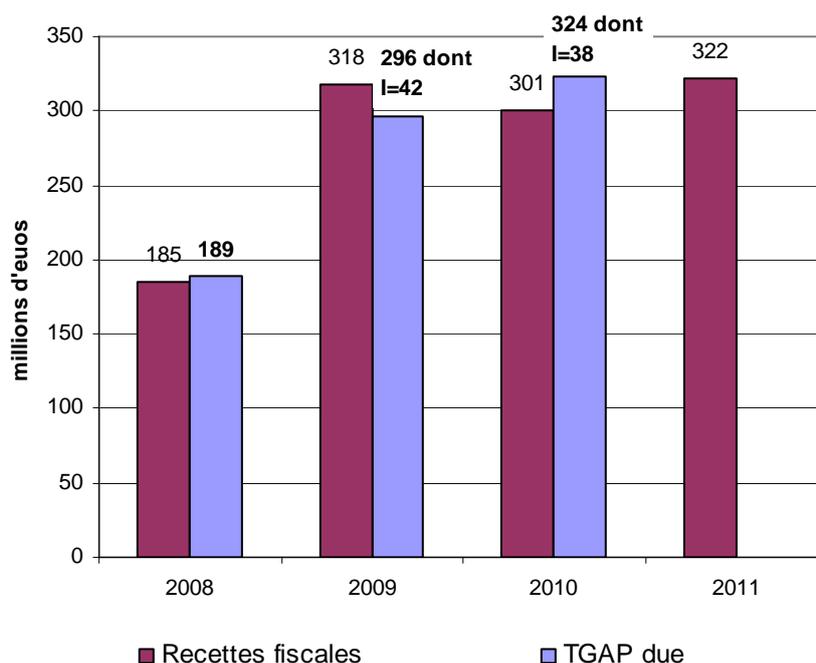
L'impact de la réforme de la TGAP sur les montants dus de 2009 à 2011

Avertissement :

Dans la suite de ce rapport, les montants évoqués seront présentés en TGAP due (cf. explication en page 11), ceci dans l'objectif d'assurer une homogénéité des données comparées.

En effet, du fait des modes de calcul et de perception de la TGAP (acomptes/régularisations), les fluctuations des recettes fiscales d'une année sur l'autre ne reflètent pas les évolutions des taux et quantités éliminées sur la même période, et sont de ce fait difficiles à interpréter. Le montant de TGAP due pour une année donnée, calculé à partir des quantités et taux de la même année, constitue un indicateur plus lisible.

Graphique 1.4 : Comparaison entre recettes fiscales de TGAP et TGAP due*



Source : Douanes/Calculs Ademe-CGDD (1 : montants dus par les sites d'incinération)

(*) Les quantités de déchets entrées en 2011 dans les installations soumises à la TGAP DMA ne sont pas encore connues au moment de l'écriture de ce rapport. Le montant de TGAP due en 2011 ne peut donc être calculé.

Comme le montre le graphique 1.4, la TGAP due a continué à augmenter en 2010, après la forte hausse due à la réforme en 2009.

Entre 2008 et 2010, les montants de TGAP due sont passés de 189 à 324 M€, soit une hausse de 134 M€, dont 39 millions pour la nouvelle TGAP « incinération » en 2010.

La part de la TGAP due sur les déchets stockés est passée de 86 % en 2009 à 88 % en 2010.

Alors que le taux plein de TGAP sur le stockage a doublé entre 2008 et 2010, les montants associés n'ont progressé que de 50 %. Les nombreuses réfections accordées ont en effet conduit à limiter l'augmentation du taux moyen de TGAP sur les déchets stockés comme illustré dans le tableau 1.6. En 2010, environ 90 % des tonnages bénéficient d'une modulation de taux pour le stockage.

De 2000 à 2010, le taux moyen de taxation d'une tonne mise en décharge en €/t est passé en euros constants 2011 de 11,07¹² à 14,93, soit une augmentation de 16 %.

Tableau 1.6 - Evolution du taux moyen de TGAP sur l'élimination des déchets (composante DMA)

€/tonne	2008		2009		2010	
	Taux moyen	Taux plein*	Taux moyen	Taux plein*	Taux moyen	Taux plein*
Stockage	8,6	10,03 €	12,3	15,0	14,6	20,0
Incinération			3,2	7	2,9	7

* Ce taux correspond à la catégorie d'installations « autre » (cf. Annexe 1)

Source : Douanes/Calculs CGDD

¹² Le taux pris en compte pour l'an 2000 est celui appliqué aux installations autorisées seulement.

Concernant l'incinération, 97 % des tonnages bénéficiaient de modulations de taux de TGAP en 2010. Le taux moyen de TGAP a baissé d'environ 10 % entre 2009 et 2010 alors même que le barème demeurait identique. Cela s'explique par l'augmentation des flux de déchets bénéficiant de modulations importantes. Or, certaines modulations ne semblent plus justifiées car elles sont fondées sur des critères respectés par la quasi-totalité des installations (cas de la certification ISO 14001/EMAS notamment). En revanche, l'écart de taux entre les installations relevant de la valorisation énergétique et celles relevant de l'élimination est pleinement justifié par la hiérarchie européenne des modes de gestion. Reste à définir les niveaux de taux adéquats, reflétant la différence d'impact sur l'environnement.

Répartition de la charge fiscale entre collectivités et entreprises

Selon l'enquête ITOM 2010, 44 % des déchets reçus dans les installations de stockage recevant des DMA ont été collectés par le service public des déchets ; le reste provient directement d'entreprises. En supposant que le taux moyen de taxation est le même dans les deux cas, on peut estimer que 44 % des montants de la TGAP DMA due étaient payés par les collectivités locales avant la réforme, soit 83 M€ sur 189 en 2008.

Comme 90 % des déchets incinérés dans des UIOM relèvent de la compétence des collectivités locales, la part de la TGAP DMA supportée par celles-ci passe à environ 60 % après la réforme.

La réforme de la TGAP « déchets » s'est traduite au total sur la période 2009-2011 par une charge fiscale supplémentaire pour les collectivités locales de l'ordre de 222 M€, soit 74 M€/an en moyenne.

Rapportée aux dépenses de gestion courante¹³ des déchets municipaux (7,80 milliards d'euros (Md€) en 2010)¹⁴, cette charge fiscale supplémentaire pour les collectivités locales s'élève à 1 %.

3. Perspectives à court et moyen terme : définition de scénarii d'évolution de la production de déchets

Les perspectives de recette de TGAP pour 2012-2015 ont été estimées par le groupe de travail ADEME/MEDDE sur la base de la TGAP due au titre de l'année 2012. Elles résultent de l'application des taux de TGAP de l'année aux quantités estimées de déchets entrant dans les installations de traitement de cette même année.

Les montants estimés doivent être considérés comme des ordres de grandeur compte tenu des difficultés inhérentes à l'estimation :

- du tonnage total des déchets incinérés et stockés ;
- de la répartition des tonnages entre les différentes catégories d'installations de traitement selon leurs performances environnementales qui modifie le taux de TGAP applicable et donc, in fine, la TGAP due.

Les quantités de déchets éliminés et le montant de la TGAP due entre 2009 et 2015 ont été estimés selon deux scénarios d'évolution :

- un **scénario "transition écologique"**, qui correspond à l'atteinte des objectifs de réduction des quantités stockées et incinérées inscrits dans le plan déchets 2009-2012. Dans ce scénario, la réduction des tonnages incinérés et stockés limite considérablement les recettes supplémentaires induites par la réforme de 2009. Le montant de la TGAP due au titre de l'année 2012 s'élèverait à 328 M€, soit une augmentation de 12 % par rapport à 2011 et à 348 M€ en 2015. Les prévisions de recettes fiscales totales sur la période 2009-2015 s'élèveraient à 2,27 Md€, ce qui correspond à une augmentation cumulée sur 2009-2015 (par rapport à la recette 2008) de 950 M€ ;

¹³ Ces dépenses de gestion courante excluent les dépenses d'investissement

¹⁴ cf. rapport de la commission des comptes et de l'économie de l'environnement – CGDD - Edition 2012 – Références – juillet 2012

- un **scénario tendanciel** qui se caractérise par une quasi-stabilité de la quantité de déchets incinérés et stockés à partir de 2011. Ce scénario, plutôt pessimiste, comporte également l'hypothèse que la quantité de déchets produits a connu un creux en 2009 et 2010 du fait de la mauvaise conjoncture économique et retrouve en 2011 un niveau proche de celui de 2008 ; l'évolution est supposée identique pour les quantités de déchets incinérées et stockées. Selon ces hypothèses, le montant de la TGAP due augmenterait de 18 % en 2012, passant de 321 à 380 M€. Les prévisions de recettes totales sur la période 2009-2015 s'élèvent à 2,6 Md€, soit une augmentation cumulée de 1,28 Md€ par rapport à 2008.

La répartition des flux de déchets entre stockage et incinération et, pour chaque mode de gestion, entre les différentes installations, est la même dans les deux scénarii. Les contributions respectives du stockage et de l'incinération aux recettes de la TGAP DMA le sont donc également. La part du stockage varie entre 83 % et 85 % sur la période 2011-2015.

Ces scénarii permettent de définir une fourchette de valeurs à l'intérieur de laquelle se situeront vraisemblablement les données réelles.

3.1 Hypothèses communes aux deux scénarii

Les données détaillées consolidées relative à la TGAP de l'année N ne sont communiquées par les services des Douanes qu'en fin d'année N+1 ; ainsi les quantités de déchets entrant dans les installations soumises à la TGAP DMA, et donc les montants de TGAP dus, sont estimées à partir de l'année 2011.

Hypothèse d'évolution des parts relatives de l'incinération et du stockage

La répartition des quantités de déchets soumises à la composante DMA de la TGAP entre incinération et stockage évolue de la même manière que sur la période 2008-2010 selon la tendance observée sur la période 1995 -2010. La part de l'incinération augmente alors progressivement pour atteindre 43 % en 2015.

Hypothèses relatives à l'évolution de la répartition des tonnages de déchets stockés et incinérés entre les installations recevant des DMA

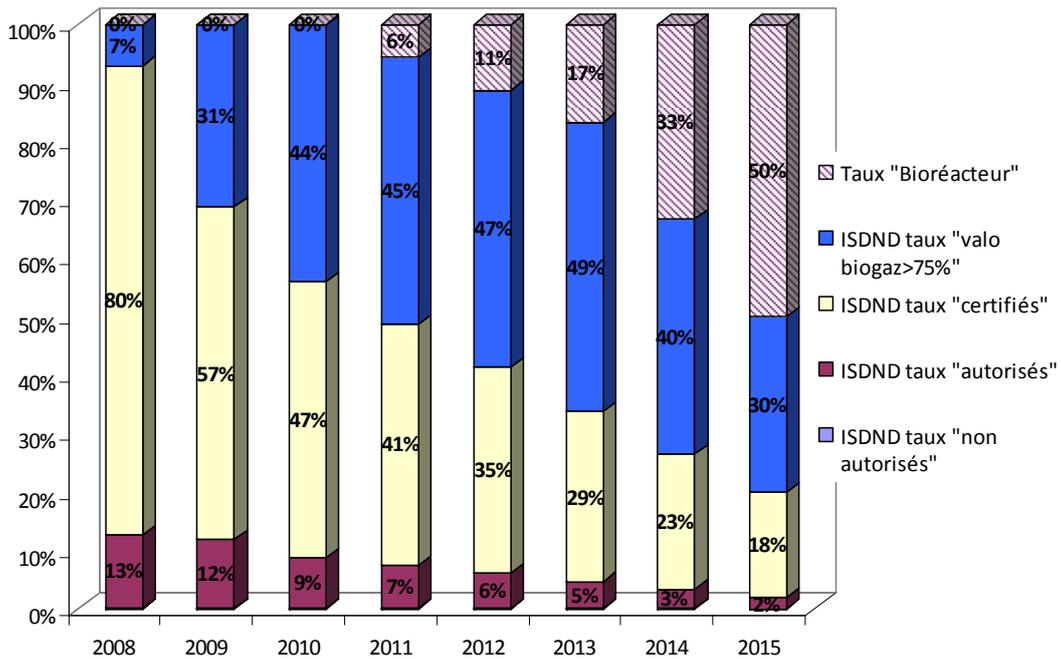
Globalement, les hypothèses d'évolution qui ont été faites consistent à prolonger la tendance récente d'amélioration des performances environnementales et énergétiques des installations.

Les hypothèses détaillées sont récapitulées dans le tableau 1.7. Elles s'appuient sur les récentes évolutions observées et sur des dires d'experts.

Tableau 1.7 : Hypothèses détaillées d'évolution des tonnages traités dans les installations soumises à la TGAP DMA

Types d'installations	Hypothèses d'évolution des tonnages entrants
Stockage (cf. graphique 1.5)	
ISDND non autorisée	Volumes négligeables diminuant encore pour s'annuler en 2015
ISDND autorisée/certifiée	Effort important de certification. Seules les ISDND de petite taille ou à date de fermeture prochaine n'engagent pas de démarche de certification. Ainsi, en 2015, seuls 2 % des tonnages de déchets non dangereux stockés seront réceptionnés dans des ISDND ne bénéficiant d'aucune réfaction (contre 13 % en 2008).
ISDND avec valorisation de biogaz à plus de 75 %	Les efforts d'équipement en valorisation de biogaz dépendent des prix d'achat de l'électricité. On fait l'hypothèse que le tarif de rachat ne va guère évoluer d'ici 2015. La part relative des tonnages entrant dans ce type d'ISDND diminue néanmoins du fait de la conversion des installations à la méthode du bioréacteur.
Installations utilisant la méthode d'exploitation du bioréacteur bénéficiant de la réfaction de TGAP	<p>Ce type d'installation a démarré en 2010 et on suppose que la part des déchets orientés vers ce type d'installation augmente progressivement pour atteindre 50 % en 2015. Cette hypothèse s'appuie sur les éléments suivants :</p> <p>prudence des exploitants en l'absence de lisibilité sur la pérennité des modulations : possibilité d'une suppression de la modulation sur la valorisation du biogaz à partir de 2012), et travaux en cours (CE, DGPR) sur la limitation des quantités de matières organiques acceptée en stockage (modification engagée de l'arrêté ministériel relatif à la mise en décharge</p> <p>durée de vie moyenne des casiers (de 24 – 36 mois sur décharge de taille importante, de 18 mois en moyenne pour l'ensemble du parc selon les données ADEME), délai administratif de demande de modification et travaux nécessaires pour modifier les futurs casiers</p>
modulation pour transport multimodal	Les tonnages concernés restent relativement mineurs.
Incinération (Graphique 1.6)	
UIOM « autorisées » certifiées	Tous les sites seront certifiés fin 2012, la part des tonnages entrant en UIOM « autorisées » non certifiées passe de 2,9 % en 2010 à zéro en 2012 ; La part des déchets incinérés dans des installations seulement certifiées continue néanmoins de diminuer de 2010 à 2012 du fait d'un basculement de certaines installations dans la catégorie « 2 ou 3 composantes ».
UIOM « NOx »	Les installations de ce type passent progressivement dans la catégorie « 2 ou 3 composantes ». En 2012, il n'ya plus de déchets traités dans cette catégorie.
UIOM « HPE »	Idem
UIOM « deux ou 3 composantes »	Augmentation des tonnages orientés vers ce type d'installation.

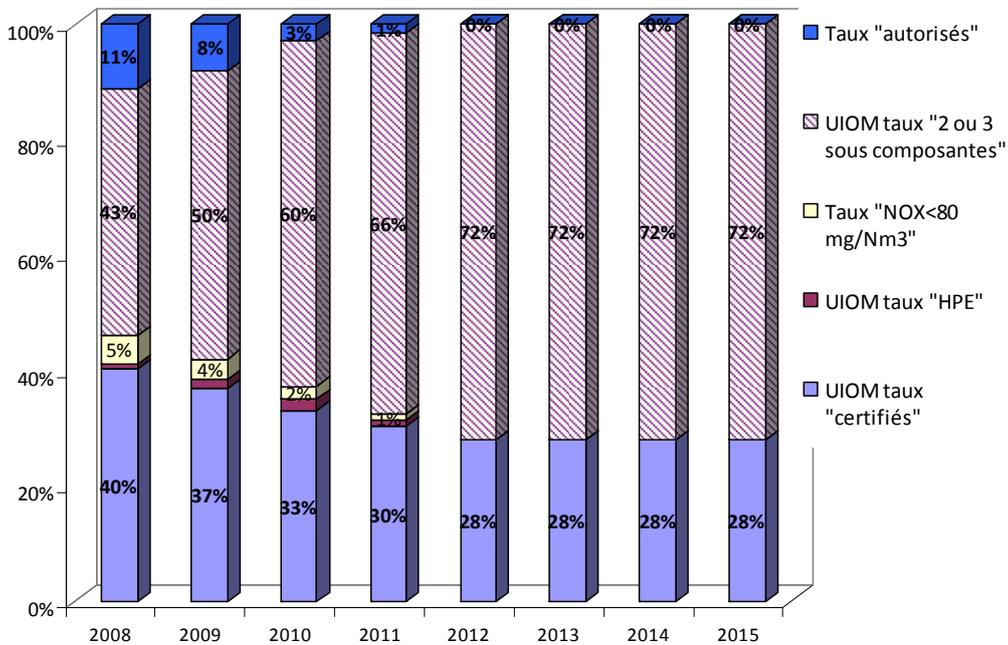
Graphique 1.5 : Répartition des tonnages stockés entre les différentes installations de stockage des déchets non dangereux



Source : Pour 2008 -2010 – données Douanes

Pour 2011-2015 – hypothèses élaborées dans le cadre d'un groupe de travail ADEME/DGPR/CGDD

Graphique 1.6 : Répartition des tonnages incinérés entre les différents types d'usines d'incinération des ordures ménagères



Source : Pour 2008 -2010 – données Douanes

Pour 2011-2015 – hypothèses élaborées dans le cadre d'un groupe de travail ADEME/DGPR/CGDD

3.2 Présentation du scénario « transition écologique »

Les hypothèses concernent l'évolution générale des tonnages incinérés et stockés.

Hypothèses d'évolutions relatives à l'évolution des tonnages de déchets stockés et incinérés dans des installations traitant des DMA :

- les objectifs de réduction des quantités de déchets incinérés et stockés fixés à l'horizon 2012 sont quasiment atteints (-15 % en prenant comme référence l'année 2008). Le tableau 1.8 présente l'évolution détaillée des tonnages incinérés et stockés ;
- la tendance de réduction des tonnages se prolonge jusqu'en 2015 (-25 % de réduction entre 2008 et 2015) ;
- la réduction touche plus fortement le stockage (-33 %) que l'incinération (-11 %).

Ces hypothèses se traduisent par une réduction de 7 Mt des quantités stockées et de 1,5 Mt des quantités incinérées sur la période 2008-2015.

Cette réduction des tonnages résulte de l'effet combiné des différents instruments politiques mis en place (dont la réforme de la TGAP de 2009) et du renchérissement à moyen terme du cours des matières premières et de l'énergie.

Tableau 1.8 : Hypothèses d'évolution des tonnages de déchets non dangereux stockés et incinérés entre 2008 et 2015 pour le scénario « transition écologique »

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
déchets stockés en Mt	22,04	20,11	19,47	18,71	17,44	16,71	15,78	14,87
variation stockage année n par rapport à année n-1 (en %)		-8,8 %	-3,2 %	-3,9 %	-6,8 %	-4,2 %	-5,6 %	-5,8 %
variation stockage 2008-2012 (en %)	-21 %							
variation stockage 2008-2015 (en %)	-33 %							
déchets incinérés en Mt	12,65	13,23	13,54	12,54	12,05	11,90	11,58	11,24
variation incinération année n par rapport à année n-1		4,5 %	2,3 %	-7,3 %	-3,9 %	-1,3 %	-2,7 %	-2,9 %
variation incinération 2008-2012	-5 %							
variation incinération 2008-2015	-11 %							
déchets incinérés et stockés en Mt	34,70	33,34	33,01	31,25	29,49	28,61	27,36	26,11
variation année n par rapport à année n-1		-3,9 %	-1,0 %	-5,3 %	-5,6 %	-3,0 %	-4,4 %	-4,6 %
variation 2008-2012	-15 %							
Variation 2008-2015	-25 %							

Source : Pour 2008- 2011 – données Douanes/ Pour 2012-2015 – hypothèses élaborées dans le cadre d'un groupe de travail ADEME/DGPR/CGDD

Pour le stockage, les hypothèses effectuées se traduisent :

- par une forte réduction des tonnages de déchets stockés dans des ISDND certifiées et non certifiées de 2008 à 2015. Ceux-ci passent respectivement de 17,7 à 2,7 Mt et de 2,8 à 0,3 Mt
- Cette réduction se fait au profit des ISDND utilisant la méthode du bioréacteur bénéficiant de la réfaction de TGAP (les tonnages réceptionnés passent de 30 000 tonnes à 7,5 Mt en 2015).

- Malgré l'augmentation de la part des déchets stockés dans des installations valorisant le biogaz à plus de 75 %, les tonnages réceptionnés dans ces installations diminuent progressivement à compter de 2010 (ils passent de 8,5 Mt en 2010 à 4,5 Mt en 2015), du fait de la baisse importante des quantités de déchets stockés dans ce scénario.

Pour l'incinération, ces hypothèses se traduisent :

- par une réduction des tonnages de déchets incinérés dans des UIOM certifiées qui passent de 4,5 à 3,1 Mt sur la période 2010-2015 ;
- au profit, essentiellement, des UIOM cumulant deux ou trois critères de modulations pour lesquels les tonnages traités reviennent en 2015 à leur niveau de 2010 (8,1 Mt) compte tenu de la baisse des tonnages incinérés.

3.3 Présentation du scénario « tendanciel »

Hypothèses d'évolutions relatives à l'évolution des tonnages de déchets stockés et incinérés dans des installations traitant des DMA

Ce scénario ne permet pas d'atteindre les objectifs de réduction des déchets incinérés et stockés fixés par la loi de 2009. Les quantités de déchets incinérés et stockés repartent à la hausse en 2010-2011, suivant l'évolution de la production de déchets. Le modeste découplage relatif observé au cours des dernières années entre la production des déchets et la croissance économique (PIB) ne compense pas l'effet croissance¹⁵. A compter de 2012 les quantités de déchets stockés et incinérés se stabilisent à un niveau qui restent toutefois inférieur à celui d'avant la crise.

Les progrès dans le domaine du recyclage restent limités du fait d'une évolution moyenne modérée du cours des matières premières. Les investisseurs n'ont pas suffisamment de visibilité pour s'engager dans de nouvelles capacités de tri et recyclage, notamment sur les déchets industriels non dangereux en mélange. Les modulations et exemptions régulièrement introduites dans la réforme initiale de la TGAP de 2009 participent à ce manque de visibilité.

Le coût des exutoires demeure faible (le signal prix donné par la TGAP reste insuffisant). La valorisation des déchets organiques (ménagers et industriels) progresse peu.

Les exploitants des installations d'incinération ou de stockage, en l'absence de régulation forte, sont en recherche de tonnages (effet d'aspirateur à déchets) pour amortir leurs investissements, au détriment de la prévention.

L'ensemble se traduit par une stabilité des tonnages réceptionnés en stockage et en incinération, sans modification de répartition entre les deux exutoires.

Pour le stockage, les hypothèses effectuées se traduisent par :

- par une forte réduction des tonnages de déchets stockés dans des ISDND certifiées et non certifiées de 2010 à 2015. Ceux-ci passent respectivement de 9,3 à 3,5 Mt et de 1,7 à 0,4 Mt ;
- cette réduction se fait au profit des ISDND valorisant le biogaz (les tonnages réceptionnés dans ces installations passent de 8,5 Mt en 2010 à 9,8 Mt en 2013 puis 5,8 Mt en 2015) ;
- et à partir de 2010 de plus en plus d'installations utilisent la méthode du bioréacteur bénéficiant de la réfaction de TGAP (les tonnages réceptionnés passent de 0,3 à 9,7 Mt de 2010 à 2015).

Pour l'incinération, ces hypothèses se traduisent :

- par une réduction de 8 % des tonnages de déchets incinérés dans des UIOM certifiées qui passent de 4,5 à 4,1 Mt sur la période 2010-2015 ;

¹⁵ En 2011, le produit intérieur brut (PIB) croît au rythme de 1,7 % en euros constants, comme en 2010, après la forte récession de 2009 (- 3,1 %). L'activité retrouve ainsi un niveau comparable à celui d'avant la crise de 2008-2009. La production industrielle ralentit en 2011 (+ 2,0 %) après un net redressement en 2010 (+ 4,8 %).

- au profit des UIOM cumulant deux ou trois critères de modulations pour lesquels les tonnages traités passent de 8,1 Mt 2010 à 10,6 Mt en 2015, bénéficiant également de la hausse des tonnages incinérés.

Tableau 1.9 : Hypothèses d'évolution des tonnages de déchets non dangereux stockés et incinérés entre 2008 et 2015 pour le scénario tendanciel

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
déchets stockés en Mt	22,0	20,1	19,5	20,5	20,2	19,9	19,7	19,4
variation stockage année n par rapport à année n-1 (en %)		-9 %	-3 %	5 %	-1 %	-1 %	-1 %	-1 %
variation stockage 2008-2012 (en %)	-8 %							
variation stockage 2008-2015 (en %)	-12 %							
déchets incinérés en Mt	12,7	13,2	13,5	13,7	14,0	14,2	14,4	14,7
variation incinération année n par rapport à année n-1		5 %	2 %	1 %	2 %	2 %	2 %	2 %
variation incinération 2008-2012	10 %							
variation incinération 2008-2015	16 %							
déchets incinérés et stockés en Mt	34,7	33,3	33,0	34,2	34,2	34,1	34,1	34,0
variation année n par rapport à année n-1		-4 %	-1 %	4 %	0 %	0 %	0 %	0 %
variation 2008-2012	-2 %							
Variation 2008-2015	-2 %							

Source : pour 2008 et 2009 – données Douanes ; pour 2010 à 2015 – hypothèses élaborées dans le cadre d'un groupe de travail ADEME/DGPR/CGDD

Tableau 1.10 : Résultats des projections de TGAP selon les deux scénarii

Année	Scénario transition environnementale		Scénario tendanciel		Taux moyen de TGAP€/tonne	
	Total TGAP due En M€*	Cumul TGAP supplémentaire depuis 2008	Total TGAP due En M€	dont TGAP supplémentaire	stockage	incinération
2009 (donnée)	296	107	296	107	12,3	3,2
2010 (donnée)	324	235	324	235	14,6	2,8
2011	294	340	325	367	13,5	3,5
2012	328	479	379	558	16	4,1
2013	343	633	409	778	16,9	5,1
2014	342	786	425	1014	17,9	5,1
2015	348	945	453	1278	19,6	5,1

Source : pour 2008 et 2009 – données Douanes ; pour 2010 à 2015 – hypothèses et calculs du groupe de travail ADEME/DGPR/CGDD

Malgré l'augmentation du taux moyen de TGAP appliqué à la mise en décharge, le niveau atteint dans ces projections est très en-deçà de ce qui était l'ambition première de la réforme de 2009. Si le taux dont sont redevables les installations de stockage autorisées ne bénéficiant d'aucune réfaction est bien multiplié par quatre entre 2008 et 2015 (passant de 10,03 €/t à 40 €/t), le « taux apparent » de taxation ne serait même pas multiplié par deux.

De même, le taux moyen de taxation de l'incinération augmente faiblement sur la période pour atteindre 5,1 €/t en 2015, bien loin des 14 €/t applicable aux installations payant le taux plein.

PARTIE 2

BILAN DES ACTIVITES DECHETS SOUTENUES PAR L'ADEME SUR LA PERIODE 2009-2011

Synthèse

La loi de programmation relative à la mise en œuvre du Grenelle de l'environnement de 2009 prévoit d'affecter les recettes nouvelles issues de la réforme de la TGAP au soutien de la politique « déchets » en donnant la priorité à la prévention et au recyclage. C'est l'ADEME qui a été chargée de soutenir les actions devant contribuer à l'atteinte des objectifs définis par la loi. Ainsi, l'ADEME a engagé au titre de la politique « déchets », sur la période 2009-2011, un montant total de 514 M€¹⁶. En 2012, les engagements devraient s'élever à 229 M€¹⁷ portant ainsi le total des soutiens, sur la période 2009-2012, à 743 M€.

Les déchets municipaux constituent la cible principale de ces soutiens (526 M€).

Les opérations de prévention, de recyclage et de valorisation représentent la part la plus importante des soutiens financiers, avec une forte montée en puissance des engagements dédiés au recyclage et à la valorisation organique entre 2009 et 2011. Cette tendance se renforce dans les soutiens prévisionnels de 2012.

Les montants engagés par l'ADEME pour la politique de gestion des déchets sont passés de 57 M€ en 2008 à 229 M€ en 2012, soit une multiplication par 4 et près de 515 M€ supplémentaires.

Au travers d'un nouveau dispositif d'aides adapté à ces enjeux, l'ADEME a consacré plus de trois quarts de ce budget renforcé à des soutiens aux acteurs locaux pour des opérations de terrain, le reste essentiellement pour mener des campagnes nationales d'information, des études et aider la recherche.

En 2011, l'ADEME a fait réaliser une évaluation de son dispositif d'aide déchets sur la période 2009-2010 afin notamment de proposer des pistes d'amélioration de son système d'aide.

Sur cette base et en s'appuyant fortement sur les conclusions du précédent rapport 2011 au Parlement portant sur le bilan de la réforme de la TGAP de 2009, plusieurs tendances se dégagent au vu des premiers bilans réalisés.

- **La politique de prévention sur le terrain a réellement pris son essor.** Les soutiens de l'ADEME aux programmes locaux de prévention portés par des EPCI rencontrent en particulier un vif succès puisque la couverture de la population par ces programmes atteint 61 % fin 2011, pour un objectif que l'ADEME et l'Etat s'étaient fixé à 40 %.
- **Les premiers résultats sont d'ores et déjà également au rendez-vous pour le développement de la redevance incitative,** qui passe de 600 000 habitants concernés avant 2009 à 3,79 millions d'habitants fin 2011.

¹⁶ Ce chiffre inclut les soutiens à la valorisation énergétique financés par le fonds chaleur et qui se sont élevés sur la période 2009-2011 à 34 M€. Ce chiffre inclut également les montants budgétaires des volets communication spécifiques du Grenelle affectés à des opérations déchets (6 M€).

¹⁷ Dont 20 M€ prévu provenant du fonds chaleur et de la communication spécifique du Grenelle affectés à des opérations déchets.

- **Le bilan est plus nuancé concernant les investissements liés au recyclage**, pour lesquels une phase assez longue de préparation et montage des projets est nécessaire, expliquant leur faible niveau entre 2009 et 2011 :
 - certains sont visiblement en phase de décollage, comme l'adaptation du parc de déchèteries (+ 40 % d'opérations soutenues entre 2009 et 2011), la modernisation des centres de tri de déchets ménagers (capacités soutenues multipliées par 5 sur les 2 ans), et la méthanisation (capacités soutenues multipliées par 4,5 sur les 2 ans). L'atteinte des objectifs législatifs suppose cependant que le rythme de réalisation poursuive sa croissance ;
 - d'autres filières en revanche sont encore loin du niveau souhaité : c'est le cas notamment pour la valorisation organique (hors méthanisation), pour le tri des déchets des entreprises, pour le tri et la valorisation des déchets du BTP.

L'évaluation de la TGAP due sur la période 2009-2015, selon deux scénarios, l'un « transition écologique » et l'autre « tendanciel » permet d'approcher l'intervalle dans lequel se situeront vraisemblablement les recettes complémentaires liées à la réforme de la TGAP de 2009.

Avec 0,95 Md€ de surcroît de recettes fiscales sur la période 2009-2015, et en tenant compte des sommes supplémentaires¹⁸ (soit 0,343 Md€) déjà engagées par l'ADEME sur la période 2009-2011, le scénario « transition écologique » permettrait d'affecter à la politique de gestion des déchets encore 0,607 Md€¹⁹ sur la période 2012-2015. Dans le cas du scénario tendanciel, cette somme s'élèverait à 0,943 Md€²⁰ (surcroît de recettes fiscales sur 2009 – 2015 de l'ordre de 1,28 Md€). En supposant que le scénario réel se situera à mi chemin entre les deux scénarios, il est probable que les recettes fiscales supplémentaires (liées à la réforme de la TGAP de 2009) la période 2012-2015 se situent entre 0,6 et 0,9 Md€ ce qui est inférieur à l'estimation sur la même période du montant des besoins de soutiens financiers nécessaires pour s'approcher le plus possible des objectifs définis dans la loi de programmation relative à la mise en œuvre du Grenelle de l'environnement du 3 août 2009.

Il est pourtant indispensable de poursuivre, pour la seconde période 2013-2015, la mise en œuvre d'un dispositif de soutien de l'ADEME susceptible de permettre l'atteinte des objectifs de la nouvelle politique ; le dispositif de soutien actuel a été adapté, notamment en vue :

- d'accompagner la phase de généralisation des programmes locaux de prévention sous l'effet de l'obligation législative en incitant au volontarisme et à la qualité du contenu de ces programmes ;
- de diminuer progressivement ses soutiens financiers à la mise en œuvre de la redevance incitative, tout en veillant au maintien de la dynamique initiée et en restant attentif aux éventuels besoins de soutien à l'essor d'une TEOM incitative ;
- de démultiplier les projets d'investissements en faveur du recyclage matière et organique, des déchets ménagers mais aussi des déchets des entreprises et du BTP.

Dans ces conditions, le montant des besoins de soutien financier de l'Etat à l'ensemble de la politique « déchets » (soutiens aux investissements, poursuite maîtrisée de soutiens à la prévention, soutiens à la recherche, aux études et à l'observation) est évalué pour la période 2012-2015 entre 0,9 et 1,0 Md€.

¹⁸ il s'agit des soutiens en sus des 57 M€ affectées à la politique de gestion des déchets avant la réforme de la TGAP de 2009 soit 514 M€ auquel on retranche 171 M€ (57 M€ en 2009, 57 M€ en 2010, 57 M€ en 2011).

¹⁹ $0,95 - 0,343 = 0,607$

²⁰ $1,286 - 0,343 = 0,943$

Introduction

Les objectifs de la politique « déchets » adoptée en 2009 visent principalement la réduction de la production de déchets (objectif de prévention) et le développement du recyclage et des filières de produits en fin de vie sous le principe de responsabilité élargie des producteurs (REP), au détriment du recours à l'incinération et au stockage. Ils incluent également des objectifs de moyens pour y parvenir, comme la généralisation de la tarification incitative du service déchets auprès des usagers.

Le plan de soutien de l'ADEME et son dispositif d'aide sont depuis 2009 orientés vers ces objectifs à l'aune desquels peut être réalisé un bilan des 3 premières années de soutiens (2009 à 2011), en rappelant que 2009 a constitué une année de transition avec pour principale nouveauté les soutiens aux plans départementaux et programmes locaux de prévention, ainsi qu'à la redevance incitative. 2010 constitue la première année d'application du dispositif complet, avec un volet significatif de soutiens aux investissements. Le bilan des années 2009 à 2011, complété par une première estimation de ce que sera le bilan 2012, offre donc un recul significatif pour une première évaluation de l'efficacité du plan de soutien de l'agence, et de l'adhésion des acteurs de terrain à la politique déchets.

1. Utilisation des recettes de la TGAP : le plan de soutien de l'ADEME

Conformément à l'article 46 de la loi n° 2009-967 du 3 août 2009 de programmation relative à la mise en œuvre du Grenelle de l'environnement, le montant de la TGAP sur l'incinération et celui de l'augmentation de la TGAP sur le stockage doivent être intégralement affectés à la politique de gestion des déchets d'ici 2015.

1.1 Part de la TGAP affectée à la politique de gestion des déchets

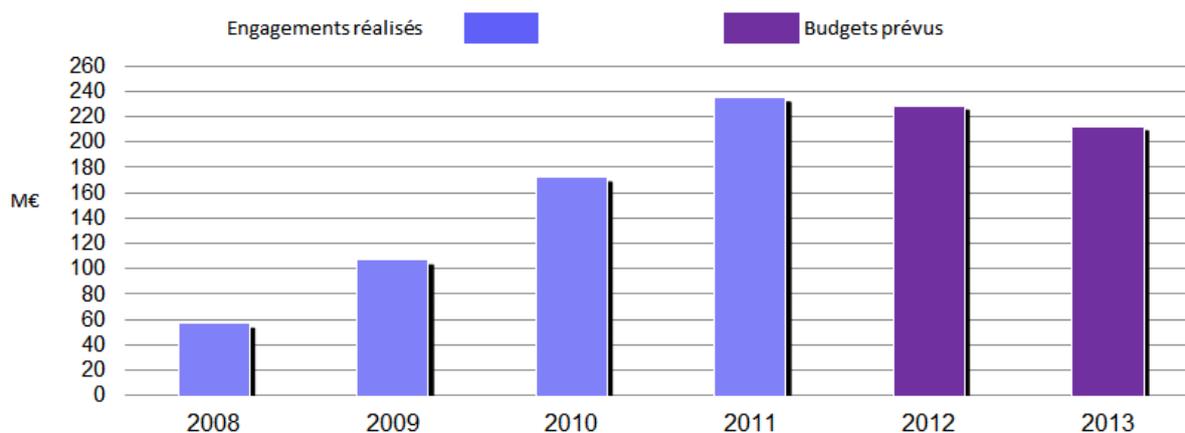
L'ADEME s'est ainsi vu affecter à partir de 2009 des **dotations budgétaires supplémentaires** afin de développer des soutiens financiers aux opérations de terrain. L'ADEME a déployé, à partir de cette période, un plan de soutien visant à encourager d'abord les actions de prévention et notamment la mise en œuvre sur l'ensemble du territoire de programmes concrets de prévention portés par les collectivités locales, puis l'extension de la tarification incitative et le développement du recyclage tant des matériaux que de la matière organique.

Avant 2009, le budget déchets de l'ADEME lui permettait en effet d'une part de mener des actions nationales d'études, de recherche et de communication, ainsi que de prendre en charge la filière des huiles usagées, d'autre part de soutenir sur le terrain les actions d'études et d'accompagnement (communication, animation...). En revanche, ses soutiens aux investissements se limitaient à quelques opérations exemplaires.

Le plan de soutien développé à partir de 2009 grâce à ces nouvelles dotations budgétaires a donc permis de déployer des aides massives d'une part pour l'élaboration et l'animation de plans et programmes de prévention, d'autre part pour aider les investissements nécessités par la nouvelle politique.

Le graphique II.3, qui présente les montants engagés au titre de la politique « déchets » par l'ADEME de 2009 à 2011 et les montants d'engagements prévisionnels de 2012 à 2013, illustre cette évolution budgétaire. L'année 2008 est mentionnée pour comparaison.

Graphique 2.1 : Montants d'intervention sur les déchets engagés par l'ADEME de 2008 à 2011 et montants d'engagements prévisionnels de 2012 à 2013



La prévision pour 2013 résulte de l'Etat Prévisionnel des Recettes et Dépenses 2013 adopté par le Conseil d'Administration de l'ADEME en novembre 2012.

Les montants présentés ci-dessus proviennent du budget déchet complété par d'autres ressources qui sont utilisées en partie pour des opérations déchets :

- le fonds chaleur : il permet d'aider des investissements de production de chaleur par méthanisation et de raccordement d'UIOM²¹ à des réseaux de chaleur

- le budget de communication « Grenelle » : il a permis de financer une partie de la campagne de sensibilisation à la prévention.

Sur la période 2009 – 2011, les montants engagés sur ces deux types d'opérations ont été respectivement de 33 M€ (fonds chaleur) et de 7 M€ (communication Grenelle), soit 40 M€ au total.

Ces montants n'incluent pas les ressources externes éventuellement mobilisables par l'agence (contributions allouées par d'autres partenaires sur cette politique) ni les montants affectés à des opérations innovantes dans le cadre des investissements d'avenir.

²¹ Usine d'incinération des Ordures Ménagères

**Tableau 2.1 : Evolution du budget annuel consacré aux déchets
(hors ressources externes et investissements d'avenir)**

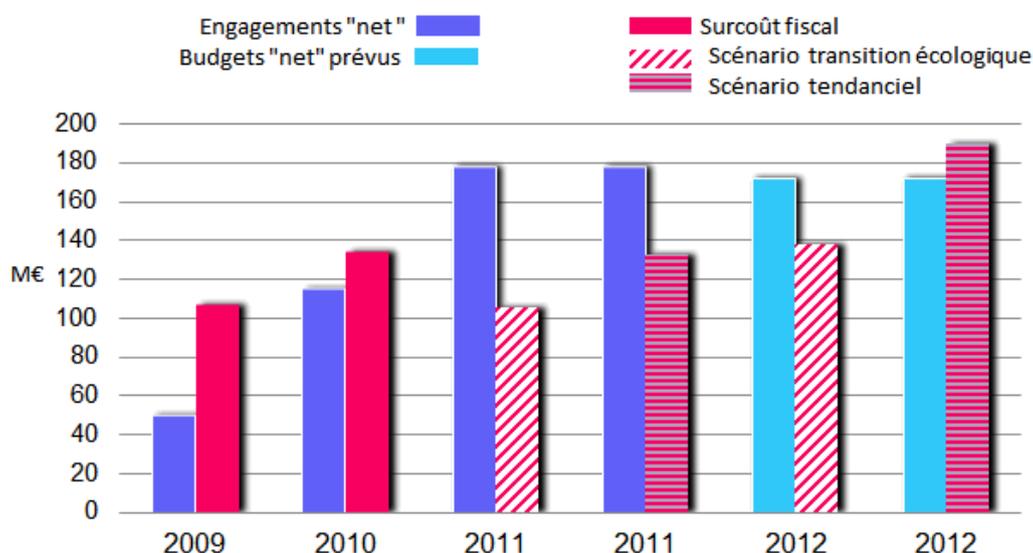
en milliers d'euros	Budget annuel consacré aux déchets (Hors ressources externes et investissements d'avenir)					
	Montants engagés				Montants budgets prévisionnels	
	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Budget déchets seul (hors fonds chaleur et communication Grenelle)	57 057	102 573	153 087	217 761	208 946 ²²	193 000
Avec fonds chaleur et communication Grenelle	57 057	106 875	171 978	234 958	228 946	213 000

Entre 2008 et 2009, le montant engagé pour la politique de gestion des déchets de l'Agence a ainsi presque doublé passant de 57 M€ à 107 M€. Ce montant a progressivement augmenté en 2010 (172 M€) et 2011 (235 M€). En 2012, le montant engagé prévu s'élève à 229 M€, soit une multiplication par 4 par rapport à 2008.

Les engagements 2009-2012 de l'ADEME (incluant les soutiens à la politique « déchets » du fonds chaleur et à la communication) s'élèveraient alors à 743 M€ (sur la base des éléments d'informations disponibles au 31/08/12).

Compte tenu des sommes engagées par l'ADEME au titre de la politique de gestion des déchets en 2008 (57 M€), la réforme de la TGAP de 2009 a permis d'affecter sur 2009-2012 près de 515 M€ supplémentaires²³ aux programmes déchets, soit entre 106 % et 91 % des recettes fiscales supplémentaires (respectivement 485 M€ pour le scénario « transition écologique » et 564 € en scénario « tendanciel »).

Graphique 2.2 : Mise en perspective des engagements au titre de la politique « déchets » de l'ADEME et des recettes supplémentaires estimées liées à la réforme de la TGAP de 2009 sur la période 2009-2012 (en M€)



Source : CGDD d'après données Douanes, ADEME et groupe de travail ADEME/MEDDE

²² Autorisations d'engagement du domaine déchets au 31/08/2012.

²³ Prévission pour l'année 2012 ; on fait l'hypothèse qu'en l'absence de la réforme de 2009, les engagements pour la politique de gestion des déchets seraient restés en 2009, 2010 et 2011 à leur niveau de 2008 (57 M€) soit 228 M€ sur 2009-2012.

1.2 Répartition des engagements de l'ADEME entre les opérations locales et les opérations nationales et principaux bénéficiaires

1.2.1 Opérations locales / opérations nationales

Les opérations locales sont essentiellement constituées de soutiens financiers à des opérations menées au plan local (collectivités principalement, entreprises, agriculteurs ou acteurs économiques d'autres secteurs d'activités), qu'il s'agisse d'études (pour la prise de décision, la préparation de projets), de campagnes de communication locales, de mise en œuvre de programmes d'actions (plans et programmes de prévention, instauration de la redevance incitative), d'investissements (équipements de prévention, de collecte, de tri, de recyclage...) ou de travaux (réhabilitation de décharges).

Le dispositif d'aides, qui précise la nature des opérations susceptibles de bénéficier d'un soutien et les modalités de ces soutiens (taux d'aide maximum, assiette prise en compte) a évolué en 2011 et en 2012 (cf. 7.3.2 « *Les évolutions du dispositif réalisées pour 2012* » et annexe III).

Les opérations nationales correspondent à des opérations gérées au niveau national. Elles sont essentiellement constituées par :

- les soutiens à la recherche-développement ;
- les études et travaux d'observation menés ou soutenus par l'agence pour améliorer les connaissances, évaluer les techniques, préparer les politiques... ;
- les opérations de communication d'envergure nationale (campagnes de sensibilisation) ;
- le soutien à la filière de collecte des huiles moteur usagées, arrêté en 2012 pour le territoire métropolitain et poursuivi uniquement pour les DOM-COM à compter de fin 2012.

1.2.2 Répartition des engagements entre opérations nationales et opérations locales

Sur la période 2009-2011, 98,2 M€ ont été affectés à des opérations nationales. Les opérations locales ont bénéficié de 415,6 M€, soit 81 % des engagements.

En 2012, en l'état des connaissances disponibles au 31/08, 24 M€ devraient être affectés aux actions nationales soit 11 % des engagements prévisionnels. Les opérations locales devraient bénéficier de 205 M€, soit 89 %. Ainsi, sur la période 2009-2012, les opérations locales bénéficieraient de 86 % du montant total des engagements soit près de 620 M€.

Les opérations nationales bénéficient, in fine, soit directement, soit indirectement aux collectivités locales et aux entreprises. Pour évaluer les bénéficiaires des soutiens, les opérations nationales ont ainsi été réparties selon qu'elles ciblent les déchets municipaux ou les déchets des entreprises²⁴.

1.2.3 Répartition des engagements selon les déchets ciblés (déchets municipaux / déchets des entreprises) et principaux bénéficiaires

Sur la période 2009-2011, les déchets municipaux ont bénéficié de 71 % des engagements soit un montant de 365,6 M€. En 2012, on estime que les déchets municipaux devraient bénéficier de 70 % des soutiens de l'ADEME soit 160,3 M€. Ainsi, sur la

²⁴ Cette classification a été réalisée en fonction de l'objet de l'action nationale financée (par exemple, les opérations liées au compostage domestique ont été affectées aux déchets municipaux de même que les opérations relatives à la redevance incitative. Les opérations sur les huiles usagées, les véhicules hors d'usage, ont été affectées en totalité aux déchets des entreprises. Dans certains cas (opérations de recherche développement sur les filières de responsabilité élargie du producteur) les montants ont été répartis de façon égale entre les déchets municipaux et les déchets des entreprises.

période 2009-2012, les soutiens aux déchets municipaux²⁵ (et donc directement ou indirectement aux collectivités locales) devraient s'élever à 525,9 M€. Les déchets des entreprises bénéficieraient de près de 29 % des soutiens engagés par l'ADEME soit 216,9 M€²⁶ environ.

La réforme de la TGAP sur les déchets ménagers et assimilés 2009 s'est ainsi traduite par une très forte augmentation des soutiens destinés directement ou indirectement aux collectivités locales (+ 376 %) et dans une moindre mesure aux entreprises (+ 193 %), (cf. tableau 2.2.)

Tableau 2.2 : Evolution du montant (en M€) des soutiens de l'ADEME à la gestion des déchets sur la période 2008 – 2011 selon les déchets ciblés

En M€	2008	2009	2010	2011	2012	Evolution 2008/2012
Déchets municipaux	34	62	125	178	160	+376 %
Autres déchets	23	44	47	57	69	+193 %
Total	57	107	172	235	229	+302 %

Source : ADEME

1.2.4 Bilan budgétaire global sur la période 2009-2012

Dans ce paragraphe, les montants de TGAP due calculés sur l'année 2012 (recettes fiscales non connues) sont basés sur l'utilisation unique du scénario « transition écologique » afin de faciliter la lecture des tableaux présentés.

Sur la période 2009-2012, les soutiens attribués à la politique de gestion des déchets ont été supérieurs de 258,8 M€ aux recettes fiscales liées à la réforme de la TGAP de 2009 (cf. tableau 2.3). Les déchets gérés par les collectivités locales ont été les premières cibles des soutiens de l'ADEME. Les collectivités locales ont ainsi été les premières bénéficiaires des soutiens avec un « taux de retour » de 174 %²⁷.

Tableau 2.3 Bilan budgétaire « brut » de la réforme de la TGAP de 2009 sur la période 2009-2012 en M€ (scénario transition écologique pour 2012²⁸)

En M€	contributions fiscales supplémentaires	soutiens de l'ADEME sur la période 2009-2012	Bilan brut
déchets municipaux	293	525,9	+232,9
Autres déchets	191	216,9	+ 25,9
TOTAL	484	742,8	+258,8

Néanmoins, ce bilan n'intègre pas les sommes qui auraient été affectées à la politique de gestion des déchets en l'absence de réforme. En réintégrant dans l'analyse cette donnée, et en supposant qu'en l'absence de réforme, les soutiens de l'ADEME à la politique des déchets sur la période 2009-2012 seraient restés à leur niveau de 2008 (57 M€/an, soit 228 M€), la réforme de la

²⁵ Aides apportées directement à des collectivités locales maîtres d'ouvrage, ou à des prestataires travaillant au service de collectivités et actions nationales ciblées sur les déchets municipaux.

²⁶ Aides apportées à des installations dédiées à la gestion de déchets d'entreprises, aides à des unités industrielles de recyclage et actions nationales ciblées sur les déchets d'entreprises.

²⁷ Il s'agit d'un taux de retour « brut », c'est-à-dire qui n'intègre pas les soutiens dont auraient bénéficié les déchets municipaux en l'absence de la réforme de la TGAP de 2009.

²⁸ Cf. 3.2 et 3.3, partie 1; pour la définition des scénarios. Afin de simplifier la présentation du bilan, seule la donnée 2012 issue du scénario « transition écologique » est ici proposée (scénario de moindre contribution).

TGAP de 2009 s'est traduite par un taux de retour des prélèvements fiscaux de l'ordre de 106 %. Les collectivités locales ont été globalement bénéficiaires directs ou indirects de cette réforme (taux de retour de 134 %²⁹), (cf. tableau 2.4)

Tableau 2.4 : Bilan budgétaire « net » de la réforme de la TGAP de 2009 en M€³⁰

En M€	contributions fiscales supplémentaires	soutiens « théoriques »* sur la période 2009-2012	Soutiens « bruts » de l'ADEME sur la période 2009- 2012	Soutiens nets sur la période 2009-2012	bilan budgétaire net	taux de retour
déchets municipaux	293	128	525,9	391,3	98.3	134 %
déchets des entreprises	191	100	216,9	123,3	-67.7	65 %
TOTAL	484	228	742,8 M€	514,8	+30.60	106 %

Source : CGDD à partir des données Douanes, ADEME, et groupe de travail ADEME/MEDDE

(* Il s'agit des soutiens dont aurait bénéficié la politique des déchets en l'absence de réforme de la TGAP de 2009 (calculés sur l'hypothèse d'un niveau constant des soutiens de 2008 et sur une clé de répartition constante entre déchets municipaux et déchets des entreprises basée sur celle de 2008)

1.2.5 Répartition des aides de l'ADEME selon la nature des opérations et évolution entre 2009 et 2011

a) Répartition des engagements globaux et des investissements sur la période 2009-2011

- **Répartition des engagements globaux**

Les soutiens dédiés à la prévention représentent 22 % des engagements « déchets » de l'ADEME. Le recyclage (tri, déchèteries, recyclage de matériaux, valorisation organique) et la redevance incitative en représentent 38 % (cf. graphique 2.3).

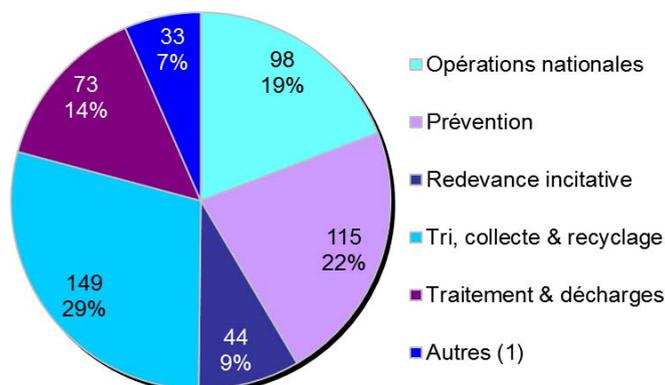
Les engagements dans le domaine du recyclage (y inclus BTP et valorisation organique) montent en puissance entre 2009 et 2011. Leurs parts dans les soutiens passent de 14 à 34 %.

Cette évolution se fait principalement aux dépens des opérations nationales dont la part passe de 33 à 12 % entre 2009 et 2011 (cf. graphique 2.4).

²⁹ Ce taux de retour intègre les soutiens dont auraient bénéficié les déchets des collectivités locales en l'absence de la réforme de la TGAP de 2009 – ces soutiens sont basés sur leur niveau de 2008.

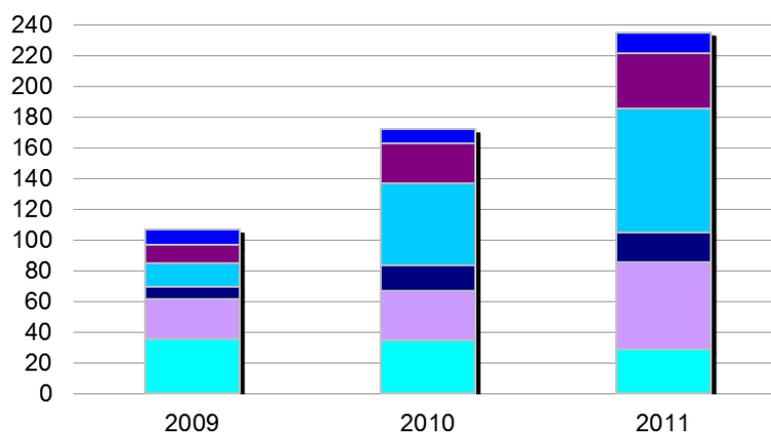
³⁰ Les données 2012 ne sont à ce stade pas définitive (hypothèses probables).

Graphique 2.3 Répartition des engagements globaux par catégorie d'opérations sur la période 2009-2011 (en M€, source ADEME)



(1) Soutiens à des opérations d'investissements mixtes englobant plusieurs types d'équipements, et à des actions locales telles qu'observatoires, études, communication-formation, animation par des chargés de mission.

Graphique 2.4 : Répartition des engagements globaux par catégorie d'opérations sur la période 2009-2011 (en M€, source ADEME)



C'est ainsi que les engagements dédiés à la valorisation matière (y inclus BTP) sont multipliés par plus que 5 entre 2009 et 2011, ceux dédiés à la redevance incitative par 2,5 alors que les engagements dédiés à la prévention augmentent quant à eux de 115 % (cf. tableau 2.5).

Tableau 2.5 : Evolution des engagements de l'ADEME entre 2009 et 2011 par grands types d'opérations (en milliers d'euros, source ADEME)

	2009	2010	2011	2009-2011
opérations nationales	35 172	34 508	28 556	-19 %
Prévention	26 309	32 377	56 515	115 %
tarification incitative	7 986	16 625	19 807	148 %
tri, collecte, recyclage(*)	15 470	53 168	80 408	420 %
transfert, traitement et décharges	11 589	26 041	35 782	209 %
Autres (**)	10 349	9 259	13 891	34 %
TOTAL	106 875	171 978	234 958	120 %

(*) y compris valorisation organique

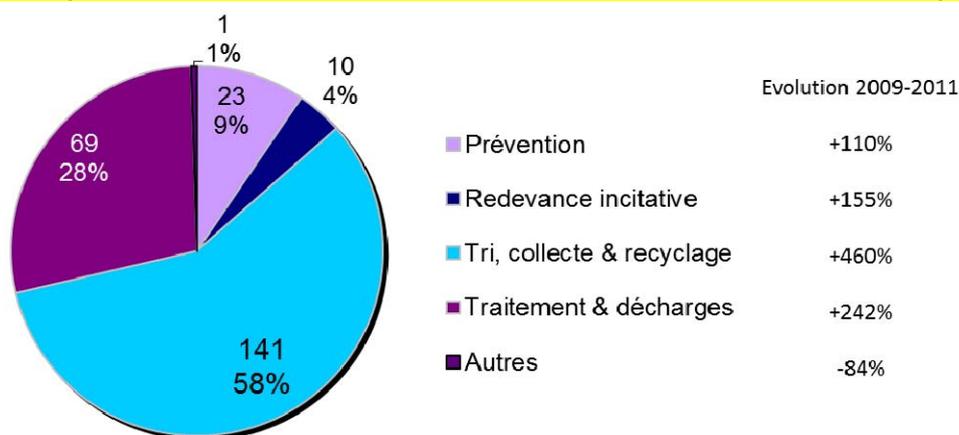
(**) Soutiens à des opérations d'investissements mixtes englobant plusieurs types d'équipements, et à des actions locales telles qu'observatoires, études, communication-formation, animation par des chargés de mission.

Cette analyse globale met en évidence l'adéquation entre la stratégie de soutiens mise en œuvre par l'ADEME en 2009 et 2011 et la hiérarchie des priorités de la politique « déchets » issue de la directive cadre sur les déchets : priorité à la prévention, puis au recyclage matière et organique.

- **Répartition des engagements locaux en faveur des investissements**

Cette tendance est également confirmée par la répartition des aides locales aux investissements qui montre que, entre 2009 et 2011, les soutiens à l'investissement ont été principalement dédiés à la valorisation organique (méthanisation notamment) et à la création ou à l'adaptation des centres de tri avec un important développement entre 2009 et 2011 (cf. graphique 2.5). Ces deux postes représentent 25 % des soutiens aux investissements locaux.

Graphique 2.5 : Répartition des aides locales aux investissements en milliers d'euros sur la période 2009-2011



Source : ADEME

Les engagements réalisés par l'ADEME en 2010-2011 témoignent de la montée en puissance des mesures lancées dans le cadre du Grenelle de l'environnement. Cette montée en puissance continue en 2012, comme le montre le montant du budget de l'ADEME dédié aux déchets à savoir 229 M€ (avec fonds chaleur et communication Grenelle).

b) Répartition des engagements prévisionnels globaux en 2012

Au 31/08/2012, les prévisions de soutiens 2012 sont réparties par grandes catégories d'opérations comme indiqué dans le tableau 2.6 ci-dessous. Les soutiens dédiés à la prévention (25 %), à la tarification incitative (5 %) et au recyclage (41 %) représentent 80 % des engagements des engagements de l'ADEME au titre de la politique « déchets ».

Tableau 2.6 : Répartition des soutiens prévisionnels 2012 par grandes catégories d'opérations (en M€, dont 20 M€ fonds chaleur et communication)

opérations nationales	20	9 %
Prévention	57	25 %
Tarifification incitative	12	5 %
tri, collecte, recyclage(*)	95	41 %
transfert, traitement et décharges	33	14 %
Autres (**)	12	5 %
TOTAL	229	

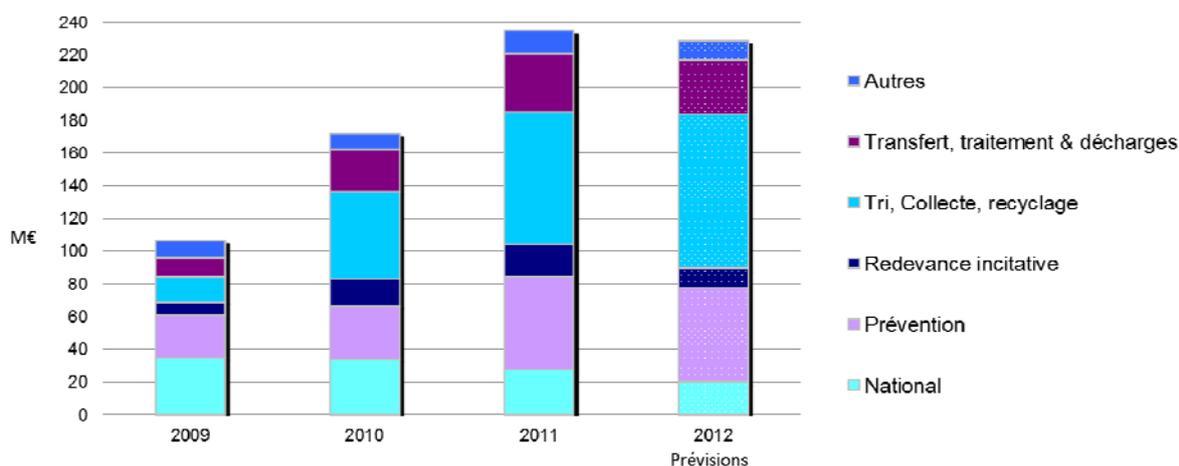
Source : ADEME

(*) y compris valorisation organique

(**) Soutiens à des opérations d'investissements mixtes englobant plusieurs types d'équipements, et à des actions locales telles qu'observatoires, études, communication-formation, animation par des chargés de mission.

Ces perspectives ont été établies à partir du constat de la montée en puissance de certains types d'opérations comme les soutiens aux activités de recyclage qui passeraient de 15 à 95 M€ entre 2009 et 2012 (soit une multiplication par plus de 6). Leur part budgétaire passerait de 14 % à 41 %, signe d'une mise en œuvre de plus en plus effective des objectifs de la politique sur le terrain (mais avec des délais de montage d'opérations et de prise de décision plus longs pour les investissements) (cf. graphique 2.6).

Graphique 2.6 : Evolution de la part relative des soutiens par grandes catégories d'opérations entre 2009 et 2012



Source : ADEME

2. Bilan au regard des objectifs de prévention

2.1. Bilan général des aides 2009-2011 à la prévention

Un bilan général des aides à la prévention par nature d'opération est présenté dans les tableaux et graphes ci-dessous. L'ADEME apporte des aides aux plans et programmes et à des opérations collectives de compostage domestique, à certains investissements (recycleries, équipements dans les entreprises...) ainsi qu'aux études destinées à préparer les projets (études de faisabilité, de choix de projets) ou à les accompagner (études de suivi...).

2.1.1. Bilan financier

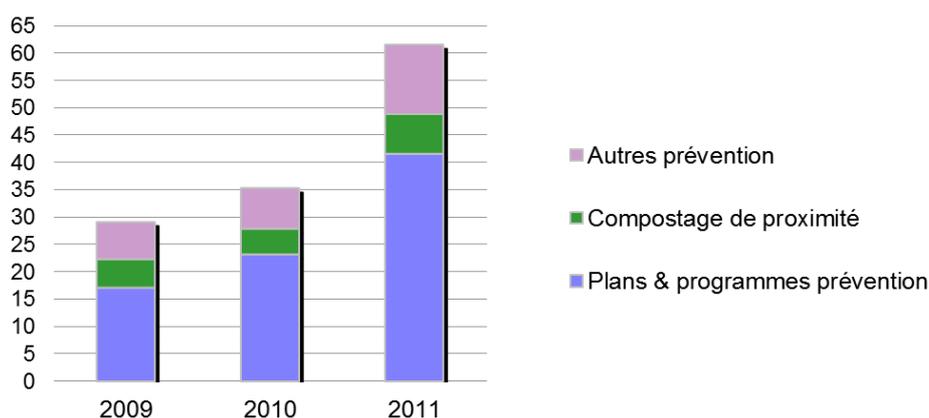
La mise en place de la réforme de la TGAP s'est accompagnée dès 2009 d'un déploiement très important des moyens financiers dédiés aux actions de prévention et notamment des plans et programmes de prévention des déchets (voir tableau 2.7. et graphique 2.7).

**Tableau 2.7 : Evolution des actions de prévention entre 2008 et 2011
(en M€, y compris actions nationales)**

Nature d'opérations	2008 (pour comparaison)		2009 – 2011		
	Montant d'opérations	Montant d'aides	Montants d'opérations	Montant d'aides	Taux moyen
Plans et programmes	-	-	153	81	53 %
Compostage de proximité	15,1	2,6	46	17	37 %
Autres équipements de prévention			100	17	17 %
TOTAL	15,1	2,6	299	115	39 %

Source : ADEME

**Graphique 2.7 : Répartition des actions de prévention par grandes catégories
(en M€, y compris actions nationales)**



Source : ADEME

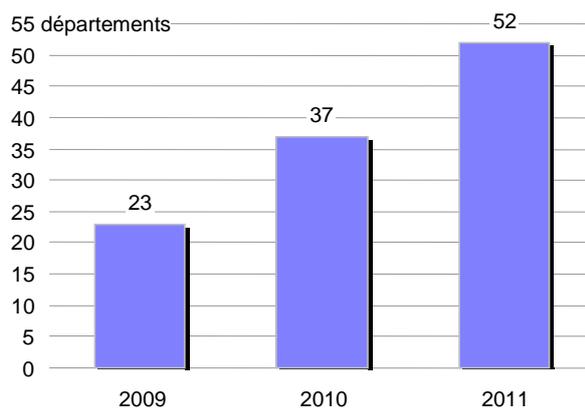
Sur la période 2009-2011, le montant des dépenses des acteurs pour des opérations consacrées à la prévention et aidées par l'ADEME est estimé à 310 M€ dont une part importante est dédiée à la mise en place de plans et programmes locaux de prévention (154 M€). Cette rapide progression des plans et programmes illustre le caractère incitatif des soutiens mis en place par l'ADEME.

2.1.2. Bilans techniques par nature d'opération

a) Déploiement des plans

52 départements sont couverts fin 2011 par des plans de prévention (cf. 2.8).

Graphique 2.8 : Nombre cumulé de départements couverts par les plans de prévention soutenus par l'ADEME

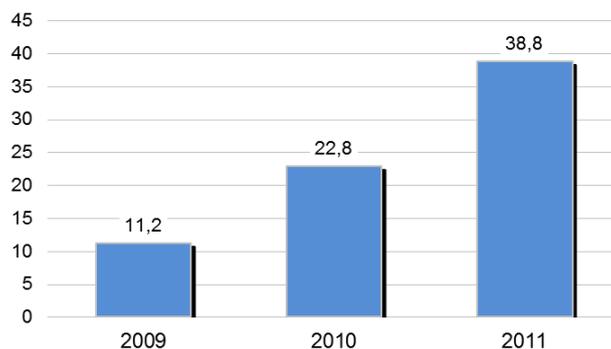


Source : ADEME

b) Déploiement des programmes

Fin 2011, 61 % de la population française est couverte par un programme local de prévention soutenu par l'ADEME (cf. graphique 2.9).

Graphique 2.9 : Evolution de la population couverte par des programmes de prévention et réduction des OMA (millions d'habitants)



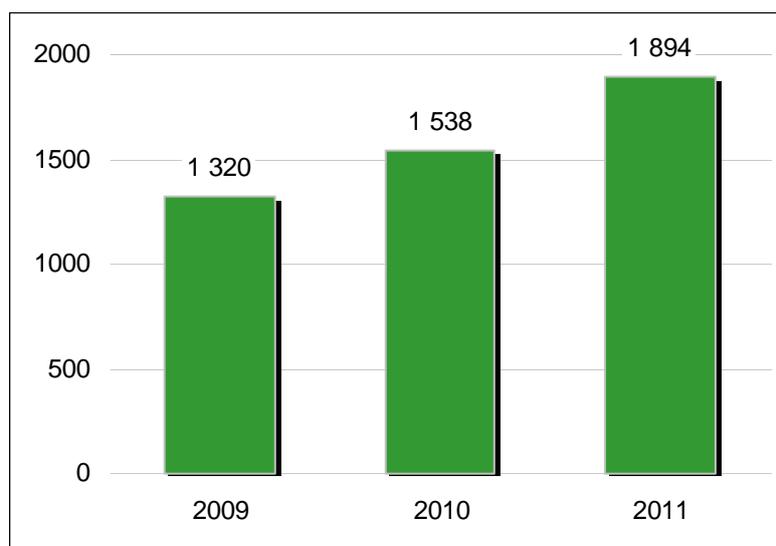
Source : ADEME

3 ans seulement après le lancement de cette politique, force est de constater que la dynamique est bien enclenchée sur le territoire. **Cette dynamique permet à la France d'anticiper la mise en œuvre effective de la directive cadre sur les déchets dans le domaine de la prévention.**

c) Compostage domestique et de proximité

L'ADEME poursuit une politique de soutien au compostage domestique, dans le cadre d'opérations collectives menées par des EPCI, que ces opérations soient intégrées ou non à des programmes locaux de prévention.

Graphique 2.10 : Nombre cumulé de foyers concernés par du compostage domestique (en milliers de foyers)



Source : ADEME

Le plan national de soutien au compostage domestique lancé en novembre 2006 fixe l'objectif de plus d'un million de foyers concernés à fin 2011. Cet objectif est très largement dépassé.

Cette action est confortée par les programmes locaux de prévention qui intègrent dans leur très grande majorité le soutien au compostage domestique dans leur plan d'actions, notamment les mesures d'accompagnement afin d'optimiser et de pérenniser ces pratiques.

2.2. Perspectives 2012 des aides à la prévention

En 2012, on prévoit un élargissement de la couverture des programmes locaux de prévention à 3,4 millions d'habitants supplémentaires.

Cependant, avec les seuls programmes soutenus entre 2009 et 2011, la réduction d'OMA qui en résulterait serait ainsi de l'ordre de 5 % à 6 %, effective vers 2015-2016. Atteindre l'objectif de la loi (-7 % d'ici 2013) suppose donc d'une part un développement rapide de programmes sur l'ensemble du territoire, d'autre part une plus grande efficacité des programmes en cours et à venir, tant pour ce qui concerne le taux de réduction à viser que le temps mis pour l'atteindre. C'est l'un des enjeux des actions de capitalisation des bonnes pratiques initiées fin 2011 et en 2012.

3. Bilan concernant le recyclage matière et organique

3.1. Bilan général des aides 2009-2011 au recyclage et à la valorisation organique

Le bilan général est résumé dans les tableaux et graphes des paragraphes qui suivent.

Il ne porte que sur les soutiens aux investissements, l'ADEME apportant par ailleurs des aides aux études destinées à préparer les projets (études de faisabilité, de choix de projets) ou à les accompagner (études de suivi ...).

3.1.1. Bilan financier sur 2009 - 2011

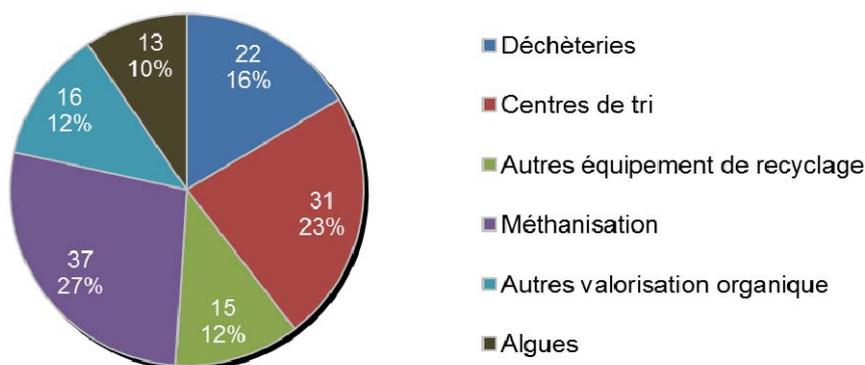
Entre 2009 et 2011, le montant total des équipements de recyclage (y compris valorisation organique), qui ont fait l'objet d'un soutien de l'ADEME, s'élève à 1 043 M€. Le taux de soutien moyen de ces opérations est de 13 % (cf. tableau 2.8).

Tableau 2.8 : Montant des équipements soutenus par l'ADEME dans le domaine du recyclage et de la valorisation organique (en M€)

Nature d'opérations	2008 (pour comparaison)		2009 – 2011		
	Montant des équipements	Montant d'aides	Montants des équipements	Montant d'aides	Taux moyen
Déchèteries	15,8	1,9	109,1	21,9	20 %
Centres de tri (déchets ménagers et industriels banals)	-	-	214,4	30,9	14 %
Autres équipements de recyclage	19,5	2,3	87,3	15,3	18 %
Méthanisation	71,9	5,6	290,6	36,7	13 %
Compostage			275,9	16,2	6 %
Plan Algues Vertes	-	-	17,4	12,7	73 %
TOTAL	107,2	9,8	994,7	133,7	13 %

Les principaux investissements aidés entre 2009 et 2011 concernent les centres de tri et la méthanisation (cf. graphique 2.11).

L'indication de l'année 2008 permet de comparer la situation entre 2009 et 2011 avec celle qui prévalait avant le plan de soutien mis en place suite à la réforme de la TGAP : en moyenne, les soutiens annuels accordés au recyclage entre 2009 et 2011 ont représenté 5 fois ceux accordés en 2008, et le taux d'aide moyen aux opérations aidées a presque été multiplié par 2.

Graphique 2.11 : Répartition des investissements soutenus par l'ADEME sur la période 2009-2011 dans le domaine du recyclage (y compris valorisation organique) en M€

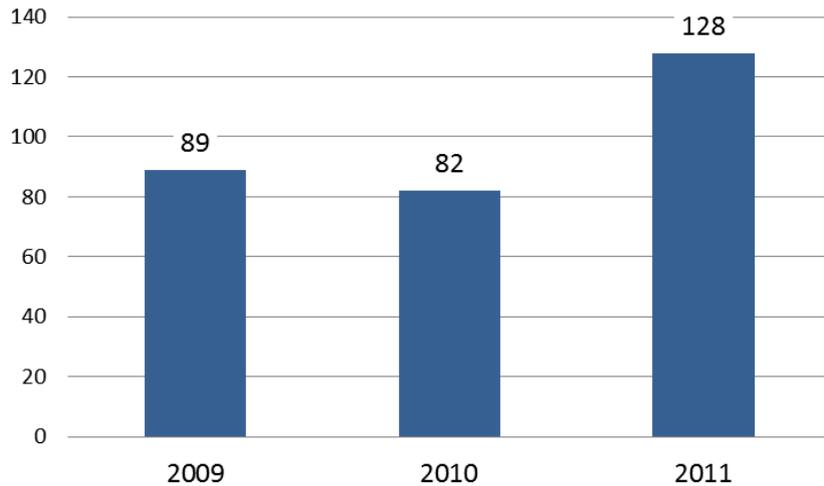
Source : ADEME

3.1.2. Bilans techniques par nature d'opération

a) Déchèteries

Le nombre d'opérations d'adaptation de déchèteries soutenues sur la période 2009-2011 s'élève à 299 (cf. graphique 2.12).

Graphique 2.12 : Evolution du nombre d'opérations d'investissement «déchèteries » soutenues



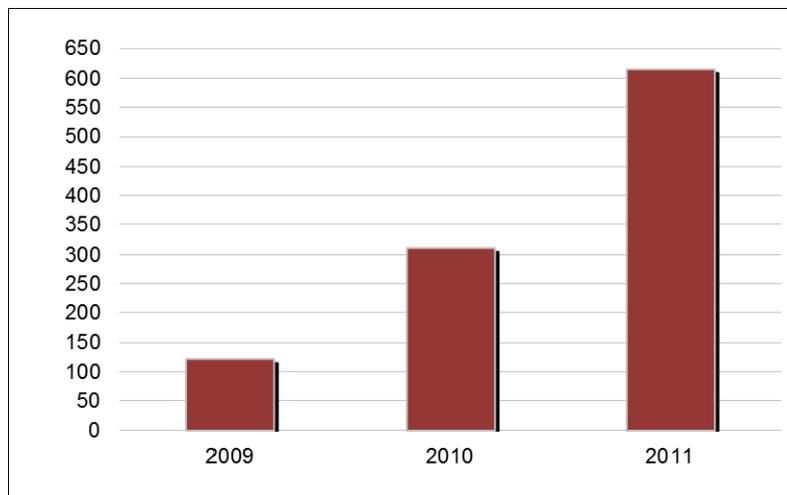
Source : ADEME

Le nombre réel de déchèteries soutenues n'est pas connu avec précision ; il est supérieur au nombre d'opérations dans la mesure où certaines opérations de soutien portent sur plusieurs déchèteries.

b) Centres de tri

Les capacités aidées par l'ADEME sur 2009-2011 représentent 1 Mt / an de tri de déchets (cf. graphique 2.13), pour une grande part en amélioration des performances de capacité existante.

Graphique 2.13 : Evolution des capacités de tri soutenues (en milliers de tonnes/an)



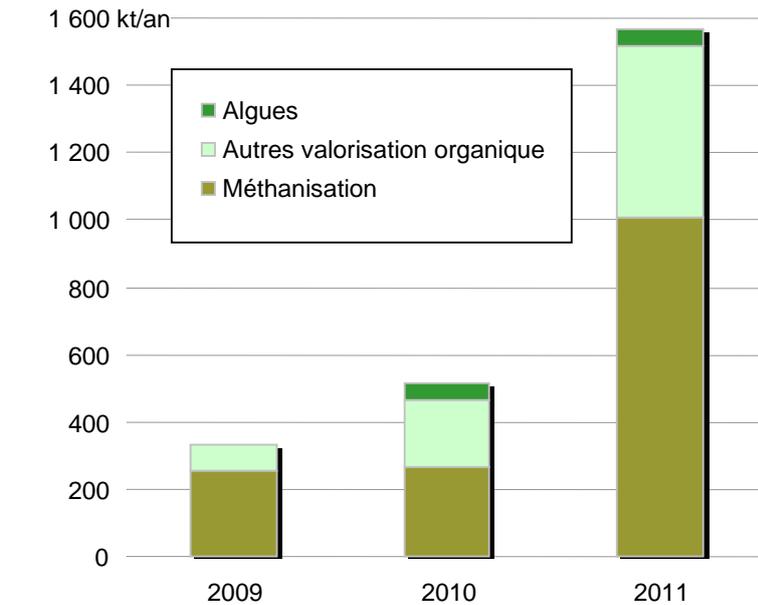
Source : ADEME

c) Valorisation organique

Les capacités de valorisation organique (compostage et méthanisation) soutenues (y compris fonds chaleur) de 2009 à 2011 par l'ADEME pour l'ensemble des déchets organiques qu'ils soient ménagers, industriels ou agricoles s'élèvent à 2,4 Mt (cf. graphique 2.14). Ce chiffre doit être analysé avec prudence :

- pour les opérations de compostage intégrant de l'optimisation d'installations existantes ;
- pour les installations de méthanisation qui intègrent une part majoritaire de déchets agricoles (plus de 50 % en moyenne d'effluents d'élevage pour les projets portés par des agriculteurs) ;
- et ne peut être directement comparé aux 3 Mt de besoins hors déchets agricoles estimés d'ici 2015.

Graphique 2.14 : Evolution des capacités de compostage et méthanisation soutenues (en milliers de t par an)



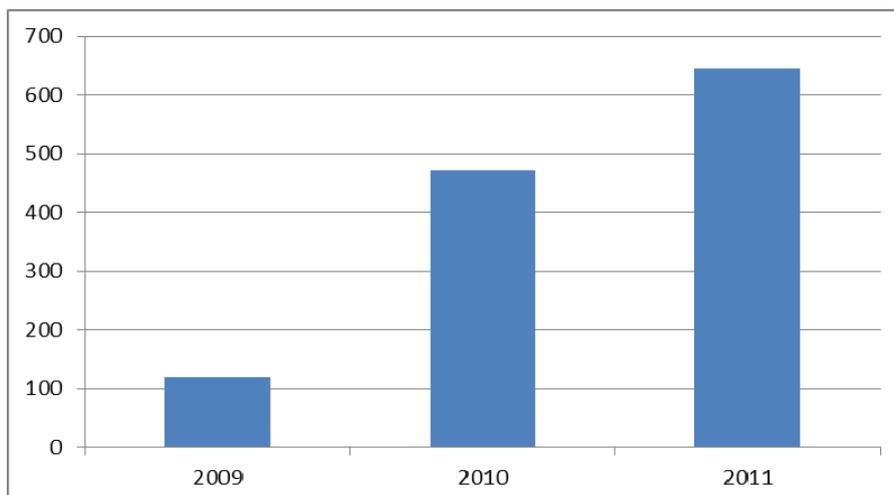
Source : ADEME

Sur la période 2009-2011, l'essor de la méthanisation représente 63 % des capacités soutenues. Cet essor est principalement dû aux projets concernant les déchets de l'agriculture et des entreprises, qui représentent les 2/3 des capacités soutenues, pour 1/3 des capacités relatives à la méthanisation des déchets ménagers.

d) Déchets du BTP

Les capacités de tri et de valorisation des déchets du BTP soutenues sur 2009-2011 représentent 1,2 Mt /an (cf. graphique 2.15), en croissance sur ces trois années. Le montant d'intervention total reste faible et s'est stabilisé entre 2010 et 2011 à hauteur de 3 M€/an, dont 2 M€ de soutien aux investissements.

Graphique 2.15 : Evolution des capacités de tri soutenues (en milliers de tonnes / an)



Source : ADEME

3.2. Perspectives 2012 des aides au recyclage matière et organique

Les données utilisées prennent en compte une évaluation prévisionnelle des soutiens qui seront apportés en 2012, au regard des projets répertoriés par les directions régionales de l'ADEME au 31 août 2012.

a) Déchèteries

Fin 2012, ce sont vraisemblablement plus de 140 opérations nouvelles et près de 330 déchèteries supplémentaires dont l'adaptation voire la rénovation (150 déchèteries) qui auront été aidées par l'ADEME. Pour cette seule année, cela représente environ 16 % de l'objectif d'adaptation ou de rénovation du parc (parc le plus ancien), pour un montant d'investissement estimé à 66,8 M€ et un montant d'aide de près de 16,3 M€.

L'augmentation régulière du nombre d'opérations et le nombre moyen de déchèteries concernées par opération démontrent une dynamique qui s'installe et permet d'envisager l'atteinte de l'objectif fixé (qui correspond à l'adaptation ou la rénovation de 2 000 déchèteries entre 2009 et 2015).

b) Centres de tri

Globalement le soutien à 26 centres de tri est en phase d'instruction, dont 8 créations. Cela représente un montant d'investissement estimé à plus de 133 M€, un montant d'aide de 20,3 M€ et une capacité de traitement de plus de 450 000 tonnes/an.

Plus spécifiquement pour le tri d'emballages et papiers ménagers, ce sont 18 centres de tri, dont 5 créations qui devraient être soutenus, soit un montant d'investissement de près de 118 M€, un montant d'aide de 18,8 M€ et une capacité de tri de 220 000 t/an. Hors rénovation, la capacité supplémentaire de tri créée est estimée à plus de 80 000 t/an.

Les centres de tri de déchets d'entreprises correspondent essentiellement à la création de capacités nouvelles.

Par rapport à l'objectif de création de capacités nouvelles de 4 Mt/an pour les centres de tri de déchets non dangereux d'activités économiques, la progression reste insuffisante, et marque un certain attentisme des porteurs de projet. Concernant le tri des emballages et papiers ménagers, l'objectif de 1 Mt/an a été révisé suite aux dernières études réalisées (cf. paragraphe 7.1) et ramené à 0,1 Mt/an. Il subsiste en revanche un enjeu majeur de rénovation/adaptation du parc existant. De ce point de vue on observe la même tendance que pour les outils de tri de déchets d'activités économiques.

c) Valorisation organique

Pour 2012, ce sont 83 opérations identifiées pour un montant d'investissement de près de 160 M€ et un montant d'aide de 27,8 M€. Ces opérations correspondraient à une capacité d'environ 0,8 Mt/an.

Les unités de méthanisation représentent 63 opérations pour un montant d'investissement estimé à 127 M€, un montant d'aide de 21,7 M€ et près de 650 000 t/an de capacité. 13 sont des installations dédiées à des déchets d'industrie de transformation alimentaire ou de gros producteurs, 1 au traitement de boues, les autres étant des installations agricoles (susceptibles de traiter une part minoritaire de déchets ménagers ou assimilés).

L'atteinte des objectifs adoptés en 2009 pour cette filière (soit 3 Mt de capacité nouvelle hors déchets agricoles) semble donc conditionnée à l'émergence rapide et forte de la méthanisation pour laquelle les aides de l'ADEME se conjuguent avec le soutien apporté par les tarifs réglementés de reprise de l'électricité ou du biogaz produits.

d) Déchets du BTP

Pour 2012, le montant de soutien à des investissements devrait augmenter un peu : 3,4 M€ de soutiens, pour 2 M€ en 2011. En revanche le nombre prévisionnel d'opérations et surtout les capacités soutenues n'évoluent pas et restent dans les mêmes ordres de grandeur qu'en 2010 et 2011.

Cette évolution reste nettement insuffisante au regard des objectifs, qui supposent un doublement du parc actuel, soit des capacités supplémentaires à hauteur de 6 Mt/an représentant environ 175 M€ d'investissements.

4. Bilan du déploiement de la redevance incitative

Entre 2009 et 2011, les initiatives de mise en place de la redevance incitative se sont multipliées dans les collectivités. Un total de 203 études a été aidé pour une décision des collectivités sur la redevance incitative. Au-delà du soutien financier, l'ADEME a apporté un soutien technique d'une part en fournissant des éléments de réflexion à intégrer aux appels d'offres des collectivités mais aussi en participant aux comités de pilotage de ces études.

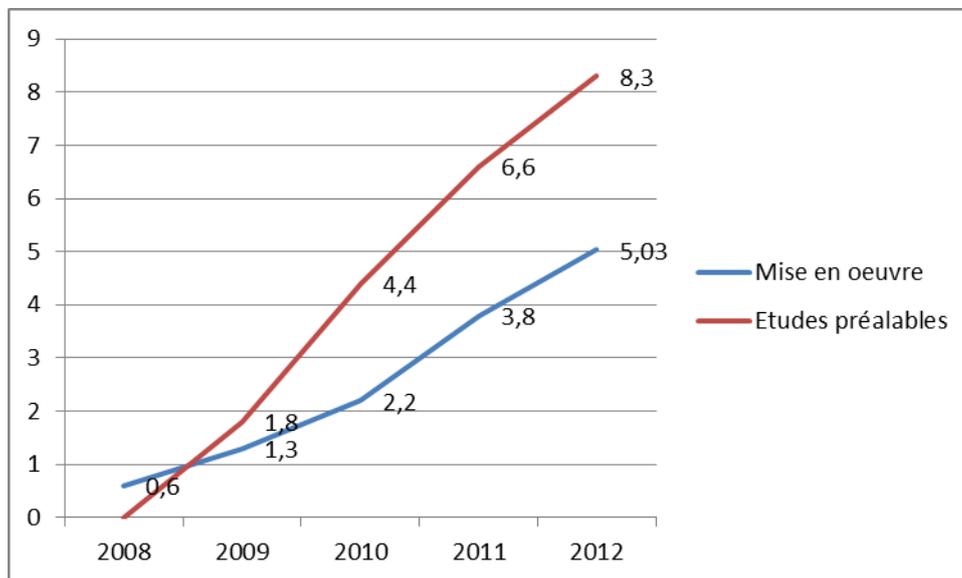
Les collectivités ne se limitent pas à étudier la possibilité de la redevance incitative. En effet, des soutiens à la mise en œuvre de la redevance incitative ont été octroyés à 107 collectivités sur 2009-2011 pour un total de 3,17 millions d'habitants. Ces collectivités sont en cours d'instauration de la redevance incitative, cette dernière sera effectivement mise en œuvre sur ces territoires dans un délai maximum de 3 ans.

En résumé, entre 1997 et 2008, une trentaine de collectivités représentant 600 000 habitants avait instauré une redevance incitative. Fin 2011, après l'instauration du système d'aides de l'ADEME en 2009, 3,17 millions d'habitants supplémentaires sont en passe d'être soumis à une redevance incitative et 6,55 millions d'habitants résident dans des collectivités qui réalisent ou ont réalisé une étude. Les soutiens de l'ADEME ont facilité le passage de 600 000 habitants à une prévision³¹ de 3,77 millions d'habitants à la redevance incitative (soit une multiplication par 6) et un potentiel de près de 6,3 millions d'habitants (soit une multiplication par 10).

L'année 2012 devrait permettre d'attribuer un montant d'aides proche de 11,7 M€ pour 2 millions d'habitants concernés par les études et 1,3 million d'habitants concernés par la mise en œuvre.

Au total, 165 EPCI ont instauré une redevance incitative ou sont en passe de le faire.

Graphique 2.16 : Evolution du nombre d'habitants (en million d'habitants) en étude et en mise en œuvre / application de la tarification incitative.



Source : ADEME

³¹ Pour certaines collectivités le passage à la RI est en cours mais pas encore avéré

5. Bilan des autres activités « locales » déchets soutenues par l'ADEME

5.1. Valorisation énergétique

Compte tenu des objectifs politiques, le dispositif d'aides en vigueur ne comporte pas de soutiens à la création de nouvelles capacités d'incinération (hors rattrapage structurel dans les DROM). Il existe en revanche deux aides destinées à améliorer la qualité des usines existantes :

- dans le cadre du dispositif déchets, une aide à **la mise en place de matériels de mesure en semi continu des dioxines et furannes**,
- dans le cadre du fonds chaleur, une aide à **l'amélioration de la valorisation énergétique** (voir ci-dessous IV.4.).

Devant les difficultés croissantes d'implanter des incinérateurs en raison des inquiétudes notamment d'ordre sanitaire des populations, l'aide de l'ADEME vise à pousser à la mise en place de matériels de mesure en semi continu des dioxines et furannes à l'émission en anticipation de l'échéance réglementaire du 1^{er} juillet 2014³². Le développement de ces outils de suivi semble en effet de nature à rassurer les populations quant au risque sanitaire entourant ces unités.

Le périmètre de l'aide est défini avec un critère obligatoire (utiliser des matériels validés par au moins un mécanisme de certification reconnu) ; l'aide porte sur un seul équipement par ligne.

L'aide est aujourd'hui possible pour les équipements qui seront en fonctionnement à la date d'entrée en vigueur de la future obligation réglementaire, ce qui conduira à proposer l'arrêt de ces soutiens fin 2012.

En 2010 et 2011, 34 installations font l'objet d'un soutien financier, représentant 62 lignes de fours équipées (sur un parc restant à équiper estimé fin 2009 à 250 lignes de fours). Ces opérations représentent un montant global de 3 M€ d'aides et couvrent une capacité d'incinération supérieure à 2,7 Mt/an (20 % de la capacité totale du parc d'incinération de déchets ménagers).

En 2012, ce sont 19 opérations qui pourraient être soutenues, représentant 29 lignes de fours (dont 3 unités d'incinération de déchets dangereux pour 5 lignes de fours). Ces opérations représenteraient un montant d'investissement estimé à 2,9 M€ et un montant d'aide de près de 1,2 M€.

5.2. Réhabilitation des décharges anciennes

L'ADEME contribue depuis le début des années 1990 à la **remise en état des décharges anciennes**. Cet objectif politique est notamment affirmé dans la circulaire ministérielle du 10 novembre 1997 qui introduit un volet de recensement et de résorption des décharges brutes (décharges exploitées sans autorisation par des collectivités locales) dans les plans départementaux d'élimination des déchets, objectif relancé par une circulaire du 23 février 2004.

Entre 2009 et 2011, l'ADEME a apporté une aide cumulée de 25,1 M€ sur des aides à la décision (études) et des aides à l'investissement (travaux) dans le cadre de programmes pluriannuels, permettant la réhabilitation de plus de 790 sites.

Ces aides ne couvrent pas la totalité des travaux de réhabilitation réalisés dans la période, de nombreux sites nécessitant peu de travaux ayant été traités sans intervention de l'ADEME. Dans la très grande majorité des cas, ces aides contribuent à des travaux simples, notamment de recouvrement des déchets et de reprofilage des sites, permettant de limiter les infiltrations d'eau (donc la migration de polluants vers les nappes d'eau superficielles), et la dispersion par les animaux. Dans quelques cas de sites à impact fort (moins de 10 % des sites), les travaux sont plus importants, nécessitant parfois la mise en œuvre de couverture étanche, de captage de biogaz ou de confortement des digues.

³² Arrêté du 3 août 2010

En complément de l'aide financière, l'ADEME apporte également un soutien technique et d'animation, soit en amont sur la réalisation d'un diagnostic départemental et/ou la mise en place d'un programme de planification territoriale basé sur les résultats du diagnostic. Ces actions constituent le socle indispensable d'une action programmée de réhabilitations et sont ainsi un facteur d'impulsion très efficace aux réhabilitations.

Toutefois, l'avancement des réhabilitations de décharges est variable selon les départements et l'aide de l'ADEME ne constitue plus toujours un levier suffisant pour inciter les élus à agir.

Dans le dispositif actuel, des aides restent cependant possibles jusqu'à fin 2012 afin de permettre la fin de ces programmes de réhabilitation, le dispositif prévoyant expressément :

- de les réserver aux décharges anciennes pour lesquelles les conditions de la réhabilitation n'ont pas été prévues lors de la mise en service. En effet, les sites de stockage récents, l'arrêté d'exploitation impose à l'exploitant de prévoir la fermeture et la réhabilitation du site après exploitation, et la réglementation prévoit la constitution de garanties financières à cet effet.
- Le conditionnement des aides à l'existence d'une programmation inscrite dans une contractualisation cadre avec le département (le cas échéant la région) et à l'engagement du bénéficiaire de finaliser son programme de réhabilitations avant fin 2012.

Le nombre de sites qui ont fait l'objet de travaux de réhabilitation aidés par l'ADEME a fortement diminué : 492 en 2009, 191 en 2010 et 111 en 2011, - le montant d'aide passant de 7,9 M€ en 2009 à 10 M€ en 2011. Ces chiffres témoignent d'une résorption normale et progressive du nombre de sites à traiter et d'un soutien accru (augmentation des budgets dédiés et du soutien aux investissements) aux derniers sites concernés.

En 2012, ce sont 32 opérations supplémentaires qui seraient soutenues, représentant 113 sites, dont 26 jugés à impact fort, pour un montant d'aide prévisionnel de 7,7 M€.

A côté de ces travaux de réhabilitation, un soutien exceptionnel de 5,3 M€ a été apporté sur 2009-2011 à la création de nouveaux sites de stockage en Corse et en Guyane.

5.3. Rattrapage structurel des DROM et îles

Le montant total des aides apportées en Corse et dans les DOM atteint 57 M€ en 2009-2011, les départements de Guadeloupe, Martinique, Guyane et Réunion représentant 60 % de ces aides et la Corse 30 %. Les opérations concernent essentiellement des actions de rattrapage structurel : l'ouverture de nouvelles capacités de stockage, la réhabilitation des décharges et la mise en œuvre de solutions alternatives en Guyane et en Guadeloupe, et, dans une moindre mesure, la valorisation des recyclables secs et l'équipement en déchèteries.

La Guyane a bénéficié d'aides spécifiques pour la création de déchèteries en substitution de décharges non autorisées fermées et pour le transport temporaire de déchets vers une ISDND.

La valorisation des matières organiques notamment par compostage de déchets verts et de boues de stations d'épuration s'est notablement développée dans une grande partie des DOM et îles.

Des études ont été réalisées pour alimenter les réflexions sur la mise en œuvre de filières REP (véhicules hors d'usage (VHU), pneus, batteries, déchets d'équipements électriques et électroniques (DEEE)...) signifiant une forte volonté de la part des acteurs au développement de ces filières.

5.4. - Opérations Déchets aidées au titre du Fonds Chaleur

A côté des aides disponibles au titre de la politique déchets, l'ADEME utilise également d'autres politiques environnementales pour soutenir des opérations portant sur des déchets, et des aides sont en particulier attribuées au titre du Fonds chaleur à deux types d'opérations :

- ⇒ la création ou l'extension de réseaux de chaleur valorisant l'énergie récupérée à partir d'installations de gestion de déchets existantes (UIOM, Méthanisation) ;

⇒ la création d'installations de méthanisation valorisant la chaleur produite à partir du biogaz.

Concernant les réseaux de chaleur, les soutiens aux investissements de l'ADEME sur 2009 - 2011 ont porté sur 33 opérations (26 à partir d'incinération et 7 à partir de méthanisation), pour un montant de soutiens de 33,4 M€.

6. Bilan des opérations nationales

6.1. La Recherche/Développement

Sur la période 2009-2011, l'ADEME a soutenu 196 projets de R&D, représentant une aide globale de 27,3 M€. La R&D a porté majoritairement sur les éco-innovations, en particulier sur les technologies de tri et de recyclage des déchets. En complément de ces travaux, des recherches ont été soutenues sur les comportements des individus, les jeux d'acteurs et les instruments économiques en lien avec la prévention et la gestion des déchets. Des projets sur les impacts environnementaux et sanitaires liés au traitement, stockage et épandage des déchets ont également été réalisés.

Les principaux résultats de ces programmes font l'objet de présentations lors des colloques et journées techniques organisées par l'ADEME et sont consultables dans la médiathèque de l'agence.

6.2. La campagne nationale de sensibilisation à la prévention

6.2.1. Bilan 2009 - 2011

Pour répondre aux objectifs du plan d'actions sur les déchets, l'ADEME et le Ministère du Développement durable ont lancé le 15 octobre 2009 une nouvelle campagne triennale de mobilisation ayant pour objectif d'inciter tous les acteurs (particuliers, entreprises et collectivités) au passage à l'acte en faveur de la réduction des déchets.

Le dispositif de communication mis en place associe :

- une campagne et des partenariats média pour promouvoir les bons gestes à adopter ;
- des outils réponse tels que les guides pratiques et le site de campagne reduisonsnosdechets.fr ;
- des outils de démultiplication avec la mise à disposition de kits de communication permettant aux acteurs locaux de relayer les messages de prévention sur le terrain.

6.2.2. - Perspectives d'évolution

Deux campagnes triennales successives axées sur la prévention des déchets ont donc été lancées :

- une 1^{ère} campagne (2005-2008) de sensibilisation visant à susciter une prise de conscience de l'importance des déchets produits ;
- une 2^{ème} campagne (2009-2012) d'incitation au passage à l'acte par la promotion de gestes concrets en faveur de la réduction des déchets.

Néanmoins, changer les comportements nécessite du temps et si l'incitation à agir est bien présente, le passage à l'acte lui, n'est pas engagé à ce jour de la même façon selon les gestes. La prévention des déchets nécessite donc plus que jamais le maintien d'un dispositif de promotion.

Une nouvelle campagne de communication triennale de 2013 à 2015 va être lancée, et aura pour objectifs :

- la poursuite de l'effort de communication en matière de prévention des déchets ;
- la promotion conjointe du geste de tri notamment en vue du recyclage et sa mise en perspective par rapport aux gestes de prévention.

Dans le cadre de la promotion du geste de tri, le nouveau dispositif de communication aura également pour vocation d'accompagner, dès qu'elle sera effective, la mise en place progressive de l'harmonisation au niveau national des consignes et de la signalétique de tri des produits usagés.

6.3. L'observation

L'ADEME a poursuivi son activité d'observation de la production et de la destination des déchets à l'échelle nationale et son soutien au développement d'observatoires locaux, notamment à l'échelle départementale.

Elle poursuit également son activité d'évaluation des coûts de gestion des déchets ménagers et assimilés en publiant courant 2011 la seconde édition du référentiel sur des coûts, en développant un module sur les coûts dans l'outil SINOE d'observation nationale.

Elle a renforcé cette activité entre 2009 et 2011 avec notamment le lancement :

- ⇒ D'une étude sur les prix de l'incinération ;
- ⇒ D'une enquête sur les prix de l'élimination des déchets inertes ;
- ⇒ D'une étude sur les coûts des opérations de réhabilitation/rénovation/reconstruction des déchèteries ;
- ⇒ D'une enquête auprès des entreprises sur les coûts de gestion de leurs déchets ;
- ⇒ D'une collecte de 50 exemples réels d'économies réalisés par des entreprises grâce à la réduction ou au tri à la source de leurs déchets ayant pour objectif de démontrer aux entreprises par des exemples qu'agir sur leurs déchets permet de réduire leurs coûts.

L'ensemble des données ainsi élaborées est disponible sur le site de l'ADEME www.sinoe.org ou fait l'objet de publications.

6.4. Les huiles moteur usagées

Depuis de nombreuses années, l'ADEME indemnise les collecteurs d'huiles moteur usagées, en fonction du bilan économique de l'ensemble de la filière, en vue de garantir la gratuité de reprise des huiles auprès des détenteurs (garagistes notamment), gratuité inscrite dans les textes et garante de l'efficacité de la collecte sur tout le territoire. Cette efficacité est effective puisque le taux de collecte des huiles est estimé en 2009 à 95 %.

Un nouveau régime d'aide relatif à l'indemnisation des ramasseurs agréés d'huiles usagées est entré en vigueur en 2007. La mise en concurrence des installations de traitement, le rattrapage des prix du marché par rapport aux prix européens et le maintien de hauts prix des produits pétroliers et autres combustibles substitués par les huiles usagées, a permis depuis de diminuer de façon très sensible les besoins d'indemnisation des ramasseurs d'huiles usagées. Le prix de vente des huiles usagées en métropole a ainsi poursuivi sa progression pour compenser une part de plus en plus importante du coût de collecte supporté par les ramasseurs. Sur la période 2009 – 2011, les montants engagés pour l'indemnisation des ramasseurs ont ainsi évolué comme suit :

- ⇒ 2009 : 10,8 M€
- ⇒ 2010 : 6,7 M€
- ⇒ 2011 : 2,6 M€ ; ce dernier budget est consacré en totalité au soutien à la filière dans les Départements d'Outre-mer, la filière métropolitaine étant équilibrée depuis 2011.

Tableau 2.10 : BILAN 2009-2011 DES INTERVENTIONS BUDGETAIRES DECHETS - Répartition des opérations aidées et des montants (hors ressources externes)

Fonds déchets	Nombre d'opérations				Coût opération en M€				Montant intervention en M€				Répartition des interventions en %			
	2 009	2 010	2 011	9+10+11	2009	2010	2011	9+10+11	2009	2010	2011	9+10+11	2009	2010	2011	9+10+11
Opérations locales																
Plans et programmes prévention (années 1,2,3...)	126	160	333	619	31	43	79	153	17	23	41	81	17	15	19	17
Compostage à la source	390	288	295	973	15	12	19	46	5	5	7	17	5	3	3	4
Autres prévention dont enveloppes générales	233	255	193	681	9	15	75	100	4	5	8	17	4	3	4	4
Tarifification incitative	88	145	196	429	26	43	70	140	8	17	20	44	8	11	9	9
Algues vertes	0	9	3	12	0	8	9	17	0	7	6	12	0	4	3	3
Méthanisation	56	81	132	269	52	56	188	296	6	8	26	39	6	5	12	8
Autres valorisation organique	45	45	59	149	7	52	220	279	2	7	9	17	1	4	4	4
Déchets du BTP	17	29	41	87	3	14	17	34	1	3	3	6	1	2	1	1
Centres de tri	4	23	25	52	16	91	108	215	2	17	12	31	2	11	5	7
Déchèteries	116	132	164	412	21	26	66	112	3	6	15	24	3	4	7	5
Collecte, recyclage	78	82	122	282	12	32	88	132	2	6	14	22	2	4	6	5
Transfert, valorisation énergétique & traitement	21	42	46	109	2	12	182	197	1	4	8	13	1	2	4	3
Réhabilitation décharges	166	97	103	366	27	28	54	109	8	5	10	24	8	3	5	5
Création décharges	0	1	5	6	0	5	17	21	0	2	4	5	0	1	2	1
Etudes, observation, aide à la décision, animation	294	307	267	868	22	15	16	53	6	7	6	18	6	4	3	4
Enveloppes générales hors prévention	19	13	12	44	0	0	0	0	5	3	3	10	4	2	1	2
Sous-total opérations locales	1 653	1 709	1 996	5 358	243	452	1 207	1 901	69	122	190	381	68	79	87	81
Opérations nationales																
R&D	62	88	82	232	25	33	23	81	9	14	8	32	9	9	4	7
Etudes, communication et observation nationale	339	429	398	1 166	35	15	18	69	13	10	16	40	13	7	7	8
Huiles usagées	464	510	105	1 079	11	7	3	20	11	7	3	20	11	4	1	4
Sous-total opérations nationales	865	1 027	585	2 477	71	55	43	170	33	31	27	92	32	21	13	19
Total général domaine déchets	2 518	2 736	2 581	7 835	314	507	1 250	2 071	103	153	218	473	100	100	100	100
Hors fonds déchets																
Communication Grenelle sur les déchets	23	28	36	87	3	2	2	7	2	3	1	7	48	17	8	16
Méthanisation (fonds chaleur)	2	3	14	19	1	6	3	10	0	1	2	2	8	3	9	6
Valorisation énergétique (fonds chaleur)	4	8	13	25	5	31	43	80	2	15	14	31	43	80	83	78
Total déchets hors domaine déchets	29	39	63	131	9	39	48	97	4	19	17	40	100	100	100	100
Total général	2 547	2 775	2 644	7 966	323	546	1 299	2 168	107	172	235	514				

Tableau 2.11 : BILAN 2009-2011 DES INTERVENTIONS BUDGETAIRES DECHETS : Aides aux équipements - Répartition des opérations d'équipement aidées et des montants (hors ressources externes)

Domaine déchets	Nombre d'opérations				Coût opération en M€				Montant intervention en M€				Répartition des interventions en %			
	2009	2010	2011	9+10+11	2009	2010	2011	9+10+11	2009	2010	2011	9+10+11	2009	2010	2011	9+10+11
Opérations locales																
Plans et programmes prévention (années 1,2,3...)	0	1	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Compostage à la source	254	204	214	672	13	10	18	42	4	4	7	15	15	6	6	7
Autres prévention dont enveloppes	46	44	54	144	6	9	71	86	1	2	5	8	4	3	4	4
Tarification incitative	17	24	54	95	14	20	36	69	2	3	5	10	6	5	4	5
Algues vertes	0	3	3	6	0	8	9	17	0	6	6	12	0	9	5	6
Méthanisation	22	18	62	102	51	54	186	291	6	7	25	37	19	10	22	18
Autres valorisation organique	21	31	38	90	5	52	219	276	1	6	9	16	3	9	8	8
Déchets du BTP	10	17	23	50	3	12	16	31	0	2	2	5	2	3	2	2
Centres de tri	4	22	18	44	16	79	107	203	2	17	12	31	7	25	10	15
Déchèteries	89	82	128	299	20	24	65	109	2	5	15	22	8	7	13	10
Collecte, recyclage	31	36	46	113	11	30	46	87	2	6	8	15	6	8	7	7
Transfert, valorisation énergétique & traitement	1	21	22	44	1	11	175	187	0	3	6	9	0	4	5	4
Réhabilitation décharges	110	73	71	254	26	27	53	106	8	5	10	23	27	7	9	11
Création décharges	0	1	5	6	0	5	17	21	0	2	4	5	0	3	3	3
Etudes, observation, aide à la décision, animation	22	7	3	32	8	1	0	10	1	0	0	1	3	0	0	1
Enveloppes hors prévention	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Sous-total opérations locales	627	584	741	1 952	173	342	1 019	1 533	30	69	112	211	100	100	100	100
Déchets hors domaine déchet (fonds chaleur...)																
Communication Grenelle sur les déchets	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Méthanisation (fonds chaleur)	2	3	2	7	1	6	3	10	0	1	1	2	16	3	8	6
Valorisation énergétique (fonds chaleur)	4	8	13	25	5	31	43	79	2	15	14	31	84	97	92	94
Total déchets hors domaine déchets	6	11	15	32	6	37	46	89	2	16	16	33	100	100	100	100
Total général	633	595	756	1 984	179	379	1 065	1 622	32	85	128	244				

7. Estimation des besoins de financement pour la période 2013-2015

L'atteinte des objectifs inscrits dans la loi programme pour la mise en œuvre du Grenelle de l'environnement et le respect des obligations réglementaires européennes dans les années à venir (respect des objectifs de recyclage des déchets de construction et de démolition), des objectifs inscrits dans les directives sectorielles (directive VHU, directive DEEE dont les objectifs de collecte sont en cours de révision, directive décharge...) ont fait naître des besoins de financement liés non seulement aux investissements dans les installations de traitement alternatif à la mise en décharge et à l'incinération, mais aussi dans des politiques de prévention qui ont pris progressivement de plus en plus d'importance.

Les besoins de financement sur la période 2009-2015 ont été évalués dans le rapport 2011. Cette estimation des besoins de financement s'appuyait sur l'estimation des besoins en capacités de recyclage et de valorisation organique nouvelles à créer sur la période 2009-2015, 2015 correspondant à l'échéance fixée par la loi-programme pour la mise en œuvre du Grenelle de l'environnement à laquelle le montant global de la réforme de la TGAP de 2009 devra avoir été intégralement utilisé à soutenir la mise en œuvre de la politique de gestion des déchets. Cette estimation s'appuyait sur les travaux du CGDD « Les tonnages de réduction et de recyclage des déchets ménagers et assimilés attendus par la loi Grenelle 1 – CGDD - Le Point sur N° 66 – novembre 2010 ».

Dans le présent rapport, les besoins de financement ont été actualisés sur la période 2013-2015, en tenant compte des résultats de nouvelles études et des capacités soutenues sur la période 2009-2012.

7.1. Les besoins en capacités de prévention, d'installations de tri et de valorisation organique nés de la mise en œuvre du plan d'actions sur les déchets et des directives européennes

Dans l'hypothèse d'une stabilisation de la production des déchets ménagers et assimilés (ce qui suppose une réduction de la production des déchets ménagers et assimilés par habitant), l'atteinte de l'ensemble de ces objectifs nécessite une augmentation des capacités d'installations de tri et de valorisation organique, mais également pour certaine thématique, un accompagnement de la rénovation adaptation des équipements existant aux nouvelles exigences (extension de surface amont et aval, changement de process, équipements complémentaires ...).

Par ailleurs, des études récentes permettent d'ajuster les prévisions de besoins d'investissements.

Ainsi, dans le cadre de l'étude « l'adaptabilité des centres de tri des déchets ménagers aux évolutions potentielles des collectes séparées d'emballages et de papiers graphiques » réalisée en collaboration avec Eco-Emballages et Ecofolio, de premiers travaux (décembre 2011) permettent d'actualiser le tonnage collecté des matériaux recyclables à 3,1 MT fin 2011 et les perspectives 2020 à 3,4 Mt (avec extension des consignes de tri). Cette évolution des perspectives intègre d'une part le constat d'une baisse sensible du gisement (notamment celui des papiers graphiques du fait de la crise du secteur et d'une conversion au numérique), d'autre part la nécessité d'une augmentation de 14 points du taux de collecte afin d'atteindre les objectifs inscrits dans la loi. Ainsi, les objectifs pourraient être atteints à partir de l'amélioration des performances de collecte sur un gisement plus faible, ce qui explique la forte réduction de l'estimation des besoins de nouvelles capacités de tri. La prise en compte en 2015 du tiers de cette estimation conduit à un besoin de capacité nouvelle de seulement 0,10 Mt. La construction de nouveaux centres de tri (nouvelles capacités) devient dès lors un enjeu plutôt local.

Toutefois, dans le cas d'une évolution des schémas de collecte et d'une extension généralisée des consignes de tri, la baisse de la densité du flux d'emballages (augmentation de la part des plastiques collectée) et surtout la présence de film nécessiteront une adaptation (voire dans certains cas la reconstruction) de la quasi-totalité du parc actuel. Cette évolution ne prendra son plein effet qu'à partir de 2015 (décision concernant l'extension attendue en 2014).

Concernant le parc de déchèteries, la mise en œuvre progressive d'ici 2015 de nouvelles filières REP (Déchets électriques et électroniques, Déchets diffus spécifiques, éléments de mobiliers,...) et l'évolution réglementaire (décret n° 2012-384 du 20 mars 2012 modifiant la rubrique 2710 et les arrêtés d'application entrés en vigueur au 01/07/2012), engendrent un besoin

d'adaptation/rénovation de l'ensemble du parc actuel (soit plus de 4 500 équipements) et plus uniquement du parc le plus ancien (la moitié du parc) visé jusqu'à présent.

Enfin la mise en œuvre à compter du 1er juillet 2012 d'une obligation de collecte séparée des déchets organiques des gros producteurs (Industrie agro alimentaire, distribution, restaurations...) représente un gisement estimé à 2,4 Mt de déchets organiques, hors déchets verts. La mise en œuvre progressive de l'obligation conduit à prendre en compte sur la période 2012 à 2015 un besoin de capacités nouvelles de traitement de près de 1,5 Mt dont un tiers pourrait être traité dans des installations de méthanisation du monde agricole.

Parallèlement, et bien que la mise en œuvre de la directive cadre sur les déchets de 2008 ait été en partie anticipée (mise en place de plans de prévention, objectifs de recyclage sur les déchets ménagers et assimilés), certaines réglementations européennes s'accompagnent d'objectifs supplémentaires. Ainsi, la directive cadre sur les déchets a inscrit un objectif de recyclage pour les déchets des BTP à l'horizon 2020 qui, pour être atteint, devrait conduire à recycler 20 Mt de déchets du secteur de la construction et de la démolition supplémentaires. L'objectif de développement sur la période 2012 - 2015, objectif intermédiaire dans une progression pour atteindre l'objectif de 2020, est ainsi évalué à 6 Mt pour le tri des déchets du BTP.

Compte-tenu des opérations soutenues sur la période 2009-2011 et des projets identifiés pour 2012, les besoins sur la période 2013 - 2015 peuvent être estimés comme suit.

Tableau 2.12 : Estimations actualisées des besoins de capacités de recyclage et de valorisation organique nouvelles à créer et d'adaptation des parcs existants sur la période 2013 - 2015 pour atteindre les objectifs de la politique

Gisements concernés	Estimation initiale du besoin de capacités nouvelles en MT	Besoin de capacités nouvelles en MT 2013-2015	Commentaires
Déchets organiques (valorisation organique)	+3,0 Mt	+ 2,3 Mt (déchets ménagers et assimilés, hors déchets agricoles)	Les objectifs de la politique actuelle reposent sur un développement de collecte séparée de la part la plus fermentescible (déchets de cuisine, déchets de transformation alimentaire), les marges de progrès étant limitées sur la mobilisation des déchets verts. Hors méthanisation de déchets agricoles, les capacités soutenues sur 2009-2012 sont estimées à 0,7 Mt.
Déchets ménagers (emballages, papiers, DEEE, ...)	1,6 Mt dont 1,3 Mt pour le tri des emballages et papiers	+ 0,3 Mt (dont 0,02 Mt à partir des centres de tri d'emballages) Rénovation du parc de centres de tri : 2,5 Mt d'ici 2020	Prise en compte de la révision de l'estimation des besoins de capacité pour les centres de tri d'emballages et papiers qui diminue de 1,3 à 0,1 MT à fin 2011. En 2012 les capacités nouvelles soutenues sont estimées à 0,08MT L'élargissement des consignes de tri (notamment emballages plastiques autres que bouteilles et flacons), et une modification probable des modalités de collecte (mesures d'harmonisation et organisation différente des flux entre emballages et papier) entraînent un besoin de moderniser / rénover les centres de tri devenus obsolètes.
Déchets non dangereux des activités économiques Dont déchets organiques des gros producteurs	4,0 Mt	+ 3,3 Mt Dont +1,3 Mt	Seulement 25 % des déchets en mélange sont envoyés en centres de tri. Les capacités nouvelles soutenues sur la période 2009-2012 sont estimées à 0,7 Mt. Obligation qui est entrée en vigueur en 2012 ; les décisions d'investissement sont très récentes.

Gisements concernés	Estimation initiale du besoin de capacités nouvelles en MT	Besoin de capacités nouvelles en MT 2013-2015	Commentaires
Déchets du BTP	+20 Mt d'ici 2020 (directive européenne)	+ 6 Mt (sur + 20 Mt d'ici 2020)	L'objectif induit par la directive cadre européenne revient en pratique à doubler la capacité actuelle du parc d'installations de tri et valorisation des déchets du BTP. +6 Mt de déchets de déconstruction ou de chantiers (besoin estimé à fin 2015).
Déchèteries	Besoin d'adaptation estimé à 2 500 installations (moitié du parc)	Besoin d'adaptation de l'ensemble du parc, soit 3 600 installations	Révision des besoins qui concernent soit la rénovation lourde, soit l'optimisation (extension de surface, aménagements-mises aux normes, acquisition d'équipements) de la totalité du parc, soit 4 500 installations. Le nombre d'installations soutenues sur la période 2009-2012 est estimé à 900 installations.

Source : ADEME / MEDDE

Pour ce qui est des déchets ménagers et des déchets non dangereux des activités économiques (hors gros producteurs de déchets organiques), les besoins sont donc estimés à 6,0 Mt d'ici 2015 à comparer aux capacités soutenues sur la période 2009-2012 de l'ordre de 1,5 Mt.

Ces efforts sont à compléter par une augmentation du recyclage des produits en fin de vie gérés dans le cadre des filières de responsabilité élargie des producteurs (REP) et notamment les filières mobiliers, déchets d'équipements électriques et électroniques, et déchets dangereux diffus.

L'adaptation du parc de déchèteries contribuera à l'atteinte des objectifs précédents de mobilisation des déchets en vue de leur recyclage. On estime à près de 3 600 le nombre de sites qui devront faire l'objet d'investissements de rénovation ou d'adaptation d'ici 2015.

Enfin, au delà des économies de ressource matière ou de la valorisation organique par retour au sol, la politique « déchets » contribue à l'atteinte des objectifs de développement d'énergies renouvelables, notamment au travers le développement d'une filière de méthanisation agricole. L'objectif fixé (travaux du Grenelle sur l'agriculture) est d'atteindre 1000 installations supplémentaires, soit une capacité globale évaluée à 6 Mt. Sur cet objectif global, il est précisé un objectif d'accompagnement par l'ADEME de 300 opérations exemplaires. Compte tenu des projets soutenus depuis 2009 ou en cours, ce sont 187 opérations nouvelles à soutenir sur la période 2013 - 2015, soit environ 1,1 Mt de capacité nouvelle. En moyenne ces installations contribueront à traiter 30 % de déchets externes (essentiellement des déchets de gros producteurs : Industrie agro-alimentaire, restauration, ...) soit près de 0,4 Mt.

7.2. Les dépenses induites par ces besoins

Une évaluation du volume des investissements (incluant l'ouverture de nouvelles installations et l'optimisation d'installations existantes) permettant de répondre aux besoins de capacités ainsi précisés est résumée dans le tableau 2.13.

Tableau 2.13 : Evaluation du volume des investissements sur la période 2013-2015

Nature des investissements	Capacités nouvelles à créer (en Mt)	Montant des investissements (en M€)
Prévention dans les collectivités (recycleries...)		60
Prévention dans les entreprises		65
Compostage et méthanisation (hors déchets agricoles)	2,3 Mt DMA et 0,9 Mt « gros producteurs »	1450
Méthanisation des déchets agricoles	1,1 Mt (dont 0,4 Mt de déchets de gros producteurs)	215
Déchèteries	Rénovation/ adaptation	400
	Mise aux normes	330
Tri des recyclables ménagers	0,02 Mt	10
	Rénovation 2,5 Mt (0,5 Mt d'ici 2015)	(645) 70
Tri des déchets des entreprises	3,3 Mt	260
Tri/recyclage de déchets du BTP	6 Mt	175
Autres recyclage : recyclage aval dans l'industrie...		75
Rattrapage de l'Outremer		285
TOTAL		3 395

Source : ADEME

A ces dépenses d'investissements s'ajoutent des dépenses de fonctionnement également indispensables à la concrétisation des besoins (études, animation des acteurs, sensibilisation) avec deux postes particulièrement importants :

- la mise en œuvre des plans et programmes de prévention, pour lesquels les dépenses cumulées restant à réaliser sont estimées à 300 M€ ;
- l'aide au développement des installations de recyclage des déchets collectés et triés au travers des filières qui se montent ou se développent (sans se substituer aux obligations des éco-organismes dans le cas des filières REP).

C'est donc **près de 3,7 Md€ (dont 3,4 Md€ d'investissements)** qui devraient être dépensés par les acteurs locaux (collectivités locales et entreprises) pour répondre d'ici 2015 aux objectifs de la politique « déchets ».

7.3. Evolution des soutiens financiers nécessaires

7.3.1 Des aides adaptées pour renforcer l'efficacité du dispositif

Le précédent rapport gouvernemental sur la réforme de la TGAP de 2009 et les soutiens financiers à la politique déchets, remis au parlement en septembre 2011, proposait quelques adaptations des aides de l'ADEME tirées d'un premier bilan des aides 2009-2011.

A partir de ce bilan et de ces indications, sans attendre l'échéance à fin 2012 de son dispositif d'aide en vigueur, l'ADEME a fait évoluer sa stratégie de soutien pour une mise en œuvre dès début 2012.

Pour rappel, le bilan 2009-2011 fait apparaître un décalage de montée en puissance entre les trois thématiques prioritaires de la politique « déchets » : prévention, tarification incitative et recyclage :

- sous l'effet des aides, le domaine de la prévention a connu un essor supérieur aux prévisions ;
- le développement de la tarification incitative est conforme aux prévisions ;
- la montée en puissance des investissements liés au tri et au recyclage est globalement insuffisante au regard des besoins.

7.3.2 Les évolutions du dispositif réalisées pour 2012

La principale orientation à donner résidait donc dans le renforcement des soutiens en faveur du recyclage matière et organique.

a) Renforcement des soutiens à la valorisation organique :

Dans les soutiens au compostage, une priorité est donnée aux unités de traitement nécessaires aux gros producteurs de déchets organiques.

Un appel à projets pour des soutiens exceptionnels (taux d'aide supérieur à 30 %) à la collecte sélective de biodéchets pourra être lancé si l'intérêt d'une telle opération est démontré.

Un dispositif national d'assurance qualité des composts sera par ailleurs créé (montage d'une structure de portage, soutiens aux audits de certification de sites, aux analyses de composts, à la communication) en utilisant les modalités générales d'aide à la décision.

b) Renforcement des soutiens à la mobilisation des maîtres d'ouvrage du BTP aux bonnes pratiques de gestion de leurs déchets de chantier

Des appels à projets nationaux ou régionaux ont été lancés sur cette thématique.

Un taux maximum d'aide de 30 % est accordé pour les dépenses liées aux équipements de regroupement, tri, valorisation spécifiques aux déchets du BTP, ainsi que, dans le cas de telles opérations retenues par appels à projets, les éventuels investissements ou travaux à la charge des communes d'implantation pour accueillir ces équipements.

c) Adaptation des soutiens aux Plans et Programmes de Prévention

Le soutien à de nouveaux plans départementaux de prévention est stoppé ; celui portant sur de nouveaux programmes locaux est limité aux EPCI situés dans des départements où la couverture de population par des programmes locaux est inférieure à 50 % et se voit appliqué un plafond de 200 000 euros au montant d'aide annuelle.

Par souci de cohérence avec le champ des programmes locaux tels que prévus par la législation, il est demandé d'élargir à l'ensemble des déchets ménagers et assimilés le champ des programmes soutenus, notamment pour les nouveaux programmes.

d) Adaptation des soutiens à la tarification incitative

En ce qui concerne la redevance incitative, les modalités de soutien à la mise en œuvre à 6,60 € maxi/habitant avec un plafond de 1 M€ par opération ont été maintenues pour l'année 2012.

Pour les investissements, les modalités appliquées depuis mai 2011 sont également conservées (arrêt des soutiens au renouvellement des bacs de collecte - les soutiens étant réservés aux systèmes d'identification des usagers et de comptabilisation de la production de déchets avec une aide maximum de 30 %).

Par ailleurs, le dispositif d'aide est élargi avec les mêmes modalités à la taxe incitative (TEOMI).

e) Adaptation des soutiens aux équipements de mesure en semi continu des dioxines

Le dispositif d'aide à la mesure en semi-continu des dioxines sur les UIOM est maintenu mais son arrêt est prévu fin 2012.

f) Autres adaptations

Evolution des soutiens aux centres de tri de déchets ménagers

Le taux maximum d'aides aux investissements de modernisation des centres de tri de recyclables ménagers est porté de 20 % à 30 %.

Evolution des soutiens aux déchèteries

Les aides sont maintenues et conditionnées à la programmation territoriale des projets proposés.

Réhabilitation de décharges

Le dispositif est maintenu pour 2012 mais utilisé en priorité en Corse et à l'Outremer – l'usage sur le continent étant considéré comme d'exception.

Evolution du dispositif pour la période 2013-2015

Sur la base du bilan prévisionnel de l'année 2012 et de la trajectoire des indicateurs liés aux objectifs fixés dans la loi à l'horizon 2015, il n'apparaît pas nécessaire à ce stade d'apporter de nouvelles propositions d'évolutions notables du dispositif d'aide pour la période 2013-2015.

Seuls les soutiens aux investissements de mesure en semi-continu de dioxines et furanes seront, comme annoncé, arrêtés, tout comme les aides à la réhabilitation de décharge sur le territoire métropolitain (hors Corse).

Par ailleurs, l'ADEME a fait réaliser une évaluation de son dispositif d'aide déchets sur la période 2009-2010. Les acteurs interrogés dans le cadre de cet exercice ont largement insisté sur la nécessité d'assurer une meilleure lisibilité du dispositif dans le temps et une pérennisation des actions engagées (stabilité des aides et anticipation des éventuels revirements), indispensables à un engagement sur le long terme des collectivités et des entreprises.

7.4. Evaluation des besoins de soutiens financiers

Une première évaluation des besoins financiers de soutiens à la poursuite de la politique « déchets » a été réalisée par l'ADEME à partir des besoins d'opérations estimés au paragraphe 7.2 et des propositions d'orientations du dispositif d'aides présentées ci-dessus. Le résultat en est résumé dans le tableau 2.14 ci-dessous. L'interprétation de ces éléments, nécessairement très approximatifs, doit cependant être faite avec précaution.

Tableau 2.14 : Estimation des besoins budgétaires résultant de l'application du dispositif d'aide adapté (en M€)

Opérations	Evaluation des investissements	Evaluation des soutiens financiers	Commentaires et/ou adaptations prises en compte
OPERATIONS LOCALES			
Prévention dans les collectivités (recycleries...)	60	20	
Prévention dans les entreprises (éco conception)	65	15	
Compostage et méthanisation (hors déchets agricoles)	1450	290	Incluant un soutien à la qualité pour un million de tonnes de compost
Méthanisation de déchets agricoles	215	30	
Déchèteries (adaptation/rénovation)	400 330	80	
Tri des recyclables ménagers (optimisation)	80	20	
Tri des déchets d'entreprises	260	35	
Tri et recyclage des déchets du BTP	175	65	
Autres recyclage (opérations exemplaires)	75	15	
Rattrapage de l'Outremer	285	55	
Plans et Programmes de Prévention	300	115	Intégrant une limitation des nouveaux contrats soutenus
Compostage domestique	15	8	
Tarifification incitative	nd	24	Intégrant une baisse du niveau de soutien
Aides à la décision, communication locale	70	35	
TOTAL Opérations locales		807	
OPÉRATIONS NATIONALES			
R & D	80	25	
Etudes, observation, outils		70	
Campagnes de communication		15	
Filières Huiles		9	
TOTAL Opérations nationales		119	

Sources : Ademe

Ainsi, l'adaptation du dispositif d'aide de l'ADEME pourrait-elle aboutir à une évaluation totale des besoins d'interventions de l'Etat en faveur de la politique « déchets » comprise entre 0,9 et 1,0 Md€ sur la période 2013-2015.

Remarque : la création de nouvelles capacités d'incinération des déchets résiduels et de stockage de déchets ultimes reste indispensable (dans la mesure où les capacités annuelles diminuent dans le temps avec l'obsolescence des incinérateurs ou la saturation de sites de stockage) pour éviter des rejets directs dans l'environnement et maîtriser l'évolution des prix, donc du coût global de gestion des déchets. Le choix a toutefois été fait de ne pas soutenir ces investissements, dont la politique vise à réduire la part et compte tenu d'un coût marginal qui reste, pour le stockage, généralement inférieur au coût du recyclage.

CONCLUSION

La réforme de la TGAP de 2009, qui a conduit à augmenter la TGAP sur le stockage et à créer une composante sur l'incinération avait pour objectif premier de contribuer à faire évoluer la gestion des déchets vers des modes plus respectueux de l'environnement. Ciblant l'essentiel des déchets incinérés et stockés (hormis les déchets dangereux et les gravats), cette taxe a renchéri le coût de l'élimination par rapport aux autres modes de gestion. Toutefois, les multiples réfections accordées ont contribué à atténuer de façon significative le montant effectif de la TGAP et donc le signal prix voulu à l'origine. Environ 90 % des tonnages bénéficient d'une modulation de taux pour le stockage, et 97 % pour l'incinération. Les taux effectifs moyens de taxation sont très inférieurs aux taux de référence : ainsi, en 2010, le taux effectif moyen pour le stockage est de 14,6 €/t pour un taux plein est de 20 €/t, et pour l'incinération de 2,9 €/t pour un taux plein de 11,2 €/t. Selon les projections effectuées, cet écart ira croissant jusqu'en 2015.

Ces modulations ont vraisemblablement joué un rôle significatif dans l'amélioration des performances énergétiques et environnementales des installations de stockage et d'incinération des DMA. Cependant, certaines d'entre elles qui n'ont plus à ce jour de réel effet incitatif ou qui sont fondées sur des critères autres que la valorisation énergétique mériteraient d'être réexaminées à l'aune de leur impact réel.

Par ailleurs, le différentiel actuel entre la TGAP stockage et la TGAP incinération semble loin de combler l'écart de coût entre ces deux techniques³³, ce qui ne donne pas un signal cohérent avec la hiérarchie de la politique « déchets », laquelle privilégie la valorisation énergétique à l'élimination.

Pourtant, l'examen de l'efficacité des instruments mis en place dans les pays voisins³⁴ montre qu'une augmentation sensible de la taxe sur le stockage a pour effet de diminuer le recours à celui-ci. Même si d'autres facteurs influencent ce résultat, c'est bien dans les pays où le niveau de taxe sur le stockage est le plus élevé que la part des déchets mis en décharge est la plus faible. Cette comparaison internationale montre que le prix de la mise décharge en France est inférieur à celui pratiqué dans les pays qui ont les taux de mise en décharge les plus faibles. De plus, bon nombre de pays ont également mis en place l'interdiction réglementaire de mise en décharge de certains flux de déchets, contrairement à la France.

Le niveau actuel de la TGAP DMA en France semble ainsi encore trop faible pour détourner de façon significative les flux de déchets de l'élimination.

Renforcer le signal-prix donné par la TGAP suppose

- de continuer à augmenter son taux, tel que prévu par le législateur,
- et de s'assurer que cette augmentation se reflète dans les coûts de l'élimination en supprimant ou en atténuant l'effet de modulations dont la justification s'est amoindrie, voire a disparu.

Bien que ce rapport se concentre sur le dispositif actuel, plus généralement, il y a lieu de réfléchir à l'introduction de mesures réglementaires en complément de cette adaptation de la TGAP, comme par exemple le durcissement des conditions d'admission en centre de stockage pour certains déchets valorisables,

La réforme de 2009 a également prévu de réaffecter d'ici 2015 à la politique de gestion des déchets la totalité des recettes fiscales nouvelles générées par l'augmentation de la TGAP sur le stockage et la création de la TGAP sur l'incinération. Les

³³ Dans le rapport d'août 2011 sur la TGAP, ce coût (hors TVA et TGAP) était estimé en moyenne, en 2009, à 64 €/t pour le stockage et 91 €/t pour l'incinération

³⁴ Cf. annexe II.

objectifs législatifs de recyclage et de prévention reposent sur des modifications de structure dans les modes de traitement des déchets et sur des changements de comportement de l'ensemble des acteurs. Ces tendances supposent la réalisation d'investissements conséquents et d'un grand nombre d'opérations de sensibilisation et d'animation au plus près du terrain, pour lesquelles a été confiée à l'ADEME la mission de les susciter et les accompagner par un plan complet et cohérent de soutiens financiers.

Au plan budgétaire, l'équilibre voulu par le législateur à l'horizon 2015 entre l'augmentation de la TGAP et les soutiens publics est en très bonne voie puisque, sur 2009-2011, l'augmentation de la TGAP représente environ 340 M€³⁵ et les interventions de l'ADEME effectivement engagées représentent 514 M€, dont 343 M€ de montants supplémentaires au regard des budgets existant avant 2009. Les collectivités locales sont les principaux bénéficiaires de ce plan de soutien, 71 % des interventions portant sur les déchets dont elles ont la charge (déchets municipaux).

Pour ce qui est du déploiement des opérations de terrain, les priorités politiques sont bien respectées puisque les opérations relatives à la prévention, au recyclage et à la valorisation organique représentent la part la plus importante des soutiens avec une montée en puissance sensible de ceux dédiés aux investissements de recyclage et de valorisation organique entre 2009 et 2011. Cette tendance en faveur des soutiens aux investissements se renforce dans les prévisions d'aides de 2012.

Le rythme de mise en place des plans et programmes locaux de prévention est un succès puisqu'il a permis de couvrir à fin 2011 plus de 60 % de la population par des programmes de prévention porteurs d'actions très concrètes. Ils se traduiront à terme par des changements de comportement des acteurs impliqués (entreprises, ménages, administrations publiques) qui devraient contribuer à l'atteinte des objectifs de réduction des déchets. Il convient maintenant d'une part de travailler aux conditions de pérennisation (au-delà des 5 années de soutiens) des programmes en cours et surtout des comportements qu'ils ont induits, d'autre part de transmettre aux collectivités moins avancées dans ce domaine les outils et méthodes développés et expérimentés avec les pionniers.

En revanche, le rythme actuel des investissements dans les installations de recyclage et de valorisation organique est encore insuffisant au regard des objectifs à atteindre, alors que la réalisation de tels investissements est indispensable pour adapter l'offre de traitement des déchets aux priorités politiques. Plusieurs raisons conjuguées expliquent probablement cette situation : crise économique, incertitudes sur l'évolution de la TGAP donc sur l'équilibre économique des projets alternatifs au stockage et à l'incinération, délai nécessaire à la maturation et la préparation des projets notamment les plus lourds; il n'est donc pas surprenant de constater, moins de 2 ans seulement après la mise en place début 2010 du dispositif d'aides complet de l'ADEME, que les investissements commencent seulement à émerger, et de manière très progressive. Le tournant engagé par la réforme de la TGAP de 2009 ne produira donc ses effets les plus significatifs que dans quelques années, sous réserve d'assurer aux acteurs de terrain une lisibilité et une stabilité à moyen terme sur les orientations de la politique et son cadre économique, tant en termes de fiscalité que de soutiens financiers.

Enfin, ce bilan des aides a permis de mettre en lumière que certaines thématiques comme le tri des déchets des entreprises ou la valorisation des déchets du BTP sont clairement en panne au regard des objectifs qui leur incombent.

Globalement, si les soutiens mis en œuvre sur 2009-2012 ont contribué à l'ouverture d'environ 1,5 Mt de capacités supplémentaires de recyclage et valorisation organique des déchets des ménages et des entreprises, la poursuite d'une politique déchets répondant aux objectifs nationaux et européens suppose d'en ouvrir d'ici 2015 encore 6 Mt, auxquels s'ajoutent les besoins pour les déchets organiques des gros producteurs (1,3 Mt) et les déchets du BTP (6 Mt d'ici 2015, sur 20 Mt nécessaires à l'objectif de 2020). Les investissements nécessaires à réaliser pour l'ensemble sont de l'ordre de 3,4 Md€.

La réalisation de ces investissements suppose tout d'abord de la lisibilité et de la stabilité, dans la mesure du possible, des objectifs politiques et des conditions de leur mise en application.

La prévention et le recyclage restent naturellement les voies à encourager dans l'optique d'une transition vers l'économie circulaire et la priorité doit être maintenue du soutien à ces actions. Sur la période 2013-2015, les besoins de soutiens adaptés à ces objectifs sont estimés entre 0,9 et 1 Md€, montant à mettre en regard du produit de la TGAP complémentaire liée à la réforme de 2009 estimés entre 460 et 720 M€ sur la même période, selon les deux scénarios étudiés (qui pour mémoire sont

³⁵ Evaluation de la TGAP due selon le scénario Transition écologique

basés sur les barèmes actuellement fixés pour la TGAP). Les montants attendus de la TGAP nouvelle, estimés selon des scénarios conservant les modalités actuelles de la TGAP, s'avèrent donc plutôt inférieurs à l'évaluation des besoins de soutiens.

La poursuite de la mise en œuvre sur le terrain de la politique « déchets » impulsée en 2009 et indispensable à la fois au respect des objectifs européens et à la transition vers une économie circulaire suppose donc :

- **de renforcer le signal-prix donné par la TGAP en poursuivant sa trajectoire et en atténuant l'effet de ses modulations ;**
- **de poursuivre jusqu'en 2015 un programme de soutiens incitatifs adapté à la nature et à l'ampleur des opérations à réaliser ainsi qu'aux orientations à prendre quant à l'application sur le terrain de la politique en vigueur.**

Liste des sigles et acronymes

ADEME : Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie

CGDD : Commissariat général au développement durable du MEDDE

DEEE : Déchets d'équipements électriques et électroniques

DMA : déchets ménagers et assimilés

EPCI : Etablissement public de coopération intercommunale

HPE : Haute performance énergétique

ISDND : Installation de stockage de déchets non dangereux

MEDDE : Ministère de l'écologie, du développement durable et de l'énergie

NOx : Oxydes d'azote

TEOM(I) : Taxe d'enlèvement des ordures ménagères (incitative)

TGAP : Taxe générale sur les activités polluantes

REOM / RI : Redevance d'enlèvement des ordures ménagères / Redevance incitative

REP (filiales) : responsabilité élargie des producteurs

UIOM : Unité d'Incinération d'Ordures Ménagères

VHU : Véhicules hors d'usage

Annexes

Annexe I - Tarifs applicables aux déchets réceptionnés dans des installations de stockage de déchets non dangereux et dans des installations d'incinération de déchets ménagers et assimilés (LFR 2010)

- Pour les installations de stockage de déchets non dangereux

désignation des matières ou opérations imposables	UP (*)	quotité en euros						
		2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Déchets réceptionnés dans une installation de stockage de déchets ménagers et assimilés (DMA) non autorisée en application du titre 1 du livre V du code de l'environnement pour la dite réception	TONNE	50	60	70	100	100	100	150
Déchets réceptionnés dans une installation de stockage de déchets ménagers et assimilés (DMA) autorisée en application du titre 1 du livre V du code de l'environnement pour la dite réception	TONNE							
A ayant fait l'objet d'un enregistrement dans le cadre du système communautaire de management environnemental et d'audit (EMAS) défini par le règlement (CE) n° 761/2001 du Parlement européen et du Conseil du 19 mars 2001, ou dont le système de management environnemental a été certifié conforme à la norme ISO 14001 par un organisme accrédité	TONNE	13	17	17	20 (24)	22 (24)	24	32
B – faisant l'objet d'une valorisation énergétique du biogaz de plus de 75 %	TONNE	10	11	11	15	15	20	20
C - stockés et traités selon la méthode d'exploitation du bioréacteur : dans un casier équipé dès sa construction des équipements de captage du biogaz et de réinjection des lixiviats, la durée d'utilisation du casier étant inférieure à 18 mois et l'installation étant équipée d'un dispositif de valorisation du biogaz mentionné dans l'arrêté préfectoral d'autorisation	TONNE	0	0	7	10	10	10	14
D - autre		15	20	20	30	30	30	40
<i>Une réduction de TGAP s'applique également lorsque le transfert des déchets entre le site de regroupement et le site de traitement final est effectué par voie ferroviaire ou fluviale, sous réserve que la desserte routière terminale, lorsqu'elle est nécessaire, n'excède par 20 % du kilométrage de l'itinéraire global. Cette réduction est égale à 0,50 €/t en 2009, 0,60 €/t en 2010 et 2011, 0,70 €/t en 2012, 0,80 €/t en 2013, 0,80 €/t en 2014 et 1 €/t à compter de 2015. Elle est, à compter du 1^{er} janvier 2016 revalorisée dans la même proportion que la limite de la première tranche de l'impôt sur le revenu.</i>								

(*) unité de perception

Source : CGDD à partir des données Douanes

En bleu figurent les taux de TGAP tels qu'ils avaient été introduits par la loi de finances 2009.

- Pour les installations d'incinérations des déchets ménagers et assimilés

désignation des matières ou opérations imposables	unité de perception	quotité en euros				
		2009	2010	2011	2012	à compter de 2013
Déchets réceptionnés dans une installation d'incinération de déchets ménagers et assimilés (DMA) :	TONNE					
A – ayant fait l'objet d'un enregistrement dans le cadre du système communautaire de management environnement et d'audit (EMAS) défini par le règlement (CE) n° 761/2001 du Parlement européen et du Conseil du 19 mars 2001, ou dont le système de management environnemental a été certifié conforme à la norme ISO 14001 par un organisme accrédité	TONNE	4	4	5,20 (6,4)	6,4	8
B – présentant une performance énergétique dont le niveau, apprécié dans des conditions fixées par arrêté conjoint des ministres chargés du budget et de l'environnement est élevé	TONNE	3,5	3,5	4,55 (5,6)	5,6	7
C – dont les valeurs d'émission de NOx sont inférieures à 80 mg/Nm ³	TONNE	3,5	3,5	4,55 (5,6)	5,6	7
D – relevant à la fois du A et du B, du A et du C, du B et du C, ou des A, B et C qui précèdent	TONNE	2	2	2,6 (3,2)	3,2	4
Autre	TONNE	7	7	11,2	11,2	14
<p><i>Une réduction de TGAP s'applique également lorsque le transfert des déchets entre le site de regroupement et le site de traitement final est effectué par voie ferroviaire ou fluviale, sous réserve que la desserte routière terminale, lorsqu'elle est nécessaire, n'excède par 20 % du kilométrage de l'itinéraire global. Cette réduction est égale à 0,50 €/t en 2009 et 2010, 0,80 €/t en 2011 et 2012, et 1 €/t à compter de 2013. Elle est, à compter du 1^{er} janvier 2014 revalorisée dans la même proportion que la limite de la première tranche de l'impôt sur le revenu.</i></p>						

En bleu figurent les taux de TGAP tels qu'ils avaient été introduits par la loi de finances 2009.

Source : CGDD à partir des données Douanes

Annexe II – Les taxes sur le stockage et l'incinération des déchets municipaux non dangereux en Europe³⁶

1. Les taxes sur le stockage

En 2011, dix-huit Etats-membres taxent la mise en décharge des déchets municipaux non dangereux. Les niveaux de taxe varient grandement, de 3 €/t en Belgique à 107,49 €/t aux Pays-Bas. Selon les données recueillies, le coût total de la mise en décharge³⁷ pour une tonne de déchets municipaux va de 17,50 € en Lituanie à 155,50 € en Suède.

L'analyse suggère qu'il existe un lien entre des taxes sur le stockage plus élevées (et un coût total de la mise en décharge plus élevé) et des parts plus faibles de mise en décharge des déchets municipaux. On peut distinguer trois groupes d'Etats-membres :

1. Les Etats-membres présentant des coûts de mise en décharge élevés et de faibles parts de déchets municipaux stockés : Autriche, Belgique, Allemagne, Danemark, Luxembourg, Pays-Bas, Suède) ;
2. Les Etats-membres présentant des coûts de mise en décharge moyens et dont la part des déchets municipaux stockés est moyenne : Finlande, France, Irlande, Italie, Slovaquie, Royaume-Uni ;
3. Les Etats-membres présentant des coûts de mise en décharge faibles et une part importante des déchets municipaux stockés : Bulgarie, République Tchèque, Grèce, Hongrie, Lituanie, Lettonie, Pologne, Portugal, Roumanie, Slovaquie, Chypre, Estonie, Espagne). Dans tous ces pays, à l'exception des trois derniers, le coût de la mise en décharge est inférieur à 40 €/t et plus de 60 % des déchets municipaux sont mis en décharge.

Tous les Etats-membres du premier groupe ont mis en place une forme de restriction à la mise en décharge pour les déchets municipaux non triés ou non traités; plusieurs Etats-membres du deuxième groupe ont également ce type de restrictions. Dans le dernier groupe, seuls l'Estonie, la Slovaquie et la Lituanie ont déjà mis en place des restrictions équivalentes ou prévoient de le faire. Il est raisonnable de penser que, au-delà des taxes, ces interdictions ont également contribué à faire diminuer les taux de mise en décharge.

On observe une corrélation linéaire entre le coût total de la mise en décharge et le pourcentage des déchets ménagers recyclés ou compostés dans les Etats-membres. A l'évidence, d'autres politiques influencent également les taux de recyclage et de compostage, mais on peut raisonnablement affirmer que des taxes sur le stockage plus élevées ne conduisent pas seulement à réduire les quantités de déchets mis en décharge, mais tendent aussi à orienter les déchets vers le recyclage et le compostage. Les Etats-membres sont plus susceptibles d'atteindre un taux de recyclage de 50 % quand le coût de la mise en décharge (ou celui de l'option d'élimination la moins onéreuse) approche 100 €/t.

Dans l'ensemble, les taxes sur le stockage ont tendance à augmenter dans le temps. Augmenter les taxes à un rythme supérieur à l'inflation constitue une stratégie pour progresser dans la gestion des déchets. Toutefois, les 11 Etats-membres pour lesquels des séries chronologiques étaient disponibles ne présentent pas tous une nette corrélation entre l'augmentation des taxes et la baisse des quantités de déchets municipaux mis en décharge. Aucune corrélation significative n'a en particulier été trouvée pour la France.

³⁶ Cette annexe est une synthèse d'une partie du rapport sur l'utilisation des instruments économiques et la performance de la gestion des déchets, publié par la Commission Européenne (DG ENV) en avril 2012. Cette étude a pour objectif d'analyser la relation entre les performances des systèmes de gestion des déchets des Etats Membres de l'Union Européenne et l'usage d'instruments économiques.

http://ec.europa.eu/environment/waste/pdf/final_report_10042012.pdf

³⁷ L'étude distingue les taxes sur le stockage (imposées par une autorité publique pour l'élimination des déchets) des tarifs de prise en charge (fixés par les opérateurs du stockage de déchets pour le service rendu). La somme des deux représente le coût total d'élimination des déchets dans un centre de stockage.

Etudes de cas

• *Le Royaume-Uni*

Introduite en octobre 1996, la taxe sur le stockage des déchets avait pour objectif de refléter l'impact environnemental de la mise en décharge, de prévenir la production de déchets et de valoriser plus de déchets produits. Deux taux de taxe s'appliquent :

- un taux standard pour une série de matières dont les déchets ménagers. En avril 2011 il était de 56£/t. Il est censé augmenter jusqu'à 80£ en avril 2014 ;
- un taux réduit pour des matières spécifiques comme ceux considérés comme inertes. La taxe sur les déchets inertes est restée relativement stable ; elle est de 3£/t depuis 2007.

Certaines matières sont exemptées ; la plupart de ces exemptions concernent des matières utilisées dans la gestion du site de stockage.

En plus de cette taxe, l'introduction d'objectifs de recyclage pour les autorités locales et le système d'autorisations de mise en décharge « *Landfill Allowances scheme* » ont eu un effet significatif sur la gestion des déchets collectés par les autorités locales. On peut toutefois noter que la mise en décharge des déchets non collectés par les autorités locales a décliné plus rapidement lorsque le taux de la taxe sur le stockage a augmenté.

Il est important de souligner que la réduction des quantités stockées (de 50 à 25 Mt) est surtout le résultat de la prévention, la réutilisation et la collecte séparée pour le recyclage. Si l'effet de la taxe sur tous ces aspects n'est pas totalement certain, il convient de rappeler que les recettes générées ont servi par le passé à financer des actions de prévention dans l'industrie.

• *L'Autriche*

Descriptif du dispositif

La taxe créée en 1989 par l'Acte sur la réhabilitation des sites contaminés avait deux objectifs : financer l'assainissement des sites contaminés et fournir une incitation à améliorer la gestion des déchets.

Le taux de la taxe dépend de l'impact environnemental des différentes options de traitement des déchets et est différent selon le type de déchet ; la taxe est donc plus faible pour les déchets du BTP ou pour l'incinération, et plus forte pour les déchets réactifs et pour la mise en décharge. Le traitement biologique, la réutilisation et le recyclage ne sont pas taxés.

Impacts

Jusqu'en 2004, il était possible de stocker des déchets dans des sites anciens non-autorisés en payant une taxe de 73 €/t (en 2000). Pour la mise en décharge de déchets municipaux pré-traités (par TMB) dans des sites autorisés, la taxe a augmenté progressivement de 4,40 €/t en 1995 à 26 €/t (29,80 €/t prévu en 2012). Les déchets ne peuvent être stockés que si leur taux de carbone organique est inférieur à 5 %. Un taux de 87 €/t s'applique aux déchets non pré-traités ; il a eu un effet incitatif important avant que l'interdiction n'entre en application. Une sur-taxe de 29 €/t s'applique lorsque les sites de stockage ne présentent pas un haut niveau de performances environnementales (lorsqu'il n'y a pas de récupération du biogaz par exemple).

Entre 1995 et 2003, alors que la production de déchets municipaux augmentait de 42 %, les quantités de ces mêmes déchets mises en décharge diminuaient de 9 %. Plusieurs facteurs ont contribué à ce résultat en plus de la taxe sur le stockage : la mise en place de la collecte séparée et du recyclage pour les emballages et le papier, la croissance des capacités d'incinération et de TMB, la fermeture progressive des sites de stockage ne respectant pas les normes et la difficulté à installer de nouveaux sites compte tenu de leur impopularité.

En 2004, la mise en décharge des déchets municipaux a chuté de 75 % et donc pratiquement disparu, ce qui résulte clairement de la mise en application de l'interdiction de mise en décharge.

Il est à noter que la hausse de la taxe s'est traduite par une hausse des exportations illégales de déchets et du remblayage non-conforme de déchets de construction. Ces effets secondaires sont combattus par l'Autriche.

- **L'Allemagne**

L'Allemagne a imposé des exigences plus strictes que celles de la directive sur la mise en décharge. L'interdiction de mise en décharge impose un pré-traitement (incinération ou TMB) avant élimination et augmente donc le coût de la mise en décharge.

Le coût de la mise en décharge varie de 60 € à 220 €/t sur le territoire.

Les quantités de déchets mises en décharge ont considérablement diminué ces dernières années et sont quasiment nulles pour ce qui est des déchets municipaux non traités.

L'interdiction de mise en décharge a eu pour conséquence l'augmentation du prétraitement des déchets par incinération. Entre 2001 et 2005, nombre de communes et d'opérateurs ont encouragé la mise en décharge et réduit les tarifs de façon à remplir toutes les capacités de stockage tant que c'était autorisé.

Elle a également incité les communes à mettre en œuvre une meilleure gestion des déchets ainsi que des mesures de prévention.

Elle a dans certains cas suscité le dépôt illégal de déchets municipaux dans des décharges et carrières.

Les études de cas conduites suggèrent l'existence de différentes voies pour réduire le stockage des déchets. Il semble difficile d'éliminer le stockage en utilisant seulement une taxe. Les taxes tendent à réduire la mise en décharge au profit de la valorisation matière. Le principal effet des interdictions semble avoir été la diminution de la mise en décharge et l'augmentation des quantités de déchets incinérés ou envoyés dans des installations de traitement mécano-biologique. Il a pu également y avoir un effet sur le recyclage et la prévention des déchets en Allemagne où la différence de prix entre stockage et incinération n'avait pas déjà été partiellement comblée par une taxe sur la mise en décharge. Il est intéressant de regarder l'effet des interdictions sur la capacité de traitement des déchets autre que le stockage. En Allemagne en particulier, l'interdiction a conduit à un excès de capacité. Les interdictions enlèvent de la flexibilité au système ; quels que soient ses défauts, le stockage est plus souple en cas de variation des flux que les traitements comme l'incinération et le TMB.

2. Les taxes sur l'incinération

L'étude distingue les taxes sur l'incinération (imposées par une autorité publique pour l'élimination des déchets) des tarifs de prise en charge (fixés par les opérateurs de l'incinération de déchets pour le service rendu). La somme des deux représente le coût total d'élimination des déchets dans une installation d'incinération.

Seuls six Etats Membres ont d'ores et déjà mis en place une taxe sur l'incinération des déchets ménagers. Les niveaux de taxe varient largement, de 2,40 €/t en France à 54 €/t au Danemark. Selon les données collectées, le coût de l'incinération d'une tonne de déchets dans l'UE va de 46 € en République Tchèque à 174 € en Allemagne.

Dans l'ensemble, un coût plus élevé de l'incinération est généralement associé à des pourcentages plus élevés de déchets municipaux recyclés et composés, indiquant qu'une taxe sur l'incinération peut contribuer à pousser la gestion des déchets vers le haut de la hiérarchie.

Tous les EM ayant taxant l'incinération taxent également le stockage, et dans tous les cas la taxe sur la mise en décharge est plus élevée. Pour ce qui est du coût total de ces deux traitements les situations sont contrastées : dans huit Etats Membres, dont la France par exemple, le coût de l'incinération est supérieur à celui du stockage des déchets alors que c'est l'inverse dans six Etats Membres (Danemark, Pays-Bas, Royaume-Uni).

Panorama des taxes sur le stockage et l'incinération des déchets municipaux non dangereux en Europe en €/t

Etat-Membre Année d'introduction	Taxe sur la mise en décharge (par tonne)	Coût « type » approximatif de la mise en décharge (par tonne)	Interdictions de mise en décharge	Taxe sur l'incinération	Coût type de l'incinération
Autriche D : 1989	26	96	déchets dont le taux de carbone organique est supérieur à 5 % (sauf exceptions)	8 (+18 « résidus »)	151
Belgique/Flandres D : 1989	82,03	132	Déchets collectés pour être valorisés ; déchets non triés ; déchets incinérables ; déchets pharmaceutiques	7,66	118
Belgique/Wallonie D : 2007	65	105	Déchets triés ; encombrants ; divers emballages et métaux	7,66	118
République Tchèque D : 1992	20	36	?	A l'étude	46
Danemark D : 1987	63	107	Déchets incinérables	44 (taxe sur l'énergie produite à partir des déchets)	54
Estonie D : 1990	12	52	Déchets non triés		
Finlande D : 1996	30	90	Déchets non pré-traités ; déchets biodégradables ; déchets compostables. (pas effectivement appliqué)	-	
France D : 1999	11-20	80	Déchets « non résiduels » (pas tout à fait respecté)	2,40 - 11,20	110
Allemagne	-	140	Déchets non pré-traités (par TMB ou incinération)	-	174

Gestion des déchets : bilans 2009-2012 de la TGAP et des soutiens de l'ADEME

Irlande D : 2002	50	120	Déchets non traités (traitement minimum requis)	-	?
Italie D : 1996	10-50 selon les régions	120	Déchets combustibles (>13 MJ/kg)	-	125
Luxembourg	-	150	Déchets non traités (par TMB)	-	?
Pays-Bas D : 1995	107,49	132,5	35 catégories de déchets (combustibles)	0	95
Pologne D : 2001	26,60	96	?	?	130
Portugal	3,50	14		?	?
Suède D : 2000	49	155	Déchets combustibles ; déchets organiques	-	?
Espagne/Catalogne D : 2004	12,40 21,60 pour les biodéchets non collectés à la source	45		5,70 16,50 pour les biodéchets non collectés à la source	63-73
Espagne/castille D : 2012	7 20 pour les déchets potentiellement valorisables				
Royaume-Uni D : 1996	64,40	91	Programmé en Ecosse pour déchets non triés en mélange, « recyclables secs » triés à la source (2015, déchets alimentaires triés à la source (2015) et déchets biodégradables (2017) ; à l'étude en Angleterre et au Pays de Galle	-	87

Source : Commission Européenne (DG ENV), 2012

Annexe III - Présentation synthétique du dispositif d'aides ADEME

Le dispositif d'aide déchets de l'ADEME a été adapté aux objectifs du plan d'actions sur les déchets à partir de 2009. Dans un premier temps, il a intégré des soutiens à deux 2 actions prioritaires de la nouvelle politique :

- des soutiens aux Plans départementaux et Programmes locaux de Prévention des collectivités,
- des soutiens à la mise en œuvre de la redevance incitative (paiement par l'utilisateur en fonction du service rendu).

Les deux dispositifs correspondants, basés sur des contrats d'objectifs avec les collectivités, constituent une forme d'aide particulièrement souple et incitative pour les collectivités puisqu'il s'agit d'aides forfaitaires globales versées sur la base d'un objectif de résultats, sans nécessité de justification détaillée des coûts des différentes opérations menées dans le cadre du programme d'action décidé par la collectivité pour atteindre cet objectif.

A partir de 2010, l'ADEME a révisé plus complètement son dispositif d'aide pour l'adapter totalement aux objectifs de la nouvelle politique des déchets et aux budgets disponibles. Le dispositif d'aides a été renforcé sur la prévention, en particulier dans le domaine des entreprises, et sur le recyclage, notamment pour encourager la valorisation des déchets organiques, des déchets industriels banals et des déchets du BTP.

Depuis début 2010, les opérations locales susceptibles de bénéficier de soutiens financiers et les modalités correspondantes sont résumées ci-après :

1. Etudes /démarches qualité /animation

Nature :

Toutes les études liées à la préparation de décisions, la planification, la connaissance des coûts, la faisabilité de projets, l'animation des citoyens autour de la prévention, les démarches qualité et de certification, hors études imposées par la réglementation.

Modalités :

Taux d'aide maximum : 70 % pour le secteur non concurrentiel, 50 % pour le secteur concurrentiel ; assiette plafonnée à 100 000 €.

2. Sensibilisation/communication/formation

Nature :

Actions vis-à-vis des usagers ou des décideurs publics ou privés visant à sensibiliser, informer, modifier des comportements, faciliter l'implantation d'installations.

Modalités :

Taux d'aide maximum 50 %

3. Plans départementaux et programmes locaux de prévention

Nature :

Elaboration et animation de Plans de prévention par les collectivités territoriales (Conseils généraux le plus souvent), mise en œuvre de programmes opérationnels de prévention par les EPCI.

Modalités :

Contrats de performance. Montant d'aides forfaitaires maximum pour les plans départementaux de 0,25 €/hab/an sur 5 ans et pour les programmes locaux de 0,6 à 1,5 €/hab/an (selon la taille des collectivités) sur 5 ans, versements effectués en fonction de l'atteinte de résultats.

4. Mise en œuvre de la Redevance Incitative

Nature :

Etudes préalables, investissements, et préparation à la mise en place d'une redevance incitative (facturation du service déchets à l'utilisateur en fonction des quantités remises à la collecte).

Modalités :

Aide forfaitaire de 11 €/hab, complétée par des aides aux études (modalités selon point 1) et aux investissements (jusqu'à 30 % d'aide selon leur nature).

5. Equipements et travaux

Nature :

Investissements de prévention (ressourceries, ...), de tri et recyclage (optimisation des déchèteries et centres de tri de recyclables ménagers, centres de tri de déchets industriels banals, unités de tri ou valorisation de déchets du BTP, ...), de valorisation organique (compostage ou méthanisation de biodéchets ou autres déchets organiques), réhabilitation des anciennes décharges, chantiers de travaux publics « verts » ou de déconstruction sélective.

Modalités :

Taux d'aides maximum : 50 % pour les équipements de prévention, 30 % pour les autres opérations à l'exception du tri des recyclables ménagers (20 %) et des chantiers de déconstruction sélective (15 %).

Plafonds d'assiettes selon la nature des opérations.

6. Cas particulier des DROM/COM et Corse

Pour tenir compte d'une part des coûts d'équipements et travaux plus élevés sur ces territoires, d'autre part de leurs besoins spécifiques en matière de déchets (rattrapage d'un retard structurel), les modalités ci-dessus sont complétées de la manière suivante :

- taux d'aide maximum aux équipements, aux travaux et à la sensibilisation communication/formation majorés de 20 points (pour le secteur non concurrentiel uniquement) ;

- plafonds d'assiettes aux équipements et travaux augmentés de 30 % ;

- possibilités de soutiens spécifiques aux déchèteries, collectes sélectives, stations de transfert, plateformes de traitement de mâchefers, unités de traitement, avec un taux maximum de 50 % (sauf incinération : 30 %) et plafonds d'assiettes selon la nature des opérations ;

- soutiens spécifiques réservés à la Guyane, Mayotte et les COM à la création de centres de stockage et à des surcoûts temporaires de transport en attente de solutions de gestion de proximité.

Commissariat général au développement durable

Service de l'économie, de l'évaluation et de l'intégration du développement durable

Tour Voltaire

92055 La Défense cedex

Tél : 01.40.81.21.22

Retrouver cette publication sur le site :

<http://www.developpement-durable.gouv.fr/developpement-durable/>

**Ministère de l'Écologie,
du Développement durable
et de l'Énergie**

**Commissariat général
au développement durable**

**Direction Générale de la
Prévention des Risques**



Tour Voltaire
92055 La Défense cedex
Tél. : (33) 01 40 81 21 22