

Premier bilan de la réforme de la TGAP de 2009 et de la politique de soutien sur les déchets ménagers et assimilés



Présent
pour
l'avenir

Sommaire

INTRODUCTION GENERALE	5
PARTIE 1	11
LES ENJEUX LIES A LA GESTION DES DECHETS	11
I - La gestion des déchets : des enjeux multiples	13
I.1. Le cadre réglementaire	13
I.2. Des enjeux socio-économique amenés à croître	17
I.3. Les impacts environnementaux du recyclage	18
II - Etat des lieux : la « situation déchets » en France et comparaison avec d'autres pays européens	19
II.1. La production des déchets en France et dans quelques pays de l'UE	19
II.2. Les performances de gestion des déchets non dangereux, non minéraux en France et dans quelques pays européens	20
PARTIE 2	27
LA TGAP SUR LES DECHETS MENAGERS ET ASSIMILES ET LES SOUTIENS VERSES PAR L'ADEME	27
I. Le principe théorique de la taxe environnementale et son application en France	29
II. La taxe générale sur les activités polluantes	29
II.1. Les grandes étapes de la mise en place de la TGAP	29
II.2. Les catégories d'activités polluantes concernées par la TGAP	29
III. La TGAP sur les déchets ménagers et assimilés	30
III.1. Evolution de la TGAP sur les déchets ménagers et assimilés depuis 2009	30
III.2. Coût de la nouvelle TGAP déchets pour les entreprises et les collectivités locales et effets redistributifs à travers le plan de soutien de l'ADEME	31
IV - Comparaison du dispositif TGAP déchets ménagers et assimilés avec les expériences étrangères	47
IV.1. Les taxes sur la mise en décharge dans l'Union Européenne	47
V.2. Analyse de quelques retours d'expériences européennes de taxes sur la mise en décharge	50
PARTIE 3	55
LE SIGNAL PRIX DE LA TGAP EST-IL EFFICACE ? PREMIER BILAN	55
I – Le rôle de la TGAP pour réorienter les flux de déchets stockés et incinérés vers le recyclage et la valorisation organique	58
I.1. Le rôle des coûts de gestion des différentes filières de traitement dans la réduction de la mise en décharge et de l'incinération	58
I.2. Les modèles économiques du recyclage des déchets	58
II – La transmission du « signal prix » aux acteurs impliqués dans la gestion des déchets	60
II.1 Impact de la TGAP sur le prix de la mise en décharge	60
I.2. Impacts de la TGAP sur le prix de l'incinération	61
II.3. Impact de la TGAP pour « l'utilisateur final » du service public de gestion des déchets	62
III - Evolution des quantités de déchets incinérés et stockés	63
III.1. Evolution des quantités de déchets incinérées et stockées entre 2008 et 2009	63
III.2. Evolution de la répartition des déchets incinérés et stockés entre les différentes catégories d'installations	63
IV - Evolution des flux de déchets compostés et recyclés	65
PARTIE 4	67
BILAN DES ACTIVITES DECHETS SOUTENUES PAR L'ADEME SUR LA PERIODE 2009-2011	67
I - Bilan au regard des objectifs de prévention	69
I.1. Rappel des objectifs de la politique de prévention des déchets	69
I.2. Les conditions d'atteinte des objectifs	69
I.3. Bilan général des aides 2009-2010 à la prévention – Perspectives à fin 2011	70
II - Bilan concernant le recyclage matière et organique	74
II.1. Rappel des objectifs de la politique de recyclage	74
II.2. Les conditions d'atteinte des objectifs	74
II.3. Bilan général des aides 2009-2010 au recyclage et à la valorisation organique – Perspectives 2011	76
III - Bilan du déploiement de la redevance incitative	81

III.1. Bref rappel et contexte.....	81
III.2. Le dispositif d'aides de l'ADEME.....	81
III.3. - Les réalisations 2009-2010	81
IV - Bilan des autres activités « locales » déchets soutenues par l'ADEME	82
IV.1. Valorisation énergétique.....	82
IV.2. Réhabilitation des décharges anciennes.....	83
IV.3. Rattrapage structurel des DROM et îles	84
IV.4. Opérations Déchets aidées au titre du Fonds Chaleur	84
V - Bilan des opérations nationales	85
V.1. La Recherche/Développement.....	85
V.2. La campagne nationale de sensibilisation à la prévention.....	85
V.3. L'observation	86
V.4. Les huiles moteur usagées.....	87
PARTIE 5.....	89
PERSPECTIVES D'EVOLUTION A MOYEN TERME.....	89
(2012-2015)	89
I - Les évolutions des recettes fiscales liées à la réforme de la TGAP de 2009.....	91
II – Estimation des besoins de financement pour la période 2012-2015	91
CONCLUSION.....	101
Bibliographie	103
Annexes	105
ANNEXE I - Différence de coûts environnementaux entre le recyclage et l'élimination d'une tonne supplémentaire d'aluminium, de verre d'emballage, de papiers/cartons et de plastiques Quelques exemples d'application (en euros2007).....	107
ANNEXE II - Déchets municipaux – déchets ménagers et assimilés – ordures ménagères et assimilées	108
Annexe III- 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)	109
ANNEXE IV – Evolution des interventions locales et nationales pour la gestion des déchets en fonction de la nature des opérations sur la période 2009-2010 (en K€)	111
ANNEXE IV (SUITE) – Répartition des aides locales aux investissements en 2009 et 2010 (en K€)..	112
Annexe V - Perspectives 2011 de produit de la TGAP.....	113
ANNEXE V bis – Plan prévisionnel de soutien 2011	115
ANNEXE VI - Evolution de la TEOM par habitant entre 2005 et 2009	116
ANNEXE VII – Brève description de la TGAP sur le stockage mis en place dans quelques pays de l'UE en lien avec leur politique de gestion des déchets.	117
ANNEXE VIII Présentation synthétique du dispositif d'aides ADEME.....	119
ANNEXE IX– Evolution des contributions des filières de responsabilité élargie des producteurs depuis 1990 (en M€).....	122
ANNEXE X – Les coûts de gestion de différents flux de déchets	123
ANNEXE XI - Bilan détaillé des aides ADEME au recyclage, à la prévention et à la redevance incitative	126
ANNEXE XII - Hypothèses d'évolution des tonnages de déchets non dangereux stockés et incinérés et de la TGAP correspondante pour les scénarios Grenelle et tendanciel.....	156

INTRODUCTION GENERALE

La loi de finances 2009 introduit une réforme importante dans le dispositif de la taxe générale sur les activités polluantes (TGAP) sur les 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 et montée en puissance progressive sur la période 2009-2013 sur les tonnages traités dans les usines d'incinération d'ordures ménagères (UIOM).

Cette réforme s'inscrit dans le cadre général de la mise en œuvre des engagements du Grenelle de l'environnement structuré, sur la période 2009-2012, dans un plan déchets.

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 (loi « Grenelle 1 »), le plan déchets retient cinq axes prioritaires :

- **La réduction de la production de déchets (-7% pour les ordures ménagères et assimilées en 5 ans) :** mesures de sensibilisation et d'information à destination des citoyens et des collectivités locales, mise en place progressive d'une tarification incitative, planification départementale et régionale, mise en œuvre de programmes locaux portés par les collectivités locales.
- **L'augmentation du taux de recyclage matière et organique (45% des déchets ménagers et assimilés en 2015, 75% pour les déchets d'emballages ménagers et les déchets des entreprises dès 2012) :** extension du recours à des éco-organismes pour de nouveaux types de déchets permettant aux fabricants, importateurs et distributeurs de certains produits d'assumer **de manière collective la responsabilité de la collecte sélective, puis du recyclage des déchets qui en sont issus, soutien aux installations destinées au recyclage.**
- **La valorisation des déchets organiques de l'agriculture, des entreprises et des ménages** (ceux des ménages représentent, par exemple, 50 % des ordures ménagères résiduelles) : développement du compostage et de la méthanisation.
- **La diminution de la part des déchets ménagers et assimilés mis en décharge ou incinérés (-15% en 2012) :** augmentation progressive de la taxe sur le stockage et création d'une taxe sur l'incinération, planification départementale, soutien à l'Outre-mer, fiscalité sur les outils de traitement et mesures pour améliorer l'information sur les sites de stockage et d'incinération.
- **Un meilleur recyclage des déchets du secteur du bâtiment et des travaux publics (objectif de 70% en 2020),** dont plus d'un tiers n'est pas valorisé : aide aux bonnes pratiques, soutien aux installations.

La réforme de la TGAP introduite par la loi de finances 2009 joue un rôle particulièrement important tant dans l'atteinte des objectifs de prévention et de recyclage que dans la mise en œuvre concrète 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 faciliter la mise en œuvre du plan d'actions, les recettes issues de la réforme de la TGAP sur les déchets ménagers et assimilés 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.

S'il est trop tôt pour évaluer pleinement l'impact de la réforme de la TGAP introduite en 2009 par rapport à ses objectifs (réduction de la production des déchets, augmentation du recyclage) il est néanmoins possible :

- de présenter un premier bilan de la réforme en termes de recettes fiscales et des soutiens financiers reversés aux différents acteurs économiques sur la période 2009-2011 ;
- d'évaluer l'impact sur les différents acteurs économiques (collectivités locales, entreprises, usagers du service public d'élimination des déchets) ;
- de mettre en regard l'évolution des prix de la mise en décharge et de l'incinération avec celle de la TGAP en 2009 ;
- d'apporter des éléments d'analyse qualitative sur l'évolution de l'orientation des flux de déchets vers les différents traitements ;
- d'apporter des éléments de réflexion sur les besoins financiers engendrés non seulement par la mise en œuvre du Grenelle mais aussi par les réglementations européennes (et notamment celles nées de la directive cadre sur les déchets) pleinement compatibles avec les grands principes de gestion des déchets inscrits dans l'article 46 de la loi programme pour la mise en œuvre du Grenelle.

La première partie de ce rapport rappelle les grands enjeux liés à la prévention et au recyclage des déchets dans le contexte de forte croissance économique mondiale du 21^{ème} siècle qui se traduit autant par une augmentation de la demande de matières premières que par une augmentation des pressions environnementales. Elle récapitule les différentes obligations réglementaires européennes qui expliquent en partie les progrès réalisés par la France en termes de recyclage tout en montrant que, dans certains domaines, les efforts doivent encore être amplifiés. Des progrès sont encore possibles au vu, notamment, des performances atteintes dans d'autres pays européens de niveau de vie comparable.

La seconde partie présente le mécanisme de la TGAP sur les déchets ménagers et assimilés, la réforme introduite en 2009, le surcoût fiscal généré pour les différents acteurs économiques (collectivités locales, usagers du service public déchets, entreprises responsables de la gestion des déchets qu'elles produisent), les effets redistributifs via le plan de soutien mis en place par l'ADEME dès 2009. Cette partie livre également les résultats d'une étude de parangonnage qui montre que la taxe sur la mise en décharge est une pratique courante dans les pays européens, que le niveau de la taxe française se situe plutôt dans la fourchette basse des taux pratiqués, et que cet instrument est efficace lorsqu'il s'insère dans un ensemble de mesures cohérentes.

La troisième partie réalise un premier bilan de l'efficacité du signal prix de la réforme de la TGAP introduite en 2009. Elle montre que cette réforme s'est accompagnée d'une augmentation des prix de la mise en décharge et de l'incinération. Pour de nombreux flux de déchets, les filières « incinération » et « stockage » restent moins coûteuses que les filières de recyclage, que ce soit pour les déchets gérés par les collectivités locales ou les déchets des entreprises. Elle présente l'évolution des quantités de déchets incinérés et stockés et des estimations sur les volumes de déchets recyclés et compostés. Les données disponibles ne permettent néanmoins pas d'isoler l'effet « TGAP » éventuel sur cette évolution.

La quatrième partie du rapport présente, de façon détaillée, les activités déchets soutenues par l'ADEME sur la période 2009 et 2010 et, de façon prévisionnelle, sur 2011. Ces activités sont structurées autour de six entrées thématiques stratégiques :

- les soutiens à la prévention ;
- les soutiens au développement du recyclage hors valorisation organique (centres de tri, déchèteries, autres opérations de recyclage) ;
- les soutiens au développement de la valorisation organique (compostage, méthanisation)
- les soutiens à la mise en place de la redevance incitative ;
- les soutiens aux autres activités « locales » (réhabilitation des décharges, rattrapage structurel des collectivités Outre mer, valorisation énergétique via le fonds chaleur) ;
- et les activités nationales (recherche, observation et études, huiles usagées).

La dernière partie du rapport évalue 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 et les soutiens envisagés pour inciter et

accompagner ces opérations. Les besoins de financement qui en résultent sont comparés aux recettes supplémentaires de la TGAP liées à la réforme 2009 estimées sur la période 2012-2015. Cette estimation est faite selon deux scénarios : un scénario « Grenelle » qui correspond à l'atteinte des objectifs de réduction de mise en décharge et d'incinération en 2012 et à la prolongation de cette tendance au-delà de cet horizon (scénario optimiste), et un scénario tendanciel marqué par une stabilité des tonnages incinérés et stockés (scénario pessimiste). Ces deux scénarios permettent de situer les ressources budgétaires potentielles affectables à la politique de gestion des déchets sur la période 2012-2015 et de les mettre en regard des besoins de soutiens d'une politique de gestion des déchets ambitieuse qui permettra à la France d'améliorer, de façon significative, sa position européenne en termes de réduction à la source et de recyclage des déchets.

PARTIE 1

LES ENJEUX LIES A LA GESTION DES DECHETS

Synthèse

La prévention et le recyclage des déchets sont progressivement devenus les modes de gestion privilégiés par les politiques européennes et nationales.

Depuis 1990, plusieurs directives sectorielles ont fixé des objectifs de collecte et de recyclage des déchets (emballages, déchets d'équipements électriques et électroniques, batteries et accumulateurs, véhicules hors d'usage, ...). La mise en œuvre de ces directives transposées dans le droit français s'est accompagnée d'importants progrès en termes de recyclage.

La récente directive cadre sur les déchets, transposée dans le droit national en décembre 2010, réaffirme, en la renforçant, la priorité donnée à la prévention et au recyclage en les plaçant clairement au sommet de la hiérarchie des modes de gestion des déchets

Au-delà des multiples et profonds changements qu'elle introduit dans le domaine des déchets, la directive cadre 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 largement anticipée par le Grenelle de l'environnement, les objectifs fixés par la loi « Grenelle 1 » du 3 août 2009 étant globalement cohérents avec les nouveaux objectifs européens. La directive vient ainsi conforter la politique française, mais elle rend plus impérative encore, s'il en était besoin, la nécessité pour la France d'atteindre ses objectifs

L'atteinte des objectifs de prévention et de recyclage inscrits dans l'article 46 de la loi programme pour la mise en œuvre du Grenelle de l'environnement, devrait en outre permettre à la France de maintenir son bon rang en termes de quantité de déchets/unité de PIB produit et de rattraper son retard en termes de recyclage.

I - La gestion des déchets : des enjeux multiples

I.1. Le cadre réglementaire

I.1.1. Le cadre réglementaire européen

Le cadre légal européen s'articule autour de la récente directive cadre 2008/98/CE du 19 novembre 2008 sur les déchets déclinée de manière thématique par différentes directives sur des types de déchets ou des modes de traitement des déchets.

Cette directive, qui a été transposée en droit français par l'ordonnance du 17 décembre 2010, a pour objectifs principaux :

- de mettre en œuvre une politique plus ambitieuse et plus efficace en matière de prévention des déchets, en obligeant notamment les Etats membres à développer des programmes de prévention des déchets dotés d'objectifs. Si aucun objectif de prévention n'a été fixé dans cette directive, celle-ci n'écartera pas que de tels objectifs puissent être fixés à l'issue de l'examen de sa mise en œuvre, prévu en 2014.
- d'encourager le réemploi des biens de consommation « d'occasion », la réutilisation et le recyclage des déchets. La directive cadre fixe de nouveaux objectifs chiffrés de recyclage sur les déchets ménagers ou sur les déchets d'autres origines pour autant que ces déchets soient assimilables aux déchets ménagers dans leur composition ainsi que sur les déchets de construction et de démolition.

En effet, après la prévention et le réemploi, la préparation pour la réutilisation et le recyclage sont les modes de gestion des déchets à privilégier en référence à la hiérarchie de traitement des déchets.

L'Union Européenne a également fixé aux Etats membres des objectifs de recyclage pour un certain nombre de déchets relevant de filières dites « à responsabilité élargie des producteurs » dont les emballages (directive 94/62/CE), les déchets d'équipements électriques et électroniques (directive 2002/96/CE en cours de révision), les véhicules hors d'usage (directive 2000/53/CE), les piles et accumulateurs (directive 91/157/CE remplacée par la directive 2006/66/CE).

Ces objectifs ont constitué (et continuent de constituer) de véritables moteurs pour le développement du recyclage dans des situations où les « règles du marché spontanées » auraient mis de nombreuses années à en assurer l'existence et le développement.

Enfin, dans le souci de réduire les émissions de gaz à effet de serre, la directive 1999/31/CE relative à la mise en décharge des déchets (modifié par le règlement 1882/2003/CE et le règlement 1137/2008/CE), fixe des objectifs de réduction des quantités de déchets biodégradables enfouies.

Le tableau I.1 récapitule les objectifs de ces différentes directives et leurs échéances. Il précise également la position de la France par rapport à ces objectifs.

Tableau I.1. Les principales cibles et objectifs associés de la législation européenne actuelle relative à la gestion des déchets
(en rouge : résultats atteints par la France)

	année	Objectifs de collecte	Objectifs de valorisation	Objectifs de recyclage
Directive véhicules hors d'usage (VHU)	2006	100 %	85 % France (2008) – 81.5 %	80 % (incluant la réutilisation) France (2008) – 79.8 %
	2015	100 %	95 % - Les véhicules doivent être valorisés au minimum à 95 %	85 % (Les véhicules doivent être réutilisables et/ou recyclables au minimum de 85 %)
Directive Déchets d'équipements électriques et électroniques (D3E) (*)	2008	Au moins 4 kg par habitant par an pour les D3E des ménages taux de collecte par habitant en France : 2008 : 4,5 kg, 2009 : 5,7 kg et 2010 : 6,4 kg	70 à 80 % en fonction de la catégorie des D3E Taux atteints en France en 2008 : entre 77% et 98% selon les catégories (objectifs tous dépassés)	50 à 80 % incluant la réutilisation, selon la catégorie des D3E Taux atteints en 2008 en France : entre 71% et 91 % selon la catégorie de D3E (objectifs tous dépassés)
	2016	Proposition de refonte de la directive : taux de collecte de 65 % ¹		
Directive emballages	2008		60 % 65,2 % en 2008 pour la France	55 % dont 50 % métaux, 60 % verre, 60 % papiers cartons, 22,5 % plastiques, 15 % bois, En 2008, tous atteints pour la France : 55,2 % dont 60,2 % métaux, 62,7 % verre, 86,9 % papiers/cartons, 22.5 % plastiques, 18,9 % bois

¹quantités de D3E collectées l'année n / quantités moyenne de D3E mis sur le marché l'année n-1 et l'année n-2. Cet objectif, toujours en discussion, équivaut à un objectif de collecte de 13 kg par habitant par an

Tableau I.1. Les principales cibles et objectifs associés de la législation européenne actuelle relative à la gestion des déchets (Suite)

Batteries et accumulateurs	2009			100 % des piles et accumulateurs collectés doivent être traités en recyclage
	2011			65 % pour les piles et accumulateurs au plomb, 75 % pour les piles et accumulateurs au nickel-cadmium, et 50 % pour les autres types de piles et accumulateurs France : non calculé – en attente du mode de calcul, à définir par la Commission européenne
	2012	25 % France : 27.7 % (2007)		
	2016	45 %		
	année	Objectifs de collecte	Objectifs de valorisation	Objectifs de recyclage
Papiers, métaux, plastiques et verres issus des ménages, autres déchets ménagers et déchets similaires	2015	Collecte séparative au minimum des papiers, métaux, plastiques et verres déjà réalisé pour les déchets collectés par le service public		
	2020			50%
Construction et démolition	2020		70 % du poids des déchets non dangereux pour être préparée à la réutilisation, au recyclage ou à la valorisation	
Déchets municipaux biodégradables	2006	Réduction de la mise en décharge à 75 % (en poids) de la quantité totale de déchets municipaux biodégradables produits en 1995 ² . France : réduction de la mise en décharge à 40 %		
	2009	Réduction de la mise en décharge à 50 % (en poids) de la quantité totale de déchets municipaux biodégradables produits en 1995 ³ . France : objectif atteint dès 2006		
	2016	Réduction de la mise en décharge à 35 % (en poids) de la quantité totale de déchets municipaux biodégradables produits en 1995 ⁴ . France : objectif non encore atteint (37.8 %)		
Pneus	2006		Zéro décharge	

Source : Commission Européenne – document de travail accompagnant la communication de la commission européenne sur la stratégie thématique sur la prévention et le recyclage des déchets (2011) et MEDDTL / ADEME sur la déclinaison française des objectifs

² ou au cours de la dernière année avant 1995 pour laquelle on dispose de données normalisées d'Eurostat

³ ou au cours de la dernière année avant 1995 pour laquelle on dispose de données normalisées d'Eurostat

⁴ ou au cours de la dernière année avant 1995 pour laquelle on dispose de données normalisées d'Eurostat

Jusqu'à maintenant, la France a atteint, ou quasiment atteint, la plupart des objectifs de recyclage fixés par les directives sectorielles européennes à l'exception de la directive VHU.

A l'horizon 2015, des efforts importants restent à faire sur le recyclage (et la valorisation) des véhicules hors d'usage et les déchets du BTP ainsi que sur les déchets d'équipements électriques et électroniques si les objectifs actuellement proposés dans le cadre de la révision de la directive D3E sont effectivement adoptés. Il en va de même (mais à l'horizon 2016) pour ce qui est de la valorisation des déchets organiques, indispensable au respect de l'objectif européen de réduction du stockage des déchets biodégradables

I.1.2. Le cadre réglementaire national

Les textes français actuels sur la gestion des déchets visent à détourner les déchets de la mise en décharge. Seuls les « déchets ultimes » peuvent être traités dans des installations de stockage de déchets non dangereux, concept dont la déclinaison opérationnelle est néanmoins variable à travers sa reprise et sa précision dans les plans départementaux ou régionaux.

Le principe de la responsabilité élargie du producteur existe depuis la première loi-cadre sur les déchets de 1975. Il a été progressivement étendu et s'est généralement accompagné d'une augmentation marquée du recyclage.

La réglementation a joué un rôle moteur pour le recyclage des déchets ménagers et de certains produits en fin de vie. Elle a moins influencé le recyclage de la plupart des déchets des entreprises qui sont pourtant les premières sources de matières premières secondaires.

Suite à l'échéance fixée par la loi de 1992 au 1^{er} juillet 2002 pour le stockage des seuls déchets ultimes, la France a donné un nouvel élan à la politique nationale de gestion des déchets en mettant en place, en 2004, un plan national de prévention des déchets. En 2006, de nouveaux objectifs de réduction sur la quantité de déchets ménagers stockés ou incinérés avaient été précisés : passer de 290 kg par habitant par an à 250 kg par habitant par an d'ici 2010 (soit une réduction de -15%) et 200 kg d'ici 2015 (soit une réduction de -30 %). Ces objectifs visaient à orienter la politique de gestion des déchets préférentiellement vers la prévention et le recyclage.

A l'automne 2007, le Grenelle de l'environnement a été l'occasion de mettre en place les premières grandes lignes d'une politique déchets renforcée pour la France.

Les travaux du Grenelle de l'environnement ont abouti

- à de nouveaux objectifs en matière de prévention et de recyclage :
 - o réduire de 7 % la production d'ordures ménagères et assimilées dans les 5 prochaines années
 - o orienter vers le recyclage 35 % d'ici 2012, 45 % d'ici 2015 des déchets ménagers et assimilés
 - o atteindre un taux de recyclage de 75 % des emballages ménagers en 2012
 - o réduire de 15 % à l'horizon 2012 les déchets non dangereux, non minéraux stockés et incinérés
 - o atteindre un taux de recyclage de 75 % des déchets d'entreprises (hors BTP et agriculture),
- et à l'élaboration d'engagements déclinés de façon opérationnelle dans le plan déchets 2009-2012.

Ces objectifs ainsi que les actions engagées pour les atteindre permettent à la France de répondre à un des enjeux essentiels du XXI^{ème} siècle : les économies de ressources naturelles dans un contexte de forte croissance démographique et d'accès au développement économique d'un nombre croissant de pays.

I.2. Des enjeux socio-économique amenés à croître

I.2.1. Le recyclage et l'activité économique

En 2008, le secteur de la récupération et du recyclage⁵ comptait 4659 entreprises dont l'activité principale est la production de matières premières recyclées. Le nombre de salariés s'élevait alors à 34 000⁶. En 2008, le chiffre d'affaires du secteur s'est élevé à 11.3 milliards d'euros. Ce chiffre d'affaires est très dépendant du cours des matières premières.

I.2.2. Evolution de la demande de matières premières vierges et recyclage

Au cours du XX^{ème} siècle, le développement économique s'est accompagné d'une forte croissance de l'extraction des matières premières : multiplication par 32 des quantités de matériaux de construction, multiplication par 27 des minerais, multiplication par 12 des énergies fossiles, multiplication par 3,6 de la biomasse. Au cours du XX^{ème} siècle, les quantités de matières utilisées ont ainsi été multipliées par 8. En ce début du XXI^{ème} siècle, l'extraction de matières au niveau mondial s'élève entre 47 et 59 milliards de tonnes par an⁷ contre 9 milliards de tonnes en 1900, soit une consommation moyenne par habitant par an s'élevant entre 8.5 et 9.2 tonnes (contre 4.6 tonnes en 1900)⁶

Bien que les pays industrialisés utilisent de moins en moins de matière pour produire la même quantité de richesse, l'accès au développement des pays émergents et en voie de développement conduira, en l'absence de politiques volontaristes, à plus que doubler la quantité de matières premières extraites au niveau mondial à l'horizon 2050.

Dans ce contexte, et au-delà des pressions environnementales que ne manqueront pas de générer l'extraction et la transformation accrue de matières premières vierges, la production de « matières premières secondaires » constituera un enjeu économique croissant, créateur de valeur ajoutée et d'emplois. Ces enjeux ont très clairement été intégrés dans la nouvelle stratégie sur les matières premières adoptée par l'Union Européenne.

Basée sur une première communication intitulée « initiative matières premières » publiée en novembre 2008, ce nouveau document poursuit et renforce les actions pour améliorer l'accès européen aux matières premières et s'articule autour de 3 piliers :

- ⇒ un approvisionnement durable et équitable aux marchés internationaux des matières premières
- ⇒ un renforcement de l'approvisionnement durable dans l'Union Européenne,
- ⇒ une augmentation de l'efficacité des ressources et la promotion du recyclage.

En France, en 2007, environ un cinquième des matières (soit 265 millions de tonnes) qui entrent dans l'économie provient du recyclage. Toute utilisation de matières issues du recyclage en substitution de ressources naturelles dans les processus de production contribue à réduire la quantité de matières entrées dans l'économie. Le recyclage explique, en partie, les progrès

⁵ Code d'activités NAF 3831 Z, 3832 Z et 4677 Z

⁶ Ce chiffre est relativement proche des estimations du SOeS qui les évalue à 33100 en 2008 (Etudes et documents n° 43 – juin 2011 – activités, emplois et métiers liés à la croissance verte)

⁷ Decoupling the natural resource use and environmental impacts from economic activity : PNUE - 2011

réalisés dans la productivité matérielle⁸ de la France. Celle-ci a augmenté de 24 % entre 1990 et 2007⁹. L'économie française a besoin de moins de matières, extraites du territoire ou importées, pour produire une quantité donnée de richesses. En 2007, 1 tonne de matières génère 1 490 € de PIB.

Néanmoins, malgré les progrès réalisés, la consommation de matières par habitant reste stable depuis 1990 (de l'ordre de 14 tonnes par habitant par an). Or, à l'horizon 2050, l'extension d'un tel niveau de consommation de matières à 9 milliards d'individus se confrontera inéluctablement à des stocks de ressources de plus en plus difficilement accessibles. Dans ce contexte, le développement du recyclage contribuera (sans néanmoins la résoudre) à gérer la « rareté » inéluctable des ressources à venir.

I.3. Les impacts environnementaux du recyclage

Les études d'évaluation sur les impacts environnementaux¹⁰ du recyclage montrent que, sauf cas particulier, le recyclage a moins d'impact sur l'environnement que la production de matière à partir de ressources naturelles et que l'incinération ou le stockage.

Des études réalisées par Ecobilan pour l'ADEME en 2006 montrent que, dans la quasi-totalité de cas, le recyclage présente un bilan positif pour l'environnement. Il permet notamment de réaliser des économies de matières, d'énergie et de gaz à effet de serre. Ces économies proviennent principalement de la substitution de matières premières vierges par des matières premières secondaires dans les procédés.

Deux études exploratoires réalisées par le MEDDTL ont chiffré en € par tonne de matière première secondaire les impacts environnementaux liés au recyclage des papiers/cartons, des plastiques, du verre et de l'aluminium.

Ces travaux, qui reposent sur une base bibliographique encore peu importante et des hypothèses dont la validation demande à être confortée en particulier pour les facteurs de monétarisation, chiffrant les bénéfices environnementaux du recyclage entre 110 € par tonne pour le verre et 2 200 € par tonne pour l'aluminium (*cf. annexe I – Différences de coûts environnementaux entre le recyclage et l'élimination d'une tonne supplémentaire d'aluminium, de verre d'emballage, de papier/cartons et de plastique – quelques exemples d'application*)

Ces valeurs donnent un premier ordre de grandeur des bénéfices environnementaux générés par le recyclage pour l'ensemble de la société.

A retenir – Dans le but de préserver les ressources naturelles et de contribuer à réduire les prélèvements de matières premières vierges dont la demande est amenée à croître considérablement dans la première moitié du XXI^{ème} siècle, le développement de la prévention et du recyclage devient un enjeu stratégique de la politique de gestion des déchets. Les réglementations européenne et nationale ont progressivement intégré ces enjeux via notamment la fixation d'objectifs de recyclage.

⁸ La productivité matérielle apparente est le rapport du PIB sur la quantité totale de matières qui entrent physiquement dans l'économie française. En 2007, 1 tonne de matières génère 1 490 euros de PIB. C'est un des indicateurs phares de la stratégie nationale du développement durable. Cet indicateur ne prend pas en compte les flux cachés c'est-à-dire toutes les matières qui, bien que non directement incorporées dans les produits sont néanmoins mobilisées pour les produire : il s'agit de l'extraction inutilisée (par exemple résidus de récolte dans les champs) et des flux indirects associés aux importations (par exemple pétrole utilisé pour la fabrication d'un produit). La productivité matérielle totale estimée qui prend en compte ces flux cachés, montre qu'une tonne de matières ne génère que 550 euros de PIB en 2007. (source : CGDD/SOeS)

⁹ Source : CGDD/SOES-<http://www.stats.environnement.developpement-durable.gouv.fr/acces-thematique/ressources-et-dechets/gestion-et-utilisation-des-ressources/la-consommation-interieure-de-matieres-en-france.html>

¹⁰ Bilan du recyclage 2008, étude ADEME (2002) de synthèse des travaux d'analyse de cycle de vie portant sur le recyclage dans le monde, Etudes MEDDTL

II - Etat des lieux : la « situation déchets » en France et comparaison avec d'autres pays européens

Les données relatives à la production et au traitement des déchets font l'objet d'un rapportage européen obligatoire. Les données les plus récentes disponibles se rapportent à l'année 2008,

II.1. La production des déchets en France et dans quelques pays de l'UE

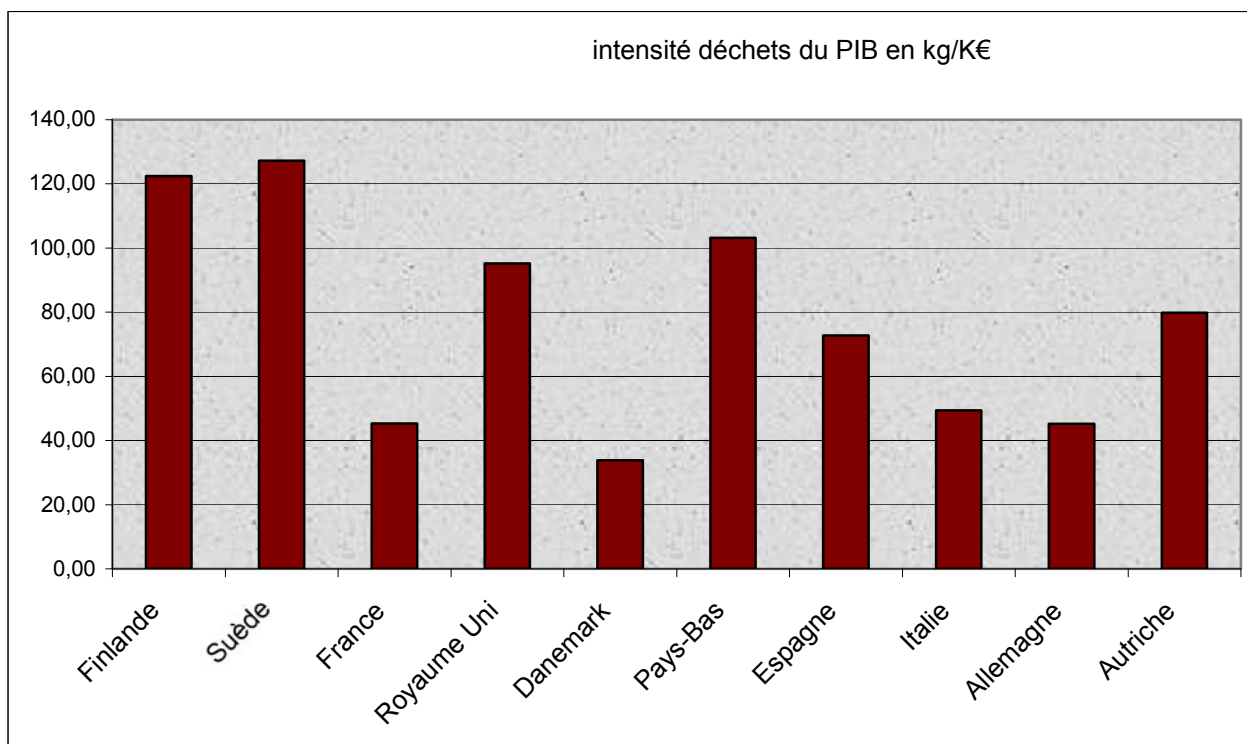
D'après le règlement statistique sur les déchets, la France a produit en 2008, 345 millions de tonnes de déchets¹¹. La masse la plus importante (245 millions de tonnes) est constituée de déchets et de déblais du bâtiment et des travaux publics.

Le reste des déchets produits se répartit :

- entre les déchets dangereux (environ 11 millions de tonnes)
- et les déchets non dangereux, non minéraux (environ 90 millions de tonnes). Ce sont ces déchets qui, 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 taxation.

Avec ces 90 millions de tonnes, l'économie française a généré, en moyenne, 45 kg de déchets non dangereux non minéraux par k€ de PIB en 2008. L'« intensité déchets non dangereux non minéraux » de l'économie française est ainsi comparable à celle du Danemark, de l'Allemagne ou encore de l'Italie. Elle est faible par rapport à de nombreux autres pays de l'Union Européenne. (cf. graphique I.1).

Graphique I.1. Production de déchets non dangereux, non minéraux ramenée au produit intérieur brut dans quelques pays de l'Union Européenne en 2008



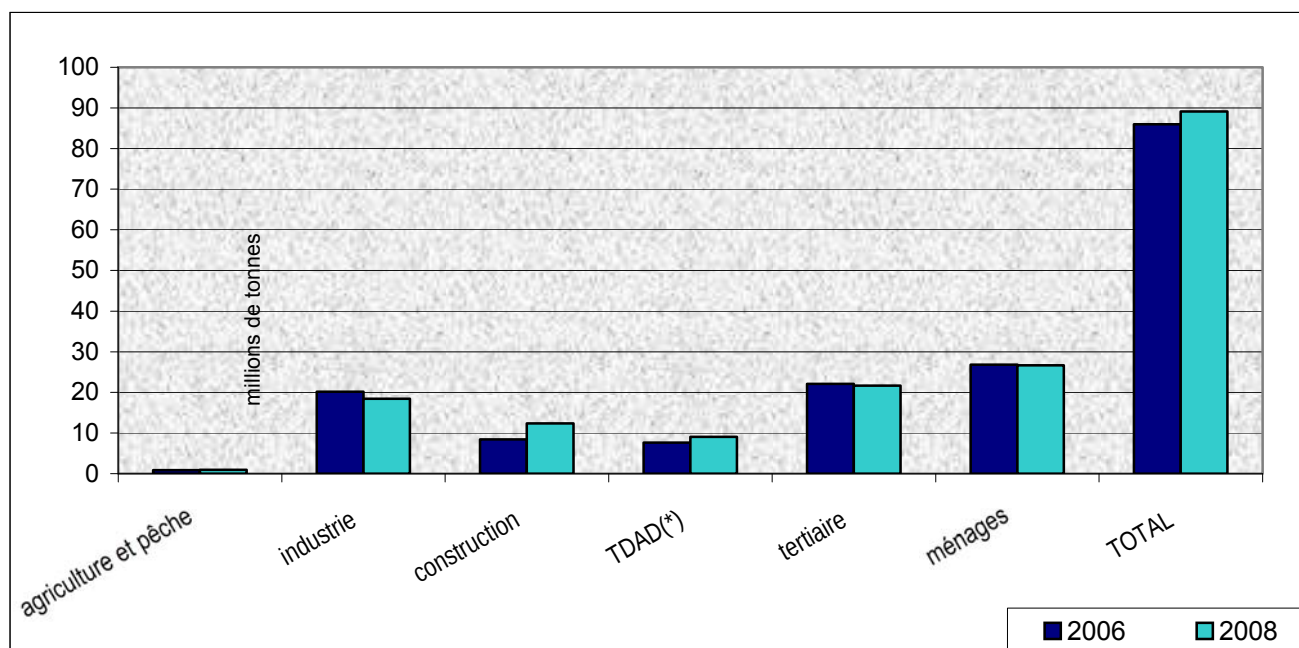
Source : CGDD d'après données Eurostat

¹¹ Source : CGDD, « 345 millions de tonnes de déchets produits en France en 2008 » (Chiffres & statistiques n° 179) - décembre 2010

Les disparités observées entre les différents Etats membres de l'UE sont liées aux caractéristiques propres à chaque pays (population, structure et efficacité de l'appareil de production). Par ailleurs, la disponibilité des données, variable selon les pays, peut aussi expliquer les écarts.

En France, ces déchets non dangereux, non minéraux sont principalement produits par les ménages (30 %), les activités du tertiaire (24 %) et de l'industrie (20 %). Ces secteurs constitueront donc les principales cibles de la réforme de la TGAP de 2009. (cf. graphique I.2.).

Graphique I.2. Répartition de la production française de déchets non dangereux, non minéraux en 2008 par grands secteurs d'activités (en millions de tonnes)



(*) Traitement des déchets, assainissement, dépollution

Source : CGDD « 345 millions de tonnes de déchets produits en France en 2008 » - (Chiffres & statistiques n° 179) - décembre 2010

II.2. Les performances de gestion des déchets non dangereux, non minéraux en France et dans quelques pays européens

II.2.1. Répartition des traitements des déchets non dangereux, non minéraux en France et dans quelques pays européens

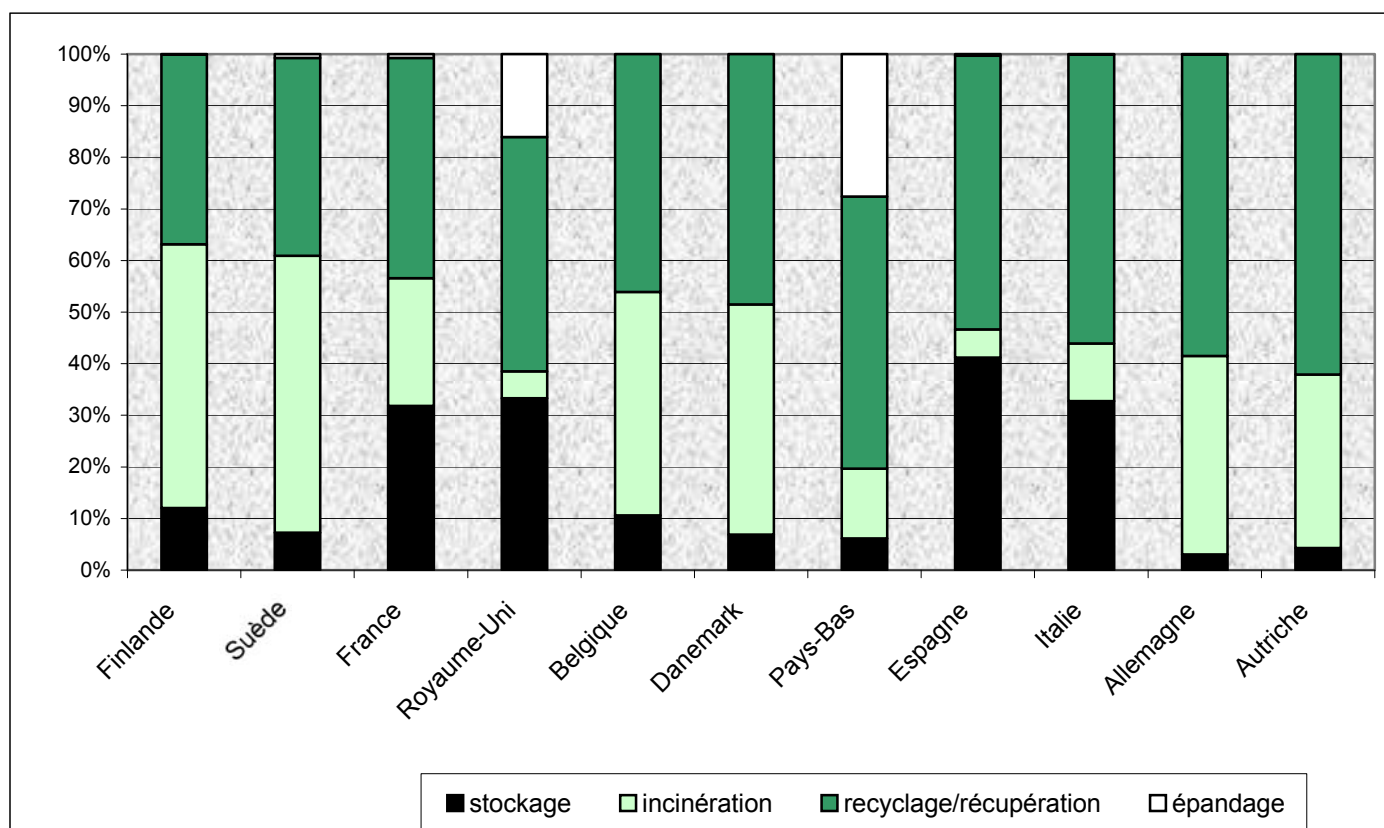
Avec un taux de valorisation matière¹² des déchets non dangereux, non minéraux de 43 % la France enregistre de meilleures performances que la Suède (39%) et la Finlande (37%), mais se retrouve loin derrière des pays comme les Pays Bas (80%)¹³, l'Autriche (62%), le Royaume Uni (61%)¹⁴ ou encore l'Allemagne (58 %)

En France, les quantités de déchets incinérés et stockés représentent respectivement 25 et 32 % des déchets non dangereux, non minéraux traités. La France se singularise ainsi par un relatif équilibre entre ces deux filières de traitement, au contraire de la plupart des pays européens dans lesquels l'un ou l'autre de ces modes de traitement prédomine. (cf. graphique I.3.).

¹² y compris épandage

¹³ dont 28 % d'épandage

¹⁴ dont 16 % d'épandage

Graphique I.3. Part relative des différents traitements dans la gestion des déchets non dangereux non minéraux en 2008¹⁵.

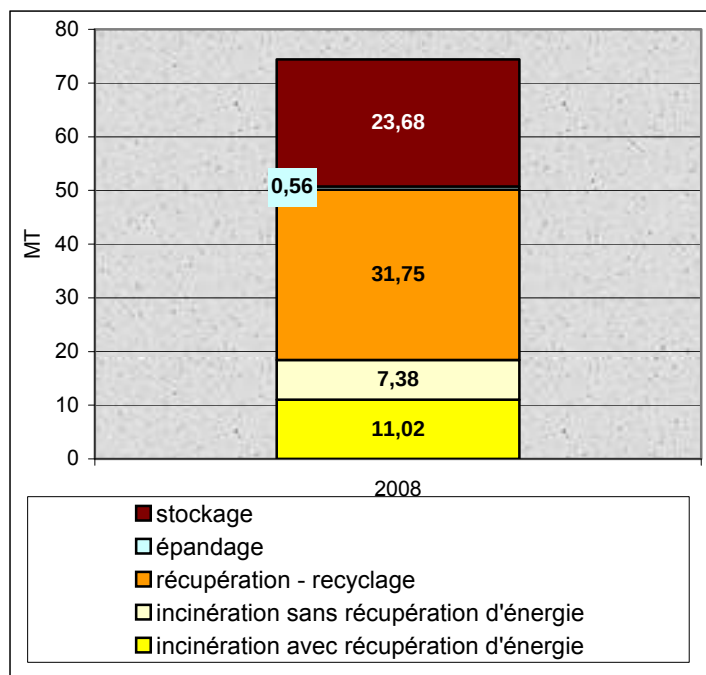
Source : CGDD d'après données Eurostat

En France en 2008, 43 % des déchets non minéraux, non dangereux, ont fait l'objet d'une valorisation matière contre 44 % en 2006. Alors que la part des déchets stockés a légèrement baissé entre 2006 et 2008, passant de 34 à 32 %, la part de l'incinération¹⁶ a fortement augmenté (de 21 à 25%) grâce en particulier à la forte croissance de la part de l'incinération avec valorisation énergétique (qui est passée de 12 à 15 %). C'est ainsi que 58 % des déchets non minéraux non dangereux (soit 42 Mt) ont été valorisés en 2008.

¹⁵ Pour la France, les statistiques disponibles ne permettent de faire le point que sur un volume de 74 millions de tonnes de déchets non minéraux, non dangereux (sur un total de 90 millions de tonnes produits).

¹⁶ L'incinération intègre la co-incinération

**Graphique I.4. Répartition des déchets non dangereux, non minéraux
selon leur mode de traitement en 2008**



Evolution de la part relative des différents modes de traitement entre 2006 et 2008	
incinération avec récupération d'énergie	+ 2,6
incinération sans récupération d'énergie	+ 1,4
récupération - recyclage	-1,4
épandage	-0,7
stockage	-1,9

Source : CGDD - SOeS

II.2.2 Place des déchets municipaux et des déchets des entreprises dans les performances de recyclage

Les performances de recyclage des déchets non dangereux, non minéraux, sont le résultat :

- ⇒ des performances de collecte et de traitement des déchets gérés par les collectivités locales¹⁷. En France, le Code général des collectivités territoriales (art L.2224-13 et 14) stipule que les communes ou leurs groupements doivent assurer l'élimination des déchets des ménages, mais aussi des déchets qu'elles produisent elles-mêmes (espaces verts, voirie) et des déchets d'origine commerciale ou artisanale pour autant que leur prise en charge ne génère pas de sujétions techniques particulières (cf. annexe II – composition des déchets municipaux).
- ⇒ des performances de collecte et de traitement des déchets des entreprises dont la gestion relève de la responsabilité des producteurs de déchets.

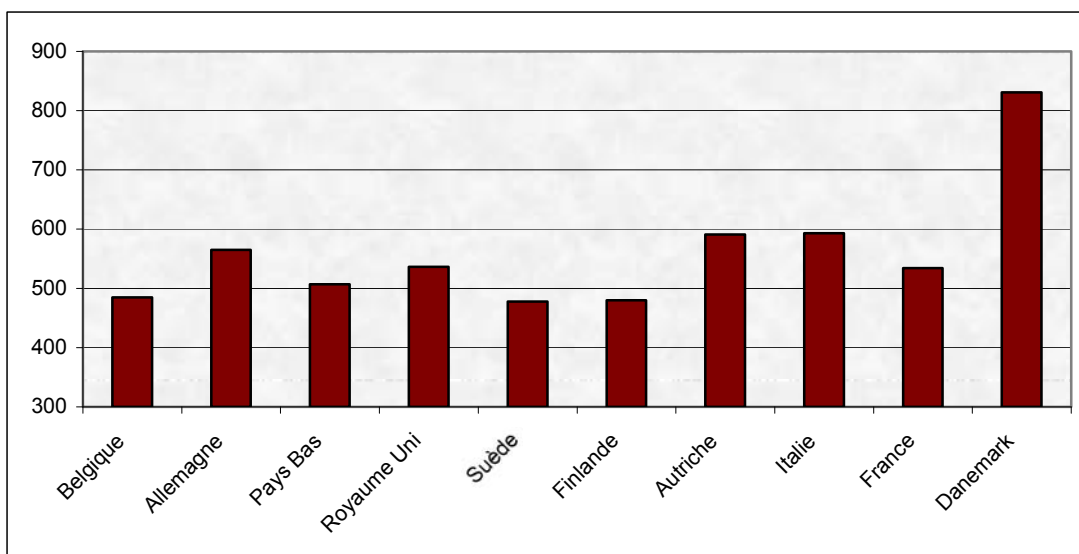
A) Les performances du service public de gestion des déchets

Avec une production annuelle de 535 kg¹⁸ par habitant de déchets municipaux en 2009, la France se situe dans la moyenne de l'Union Européenne (cf. graphique I.5.)

¹⁷ il s'agit des déchets gérés par le service public de gestion des déchets

¹⁸ Source Eurostat - le périmètre retenu n'est pas le même que celui retenu dans les enquêtes collecte de l'ADEME – il exclut notamment les déchets inertes collectés par le service public d'élimination des déchets.

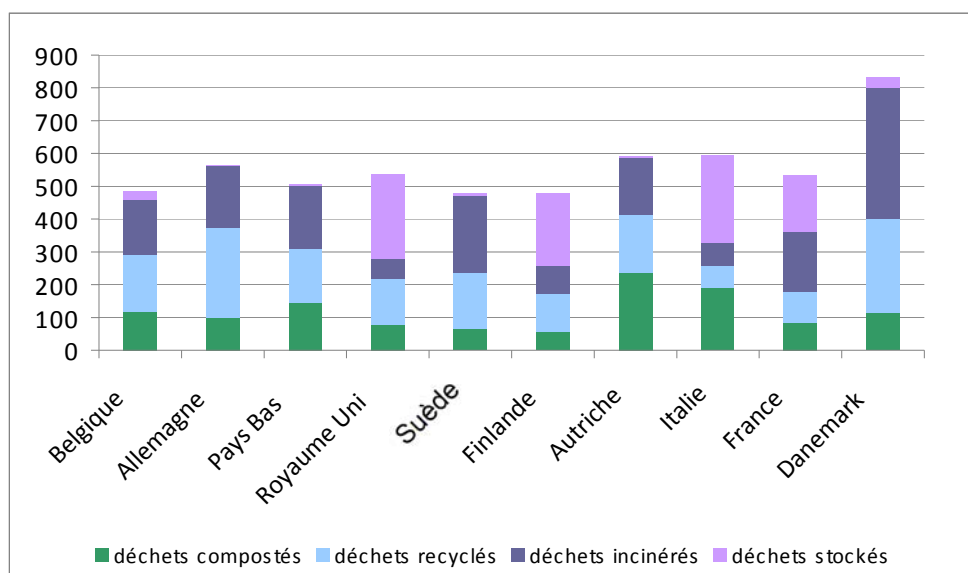
Graphique I.5. Production annuelle des déchets municipaux dans quelques pays de l'Union Européenne (en kg/hab.) en 2009



Source : CGDD d'après données Eurostat

En 2009, près de 34%¹⁹ des déchets municipaux collectés et traités, soit 180 kg par habitant ont été recyclés²⁰. Ceci place la France loin derrière des pays comme l'Autriche (69.9 %), l'Allemagne (66 %), les Pays Bas (60.7 %) ou encore la Belgique (60,2%) (cf. graphique I.6. - Répartition des traitements des déchets municipaux dans quelques pays d'Europe).

Graphique I.6. Répartition des traitements des déchets municipaux dans quelques pays d'Europe (en kg/habitant) en 2009



Source : CGDD d'après données Eurostat

Au total, en 2009, 11.6 millions de tonnes de déchets municipaux ont fait l'objet d'un recyclage²¹, soit une augmentation de 52 % en moins de dix ans. Néanmoins, les quantités stockées et

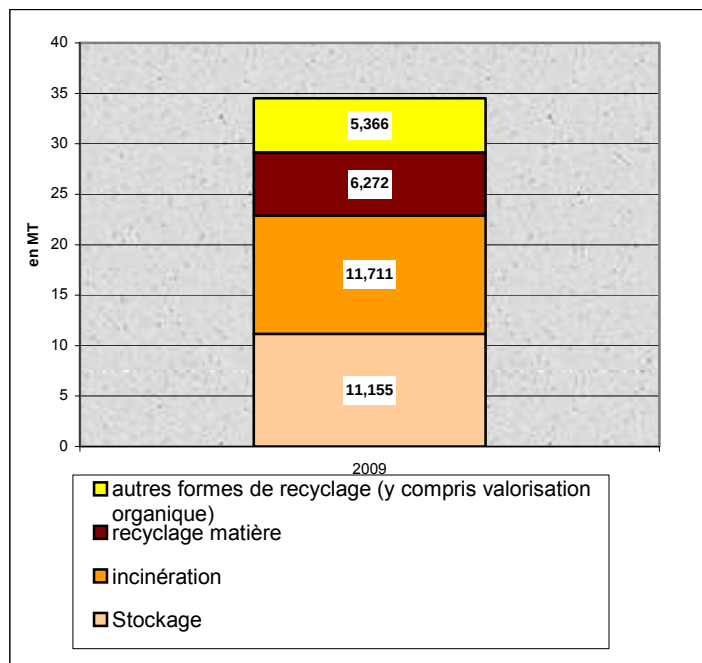
¹⁹ Ce chiffre est basé sur les données Eurostat et obéit à des conventions très spécifiques (non intégration des déchets inertes, non intégration des refus de tri).

²⁰ le recyclage intègre la valorisation organique

²¹ le recyclage inclut la valorisation organique

incinérées sont restées quasiment stables sur la période. Ainsi, 23 millions de tonnes de déchets municipaux sont toujours stockés et incinérés en 2009 contre 23.5 millions de tonnes en 2000. (cf. graphique I.7.)

Graphique I.7. Répartition des traitements des déchets municipaux en France en 2009 (en millions de tonnes) et leur évolution entre 2000 et 2009 (en %)



	variation 2000/2009
stockage	-16 %
incinération	14 %
stockage et incinération	-3 %
recyclage	55 %
valorisation organique	48 %
recyclage et valorisation organique	52 %

Source : CGDD – SOeS

Au-delà de la difficulté d'utiliser les données sur les déchets municipaux à des fins de comparaisons de performances de gestion des déchets entre les différents Etats membres, ces chiffres montrent que la France a su orienter l'intégralité de l'augmentation de la production de déchets vers le recyclage et la valorisation et même réduire un peu la quantité de déchets incinérés ou mis en décharge. Néanmoins, d'importants progrès sont encore réalisables, tant en termes de prévention des déchets qu'en termes de recyclage. Le même constat peut être porté sur les déchets industriels et les déchets des commerces, même si leurs taux de recyclage actuels apparaissent supérieurs au taux de recyclage des déchets municipaux.

B. Les performances de gestion des déchets d'entreprises dont la responsabilité est du ressort du producteur de déchets

Remarque préalable -

Les traitements des déchets des activités économiques sont connus de façon parcellaire et il n'est ainsi pas possible de déterminer un taux de recyclage couvrant l'ensemble des déchets non dangereux, non minéraux des activités économiques (contrairement aux déchets ménagers et assimilés).

En 2008, 63 % des déchets produits par les établissements industriels ont été orientés vers le recyclage (contre 61 % en 2006). Les traitements des déchets des établissements commerciaux sont beaucoup plus mal connus. Sur les 7,6 millions de tonnes de déchets qu'ils ont produits²² en 2008, on estime que 50 % environ sont orientés vers le recyclage. La production et le traitement des déchets produits par les autres activités du tertiaire sont également très mal connus : c'est le cas par exemple du transport²³ mais aussi des administrations publiques.

²² il s'agit d'une estimation basée sur les données d'enquêtes de 2006

²³ Une enquête sur la production et le traitement des déchets des transports en cours.

En ce qui concerne les déchets du secteur de la construction, une enquête réalisée en 2008, dont les premiers résultats ont été publiés, est actuellement en cours d'exploitation. Elle permettra de disposer prochainement de données plus précises sur l'orientation des déchets produits par ce secteur, y compris des déchets non dangereux, non minéraux.

Les données collectées par Eurostat dans le cadre notamment du règlement statistique sur les déchets (RSD) permettent d'établir des comparaisons avec d'autres pays économiquement proches au niveau des grands agrégats. A un niveau plus fin, il convient de prendre en compte les conventions de classement inhérentes à chaque pays.

Conclusion

Les Etats membres de l'Union Européenne se caractérisent par une grande diversité dans les niveaux de production des déchets non dangereux, non minéraux et dans leurs modes de traitement.

Malgré la prudence dont il faut faire preuve pour utiliser les données collectées par Eurostat à des fins de comparaison, en particulier pour les déchets municipaux, certains pays enregistrent des performances de recyclage et de valorisation organique particulièrement remarquables (cas des Pays Bas, de la Belgique, mais aussi de l'Autriche et de l'Allemagne). Tous ces pays ont mis en place une réglementation encadrant de façon stricte la mise en décharge (cf. Tableau II.8. de la deuxième partie de ce rapport. : tableau récapitulatif des dispositifs fiscaux et réglementaires en Europe). A l'exception de l'Allemagne qui a préféré le recours à une interdiction de mise en décharge plutôt qu'à une taxation, tous ont également mis en place une taxe sur la mise en décharge. Néanmoins, la plupart de ces pays ont clairement privilégié la valorisation énergétique par incinération par rapport à la mise en décharge et n'ont pas mis en place de taxe sur l'incinération.

Par la réforme de la taxe générale sur les activités polluantes introduites en 2009, la France a clairement opté pour une taxe sur la mise en décharge et sur l'incinération. C'est l'objet de la deuxième partie de ce rapport.

A retenir – La quantité de déchets produits par unité de PIB permet à la France de figurer parmi les pays les plus performants de l'Union Européenne. Néanmoins, en termes de recyclage, des efforts restent à réaliser. La France est ainsi nettement devancée par les Pays Bas, l'Autriche, la Belgique ou encore l'Allemagne. Ceci est vrai tant pour les déchets des entreprises que pour les déchets municipaux. L'atteinte des objectifs du Grenelle permettra à la France d'améliorer considérablement son classement et sera déterminante pour atteindre les objectifs de la directive européenne.

PARTIE 2

LA TGAP SUR LES DECHETS MENAGERS ET ASSIMILES ET LES SOUTIENS VERSES PAR L'ADEME

Synthèse

Fondée sur le principe du pollueur payeur, la TGAP sur les déchets ménagers, dont le principe remonte à 1992, a fait l'objet en 2009 d'une importante réforme visant, d'une part, à anticiper la mise en œuvre de la directive cadre sur les déchets et, d'autre part, à inciter les acteurs économiques à investir dans des secteurs d'activités qui seront amenés à prendre une importance croissante dans la première moitié de ce XXI^{ème} siècle, compte tenu des pressions de plus en plus fortes qui s'exerceront 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 pour l'ensemble des acteurs concernés, par une charge fiscale supplémentaire de 133 M€ par rapport à 2008. En € constants, la charge fiscale relative à la TGAP sur les déchets ménagers et assimilés reste néanmoins inférieure de 6% à celle de 2002, année où la TGAP sur les déchets ménagers et assimilés a été la plus élevée. Il n'est pas possible de déterminer dans quelle mesure ce surcoût s'est répercuté sur l'évolution de la taxe d'enlèvement des ordures ménagères, principale source de financement des dépenses de gestion des déchets gérés par le service public d'élimination des déchets. Si 2009 a bien été caractérisée par une augmentation plus marquée de la taxe d'enlèvement des ordures ménagères, il serait extrêmement hasardeux, compte tenu de la particularité de l'année 2008 (taux d'inflation, année des élections municipales) d'imputer l'augmentation de la Taxe d'enlèvement des ordures ménagères, à la réforme de la TGAP de 2009.

En 2010, la charge fiscale liée à la TGAP se réduit de 5 % par rapport à 2009 et ce, malgré l'augmentation des taux.

En 2011, les estimations du groupe de travail ADEME/MEDDTL pour la TGAP due au titre de l'année 2011 s'élèvent à 329 M€ soit une augmentation de 10 % par rapport à 2010. Exprimées en € constants, les recettes fiscales annuelles post 2009 restent inférieures au pic atteint en 2002.

Au total, pour les trois années 2009 – 2011, la charge fiscale supplémentaire liée à la réforme de 2009 s'élèverait à 393 M€ dont 220 M€ seraient à la charge des collectivités locales

Ces montants se sont traduits, dans leur quasi-totalité, par des soutiens supplémentaires à la politique de gestion des déchets. Ainsi, l'ADEME a engagé au titre de la politique déchets, sur les deux années 2009 et 2010, un montant total de 279 M€. En 2011, les engagements devraient s'élever à 241 M€ portant ainsi le total des soutiens, sur la période 2009-2011, à 520 M€. Par rapport à leur niveau de 2008 (57 M€), ces soutiens représentent près de 350 M€ supplémentaires.

Les déchets municipaux sont les premiers bénéficiaires de ces soutiens (366 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 2010. Cette tendance se renforce dans les soutiens prévisionnels de 2011.

De nombreux pays ont mis en place une taxe sur la mise en décharge à des niveaux variables selon les pays. Le taux atteint en 2010 par la TGAP sur la mise en décharge reste nettement inférieur à celui atteint par d'autres pays européens.

Une étude réalisée dans plusieurs pays européens²⁴ semble montrer qu'il existe une corrélation entre

- les volumes de déchets stockés et le prix de la mise en décharge
- les volumes de déchets stockés et le niveau de la taxe sur la mise en décharge.

Pour que cette relation soit pleinement réalisée, trois conditions sont nécessaires ;

- un niveau de prix du stockage suffisant, pour détourner les flux de déchets vers le recyclage et la valorisation organique
- un accompagnement de la taxe par des mesures complémentaires (réglementaires, incitatives (et notamment de soutien))
- un cadre politique clair et lisible, afin de créer des conditions favorables aux indispensables investissements dans les installations de recyclage et de valorisation organique,

La réforme de la TGAP de 2009 s'inscrit pleinement dans ce cadre.

²⁴ cf. « taxe sur l'élimination des déchets en Europe : quels enseignements pour la France » - Stratégies et études N°16 – 27 novembre 2008 – ADEME

I. Le principe théorique de la taxe environnementale et son application en France

Les taxes environnementales²⁵ s'appuient sur le principe du « pollueur payeur » inscrit dans la Charte de l'environnement adossée à la constitution française depuis février 2005. Ce principe énonce que les dommages causés à l'environnement par certaines activités sont mal pris en compte par les prix du marché. Ils peuvent alors faire l'objet d'une taxation spécifique, ayant pour but de renchérir leur coût, afin d'inciter les entreprises ou les particuliers à adopter de bonnes pratiques pour réduire le coût que cela génère pour l'ensemble de la société. Ainsi, les activités, les émissions et la livraison sur le marché des produits visés aux articles 266 sexies et suivants du code des Douanes, constituent le fait générateur d'une taxe sur l'environnement.

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

II. La taxe générale sur les activités polluantes

II.1. Les grandes étapes de la mise en place de la TGAP

Le 1^{er} janvier 1999, la loi de finances pour 1999 (avec entrée en vigueur au 1^{er} janvier 2000) institue la taxe générale sur les activités polluantes (TGAP) en fusionnant les taxes parafiscales qui existaient précédemment sur la pollution atmosphérique, les déchets ménagers et industriels spéciaux, les huiles de base et les nuisances sonores dues au décollage des aéronefs.

A partir de 2000, le champ des pollutions couvertes par la TGAP est étendu à de nouveaux domaines : lessives et produits adoucissants, grains minéraux naturels, produits antiparasitaires à usage agricole et installations classées présentant un risque particulier pour l'environnement.

L'ancienne TGAP sur le décollage d'aéronefs a été abrogée au 1^{er} janvier 2004 et remplacée par la Taxe sur les Nuisances Sonores Aériennes. L'ancienne TGAP sur les produits antiparasitaires à usage agricole a été abrogée au 1^{er} janvier 2008 et remplacée par une redevance pour pollutions diffuses perçue par les Agences de l'Eau.

La loi de finances pour 2009 a étendu le champ d'application de la TGAP sur les déchets aux installations d'élimination de déchets ménagers et assimilés par incinération et celle relative aux émissions polluantes aux poussières totales en suspension.

II.2. Les catégories d'activités polluantes concernées par la TGAP

Après avoir connu une quinzaine de modifications substantielles depuis sa création, la taxe générale sur les activités polluantes porte aujourd'hui sur huit catégories d'activités polluantes :

1. le stockage et l'élimination des déchets, dans des installations de stockage et d'incinération de déchets ménagers et dans des installations de traitement de déchets industriels spéciaux
2. l'émission dans l'atmosphère de substances polluantes ;
3. la production d'huiles usagées ;

²⁵ De nombreux pays ont mis en place des taxes environnementales au cours des dernières années. Ainsi, une base de données gérée conjointement par l'OCDE et par l'agence européenne pour l'environnement recense à l'heure actuelle environ 375 taxes de ce type dans les pays membres à quoi s'ajoutent quelques 250 droits et redevances liés à l'environnement. Le produit de ces taxes ne représente néanmoins qu'une très petite partie du PIB (de l'ordre de 2 à 2,5 %).

4. les préparations pour lessives et les produits adoucissants et assouplissants pour le linge ;
5. les matériaux d'extraction ;
6. les mises à la consommation de super éthanol, d'essence ou de gazole ne satisfaisant pas aux obligations d'incorporation en biocarburants ;
7. la non participation au financement du traitement des déchets d'imprimés mis à la charge des distributeurs d'imprimés non sollicités ;
8. l'autorisation d'exploitation et l'exploitation des établissements industriels et commerciaux qui présentent des risques particuliers pour l'environnement.

Codifiée aux articles 266 sexies à 266 quindecies, 268 ter et 285 sexies du Code des douanes, la TGAP est recouvrée par la Direction Générale des Douanes et Droits Indirects (DGDDI) à l'exception de la composante relative à l'autorisation d'exploitation et l'exploitation des établissements industriels et commerciaux qui présentent des risques particuliers pour l'environnement. Ces derniers sont gérés par les services chargés de l'inspection des installations classées (article 266 terdecies du code des douanes).

III. La TGAP sur les déchets ménagers et assimilés

III.1. Evolution de la TGAP sur les déchets ménagers et assimilés depuis 2009

La TGAP appliquée aux déchets a été créée en 2000 pour le stockage et en 2009 pour l'incinération.

Entre 2000 et 2008, les taux de TGAP sur les déchets ménagers et assimilés sont restés relativement stables, marqués principalement par l'introduction, en 2000, 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 II.1).

Tableau II. 1. Evolution des taux de TGAP applicables aux déchets entrant dans des installations de stockage de déchets non dangereux en €/t

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Autre	9,15	9,15	9,15	9,15	9,15	9,15	9,15	9,9	10,03
Site non autorisé	13,72	13,72	13,72	18,29	18,29	18,29	36	38,9	39,41
Certification EMAS/ISO14001	-	-	7,5	7,5	7,5	7,5	7,5	8,1	8,21

Source : CGDD à partir des données légifrance

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 III – catégorie autre). De plus, la loi de finances 2009 a créé une TGAP sur l'incinération des déchets ménagers et assimilés. 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 en 2014 (cf. Annexe III - catégorie autre).

Parallèlement, la loi de finances 2009 a introduit plusieurs modulations sur la TGAP applicables à l'incinération et au stockage des déchets ménagers et assimilés. Les modulations introduites 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 III.

III.2. Coût de la nouvelle TGAP déchets pour les entreprises et les collectivités locales et effets redistributifs à travers le plan de soutien de l'ADEME

III.2.1. La différence entre la « TGAP due au titre de l'année N » et « les recettes fiscales de l'année N »

A) 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 la « production »²⁶ 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.

B) 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 conditionnées par le calendrier de perception de la TGAP due au titre de la « quantité de déchets stockés et incinérés » de l'année N. La perception est organisée de la manière suivante : les sommes dues au titre de la « quantité de déchets stockés et incinérés » de l'année N sont recouvrées par les services des douanes sous la forme d'acomptes versés les 30 avril, 31 juillet et 31 octobre de l'année N. Le montant total des acomptes est obtenu en appliquant aux tonnages de l'année N-1 les taux de TGAP de l'année N. Les sommes effectivement dues par les exploitants sont ensuite régularisées au cours du premier semestre de l'année N+1 sur la base des tonnages effectifs traités l'année N.

Ainsi, les recettes fiscales (entrées budgétaires) de l'année N sont constituées :

- ⇒ des acomptes 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) pour les déchets stockés et incinérés de l'année N ;
- ⇒ ainsi que de la régularisation au titre de l'année N-1²⁷ pour les déchets stockés et incinérés de l'année N-1.

²⁶ il s'agit, en réalité, de la quantité de déchets qui entrent, au cours de l'année N, dans les installations soumises à la TGAP.

²⁷ La régularisation de la TGAP due au titre de l'année N-1 se calcule en retranchant les acomptes versés l'année N-1 (et calculés en appliquant aux tonnages de l'année N-2 les taux de TGAP de l'année N-1) à la TGAP effectivement due 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). Ce « solde » peut être négatif ou positif.

III.2.2. Evolution des recettes fiscales liées à la TGAP sur les déchets ménagers et assimilés depuis 2000

A) Evolution des recettes fiscales de la TGAP sur les déchets ménagers et assimilés entre 2000 et 2008

Entre 2000 et 2008, les recettes fiscales de la TGAP sur le stockage des déchets ménagers et assimilés sont passées de 114 à 185 M€.

Après une forte croissance entre 2000 et 2002 (+ 167 %), les recettes de la TGAP atteignent un maximum en 2002 avec 297 M€.

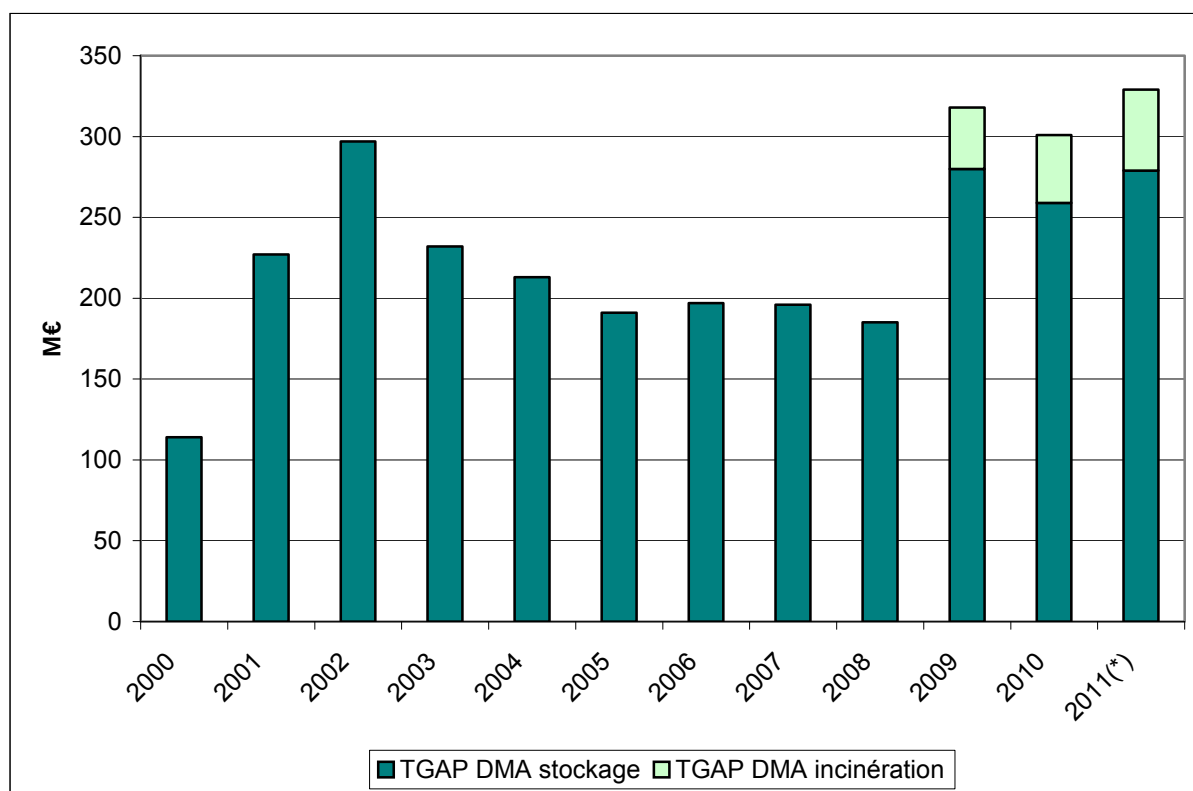
A partir de 2003, la TGAP versée par les exploitants d'installations de stockage de déchets non dangereux (ISDND) s'est progressivement réduite, pour atteindre, en 2008, 185 millions d'euros.

Il est difficile, compte tenu des données disponibles, d'évaluer les facteurs déterminants de cette évolution.

Pour expliquer la baisse régulière observée depuis 2003, quelques hypothèses peuvent néanmoins être avancées :

- ⇒ 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 lorsque le site qui réceptionne les déchets détient 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 II.1 – Évolution des recettes fiscales liées à la TGAP sur les déchets ménagers et assimilés de 2000 à 2011 (en € courants)



	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011(*)
TGAP DMA stockage	114	227	297	232	213	191	197	196	185	280	259	279
TGAP incinération	0	0	0	0	0	0	0	0	0	38	42	50
TOTAL	114	227	297	232	213	191	197	196	185	318	301	329

Source : Douanes à l'exception de l'année 2011

(*) Estimations basées sur la TGAP due (Source : Groupe de travail ADEME/MEDDTL) (cf. annexe V)

B) Les recettes fiscales de la TGAP DMA en 2009

Entre 2008 et 2009, les recettes fiscales sont passées de 185 à 318 millions d'euros. La TGAP sur les déchets stockés représente 88 % des recettes fiscales.

Exprimées en € constants (€₂₀₁₀) les recettes de la TGAP DMA en 2009 (335 M€) restent néanmoins inférieures à leur niveau maximal atteint en 2002 (340 M€).

Les recettes fiscales induites par la réforme de 2009 s'élèvent à 133 millions d'euros se répartissant entre la TGAP « stockage » (95 millions d'euros) et la TGAP « incinération » (38 Millions d'euros). Ainsi, 71 % du coût fiscal lié à l'évolution des taux de TGAP sur les déchets ménagers et assimilés est imputable à la mise en décharge.

Compte tenu du volume et de la répartition des déchets dont la gestion relève de la compétence des collectivités locales, on peut estimer que 56% (soit environ 75 millions d'euros) du « surcoût fiscal » de la réforme de 2009 est acquitté par les collectivités locales²⁸.

²⁸ Quand les collectivités locales exploitent les installations de traitement en régie, l'impact fiscal est « direct ». Lorsqu'elles sous-traitent le traitement des déchets pris en charge par le service public d'élimination des déchets à des

Les 58 millions restants sont supportés par les entreprises au titre de la gestion des déchets qui relèvent de leur responsabilité.

Rapporté aux dépenses de gestion courante²⁹ des déchets municipaux (7 Mds€ en 2008)³⁰, le « surcoût fiscal » induit par la réforme de la TGAP de 2009 pour les collectivités locales s'élève à 1,07 %. Rapporté au montant cumulé de la Taxe d'enlèvement des ordures ménagères (TEOM)³¹ et de la Redevance d'enlèvement des ordures ménagères (REOM), il s'élève à 1,25 %.

A retenir : L'augmentation des taux de TGAP sur la mise en décharge et la création de la TGAP sur l'incinération en 2009 se sont traduites, pour les collectivités locales, par un « surcoût fiscal » de l'ordre de 1 % des dépenses de gestion courante des déchets.

Malgré cette augmentation, exprimé en € constants (€₂₀₁₀), le montant total des recettes fiscales de la TGAP sur les déchets ménagers et assimilés reste inférieur à son niveau le plus haut atteint en 2002

C) Les recettes fiscales de la TGAP DMA pour 2010

En 2010, le montant total des recettes fiscales de la TGAP DMA s'élève à 301 M€ se répartissant entre le « stockage » (259 M€) et « l'incinération » (42 M€). La TGAP sur la mise en décharge représente ainsi 86 % de la TGAP DMA en 2010

Les recettes fiscales pour 2010 baissent de 5 % par rapport à 2009 alors même que les taux de TGAP augmentent pour tous les types d'installations. Cette baisse s'explique notamment par les régularisations de la TGAP due au titre de l'année 2009. Comme précisé dans le paragraphe précédent, les exploitants ont acquitté en 2009 une TGAP calculée sur la base des tonnages stockés et incinérés de 2008 et des taux applicables en 2009 (en fonction des caractéristiques de leur installation). Compte tenu de l'évolution des tonnages en 2009 et des modifications dans les caractéristiques des installations, la TGAP due au titre de l'année 2009 s'est avérée inférieure aux acomptes acquittés pendant cette même période. En 2010, le « trop perçu » a fait l'objet d'un remboursement venant réduire les recettes fiscales de 2010³².

Les recettes supplémentaires induites par la réforme de la TGAP de 2009 s'élèvent, pour 2010, à 116 M€. Sur la période 2009 - 2010 elles s'élèvent donc à 249 M€.

Elles se répartiraient en 139 millions d'euros à charge des collectivités locales³³ et à 110 millions d'euros pour les entreprises.

A retenir : En 2010, les recettes fiscales totales de 301 M€ baissent de 5 % par rapport à 2009. Sur la période 2009-2010, les recettes fiscales supplémentaires liées à la réforme de 2009 s'élèvent à 249 M€ dont 139 M€ seraient à la charge des collectivités locales.

entreprises privées, l'impact est indirect (intégration de la TGAP dans le prix de la prestation rendue par les entreprises privées).

²⁹ Ces dépenses de gestion courante excluent les dépenses d'investissement

³⁰ cf. rapport de la commission des comptes et de l'économie de l'environnement – CGDD - Edition 2010 – Références – juillet 2010 -

³¹ La TEOM et la REOM couvrent la plus grosse partie des dépenses de gestion courante des déchets municipaux (87 % en 2008).

³² De façon générale, on constate un décalage entre les recettes fiscales théoriques (TGAP due) et les recettes fiscales effectives (TGAP effectivement perçue). Le trop perçu de l'année N vient en déduction des recettes fiscales de l'année N+1, sur la base des quantités réelles de déchets traités et des taux réels de TGAP applicables (prenant en compte d'éventuelles modulations de taux intervenus au cours de l'année N)

³³ On fait l'hypothèse que la clé de répartition de la « charge fiscale » induite par la réforme de la TGAP est stable sur la période (56 % pour les collectivités locales et 44 % pour les entreprises).

D) La TGAP due au titre de l'année 2011.

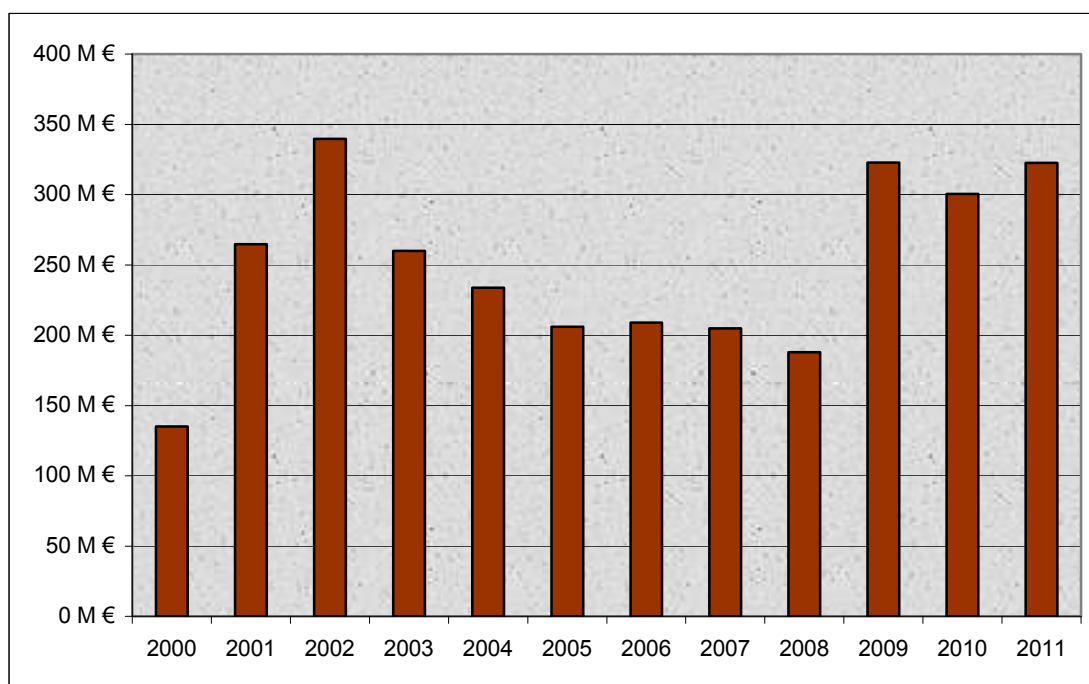
Les perspectives fiscales pour 2011 ont été estimées par le groupe de travail ADEME/MEDDTL sur la base de la TGAP due au titre de l'année 2011. Elles résultent de l'application des taux de TGAP de l'année 2011 aux quantités estimées de déchets entrant dans les installations de traitement de cette même année 2011 (cf. paragraphe III.2.1. ci – dessus).

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 en 2011.
- ⇒ 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.

L'annexe V présente le tableau détaillé des hypothèses qui ont été retenues pour le calcul de la TGAP due au titre de l'année 2011. Sur la base de ces hypothèses, le montant de la TGAP au titre de l'année 2011 s'élèverait à 329 M€, soit une augmentation de 10% par rapport à 2010. Exprimé en € constant, le montant de la TGAP due au titre de l'année 2011 (323 M€₂₀₁₀) reste néanmoins inférieur au pic atteint en 2002 (340 M€₂₀₁₀) (cf. graphique II.2)

Graphique II.2. – Evolution des recettes fiscales en € constants 2010 entre 2000 et 2011 (*) en M€₂₀₁₀



(*) Pour 2011, il s'agit d'estimations basées sur la TGAP due (estimations du groupe de travail ADEME/MEDDTL)

Les 329 M€ de TGAP sur les déchets ménagers et assimilés due en 2011 se répartiraient entre le stockage (85 % de la TGAP due), soit 279 M€ et l'incinération, soit 50 M€.

L'impact de la réforme de la TGAP de 2009 se traduirait ainsi par une augmentation de 144 M€ de la TGAP due en 2011. Compte tenu de la répartition des tonnages entre déchets municipaux et déchets des entreprises, le « surcoût fiscal » pour les collectivités locales s'élèverait ainsi à environ 81 M€ pour 2011.

Tableau II.2. - Récapitulatif du « surcoût fiscal » pour les collectivités locales et les entreprises de la réforme de la TGAP de 2009

	Déchets municipaux (collectivités locales)	Déchets des entreprises (entreprises)	Tous déchets confondus	remarques
2009	74 M€	59 M€	133M€	Recettes fiscales effectives 2009 / 2010 (données douanes)
2010	65M€	51M€	116 M€	
2011	81 M€	63 M€	144 M€	TGAP due (Estimations groupe de travail MEDDTL/ADEME)
2009-2011	220 M€	173 M€	393 M€	

Source : CGDD d'après données douanes et groupe de travail MEDDTL/ADEME

A retenir : En 2011, la TGAP due au titre de l'année s'élèverait à 329 M€ soit une augmentation de 10 % entre 2010 et 2011. En € constants (€ 2010) le niveau de la TGAP due en 2011 reste néanmoins inférieur au pic des recettes fiscales enregistré en 2002.

Sur la période 2009-2011, les recettes fiscales supplémentaires liées à la réforme de 2009 s'élèveraient à 393 M€ dont 220 M€ seraient à la charge des collectivités locales.

III.2.3. 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 de l'augmentation de la TGAP sur le stockage doit être intégralement affecté à la politique de gestion des déchets d'ici 2015.

A) Part de la TGAP affectée à la politique de gestion des déchets

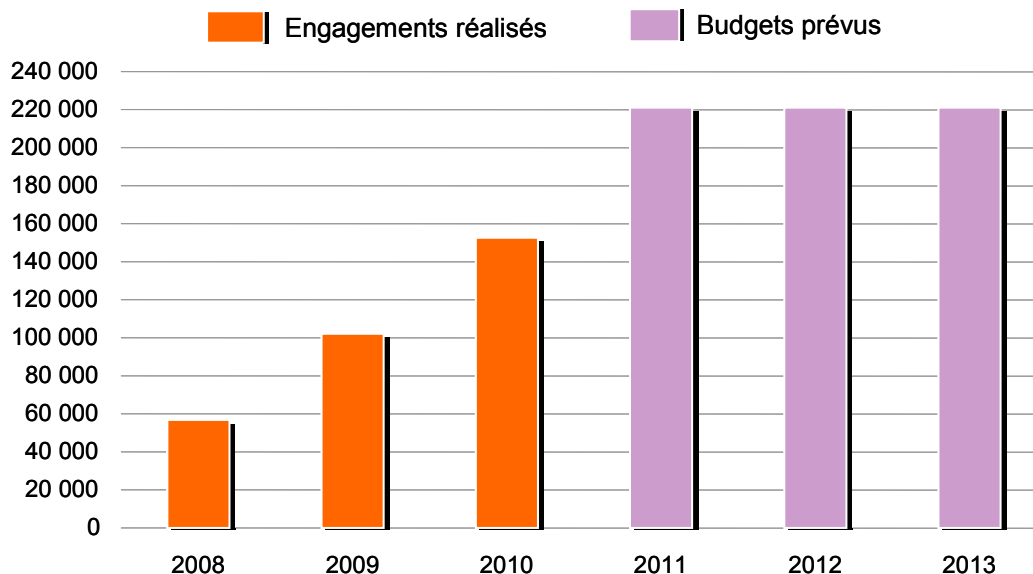
L'ADEME s'est ainsi vu affecter à partir de 2009, des **dotations budgétaires supplémentaires** afin de développer des soutiens financiers aux opérations de terrain. L'ADEME a déployé, à partir de cette période, un plan de soutien visant à encourager d'abord les actions de prévention et notamment la 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 sur le budget déchets de l'ADEME de 2008 à 2010 et les montants d'engagements prévisionnels de 2011 à 2013, illustre cette évolution budgétaire.

Graphique II-3. Montants engagés sur le budget déchets de l'ADEME de 2008 à 2010 et montants d'engagements prévisionnels de 2011 à 2013 (hors ressources externes, investissements d'avenir, fonds chaleur et communication Grenelle)



Les prévisions pour 2012 et 2013 résultent des discussions entre l'ADEME et ses tutelles à partir du contenu de la loi de finances triennale 2011-2013.

Le budget déchets de l'ADEME présenté ci-dessus est en pratique complété par d'autres ressources qui sont utilisées en partie pour des opérations déchets :

- le fonds chaleur : il permet d'aider des investissements de méthanisation et de raccordement d'UIOM³⁴ 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 – 2010, les montants engagés sur ces deux types d'opérations ont été respectivement de 18 M€ (fonds chaleur) et de 5 M€ (communication Grenelle), soit 23 M€ au total.

Le tableau ci-dessous récapitule ces données budgétaires.

Tableau II.3. bis – Evolution du budget annuel consacré aux déchets (hors ressources externes et investissements d'avenir)

en k€	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	221 040 ³⁵	221 000 ³⁶	221 000 ⁴²
Avec fonds chaleur et communication Grenelle	57 057	106 875	171 978	241 000 ³⁷	241 000 ⁴³	241 000 ⁴³

³⁴ Usine d'incinération des Ordures Ménagères

³⁵ Montant des autorisations d'engagement au 21/03/2011 hors reports

³⁶ Prévisions d'autorisations d'engagement

³⁷ Estimation

Il est à noter que le fonds chaleur a également permis le soutien à des chaufferies utilisant des déchets de bois, pour un montant d'aides de 12,4 M€ sur 2009 – 2010, montant qui n'a cependant pas été comptabilisé dans le bilan détaillé de ce rapport.

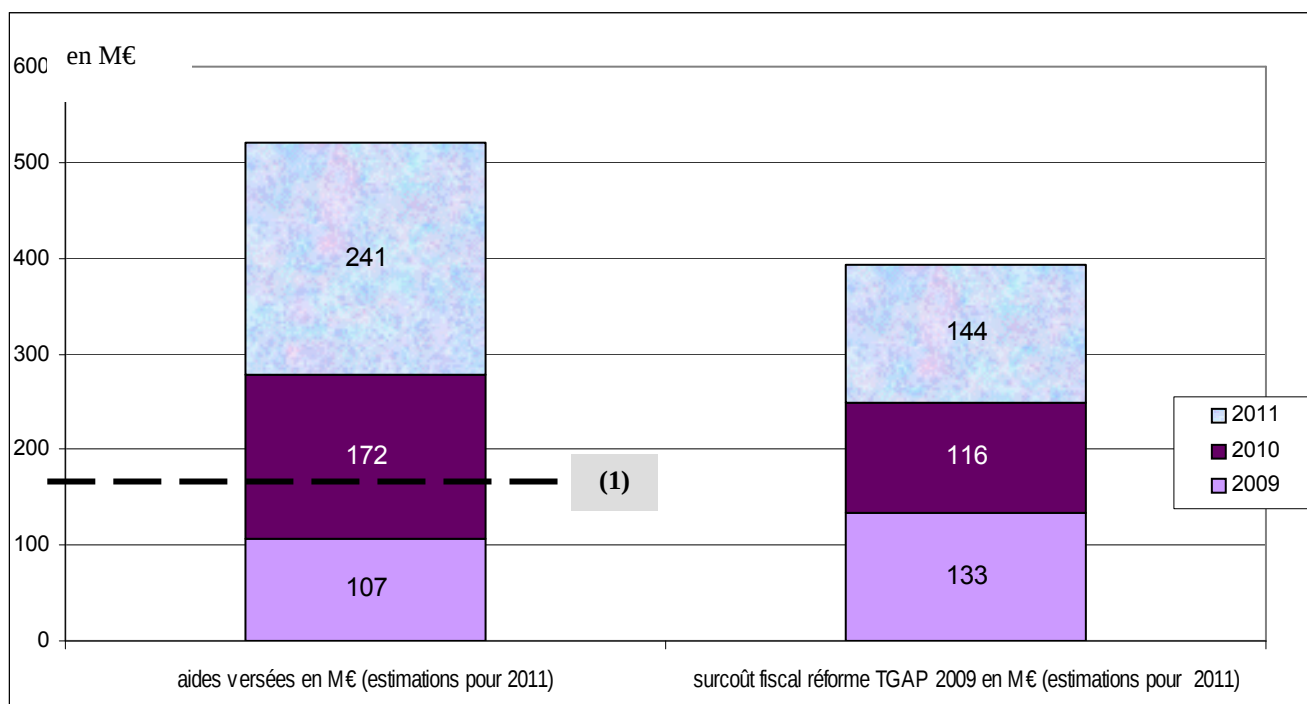
Entre 2008 et 2009, le montant engagé pour la politique de gestion des déchets de l'Agence a ainsi presque doublé passant de 57 M€ à 107 M€. En 2010, le montant engagé s'élève à 172 M€, soit une multiplication par 3 par rapport à 2008. L'ADEME a ainsi pu engager, sur les deux années 2009 et 2010, un total de 279 M€ pour le soutien à la politique déchets.

En 2011, les engagements devraient s'élever à 241 M€ (dont 20 M€ au titre du fonds chaleur).

Les engagements 2009-2011 de l'ADEME (incluant les soutiens à la politique déchets du fonds chaleur et à la communication) s'élèveraient alors à 520 M€ (sur la base des éléments d'informations disponibles au second trimestre 2011).

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 2009-2011 près de 350 M€ supplémentaires aux programmes déchets, soit près de 90 % du surcoût fiscal lié à la réforme de 2009³⁸ (393 M€).

Graphique II.4. – Mise en perspective des engagements au titre de la politique déchets de l'ADEME et du « surcoût fiscal » estimé lié à la réforme de la TGAP de 2009 sur la période 2009-2011 (en M€)



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

(1) niveau théorique des engagements de l'ADEME sur 2009-2011 en l'absence de réforme de TGAP (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).

³⁸ 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 171 M€ sur 2009-2011

A retenir : Sur la période 2009-2010, le montant des soutiens engagés par l'ADEME s'est élevé à 279 M€. Pour 2011, ces soutiens sont estimés à 241 M€. Sur la période 2009-2011, les soutiens atteindraient ainsi 520 M€, soit près de 350 M€ de plus que les budgets mobilisables avant la réforme. Cette réforme a ainsi conduit à affecter à la politique déchets la quasi-totalité (90 %) des recettes fiscales supplémentaires issues de la réforme de la TGAP sur les déchets ménagers et assimilés de 2009.

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

B.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) est présenté dans l'annexe VIII.

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

- o les soutiens à la recherche-développement ;
- o les études et travaux d'observation menés ou soutenus par l'agence pour améliorer les connaissances, évaluer les techniques, préparer les politiques... ;
- o les opérations de communication d'envergure nationale (campagnes de sensibilisation) ;
- o le soutien à la filière de collecte des huiles moteur usagées.

B. 2. Répartition des engagements entre opérations nationales et opérations locales

Sur la période 2009-2010, 70 M€ ont été affectés à des opérations nationales. Les opérations locales ont bénéficié de 208 M€, soit 76 % des engagements.

En 2011, en l'état des connaissances disponibles au premier semestre 2011, 30 M€ devraient être affectés aux actions nationales soit 14 % des engagements prévisionnels. Les opérations locales devraient bénéficier de 211 M€, soit un montant de 420 M€ sur la période 2009-2011.

Ainsi, sur la période 2009-2011, les opérations locales bénéficieraient de 89 % du montant total des engagements soit près de 420 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 entreprises³⁹

³⁹ 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

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

Sur la période 2009-2010, les déchets municipaux ont bénéficié de 70,5 % des engagements soit un montant de 197 M€.

En 2011, on estime que les déchets municipaux devraient bénéficier de 169 M€, soit 70 % des soutiens de l'ADEME.

Ainsi, sur la période 2009-2011, les soutiens aux déchets municipaux⁴⁰ (et donc directement ou indirectement aux collectivités locales) devraient s'élever à 366 M€. Les déchets des entreprises bénéficieraient de près de 30 % des soutiens engagés par l'ADEME soit 154 M€⁴¹ environ.

La réforme de la TGAP sur la déchets ménagers et assimilés 2009 s'est ainsi traduite par une très forte augmentation des soutiens destinés directement ou indirectement aux collectivités locales (+ 428 %) et dans une moindre mesure aux entreprises (+ 188%). (cf. tableau II.3.)

Tableau II.3. Evolution du montant (en M€) des soutiens publics à la gestion des déchets sur la période 2008 – 2011 selon les déchets ciblés (déchets gérés par les collectivités locales/ autres déchets)

en M€	2008	2009	2010	2011	Evolution 2008/2011
Déchets du service public	32	69	128	169	+ 428 %
Autres déchets	25	38	44	72	+ 188 %
Tous déchets confondus	57	107	172	241	+202 %

Source : ADEME

D. Bilan budgétaire global sur la période 2009-2011

Sur la période 2009-2011, les soutiens attribués à la politique de gestion des déchets ont été supérieurs de 128 M€ aux recettes fiscales liées à la réforme de la TGAP de 2009 (cf. tableau II.4.). 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 166 %⁴².

élargie du producteur) les montants ont été répartis de façon égale entre les déchets municipaux et les déchets des entreprises.

⁴⁰ 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

⁴¹ 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

⁴² 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..

Tableau II.4 Bilan budgétaire « brut » de la réforme de la TGAP de 2009 sur la période 2009-2011 en M€

	contributions fiscales supplémentaires	soutiens de l'ADEME sur la période 2009- 2011	Bilan brut
déchets municipaux	220 M€	366 M€	+ 146 M€
déchets des entreprises	173 M€	154 M€	- 19 M€
TOTAL	393 M€	520 M€	+ 127 M€

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 2009-2011 seraient restés à leur niveau de 2008 (57 M€/an, soit 171 M€), la réforme de la TGAP de 2009 s'est traduite par un taux de retour des prélèvements fiscaux de l'ordre de 90 %. Les collectivités locales ont été globalement bénéficiaires directs ou indirects de cette réforme (taux de retour de 122 %⁴³). (cf. tableau II.5 – bilan budgétaire « net » de la réforme de la TGAP de 2009).

Tableau II.5.- bilan budgétaire « net » de la réforme de la TGAP de 2009 en M€

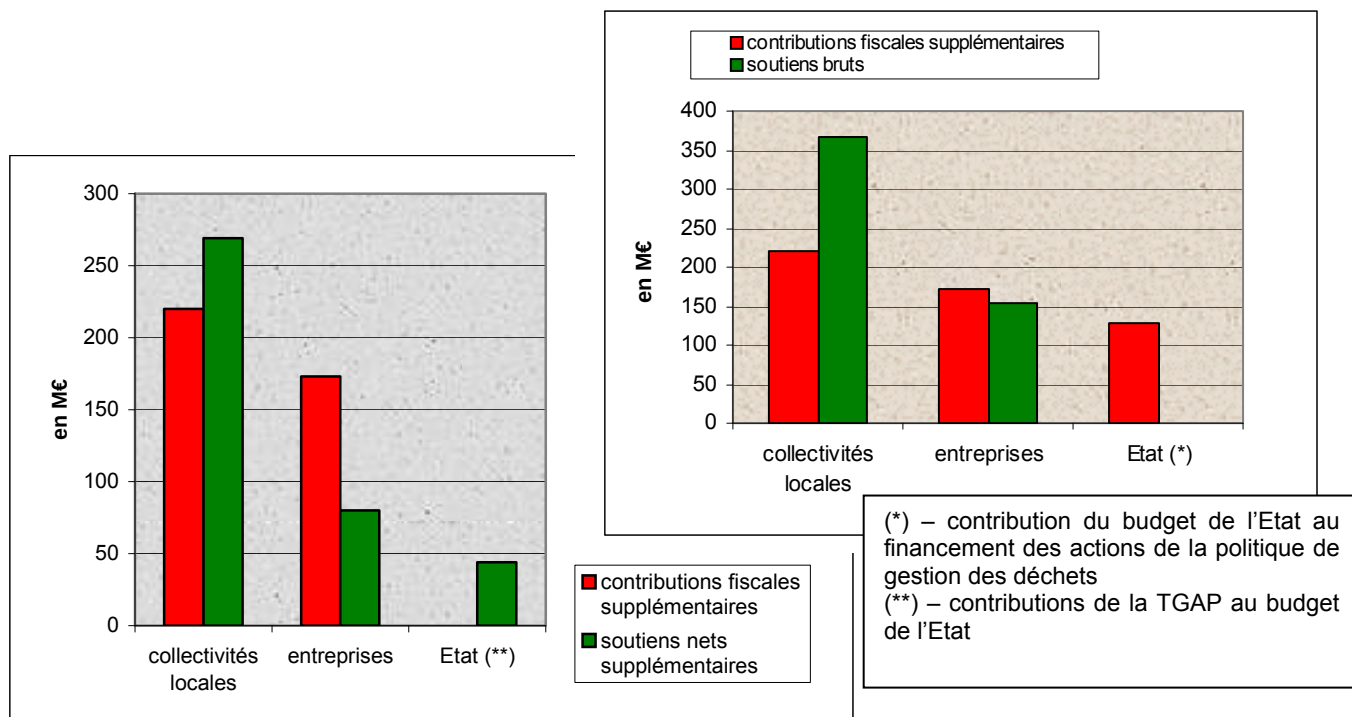
	contributions fiscales supplémentaires	soutiens « théoriques »(*) sur la période 2009-2011	Soutiens « bruts » de l'ADEME sur la période 2009-2011	Soutiens nets sur la période 2009-2011	bilan budgétaire net	taux de retour
déchets municipaux	220 M€	97 M€	366 M€	269 M€	+ 49 M€	122 %
déchets des entreprises	173 M€	74 M€	154 M€	80 M€	- 93 M€	46 %
TOTAL	393 M€	171 M€	520 M€	349 M€	- 44 M€	89 %
Etat					+ 44 M€	

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

(*) 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)

⁴³ 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 basées sur leur niveau de 2008.

Graphique II.5. Bilan budgétaire « net » et « brut » sur 2009-2011 de la réforme de la TGAP de 2009



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

E) Répartition des aides de l'ADEME selon la nature des opérations et évolution entre 2009 et 2010.

E.1. Répartition des engagements globaux et des investissements (cf. annexe IV et IV bis) sur la période 2009-2010

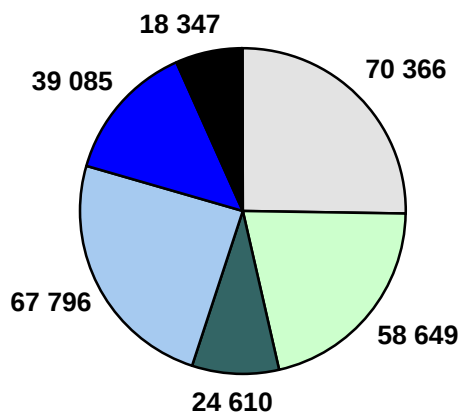
a) Répartition des engagements globaux

Les soutiens dédiés à la prévention représentent 21 % des engagements « déchets » de l'ADEME. Le recyclage (tri, déchèteries, recyclage de matériaux, valorisation organique) et la redevance incitative en représentent 33 % (cf. graphique II.6).

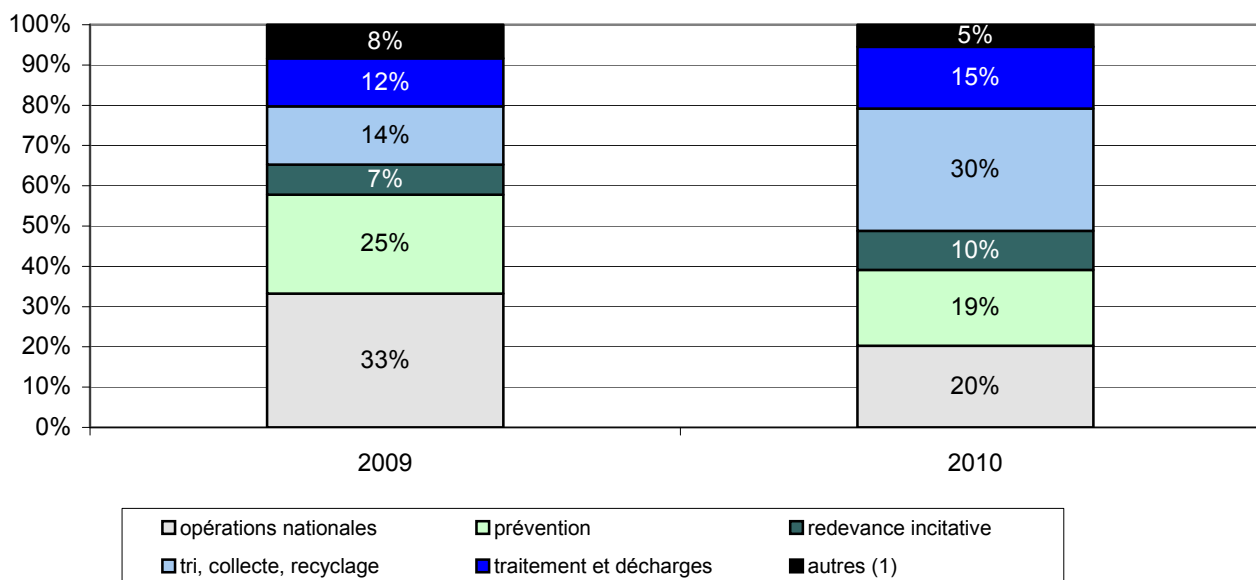
Les engagements dans le domaine du recyclage (y inclus BTP et valorisation organique), et dans une moindre mesure de la redevance incitative montent en puissance entre 2009 et 2010. Leurs parts dans les soutiens passent respectivement de 14 à 30% et de 7 à 10 % pour la redevance incitative.

Cette évolution se fait principalement aux dépens des opérations nationales dont la part passe de 33 à 20% entre 2009 et 2010 et des actions de prévention dont la part passe de 25 à 19 % (cf. graphique II.6.bis).

Graphique II.6 – Répartition des engagements globaux par catégorie d'opérations sur la période 2009-2010 (en k€) (cf. annexe IV)



Graphique II.6.bis Répartition des engagements globaux par catégorie d'opérations en 2009 et 2010 (cf. annexe IV)



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.

C'est ainsi que les engagements dédiés à la valorisation matière (y inclus BTP) sont multipliés par plus que 3 entre 2009 et 2010, ceux dédiés à la redevance incitative par 2, alors que les engagements dédiés à la prévention n'augmentent que de 23%. (cf. tableau II.6).

Tableau II.6. Evolution des engagements de l'ADEME entre 2009 et 2010 par grands types d'opérations

	2009	2010	2009-2010
opérations nationales	35 490	34 875	- 2%
prévention	26 272	32 377	+23%
redevance incitative	7 986	16 625	+108%
tri, collecte, recyclage (*)	15 457	52 339	+ 239%
traitement et décharges	12 713	26 372	+ 107%
Autres (**)	8 957	9 389	+ 5%
TOTAL	106 875	171977	+ 61%

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.

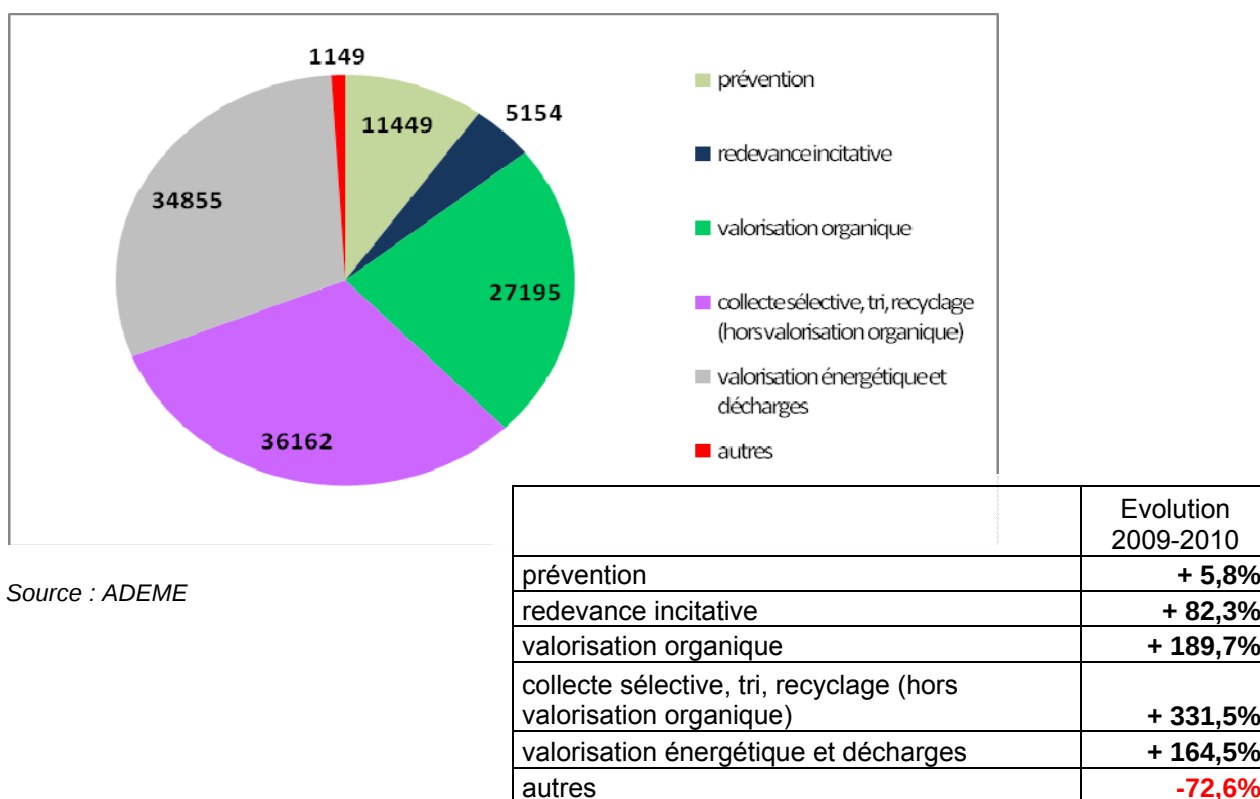
Cette analyse globale met en évidence l'adéquation entre la stratégie de soutiens mise en œuvre par l'ADEME en 2009 et 2010 et la hiérarchie des priorités de la politique déchets issue du Grenelle : priorité à la prévention (y compris à la redevance incitative), puis au recyclage matière et organique.

b) Répartition des engagements locaux en faveur des investissements

Cette tendance est également confirmée par la répartition des aides locales aux investissements qui montre que, sur 2009 et 2010, 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 une forte montée en puissance entre 2009 et 2010 (cf. graphique II-8 – Répartition des aides locales aux investissements).

Ces deux postes représentent près des 2/3 des soutiens aux investissements locaux.

Graphique II.7. – Répartition des aides locales aux investissements en k€ sur la période 2009-2010
(cf. annexe IV)



Source : ADEME

Les engagements réalisés par l'ADEME en 2010 montrent la montée en puissance des mesures lancées dans le cadre du Grenelle de l'environnement. Cette montée en puissance continue en 2011, comme le montre le montant du budget de l'ADEME dédié aux déchets à savoir 221 M€ millions d'euros (hors fonds chaleur et communication)

E.2. Répartition des engagements prévisionnels globaux en 2011

Les soutiens dédiés à la prévention (22%), à la tarification incitative (10%) et au recyclage (41%) représentent près des $\frac{3}{4}$ des engagements de la politique déchets de l'ADEME en 2011 (cf. tableau II.7.) .

Les données détaillées qui ont permis l'élaboration de ce tableau de synthèse figurent en annexe V bis.

Tableau II.7. Répartition des soutiens prévisionnels 2011 par grandes catégories d'opérations (en k€) (y compris fonds chaleur et communication)

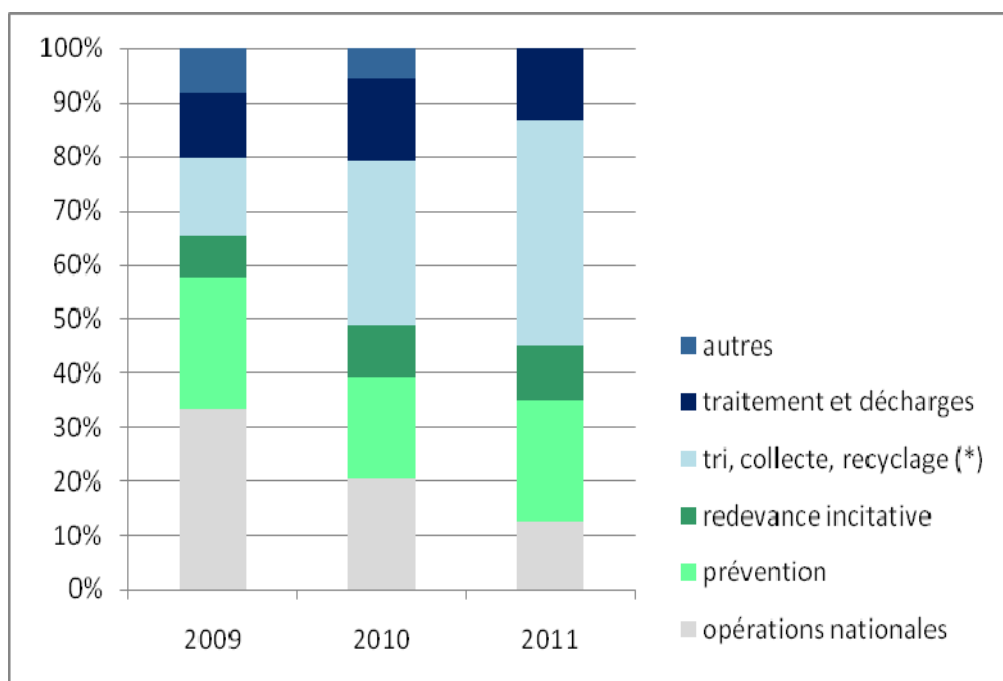
Catégories d'opérations	2011	part relative en %
prévention	54 000	22,4%
redevance incitative	25 000	10,4%
tri, collecte, recyclage	100 000	41,5%
traitement et décharges	32 000	13,3%
total opérations locales	211 000	87,6%
opérations nationales	30 000	12,4%
total	241 000	100,0%

Source : ADEME

Ces perspectives confirment la montée en puissance de certains types d'opérations comme les soutiens aux activités de recyclage qui passent de 15 à 100 M€ entre 2009 et 2011 (soit une multiplication par 6). Leur part budgétaire passe ainsi de 14 % à plus de 41 %, signe d'une mise en œuvre de plus en plus effective des engagements du Grenelle sur le terrain (mais avec des délais de montage d'opérations et de prise de décision plus longs pour les investissements) (cf. graphique II.8).

Ces perspectives s'appuient également sur la nécessité de maîtriser l'enveloppe budgétaire affectée aux plans départementaux et aux programmes locaux de prévention dont les soutiens passent de 25 % à 22%. Cette maîtrise s'avère nécessaire compte tenu du vif succès rencontré par ces opérations qui ont atteint, dès le 1^{er} trimestre 2011, les objectifs de taux de couverture de population qui avaient été fixés par l'agence et ses tutelles pour fin 2011 et devraient atteindre fin 2011 l'objectif fixé pour fin 2012. Il reste cependant indispensable de poursuivre des moyens d'accompagnement permettant d'inciter à la qualité et à l'efficacité de ces opérations.

Graphique II.8. Evolution de la part relative des soutiens par grandes catégories d'opérations entre 2009 et 2011.



Source : ADEME

A retenir : Sur la période 2009-2011, les recettes fiscales liées à la réforme de 2009 se sont traduites, dans leur quasi-totalité (90 %), par des soutiens supplémentaires à la politique de gestion des déchets. Les opérations concernant les déchets municipaux ont été les premières bénéficiaires de ces soutiens. L'augmentation des contributions fiscales des collectivités locales est ainsi inférieure à l'augmentation des soutiens directs et indirects dont elles bénéficient pour la gestion des déchets municipaux (taux de retour de 122 %). Les soutiens à la prévention, au recyclage et à la valorisation organique représentent, en 2010, la part la plus élevée, confortant ainsi les priorités inscrites tant dans le Grenelle de l'environnement que dans la directive cadre sur les déchets. Les engagements dédiés au recyclage et à la valorisation organique ont enregistré une croissance particulièrement élevée entre 2009 et 2010. Cette tendance est confortée par les engagements prévisionnels de 2011.

IV - Comparaison du dispositif TGAP déchets ménagers et assimilés avec les expériences étrangères

IV.1. Les taxes sur la mise en décharge dans l'Union Européenne

Plus d'une dizaine de pays de l'Union Européenne ont mis en place une taxe sur la mise en décharge. Le tableau II.8 illustre que les pays qui ont réussi à réduire avec succès la quantité de déchets stockés ont en général un niveau de taxes sur la mise en décharge élevé. Certains pays ont complété le dispositif de taxation par une interdiction de mise en décharge de certains déchets (Autriche, Allemagne⁴⁴).

Tableau II.8 Tableau récapitulatif des dispositifs fiscaux et réglementaires en Europe.

Pays	Taxe sur la mise en décharge en € par tonne	Evolution prévue de la TGAP en € par tonne	Interdiction de mise en décharge
Autriche	87 € par tonne La taxe dépend de la composition des déchets et des caractéristiques de l'installation de traitement	Les prix sont ajustés en fonction de l'inflation.	Déchets dont le taux de carbone organique total est supérieur à 5 % à l'exception des flux sortants des installations de TMB pour lesquels il existe des standards spécifiques.
Belgique (Flandres)	Entre 29,7 et 42,44 € par tonne pour les déchets non combustibles Entre 55,70 et 79,56 € par tonne pour les déchets combustibles	Les prix sont ajustés en fonction de l'inflation	Déchets dont le taux de carbone organique total est supérieur à 6%
Belgique (Wallonie)	65 € par tonne (sur les déchets dangereux) 60 € par tonne sur les déchets non dangereux	Les prix sont ajustés en fonction de l'inflation	Une interdiction est en projet depuis 2004.
Danemark	63 € par tonne		Interdiction des déchets qui peuvent être incinérés
Pays Bas	107,49 € par tonne		Interdiction pour 35 catégories de déchets
Suède	40 € par tonne		Interdiction pour les déchets combustibles et tous les déchets organiques
Allemagne	Pas de taxe		Interdiction de tous les déchets non traités
République tchèque	17 € par tonne		
Finlande	30 € par tonne (à l'exception des décharges privées, des mâchefers, des déchets utilisés dans la construction des décharges).		

⁴⁴ L'Allemagne n'a pas mis en place de taxe sur la mise en décharge mais une interdiction de mise en décharge des déchets non prétraités qui ont un taux de carbone organique supérieur à 3%. Depuis la mise en œuvre, en 2005, de cette interdiction, le volume des déchets municipaux stocké s'est fortement réduit. Seuls 1% du volume total des déchets municipaux est stocké. .

Tableau II.8 (suite) : Tableau récapitulatif des dispositifs fiscaux et réglementaires en Europe.

Pays	Taxe sur la mise en décharge en € par tonne	Evolution prévue de la TGAP en € par tonne	Interdiction de mise en décharge
Irlande	30 € par tonne	Une augmentation de la taxe est envisagée	Certaines décharges refusent certains types de déchets mais il n'existe pas de législation nationale
Italie	Entre 1 – 25 € par tonne (dépend du type de déchets comme par exemple déchets inertes / déchets municipaux)		
Royaume-Uni	35,19 € par tonne à l'exception des déchets inertes taxés à 3,67 € par tonne	Augmentation de 11,72 € par tonne par an puis stabilisation de la taxe attendue en 2013/:2014.	
Hongrie	Entre 7 – 15 € par tonne (à l'exception de certains types de déchets)		Interdiction des pneus et des résidus de caoutchouc D'ici 2015, interdiction des déchets non traités
Portugal	3,50 € par tonne	Mise à jour annuelle	
France	11 – 20 € par tonne en 2010 ⁴⁵	Evolution prévue jusqu'en 2015 (14 – 40 €/T)	

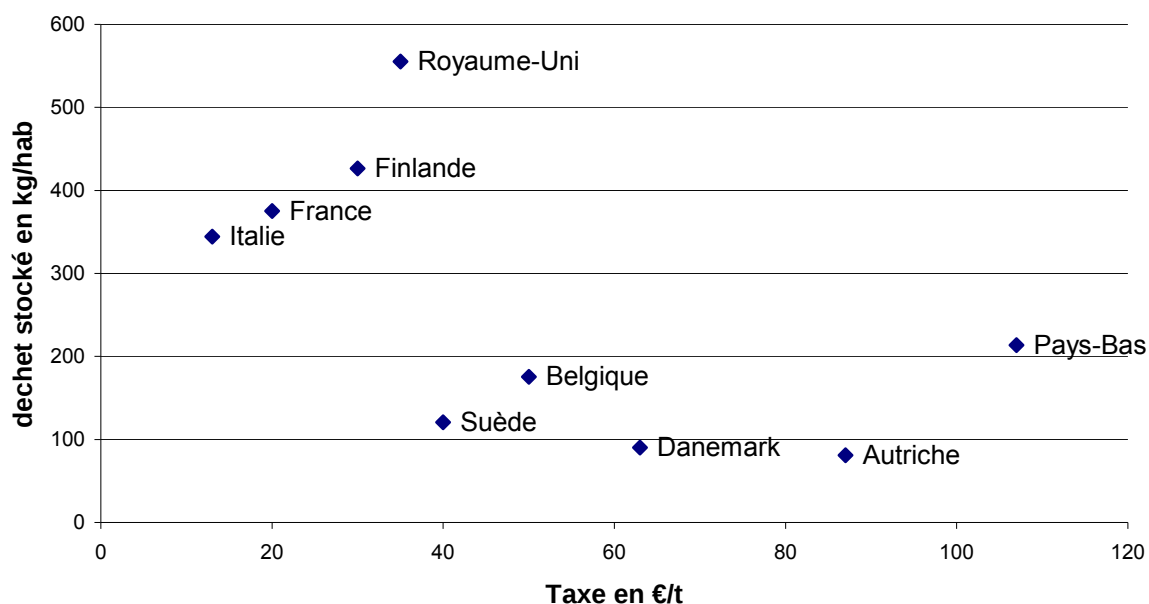
Source : CGDD à partir de la mise à jour de l'étude d'évaluation à mi-parcours de la stratégie thématique sur la prévention et le recyclage des déchets – 2011 (Commission Européenne)

Le taux de TGAP non modulé appliqué en 2009, en France sur la mise en décharge est du même ordre de grandeur que le taux maximal appliqué en Hongrie⁴⁶, en République Tchèque ou encore en Italie. En 2015, le taux de TGAP sur la mise en décharge en France avoisinera le niveau actuel de la taxe suédoise ou finlandaise mais restera loin derrière celui de la Belgique, du Danemark, des Pays Bas ou encore de l'Autriche. (cf. graphique II.9. – les taux maximaux de mise en décharge de quelques pays européens).

Le croisement des taux maximaux de TGAP applicables dans les différents pays avec les quantités de déchets non dangereux, non minéraux stockés par habitant, permet de distinguer deux grands groupes de pays.

⁴⁵ Le taux maximaux applicables aux déchets entrant des installations de stockage non autorisées sont amenés à disparaître. Ils n'ont donc pas été intégrés dans l'analyse.

⁴⁶ Les informations disponibles ne permettent pas de déterminer si les taux maximaux, en Hongrie, s'appliquent à des flux de déchets suffisamment pertinents pour que ce taux ait un sens (à l'instar du taux de TGAP sur la mise en décharge dans des installations non autorisées en France). Les résultats bien qu'intéressants doivent donc être utilisés avec prudence.

Graphique II.9 : Niveau de la taxe sur la mise en décharge et du volume de déchet stocké⁴⁷.

Source : CGDD à partir de l'étude d'évaluation à mi-parcours de la stratégie thématique sur la prévention et le recyclage des déchets – 2011 et des données Eurostat

Le premier groupe est constitué de des Pays Bas, de la Suède, de l'Autriche, du Danemark et de la Belgique. Ces pays stockent relativement peu de déchets et ont un niveau de taxe supérieur à 40€/t⁴⁸. Il s'agit de pays qui ont clairement fait le choix du développement de la valorisation énergétique des déchets dans l'objectif de renforcer leur indépendance énergétique

Le second groupe est constitué de la France, la Finlande, l'Italie et le Royaume-Uni. Ces pays stockent plus de 300 kg par habitant de déchets non dangereux et non minéraux. Le niveau de la taxe sur la mise en décharge y est inférieur à 40 €/t.

Ces résultats sembleraient indiquer l'existence d'un lien entre les taux de taxe sur la mise en décharge et le volume de déchets orienté vers la mise en décharge.

Il faut néanmoins noter que le premier groupe de pays a également instauré des restrictions réglementaires (parfois importantes) sur la mise en décharge. Or, l'interdiction de mise en décharge de certains flux de déchets peut être un instrument très efficace comme le montre le cas de l'Allemagne qui, bien que n'ayant pas mis en place de taxe sur la mise en décharge, a néanmoins réussi à réduire de façon drastique la quantité de déchets non dangereux, non minéraux stockés. Les flux détournés du stockage ont été en partie réorientés vers l'incinération.

⁴⁷ Le périmètre de l'analyse inclut l'Allemagne, l'Autriche, la Belgique, Danemark, Pays Bas, Suède, Finlande, Italie, et Royaume-Uni

⁴⁸ C'est également le cas de l'Allemagne qui n'a pas de taxe mais interdit la mise en décharge tant que les déchets n'ont pas fait l'objet traitement préalable.

V.2. Analyse de quelques retours d'expériences européennes de taxes sur la mise en décharge

En 2008, à l'amont de la mise en place de la réforme de la TGAP sur le stockage et l'incinération des déchets non dangereux, l'ADEME a fait réaliser une étude auprès de plusieurs pays et régions européens (Allemagne, Angleterre, Pays Bas, Suède, Pologne, Catalogne).

V.2.1. Description du système politique de gestion des déchets⁴⁹

Dans ces différents pays où il existe une taxe sur la mise en décharge (à l'exception de l'Allemagne), celle-ci est une composante d'un ensemble plus large de mesures : redevance incitative, interdiction de mettre en décharge certains types de déchets, aides spécifiques, quotas de mise en décharge sur les déchets organiques, objectifs de recyclage « individualisés ». Des transferts financiers sont parfois mis en place pour subventionner le développement des filières de recyclage. En outre, les taxes sont modulées selon la nature des déchets.

Selon les pays, la taxe est réallouée, en tout ou partie, à la gestion des déchets ou de façon plus large à des projets environnementaux⁵⁰ ou intégrée au budget général du gouvernement⁵¹.

L'annexe VII décrit, de façon très synthétique, les politiques de mise en décharge des déchets non dangereux dans les 6 pays⁵² étudiés.

V.2.2. Prix de la mise en décharge et volume mis en décharge

Dans les pays où le niveau de prix de la mise en décharge est faible, le stockage représente le mode de traitement le plus important des tonnages de déchets ménagers. Aux Pays Bas et en Suède, les prix de la mise en décharge incluant les taxes dépassent 100 € par tonne et excèdent les prix de l'incinération et du compostage. En Angleterre, en Catalogne, et en Pologne, les prix de la mise en décharge incluant les taxes sont inférieurs à 50 € par tonne et ne sont pas en concurrence avec les autres modes de traitement ou de valorisation

Les pays pour lesquels les prix de la mise en décharge sont les plus élevés sont aussi ceux pour lesquels les quantités de déchets mis en décharge sont les plus faibles (cf. graphique II.10). Il semble donc qu'il existe une corrélation entre le prix de la mise en décharge (et donc, entre le niveau de la taxe sur la mise en décharge) et les quantités de déchets stockés.

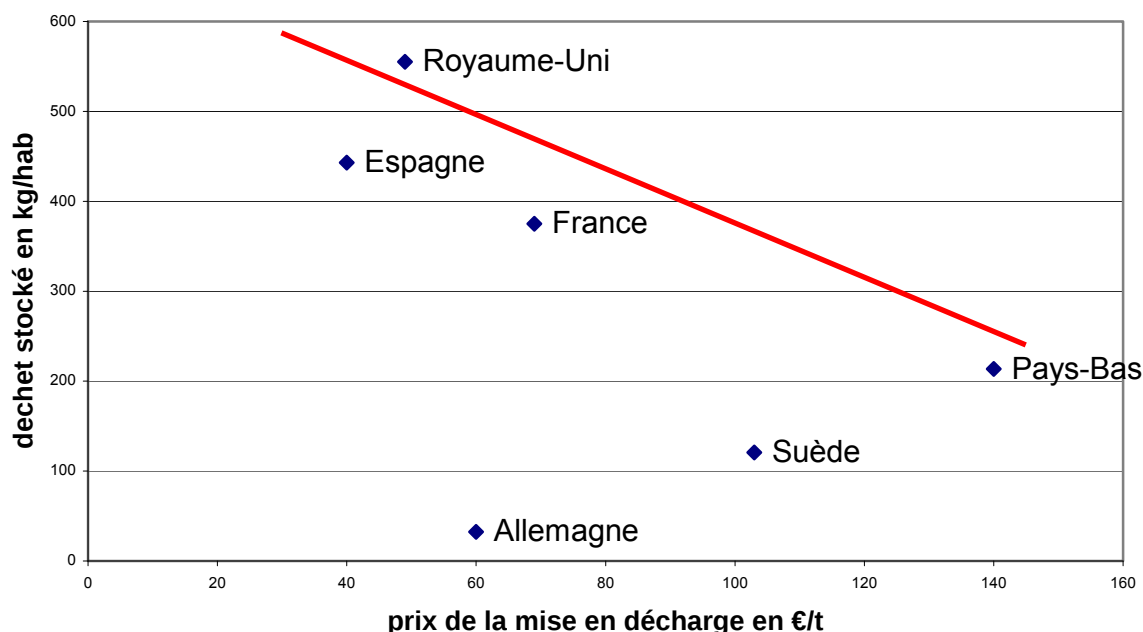
⁴⁹ cf. « taxe sur l'élimination des déchets en Europe : quels enseignements pour la France » - Stratégies et études N°16 – 27 novembre 2008 – ADEME

⁵⁰ En Catalogne, 93 % du produit de la taxe a été reversé en 2005 (29,7 Millions d'euros). En Angleterre, sur les 1054 millions d'euros issus du produit de la taxe en 2005,, 66 M€ ont été affectés directement à des projets environnementaux, et 236 M€ ont été redistribués indirectement par le ministère de l'environnement. Le produit de la taxe n'est pas affecté directement à des subventions dans le domaine des déchets.

⁵¹ Aux Pays-Bas et en Suède, où les produits de la taxe représentent respectivement 125 et 68 M€ en 2005, la taxe alimente le budget général de l'Etat, et les aides sont marginales.

⁵² L'Allemagne a fait partie du champ de l'étude malgré l'inexistence d'une taxe sur la mise en décharge.

Graphique II.10 Volume des déchets mis en décharge en fonction du prix de mise en décharge



Source : CGDD à partir de « analyse des politiques de taxation pour l'enfouissement et l'incinération des déchets dans les pays industrialisés » - juin 2008 – ADEME et à partir des données Eurostat

Remarque : Pour l'Espagne, les prix de la mise en décharge sont ceux de la Catalogne alors que le volume de déchets stockés par habitant est celui de l'Espagne.

V.2.3. Lien entre niveau de la TGAP et la mise en décharge

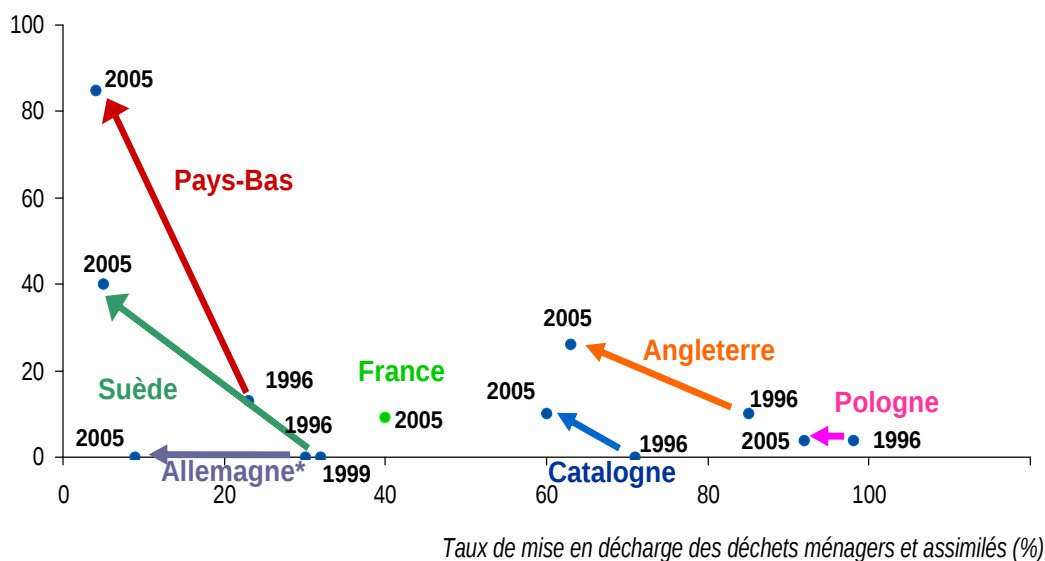
Ce lien observé entre le volume de déchets mis en décharge et le niveau de la taxe d'après une comparaison géographique (entre différents pays) est confirmé par une comparaison plus fine entre évolution du niveau de la taxe sur la mise en décharge et évolution du volume de déchet stocké. Dans les 7 pays étudiés sur la décennie 1996-2005, la hausse de la taxe sur la mise en décharge s'est accompagnée d'une diminution des tonnages mis en décharge. Cet impact est variable selon les pays en raison des contextes propres à chacun.

L'effet de la taxe sur la réduction de la part de la mise en décharge est compris entre – 10 et – 20 points: Selon les résultats de cette analyse, un pays qui envoie 30 % de ses déchets en décharge peut espérer, grâce à une taxe, ramener cette part en quelques années à un taux compris entre 10 et 20%.

Il semble que pour diminuer les volumes mis en décharge lorsque ceux-ci se trouvent déjà à un niveau bas, il faut une pression fiscale nettement plus importante que lorsque ce niveau est élevé (cf. graphique II.11).

Graphique II.11 – Evolution des niveaux de taxe sur la mise en décharge et des taux de mise en décharge des déchets ménagers (1996-2005) **

Niveau de taxe sur la mise en décharge (€/t)



* 1999-2005

** Taxes représentées : taxe sur les déchets actifs en Angleterre et taxe sur les déchets combustibles aux Pays-Bas

Source : analyse des politiques de taxation pour l'enfouissement et l'incinération des déchets dans les pays industrialisés (ADEME - juin 2008)

V.2.4. Quels enseignements pour la France ?

L'analyse comparative européenne⁵³ montre que, pour que la taxation puisse s'accompagner d'une réduction effective de la mise en décharge, elle doit **s'inscrire dans un dispositif formulant des objectifs clairement annoncés à l'avance, pour permettre aux acteurs d'anticiper les échéances.**

La fixation des objectifs relatifs aux déchets dans le cadre du Grenelle de l'environnement, en partenariat étroit avec tous les acteurs impliqués dans la gestion des déchets, participe à cette dynamique.

Le niveau de la taxe doit permettre, à terme, de rendre le prix de la mise en décharge non compétitif par rapport aux autres filières de valorisation et de traitement. Il doit être fixé en premier lieu en tenant compte de la situation de départ de la filière puis progresser régulièrement pour permettre aux acteurs de s'adapter. C'est l'objectif poursuivi par la fixation sur une période de 7 ans de l'évolution de la TGAP sur la mise en décharge et de 5 ans sur l'incinération des déchets non dangereux.

La fixation sur le long terme des taux de TGAP permet de donner un signal clair et lisible aux acteurs impliqués dans la gestion des déchets sur la volonté politique de faire progresser la France vers une démarche d'économie circulaire. Ce signal lisible sur le moyen terme est particulièrement important pour les acteurs qui réalisent les investissements dans les installations de gestion alternative à la mise en décharge et à l'incinération.

Enfin, il apparaît incontournable d'accompagner la mise en place et l'évolution d'une taxe sur la mise en décharge par d'autres mesures (redevance incitative, communication, subventions d'équipements, ...) pour diminuer à la source la fraction de déchets résiduels, augmenter les capacités de valorisation (valorisation organique, recyclage) en veillant néanmoins à éviter les

⁵³ Source : analyse des politiques de taxation pour l'enfouissement et l'incinération des déchets dans les pays industrialisés (ADEME - juin 2008)

effets négatifs (développement des décharges sauvages, changement de catégorie de déchets, dumping sur les prix, exportations des déchets combustibles, ...).

Le dispositif mis en place en France suite au Grenelle de l'environnement avait comme objectif de respecter ces grands principes avec la mise en œuvre conjointe d'un plan déchets et d'un relèvement progressif et lisible des taxes sur l'élimination. Néanmoins, les modifications et modulations introduites par les lois de finances successives ont nui à la lisibilité de la réforme et à la clarté du signal prix adressé aux acteurs économiques.

Cette comparaison européenne nous enseigne également que les politiques de réduction à la mise en décharge ne permettent pas pour autant de réduire la production de déchets : il est donc nécessaire de conduire des politiques spécifiques de réduction à la source.

A retenir : Au vu des expériences européennes, un faible prix de la mise en décharge va généralement de pair avec une part importante de la mise en décharge dans les traitements des déchets non dangereux non minéraux et inversement.

Il existe une corrélation entre la hausse de la taxe sur la mise en décharge et la diminution des tonnages stockés. Pour que cette relation soit pleinement réalisée, 3 conditions sont nécessaires :

- ⇒ ***un niveau de prix du stockage suffisant, pour détourner les flux de déchets vers le recyclage et la valorisation organique ;***
- ⇒ ***un accompagnement de la taxe par des mesures complémentaires (réglementaires, incitatives et notamment de soutiens)***
- ⇒ ***un cadre politique clair et lisible, afin de créer des conditions favorables aux indispensables investissements dans les installations de recyclage et de valorisation organique,***

Dans la situation actuelle au niveau national, le niveau de la TGAP n'a, semble-t-il, pas encore atteint un niveau suffisant pour être réellement incitatif. Il est ainsi encore trop tôt pour mettre en évidence des effets significatifs sur l'effet recherché de réduction de la mise en décharge.

PARTIE 3

LE SIGNAL PRIX DE LA TGAP EST-IL EFFICACE ?

PREMIER BILAN

Synthèse

L'objectif de la TGAP 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
- ⇒ 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

Compte tenu de la particularité de l'année 2009 (recul du PIB, chute de l'activité industrielle, stagnation de la consommation des ménages), il n'est pas possible d'imputer avec certitude la réduction des quantités de déchets incinérés et stockés constatée entre 2008 et 2009 à la réforme de la TGAP.

La réforme de la TGAP a par contre 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.

Le délai de production des données « déchets » ne permet pas d'évaluer avec précision l'évolution des quantités de déchets orientées vers le recyclage ou la valorisation organique. Les estimations disponibles en 2010 montrent que la valorisation organique semble progresser plus rapidement que le recyclage. Néanmoins, le rythme de cette évolution semble être inférieur au rythme que nécessite l'atteinte des objectifs de réduction des déchets incinérés et stockés fixés par le Grenelle.

Introduction

L'objectif de la TGAP 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
- ⇒ 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

Il s'agit ainsi de répondre à deux questions principales :

La première concerne l'évolution de la production et des traitements des déchets. La mise en place de la réforme de la TGAP de 2009 a-t-elle permis :

- d'augmenter les quantités de déchets non dangereux, non minéraux recyclés et compostés ?
- de réduire les quantités de déchets produits ?
- et donc de réduire les quantités de déchets incinérés et stockés ?

La deuxième concerne le lien entre ces évolutions et la réforme de la TGAP de 2009. La mise en place de la réforme de la TGAP de 2009 a-t-elle été un facteur important dans ces évolutions ?

Les réponses à ces questions se heurtent à deux difficultés importantes :

- ⇒ **la fiabilité et la disponibilité des données.** Des progrès importants ont été réalisés dans la connaissance sur la production et le traitement des déchets et sur leurs coûts de gestion. Néanmoins, certaines informations sont encore incomplètes ou manquent de précision⁵⁴. Lorsque les données existent, elles ne sont généralement disponibles que sur une période récente. L'absence de séries longues complique l'identification des facteurs déterminants dans leur évolution. Enfin, le processus de production de données sur les déchets est long. Dans ce contexte, les données sur les déchets de l'année n ne sont souvent, au mieux, disponibles que l'année n+2. **Au moment de la rédaction de ce rapport (second trimestre 2011) de nombreuses données qui seraient nécessaires à l'évaluation menée dans ce chapitre ne sont donc pas encore disponibles.**
- ⇒ **le caractère récent de la réforme (2009).** Les objectifs de recyclage et de prévention assignés à l'augmentation de la TGAP sur la mise en décharge et à la création d'une TGAP sur l'incinération reposent sur des modifications de structure dans les modes de traitement des déchets et des changements de comportements. Le tournant engagé par les politiques de gestion des déchets en 2009 ne produira vraisemblablement ses résultats les plus conséquents que dans quelques années.

Dans ce contexte, l'évaluation menée a principalement consisté : :

- ⇒ à identifier si un certain nombre de conditions, indispensables à l'atteinte des objectifs assignés à la réforme de 2009 (transmission du signal prix, volume des investissements et performances constatées dans les installations de recyclage ou de valorisation organique,...) sont réalisées (ou sur le point de se réaliser) ;
- ⇒ à identifier, lorsque les données sont disponibles, l'existence éventuelle d'une rupture dans l'évolution des indicateurs de suivi de ces objectifs (par exemple quantités de déchets incinérées et stockées, évolution des quantités recyclées et compostées, ...).

⁵⁴ La production et le traitement des déchets de secteurs d'activités comme par exemple les déchets du tertiaire sont très mal connus

I – Le rôle de la TGAP pour réorienter les flux de déchets stockés et incinérés vers le recyclage et la valorisation organique.

I.1. Le rôle des coûts de gestion des différentes filières de traitement dans la réduction de la mise en décharge et de l'incinération

Les détenteurs de déchets (collectivités locales pour les déchets municipaux et entreprises pour les déchets des entreprises) doivent arbitrer entre, d'une part, le coût de gestion des déchets lorsqu'ils sont recyclés, et d'autre part, leur coût de gestion lorsqu'ils sont stockés ou incinérés.

Le coût de gestion des déchets orientés vers le recyclage est généralement constitué du coût du tri, du coût de la collecte sélective, auquel il faut retrancher d'éventuelles recettes industrielles liées à la vente des matériaux et d'éventuelles subventions (y compris soutiens).

Le coût de gestion des déchets orientés vers la mise en décharge ou l'incinération est constitué par le coût de collecte des déchets en mélange ainsi que le coût de leur stockage ou de leur incinération, auquel sont retranchées les éventuelles recettes industrielles (vente d'énergie, ventes de matériaux⁵⁵) et d'éventuelles subventions.

Ainsi, toute augmentation / réduction du coût de gestion des déchets orientés vers le stockage est susceptible de modifier les arbitrages des détenteurs de déchets et à les amener à réorienter leur choix vers tel ou tel mode de traitement, en fonction des coûts de l'une et l'autre de ces filières. Ce même raisonnement vaut pour les autres filières de traitement.

Ainsi, pour augmenter le recyclage, il est possible soit :

- ⇒ d'agir sur le coût de gestion des déchets orientés vers le recyclage : l'octroi de subventions, la mise en place de soutiens via l'organisation de filières de responsabilité élargie des producteurs, l'optimisation des coûts, sont des éléments susceptibles de se traduire par une réduction du coût net du recyclage pour les collectivités locales
- ⇒ d'agir sur le coût de gestion des déchets orientés vers l'incinération et le stockage (mise en place d'une taxe sur la mise en décharge et l'incinération). C'est le sens de la réforme de la TGAP de 2009.

Au-delà des coûts de gestion associés aux différentes filières de traitement des déchets, la réglementation et l'évolution des cours des matières premières constituent d'importants facteurs d'évolution des volumes de déchets recyclés.

Ces différents éléments sont développés dans le paragraphe I.2. relatif aux modèles économiques du recyclage des déchets.

I.2. Les modèles économiques du recyclage des déchets

Quels que soient les matériaux, l'intérêt économique d'une filière de recyclage dépend de sa compétitivité par rapport aux autres modes de gestion des déchets et de la concurrence vis à vis des matières premières vierges.

Tout au long de la chaîne de recyclage, les acteurs (détenteurs de déchets, récupérateurs, utilisateurs de matières premières « secondaires ») sont ainsi amenés à effectuer des choix qui détermineront l'orientation des déchets produits.

⁵⁵ Vente des métaux récupérés sur les mâchefers, principalement

Les détenteurs de déchets

Ils doivent choisir entre, d'une part le coût de gestion des déchets lorsqu'ils sont recyclés et, d'autre part, leur coût de gestion lorsqu'ils sont stockés ou incinérés. (cf. paragraphe I.1)

Les récupérateurs

Ils orientent leur stratégie en tenant compte du coût de préparation des « matières premières secondaires » d'une qualité donnée et en le comparant à leur valeur économique. Ils arbitrent également entre le coût de mobilisation de nouveaux gisements plus difficilement accessibles (et donc généralement plus coûteux) et la possibilité de répercuter les coûts engagés dans le prix de vente des matières premières secondaires.

Les utilisateurs de matières premières secondaires

Ils ont le choix entre l'utilisation de matières premières secondaires et celle de matières premières vierges. Ce choix dépendra de leur prix, leurs caractéristiques et de leur adaptation aux cahiers des charges et aux procédés.

L'avantage économique du recyclage a toujours été présent dans le cas des matériaux comme le papier ou les métaux. Pour ces matériaux, le prix des matières premières vierges, la facilité de collecte de certains de leurs gisements, l'existence de capacités et d'opérateurs industriels, et les conditions techniques relativement simples de la production et de l'utilisation des matières premières secondaires ont été les principaux moteurs du développement du recyclage.

D'autres filières se sont développées et structurées ces deux dernières décennies, sous l'impulsion des politiques publiques européennes et nationales qui ont fixé des objectifs de recyclage et mis en œuvre la responsabilité élargie des producteurs (emballages ménagers, déchets d'équipements électriques et électroniques, papiers graphiques, ...). La mise en place de ces filières a permis de réduire le coût du recyclage pour un certain nombre de flux de déchets et en particulier ceux gérés par les collectivités locales via le versement de soutiens. Le montant total des contributions, qui s'élève en 2009 à près de 800 M€, a enregistré une nette progression depuis le début des années 90. Elles devraient représenter, d'ici 2012, plus d'un milliard d'euros (cf. annexe IX – Evolution des contributions des filières de responsabilité élargie depuis 1990)

Pour ces filières, **le recyclage s'est développé via des instruments réglementaires.** Ceci est illustré par l'annexe X qui présente les coûts de gestion de certains flux de déchets municipaux. Ces coûts sont issus du référentiel coût de l'ADEME, qui développe, depuis plusieurs années, un programme de travail visant à améliorer la connaissance des coûts de la gestion des déchets. C'est ainsi que deux éditions successives d'un référentiel national des coûts de gestion du service public d'élimination des déchets en 2006 ont été publiées depuis 2008. Ce référentiel est établi sur la base de données de terrain recueillies auprès des collectivités locales ; Ainsi, le coût moyen aidé⁵⁶ d'une tonne d'ordures ménagères résiduelles (OMR) s'élève à 175 € par tonne d'OMR collecté contre 224 € par tonne pour les recyclables secs des ordures ménagères (hors verre). Le type d'habitat est un facteur important de variation de ces coûts. Ainsi, en habitat rural, le coût de gestion des OMR (171 € par tonne d'OMR collectée) est très voisin de celui des recyclables secs des ordures ménagères hors verre (166 €/tonne collectée). Pour tous les autres types d'habitat, le coût de gestion des ordures ménagères résiduelles est inférieur au coût de gestion des RSOM (cf. annexe X).

Enfin, d'autres filières se sont structurées grâce à un déplacement de l'équilibre économique survenu naturellement suite à l'évolution des cours des matières premières vierges (raréfaction des ressources).

⁵⁶ Le coût aidé correspond au coût qui reste à la charge des collectivités locales. Il correspond au coût complet auquel on retranche les recettes industrielles, les soutiens des éco-organismes et les autres subventions. (cf. annexe IX)

Toutefois, certaines filières de recyclage peinent encore à se développer (par exemple, les plastiques des véhicules hors d'usage ou des déchets d'équipements électriques et électroniques, certains plastiques utilisés dans les emballages, les déchets des petites et moyennes entreprises, certains flux de déchets collectés dans les déchèteries....) car les arbitrages économiques restent défavorables au recyclage. Ainsi, pour les déchets non dangereux des entreprises collectées sélectivement, les coûts de gestion des déchets recyclés sont supérieures au coût de gestion des déchets stockés (de l'ordre de 100 € par tonne) et au coût de gestion des déchets incinérés (de l'ordre de 70 € par tonne). Ceci est illustré dans l'annexe X sur les coûts de gestion des flux de déchets non dangereux des entreprises.

Pour ces flux, l'augmentation du coût de la mise en décharge et de l'incinération via la TGAP est susceptible de pousser les détenteurs de déchets à orienter les déchets qu'ils produisent vers des filières de recyclage, à condition bien évidemment, que le signal prix soit transmis aux acteurs impliqués dans la gestion des déchets : entreprises, collectivités locales et ménages.

II – La transmission du « signal prix » aux acteurs impliqués dans la gestion des déchets

La TGAP est acquittée par les exploitants des installations de stockage et d'incinération. L'augmentation de la TGAP va se répercuter en totalité ou en partie sur les « clients » de ces installations : les collectivités locales et les entreprises. Lorsque cette augmentation se traduit par une augmentation générale du coût de gestion des déchets, les collectivités locales peuvent répercuter cette hausse sur :

- l'usager du service lorsqu'elle finance le service public d'élimination des déchets par la redevance d'enlèvement des ordures ménagères (redevance),
- sur le redevable lorsqu'elle finance son service public d'élimination des déchets par la taxe d'enlèvement des ordures ménagères ou par le budget général (impôt)

L'objet de cette partie est d'examiner l'impact de la TGAP à chacun de ces niveaux (installations de stockage ou d'incinération, collectivités locales, entreprises et ménages).

II.1 Impact de la TGAP sur le prix de la mise en décharge

Entre 2008 et 2009, le taux moyen de la TGAP sur la mise en décharge est passé de 8,59 € à 12,34 € par tonne⁵⁷ soit une augmentation moyenne de 3,75 € par tonne de déchet mis en décharge (cf. tableau III.2)..

Une étude menée en 2010 par l'ADEME⁵⁸ auprès des exploitants d'installations de stockage des déchets non dangereux montre que 16 exploitants sur 20 répondants⁵⁹ répercutent en totalité la TGAP sur leurs clients. Un exploitant sur cinq dit avoir pris des positions variables selon les contrats avec le souci de maintenir un prix global (incluant la TGAP) compétitif par rapport à une concurrence locale.

L'étude de l'ADEME sur les marchés et les emplois des activités liées aux déchets⁶⁰, qui s'appuie sur des données d'enquêtes auprès des entreprises privées, note qu'en 2008, le prix moyen de la mise en décharge hors TGAP hors taxe⁶¹ s'élevait à 59 € par tonne de déchet stocké (contre 52 €

⁵⁷ le taux moyen de TGAP par tonne de déchet stocké est calculé en rapport la TGAP « stockage » totale due au titre de l'année n à la quantité totale des quantités de déchets qui sont entrés dans les installations de stockage.

⁵⁸ Etude des effets de la réforme de la TGAP sur les déchets (octobre 2010) – rapport non publié

⁵⁹ Sur les 98 exploitants interrogés, 20 exploitants ont répondu (soit un taux de réponse de 20%) gérant 27 % des tonnages stockés en France en 2008.

⁶⁰ Marchés et emplois des activités liées aux déchets : situation 2008/2009 – perspectives 2010

⁶¹ Les prix moyens sont déterminés à partir du chiffre d'affaires effectif des entreprises et des flux de déchets traités. Ils n'intègrent ni la TVA ni la TGAP

par tonne de déchet stocké en 2005).⁶² En 2009, ce prix s'élèverait à 64 € par tonne (estimations). Dans ce contexte, le prix de la mise en décharge atteindrait, en 2009, 76,34 € par tonne TGAP incluse. Ainsi, entre 2008 et 2009, le prix de la mise en décharge aurait augmenté de 13 % dont moins de la moitié serait imputable à l'évolution de la TGAP.

I.2. Impacts de la TGAP sur le prix de l'incinération

Entre 2008 et 2009, le taux moyen de TGAP sur l'incinération des déchets non dangereux est passé de 0 € à 3,20 € par tonne de déchet incinéré (cf. tableau III.3)..

L'étude menée en 2010⁶³ par l'ADEME auprès d'exploitants d'usines d'incinération des ordures ménagères montre que tous les exploitants qui ont répondu à l'enquête⁶⁴ ont répercuté l'augmentation de la TGAP sur leurs clients.

L'étude de l'ADEME sur les marchés et emplois des activités liées aux déchets précise que le prix de l'incinération s'élevait en 2008 à 87,8 €⁶⁵ par tonne de déchet incinéré. En 2009, ce prix s'élèverait à 91,2 € par tonne.⁶⁶ Ces prix sont entendus hors TVA hors TGAP. Dans ce contexte, le prix de l'incinération s'élèverait, en moyenne, en 2009 à 94,40 € par tonne de déchet incinéré, TGAP incluse.

Ainsi, le prix de l'incinération aurait augmenté de 7,5% entre 2008 et 2009 dont un peu moins de la moitié serait imputable à l'évolution de la TGAP.

Tableau III.1.- Impacts « théoriques » de l'évolution de la TGAP sur les prix de la mise en décharge et de l'incinération (en cas de répercussion totale)

	mise en décharge			mise en incinération		
	2008	2009	Evolution 2008-2009	2008	2009	Evolution 2008-2009
Prix du traitement hors TGAP	59,0 €/T	64,0 €/T	+ 8,5 %	87,8 €/T	91,2 €/T	+ 3,9%
TGAP décharge 2008 (moyenne)	8,59 €/T	12,34 €/T	+ 44 %	0,0 €/T	3,2 €/T	
Prix du traitement (y compris TGAP)	67,59 €/T	76,34 €/T	+ 13 %	87,8 €/T	94,4 €/T	+ 7,5 %

Source : CGDD à partir des données de l'étude « marches des activités et emplois liés aux déchets – situation 2008/2009 – perspectives 2010 »

A retenir : Au vu des premières informations, l'augmentation de la TGAP sur la mise en décharge et la création d'une composante sur l'incinération semblent avoir été répercutées sur le prix de la mise en décharge et de l'incinération dans des proportions qu'il est néanmoins difficile d'évaluer précisément.

⁶² Ces données concernent l'ensemble des déchets non dangereux, non minéraux entrant dans les installations de stockage de déchets non dangereux exploitées par les entreprises prestataires. Elles ne concernent pas les installations exploitées en régie par les collectivités locales.

⁶³ voir note 35

⁶⁴ Sur 128 exploitants d'UIOM interrogés, 66 exploitants ont répondu soit un taux de réponse de 52 % correspondant à 63 % des tonnages traités en UIOM en France en 2008.

⁶⁵ Le référentiel coût de l'ADEME indique un coût d'incinération pour les ordures ménagères résiduelles médian de 94 € par tonne collectée.

⁶⁶ Ces données concernent les flux de déchets non dangereux entrant dans les UIOM exploitées par les entreprises prestataires que ce soit avec ou sans maîtrise d'ouvrage.

II.3. Impact de la TGAP pour « l'utilisateur final » du service public de gestion des déchets

En France, les communes, qui ont la responsabilité de l'organisation du service public de gestion des déchets ont également le choix du mode de financement permettant de couvrir le coût du service. Les communes ont le choix entre trois modes de financement ⁶⁷:

- elles peuvent financer ce service par le budget général ;
- elles peuvent créer un impôt spécifique, la taxe d'enlèvement des ordures ménagères (TEOM). C'est une taxe additionnelle à la taxe foncière sur les propriétés bâties. Les communes gardent la possibilité de compléter la recette de la TEOM par des recettes fiscales en provenance du budget général de la commune ;
- elles peuvent instituer une redevance pour service rendu : c'est la redevance d'enlèvement des ordures ménagères (REOM). La spécificité de la REOM par rapport à la TEOM est qu'elle doit refléter le service effectivement rendu au ménage. Cela a des conséquences sur le choix de l'assiette et sur la transparence des coûts puisque la recette de la REOM doit couvrir la totalité du coût du service. Son usage interdit la possibilité de compléter le financement avec le budget général de la commune. Selon l'assiette de la REOM choisie par les communes, la REOM peut être plus ou moins incitative.

La TEOM est l'outil privilégié de financement du service public d'élimination des déchets. Elle couvre plus de 70 % du coût de gestion courante des déchets municipaux.

Entre 2005 et 2009 la TEOM par habitant a augmenté régulièrement. Ainsi, en 2009, 50% des collectivités avaient une TEOM par habitant inférieure à 72€, alors qu'en 2005 cette valeur était de 61€ (€ 2009).(cf. annexe VI)

Alors qu'entre 2005 et 2008 le taux de croissance moyen de la TEOM diminue (il passe de 5,5% entre 2005 et 2006 à 2,4% entre 2007 et 2008), il augmente légèrement entre 2008 et 2009 (3.3 %)

Il est néanmoins difficile d'imputer clairement la hausse de la TEOM observée entre 2008 et 2009 à la réforme de la TGAP de 2009. D'autres facteurs peuvent expliquer les différences observées car les années 2008 et 2009 sont atypiques à plusieurs titres.

- ⇒ Alors que l'inflation se situe entre 1,5% et 2% sur la période 2005 à 2007, elle s'élève en 2008 à 2,8%. Ainsi, les recettes réelles collectées par la TEOM ont pu être inférieures à celles qui étaient initialement prévues. L'augmentation plus forte de la TEOM en 2009 pourrait donc être interprétée comme un « rattrapage » de 2008. A contrario, en 2009, l'inflation est très faible (0,09%).
- ⇒ 2008 est l'année des élections municipales. Or, les fluctuations du niveau des taxes locales pourraient ne pas être totalement indépendantes du cycle des élections locales.

A ce stade, aucune information ne permet d'affirmer avec certitude que la réforme de la TGAP de 2009 a généré une augmentation de la TEOM payée par les ménages et certaines entreprises.

Compte tenu de l'absence de relation directe entre la TEOM et le comportement des ménages en terme de production et de tri des déchets, le « signal prix » de la taxe n'est qu'imparfaitement transmis aux producteurs de déchets (ménages, entreprises qui produisent des déchets du champ

⁶⁷ En complément de la TEOM, du budget général ou de la REOM les communes bénéficient de ressources en provenance d'autres acteurs : les soutiens financiers des éco-organismes, les recettes commerciales ou industrielles correspondant à la vente de chaleur, d'électricité ou de matières recyclables, les subventions aux investissements, la redevance spéciale collectée auprès des producteurs de déchets autre que les ménages et dont les déchets sont collectés par le service public d'élimination des déchets (entreprises, artisans, restaurants, commerçants, ...).

des « assimilés ») gérés par les collectivités locales. Les producteurs de déchets ne sont ainsi que peu incités économiquement à modifier leur comportement individuel

Dans ce contexte, la mise en place d'une tarification incitative représente un outil complémentaire à la réforme de la TGAP de 2009. C'est à ce titre que la mise en place de la redevance incitative est inscrite dans le plan de soutien de l'ADEME. La quatrième partie de ce rapport présente de façon détaillée les soutiens qui ont été accordés aux collectivités locales à ce titre.

III - Evolution des quantités de déchets incinérés et stockés

III.1. Evolution des quantités de déchets incinérées et stockées entre 2008 et 2009

Entre 2008 et 2009, les quantités de déchets stockés sont passées de 22 à 20,5 millions de tonnes soit une réduction de près de 7% tandis que les déchets incinérés ont augmenté de 4% passant de 12,7 à 13,2 millions de tonnes. La quantité totale de déchets incinérés et stockés s'est ainsi réduite de 1 million de tonne soit de 3%.

Néanmoins, il est difficile de déterminer l'impact spécifique exercé par la réforme de la TGAP sur cette évolution. En effet, la conjoncture économique de 2009 (recul du PIB en volume de 2,6%, chute de l'activité industrielle de près de 10%, stagnation de la consommation des ménages en biens non durables) a contribué à réduire le gisement de déchets non dangereux et, par voie de conséquence, les déchets non dangereux à incinérer et à stocker.

III.2. Evolution de la répartition des déchets incinérés et stockés entre les différentes catégories d'installations

III.2.1. Evolution de la répartition des déchets stockés dans les différentes catégories d'installations de stockage de déchets non dangereux, non minéraux

Entre 2008 et 2009, les tonnages de déchets traités dans des installations de stockage valorisant le biogaz à plus de 75 % a été quasiment multiplié par 4, passant de 1,6 millions de tonnes à 6,3 millions de tonnes (cf. tableau III.2. - Répartition des tonnages stockés entre les différentes catégories d'installations de stockage des déchets non dangereux en 2008 et 2009).

Parallèlement, les déchets stockés dans des installations de stockage non autorisés restent stables à un niveau très bas, tandis que la part relative des installations certifiées diminue au profit des installations à performance énergétique élevée (valorisation du biogaz à plus de 75%).

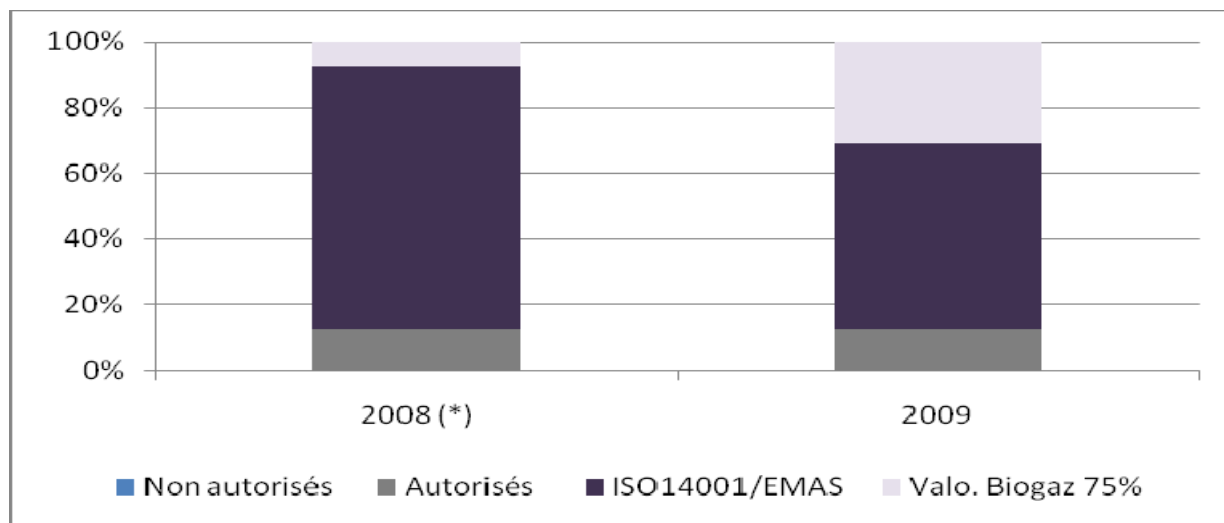
Tableau III-2 – Répartition des tonnages de déchets stockés entre les différents types d'installations de stockage de déchets non dangereux en 2008 et 2009.

CSDU (Stockages)	Tonnages (Millions de tonnes)			Taux en € par tonne		TGAP due au titre de l'année (en M€) en droits constatés(**)	
	2008	2009	Évolution	2008	2009	2008	2009
Non autorisés	0,008	0,007	-13%	39,41	50	0,3	0,4
Autorisés standard	2,8	2,6	-7%	10,03	15	44	39
Valo-biogaz 75%	1,6 (*)	6,3	294%		10		63
Autorisés + ISO14001/EMAS	17,7	11,6	-34%	8,21	13	145	151
TOTAL	22	20,5	-7%	8,59	12,34	189	253

(*) 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€ par tonne en 2008)

(**) les droits constatés correspondent à la TGAP due au titre de l'année N c'est-à-dire à l'application du taux de TGAP de l'année N au tonnage de l'année N

Graphique III-1 Répartition des tonnages stockés selon les caractéristiques des établissements



(*) – Les déchets faisant l'objet d'une valorisation énergétique du biogaz de plus de 75 % ne bénéficiaient pas d'une modulation spécifique en 2008.

Source : CGDD d'après données douanes

Les modulations de la TGAP introduites par la loi de finances de 2009 exercent un effet incitatif élevé pour pousser vers le haut la performance environnementale et énergétique des installations de stockage de déchets non dangereux.

III.2.2. Evolution de la répartition des déchets incinérés dans les différentes catégories d'UIOM

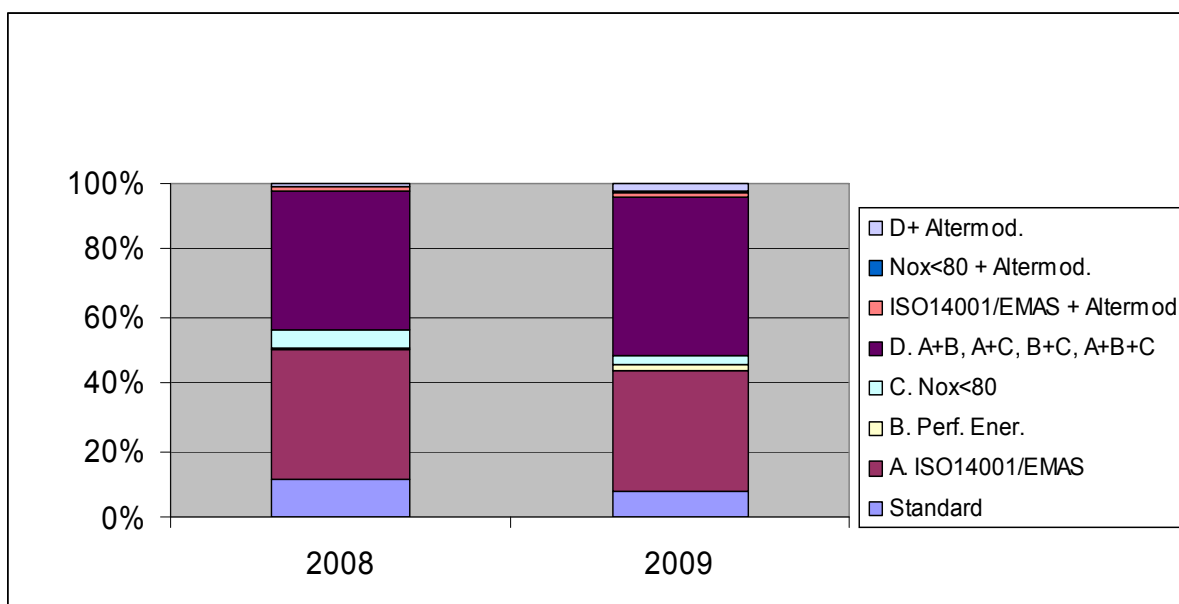
Tout comme pour le stockage, les déchets non dangereux incinérés se sont reportés vers les installations bénéficiant de plusieurs critères de modulation de la TGAP (cf. tableau –III.3.).

Tableau III.3. Répartition des flux de déchets incinérés entre les différents types d'usines d'incinération des ordures ménagères

	Quantités (en MT)			TGAP en € / T		TGAP due au titre de l'année (en M€) en droits constatés (**)	
	2008	2009	évolution	2008	2009	2008	2009
Standard	1,4	1,1	-21%	-	7,0	-	7,7
A. ISO14001/EMAS	4,9	4,8	-2%	-	4,0	-	19,2
B. Perf. Ener.	0,1	0,2	100%	-	3,5	-	0,7
B. et altermodalité					3		
C. Nox<80	0,6	0,4	-33%	-	3,5	-	1,4
D. A+B, A+C, B+C, A+B+C	5,3	6,3	19%	-	2,0	-	12,6
ISO14001/EMAS + Altermod.	0,2	0,1	-50%	-	3,5	-	0,35
Nox<80 + Altermod.	-	0,1		-	3,0	-	0,3
D+ Altermod.	0,1	0,3	200%	-	1,5	-	0,45
TOTAL	12,7	13,5	4%		3,2		42,7

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

Graphique III-2 Répartition des tonnages stockés selon les caractéristiques des établissements



Source : CGDD d'après données Douanes

A retenir : les modulations de TGAP introduites par la loi de finances de 2009 ont incité à augmenter la performance énergétique et environnementale des installations

IV - Evolution des flux de déchets compostés et recyclés

Les données de production des déchets ainsi que de traitement autre que l'incinération et la mise en décharge ne sont pas encore disponibles pour les années « post-2008 ».

Néanmoins, l'étude sur les marchés et emplois des activités liées aux déchets de l'ADEME⁶⁸ et réalisée sur le seul périmètre des flux de déchets traités par des entreprises prestataires semble montrer qu'entre 2007 et 2009 un réel dynamisme a été enregistré sur le marché de la valorisation organique.

Ainsi, entre 2007 et 2009, les quantités de déchets entrant dans des installations de traitement biologique ont augmenté de 7,7 % par an en moyenne. Cette évolution repose, pour beaucoup, sur le développement de nouvelles installations de traitement mécano-biologique.

Les évolutions en 2010 devraient continuer à un rythme similaire (+7,6% entre 2009 et 2010).

Plusieurs facteurs sont susceptibles d'expliquer les tendances observées :

- Le développement des réseaux de déchèteries permet de capter des quantités croissantes de déchets verts et ce, même si le taux de croissance du nombre d'ouvertures de nouvelles déchèteries diminue.
- L'augmentation des collectes sélectives des biodéchets mises en place par un nombre croissant de collectivités locales implique des quantités compostées plus importantes et ce, malgré la promotion et le développement du compostage individuel.
- De nouvelles installations de tri mécano-biologique ont été mises en service en 2009.
- La très forte croissance des quantités de déchets traités en méthanisation (+ 35 % entre 2007 et 2009), résulte également de la mise en service en 2009 de nouvelles installations qui ne fonctionnent pas encore à plein rendement.

Il est vraisemblable que l'amélioration du tarif de rachat de l'électricité a vraisemblablement joué un rôle aussi important dans le « décollage » de la méthanisation que la réforme de la TGAP de 2009, et la progression de cette filière devrait se poursuivre dans les années à venir.

Quant au développement du compostage, les prix de ce mode de traitement semblent être relativement compétitifs par rapport aux prix de la mise en décharge et de l'incinération dans un grand nombre de régions. La réforme de la TGAP a vraisemblablement renforcé cette compétitivité dans les régions où la mise en décharge reste encore le mode de traitement le moins coûteux.

Les observations menées sur les autres services en lien avec le recyclage (quantités de déchets collectés sélectivement et entrant dans des centres de tri) montrent des progrès mais à un rythme plus modeste que pour la valorisation organique.

⁶⁸ Marchés et emplois des activités liées aux déchets – situation 2008-2009 et perspectives 2010 – Etude In Numeri pour l'ADEME – octobre 2010

PARTIE 4

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

Synthèse

Les montants engagés par l'ADEME pour la politique de gestion des déchets sont passés de 57⁷⁸ M€ en 2008 à 107 M€⁶⁹ en 2009. En 2010, le montant engagé s'élève à 172 M€, soit une multiplication par 3 par rapport à 2008. En prévisionnel pour 2011, le budget qui sera engagé par l'ADEME sera de l'ordre de 241 M€⁷⁸

Au travers d'un nouveau dispositif d'aides adapté à ces enjeux, l'ADEME a consacré plus de ¾ 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.

Le recul n'est pas encore vraiment suffisant, après une seule année pleine de fonctionnement du dispositif d'aide complet (2009 ayant constitué une année de transition) pour en constater les effets concrets sur le terrain et donc en évaluer la pertinence et l'efficacité.

Plusieurs tendances se dégagent cependant 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 dépassera probablement 50 % fin 2011, pour un objectif que l'ADEME et l'Etat s'étaient fixé à 40 %. S'il est trop tôt pour pouvoir constater des effets sur les tonnages de déchets produits au niveau national, les premiers résultats au niveau local montrent qu'une dynamique positive est en marche et portera ses fruits. Il reste à la consolider dans la perspective de l'obligation législative de tels programmes à compter de 2012.
- **Les premiers résultats sont d'ores et déjà également au rendez-vous pour le développement de la redevance incitative,** qui va passer de 600 000 habitants concernés avant 2009 à 2,2 millions d'habitants à court terme. Les aides de l'ADEME sont à revoir d'une part pour passer à la phase de diffusion généralisée qui s'annonce, d'autre part prendre en compte l'expérimentation en cours de la TEOM incitative.
- **Le bilan est plus délicat à interpréter concernant les investissements liés au recyclage,** pour lesquels une phase assez longue de préparation et montage des projets est nécessaire, expliquant leur faible niveau en 2009 et 2010. L'intégration des perspectives 2011 permet cependant de différencier des tendances en fonction de la nature des investissements :
 - certains sont visiblement en phase de décollage, comme l'adaptation du parc de déchèteries, la modernisation des centres de tri de déchets ménagers, et la

⁶⁹ Ce chiffre inclut les soutiens à la valorisation énergétique financés par le fonds chaleur et qui se sont élevés sur la période 2009-2010 à près de 18 M€. Ce chiffre inclut également les montants budgétaires des volets communication spécifiques du Grenelle affectés à des opérations déchets (5M€).

méthanisation. L'atteinte des objectifs législatifs suppose cependant que le rythme de réalisation s'accroisse encore sensiblement ;

- 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.

Introduction

Les objectifs de la politique déchets issue du Grenelle et repris dans la législation et la réglementation qui en ont découlé 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 deux premières années de soutiens (2009 et 2010), 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 et 2010, complété par une première estimation de ce que sera le bilan 2011, n'offre donc qu'un recul encore très insuffisant pour une évaluation définitive de l'efficacité du plan de soutien de l'agence, et de l'adhésion des acteurs de terrain à la politique déchets.

I - Bilan au regard des objectifs de prévention

I.1. Rappel des objectifs de la politique de prévention des déchets

La prévention de la production de déchets est la toute première priorité de la politique issue du Grenelle. Elle se traduit par deux des objectifs inscrits dans l'article 46 de la loi du 3 août 2009 :

- ⇒ réduire la production d'ordures ménagères et assimilées de 7 % par habitant pendant les cinq prochaines années (soit d'ici 2013)
- ⇒ réduire de 15 % d'ici à 2012 les tonnages de déchets partant en incinération ou en stockage

Le second de ces objectifs repose à la fois sur le développement de la réduction à la source et sur celui du recyclage.

L'objectif de réduction de la production d'ordures ménagères et assimilées ne porte que sur la production de déchets des ménages (et des déchets des petits artisans-commerçants collectés par le service public). L'atteinte du second objectif suppose également la réduction à la source des déchets d'entreprises non pris en charge par le service public de gestion des déchets ainsi que le développement du recyclage.

I.2. Les conditions d'atteinte des objectifs

La prévention suppose des changements de comportement de la part des producteurs de déchets, qu'il s'agisse des ménages ou des autres acteurs économiques (entreprises, administrations). Elle nécessite donc un travail de sensibilisation, d'animation et de mobilisation des acteurs sur l'ensemble du territoire, travail pour lequel les collectivités locales et territoriales ont un rôle fondamental à jouer.

C'est pourquoi la mise en œuvre des objectifs de prévention se fait principalement au travers de deux actions majeures :

- ⇒ le développement, généralement à l'échelle départementale, de plans de prévention portés par les collectivités territoriales, Conseils généraux le plus souvent; ces plans proposent des objectifs et orientations en matière de prévention sur le territoire, et ils s'accompagnent d'une animation des collectivités locales en vue de faire émerger des programmes de prévention portés par les EPCI. Lorsqu'un plan est aidé par l'ADEME, son objectif principal

est le déploiement de programmes locaux sur son territoire de manière à ce qu'au minimum 80 % de sa population soit concernée.

- ⇒ le développement de programmes locaux de prévention portés par les EPCI à compétence collecte et/ou traitement des déchets. Ces programmes mettent en œuvre un ensemble d'actions concrètes menées auprès des ménages et des acteurs économiques locaux sous pilotage, animation et suivi par l'EPCI. L'objectif principal d'un programme soutenu par l'ADEME est la réduction des ordures ménagères et assimilées de la collectivité d'un minimum de 7% en 5 ans.

L'atteinte des objectifs de la politique suppose donc la généralisation sur l'ensemble du territoire de plans départementaux et de programmes locaux volontaristes et efficaces. La généralisation des programmes locaux est prévue par la loi du 12 juillet 2010 ("Grenelle 2") qui stipule que les EPCI à compétence collecte ou traitement sont tenus d'adopter un tel programme à compter du 1^{er} janvier 2012. Néanmoins, la loi ne peut pas suffire seule à garantir la qualité du contenu ni l'efficacité de ces programmes.

L'atteinte des objectifs de la politique suppose également la réalisation d'investissements spécifiques de la part des collectivités et des entreprises, notamment pour développer les "recycleries" qui permettent le réemploi d'objets usagés, ou pour doter les entreprises d'équipements de production générant moins de déchets.

Le dispositif d'aides de l'ADEME permet de soutenir de manière intensive l'ensemble de ces actions, avec un dispositif particulier pour les plans et les programmes sous forme de contrats pluriannuels de performances (cf. dispositif d'aides en annexe VIII).

I.3. Bilan général des aides 2009-2010 à la prévention – Perspectives à fin 2011

Un bilan détaillé des aides à la prévention par nature d'opération est présenté en annexe XI. Le bilan général est résumé dans les tableaux et graphes ci-dessous. Il ne porte que sur les soutiens aux plans et programmes et les opérations collectives de compostage domestique. L'ADEME apporte par ailleurs des aides 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, ...).

I.3.1. Bilan financier général

La mise en place de la réforme de la TGAP s'est accompagnée dès 2009 d'un déploiement important des moyens financiers dédiés aux actions de prévention et notamment des plans et programmes de prévention des déchets, avec des soutiens sans commune mesure avec ce qui était en œuvre avant 2009 (voir tableau IV.1. et graphe IV.1.).

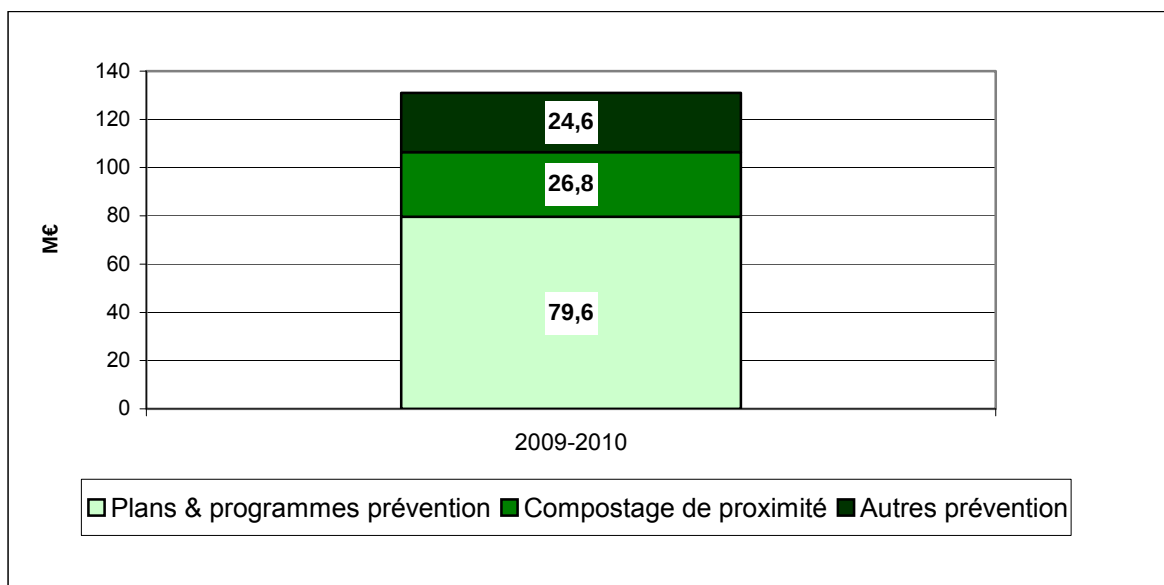
Tableau IV.1.. Evolution des actions de prévention entre 2008 et 2010 (en M€)

Nature d'opérations	2008 (pour comparaison)		2009 + 2010		
	Montant d'opérations	Montant d'aides	Montants d'opérations	Montant d'aides	Taux moyen
Plans et programmes	-	-	79,6 ⁷⁰	39,8	50,0 %
Compostage de proximité	15,1	2,6	26,8	9,6	35,8 %
Autres équipements de prévention			24,6	9,3	37,8 %
TOTAL	15,1	2,6	131,0	58,7	44,8 %

Source : ADEME

⁷⁰ S'agissant d'opérations aidées via des contrats de performance, le montant global des opérations n'est pas déterminé. Le montant forfaitaire des aides a été défini de façon à représenter 50% du montant des dépenses, ce qui explique cette évaluation.

Graphique IV.1. – Répartition des actions de prévention par grandes catégories (en M€)



Source : ADEME

Sur la période 2009-2010, le montant des dépenses des acteurs pour des opérations locales consacrées à la prévention et aidées par l'ADEME est estimé à 131 M€ dont une part importante est dédiée à la mise en place de plans et programmes locaux de prévention (près de 80 M€). Cette rapide montée en puissance des plans et programmes illustre le caractère incitatif des soutiens mis en place par l'ADEME (taux de soutien de 50 %).

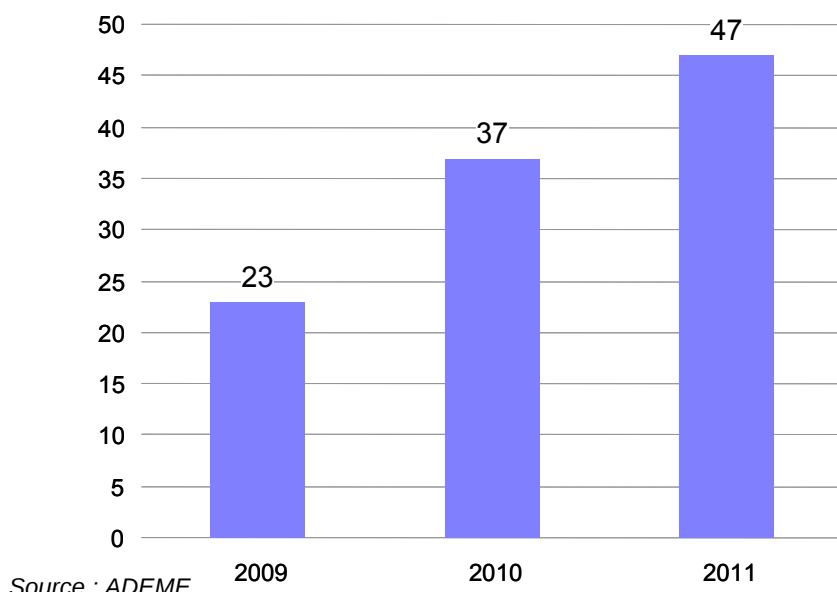
I.3.2. - Bilans techniques par nature d'opération

Les données détaillées utilisées pour ces bilans figurent en annexe XI. Elles prennent en compte d'une part les bilans effectifs des soutiens apportés en 2009 et 2010, d'autre part une évaluation prévisionnelle des soutiens qui pourraient être apportés en 2011, à partir des projets répertoriés par les directions régionales de l'ADEME.

A) Déploiement des plans

30 départements sont couverts fin 2010 par des plans de prévention (cf. graphique IV-2). Compte tenu de l'évolution rapide de la couverture des départements par de tels plans, l'ADEME envisage de limiter ses soutiens à une dizaine de plans supplémentaires en 2011, ce qui conduirait ainsi à ce qu'environ 40 départements aient engagé un plan avec soutien de l'ADEME avant fin 2011.

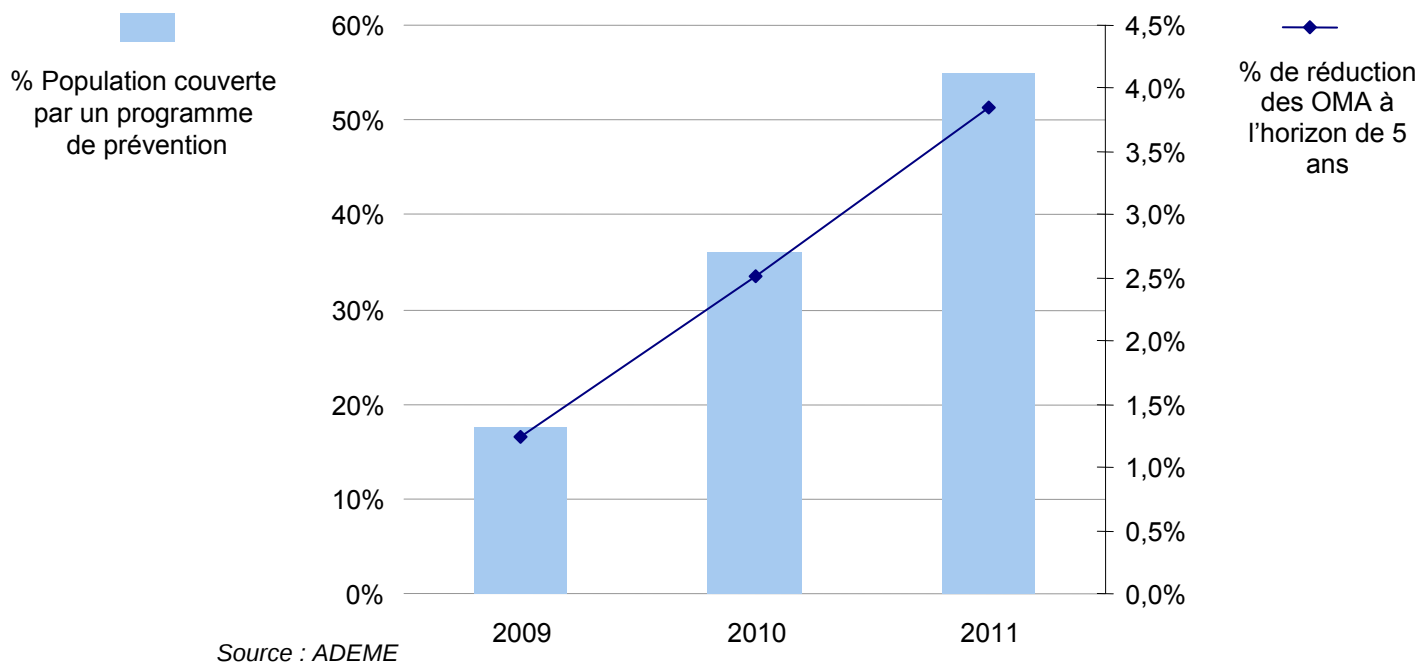
Graphique IV.2. Nombre cumulé de départements couverts par des plans de prévention soutenus par l'ADEME



B) Déploiement des programmes

A fin 2011, plus de 50 % de la population française pourrait être couverte par un programme local de prévention soutenu par l'ADEME (cf. graphique IV-3) .

Graphique IV.3. – Evolution de la population couverte par des programmes de prévention et réduction des OMA (2009-2011)



Il est aujourd'hui prématuré d'évaluer précisément quel sera l'impact réel de ces plans et programmes en termes de réduction des quantités de déchets produits ou de leur toxicité. Une indication peut toutefois être donnée en faisant l'hypothèse que tous les programmes soutenus aboutissent en 5 ans à une réduction de 7 % des OMA sur leur territoire : sur le graphe, la courbe présente l'évolution dans cette hypothèse du taux prévisionnel de réduction des OMA à horizon de 5 ans.

Avec plus de 50 % de population couverte par des programmes à fin 2011, donc 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.**

Cependant, avec les seuls programmes soutenus entre 2009 et 2011, la réduction d'OMA qui en résulterait serait ainsi de l'ordre de 3,8 %, 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.

A retenir : Les soutiens de l’ADEME permettent à fin 2011 de couvrir plus de 50 % de la population par des programmes locaux de prévention menés par les EPCI. La dynamique doit toutefois s'amplifier pour atteindre l'objectif de réduction de la production des déchets ménagers inscrits dans la loi Grenelle.

L’accompagnement de l’ADEME permet de s’assurer à la fois de la volonté politique des collectivités concernées, et de l’ambition et de la qualité des actions prévues par les programmes, même si des marges d’amélioration subsistent, et d’aider les collectivités à la mise en œuvre effective des programmes établis.

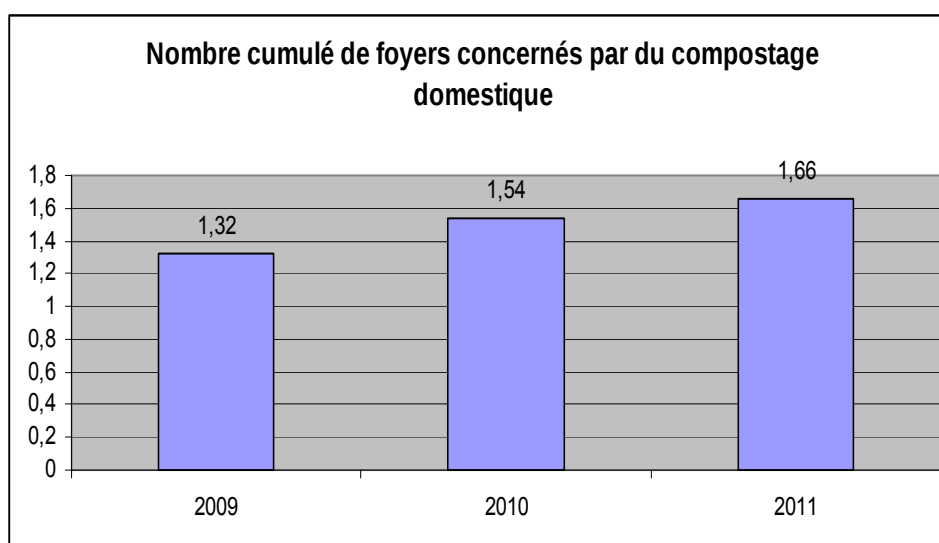
L’approche de l’obligation légale (au 1^{er} janvier 2012) à instaurer de tels programmes conduit à relancer une réflexion sur le rythme et les modalités du soutien ADEME dans l’optique de maintien de la qualité et de l’efficacité du contenu de ces programmes dans le contexte de cette obligation.

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.

Fin 2011, 1,66 millions de ménages pourraient être concernés par une telle opération (cf. graphique IV-4).

Graphique IV-4 Nombre cumulé de foyers concernés par du compostage domestique (en millions 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 leurs actions.

II - Bilan concernant le recyclage matière et organique

II.1. Rappel des objectifs de la politique de recyclage

Les objectifs généraux de recyclage sont inscrits dans l'article 46 de la loi du 3 août 2009 de mise en œuvre du Grenelle de l'environnement, sous la forme suivante :

- ⇒ orienter vers le recyclage (y compris valorisation organique) 35 % d'ici 2012, 45 % d'ici 2015 des déchets ménagers et assimilés
- ⇒ atteindre un taux de recyclage de 75 % des déchets d'emballages ménagers
- ⇒ atteindre un taux de recyclage de 75 % des déchets non dangereux (hors déchets de l'agriculture et déchets du BTP).

D'autres textes et en particulier des directives européennes complètent ces objectifs notamment par des objectifs plus spécifiques à certains déchets (VHU, DEEE, batteries, déchets du BTP notamment).

Le développement des filières REP est par ailleurs clairement inscrit dans la loi du 3 août 2009 comme devant contribuer à ces objectifs, notamment avec la création de nouvelles filières (sur le mobilier, les déchets d'activités de soins à risques infectieux perforants des patients en auto traitements, les déchets diffus spécifiques des ménages).

II.2. Les conditions d'atteinte des objectifs

Atteindre les objectifs rappelés ci-dessus suppose des opérations de deux natures différentes :

1. **l'ouverture de nouvelles capacités de collectes sélectives, tri et recyclage** pour les différents gisements de déchets concernés. Le Tableau IV.2. présente une évaluation des besoins de capacités de recyclage et de valorisation organique nouvelles qui étaient à créer sur la période 2009 - 2015 pour atteindre les objectifs de la politique. Cette évaluation s'appuie notamment sur les travaux du Commissariat Général au Développement durable (CGDD) du ministère en charge de l'Ecologie visant à évaluer les impacts de la loi Grenelle 1 sur les flux de déchets⁷¹.

⁷¹ "Le point sur les tonnages de réduction et de recyclage des déchets ménagers et assimilés attendus par la loi Grenelle 2" – CGDD – Lettre n°66 – Novembre 2010

Tableau IV.2. Estimations des besoins de capacités de recyclage et de valorisation organique nouvelles qui étaient à créer sur la période 2009 - 2015 pour atteindre les objectifs de la politique

Gisements concernés	Besoin de capacités nouvelles en MT	Commentaires
Déchets organiques (valorisation organique)	+ 3MT (déchets ménagers et assimilés, hors déchets agricoles)	Les quantités collectées sélectivement sont progressivement passé de 4 000 Tonnes en 1993 à 1,15 MT en 2007, auxquelles s'ajoutent près de 3,1 MT de déchets verts (déchets de jardinage) collectés en déchèteries. Les objectifs de la politique actuelle reposent aujourd'hui sur un développement de collecte sélective de la part la plus fermentescible (déchets des gros producteurs, déchets de cuisine, déchets de transformation alimentaire), les marges de progrès étant limitées sur la mobilisation des déchets verts.
Déchets ménagers (emballages, papiers, DEEE, ...)	+ 1,6MT (dont 1,3 MT à partir des centres de tri d'emballages)	En 1993, la collecte sélective représentait 6,7 % de la production d'ordures ménagères (23 kg par habitant par an). Ce ratio était de l'ordre de 33,9 % en 2007. Ce sont les matériaux qui étaient peu collectés en 1993 qui ont le plus progressé : papiers/cartons et plastiques dans les déchets secs. Les efforts à venir visent à augmenter l'efficacité du tri par habitant, élargir les consignes de tri (notamment emballages plastiques autres que bouteilles et flacons, papiers bureautiques, ou produits en fin de vie), une modification des modalités de collecte (mesures d'harmonisation et organisation différente des flux entre emballages et papier), et moderniser / optimiser un parc de centres de tri devenu pour partie obsolète.
Déchets banals des entreprises	+ 4 MT	Le secteur des déchets non dangereux des entreprises a évolué de façon rapide au cours des années récentes. Les éléments transmis par les exploitants des centres de tri de déchets d'entreprises montrent que l'effort de tri, au sein des entreprises, s'est accru. Ce sont les entreprises de petite taille qui trient le moins. <u>Seulement 25 % des déchets en mélange sont envoyés en centres de tri.</u>
Déchets du BTP	+ 20MT <u>d'ici 2020</u> (directive européenne)	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

Source : ADEME / MEDDTL

2. **l'optimisation du parc existant pour certains types d'installations**, en particulier les centres de tri de déchets ménagers et les déchèteries. Il s'agit en effet de parcs relativement anciens pour lesquels la rénovation ou l'adaptation d'une partie du parc aux nouveaux enjeux est indispensable à la mise en œuvre complète de la nouvelle politique et à l'atteinte de ses objectifs.

Pour ce qui est des déchèteries, l'ADEME estime ainsi qu'environ 10 % du parc, soit 400 installations, seraient à rénover, et que la moitié du parc, soit plus de 2000 installations, nécessite des travaux d'aménagement plus ou moins lourds.

Pour ce qui est des centres de tri de recyclables secs ménagers, l'enjeu réside à la fois dans l'extension des capacités (besoin en nouvelles capacités estimé, compte tenu des progrès faits depuis 2009, à 1 Mt supplémentaires d'ici 2015 par rapport au 2,8 Mt actuel) et dans l'optimisation des centres existants (centres assurant un tri de collecte sélective d'emballages et de produits papiers graphiques) dont une partie est trop petite et trop faiblement mécanisée (70% du parc de moins de 9 000 t/an de capacité, soit près de 80 centres de tri potentiellement concernés).

II.3. Bilan général des aides 2009-2010 au recyclage et à la valorisation organique – Perspectives 2011

Un bilan détaillé des aides au recyclage par nature d'opération est présenté en annexe XI.

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, ...). Les perspectives 2011 figurent sous forme d'estimation, au regard de la connaissance des projets lors de la rédaction de ce bilan.

II.3.1. Bilan financier général sur 2009 - 2010

En 2009 et 2010, le coût total des équipements de recyclage (y compris valorisation organique) qui ont fait l'objet d'un soutien de l'ADEME dans le cadre du plan déchets 2009-2012 s'élève à 356,7 M€. Le taux de soutien moyen de ces opérations est de 16,7% (cf. tableau IV.3. Coût des équipements soutenus par l'ADEME dans le domaine du recyclage et de la valorisation organique).

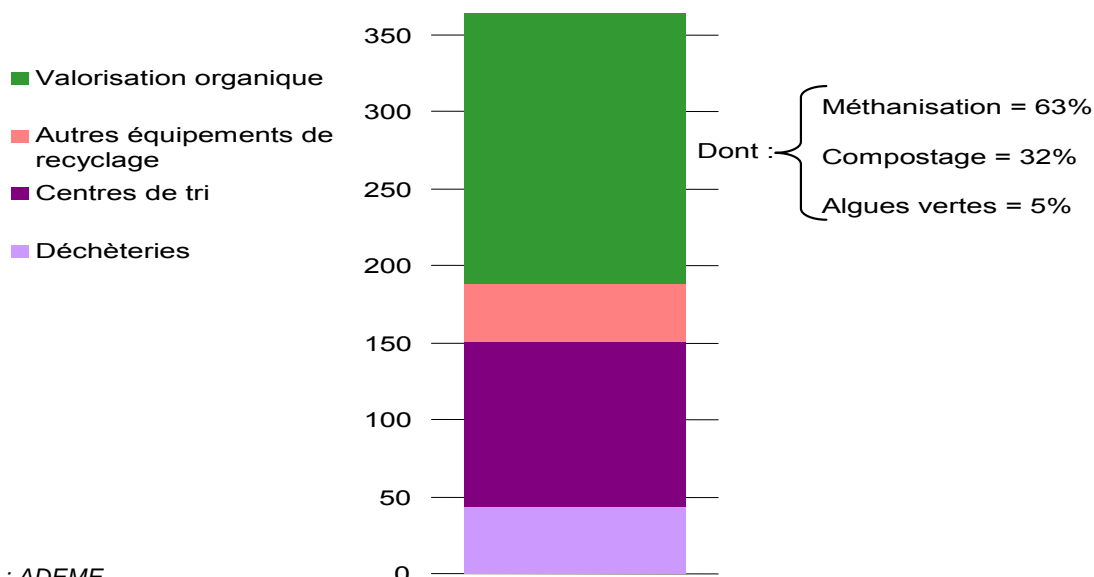
Tableau IV.3. Coût des équipements soutenus par l'ADEME dans le domaine du recyclage et de la valorisation organique (en M€)

Nature d'opérations	2008 (pour comparaison)		2009 + 2010		
	Montant d'opérations	Montant d'aides	Montants d'opérations	Montant d'aides	Taux moyen
Déchèteries	15,8	1,9	43,5	7,2	16,5%
Centres de tri (déchets ménagers et industriels banals)	-	-	106,5	19,4	18,2%
Autres équipements de recyclage	19,5	2,3	37,4	6,8	18,3%
Méthanisation	71,9	5,6	111,1	13,3	12 %
Compostage			56,8	7,4	13,1%
Plan Algues Vertes	-	-	8,1	6,4	79,3%
TOTAL	107,2	9,8	363,4	59,7	16,7 %

Les principaux investissements aidés sur 2009 et 2010 concernent les centres de tri et la méthanisation (cf. graphique IV.5 – répartition des principaux investissements soutenus par l'ADEME sur la période 2009-2010).

L'indication de l'année 2008 permet de comparer la situation 2009 et 2010 avec celle qui prévalait avant le plan de soutien issu du Grenelle : en moyenne, les soutiens accordés au recyclage en 2009 et 2010 ont représenté plus du triple des soutiens accordés en 2008, et le taux d'aide moyen aux opérations aidées a presque été multiplié par 2.

Graphique IV-5. Répartition des investissements soutenus par l'ADEME sur la période 2009-2010 dans le domaine du recyclage (y compris valorisation organique) en M€



Source : ADEME

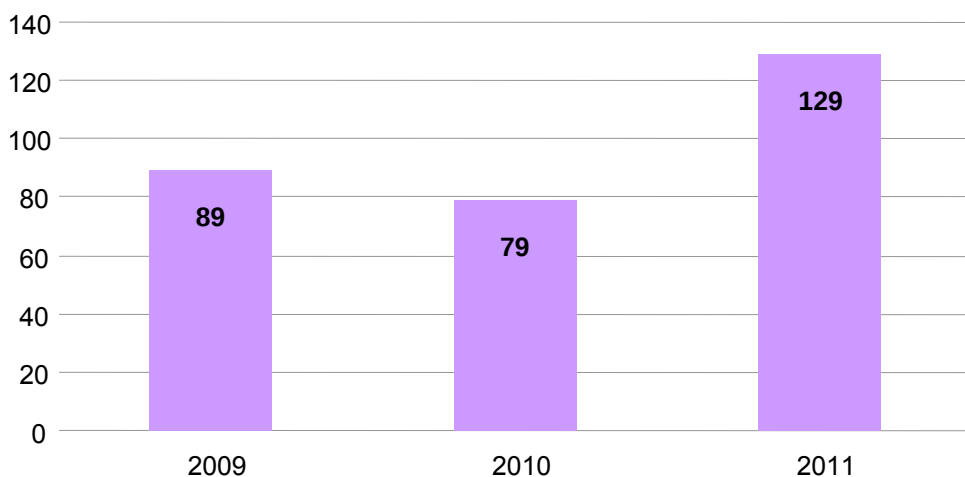
II.3.2. Bilans techniques par nature d'opération

Les données détaillées utilisées pour ces bilans figurent en annexe XI. Elles prennent en compte d'une part les bilans effectifs des soutiens apportés en 2009 et 2010, d'autre part une évaluation prévisionnelle des soutiens qui seront apportés en 2011, au regard des projets répertoriés par les directions régionales de l'ADEME.

A) Déchèteries

Le nombre d'opérations d'adaptation de déchèteries soutenues d'ici fin 2011 s'élèvera à 297 (cf. graphique IV.6.).

Graphique IV-6. Evolution du nombre d'opération «déchèteries » soutenues



Source : ADEME

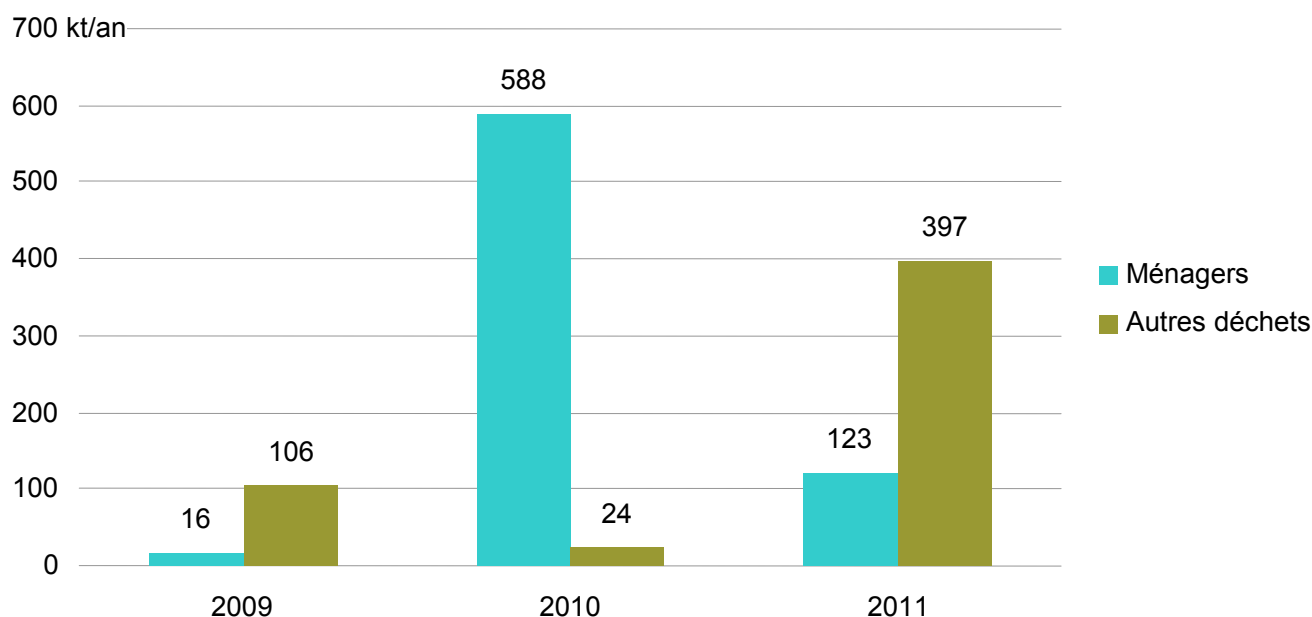
Le nombre réel de déchèteries soutenues n'est pas connu mais est supérieur au nombre d'opérations dans la mesure où certaines opérations de soutien portent sur plusieurs déchèteries. Fin 2011 c'est donc vraisemblablement plus de 300 déchèteries dont l'adaptation voire la rénovation auront été aidées par l'ADEME, ce qui représente environ 15 % du parc à traiter.

A retenir : L'ADEME accompagne les maîtres d'ouvrage dans l'adaptation du parc de déchèteries, en partie obsolète, aux exigences et aux objectifs de la nouvelle politique déchets. Après une période de maturation en 2009 – 2010 où 168 opérations ont été aidées en 2 ans, les projets commencent à décoller et le mouvement devrait s'amplifier avec près de 130 opérations déjà identifiées pour 2011. Les soutiens apportés de 2009 à 2011 auront permis l'adaptation d'environ 15 % des installations qui nécessitent de tels travaux. Il reste donc un effort notable à faire pour adapter l'ensemble du parc.

B) Centres de tri

Fin 2011, les capacités aidées par l'ADEME représenteront environ 727 000 tonnes annuelles de tri de déchets ménagers et 526 000 tonnes annuelles de tri de déchets des entreprises, soit au total environ 1 253 000 tonnes annuelles. (cf. graphique IV.7)

Graphique IV-7 Evolution des capacités de tri soutenues



NB : certaines opérations exceptionnelles expliquent le niveau élevé des capacités de tri de déchets ménagers soutenues en 2010 : voir explications dans le bilan détaillé en annexe XI

Source : ADEME

Pour les déchets des entreprises, il s'agit presque uniquement de l'ouverture de nouveaux centres de tri, les 526 000 tonnes annuelles sont donc à rapprocher des besoins de 4 Mt d'ici 2015 évalués précédemment; c'est ainsi moins de 15 % des besoins qui auront été comblés en 3 ans, ce qui constitue un rythme insuffisant pour atteindre l'objectif.

Les études de gisement et de mode de traitement des déchets d'entreprise semblent montrer une implication croissante des gros producteurs dans le tri à la source de leurs déchets les plus valorisables, qui ne nécessite pas de passer par une étape de tri (un simple conditionnement pour

massification des flux vers les unités de recyclage suffit). Malgré cette tendance, les besoins de tri de déchets en mélange restent élevés.

Pour les déchets ménagers, les capacités soutenues ne correspondent pas en totalité à l'ouverture de nouveaux centres de tri puisque les aides portent également sur l'optimisation de centres existants (2,8 Mt de capacités actuelles), tout en veillant à permettre l'intégration future d'équipements adaptés aux évolutions attendues des consignes de tri et des organisations de collecte, et donc de tonnages en augmentation. Ainsi, le rapprochement avec les besoins évalués précédemment à 1 Mt de capacités nouvelles doit-il être fait avec beaucoup de précautions.

A retenir : La modernisation du parc de centres de tri de déchets ménagers est en phase de démarrage, avec un accompagnement significatif de l'ADEME, et devrait se poursuivre voire s'amplifier. Cette modernisation est indispensable à l'atteinte des objectifs du Grenelle sur les emballages et autres recyclables secs ménagers. L'émergence de centres de tri de déchets non dangereux des entreprises est moins marquée, malgré les enjeux que représente ce gisement. Les soutiens de l'ADEME ne semblent pas suffisants pour minimiser le risque économique des investisseurs (variations fortes des cours de matériaux, appauvrissement en matières valorisables des déchets en mélange) et donc pour faciliter le déclenchement de projets en nombre face à un coût de l'élimination encore attractif, ce qui conforte en particulier la nécessité de mener à son terme la hausse de la TGAP sur l'élimination

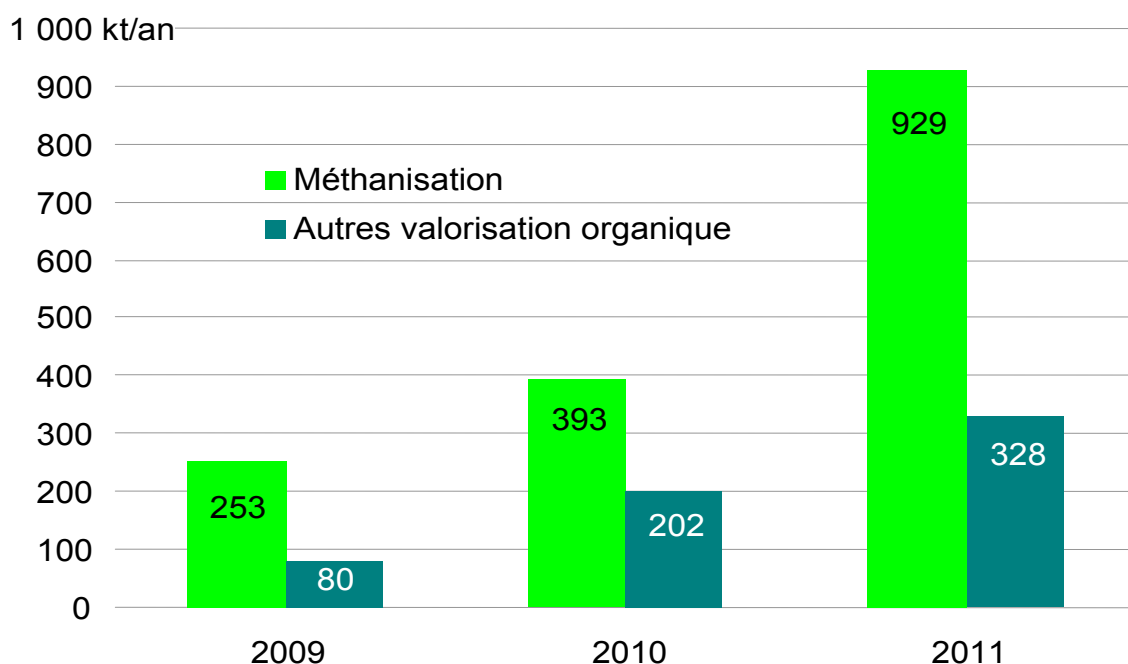
C) Valorisation organique

Les capacités de valorisation organique (compostage et méthanisation) soutenues de 2009 à 2011 par l'ADEME pour l'ensemble des déchets organiques qu'ils soient ménagers, industriels ou agricole s'élèvent à 2,1 Mt (cf. graphique IV.8.). 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 millions de tonnes de besoins hors déchets agricoles estimés d'ici 2015.

Graphique IV-8 – Evolution des capacités de compostage et méthanisation soutenues (en kt par an)



Source : ADEME

Sur la période, l'essor de la méthanisation représente 72 % des capacités soutenues, et des capacités nouvelles. 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.

L'atteinte des objectifs du Grenelle pour cette filière 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.

Pour les seuls déchets ménagers et assimilés, l'objectif du Grenelle de 45 % de recyclage d'ici 2015 suppose d'augmenter les capacités de valorisation organique de ces déchets d'environ 3 Mt sur la période (cf. tableau IV.2.). Avec des capacités nouvelles aidées de 0,3 Mt à fin 2010, soit 10 % seulement de l'objectif, et des prévisions pour 2011 qui n'indiquent pas une inflexion très significative, le rythme de développement de cette filière apparaît encore très insuffisant.

La part dans ce bilan de déchets organiques de gros producteurs (industrie agro-alimentaire, distribution, ...), que ce soit au travers d'installations dédiées ou intégrée dans l'approvisionnement d'unités de méthanisation agricole, reste limitée, mais montre une évolution importante, en anticipation d'une obligation réglementaire dès janvier 2012.

L'évolution de la méthanisation agricole, reste très dépendante de l'évolution des tarifs d'achat de l'électricité et de biogaz injecté dans un réseau de distribution. Elle montre un décollage, qui devrait s'accélérer depuis la parution en mai 2011 d'un tarif plus incitatif pour l'électricité.

Par ailleurs, un certain nombre d'opérations visent la valorisation organique des déchets ménagers à partir de la technique du tri mécano-biologique. Ne faisant pas, en dehors de quelques opérations spécifiques exemplaires, l'objet d'aides de l'ADEME en raison des risques qui pèsent sur le fonctionnement des installations et la qualité des composts en résultant, elles ne sont pas comptabilisées dans ce bilan.

A retenir : Malgré les soutiens de l'ADEME et les autres initiatives issues du Grenelle, le compostage ne progresse pas autant que souhaitable, à l'exception du développement du tri mécano-biologique des déchets ménagers qui, compte tenu des risques qu'il comporte quant à la qualité du compost produit, n'est pas, sauf exception, soutenu par l'ADEME. La méthanisation en revanche progresse régulièrement mais plus sur les déchets agricoles et industriels que sur les déchets ménagers et assimilés, et les nouvelles dispositions tarifaires devraient contribuer à son développement rapide. De manière générale, l'assurance de qualité et de débouchés reste le point clé du développement de la valorisation organique, autour duquel les efforts doivent se concentrer, et que les soutiens financiers doivent contribuer à garantir.

III - Bilan du déploiement de la redevance incitative

La redevance incitative procède à la fois des objectifs de prévention et des objectifs de recyclage, justifiant d'en faire le bilan séparément. Elle permet en effet, en intégrant le niveau de production de déchets dans la facture de l'usager, d'inciter les ménages comme les entreprises à mieux gérer les déchets qu'ils produisent, pour réduire leur facture en combinant réduction de leur production et amélioration du tri.

III.1. Bref rappel et contexte

La première redevance incitative a été instaurée en 1997 en Alsace. Fin 2008, une trentaine de collectivités finançait le service public des déchets par cet outil incitatif. Ces collectivités rassemblaient 613 000 habitants sur l'ensemble du territoire.

La tarification incitative du service déchets figure parmi les engagements du Grenelle comme un des moyens, en influant sur le comportement des usagers, de contribuer à la fois aux objectifs de prévention (par l'encouragement aux achats et à la consommation responsable, à la pratique du compostage domestique...) et aux objectifs de recyclage (par l'incitation à une meilleure pratique du tri). La loi du 3 août 2009 reprend ce principe en rendant obligatoire une part incitative dans la TEOM ou la REOM à l'horizon 2014.

III.2. Le dispositif d'aides de l'ADEME

Ce système d'aides est entré en vigueur le 1^{er} janvier 2009 et s'articule autour de trois axes :

- ⇒ un soutien aux études préalables pour aboutir à la décision de mise en place d'une redevance incitative ;
- ⇒ un soutien à la mise en œuvre de la RI pour réorganiser le service public vers l'incitation
- ⇒ un soutien aux investissements pour les équipements nécessaires à la mesure de la consommation du service par l'usager.

III.3. - Les réalisations 2009-2010

Sur les années 2009 et 2010, les initiatives de mise en place de la redevance incitative se sont multipliées dans les collectivités. Un total de 127 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 57 collectivités sur 2009 et 2010 pour un total de 1,6 million 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. 18 d'entre elles ont également été accompagnées pour l'étude préalable.

En résumé, entre 1997 et 2008, une trentaine de collectivités représentant 600 000 habitants avait instauré une redevance incitative. Depuis l'instauration du système d'aides de l'ADEME et en seulement deux ans, 1,6 million d'habitants supplémentaires sont en passe d'être soumis à une redevance incitative et 3,6 millions d'habitants résident dans des collectivités en phase d'étude. Les soutiens de l'ADEME ont facilité le passage de 600 000 habitants à un minimum de 2,2 millions d'habitants de la population à la redevance incitative (soit une multiplication par 4) et un potentiel de près de 6 millions d'habitants (soit une multiplication par 10).

Les soutiens à la mise en œuvre de la redevance incitative portent majoritairement sur la moitié Nord de la France avec deux « foyers » principaux : Pays de la Loire - Bretagne et Alsace - Lorraine - Franche Comté (cf. bilan détaillé des aides ADEME en annexe XI).

Comme pour les soutiens à la mise en œuvre de la redevance incitative, une majorité des études est réalisée dans une moitié Nord de la France. Néanmoins, les soutiens aux études préalables permettent d'initier les réflexions dans les autres régions du Sud. On peut s'attendre à ce que ces soutiens aux études permettent de multiplier les démarches de mise en œuvre dans les régions où la redevance incitative n'est pas encore appliquée.

A retenir : De 600 000 habitants soumis à une redevance incitative avant 2009, les aides 2009-2010 de l'ADEME vont permettre de passer à 2,2 millions d'habitants, et ont entraîné des études préparatoires pour 3,6 millions d'habitants complémentaires. Le niveau de ces soutiens, qui s'est avéré ainsi très efficace pour le lancement de cette action, peut maintenant être réduit tout en veillant à ne pas briser la mécanique engagée.

IV - Bilan des autres activités « locales » déchets soutenues par l'ADEME

IV.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 face aux 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 la réglementation future. Le développement de ces outils de suivi semble en effet de nature à rassurer les populations quant au risque sanitaire entourant ces unités. Leur utilisation devrait bientôt être rendue obligatoire, ce qui conduira à proposer l'arrêt de ces soutiens.

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.

En 2010, 16 installations, soit 31 lignes d'épuration de fumée font l'objet d'un soutien financier (sur un parc restant à équiper estimé à 250 lignes de fours). Ces opérations représentent un montant global de 1,7 M€ d'aides et couvrent une capacité d'incinération supérieure à 1,2 Mt/an (9% de la capacité totale du parc d'incinération de déchets ménagers).

IV.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 2000 et 2010, l'ADEME a apporté une aide cumulée de près de 75 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 2 600 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.

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 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'arrêt 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.

184 sites ont fait l'objet de travaux de réhabilitation en 2010, pour un montant d'aide de 4,9 M€ en diminution sensible par rapport à 2009 (494 sites et 7,7 M€ d'aide en 2009). Il convient d'y ajouter un abondement de 1,2 M€ d'aide de partenaires pour un montant global des travaux estimé à plus de 27 M€.

A côté de ces travaux de réhabilitation, un soutien exceptionnel de 1,8 M€ a été apporté en 2009 à la création d'un nouveau site de stockage en Corse.

A retenir : La réhabilitation des décharges anciennes, soutenue depuis de longues années par l'ADEME, semble maintenant arriver à son terme, du moins sur le territoire métropolitain. Cette action était utile non seulement pour la préservation de l'environnement, mais aussi pour modifier l'image de la gestion des déchets dans l'esprit du grand public et des décideurs. Les aides de l'ADEME ont vocation à s'éteindre au fur et à mesure que les décharges restantes seront réhabilitées.

IV.3. Rattrapage structurel des DROM et îles

Le montant total des aides apportées en Corse et dans les DOM atteint 23,7 M€ en 2009-2010, les départements de Guadeloupe, Martinique, Guyane et Réunion représentant à eux seuls près de 46 % des aides (près de 11 M€ d'aide pour un peu plus de 68 M€ d'investissements). 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 STEP 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 (VHU, pneus, batteries, DEEE...) signifiant une forte volonté de la part des acteurs au développement de ces filières.

IV.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 de l'ADEME sur 2009 - 2010 ont porté sur 12 opérations (9 à partir d'incinération et 3 à partir de méthanisation), pour un montant de soutiens de 17,1 M€. Les soutiens les plus importants concernent les installations de Rouen (5,7 M€), Dijon (3,2 M€), Toulouse (3,2 M€) et Montpellier (0,9 M€).

Concernant la méthanisation, 5 opérations ont été soutenues pour un montant d'investissement de 5,1 M€ et un montant d'aides de 0,9 M€. On peut citer notamment :

- ✓ l'amélioration de la valorisation chaleur dans un élevage expérimental, en permettant le chauffage d'une serre et d'un bâtiment administratif ;
- ✓ les équipements complémentaires à une installation de méthanisation de biodéchets, pour permettre l'injection de bio méthane (biogaz épuré) dans le réseau de gaz naturel ; il s'agit principalement de dispositifs de mesure en continu, et du raccordement au réseau GrDF ;
- ✓ les équipements de production de vapeur pour une distillerie.

Parmi les travaux engagés par l'ADEME pour développer l'optimisation de la valorisation énergétique des déchets, un partenariat a été initié en 2008 entre l'Agence et le SVDU⁷² en vue de contribuer à l'augmentation de la valorisation énergétique de la chaleur produite par les incinérateurs.

Ainsi, en 2010, le recoupement des données fournies par les exploitants des unités d'incinération avec la base de données sur les réseaux de chaleur a permis d'établir une cartographie des 128 UIOM, classant les installations en fonction de l'intérêt et la possibilité d'y réaliser des travaux d'amélioration permettant un gain de performance énergétique élevé.

Sur la base de ce travail de priorisation, les directions régionales de l'ADEME se sont rapprochées des exploitants concernés fin novembre 2010 afin de leur proposer un soutien pour des études de faisabilité puis éventuellement des soutiens aux travaux qui s'avéreraient éligibles au Fonds Chaleur.

Le SVDU et l'ADEME réaliseront des points d'étape réguliers (nombre d'études de faisabilité réalisées, nombre de demandes d'aides pour la réalisation de travaux, nombre de demandes d'aides à la décision, ...). L'objectif serait de disposer de l'intégralité des études de faisabilité pour les 36 usines classées prioritaires d'ici fin 2013.

V - Bilan des opérations nationales

V.1. La Recherche/Développement

Les années 2009 et 2010 ont été marquées par un renforcement continu et très sensible de l'activité d'animation et de soutien à la recherche et développement (R&D). Au total 115 projets de R&D ont été soutenus, représentant une aide globale de l'ADEME de plus de 23 M€ avec une progression de plus de 5M€ entre 2009 et 2010. 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.

V.2. La campagne nationale de sensibilisation à la prévention

V.2.1. Bilan 2009 - 2010

Pour répondre aux objectifs du Grenelle Environnement, 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

⁷² "Syndicat national du traitement et de la valorisation des déchets urbains et assimilés", qui rassemble les professionnels de l'incinération.

En décembre 2010, le dernier post-test mené sur le volet « grand public » de la campagne média, auprès d'un échantillon représentatif de 1 000 personnes, a révélé les résultats suivants :

- ⇒ une campagne très appréciée : un agrément de 83% en moyenne pour les spots TV, de 77% pour les spots radio, de 72% pour les annonces presse et de 78 % pour les bannières web,
- ⇒ une campagne jugée informative et utile : elle « donne des solutions concrètes » pour 90% des interviewés, « illustre bien l'urgence » pour 85% et « fait réfléchir » pour 80% d'entre eux
- ⇒ une campagne qui "incite à agir" pour 84% des interviewés

Le volet grand public enregistre de très bons scores, au dessus des standards, qui se maintiennent dans la durée voire même qui progressent d'une vague à l'autre.

Le dernier post-test mené sur le volet « entreprises » auprès d'un échantillon de 240 PME et TPE a révélé les résultats suivants :

- une campagne qui bénéficie d'un bon agrément : 75% pour les publi-rédactionnels, 68% pour les E-mailings et 72% pour les programmes courts vidéo ;
- une campagne « claire et facile à comprendre » pour 85% des interviewés, « crédible » et « qui fait réfléchir » pour 84% d'entre eux ;
- une campagne qui « incite à agir » pour 79% des interviewés.

Enfin le site reduisonsnosdechets.fr enregistre plus de 920 000 visites et 3 150 000 pages visionnées depuis sa mise en ligne.

V.2.2. - Perspectives d'évolution

Il n'y a de campagne efficace qui ne s'inscrive dans la durée, d'autant plus lorsqu'il s'agit de faire évoluer les comportements. Il paraît donc essentiel de continuer à communiquer sur la prévention des déchets au-delà de 2011, auprès du grand public et des professionnels. Les enseignements des post-tests encouragent d'ailleurs à poursuivre cette action : non seulement il n'y pas de phénomène de saturation enregistré mais plus encore l'impact de la campagne se renforce au fur et à mesure des vagues. Par ailleurs, la communication de l'Etat sur certains sujets de la campagne, comme *le gaspillage alimentaire* ou le *réemploi*, est relativement récente. Or, si l'on veut que ces gestes soient intégrés et adoptés, cela nécessite d'en assurer la promotion sur le long terme. Enfin, continuer à promouvoir la réduction des déchets au moment où l'on s'apprête à reprendre la parole sur le tri et le recyclage, prend tout son sens dans la mesure où il s'agit d'aspects parfaitement complémentaires dans la gestion des déchets et qu'il faut donc porter conjointement en communication.

V.3. L'observation

L'ADEME a poursuivi son activité d'observation à l'échelle nationale (de la production et de la destination des déchets) 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 en 2009 et 2010 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 sinoe.org ou fait l'objet de publications.

V.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 : 3,0 M€ ; ce dernier budget est consacré en totalité au soutien à la filière dans les Départements d'Outre-mer, la filière métropolitaine étant désormais équilibrée.

Les interventions de l'ADEME pour la filière des huiles usagées ont également comporté des études, pour de faibles montants : 0,2M€ en 2009 et 0,1M€ en 2010

PARTIE 5

PERSPECTIVES D'EVOLUTION A MOYEN TERME (2012-2015)

Synthèse

L'évaluation de la TGAP due sur la période 2009-2015, selon deux scénarios, l'un optimiste (quasi-atteinte des objectifs du Grenelle de réduction de mise en décharge et d'incinération à l'horizon 2012 et prolongement de la tendance, à un rythme moindre, jusqu'en 2015) et l'autre pessimiste (stagnation des déchets stockés et incinérés) permet d'approcher l'intervalle dans lequel se situera vraisemblablement le « surcoût fiscal » lié à la réforme de la TGAP de 2009.

Avec 1,15 Md€ de surcoût fiscal sur la période 2009-2015, et en tenant compte des sommes supplémentaires⁷³ (soit 0.35 Md€) déjà engagées par l'ADEME sur la période 2009-2011, le scénario Grenelle permettrait d'affecter à la politique de gestion des déchets encore 0.8 Md €⁷⁴ sur la période 2012-2015. Dans le cas du scénario tendanciel, cette somme s'élèverait à 1,3 Md€³⁴ (surcoût fiscal sur 2009 – 2015 de l'ordre de 1,65 Md€). En tenant compte des impacts fiscaux liés à l'exonération (en cours) des mâchefers non valorisables estimés sur la période 2011-2015 à 0.1 Md€⁷⁵ les recettes fiscales mobilisables pour la politique de gestion des déchets s'élèverait à 0.7 Md€ pour le scénario Grenelle et 1,2 Md€ pour le scénario tendanciel.

En supposant que le scénario réel se situera à mi chemin entre le scénario optimiste et le scénario pessimiste, il est probable que les recettes fiscales supplémentaires (liées à la réforme de la TGAP de 2009) susceptibles d'être affectées à la politique de gestion des déchets sur la période 2012-2015 se situent entre 0,9 et 1 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 du Grenelle.

Il est pourtant indispensable de poursuivre, pour la seconde période 2012-2015, 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 doit pour cela être 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.

⁷³ 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 520 M€ auquel on retranche 171 M€ (57 M€ en 2009, 57 M€ en 2010, 57 M€ en 2011).

⁷⁴ 1,15 Mds€ - 0,35 Md€

⁷⁵ application du taux de TGAP stockage moyen estimé pour chaque année sur la période 2011-2015 au volume de mâchefers susceptibles de bénéficier de l'exonération, soit de l'ordre de 1,1 à 1,2 MT.

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 1 et 1,2 Md€.

Pour couvrir ces besoins, deux conditions sont nécessaires :

- **d'une part que l'évolution des taux de la TGAP soit maintenue dans son cadre actuel et que le produit de la TGAP supplémentaire issu de la réforme de 2009 soit bien affectée à la politique de gestion des déchets (entre 0,9 et 1 Md€),**
- **que, d'autre part, le budget de base que l'ADEME consacrait précédemment à 2009 à la politique déchets (57 M€) soit bien également maintenu.**

L'affectation des recettes fiscales liées à la réforme de la TGAP 2009 est la clé de voûte de la politique de gestion des déchets ambitieuse que le Grenelle de l'environnement a mis en place. Elle permet à la France de progresser vers la mise en place d'une véritable économie circulaire dans un contexte de raréfaction croissante (et donc de renchérissement) des matières premières.

I - Les évolutions des recettes fiscales liées à la réforme de la TGAP de 2009

Compte tenu de la difficulté de réaliser des prévisions à l'horizon 2015, le montant de la TGAP due entre 2009 – 2015 a été évalué selon deux scénarios d'évolution des tonnages : un scénario Grenelle et un scénario tendanciel. La présentation détaillée de ces scénarios et de leurs résultats figure en annexe XII.

Schématiquement, le scénario "Grenelle" correspond pratiquement à l'atteinte des objectifs de réduction des quantités stockées et incinérées, contrairement au scénario tendanciel, considéré à titre de scénario de référence, plus proche d'une poursuite sans grande évolution des pratiques de terrain existant avant les décisions et outils liés au Grenelle.

Dans le scénario "Grenelle", la réduction des tonnages incinérés et stockés permet de limiter considérablement le « surcoût fiscal » lié à la réforme de 2009. Le montant annuel de la TGAP passe de 185 M€ (en 2008) à 386 M€ (en 2015) soit un « surcoût fiscal » lié à la réforme de la TGAP de 2009 de 200 M€ environ pour cette année 2015 se répartissant entre l'incinération (63 M€) et le stockage (138 M€). L'augmentation des recettes fiscales cumulées sur 2009-2015 s'élèverait à 1.15 Md€, soit environ 0,75 Md€ sur la période 2012 - 2015.

Contrairement au scénario Grenelle, le scénario tendanciel se caractérise par une stabilité de la quantité de déchets incinérés et stockés ce qui se traduit par un « surcoût fiscal » plus important. Dans ce scénario, le « surcoût fiscal » lié à la réforme de la TGAP de 2009 s'élève, en montants cumulés sur la période 2009-2015 à 1,65 milliards d'€ dont environ 1,1 milliard d'€ sur la période 2012 - 2015.

En tenant compte des impacts fiscaux liés à l'exonération (en cours) des mâchefers non valorisables estimés sur la période 2011-2015 à 0.1 Md€⁷⁶ les recettes fiscales mobilisables pour la politique de gestion des déchets s'élèveraient à 0.7 Md€ pour le scénario Grenelle et 1,2 Md€ pour le scénario tendanciel.

Ces scénarios correspondent à des cas « extrêmes » : il est plus que vraisemblable que la situation réelle se situera entre ces deux scénarios. Une telle hypothèse amène à estimer que les recettes fiscales supplémentaires (liées à la réforme de la TGAP de 2009) susceptibles d'être affectées à la politique de gestion des déchets sur la période 2012-2015 se situeront entre 0,9 et 1 Md€.

II – Estimation des besoins de financement pour la période 2012-2015

La mise en œuvre des engagements du Grenelle, 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 D3E dont les objectifs de collecte sont en cours de révision, directive décharge, ...) font 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 sont amenées à prendre progressivement de plus en plus d'importance (cf. notamment la directive cadre sur les déchets).

Ces besoins doivent également prendre en compte les situations spécifiques de gestion des déchets dans les îles et les collectivités d'Outre-mer, en veillant à accompagner la mise en place

⁷⁶ application du taux de TGAP stockage moyen estimé pour chaque année sur la période 2011-2015 au volume de mâchefers susceptibles de bénéficier de l'exonération, soit de l'ordre de 1,1 à 1,2 MT.

des équipements nécessaires au développement du recyclage dans ces territoires, sans exclure un soutien temporaire pour en faciliter l'appropriation par les acteurs locaux.

Les besoins de financement ont été évalués sur la période 2012-2015, 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.

II. 1. Les besoins en capacités de prévention, d'installations de tri et de valorisation organique nés de la mise en œuvre du Grenelle de l'environnement et des directives européennes

Dans l'hypothèse d'une stabilisation de la production globale 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 (cf. partie 4 - tableau IV.2.).

Compte-tenu des opérations soutenues en 2009-2010 et des projets identifiés pour 2011, les besoins de capacités nouvelles sur la période 2012 – 2015 peuvent être estimés comme suit.

Tableau V.1. Estimation des besoins en capacités d'installations de recyclage et de valorisation organique nécessaires pour atteindre les objectifs du Grenelle

Gisements concernés	Besoin de capacités nouvelles en Mt
Déchets organiques (valorisation organique)	+ 2,5 Mt en compostage ou méthanisation de déchets ménagers et assimilés
Recyclables secs ménagers (emballages, papiers, DEEE, ...)	+ 0.8 Mt en centres de tri de recyclables secs ménagers
Déchets non dangereux des entreprises	+ 3.5 Mt en centre de tri de déchets en mélange
Déchets du BTP	+ 6 Mt de déchets de déconstruction ou de chantiers (besoin estimé à fin 2015 dans le cadre de l'objectif européen de 2020)
Déchets organiques des gros producteurs	+ 1,5 Mt de capacité nouvelle de compostage ou méthanisation

Pour ce qui est des déchets ménagers et des déchets assimilés des entreprises, les besoins sont donc estimés à 6,8 Mt d'ici 2015 à comparer aux capacités soutenues sur la période 2009-2011 de l'ordre de 1,2 t.

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.

La mise en œuvre de l'obligation de séparation 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 à partir de 2012 conduit à prendre en compte sur la période 2012 à 2015 un besoin de capacité nouvelle 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 le Grenelle ait permis d'anticiper la mise en œuvre de la directive cadre sur les déchets (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 millions de tonnes 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 millions de tonnes pour le tri des déchets du BTP.

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 250 opérations nouvelles à soutenir sur la période 2012 – 2015, soit environ 1,5 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 0,5 Mt.

II.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 V.2.

Tableau V.2. Evaluation du volume des investissements sur la période 2012-2015

Nature des investissements	Capacités nouvelles à créer (en Mt)	Montant des investissements (en M€)
Prévention dans les collectivités (recycleries, ...)		70
Prévention dans les entreprises		70
Compostage et méthanisation (hors déchets agricoles)	2,5 Mt DMA et 1,0 Mt « gros producteurs »	1580
Méthanisation des déchets agricoles	1,5 Mt (dont 0,5Mt de déchets de gros producteurs)	290
Déchèteries		300
Tri des recyclables ménagers	0,8 Mt	810
Tri des déchets des entreprises	3,5 Mt	280
Tri/recyclage de déchets du BTP	6 Mt	180
Autres recyclage : recyclage aval dans l'industrie, ...		80
Rattrapage de l'Outremer		300
TOTAL		3960

Source : ADEME

C'est donc près de 4 Md€ d'investissements qui devraient être consentis par les acteurs locaux (collectivités locales et entreprises) pour répondre d'ici 2015 aux objectifs de la politique déchets.

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 340 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).

II. 3. – Evolution des soutiens financiers nécessaires

A) La nécessité de poursuivre des aides en les adaptant

Le dispositif d'aide actuel de l'ADEME arrive à échéance fin 2012, en adéquation avec une première échéance de plusieurs des objectifs chiffrés de la loi Grenelle 1. Le bilan global présenté dans ce rapport et l'évaluation ci-dessus des opérations restant à réaliser montrent bien que des efforts importants resteront à faire après 2012 et que des soutiens de l'Etat au premier rang desquels les aides de l'ADEME resteront de pleine actualité, ce que prévoit d'ailleurs la loi Grenelle 1 en stipulant (article 46) que « le produit de cette (nouvelle) fiscalité (sur les installations de stockage et d'incinération) bénéficiera prioritairement au financement d'actions concourant à la mise en œuvre de la nouvelle politique des déchets, en particulier en termes de prévention et de recyclage, et devra, au plus tard fin 2015, avoir été intégralement affecté à cette politique ».

Les éléments qui précèdent montrent également que les perspectives de recettes fiscales liées à la nouvelle TGAP, pourvu qu'elle soit maintenue, permettent de poursuivre la mise en œuvre d'un dispositif d'aide suffisamment incitatif pour contribuer effectivement au développement des opérations de terrain nécessaires à l'atteinte des objectifs de la nouvelle politique.

Le dispositif d'aide mis en place depuis 2009 à l'ADEME doit donc se poursuivre en vue de :

- développer et consolider les programmes effectifs de prévention ;
- inciter à la poursuite, voire à la relance (selon les secteurs) de la création de capacités nouvelles (notamment déchèteries et centres de tri pour les déchets d'entreprises et du BTP, unités de compostage et méthanisation de déchets organiques) et de l'optimisation des parcs existants (déchèteries des collectivités et centres de tri des recyclables ménagers) ;
- aider au démarrage des nouvelles filières REP (sans se substituer aux obligations des éco-organismes) ;
- aider à l'essor de la méthanisation agricole par un soutien aux opérations exemplaires, en complément temporaire au dispositif de soutien spécifique constitué par les tarifs de rachat de l'énergie produite (à terme, l'optimisation des coûts de la filière devra permettre de limiter voire supprimer les besoins de subvention) ;
- poursuivre le soutien au rattrapage structurel et la collecte des huiles usagées en Outremer.

Le dispositif d'aides en vigueur justifierait donc être reconduit jusqu'à fin 2015, moyennant un certain nombre d'adaptations visant les objectifs suivants :

- ⇒ Adapter le dispositif au degré de développement de chaque thématique, notamment :
 - en renforçant les actions dont le développement est clairement insuffisant au regard des objectifs de la politique : c'est notamment le cas de la valorisation organique et de celle des déchets des entreprises et du BTP ;

- en renforçant les soutiens pour les actions qui ont amorcé un développement qu'il convient de consolider : c'est le cas de l'adaptation des centres de tri de déchets ménagers et des déchèteries.
 - a contrario, en adaptant les soutiens pour les actions dont le développement sur le terrain a atteint ou dépassé les objectifs de diffusion qui guidaient le dispositif et qui abordent une phase de généralisation sur l'ensemble du territoire. Cette adaptation est indispensable pour la mise en œuvre de la redevance incitative, ainsi que pour les plans et programmes de prévention. Pour ces derniers, l'enjeu est maintenant d'assurer le volontarisme et la qualité du contenu des programmes dès lors qu'ils deviennent obligatoires
- ⇒ Adapter le dispositif sur les actions dont le contexte législatif ou réglementaire a évolué, c'est le cas pour :
- les programmes locaux de prévention, rendus obligatoires à compter du 1^{er} janvier 2012 ;
 - la méthanisation, avec la perspective de nouvelles conditions tarifaires de reprise de l'électricité et du biogaz ;
 - la mesure en semi continu des dioxines sur les UIOM, à l'approche d'une obligation réglementaire.

L'adaptation précise du dispositif d'aide sera préparée courant 2012 entre l'ADEME, ses tutelles et les acteurs concernés.

B) Les pistes d'évolution du dispositif proposées

B.1. Pour renforcer les soutiens à la valorisation organique :

La valorisation organique mérite certainement un renforcement global des soutiens, pour inciter à la fois à l'ouverture de nouvelles capacités, mais aussi améliorer de manière globale le niveau de qualité du parc existant en vue de le préparer au mieux aux inévitables évolutions du contexte réglementaire et d'acceptabilité. Parmi les pistes de réflexion, pourraient être étudiés des soutiens à l'amélioration de la qualité en contrepartie d'engagements sur les démarches qualité, la traçabilité et d'atteinte d'exigences élevées de qualité du compost bien supérieure aux critères fixés par les normes applicables.

Concernant le cas particulier de la méthanisation, les modalités d'aide sont à réexaminer en vue de vérifier ou assurer la cohérence avec les autres incitations d'Etat, notamment les aides du Ministère en charge de l'agriculture en faveur de la méthanisation agricole, et les tarifs de rachat de l'électricité et du biogaz injecté dans le réseau. Les aides de l'ADEME doivent être utilisées dans ce contexte comme complément pour amener certains projets à l'équilibre économique, permettant ainsi leur émergence, tout en élevant le niveau des exigences qualitatives (qualité de la valorisation organique du digestat et pertinence du débouché pour le biogaz produit).

B.2. Pour renforcer les soutiens à la mobilisation des maîtres d'ouvrage du BTP aux bonnes pratiques de gestion de leurs déchets de chantier

Le niveau de valorisation actuel des déchets du BTP étant d'évidence encore insuffisant, il y a lieu d'une part de renforcer globalement les aides à ce secteur, d'autre part d'identifier et associer des relais (organisation professionnelles diverses) au plus près du terrain, pour animer les acteurs, voire aider à diffuser les soutiens financiers.

Deux pistes de réflexion peuvent être citées à ce stade à titre d'exemple :

- ⇒ l'instauration d'une aide aux communes d'accueil d'installations de tri ou valorisation, qui pourrait s'inspirer des aides passées aux communes d'accueil d'unités d'incinération ou de centres de stockage des déchets ménagers ;

- ⇒ le renforcement des niveaux d'aides aux chantiers « propres » de construction, réhabilitation ou déconstruction.

B.3. Pour adapter les soutiens aux Plans et Programmes de Prévention

Les programmes locaux de prévention ont connu un très grand succès puisqu'on estime qu'à fin 2011, plus de 50 % de la population pourrait être couverte par un tel programme. A ce succès se conjugue l'obligation réglementaire pour les EPCI concernés de définir un tel programme à compter du 1^{er} janvier 2012.

Ce contexte permet certainement d'envisager, vraisemblablement dès début 2012, une révision des soutiens assurant une maîtrise de leur niveau global. Il y aura cependant lieu de considérer que si l'obligation réglementaire est un élément moteur très positif, elle n'est pas suffisante en soi pour garantir ni la qualité nécessaire du contenu de ces programmes, ni la mobilisation de moyens suffisants pour en assurer l'animation et la mise en œuvre dans les meilleures conditions d'efficacité. La poursuite d'aides de l'agence liées à cette qualité apparaît donc indispensable pour assurer la cohérence entre les programmes mis en œuvre et le niveau des objectifs nationaux de réduction de déchets. Au-delà du niveau des soutiens à la performance, l'ADEME examinera d'une part comment adapter les exigences des contrats (nouveaux ou existants) aux enseignements tirés des projets soutenus depuis 2009 – 2010, d'autre part comment d'autres formes de soutien, passant notamment par le retour d'expérience et la diffusion d'outils, pourraient être envisagées pour prendre le relais.

Concernant les plans départementaux de prévention, une réflexion sur la révision des modalités d'aide reste à mener pour intégrer l'obligation dès 2012 d'un volet « prévention » dans les plans de gestion, tout en essayant de maintenir les missions d'animation au niveau départemental qui constituent un des points forts des plans soutenus jusqu'ici par l'ADEME.

B.4. Pour adapter les soutiens à la redevance incitative

Avec 2,2 millions d'habitants concernés fin 2010 par le passage en redevance incitative contre 600000 avant 2009, les aides de l'ADEME ont permis le réel décollage de cette mesure phare du Grenelle. S'il était nécessaire de proposer des soutiens élevés pour assurer cet essor, il n'est évidemment pas envisageable de poursuivre des incitations de ce niveau dans l'optique d'une généralisation à l'ensemble du territoire telle que prévue par la loi Grenelle 1.

Il faut donc clairement envisager, vraisemblablement dès 2012, une baisse progressive du niveau des soutiens, la progressivité pouvant être différenciée selon la nature des postes aidés : montant forfaitaire à la mise en œuvre, aides aux investissements de bacs.

La loi Grenelle 2 prévoyant la possibilité pour les collectivités locales d'expérimenter pendant 5 ans la TEOM incitative, l'ADEME a mis en place un dispositif lui permettant d'aider 5 collectivités pionnières. Selon le résultat de ces expériences, une réflexion pourra être engagée sur un éventuel dispositif d'aide à la TEOMI, pour encourager celle-ci au même titre que la RI.

B.5. Pour adapter les soutiens aux équipements de mesure en semi continu des dioxines

Dans le cadre de deux engagements du Grenelle de l'environnement relatifs aux obligations d'information et de transparence des installations d'incinération et à l'amélioration de l'évaluation de l'impact environnemental et sanitaire des différents modes de gestion des déchets, l'ADEME accompagne la généralisation de l'acquisition d'information en semi-continu des émissions de dioxines des UIOM.

L'arrêté modificatif en date du 03.08.2010 prescrit la mesure en semi-continu de dioxines, sans lien direct avec la vérification de la conformité à la valeur limite à l'émission. L'échéance d'application pour les installations existantes est fixée au 1^{er} juillet 2014.

Dans ce contexte, un soutien financier n'apparaît plus justifié au-delà de l'échéance fin 2012 du dispositif d'aide en vigueur.

B.6. Autres adaptations

Evolution des soutiens aux centres de tri de déchets ménagers

Près de 50% de ce parc est de faible capacité (recevant moins de 9 000 t/an et peu ou pas mécanisé). Par ailleurs Eco-Emballages vient de lancer une expérimentation afin de définir les modalités techniques visant une extension des consignes de tri (films plastiques). L'effort de restructuration et de modernisation autour de centres de tri optimisés et prêts à accueillir ces évolutions justifie de poursuivre, voire d'intensifier les soutiens, en veillant particulièrement à l'optimisation et la qualité des installations, ce en vue d'atteindre les objectifs fixés au recyclage des emballages ménagers.

Evolution des soutiens aux déchèteries

L'adaptation du parc de déchèteries, dont 85 % reste à faire, justifie certainement de poursuivre des soutiens financiers, en maîtrisant le budget à y consacrer et sans inclure dans l'assiette des aides les investissements qui répondraient à des obligations réglementaires (obligations de sécurité des usagers notamment).

Soutiens aux DROM et îles

Les soutiens spécifiques à ces territoires, leur permettant de rejoindre le niveau de performances du continent tant en matière de prévention et recyclage que de qualité du traitement et de l'élimination, méritent certainement d'être poursuivis.

II. 4. Evaluation des besoins de soutiens financiers

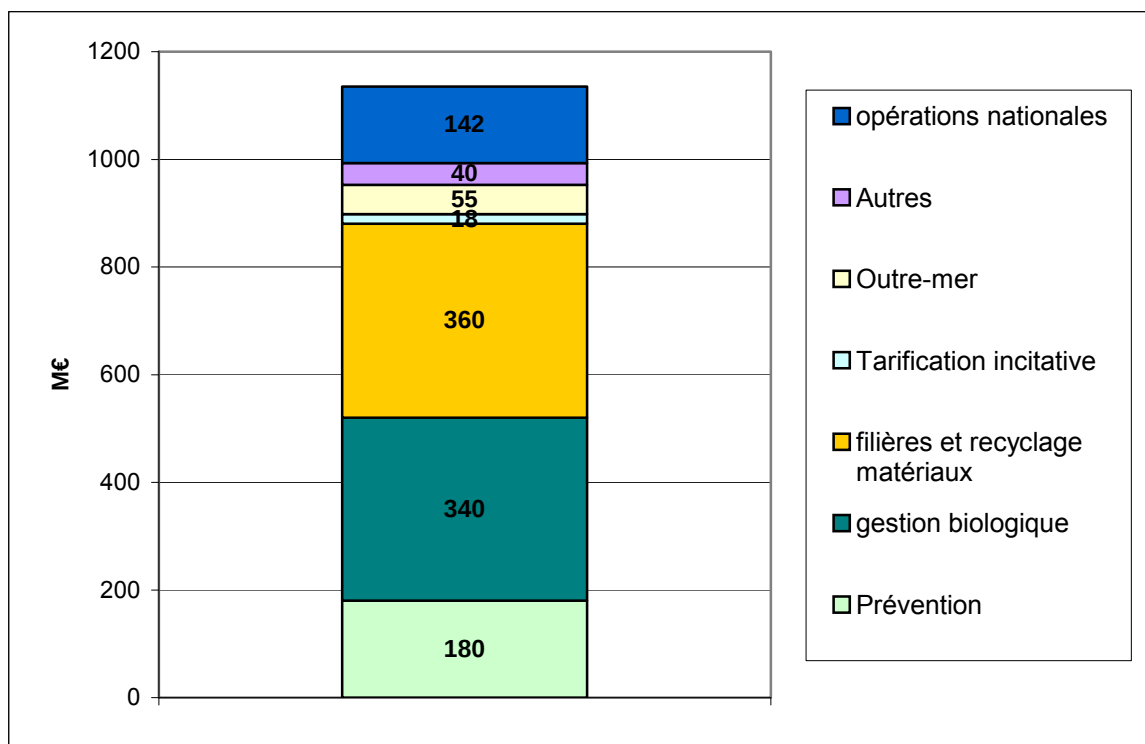
Une première évaluation des besoins financiers de soutiens à la poursuite de la politique déchets a été réalisée par l'ADEME à partir des besoins d'opérations estimés au § II.2 et des propositions d'orientations du dispositif d'aides présentées ci-dessus. Le résultat en est résumé dans le tableau V.3.ci-dessous. L'interprétation de ces éléments, nécessairement très approximatifs, doit cependant être faite avec précaution.

Tableau V.3. – 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, ...)	70	20	
Prévention dans les entreprises (éco conception)	70	15	
Compostage et méthanisation (hors déchets agricoles)	1580	325	Incluant un soutien à la qualité pour un million de tonnes de compost
Méthanisation de déchets agricoles	290	15	
Déchèteries (adaptation/rénovation)	300	50	
Tri des recyclables ménagers (optimisation)	810	190	En supposant le passage d'un taux d'aide de 20% à 30%
Tri des déchets d'entreprises	280	40	
Tri et recyclage des déchets du BTP	180	65	Incluant une aide aux communes d'accueil sur base 0,1€/t et le renforcement de l'aide aux chantiers propres
Autres recyclage (opérations exemplaires)	80	15	
Rattrapage de l'Outremer	300	55	
Plans et Programmes de Prévention	340	130	Intégrant une baisse du niveau de soutien pour les nouveaux contrats
Compostage domestique	30	15	
Tarification incitative	nd	18	Intégrant une baisse du niveau de soutien
Aides à la décision, communication locale	80	40	
TOTAL Opérations locales		993	
OPÉRATIONS NATIONALES			
R & D	100	30	
Etudes, observation, outils		80	
Campagnes de communication		20	
Filières Huiles		12	
TOTAL Opérations nationales		142	

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 1,1 et 1,2 Md€ sur la période 2012-2015.

Graphique V.1. Répartition des besoins de financement sur 2012-2015



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.

Sur la période 2012-2015, les premières estimations des besoins de soutiens financiers s'élèvent entre 1,1 et 1,2 milliard d'euros pour poursuivre les incitations à la mise en œuvre des priorités de la politique de gestion des déchets, en adaptant le dispositif d'aides en fonction du bilan des premières années de sa mise en œuvre et des besoins d'opérations qui restent nécessaires à l'atteinte des objectifs du Grenelle. Les priorités de la politique, à savoir la prévention (hors tarification incitative) et le recyclage (y compris valorisation organique) mobilisent respectivement 18 et 70 % des besoins estimés pour les opérations locales (cf. graphique V.1).

Conclusion

Pour s'approcher le plus possible des objectifs du Grenelle, les recettes fiscales supplémentaires liés à la réforme de la TGAP de 2009, et estimés sur la période 2012-2015 entre 0,9 et 1 Md€ ne seront susceptibles de couvrir les besoins de soutiens financiers (estimés entre 1.1 et 1.2 Md€) qu'à deux conditions :

- que l'évolution des taux de TGAP soit maintenue dans son cadre actuel et que le produit de la TGAP supplémentaire issu de la réforme de 2009 soit bien affectée à la politique de gestion des déchets
- que le budget de base que l'ADEME consacrait antérieurement à 2009 à la politique déchets (57 M€ en 2008) soit bien également maintenu.

CONCLUSION

La réforme de la TGAP de 2009, telle que voulue lors du Grenelle de l'environnement, a conduit à augmenter la TGAP sur le stockage et à créer une composante sur l'incinération afin d'une part de réduire la quantité de déchets produits, et d'autre part d'augmenter le recyclage et la valorisation organique des déchets.

Cette réforme a, tout d'abord, clairement incité les exploitants à améliorer la performance énergétique et environnementale de leurs installations, attestant de l'efficacité sur ce plan du signal prix.

Une 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 complété le dispositif de taxation avec l'interdiction réglementaire de mise en décharge de certains flux de déchets, contrairement à la France. Selon cette comparaison, le niveau de TGAP actuel est encore trop faible pour renverser l'équilibre entre les coûts du recyclage et ceux du stockage, et donc détourner de façon significative les flux de déchets du stockage.

Cette réforme 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 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.

Le Plan de soutien mis en place par l'ADEME est destiné à soutenir à la fois les opérations de prévention et les équipements de valorisation; ces deux types d'action s'avèrent en effet indispensables et complémentaires pour atteindre les objectifs ambitieux de la politique déchets établis tant au plan national qu'au plan européen. Les collectivités locales ont été les principales bénéficiaires de ce plan de soutien mis en place à partir de 2009. Les opérations relatives à la prévention, au recyclage et à la valorisation organique représentent la part la plus importante des soutiens avec une forte montée en puissance de ceux dédiés aux investissements de recyclage et de valorisation organique entre 2009 et 2010. Cette tendance en faveur des soutiens aux investissements se renforce dans les prévisions d'aides de 2011.

Le rythme de mise en place des plans et programmes locaux de prévention est un succès puisqu'il permettra fin 2011 de couvrir plus de 50 % de la population par des actions de prévention. Ils se traduiront à terme par des changements de comportement des acteurs impliqués (entreprises, ménages, administrations publiques) qui devraient permettre d'atteindre les objectifs de réduction des déchets, sous réserve de maintenir un mécanisme d'accompagnement ajusté mais permettant d'assurer le volontarisme et la qualité du contenu tant des programmes en cours que des nouveaux programmes qui restent à développer pour couvrir l'ensemble du territoire.

En revanche, le rythme actuel des investissements dans les installations de recyclage et de valorisation organique semble 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. Les acteurs économiques ne réaliseront ces investissements que s'ils sont persuadés de leur intérêt et viabilité à terme. Or, la récente crise économique et les incertitudes sur l'évolution de la TGAP n'ont pas contribué à créer un cadre favorable à de tels investissements. A

cela s'ajoute, notamment pour les investissements les plus lourds, le long délai nécessaire à la maturation et la préparation des projets : 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.

Ainsi, la dynamique qui s'est enclenchée sur le terrain en termes de prévention et de recyclage grâce à la réforme de la TGAP doit-elle être poursuivie et encouragée, notamment pour inciter les acteurs économiques à investir dans des installations de recyclage et de valorisation organique et installer dans la durée les pratiques en faveur de la réduction de la production des déchets. Sur la période 2012-2015, les besoins de soutiens adaptés à ces objectifs sont estimés entre 1,1 et 1,2 Mds€, montant à mettre en regard du produit de la TGAP complémentaire liée à la réforme de 2009 estimés entre 0,9 et 1 Md€ sur la même période.

Le produit de la TGAP, sous la réserve que l'évolution des taux soit pour le moins maintenue dans son cadre actuel et qu'il se traduise de façon effective par des soutiens supplémentaires par rapport à ceux déjà attribués par l'ADEME jusque fin 2008, est donc à même d'assurer une large majorité sinon la totalité des besoins de soutiens nécessaires.

L'évolution de la TGAP sur les déchets, avec le rythme et le niveau prévus à la suite des engagements du Grenelle, et l'affectation des recettes induites à la politique de gestion des déchets constituent un élément majeur d'incitation aux modifications structurelles indispensables pour la mise en œuvre des obligations nationales et européennes.

Il apparaît fortement souhaitable de préserver ces conditions à travers d'une part un signal prix lisible sur le long terme en stabilisant le dispositif d'évolution de la TGAP, d'autre part la poursuite jusqu'en 2015 d'un programme de soutiens incitatifs adapté à l'ampleur des opérations à réaliser et aux conditions de développement de chaque type d'entre elles.

Bibliographie

- Taxe sur l'élimination des déchets en Europe : quels enseignements pour la France ? ADEME et Vous N° 16 – 27 novembre 2008 –
- Analyse des politiques de taxation pour l'enfouissement et l'incinération des déchets ménagers dans les pays industrialisés – Juin 2008 – Etude BIPE pour l'ADEME
- Etude des effets de la réforme de la TGAP sur les déchets – rapport intermédiaire – Etude Pöyry pour l'ADEME – octobre 2010
- Marchés et emplois des activités liées aux déchets – situation 2008-2009 – perspectives 2010 – Etude In Numeri pour l'ADEME – octobre 2010
- Document de réflexion pour l'élaboration d'une stratégie de développement du recyclage en France – rapport final – Etude Ernst et Young pour l'ADEME – juillet 2008
- Commission staff working document accompanying the communication from the Commission to the European Parliament on the Thematic Strategy on the Prevention and Recycling of Waste – European Commission –2010
- Final Report supporting the Thematic Strategy on waste prevention and recycling – Institute for European environmental Policy (IEEP), Ecologic, Arcadis, Umweltbundesamt, BIO Intelligence services, Vito – octobre 2010
- Référentiel National des coûts de gestion du service public d'élimination des déchets en 2007/2008 – ADEME – avril 2011 –
- 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
- Les entreprises du recyclage - Synthèse prospective emploi-compétences n° 50 – DGEFP – 2010 téléchargeable en ligne sur http://www.minefe.gouv.fr/themes/emploi/_pdf/synthese_prospec_recyclage.pdf
- Guide méthodologique sur la monétarisation des impacts environnementaux du recyclage : applications à l'aluminium et au verre. Etude RDC environnement pour le MEDAD - collection Etudes et Synthèse 2007-08 – novembre 2007 téléchargeable en ligne à l'adresse : <http://temis.documentation.equipement.gouv.fr/documents/Temis/0062/Temis-0062814/18016.pdf>
- Monétarisation des impacts environnementaux liés au recyclage : le cas des papiers/cartons et des plastiques Etudes et documents 44 – Etude RDC environnement pour le MEDDTL – mai 2011 téléchargeable en ligne sur : <http://developpement-durable.gouv.fr/Monetarisation-des-impacts,22915.html>

Annexes

ANNEXE I - Différence de coûts environnementaux entre le recyclage et l'élimination d'une tonne supplémentaire d'aluminium, de verre d'emballage, de papiers/cartons et de plastiques Quelques exemples d'application (en euros2007)

Matière	déchets (origine des matériaux)	Utilisation du matériau issu des déchets (hypothèse)*	Substitution de la matière recyclée (hypothèse)	Coût environnemental du recyclage en € ₂₀₀₇ /tonne (ordre de grandeur)
Verre	Verre d'emballage	verre blanc creux	Le calcin remplace les matières premières vierges nécessaires à la production de verre blanc (sable siliceux, carbonate de soude, calcaire, feldspath)	- 110
Aluminium	Aluminium en fin de vie (old scrap) provenant de la collecte ou du traitement des produits après usage. La composition de ce flux est variable	pièces de fonderie, aluminium désoxydant	L'aluminium récupéré remplace l'aluminium vierge	- 2 200
Papiers	Boîtes de céréales d'origine ménagère	carton ondulé	Les papiers cartons récupérés se substituent à de la pulpe chimique	- 400
	Cartons ondulés des commerces	carton ondulé		- 410
	Journaux (origine ménagère)	journaux	Les papiers cartons récupérés se substituent à la pulpe thermo-mécanique	- 290
	Papiers d'impression des bureaux	papier sanitaire	Les papiers cartons récupérés se substituent à de la pulpe chimique	- 210
Plastiques	Polyéthylène téréphtalate (PET) d'emballages ménagers	bouteilles en PET recyclé	Le PET recyclé remplace du PET vierge	- 1 030
	Polyéthylène basse densité (PEbD) provenant de films	films en PEbD de type sacs poubelles	Le PEbD recyclé remplace du PEhD vierge	- 745
	Polyéthylène Haute densité (PEhD) d'emballages ménagers (flacons)	tuyaux	Le PEhD recyclé remplace du PEhD vierge	- 625
	Polychlorure de Vinyle (PVC) provenant de châssis de fenêtre	châssis de fenêtres en PVC	Le PVC recyclé remplace du PVC vierge	- 630
	Acrylonitrile Butadiène Styrène (ABS) provenant des déchets d'équipements électriques et électroniques	enveloppes de téléviseurs à écran plat	L'ABS recyclé remplace de l'ABS vierge	- 685
	Polystyrène (PS) provenant d'emballages thermoformés	mobilier en PS recyclé	Le PS recyclé remplace du panneau de particules en bois	+ 130

(*) le choix de l'application et de la matière substituée est basé sur une étude de marché et une discussion avec les professionnels du secteur

Source : CGDD, Données issues de « Monétarisation des impacts environnementaux du recyclage : méthodologie et applications » 2007 et « Monétarisation des impacts environnementaux du recyclage : le cas des papier/cartons et des plastiques » 2010.

ANNEXE II - Déchets municipaux – déchets ménagers et assimilés – ordures ménagères et assimilées

I.1. Les déchets municipaux

DÉCHETS MUNICIPAUX gérés par les collectivités locales (539 kg/hab)			
DÉCHETS DE LA COLLECTIVITÉ	DÉCHETS MÉNAGERS et ASSIMILÉS		
	DÉCHETS DES PETITES ENTREPRISES	DÉCHETS DES MÉNAGES (420 kg/hab)	
	(artisans, administrations, petits commerçants...)	ORDURES MÉNAGÈRES	DÉCHETS OCCASIONNELS
Déchets des espaces verts publics, de voirie,...	▪ Déchets collectés en mélange par le service public (poubelle ordinaire) ▪ Déchets collectés sélectivement (emballages, apports en déchèteries, déchets verts, encombrants, déblais-gravats, déchets spéciaux...)	▪ Déchets collectés en mélange par le service public (poubelle ordinaire) ▪ Déchets collectés sélectivement (emballages, déchets fermentescibles, apports en déchèteries...)	Déchets encombrants, déchets verts, déchets dangereux (déchets d'équipements électriques et électroniques...)

Remarque : l'article 46 de la loi de mise en œuvre du Grenelle de l'environnement (loi du 3 août 2009) a introduit, dans le champ de la nomenclature des déchets municipaux, le concept d'ordures ménagères et assimilées. Ce flux est constitué par les déchets produits quotidiennement par les ménages et ceux des activités économiques collectés dans les mêmes conditions que ceux des ménages, c'est-à-dire pris en charge par le service public d'élimination des déchets.

I.2. Les déchets et ordures ménager(e)s et assimilé(e)s

Déchets ménagers et assimilés		
Déchets occasionnels Encombrants, déchets verts, déblais et gravats, déchets dangereux (huiles usées, peintures, ...)	Déchets « de routine » = ordures ménagères et assimilées	
	• Déchets collectés en mélange (poubelles ordinaire) = Ordures ménagères résiduelles	• Déchets collectés sélectivement soit en porte à porte, soit en apport volontaire (emballages, déchets fermentescibles, verre...)

Source : CGDD

Annexe III- 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

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 € par tonne en 2009, 0,60 € par tonne en 2010 et 2011, 0,70 € par tonne en 2012, 0,80 € par tonne en 2013, 0,80 € par tonne en 2014 et 1€ par tonne 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.

(*) unité de perception

Source : CGDD à partir des données Douanes

Annexe III (suite)

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 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	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/Nm3	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
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 € par tonne en 2009 et 2010, 0.80 € par tonne en 2011 et 2012, et 1€ par tonne 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.						

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

ANNEXE IV – Evolution des interventions locales et nationales pour la gestion des déchets en fonction de la nature des opérations sur la période 2009-2010 (en K€)

Coûts des opérations et engagements Répartition par thème	Coût opérations	Engagement	Coût opérations	Engagement	Coût opérations	Engagement	Part dans les engagements totaux			Engagements Variation 2009- 2010
Opérations nationales	2009	2009	2010	2010	2009 + 2010	2009 + 2010	2009	2010	2009 + 2010	
R&D	24 193	9 281	32 559	14 295	56 752	23 575	9%	8%	8%	54%
Etudes, communication et observation	36 940	13 293	16 463	10 705	53 403	23 999	12%	6%	9%	-19%
Huiles usagées	10 752	10 974	6 778	6 783	17 530	17 757	10%	4%	6%	-38%
Communication Grenelle sur les déchets	2 942	1 942	2 092	3 092	5 035	5 035	2%	2%	2%	59%
Opérations nationales	74 827	35 490	57 892	34 875	132 719	70 366	33%	20%	25%	-2%
Opérations locales	2009	2009	2010	2010	2009 + 2010	2009 + 2010				
Prévention	55 590	26 272	70 270	32 377	125 860	58 649	25%	19%	21%	23%
Redevance incitative	25 946	7 986	43 424	16 625	69 370	24 610	7%	10%	9%	108%
Tri, Collecte, recyclage	110 602	15 457	278 735	52 339	389 337	67 796	14%	30%	24%	239%
Valorisation énergétique, traitement & décharges	33 037	12 713	79 455	26 372	112 493	39 085	12%	15%	14%	107%
Autres	21 906	8 957	15 912	9 389	37 818	18 347	8%	5%	7%	5%
Total opérations locales	247 082	71 384	487 796	137 103	734 878	208 487	67%	80%	75%	92%
Total général	321 909	106 875	545 688	171 978	867 597	278 852	100%	100%	100%	61%

ANNEXE IV (SUITE) – Répartition des aides locales aux investissements en 2009 et 2010 (en K€)

Répartition des engagements sur des opérations locales d'investissement	Coût opérations	Nombre opérations	Tonnage annuel entrant prévisionnel	Engagement	Coût opérations	Nombre opérations	Tonnage annuel entrant prévisionnel	Engagement	Coût opérations	Nombre opérations	Tonnage annuel entrant prévisionnel	Engagement
	2009				2010				2009 + 2010			
Compostage de proximité	13 420	254	1 950	4 338	10 482	204	3 066	3 962	23 902	458	5 016	8 301
Autres prévention	5 583	45	0	1 224	9 449	44	802	1 925	15 032	89	802	3 150
Redevance incitative	13 501	17	0	1 826	19 798	24	0	3 328	33 299	41	0	5 154
Algues	0	0	0	0	8 098	3	51 000	6 421	8 098	3	51 000	6 421
Méthanisation	51 849	24	253 005	6 057	59 245	21	393 488	7 278	111 094	45	646 493	13 335
Autres valorisation organique	4 849	21	81 945	922	51 967	33	201 711	6 517	56 816	54	283 656	7 439
Déchèteries	19 947	89	344 432	2 360	23 602	79	306 316	4 829	43 549	168	650 748	7 189
Centres de tri	16 419	4	121 900	2 226	90 110	23	612 145	17 197	106 530	27	734 045	19 422
Tri, Collecte, recyclage	10 636	30	71 421	1 749	26 735	33	167 938	5 086	37 371	63	239 359	6 835
BTP	2 528	10	119 301	469	12 269	16	464 800	2 246	14 797	26	584 101	2 715
Valorisation énergétique & traitement	960	1	8 000	103	14 852	23	99 050	3 489	15 812	24	107 050	3 592
Fonds chaleur investissements sur les déchets	5 031	4	0	1 861	31 425	8	0	15 206	36 456	12	0	17 067
Décharges	24 252	111	8 020	7 599	30 372	74	1 176	6 597	54 624	185	9 196	14 196
Autres	8 212	22	195 193	902	1 055	9	2 302 007	247	9 267	31	2 497 200	1 149
Total opérations locales investissements	177 186	632	1 205 168	31 636	389 461	594	4 603 498	84 327	566 646	1 226	5 808 666	115 963

Source : ADEME

Annexe V - Perspectives 2011 de produit de la TGAP

Les perspectives fiscales présentées dans ce paragraphe s'appuient sur des estimations de TGAP due au titre de l'année n réalisées par un groupe de travail ADEME/MEDDTL. Elles résultent de l'application des taux de TGAP de l'année n aux quantités estimées de déchets entrant dans les installations de traitement l'année n.

L'estimation de la TGAP au titre de l'année 2011 est délicate car :

- ⇒ Le tonnage total des déchets incinérés et stockés en 2011 est difficile à estimer. Le scénario retenu est celui de l'atteinte des objectifs du Grenelle de réduction de la mise en décharge et de l'incinération à l'horizon 2012. (cf. tableau V.2)
- ⇒ La répartition des tonnages entre les différentes catégories d'installations de traitement selon leurs performances environnementales modifie, en effet, le taux de TGAP applicable et donc in fine la TGAP due. Cette évaluation est d'autant plus difficile que la loi de finances rectificative pour 2010 a introduite une nouvelle modulation au titre des décharges fonctionnant en mode bioréacteur.

Les hypothèses relatives aux tonnages « 2011 » incinérés et stockés et à leur répartition entre les différentes catégories d'installations sont décrites dans l'annexe XIII).

Estimations de la TGAP due au titre de l'année 2011

	tonnages 2011 (scénario Grenelle)	Taux de TGAP 2011	TGAP due au titre de 2011
INCINERATION			
ISO 14001/EMAS	5,11	5,2	26,59
ISO 14001/EMAS et transport multimodal	0,13	4,4	0,58
Performance énergétique élevée	0,19	4,55	0,84
performance énergétique élevée et transport multimodal	0	3,75	0,00
valeur de NOX<80 mg/Nm3	0,39	4,55	1,77
valeur de NOX<80 mg/Nm3 et transport multimodal	0,05	3,75	0,19
relevant de 2 ou 3 sous composantes	5,9	2,6	15,34
relevant de 2 ou 3 sous-composante et transport multimodal	0,31	1,8	0,56
Autres	0,33	11,2	3,67
TOTAL TGAP incinération 2011	12,4	3,99	49,5

Estimations de la TGAP due au titre de l'année 2011 (suite)

	tonnages 2011 (scénario Grenelle)	Taux de TGAP 2011	TGAP due au titre de 2011
STOCKAGE			
ISDND non autorisées	0,0019	70	0,13
ISDND autorisées	1,76	20	25,00
ISDND certifiés	8,5	17	160,82
ISDND certifiés et transport multimodal	0	16,4	0,00
ISDND valorisation biogaz > 75%	9,05	11	95,59
ISDND valorisation biogaz > 75% et transport multimodal	0	10,4	0,00
ISDND bioréacteur	0	7	0,00
ISDND bioréacteur et transport multimodal	0	6,4	0,00
TOTAL TGAP stockage 2011	19,31	14,47	279,42
INCIDENCES FISCALES DE LA REFORME DE LA TGAP DE 2009			
augmentation de la TGAP sur les déchets ménagers liée à la réforme de 2009			144 M€

Source : groupe de travail ADEME/MEDDTL

(*) – fortes incertitudes sur les données liées essentiellement à la difficulté d'évaluer l'évolution des tonnages stockés et incinérés par catégories d'installations.

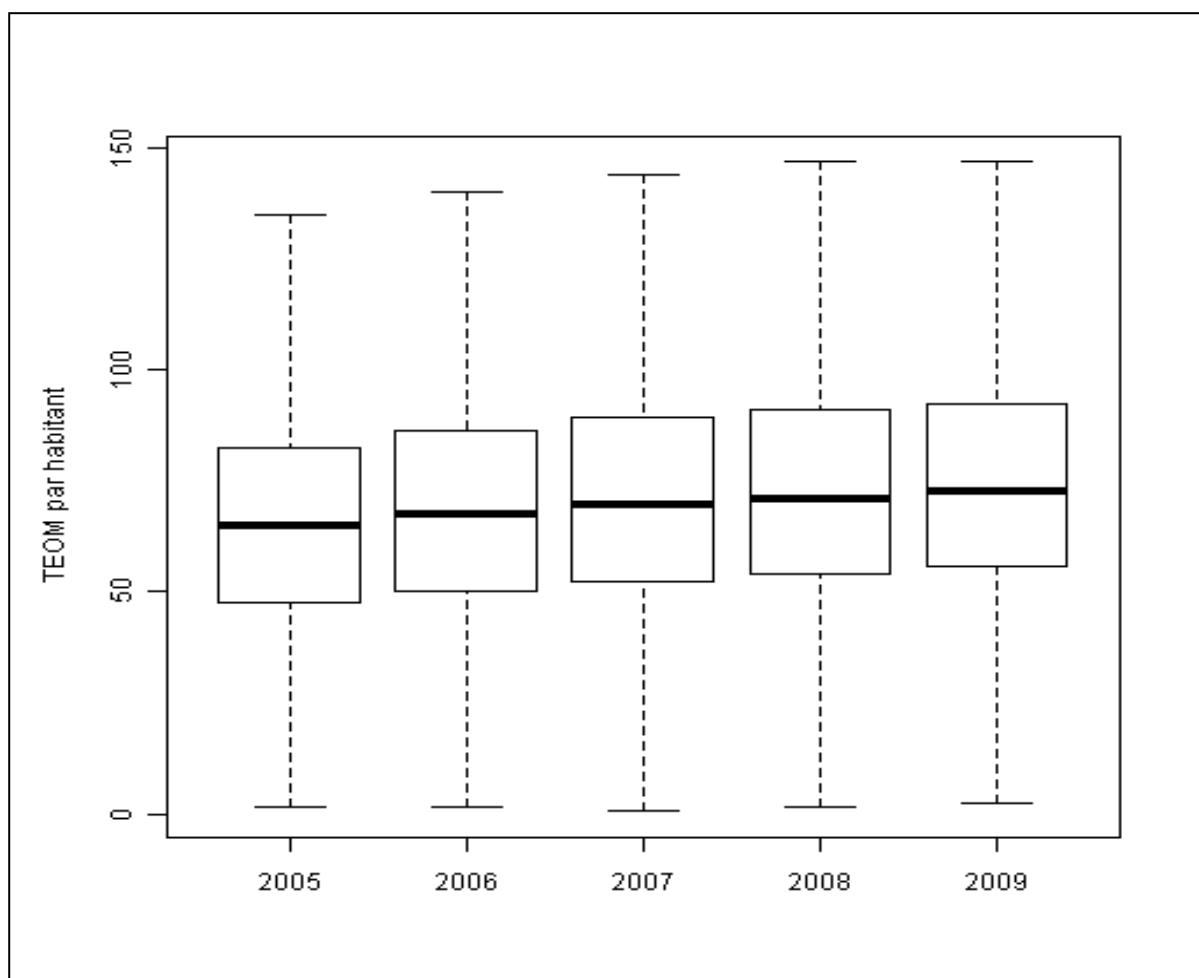
ANNEXE V bis – Plan prévisionnel de soutien 2011

	Interventions en K€	
	2011 (prévisions)	2010 (pour rappel)
Opérations locales		
Plans & programmes prévention	40 000	22 810
Compostage à la source	4 000	4 471
Autres prévention	10 000	5 096
Redevance incitative	25 000	16 625
Algues Vertes	6 000	6 490
Méthanisation	30 000	7 599
Autres valorisation organique	12 000	6 699
Déchèteries	10 000	5 863
Centres de tri	25 000	17 224
Tri, Collecte, recyclage, traitement	9 000	5 420
Déchets BTP	8 000	2 635
Valorisation énergétique (yc fonds chaleur)	26 000	3 580
décharges, réhabilitation et communes d'accueil	6 000	7 586
Autres		
Total opérations locales	211 000	112 098
Opérations nationales		
R&D	10 000	14 295
Etudes, communication et observation	17 000	13 797
Huiles usagées	3 000	6 783
Total opérations nationales	30 000	34 875

(*) – fortes incertitudes sur les données liées essentiellement à la difficulté d'évaluer l'évolution des tonnages stockés et incinérés par catégories d'installations.

ANNEXE VI - Evolution de la TEOM par habitant entre 2005 et 2009

Dispersion de la TEOM par habitant entre 2005 et 2009



Source : CGDD à partir de données fiscales communales

Guide de lecture : Ce graphique représente la distribution de la TEOM en € par habitant selon les communes. En 2009, 95% des communes perçoivent une TEOM comprise entre 3€ et 147€ par habitant (il s'agit des points extrêmes indiqués par les barres verticales). Pour 25% des communes (limite inférieure du rectangle), la TEOM est inférieure à 56€ par habitant. Pour 75% des communes (limite supérieure du rectangle) la TEOM est inférieure à 92€ par habitant.

ANNEXE VII – Brève description de la TGAP sur le stockage mis en place dans quelques pays de l'UE en lien avec leur politique de gestion des déchets.

En Allemagne, qui a également fait partie du panel étudié, il n'y a pas de taxe sur la mise en décharge. En revanche, des restrictions très fortes à la mise en décharge ont été appliquées depuis 2005 (et annoncée dès 1993). Seuls les déchets prétraités sont acceptés en décharge.

La Suède a appliqué, à partir de 2000, une taxe sur la mise en décharge pour tous les déchets qui a comme objectif de réorienter des flux de déchets vers d'autres types de traitement. Cette taxe s'inscrit dans un contexte réglementaire d'interdiction de mise en décharge des déchets combustibles et des déchets organiques. Elle s'inscrit aussi dans un contexte de redevance incitative de collecte généralisée dans les communes. La mise en décharge a diminué de 63 % sur la période 1996-2006 mais beaucoup plus rapidement depuis la mise en place de la taxe (-13 % par an entre 1999 et 2006 contre - 2% par an entre 1996 et 1999). La quantité de déchets ménagers produits par habitant a néanmoins continué d'augmenter sur la période 1996-2006.

Aux Pays-Bas le plan de gestion de 1995-2005 limitait déjà l'élimination des déchets par incinération et la mise en décharge en soutenant le recyclage par les ménages. L'interdiction de mise en décharge pour les déchets combustibles et recyclables⁷⁷ a été accompagnée d'une taxe s'élevant entre 13 à 85 € par tonne entre 1995 et 2005 sur les déchets combustibles. Pour les déchets non combustibles, cette taxe s'élève entre 13 et 14 € par tonne. Les tonnages de déchets ménagers mis en décharge ont diminué de 84 % sur la période 1995-2005, soit 17 % par an en moyenne. Seule une partie de cette réduction est imputable à la politique déchets mise en place, le reste étant imputable vraisemblablement à l'exportation de déchets vers l'Allemagne. En effet, un moratoire sur l'incinération a été décrété sur la période 1998-2020 et, faute de capacités d'incinération suffisantes, le marché interne a arbitré entre l'exportation vers les pays voisins dont l'Allemagne, et la mise en décharge aux Pays Bas à un coût de plus en plus élevé. Sur la période 1995-2005, les quantités de déchets produits par habitant n'ont pas diminué.

En Angleterre et aux Pays de Galles, une taxe a été mise en place en 1996, comme premier signal d'une volonté de limiter la mise en décharge. Ce dispositif a été accompagné par des obligations réglementaires (obligation de collecte sélective, par exemple), par des quotas d'enfouissement de déchets biodégradables par comté applicables à partir de 2005 et par des subventions à l'investissement (visant notamment à augmenter les capacités de recyclage des filières de récupération et de tri) et d'aides pour la communication. L'action de ces différents outils a commencé à produire son plein effet à partir de 2002 : les tonnages de déchets mis en décharge ont diminué de 5 millions de tonnes entre 2001 et 2005 (- 6% par an) soit près de 25 % en 4 ans. La quantité de déchets ménagers produits par habitant a diminué légèrement sur la période 2002-2005.

En Catalogne, le plan de gestion des déchets 2011-2006 s'est accompagné d'une taxe sur la mise en décharge en 2004 sur les déchets municipaux et assimilés. Les sommes collectées ont été redistribuées en fonction de l'efficacité de leurs actions, notamment en terme de collecte et de traitement des déchets organiques. La progression de la mise en décharge a été ralentie depuis l'introduction de la taxe.

En Pologne, les directives européennes sont le moteur des politiques de gestion des déchets. La taxe sur la mise en décharge (introduite en 1997) apparaît comme le seul véritable instrument de la politique de gestion des déchets. Son niveau est resté stable aux alentours de 4,2 € par tonne sur la période 1997-2007.

⁷⁷ Des exemptions peuvent exister en fonction des capacités de traitement alternatives disponibles

En Angleterre, en Pologne et en région Catalogne, les taxes n'ont été significatives que récemment. **Aux Pays Bas et en Suède**, les efforts de tri à la source, permis notamment par la mise en place d'une redevance incitative, se sont traduits par une augmentation des quantités de déchets valorisables et une baisse de la part des déchets résiduels. L'incinération a également été développée pour traiter une partie des déchets en mélange. Pour aller au-delà, l'interdiction de mise en décharge à un horizon donné, couplée à une taxe pour faire la transition, représente la dernière phase du processus de restructuration des filières

Les mesures mises en place (et notamment la taxation) ont permis de soustraire des quantités importantes de déchets à la mise en décharge : 5 millions de tonnes aux Pays Bas, près de 7 millions de tonnes en Angleterre.

ANNEXE VIII Présentation synthétique du dispositif d'aides ADEME

Le dispositif d'aide déchets de l'ADEME a été adapté aux objectifs du Grenelle 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 du Grenelle 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'usager 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

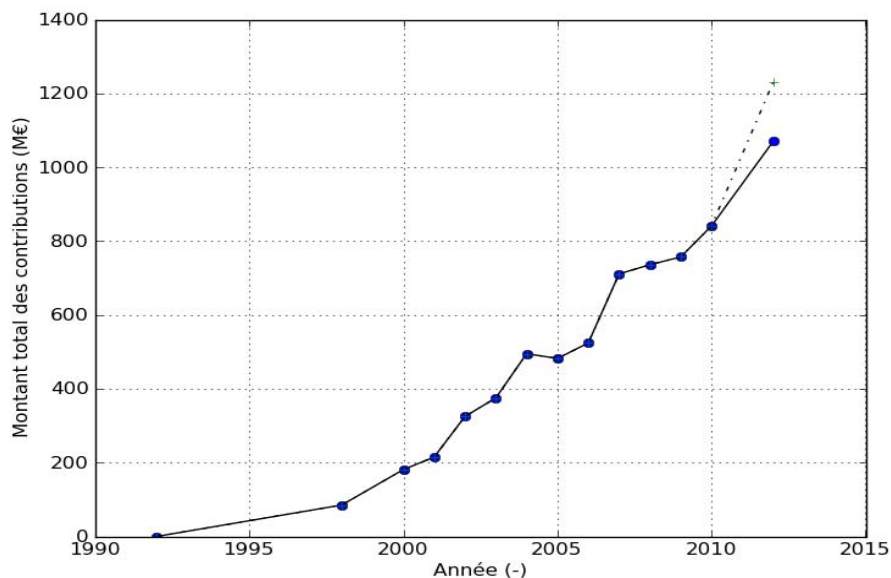
Pour tenir compte d'une part des coûts d'équipements et travaux plus élevés sur ces territoires, d'autre part de leurs besoins spécifiques en matière de déchets (rattrapage d'un retard structurel), les modalités ci-dessus sont complétées de la manière suivante :

- 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.

ANNEXE IX– Evolution des contributions des filières de responsabilité élargie des producteurs depuis 1990 (en M€)



Source : MEDDTL à partir des données ADEME

A partir de 2010, les données sont des estimations

Le graphique présente l'évolution entre 1990 et 2012 du montant total des contributions des filières REP. Le trait plein indique les filières existantes. Des contributions supplémentaires (en pointillé) sont attendues via les trois nouvelles filières REP issues du Grenelle : éléments d'ameublements, déchets diffus spécifiques des ménages (produits chimiques), déchets d'activités de soins à risques infectieux perforants des patients en auto-traitement. Ce montant devrait dépasser un milliard d'euros dès 2012 pour les filières REP actuelles et, si l'on considère également les nouvelles filières issues du Grenelle Environnement, le montant total des contributions pourrait atteindre 1,2 milliard d'euros en 2012

ANNEXE X – Les coûts de gestion de différents flux de déchets
--

Les déchets gérés par les collectivités locales

Le référentiel coût de l'ADEME établit des coûts de référence pour :

- ⇒ Les ordures ménagères⁷⁸ résiduelles (orientées vers la mise en décharge ou l'incinération)
- ⇒ Les recyclables secs des ordures ménagères (RSOM) hors verre (emballages et journaux magazines) : le coût de gestion de ces déchets inclut le coût de gestion des refus de tri
- ⇒ Le verre
- ⇒ Les déchèteries
- ⇒ Tous flux confondus

Le référentiel national sur les coûts produits 4 types d'indicateurs de coûts :

- ⇒ Le coût complet : il s'agit de l'ensemble des charges liées à la gestion de tel ou tel flux de déchets
- ⇒ Le coût technique : il s'agit du coût complet auquel on retranche les produits à caractère industriel (produits issus des ventes d'énergie, de matériaux)
- ⇒ Le coût partagé : il s'agit du coût technique auquel on retranche les soutiens financiers des sociétés agréées
- ⇒ Le coût aidé : il s'agit du coût partagé auquel on retranche les aides reçues

Les coûts sont calculés hors TVA.

En 2007/2008, le coût aidé moyen de gestion des déchets tous flux confondus s'élevait à 161 € par tonne de déchets collectés. 80 % des collectivités locales ont un coût aidé se situant entre 109 € et 179 € par tonne de déchets collectés.

Le coût aidé moyen des ordures ménagères résiduelles s'élève à 175 euros par tonne collectée contre 224 € par tonne de recyclable sec hors verre. (cf. tableau III.1)

Décomposition du coût global selon les diverses filières

produits et charges	en € par tonne		
	OMR	verre	RSOM(*)
coût de collecte	88	82,62	175,44
coût de traitement	73,39	0	183,6
transport	5,37	3,06	8,16
charges fonctionnelles	12,53	16,32	40,8
vente de matériau	0	24	66
soutiens éco-organismes	2	16	112
autres aides	2	3	6
coût à la charge des CL	175	59	224

(*)– recyclables secs des ordures ménagères (hors verre)

Source :

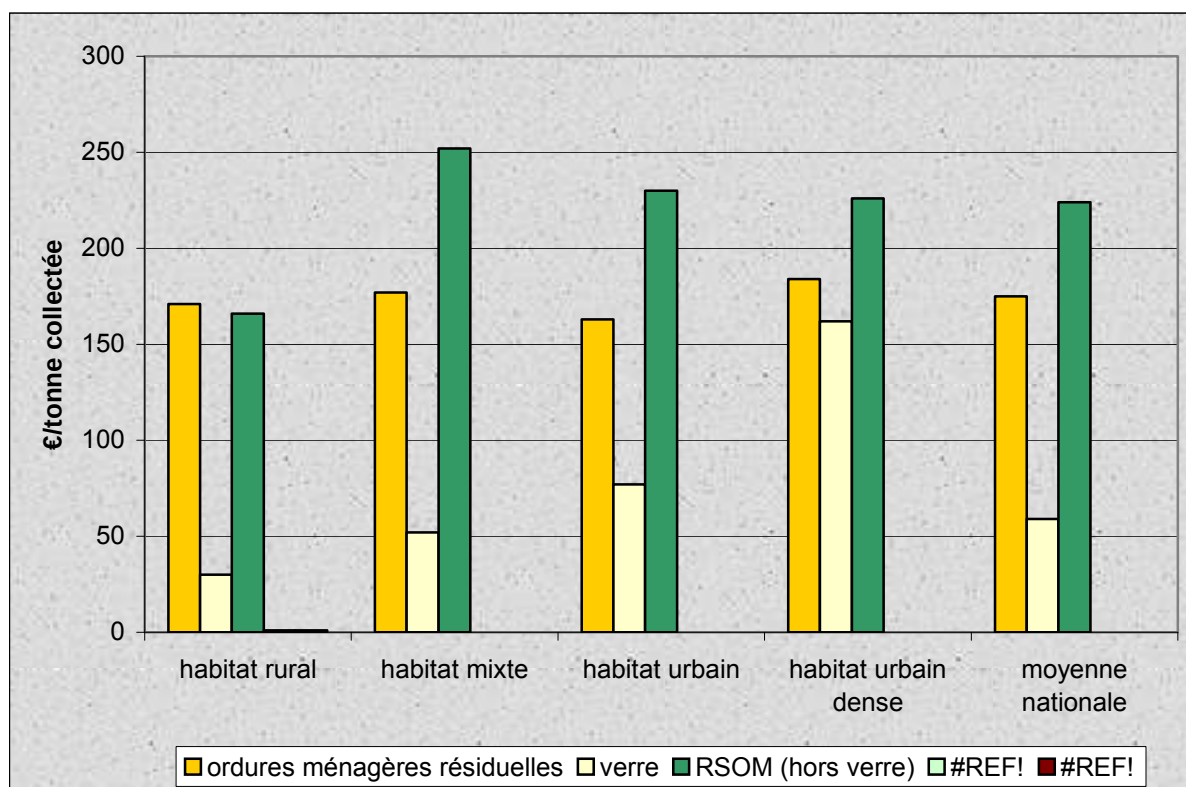
En moyenne, en 2008, le coût aidé en euros par tonne collectée des Recyclables secs des ordures ménagères et assimilés ou RSOM (emballages et papiers/journaux hors verre)

⁷⁸ Les ordures ménagères sont entendues au sens large. Ils comprennent donc les ordures produites par les ménages et les ordures du champ des assimilés.

reste supérieur à celui des OMR (224 € contre 175 €) et ce, malgré les soutiens versés par les éco-organismes.

Néanmoins, cette moyenne cache des situations différentes selon les collectivités, notamment en fonction des quantités de RSOM hors verre collectés et des produits industriels perçus (d'ailleurs fortement liés aux quantités de RSOM collectés) : l'accroissement des performances se traduit en général par une diminution des coûts aidés en euros par tonne collectée des RSOM hors verre et peuvent devenir inférieurs à ceux des OMR.

Coût aidé en €/tonne collectée de différents flux de déchets gérés par les collectivités locales



Source : CGDD à partir du référentiel sur les coûts de l'ADEME

Les déchets non dangereux des entreprises

Coût de gestion comparée des déchets non dangereux des entreprises incinérés et stockés et des déchets orientés vers le recyclage

	Coût déchets en mélange vers le stockage	Coût déchets en mélange vers l'incinération	Coût du tri
Collecte (1)	63,6 €/t	63,6€/t	117 €/t
Traitement (1)	59 €/t	87,8 €/t	81€/t
Refus de tri (2)			33 €/t ⁷⁹¹
Cout total	123 €/t	151 €/t	223 €/t

Source – CGDD d'après données ADEME (marchés et emplois des activités liées aux déchets – situation 2008/2009 – perspectives 2010)

⁷⁹ On fait l'hypothèse d'un taux de refus de 50 % se partageant entre incinération (20%) et stockage (80%).

ANNEXE XI - Bilan détaillé des aides ADEME au recyclage, à la prévention et à la redevance incitative
--

Bilan détaillé des aides ADEME au recyclage, à la prévention et à la redevance incitative sur la période 2009-2011

I. AIDES A LA PREVENTION

I.1 Plans départementaux et programmes locaux

a) Bilan des soutiens aux plans et programmes sur 2009-2010

Les Plans départementaux et les Programmes locaux de Prévention (PPP) ont bénéficié d'une forte mobilisation dès 2009, première année de mise en place du dispositif. Au 31 décembre 2010, on comptabilise **37 plans et 192 programmes** bénéficiant d'un soutien financier de l'ADEME. Le taux de couverture de la population française par ces programmes s'établit alors à **36 %** de la population française concernée ; L'objectif de 30 % défini dans le contrat Etat-ADEME est donc dépassé. Le budget engagé en 2009 et 2010 est de 39,8 M€ (financement de nouveaux contrats et reconduction de contrats initiés en 2009).

Tableau 1 – développement des programmes locaux de prévention (**)

Programmes locaux	Nombre de contrats	Nombre d'habitants concernés	Montant engagé (nouveaux contrats)	% population française concernée *	Objectif Etat-ADEME
2009	102	11 279 000	12 518	18 %	25 %
2010	88	11 721 000	12 457	18 %	
Cumul 2009 + 2010	190	23 000 000	24 975	36 %	30 %

* Est pris en compte le nombre d'habitants pour les contrats en **1^{ère} année de mise en œuvre**. Evaluation de la population française selon la dernière base INSEE connue au moment de la création de l'indicateur (France métropolitaine et départements d'outre-mer) soit 64 millions d'habitants.

** Correspond au seul montant engagé pour les nouveaux contrats. Pour avoir le montant total des engagements, il faut y ajouter les montants engagés sur les contrats « 2^{ème} année » soient 6,4 M€.

Tableau 2 – développement des plans départementaux de prévention (**)

Plans départementaux (*)	Nombre de contrats	Nombre d'habitants concernés	Montant engagé (nouveaux contrats)
2009	23	19 931 000	4 296 000
2010	14	9 711 000	2 519 000
Cumul 2009 + 2010	37	29 642 000	6 815 000

* Le plan « Ile de France » couvre 8 départements

** Correspond au seul montant engagé pour les nouveaux contrats. Pour avoir le montant total des engagements, il faut y ajouter les montants engagés sur les contrats « 2^{ème} année » soient 1,4 M€.

Cette action a connu un développement important et rapide sur l'ensemble du territoire (cf. carte 1 ci-dessous) : des programmes locaux de prévention sont ainsi engagés dans 22 régions sur 26. Seuls la Guadeloupe, la Guyane, la Martinique et les TOM ne sont pas

concernés; toutefois, la Martinique et la Guyane ont des projets qui devraient aboutir en 2011.

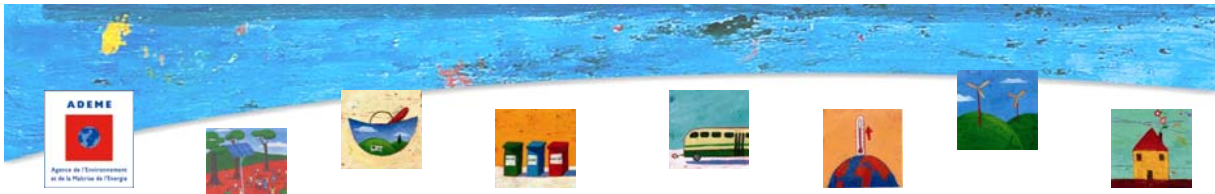
L'hétérogénéité de couverture du territoire national par des plans s'explique principalement par les réticences des Conseils Généraux à s'engager sur des plans d'actions à 5 ans dans un contexte de réformes des compétences territoriales dont les conséquences sont encore incertaines.

Parmi les 37 départements engagés dans un plan, 5 ont déjà atteint l'objectif de 80 % de la population concernée par un programme local de prévention.

Une analyse détaillée a été réalisée sur un échantillon de 40 contrats (33 programmes et 7 plans) arrivés à l'échéance de leur première année. Il en ressort que le concept de "prévention des déchets" est bien compris et distingué des autres étapes de la gestion des déchets et ce aussi bien au niveau des plans que des programmes. En ce qui concerne les programmes, ces derniers comportent en moyenne 15 actions par programme. Parmi ces actions figurent au premier plan la sensibilisation et la promotion des actions emblématiques nationales (compostage domestique, stop pub,...).

Les actions prévues s'appuient le plus souvent sur des relais qui sont principalement : les associations, les chambres consulaires, les établissements publics, la distribution, les grandes et moyennes surfaces. De plus, la moitié des opérations analysées prévoit en moyenne entre 1 et 2 postes de chargés de mission pour animer les actions de prévention sur le territoire. Pour une partie des programmes, il reste cependant des progrès à faire quant à la définition d'objectifs chiffrés, des moyens nécessaires et des indicateurs pour assurer leur suivi.

En conséquence, l'accompagnement du déploiement du dispositif par des moyens permettant de garantir la qualité des projets dans une démarche d'amélioration continue paraît pertinent et efficace. Cet accompagnement bénéficiera également par la suite aux collectivités dans leur obligation de réaliser des programmes locaux de prévention et permettra à l'Etat français de rendre compte auprès de la Commission européennes des mesures prises en faveur de la prévention.



Exemples à suivre

Le Programme Local de prévention déchets du Syndicat Mixte de Région de Bapaume

Un exemple de diagnostic réalisé, d'objectifs définis et d'actions de prévention en cours

Pourquoi agir ?

Les déchets – 588 kg par habitant collectés par le service public en France en 2009 – sont un véritable fléau. «À elle seule, la production d'ordures ménagères et assimilées (OMA) a doublé en quarante ans.

Bonne nouvelle cependant, on note un tassement des collectes d'OM et assimilées – 404 kg par habitant – ces dernières années. Une tendance qui ne demande qu'à être confirmée et étendue aux déchets collectés, notamment via les déchèteries – 184 Kg par habitant.

C'est là tout l'objectif des dispositions du Grenelle Environnement qui prévoit notamment d'atteindre 363 kg/hab d'OMA en 2013, et de réduire la quantité de déchets enfouis et incinérés de 15 % à l'horizon 2012. Pour parvenir à ces objectifs ambitieux, le Grenelle incite à la généralisation des plans de prévention. Un des domaines d'action privilégié de l'Agence qui, depuis deux ans, a mis en place un programme de soutien aux collectivités et aux entreprises. Les enjeux sont multiples : limiter les volumes à collecter et à traiter contribue à réduire les émissions de gaz polluants. Mais c'est aussi sensibiliser au gaspillage des ressources et inciter à l'innovation afin de proposer des produits et services moins générateurs de déchets.

Présentation et résultats

Le Syndicat mixte de la région de Bapaume (SMRB) s'est lancé dans un programme de prévention afin de réduire de 86 kg la production annuelle de déchets par habitant. Une initiative qui concerne déjà 80 communes.

Fin 2009, le Syndicat mixte de la région de Bapaume (62) s'est engagé, avec le soutien de l'ADEME, dans un Programme de prévention des déchets. Un projet né de considérations environnementales, mais aussi de préoccupations économiques: «Prévenir la production de déchets à la source est plus pertinent que d'investir dans des équipements onéreux si l'on souhaite agir sur le coût de la collecte et du traitement», indique Stéphane Ricq, directeur du SMRB; «L'aspect financier est d'autant plus important que la taxe générale sur les activités polluantes est en hausse chaque année».

Durant cette première année de mise en oeuvre, le programme – qui concerne cinq communautés de communes, soit 80 communes rurales regroupant 32000 habitants – a tout d'abord consisté à établir un diagnostic de la situation, en caractérisant les déchets et en évaluant le potentiel de réduction auprès des différents acteurs du territoire, avant de définir un plan d'actions :

- actions transversales de communication relayées par des jeunes en service civique qui font du porte-à-porte pour sensibiliser les habitants aux enjeux de cette question ;
- mise en place d'une charte d'engagement du foyer (lire focus ci-dessous) ;
- promotion de l'éco-consommation, de l'écoexemplarité.

Le plan d'actions prévoit en outre différentes initiatives liées à la réparation et au réemploi, aux déchets dangereux et aux déchets putrescibles. «Notre démarche s'inscrit dans la logique de celle déployée dès 1998 avec le concours de l'Agence pour mettre en place la collecte de la fraction fermentescible des ordures ménagères, ce qui nous permet d'atteindre 55 % de valorisation matière sur le territoire», poursuit le directeur du SMRB.

Le programme de prévention des déchets du SMRB vise un objectif ambitieux allant au-delà du périmètre et de l'objectif de réduction grâce à une intervention sur 10 gisements prioritaires et une participation de ses partenaires principaux : Artois Insertion Ressourcerie et Unis-Cité.

Prochaine étape: le déploiement de la tarification incitative sur l'ensemble des communes, ce qui suppose un portage politique fort, mais qui, conjugué aux autres mesures, devrait permettre de diminuer de 86 kg la production annuelle de déchets de chaque habitant.

Afin que ce programme soit adapté au territoire et aux attentes et volontés de la population, le SMRB a mis en place plusieurs instances :

- Un comité de pilotage composé d'un élu de chaque communauté de communes, du conseil Général, du Syndicat de Traitement, des principaux partenaires (Artois Insertion Ressourcerie, Unis Cité, ADEME) du SMRB.
- Une commission consultative : membres du comité de pilotage, institutions, collectivités, société civile (producteurs, valorisateurs de déchets, éducateurs, consommateurs), services de l'Etat. De cette commission sont issus des groupes de travail, définis à partir du diagnostic :
 - o Accompagner les structures publiques et privées dans leur démarche d'éco exemplarité
 - o Promouvoir les pratiques d'achat responsable
 - o Favoriser et encourager le réemploi et la réparation
 - o Favoriser et encourager le détournement des déchets putrescibles
 - o Inciter financièrement le changement de comportement
 - o Eviter le déchet dangereux de l'acte d'achat à l'acte d'abandon

Focus

Une exemple d'action innovante : Une charte d'engagement du foyer

Economiser plus de 500 euros par an et diviser par deux le poids de sa poubelle, c'est possible ! Pour sensibiliser les habitants des 80 communes du SMRB, celui-ci leur propose une charte d'engagement en 16 points. « *L'ambition est de démontrer que quelques gestes simples suffisent pour contribuer efficacement à la démarche* », précise Stéphane Ricq. Au programme donc : réaliser son compost, acheter malin ou local, préférer l'emprunt ou la location à l'achat, utiliser un stop-pub, respecter les doses des produits ménagers et d'hygiène, optimiser les impressions, trier les déchets dangereux...Chacune des rubriques de cette charte détaille les avantages liées à ces actions. Et l'engagement des foyers donne droit à des réductions chez les partenaires de l'opération !

Enseignements

C'est un programme avec de nombreuses bonnes pratiques : diagnostic de qualité, utilisation de nombreux outils pour connaître le territoire (caractérisation des déchets, foyers témoins pour évaluer le potentiel de réduction, enquêtes auprès des communes, des élèves, des habitants, des établissements scolaires), bonne présentation des acteurs et de leurs possibles implications, bon exemple en termes de méthodologie pour l'identification des gisements prioritaires et la proposition de scénarios. Il y a un vrai programme proposé avec un lien entre le diagnostic, l'AFOM (Atouts/Freins/Opportunités/Menaces) et le programme / les actions.

Facteurs de reproductibilité

Il reste aux collectivités à ancrer l'action dans le temps. La démarche de prévention nécessite en effet une implication de longue durée pour être efficace.

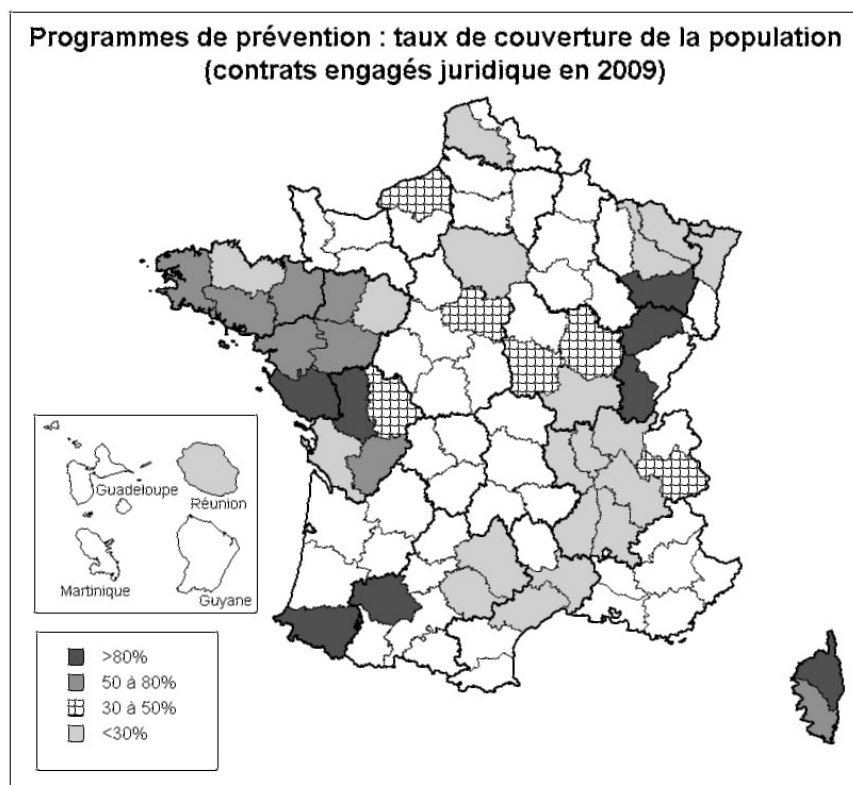
Un programme de prévention des déchets repose sur quatre étapes essentielles :

- ⇒ le diagnostic, afin de connaître de façon objective et exhaustive la réalité du territoire en analysant ses forces et ses faiblesses ;
- ⇒ la mobilisation des acteurs (institutions publiques, acteurs économiques, partenaires syndicaux et associatifs, citoyens...) ;
- ⇒ la programmation (pour définir objectifs poursuivis, méthodes de travail, délais, coûts) ;
- ⇒ l'évaluation, dans une optique d'amélioration continue du projet.

L'évaluation vise principalement à confronter les indicateurs d'activités et d'impact pour mesurer l'efficacité (mesure de l'atteinte des objectifs) et l'efficience (rapport entre les résultats obtenus et les moyens mobilisés) du programme. Elle permet d'améliorer la stratégie en apportant des actions correctives, d'informer et de motiver les parties prenantes, de capitaliser l'expérience accumulée sous forme de bonnes pratiques. Ses facteurs de réussite : définir des objectifs quantifiés, choisir des indicateurs et leur méthode de mesure pour assurer leur suivi dans le temps.

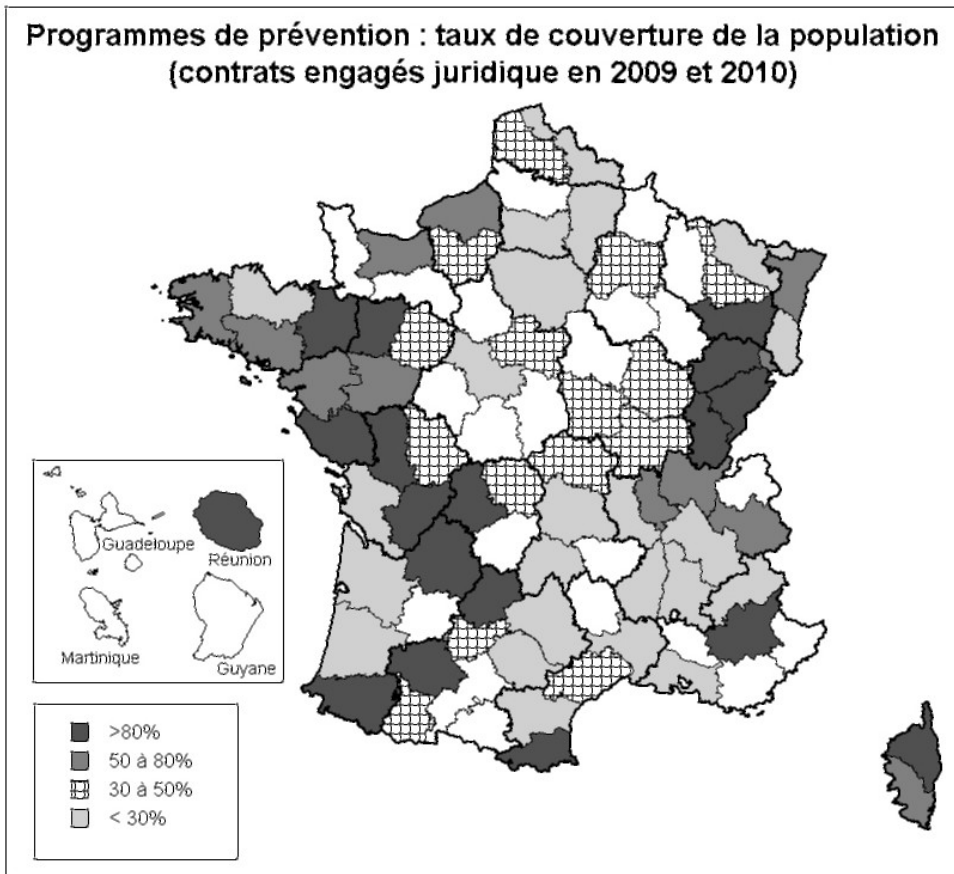
ZOOM SUR /		
Plans et programmes de prévention, décryptage		
	Plan départemental de prévention Programmation / Objectifs	Programme local de prévention Opérationnel / Actions
Bénéficiaires	Conseils généraux	Établissements publics de coopération intercommunale (EPCI), Communauté de communes et d'agglomération, pays...
Objectif principal	Au moins 80 % de la population du territoire couverte par des programmes	Réduction de 7 % de la production des ordures ménagères et assimilées (OMA) en cinq ans
Objectifs associés	• Animation du réseau des collectivités porteuses des programmes • Sensibilisation à la prévention • Être exemplaire : en interne, en maîtrise d'ouvrage (BTP, social, culture, activités économiques...) • Suivi et évaluation	Mettre en œuvre des actions pour : • Être exemplaire • Promouvoir des achats moins générateurs de déchets • Développer la gestion de proximité des biodéchets • Participer à des opérations nationales emblématiques (Stop Pub, sacs de caisse...) • Accompagner les entreprises dans leurs démarches de réduction des déchets

b) Répartition géographique des plans et programmes de prévention soutenus par l'ADEME

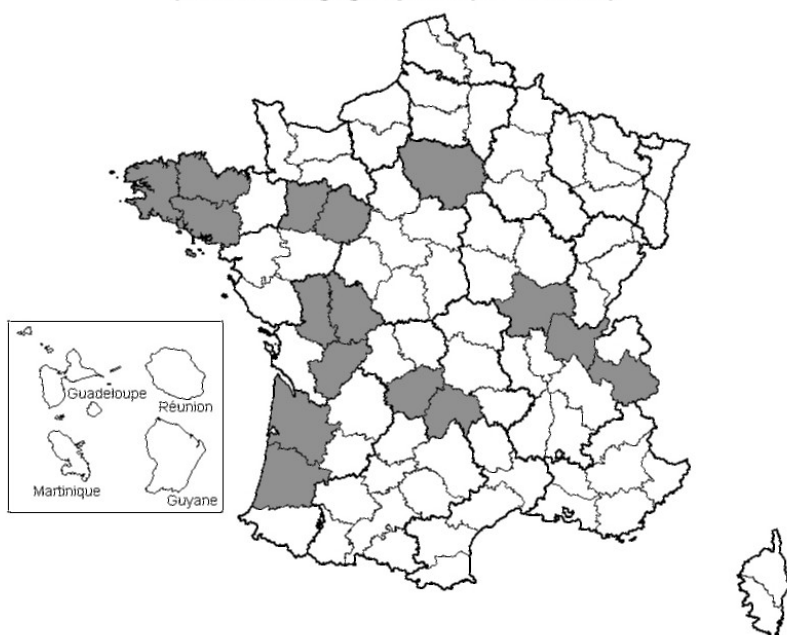


Carte 1 - Les programmes de prévention

8 régions ont un taux de couverture de la population par des programmes supérieur à 50% : Bretagne, Corse, Franche Comté, Haute Normandie, Limousin, Pays de la Loire, Poitou Charentes et Réunion. De plus, 2 régions – Nord Pas de Calais et Picardie – ont engagé dès 2003 des programmes d'actions sur la prévention dont le retour d'expérience a été utilisé pour concevoir le dispositif de soutien mis en place en 2009.

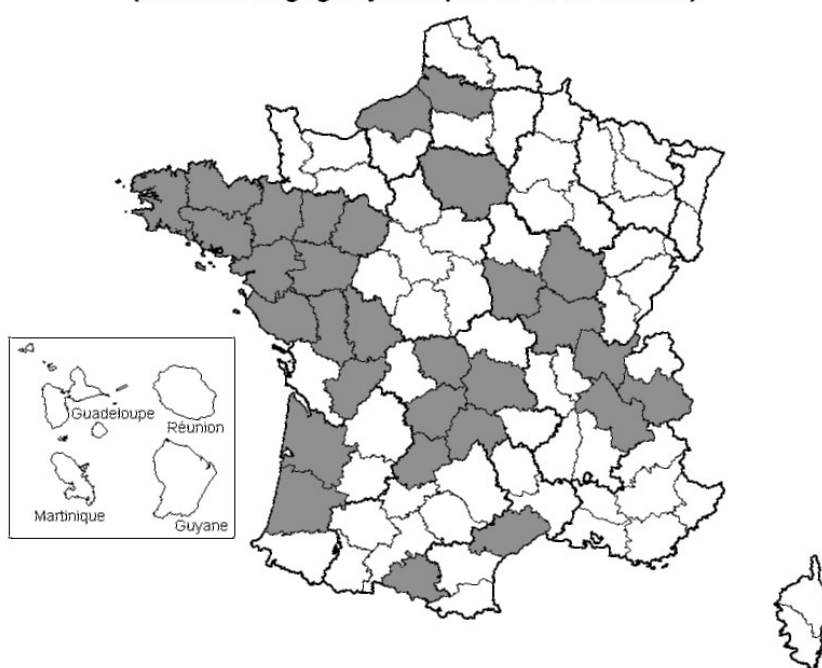


**Plans de prévention
(contrats engagés juridique en 2009)**



La couverture du territoire national par des plans est, à fin 2010, assurée sur l'Ouest de la France et les régions Bourgogne, Auvergne et dans une moindre mesure Rhône-Alpes (cf. carte 2 ci-dessous). Elle résulte de 2 stratégies différenciées. Dans le cas des régions de l'Ouest, il s'agit d'un déploiement en parallèle des plans et des programmes. Dans le cas de la région Auvergne par exemple, l'engagement des plans est un moyen de créer une dynamique pour l'engagement dans des programmes.

**Plans de prévention
(contrats engagés juridique en 2009 et 2010)**



c) Perspectives 2011

Compte tenu des négociations engagées, des nouveaux programmes pourraient être engagés représentant de l'ordre de 12,2 millions d'habitants supplémentaires conduisant à un taux de couverture de la population de plus de 50% fin 2011.

Par ailleurs, l'ADEME envisage de limiter ses soutiens à une dizaine de plans supplémentaires en 2011.

A ce jour, tous les contrats engagés n'ont pas été renouvelés et ont fait l'objet d'un avenant de prolongation de durée pour prendre en compte le délai de mise en place de l'animation du plan/programme (notamment recrutement de l'animateur principalement en année 1).

I.2 Compostage domestique et compostage de proximité

a) Description des actions menées et dispositif de soutiens

L'ADEME accompagne le plan National de soutien au compostage domestique depuis sa publication en 2004. Ce soutien a été reconduit dans le cadre du dispositif d'aide déchets 2009-2012. Il s'agit d'un dispositif déjà largement déployé sur le territoire.

b) Bilan des opérations réalisées 2009-2010 – Perspectives 2011

Depuis 2009, ces opérations de gestion domestique ou de proximité soutenues de manière spécifique concernent les territoires non inscrits dans un programme local de prévention (ces programmes comportent presque tous un volet gestion domestique ou de proximité - voir développement de ces programmes ci-dessus), ce qui explique la baisse du nombre d'opérations spécifiques soutenues.

En 2010, le soutien au compostage domestique est similaire à celui de 2009 avec 3,9 M€ engagés, principalement en aides aux équipements et 218 000 foyers concernés par ces opérations sur l'ensemble du territoire national. En 2011, le nombre d'opérations spécifiques devrait diminuer, un nombre croissant étant intégré dans un programme de prévention. Le montant global prévisionnel des investissements est par contre stable.

Tableau 3 - Investissements de compostage domestique ou de proximité

	2009	2010	2011
Nombre d'opérations	254	204	113
Montant des opérations en k€	13 037	10 482	10 542
Assiette des aides en k€	12 221	9 707	10 001
Montant des aides en k€	4 338	3 962	4 540
Nombre de foyers équipés	246 692	218 179	249 985
Nombre de régions concernées	21	23	23

En sus, le compostage autonome au sein d'établissements (entreprises, administrations...) se développe autour d'opérations d'expérimentation dans un nombre restreint de régions. Il représente en 2010, 4 opérations pour un montant de 44 K€ et un montant d'aide de 18 K€.

I.3 Autres opérations de prévention

Si les soutiens aux plans et programmes de prévention et au compostage domestique ont représenté la majorité des interventions de l'ADEME en faveur de la prévention, diverses autres opérations ont été menées, pour un montant d'interventions d'environ 9,3 M€. Il s'agit notamment d'aides à la création de recycleries (3,15 M€) et de soutiens à des opérations locales de communication, formation ou animation par des chargés de mission (3,8 M€).

II. AIDES AU RECYCLAGE MATIERE ET ORGANIQUE

a) Les déchèteries

Entre 1993 et 2002, l'ADEME a apporté des soutiens conséquents à la création des déchèteries. Le nombre de déchèteries a progressé de près de 700 unités en 1990 à plus de 4 500 en 2009, avec toutefois un net ralentissement depuis la fin de l'année 2005 et une quasi stabilisation en 2010 ; les premières aides de l'ADEME avaient donc très largement contribué, dans le cadre des contractualisations avec les Conseils généraux, à l'émergence de ce parc d'installations.

a.1 Description du parc

Si le parc est maintenant stabilisé, le tonnage reçu augmente en revanche très sensiblement. Ainsi le gisement de déchets collectés en déchèteries dépasse en 2007 les 10,8 Mt soit une hausse de 15% par rapport à 2005. C'est ainsi près du tiers des tonnages de déchets collectés par les collectivités qui sont accueillis en déchèterie, cette part pouvant par endroits dépasser 50%, notamment en milieu rural. Les déchèteries sont devenu un outil dont la contribution à l'orientation des flux de déchets vers la valorisation est incontournable.

Les données de l'observation nationale (données de l'outil SINOE) indiquent que plus de la moitié de ce parc est antérieure à 2000. Une partie du parc souffre aujourd'hui de vétusté, tant au niveau du nombre de tris permis, des conditions d'accueil du public (accès, signalétique) et de sécurité (des visiteurs et des gardiens) ou des équipements de fonctionnement (compacteurs, broyeurs,...), point souligné par un rapport de la Commission Sécurité des Consommateurs.

Les conclusions de deux enquêtes cofinancées par l'ADEME, réalisées l'une par l'observatoire déchets de la région Bretagne (*cf état des lieux qualitatif des déchèteries en Bretagne – juin 2007*) et l'autre par l'association Amorce (*Enquête sur la gestion des déchèteries en France – janvier 2009*), soulignent également la saturation du parc et son besoin de modernisation.

L'enquête menée en Bretagne montre ainsi que sur les 245 déchèteries analysées, 92 % nécessitent des travaux et/ou aménagements et 7 % nécessitent des réaménagements complets avec parfois la création d'un nouvel équipement.

a.2 Le dispositif d'aides de l'ADEME

A partir de ces constats, le dispositif d'aide adopté porte sur les opérations d'optimisation et d'adaptation des unités existantes (mais pas sur la création de nouvelles unités, hors DOM-TOM, en raison du délai et des soutiens massifs qui avaient été accordés aux collectivités pour s'équiper, entre 1993 et 2002), et comprend une exigence conditionnant les aides : l'existence d'un diagnostic du parc et d'un programme d'actions au niveau départemental.

a.3 Les réalisations 2009-2010 et les perspectives 2011

a.3.1. Soutiens aux activités de diagnostics et études de faisabilité portant sur les déchèteries

Les diagnostics et études de faisabilité soutenus par l'ADEME sont un bon indicateur de l'avancement des réflexions sur le terrain.

Tableau 4 - Evolution des soutiens aux activités de diagnostics et études de faisabilité portant sur les déchèteries en 2009 et 2010

	2009	2010
Nombre de diagnostics et d'études de faisabilité	12	28
Montant des opérations en k€	360	949
Montant de l'assiette en k€	318	894
Montant d'engagement en k€	149	544
Nombre de régions concernées	5	13

On constate un très nette montée en puissance des diagnostics territoriaux et études de faisabilité (à l'échelle d'un département ou d'un EPCI gérant un parc de déchèteries), avec un déploiement progressif sur le territoire. Ainsi en 2010 ce sont 18 diagnostics territoriaux qui ont été initiés pour un montant d'opérations de 589 K€. Cette tendance devrait se consolider en 2011.

a.3.2. Les soutiens aux travaux d'aménagement ou d'optimisation et investissements de rénovation

La traduction des diagnostics en travaux d'optimisation ou de rénovation de sites devrait se traduire par une augmentation sensible du nombre d'opérations soumises à l'ADEME à partir de 2011.

En 2009 et 2010, le nombre de projets soutenus est relativement élevé, le montant moyen des aides par opération passant toutefois de 25 à 63 k€ ce qui reste limité.

70% des aides à l'équipement sont destinées à la rénovation de déchèteries existantes, l'augmentation du coût moyen s'expliquant par un nombre croissant de rénovations lourdes (reconstruction partielle ou totale d'équipement ; voir les opérations unitaires de plus de 400 K€ ci-dessous). Les opérations identifiées pour 2011, montrent à la fois une augmentation de leur nombre, et un quasi doublement du nombre des projets les plus lourds financièrement.

Le nombre de déchèteries concernées par les aides est supérieur au nombre d'opérations soutenues, certaines opérations concernant plusieurs sites ; il n'est pas possible à ce jour de donner le nombre total de déchèteries concernées.

La majorité des régions sont maintenant concernées, 19 régions programmant des projets en 2011 (elles sont 18 en 2009 et 19 en 2010).

Tableau 5 – Evolution des soutiens aux travaux d'aménagement ou d'optimisation et investissements de rénovation

	2009	2010	Prévisions 2011
Ensemble opérations	89	79	129
Nombre d'opérations			
Montant des opérations en k€	19 945	23 602	25 900
Assiette des aides en k€	11 462	20 811	43 991
Montant d'aide en k€	2 360	4 829	12 067
Nombre de régions concernées	18	19	19
<i>Dont Nombre d'opérations de plus de 400 k€</i>	<i>19</i>	<i>19</i>	<i>50</i>
<i>Montant des opérations en k€</i>	<i>13 127</i>	<i>15 497</i>	<i>41 387</i>
<i>Assiette des aides en k€</i>	<i>5 876</i>	<i>13 368</i>	<i>33 944</i>
<i>Montant d'engagement en k€</i>	<i>1 224</i>	<i>2 757</i>	<i>9 177</i>

A l'occasion d'une rénovation lourde, le choix d'ouvrir en parallèle une ressourcerie peut être étudié, afin de contribuer à augmenter le taux de produits réutilisés ou reconditionnés.



Les Exemples à Suivre

Déchets
Picardie

Une ressourcerie pour la Communauté de communes de Crèvecœur le Grand (60)

Pourquoi agir ?

Au milieu des années 90, la Communauté de communes de Crèvecœur le Grand (20 communes, 8000 habitants dans l'Oise), a lancé une importante réflexion sur la gestion de ses déchets. N'ayant pas de déchèterie et attirée par le concept de recyclerie/ressourcerie, la Communauté de communes a décidé d'innover en associant à sa future déchèterie, une ressourcerie.

Les ressourceries permettent une gestion des encombrants produits par les ménages sur un territoire. L'objectif est de favoriser au maximum le réemploi ou la valorisation sous forme de pièces détachées des objets récupérés. Les objets sont remis en état et vendus, à des prix accessibles à tous, dans un magasin installé sur place. Installer la ressourcerie à côté d'une déchèterie permet de limiter au maximum les déplacements : les déchets potentiellement réemployables sont déjà là.

En plus d'une gestion durable des déchets, les ressourceries permettent de redynamiser la vie économique et sociale des territoires concernés. Elles organisent des actions d'information et de sensibilisation sur la consommation et la réduction des déchets à la source.

Les premières ressourceries sont apparues dans les années 80 en Picardie, portées par les Ateliers de la Bergerette. Le projet de Crèvecœur le Grand a été soutenu par l'ADEME dès l'origine, notamment pour le financement de l'étude de faisabilité et la formation du futur responsable. Cet accompagnement s'est fait en partenariat avec le Conseil régional de Picardie dans le cadre du Fonds Régional pour l'Environnement, la Maîtrise de l'Energie, des Déchets et Eco filières (FREMEDE).

La solution développée par la Communauté de communes est exemplaire car la ressourcerie a été directement réfléchie et conçue pour un fonctionnement adossé à la déchèterie – ce qui était une première en France – et que l'ensemble du projet était porté par une collectivité locale.



Organisme

Communauté de Communes de Crèvecœur le Grand

Partenaires

ADEME
Conseil régional de Picardie
Les Ateliers de la Bergerette
Le Roseau, Boutique de gestion de l'Oise

Coût

Investissement : 777,4 k€ dont financement
- FREMEDE (ADEME/Conseil régional de Picardie) : 182,9 k€ ;
- Etat dotation au développement rural : 289,6 k€
- Agence de l'Eau : 60,9 k€
- Sénat : 60,9 k€
Fonctionnement : 75 k€/an (60 k€ de frais de personnel) ; Autofinancement à 50% (recettes des ventes) ; Emplois aidés 13 k€

Contribution au développement durable

- Réduction de 33% du volume des ordures ménagères en 5 ans
- 100 t/an d'encombrants recyclés
- 5 emplois créés dont 2 financés par les recettes des ventes
- Pas d'augmentation des impôts pour le traitement des déchets

Date de mise en œuvre

Lancement du projet : 1997

Présentation et résultats

Intéressée par le concept des Ateliers de la Bergerette, la Communauté de Communes fait réaliser en 1997 par cette association une pré-étude pour décliner une structure similaire sur son territoire. Cette étude a permis de mettre au point le dimensionnement et l'organisation de la ressourcerie (personnel et surface nécessaires, collectes). Un Comité de pilotage constitué d'élus, de représentants des Ateliers de la Bergerette, de la boutique de gestion de l'Oise, du syndicat départemental de traitement des déchets, de l'ADEME et du Conseil régional a suivi toutes les étapes du projet. En juillet 2001, la déchèterie-ressourcerie de Crèvecœur le Grand a été mise en service. Elle compte cinq ateliers dédiés à l'électroménager, aux jouets, à la vaisselle, aux livres et à l'ameublement. Un premier tri des objets est réalisé au moment de leur dépôt qui permet de sélectionner ceux qui sont destinés au réemploi et partent en atelier de réparation. Les personnes recrutées pour travailler à la déchèterie-ressourcerie ont des profils très polyvalents : accueil des particuliers, collecte, travail en atelier ou magasin.

Depuis l'ouverture du magasin en octobre 2002, la ressourcerie rencontre un franc succès (16 500 visites en 2009). Le volume des ordures ménagères a été réduit de 33% en 5 ans et 100 tonnes d'encombrants sont recyclés chaque année. Il n'a pas été nécessaire d'augmenter les impôts pour le traitement des déchets. La ressourcerie a permis la création de 5 emplois dont deux financés par les recettes des ventes.

Focus

L'étude de faisabilité en amont est une étape clef pour dimensionner et organiser la future unité en tenant compte du contexte territorial. Il faut notamment faire un état des lieux des acteurs du réemploi déjà implantés (Emmaüs, casses automobiles, brocanteurs...) et voir comment travailler avec eux, sans se faire de concurrence.

Le choix de la structure juridique de la future recyclerie a fait débat. Au début des années 2000, un tel projet, porté par une collectivité locale, était précurseur. Il n'y avait pas d'autres exemples sur lesquels s'appuyer.

La ressourcerie étant associée à une déchèterie, la Communauté de Communes a opté pour un fonctionnement en régie ; les deux équipements n'en forment ainsi qu'un seul.

Les prix de vente sont fixés par la structure, dans une fourchette préalablement définie et acceptée par le Conseil communautaire et le Trésor Public. Les recettes des ventes permettent de couvrir 50% du financement de la ressourcerie dont deux emplois.

Enseignements

Eric Mullot, président de la Communauté de Communes de Crèvecœur le Grand :
« Très rapidement, cet équipement a rencontré un franc succès. A chaque vente, c'est l'attraction, beaucoup de personnes viennent acheter des choses. Cela rend un grand service. Nous avons eu une baisse du volume des ordures ménagères collectées et moins de décharges sauvages. Nous n'avons pas eu besoin d'augmenter les impôts pour le traitement des déchets. Pour le fonctionnement de la déchèterie-recyclerie, 40 000 euros par an sont financés par les contribuables. Ils ne sont pas remis en cause. Deux emplois titulaires ont été créés dont les salaires sont couverts par les ventes, plus trois contrats aidés. En hiver, quand l'activité est plus creuse, il arrive à deux des employés de la Communauté de communes dédiés aux espaces verts de travailler sur la recyclerie ».



Crédit photo : R. Bourget/ADEME

La ressourcerie comporte des ateliers dans lesquels les objets sont remis en état

Facteurs de reproductivité

Des élus locaux motivés. Un Comité de pilotage large. Chaque projet, unique, doit s'adapter au territoire. L'étude de faisabilité est une étape importante : gisement de déchets, acteurs du réemploi déjà implantés, présence ou non d'une déchèterie... Le Réseau des Recycleries et Ressourceries peut apporter des conseils et des formations indispensables à l'évaluation de la pertinence d'un projet et à sa viabilité.

Pour en savoir plus :
Sur le site internet de l'ADEME, les rubriques Domaines d'intervention/ Déchets et Offres de l'Ademe/Collectivités/Déchets
Le site de l'ADEME Picardie, www.ademe.fr/picardie
Le site du Réseau des ressourceries, www.ressourceries.fr

Contacts:
Déchèterie Recyclerie Crèvecœur le Grand, recyclerie.ccc@wanadoo.fr
ADEME Picardie, ademe.picardie@ademe.fr, 03 22 45 18 90

b) Les centres de tri de recyclables secs ménagers

b.1. description du parc

Les centres de tri de recyclables secs ménagers traitent les emballages et les papiers (journaux/imprimés/papiers graphiques) provenant du service public de collecte : collectes sélectives, déchèteries ; ils peuvent aussi, comme c'est le cas sur Paris intégrer, à l'initiative de la collectivité, les petits appareils ménagers électriques et électroniques ; dans les mêmes locaux, ils peuvent associer une chaîne de tri des déchets banals des entreprises ou des encombrants.

Il existait en 2008, **330 installations de tri de déchets ménagers** (emballages, papiers), alors qu'il n'existait qu'une seule unité en 1990. Le nombre d'installations est en diminution depuis fin 2004, sous l'effet d'une limitation des aides aux investissements, et d'un mouvement d'optimisation en faveur de centres de taille plus importante et plus mécanisés. Les constats réalisés en 2009, à partir des données de SINOE, et partagés avec les acteurs de la filière (Eco-Emballages, FNADE, Associations de collectivités) sont les suivants :

- ⇒ une ancienneté du parc (moyenne de 8 ans) ;
- ⇒ certains centres de tri sont de faible capacité et peu mécanisés (70% du parc de moins de 9 000 t/an est peu ou pas mécanisé) conduisant notamment à des conditions de travail pouvant être génératrices de troubles professionnels ;
- ⇒ le parc est utilisé à 90% de sa capacité (soit 2,8 Mt actuellement pour une capacité technique et de fonctionnement globale maximale de 3,1 millions de tonnes entrantes) ;
- ⇒ le parc manque de flexibilité au niveau des qualités en sortie pour s'adapter aux évolutions du marché en particulier.

b.2. Le dispositif d'aides de l'ADEME

Compte tenu de ce constat, le dispositif d'aide prévoit de soutenir les investissements en centres de tri à condition qu'ils s'inscrivent dans un diagnostic et une programmation territoriaux. Un tel diagnostic territorial a été expérimenté en 2010 à l'échelle de la région Nord-Pas-de-Calais et servira d'exemple pour les autres régions.

L'optimisation du taux de valorisation est un critère essentiel dans l'attribution des soutiens.

b.3. Les investissements 2009 – 2010 et perspectives 2011

Les aides aux centres de tri de déchets ménagers connaissent une accélération très importante entre 2009 et 2010. Le nombre d'opérations soutenues augmente fortement, essentiellement en rénovation ou optimisation, pour un tonnage entrant prévisionnel de près de 600 000 t/an. Le déploiement territorial suit la même progression avec la moitié des régions concernées et une poursuite de ce déploiement attendue sur 2011.

Tableau 6 - Investissements 2009-2010 et perspectives 2011 dans les centres de tri de déchets ménagers

	2009	2010	Prévisions 2011
Nombre d'opérations	2	20	22
Montant des opérations en K€	4 985	86 883	94 851
Assiette des aides en k€	4 478	82 501	87 110
Montant des aides ADEME en k€	896	16 812	15 489
Tonnages entrants prévisionnels	16 300	588 131	122 630
Nombre de régions concernées	1	11	13

Nota : 3 opérations (construction/reconstruction de sites, incluant notamment le centre multifilières de traitement des déchets de Romainville et du Port de Bobigny et les centres de tri de la Rochelle et d'Evin-Malmaison), représentent à elles seules près de la moitié des investissements (soit 39 M€). En 2010, le soutien du centre multi filières de Romainville (Syctom de Paris) comprenant un centre de tri de déchets d'emballages et une unité d'orientation des flux résiduels explique des tonnages prévisionnels plus importants et atypiques.

c) Les centres de tri des déchets non dangereux des entreprises

c.1. description du parc

Les centres de tri spécifiques aux Déchets non dangereux des entreprises sont mal recensés. Situés dans un champ fortement concurrentiel, et soumis, au cours des dernières années, au changement rapide de comportement des entreprises en faveur d'une collecte sélective interne des déchets à forte valeur (métaux, plastiques, cartons), les exploitants sont peu enclins à transmettre leurs bilans techniques et économiques. Ces plates-formes ont fait jusqu'ici l'objet de soutiens de nature plutôt ponctuelle

c.2. le dispositif d'aides de l'ADEME

Le dispositif d'aide prévoit de soutenir les investissements en centres de tri. La mise en œuvre d'équipements performants (tri optique par exemple), au delà des pratiques usuelles, et L'optimisation du taux de valorisation constituent des critères essentiels dans l'attribution des soutiens.

c.3. Les investissements 2009-2010 et les perspectives 2011.

On constate également une augmentation du nombre d'opérations soutenues entre 2009 et 2010 avec une accélération attendue sur 2011. Il s'agit principalement de centres de tri de déchets non dangereux d'entreprise, mais aussi de 3 centres de tri de textiles.

Tableau 7 – Evolution des investissements 2009, 2010 et perspectives 2011 dans les centres de tri de déchets non dangereux des entreprises (hors BTP)

	2009	2010	Prévisions 2011
Nombre d'opérations	2	3	7
Montant des opérations en k€	11 434	3 227	46 325
Assiette des aides en k€	9 696	3 227	31 130
Montant des aides ADEME en k€	1 330	385	3 488
Tonnages entrants prévisionnels	105 600	24 014	396 500
Nombre de régions concernées	2	5	6

d. Bilan des investissements dans les autres opérations de recyclage

En 2009 et 2010, les soutiens aux investissements de recyclage représentent 6,8 M€ d'aide pour un montant global d'investissements de plus de 37 M€, en progression par rapport à 2008 (respectivement 2,3 M€ d'aide pour 19.5 M€ d'investissements) .

Les aides aux équipements de recyclage de matériaux et produits usagés restent globalement faibles avec notamment des équipements sur le tri des plastiques, sur les déchets textiles et de literie.

Les aides aux équipement pour le tri et la valorisation des déchets du BTP passent quant à elles de 0,5M€ à 2,2 M€ et restent donc également à un faible niveau par rapport aux besoins.



Déchets

Les Exemples à Suivre

Alsace

Mise en place d'un « bio-déconditionneur » à Strasbourg (67)

Pourquoi agir ?

Filiale du groupe Suez Environnement, la société SITA Alsace (400 salariés) est spécialisée dans la collecte, le tri, le traitement et la valorisation des déchets produits par les ménages, les collectivités locales et les entreprises. A partir du 1^{er} janvier 2012, les producteurs d'une quantité importante de déchets organiques ont l'obligation de mettre en place un tri à la source ou une collecte sélective afin de favoriser le retour au sol de la matière organique. Cela concerne en particulier les déchets de matière organique fermentescible emballée, issus du contrôle qualité des industries agro-alimentaires, des retraits et des invendus alimentaires de la grande distribution, de préparation de la restauration scolaire ou des restes de repas de la restauration collective... Pour anticiper les besoins de ses clients et développer son activité en direction des autres grands producteurs de déchets organiques, la société SITA Alsace a conçu un nouvel équipement innovant de déconditionnement baptisé « Valorest ». Implanté à Strasbourg, cet équipement est la première unité de SITA en France capable de traiter les biodéchets emballés. Il a été mis en service en juin 2010.

Outre l'enjeu économique et commercial que constitue « Valorest » pour l'entreprise, la création et la mise en service d'un équipement de déconditionnement permet de réduire les quantités enfouies ou incinérées en séparant le contenu (matière organique) du contenant (emballage). Cela s'inscrit dans les objectifs du Grenelle Environnement : réduire de 15% d'ici 2012 les quantités de déchets incinérés ou stockés ; augmenter la part de déchets ménagers et assimilés orientés vers le recyclage matière et organique à 35% en 2012 et à 45% en 2015. « Valorest » s'inscrit également dans le contexte régional : les plans départementaux d'élimination des déchets ménagers et assimilés insistent sur la nécessité de réduire les flux destinés à l'incinération et au stockage et privilégient les modes alternatifs de tri et de valorisation.

La stratégie de l'ADEME vise à réduire les quantités de déchets en soutenant les actions de prévention et les dispositifs de valorisation. « Valorest » s'inscrivant pleinement dans cette stratégie, la direction régionale de l'ADEME en Alsace a souhaité soutenir ce projet jugé exemplaire et reproductible car l'essentiel des 60 000 tonnes de déchets organiques emballés produits en Alsace étaient enfouies ou incinérées après avoir été triées dans un centre spécialisé.



Organisme

SITA Alsace / Groupe Suez Environnement

Partenaires

ADEME Direction régionale Alsace

Coût

1,2 M€ HT (études et construction)
Financement ADEME 189,6 K€ HT (20% du coût de la construction)

Bilan « Développement Durable » en chiffres (6 premiers mois)

- **Environnement**
90% des déchets valorisés en fertilisant ou biogaz
- **Economie**
Un coût d'accès payé par le client inférieur à celui d'une installation de tri : 85 € HT la tonne au lieu de 110 € HT la tonne
- **Social/sociétal**
3 emplois équivalents temps plein

Date de mise en œuvre

- Lancement : 2008
- Mise en service : juin 2010

Présentation et résultats

Le « bio-déconditionneur Valorest » est spécialement conçu pour pré-traiter des déchets constitués essentiellement de matière organique fermentescible emballée ou mêlée d'emballages. Avant d'être transportés sur le site de déconditionnement, les déchets organiques emballés doivent être identifiés et triés par les clients producteurs de bio-déchets. Cette étape est essentielle car elle conditionne l'efficacité et la qualité du traitement.

Abrutée dans un bâtiment de 500 m², l'installation de déconditionnement met en œuvre un processus de broyage qui sépare les déchets en deux flux : d'une part la pulpe issue de la matière organique (90%) et d'autre part les emballages souillés (10%). La pulpe est transférée et traitée dans des installations de méthanisation situées dans un rayon de 300 kilomètres dans l'attente de solutions locales. La pulpe est alors dégradée, ce qui génère du biogaz valorisable en énergie, et surtout un substrat utilisable comme fertilisant. L'un des objectifs est de pouvoir les traiter à proximité dès que les unités locales seront mises en service. Les emballages souillés sont quant à eux transportés et incinérés dans l'usine d'incinération du Rohrschollen.

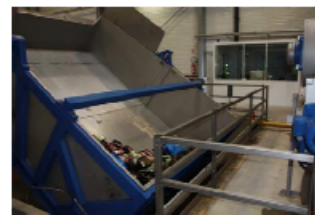
Sur les six premiers mois d'exploitation, « Valorest » a permis de traiter 2 000 tonnes de déchets organiques emballés : 1 800 tonnes ont été orientées vers la valorisation organique et 200 tonnes vers l'incinération. Avec une capacité de traitement de 7 tonnes par heure, « Valorest » pourra traiter en année pleine jusqu'à 24 000 tonnes de déchets organiques emballés par an. 21 600 tonnes (90%) seront orientées vers la valorisation organique et 2 400 tonnes (10%) seront incinérées. Ces gains sont particulièrement appréciables car les volumes d'enfouissement disponibles en Alsace diminuent et les capacités d'incinération sont limitées. L'entreprise souhaite que cette solution soit également attractive d'un point de vue économique. C'est pourquoi le coût d'accès pour les entreprises à « Valorest » (85 € HT la tonne) est inférieur au coût d'accès à une installation de tri traditionnel (110 € HT la tonne).

Focus

L'efficacité de l'installation dépend de la qualité de la pulpe, qui elle-même dépend de la qualité du tri effectué par les producteurs. Les biodéchets ne doivent par exemple contenir ni verre ni autres matières indésirables (lessive, détergents...). Les clients doivent prendre conscience du fait que la qualité du tri en amont est importante pour garantir la pérennité de la filière.

Enseignements

M. Charles COPPIN, directeur de l'agence Bas-Rhin Entreprises, SITA Alsace :
« Nous attendons des bilans détaillés à l'issue des deux premières années d'exploitation. Cette installation est très importante car c'est la première du genre pour SITA en France. Certains de nos clients producteurs d'une quantité importante de déchets organiques sont directement concernés par les nouvelles dispositions du Grenelle, mais, au-delà, ce sont près de 8 000 entreprises alsaciennes qui sont visées. »



Crédit photo : SITA Alsace

Le « bio-déconditionneur » Valorest

Facteurs de reproductibilité

« Valorest » est le premier bio-déconditionneur de SITA (filiale de SUEZ Environnement). Il devrait être rapidement dupliqué au sein du groupe dans d'autres régions car il apporte une réponse opérationnelle à de très nombreux professionnels générant des déchets organiques emballés. Outre le process technique, l'efficacité du dispositif repose aussi sur la qualité du tri préalable effectué par les producteurs de déchets et qui impacte directement la qualité de la pulpe, et par la mise en place d'unités de méthanisation agricole à proximité et en nombre suffisant permettant de traiter la pulpe localement en vue de sa valorisation énergétique et de son épandage.

L'ADEME est un établissement public placé sous la tutelle conjointe des ministères de l'Ecologie, du Développement durable, des Transports et du Logement, de l'Economie, des Finances et de l'Industrie, de l'Enseignement supérieur et de la Recherche

Pour en savoir plus :

- consulter sur le site de l'ADEME notre rubrique « Déchets »
www.ademe.fr/dechets
- consulter le site de la société SITA – Groupe Suez Environnement
www.sita.fr

Contacts

Société Sita Alsace
Tél : 03 88 65 68 48
emmanuelle.resch@sitaf.fr

DR ADEME Alsace
Tél : 03 88 15 46 46
ademe.alsace@ademe.fr

e. La valorisation organique par compostage

e.1. Description du parc d'installations

Le parc d'installations de **compostage** est en forte croissance entre 1994 et 2007, pour atteindre près de 500 installations⁸⁰, essentiellement dédiées au traitement de déchets verts (environ 4,2 Mt en mélange ou non avec des boues) et de la fraction fermentescible des ordures ménagères, au détriment du compostage à partir des ordures ménagères brutes dont le tonnage a diminué à environ 0,7 Mt.

Si cet essor s'explique également par l'assouplissement de la réglementation, qui autorise le compostage à la ferme (circulaire du 17 janvier 2002 ; une plate-forme sur trois est exploitée par un professionnel de l'agriculture, les donneurs d'ordres restant principalement les collectivités), les aides de l'ADEME y ont contribué puisqu'on estime qu'environ la moitié du parc a fait l'objet d'un soutien de l'agence sur la période 1994 – 2006.

Depuis 2009 On observe un fort développement de nouvelles installations de compostage (ou méthanisation) d'ordures ménagères résiduelles – sous le vocable de TMB (traitement mécano-biologique), estimé à plus de 3 Mt de capacité de traitement d'ici 2015 ; l'enjeu y est celui d'atteindre une qualité suffisante du compost, avec un risque élevé de performance insuffisante, d'atteinte à l'image de l'ensemble de la filière et un risque financier pour les collectivités maîtres d'ouvrage en cas de non valorisation du compost, ce qui explique les réticences de l'ADEME à soutenir financièrement ces installations (*cf Les avis de l'ADEME: le traitement mécano-biologique des ordures ménagères*) en l'absence de retour d'expérience suffisant. Ces réticences sont partagées par de nombreux acteurs et la prudence à cet égard a par exemple été rappelée par le rapport de juin 2010 de la mission commune d'information du Sénat sur le traitement des déchets.

L'observation de l'évolution de la place du traitement biologique (une quasi-stagnation de cette part dans la valorisation des déchets ménagers et assimilés depuis les années 80) montre bien que la valorisation organique ne progresse pas autant que le recyclage des autres types de matériaux, notamment sur les biodéchets des ménages (les biodéchets ne représentent que 3 % des tonnages entrants sur les installations de traitement recensées en 2005). Ce constat a conduit dans les travaux du Grenelle à préconiser une politique forte de soutiens techniques et financiers à cette filière pour laquelle un mécanisme de type REP est difficilement envisageable.

e.2 Le dispositif d'aides

Le dispositif d'aides en vigueur, qui porte sur les équipements de collectes sélectives, compostage et méthanisation de biodéchets et déchets verts, y compris les équipements destinés à l'optimisation des opérations existantes, intègre des préconisations visant à encourager la qualité des opérations, et en particulier :

- la réalisation d'une approche territoriale des gisements de substrats (et des besoins d'énergie pour la méthanisation), ce afin d'éviter les risques de dysfonctionnement et de concurrence avec d'autres installations implantées dans la zone d'influence du projet, d'une part, de correctement dimensionner les installations afin d'éviter les dérapages en termes d'investissements d'autre part,
- l'étude des besoins de retour au sol de la matière organique et la qualité visée,
- l'étude de faisabilité et la description précise du projet,

⁸⁰ Il s'agit des installations d'une capacité supérieure à 1 t/j de déchets traités, périmètre de l'enquête ITOM. On estime au total à plus de 650 le nombre d'installations de compostage toutes tailles confondues, dont de nombreuses installations exploitées par des agriculteurs.

- pour les équipements importants, la réalisation d'un suivi technique de l'installation durant 3 ans et un montage juridique associant conception, construction, exploitation et suivi.

e.3 Les réalisations 2009-2010 et perspectives 2011 dans les installations de compostage

Les aides aux équipements de valorisation organique (hors méthanisation) ont augmenté de 2009 à 2010 pour atteindre 7,4 M€. Le nombre d'opérations et le tonnage entrant prévisionnel augmentent aussi, avec toutefois une majorité d'équipements de capacité inférieure à 5 000 t/an.

On constate peu d'études de faisabilité menées avec un soutien de l'ADEME.

Tableau 8 - soutien aux investissements de compostage de déchets ménagers et assimilés

	2009	2010	Prévisions 2011
Nombre d'opérations	15	23	19
Montant des opérations en k€	4 091	37 039	22 962
Assiette des aides en k€	3 835	12 919	18 308
Montant des aides en k€	664	4 488	4 005
Tonnages entrants prévisionnels	53 845	80 831	60 073
Nombre de régions concernées	9	12	12

Tableau 9 - soutien aux investissements de compostage de déchets d'entreprises

	2009	2010	Prévisions 2011
Nombre d'opérations	6	10	6
Montant des opérations en k€	743	14 928	3 357
Assiette des aides en k€	714	12 189	3 287
Montant des aides en k€	258	2 029	660
Tonnages entrants prévisionnels	26 000	120 880	268 500
Nombre de régions concernées	8	8	5

Pour 2011, l'identification des opérations est lacunaire, l'ADEME étant le plus souvent sollicitée au fil de l'eau pour cette catégorie d'opérations. Il est probable que la progression constatée entre 2009 et 2010, se poursuive. Elle reste toutefois modeste.

f La méthanisation

f.1. Description du parc d'installations

Les installations de méthanisation sont encore peu nombreuses et les acteurs disposent de peu de recul sur leurs performances. Un marché d'étude pour le suivi de 11 installations est en cours, afin de construire un référentiel et capitaliser l'expérience des pionniers.

Concernant **la méthanisation agricole**, l'objectif premier est de produire de l'énergie, tout en permettant un gain environnemental par une meilleure gestion de l'épandage des effluents digérés. Lors de l'instruction des projets, l'analyse de l'économie des opérations est primordiale.

Le dispositif de soutien aux investissements, en complément d'un dispositif d'achat de l'électricité, se justifie pour accompagner l'émergence de cette filière. Malgré la révision du tarif d'achat d'électricité en 2006, il n'était pas suffisant pour assurer l'équilibre économique de la plupart des projets (source : *étude ADEME de la rentabilité des installations agricole, rapport du Conseil Général de l'Alimentation, de l'Agriculture et des Espaces Ruraux*). La publication en mai 2011 d'un nouveau tarif d'achat de l'électricité et d'un tarif d'achat pour le biométhane injecté dans le réseau de distribution de gaz naturel devrait permettre un développement de la filière, tout en ciblant progressivement les soutiens de l'ADEME aux opérations les plus exemplaires ou les plus innovantes.

f.2. dispositif d'aides

Dans ce cadre, certaines exigences supplémentaires, à celles citées pour le compostage, ont été introduites ou confirmées pour obtenir une aide de l'ADEME :

- viser un taux de valorisation énergétique > 60% (ce qui implique une valorisation par cogénération chaleur + électricité, ou entièrement en chaleur, ou par injection de biométhane),
- limiter le recours aux cultures dites énergétiques,

Une analyse économique des projets est menée au cas par cas pour ajuster le niveau d'aide attribué.

f.3. Les réalisations 2009-2010 et les perspectives 2011

A - Déchets d'entreprise ou agricole

Les montants engagés au titre des aides déchets pour le développement d'installations de méthanisation passent de 5,6 en 2009 à 7,2 M€ en 2010, avec une augmentation du nombre d'opérations soutenues. Le taux moyen d'aide de l'ADEME s'élève à 16%, le taux moyen de soutien public à ces opérations se montant à 30% (cumul des aides des différents partenaires).

Par ailleurs, des aides apportées au titre du fonds chaleur ont permis de soutenir des projets d'épuration et de valorisation du biogaz, très majoritairement sur des installations existantes.

Tableau 10 - Aide à la décision

	2009	2010	Prévisions 2011
Nombre d'opérations	21	43	25
Montant des opérations en k€	303	853	550
Assiette des aides en k€	294	815	530
Montant des aides en k€	130	384	230
Nombre de régions concernées	11	13	12

Tableau 11 - Aides aux investissements

	2009	2010	Prévisions 2011
Nombre d'opérations	22	20	44
Montant des opérations en k€	50 769	59 074	169 359
Assiette des aides en k€	34 720	46 052	138 516
Montant des aides en k€	5 696	7 192	25 388
Tonnages entrants prévisionnels	252 165	275 198	534 653
Nombre de régions concernées	11	11	15

Les installations de méthanisation soutenues en 2009-2010 ont été en majorité des installations à la ferme réalisant de la codigestion (effluents d'élevage et déchets d'IAA). On compte aussi quelques installations en industries agroalimentaires et des installations centralisées pratiquant également de la codigestion. Dans la majorité, ces installations valorisent le biogaz en cogénération.

La filière se développe au même rythme que les années précédentes, soutenue par l'appel d'offre du ministère de l'agriculture et par les aides de l'ADEME, des Conseils Régionaux et du FEDER.

Pour 2011, l'identification des opérations est lacunaire, l'ADEME étant le plus souvent sollicitée au fil de l'eau pour cette catégorie d'opérations. Les 64 études de faisabilité engagées en 2009 et 2010 indiquent néanmoins que de nombreux projets sont à l'étude et pourraient se concrétiser par la création de nouveaux équipements en 2011 et 2012.

La révision en mai 2011 du tarif d'achat de l'électricité et la parution d'un tarif d'achat pour le biométhane (biogaz épuré et injecté dans un réseau de distribution) devrait en outre accélérer les investissements.



Les Exemples à Suivre

Déchets
Energies et Matières
Renouvelables
Rhône-Alpes

Unité de méthanisation du GAEC des Châtelets (74)

Pourquoi agir ?

Installé à Gruffy en Haute-Savoie, le Groupement agricole d'exploitation en commun (GAEC) des Châtelets est une exploitation agricole de 150 ha spécialisée dans l'élevage bovin et la production laitière sous label AOC « Tomme des Bauges ». Avec deux associés, Marcel et Jean-François Domenge, elle compte 85 vaches laitières et 85 génisses. Pour sécuriser et développer le revenu du GAEC les associés cherchaient à diversifier leurs activités. Ils ne souhaitaient pas augmenter le cheptel ni la surface agricole. Leur objectif était également d'intégrer un troisième associé, un jeune désireux de s'installer. En 2005, les frères Domenge décident de se lancer dans un projet de méthanisation agricole.

La méthanisation consiste à valoriser des déchets organiques. Enfermés dans un « digesteur » étanche, les déchets se transforment pour aboutir à la production d'un digestat (qui peut être utilisé comme amendement pour les sols) et de biogaz (qui peut être valorisé sous forme d'électricité ou de chaleur). Afin de valoriser au maximum l'énergie produite, les Domenge s'engagent également dans un projet de réseau de chaleur qui alimentera leur habitation, leur salle de traite ainsi que des maisons du village.

Au-delà des aspects économiques, la méthanisation est une opportunité pour les agriculteurs de participer au développement des énergies renouvelables. Elle participe aux préoccupations actuelles autour de la gestion des déchets, en particulier agricoles. Utilisé comme amendement, le digestat permet de réduire, voire supprimer, les engrais chimiques. Par ailleurs, le traitement des déchets et la production d'énergie se font au plus près de la source, sans transport.

La méthanisation agricole est encore peu développée en France alors que le potentiel est très important. L'ADEME soutient le développement de cette filière naissante. La direction régionale Rhône-Alpes a tenu à accompagner le projet des Châtelets dès son démarrage. Elle y a vu l'opportunité de monter une installation exemplaire qui puisse faire office de vitrine notamment pour les agriculteurs locaux jusqu'à présent obligés de se déplacer dans d'autres régions pour voir des unités en activité. Il s'agissait de montrer que ces projets sont faisables en Rhône-Alpes.



Organisme

GAEC des Châtelets

Partenaires

ADEME
Rhônalpénergie-Environnement
(RAEE)
Domaix Energie

Coût

Investissement :

811 k€ (études de faisabilité, enquête publique, achat du matériel, installation, raccordement au réseau électrique)

Fonctionnement : 15 k€ par an (maintenance, assurance...)

Subventions : 50% de l'investissement (Conseil régional, Ministère de l'agriculture, Conseil général et ADEME ; montant de l'aide de l'ADEME : 170 k€)

Bilan « Développement Durable » en chiffres

• Environnement

- 3 200 t/an de matières organiques valorisées (lisier, fumier, résidus de l'industrie alimentaire, pommes, déchets de restaurants...)
- moins de kms parcourus par ces déchets
- un réseau de chaleur qui alimente 8 maisons
- production électrique de 830 MWh/an
- production thermique de 860 MWh/an

• Economie

- retour sur investissement en 6 ans
- à terme, l'unité de méthanisation devrait contribuer à plus d'un tiers du revenu du GAEC.

• Social/sociétal

- un emploi créé, un associé supplémentaire pour le GAEC.

Date de mise en œuvre

Lancement du projet : 2006

Présentation et résultats

En 2006, les Domenge font réaliser une étude de faisabilité par le bureau d'études Aria Energies. Le projet, relativement modeste (30 kW), est alors dimensionné en ne prenant en compte que les déchets organiques issus de l'exploitation agricole. La localisation envisagée pour l'implantation du digesteur posant problème, une seconde étude a été lancée fin 2007 avec Domaix Energie. Ce dernier préconise une installation plus importante : une unité de 104kW électriques, nécessitant la recherche de déchets supplémentaires pour fonctionner mais dont la rentabilité serait plus assurée qu'avec une installation plus petite. Au printemps 2009, les travaux pour l'installation d'une unité de cogénération biogaz d'une puissance de 104 kW électriques démarrent au GAEC des Châtelets. L'installation est mise en service en septembre. La production électrique attendue est de 830 MWh/an ; la production thermique de 860 MWh/an.

L'association Rhônalpénergie-Environnement (RAEE), financée par l'ADEME pour accompagner les porteurs de projets agricoles en Rhône Alpes, a suivi les Domenge à toutes les étapes : enquête publique, relations avec le voisinage, déroulement des travaux, dimensionnement du réseau de chaleur, contrat avec EDF pour l'achat de l'électricité et enfin pour le montage des dossiers de subvention.

Avec cette unité, ce sont au final 3 200 tonnes de matières organiques qui sont valorisées par an, 8 maisons qui sont chauffées et à terme, un revenu issu de la vente d'énergie qui correspond à un tiers du revenu du GAEC. Le retour sur investissement est prévu à 6 ans.

Focus

Une installation de méthanisation agricole est un projet de territoire : le dimensionnement est directement lié aux surfaces disponibles pour l'épandage, au gisement de déchets accessibles en local et aux débouchés pour l'énergie produite.

Les déchets organiques issus d'une seule exploitation agricole ne suffisent généralement pas. D'autant qu'il existe souvent une variabilité entre les chiffres annoncés dans les études de faisabilité et la réalité. Il est alors très important d'avoir d'autres sources de déchets, notamment auprès des collectivités locales et des industries agroalimentaires. La redevance payée pour la reprise de ces déchets fait partie intégrante de la rentabilité du projet. Il est nécessaire de passer des contrats à moyen terme avec les industriels pour la sécurité de l'alimentation du digesteur.

La rentabilité du projet est également dépendante de la valorisation du biogaz. Dans le projet du GAEC des Châtelets, la cogénération permet de produire de la chaleur et de l'électricité. Un contrat de 15 ans est passé avec EDF pour l'achat de l'électricité issue du biogaz. La chaleur produite est injectée dans un réseau de chaleur qui alimente les bâtiments de l'exploitation, des habitations et permet des économies d'énergie.

Enseignements

Marcel Domenge, associé au GAEC des Châtelets :

« Ce projet n'a pas été facile à monter mais nous ne regrettons rien. Aujourd'hui l'installation fonctionne et en cas de soucis, nous savons généralement ce qu'il faut faire. Pour se lancer, il faut cependant aimer la technique et la mécanique. C'est un autre métier. Il faut que tous les porteurs du projet aient vraiment envie d'y aller. Il y a une partie « commerciale » : les relations avec l'administration, le voisinage, trouver d'autres sources de déchets et négocier les contrats. Il est important d'être bien entouré et conseillé. Aujourd'hui nous sommes fiers de faire tourner cette machine avec des déchets qui étaient pour partie destinés à la décharge. Cela nous donne aussi des ouvertures et des contacts que nous n'aurions pas autrement ».



Crédit photo : Domaix Energie

Facteurs de reproductibilité

La méthanisation à la ferme reste encore peu développée en France par rapport à d'autres pays européens. Le potentiel de reproductibilité est particulièrement fort. De nombreuses initiatives sont menées par l'ADEME et l'Union Européenne (programme BIOPROFARM) pour promouvoir ces pratiques. L'ADEME met également en libre service un outil de diagnostic d'un projet de méthanisation agricole (dimensionnement, rentabilité, faisabilité...) : « Gaz de ferme ».

L'ADEME est un établissement public placé sous tutelle conjointe du Ministère de l'Ecologie, du Développement Durable, des Transports et du Logement, du Ministère de la Recherche et de l'Enseignement Supérieur et du Ministère de l'Economie, des Finances et de l'Industrie

Pour en savoir plus :

- sur le site internet de l'ADEME, www.ademe.fr/emr et www.ademe.fr/dechets
- les Avis de l'ADEME sur la méthanisation agricole, www.ademe.fr/avis
- le site de l'ADEME en Rhône-Alpes, <http://rhone-alpes.ademe.fr/>
- le site de Rhônalpénergie-Environnement, <http://www.raee.org>

Contacts :

Gaec des Châtelets, Marcel Domenge
domengechatelets@wanadoo.fr
 ADEME Rhône Alpes
ademe.rhone-alpes@ademe.fr
 Tél : 04 72 83 46 00

Déchets18/EMR50 – septembre 2010 – chiffres : GAEC des Châtelets

B – Déchets ménagers et assimilés

Tableau 12 - Aides aux investissements

	2009	2010	Prévisions 2011
Nombre d'opérations	2	1	12
Montant des opérations en k€	1 080	171	234 008
Assiette des aides en k€	858	107	153 320
Montant des aides en k€	361	86	13 088
Tonnages entrants prévisionnels	840	118 290	394 356
Nombre de régions concernées	1	1	8

Sur la période 2009-2010, le nombre d'opérations (hors méthanisation d'ordures ménagères résiduelles) restent très faible, peu de collectivités engageant des collectes sélectives de biodéchets. La prévision 2011 marque une rupture avec une nette accélération, tant en nombre d'installations qu'en capacité de traitement.

Concernant les installations de traitement mécano-biologique intégrant une étape de méthanisation, les risques énoncés ci-dessus sont accrus. En effet, le tri préalable afin d'extraire une fraction organique de qualité doit alors être particulièrement soigné, toute correction ultérieure devenant difficile. Le retour d'expérience est par ailleurs faible les installations existantes étant très récentes.

Pour l'ensemble des déchets, le tonnage entrant annuel prévisionnel total des opérations de méthanisation ainsi soutenues sur les domaines déchets et énergie en 2009-2010 est de plus de 646 kt/an ;

Les 393 kt soutenus (et 416 kt avec les contrats cofinancés et gérés par les partenaires) reste sensiblement inférieur à l'objectif 2010 fixé entre l'ADEME et l'Etat qui était de 450 kt/an. La capacité moyenne des équipements aidés est voisine de 15 kt/an, les petites installations (moins de 10 kt/an) de type « méthanisation agricole » sont largement majoritaires en nombre.

Pour 2010, les prévisions de production d'énergie sont de 65 680 MWh d'électricité et 77 060 MWh de chaleur.

g) Le plan algues vertes

g.1. Contexte d'intervention

Le Ministère de l'Ecologie, de l'Energie, du Développement Durable, des Transports et du Logement a sollicité l'ADEME, pour participer à la mise en oeuvre du plan de lutte contre les algues vertes, notamment pour apporter un soutien exceptionnel aux investissements d'augmentation des capacités de traitement des algues par compostage.

g.2. Objectifs

Ce programme doit permettre d'assurer une couverture équilibrée des territoires concernés au plus près des gisements d'algues, et la mise en oeuvre d'une capacité globale de traitement par compostage correspondant à l'ensemble des quantités d'algues vertes ramassées en 2009, année de fort échouage, soit environ 70 000 tonnes. Le montant maximal des investissements correspondants est estimé à 16 M€.

g.3. dispositif d'aides

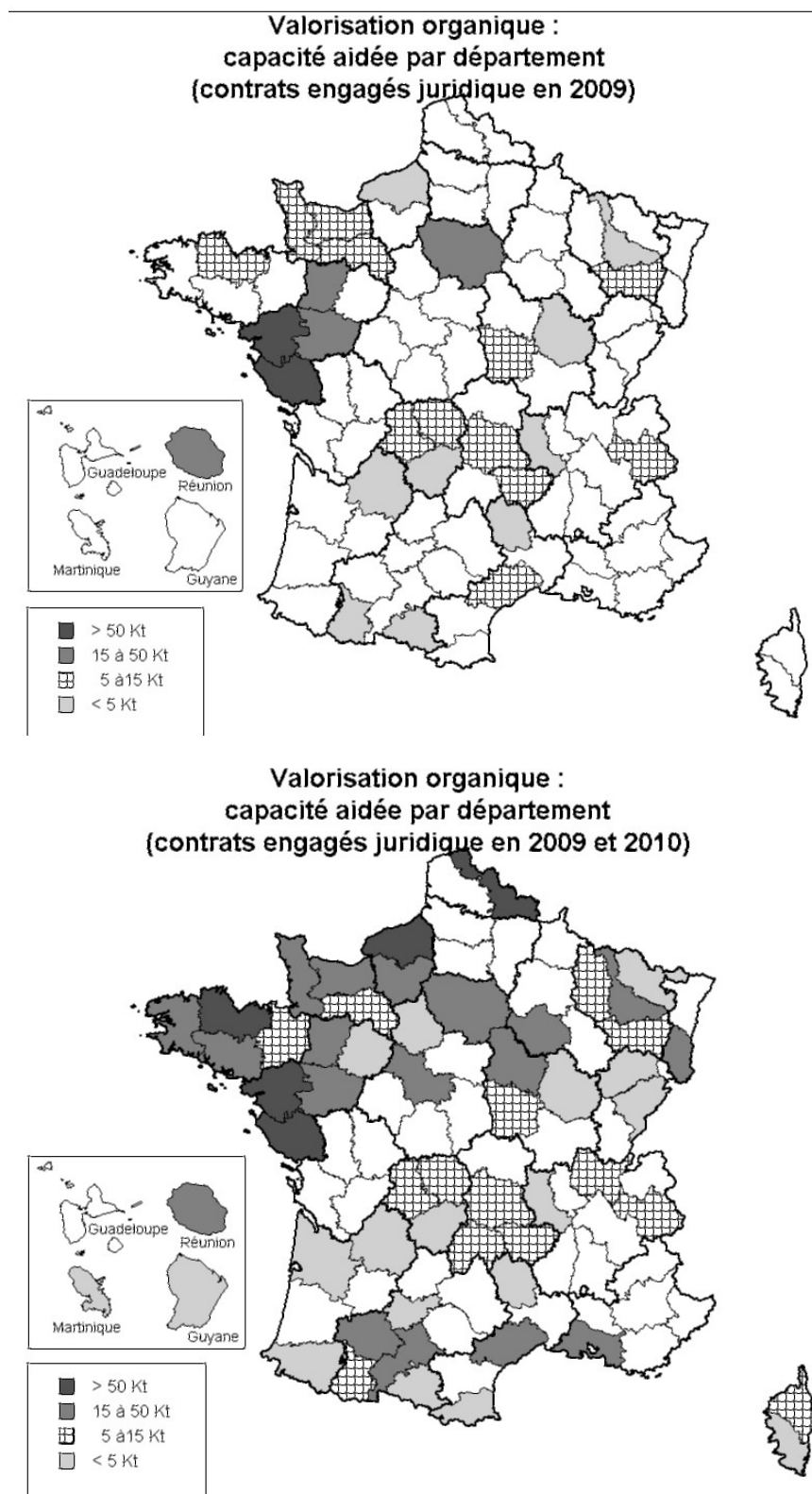
Les aides apportées fin 2010 dans le cadre du « plan algues vertes » en Bretagne avec un taux d'aide dérogatoire de 80% représentent à elles seules un engagement de 6,5 M€ pour quatre projets :

- Launay Lantic (2,8M€)
- SMITRED Ouest Armor (2M€)
- SMICTOM des Chatelets (1,5M€)
- Unité pilote (0,3M€)

Pour 2011, trois projets devrait voir le jour dans le Finistère : CC du Pays Fouesnantais, CC du Pays de Douarnenez, et CC de la Presqu'île de Crozon portant le montant d'aide global à plus de 12 M€.

La capacité globale soutenue serait alors de plus de 63 000 tonnes/an.

Carte 4 - Répartition géographique des contrats « valorisation organique » engagés par l'ADEME



Ces cartes démontrent une large répartition géographique des opérations, qui tend à s'étendre.

Sans surprise, les régions d'élevage sont plus actives, à la faveur du développement de la méthanisation.

III. AIDES A LA REDEVANCE INCITATIVE

a.1. Etat des lieux

La première redevance incitative a été instaurée en 1997 en Alsace. Fin 2008, une trentaine de collectivités finançait le service public des déchets par cet outil incitatif. Ces collectivités rassemblaient 613 000 habitants sur l'ensemble du territoire.

La tarification incitative du service déchets figure parmi les engagements du Grenelle comme un des moyens, en influant sur le comportement des usagers, de contribuer à la fois aux objectifs de prévention (par l'encouragement aux achats et à la consommation responsable, à la pratique du compostage domestique...) et aux objectifs de recyclage (par l'incitation à une meilleure pratique du tri). La loi du 3 août 2009 reprend ce principe en rendant obligatoire une part incitative dans la TEOM ou la REOM à l'horizon 2014.

a.2. Dispositif d'aides

Ce système d'aides est entré en vigueur le 1^{er} janvier 2009 et s'articule autour de trois axes :

- ⇒ un soutien aux études préalables pour aboutir à la décision de mise en place d'une redevance incitative ;
- ⇒ un soutien à la mise en œuvre de la RI pour réorganiser le service public vers l'incitation ;
- ⇒ un soutien aux investissements pour les équipements nécessaires à la mesure de la consommation du service par l'utilisateur.

a.3. Les réalisations 2009 2010 et les perspectives 2011

Sur les années 2009 et 2010, les initiatives de RI se sont multipliées dans les collectivités. Un total de 127 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.

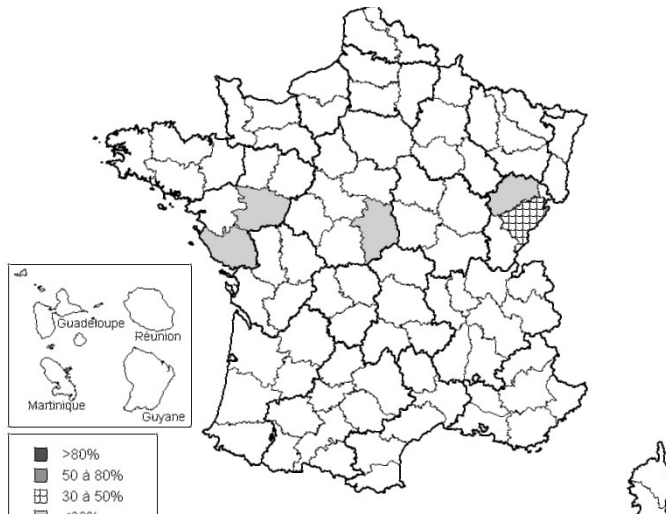
Les collectivités ne se limitent pas à étudier la possibilité de la redevance incitative. En effet, des soutiens à la mise en œuvre de la redevance incitative ont été octroyés à 57 collectivités sur 2009 et 2010 pour un total de 1,6 million d'habitants. Ces collectivités sont en cours d'instauration de la redevance incitative, cette dernière sera effectivement mise en œuvre sur ces territoires dans un délai maximum de 3 ans. 18 d'entre elles ont également été accompagnées à l'étude préalable.

En résumé, entre 1997 et 2008, une trentaine de collectivités représentant 600 000 habitants avait instauré une redevance incitative. Depuis l'instauration du système d'aides ADEME et en seulement deux ans, 1,6 million d'habitants supplémentaires sont en passe d'être soumis à une redevance incitative et 3,6 million d'habitants résident dans des collectivités en phase d'étude. Les soutiens de l'ADEME ont facilité le passage de 600 000 habitants à un minimum de 2,2 millions d'habitants de la population à la redevance incitative (soit une multiplication par 4) et un potentiel de près de 6 millions d'habitants (soit une multiplication par 10).

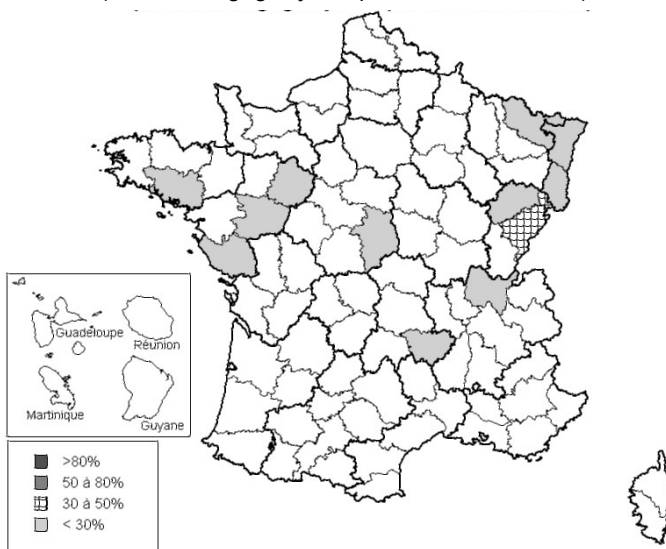
Les soutiens à la mise en œuvre de la redevance incitative porte majoritairement sur la moitié Nord de la France avec deux « foyers » principaux : Pays de la Loire - Bretagne et Alsace - Lorraine - Franche Comté

Comme pour les soutiens à la mise en œuvre de la redevance incitative, une majorité des études est réalisée dans une moitié Nord de la France. Néanmoins, les soutiens aux études préalables permettent d'initier les réflexions dans les autres régions du Sud. On peut s'attendre à ce que ces soutiens aux études permettent de multiplier les démarches de mise en œuvre dans les régions où la redevance incitative n'est pas encore appliquée.

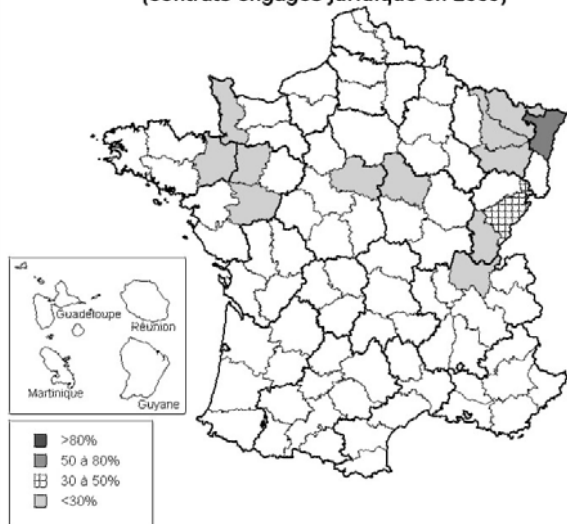
Aides à la mise en œuvre de la redevance incitative :
Taux de couverture de la population
(contrats engagés juridiques en 2009)



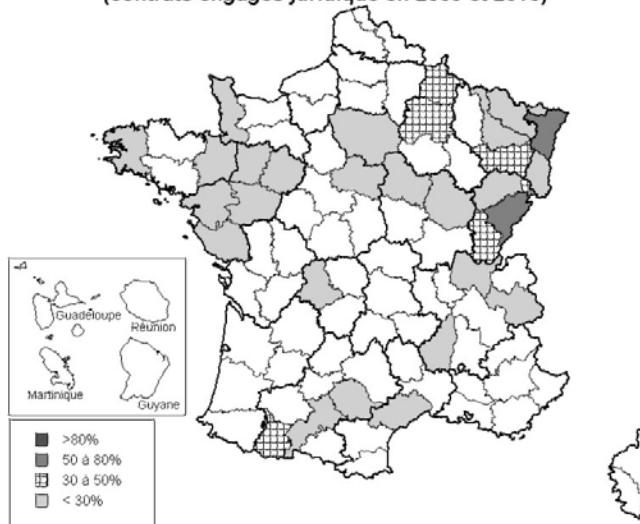
Aides à la mise en œuvre de la redevance incitative :
Taux de couverture de la population
(contrats engagés juridiques en 2009 & 2010)



Etudes de faisabilité de la redevance incitative :
taux de couverture de la population
(contrats engagés juridique en 2009)



Etudes de faisabilité de la redevance incitative :
taux de couverture de la population
(contrats engagés juridique en 2009 et 2010)



ANNEXE XII - Hypothèses d'évolution des tonnages de déchets non dangereux stockés et incinérés et de la TGAP correspondante pour les scénarios Grenelle et tendanciel
--

Présentation du scénario « Grenelle »

Les hypothèses concernent à la fois l'évolution générale des tonnages incinérés et stockés et l'évolution des tonnages entre les installations de traitement selon leur performance environnementale.

Hypothèses d'évolutions relatives à l'évolution des tonnages de déchets non dangereux stockés et incinérés :

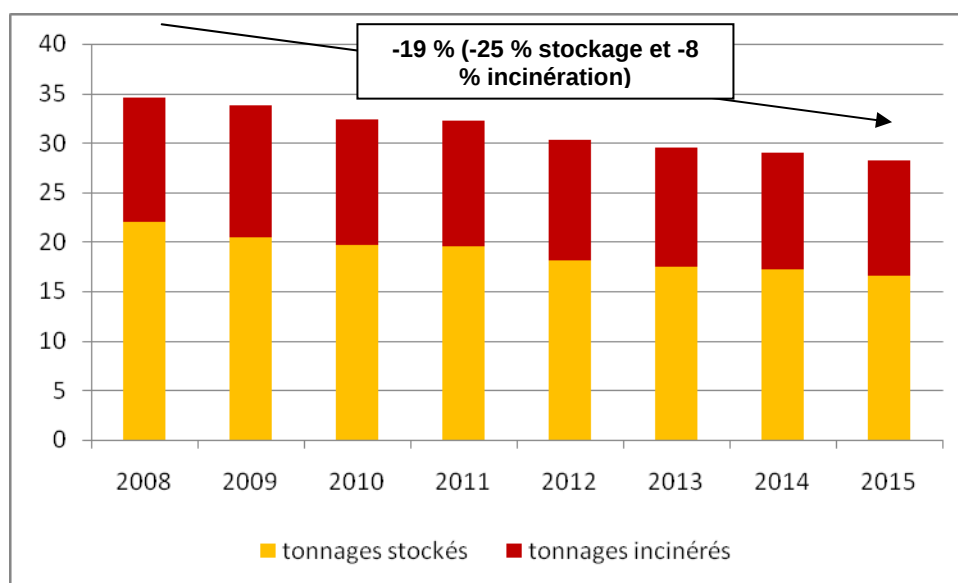
- ⇒ les objectifs de réduction des quantités de déchets incinérés et stockés fixés à l'horizon 2012⁸¹ sont quasiment atteints (-13 % en prenant comme référence l'année 2008). L'annexe VII présente l'évolution détaillée des tonnages incinérés et stockés
- ⇒ la tendance de réduction des tonnages se prolonge jusqu'en 2015 (-19 % de réduction entre 2008 et 2015).
- ⇒ la réduction touche plus fortement le stockage (-25%) que l'incinération (-8 %). Cette hypothèse semble être corroborée par les résultats de 2009 et par les estimations tirées de l'étude sur les marchés et emplois liés aux activités des déchets pour 2010.

Ce scénario conduit ainsi à réduire, à l'horizon 2015, de 5,5 millions de tonnes environ les déchets non dangereux stockés et de 1 million de tonnes environ les déchets non dangereux incinérés, soit une réduction du volume de déchets incinérés et stockés de 6,5 millions de tonnes (cf. graphique VI-4)

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. La réduction est atteinte grâce d'une part à un décrochage entre activité économique et production de déchets, et d'autre part grâce à un changement de comportement de l'ensemble des acteurs (entreprises et ménages) en faveur d'une plus grande place au recyclage (y compris tri) des matières.

⁸¹ Réduction de 15 % des déchets incinérés et stockés à l'horizon 2012

Evolution des tonnages de déchets non dangereux incinérés et stockés entre 2008 et 2015 (scénario « Grenelle ») en millions de tonnes



Source : Les années 2008 et 2009 ont été renseignées à partir des données des Douanes – les données des années 2010 à 2015 sont basées sur des hypothèses discutées au sein d'un groupe de travail Ademe-DGPR-CGDD.

Hypothèses d'évolution des tonnages de déchets non dangereux stockés et incinérés entre 2008 et 2015 pour le scénario Grenelle

	2008	2009(*)	2010	2011	2012	2013	2014	2015
déchets stockés en millions de tonnes	22,04	20,53	19,71	19,31	18,1	17,56	17,03	16,52
variation stockage année n par rapport à année n-1 (en %)		-7	-4	-2	-6	-3	-3	-3
variation stockage 2008-2012 (en %)	-18							
variation stockage 2008-2015 (en %)	-25							
déchets incinérés en millions de tonnes	12,65	13,23	12,65	12,40	12,15	11,99	11,83	11,67
variation incinération année n par rapport à année n-1		+5	-4	-2	-2	-1	-1	-1
variation incinération 2008-2012	-4							
variation incinération 2008-2015	-8							
déchets incinérés et stockés en millions de tonnes	34,7	33,76	32,36	31,72	30,25	29,55	28,86	28,19
variation année n par rapport à année n-1		-3	-4	-2	-5	-2	-2	-2
variation 2008-2012	-13							
Variation 2008-2015	-19							

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

Hypothèses relatives à l'évolution de la répartition des tonnages de déchets non dangereux stockés et incinérés: entre les installations :

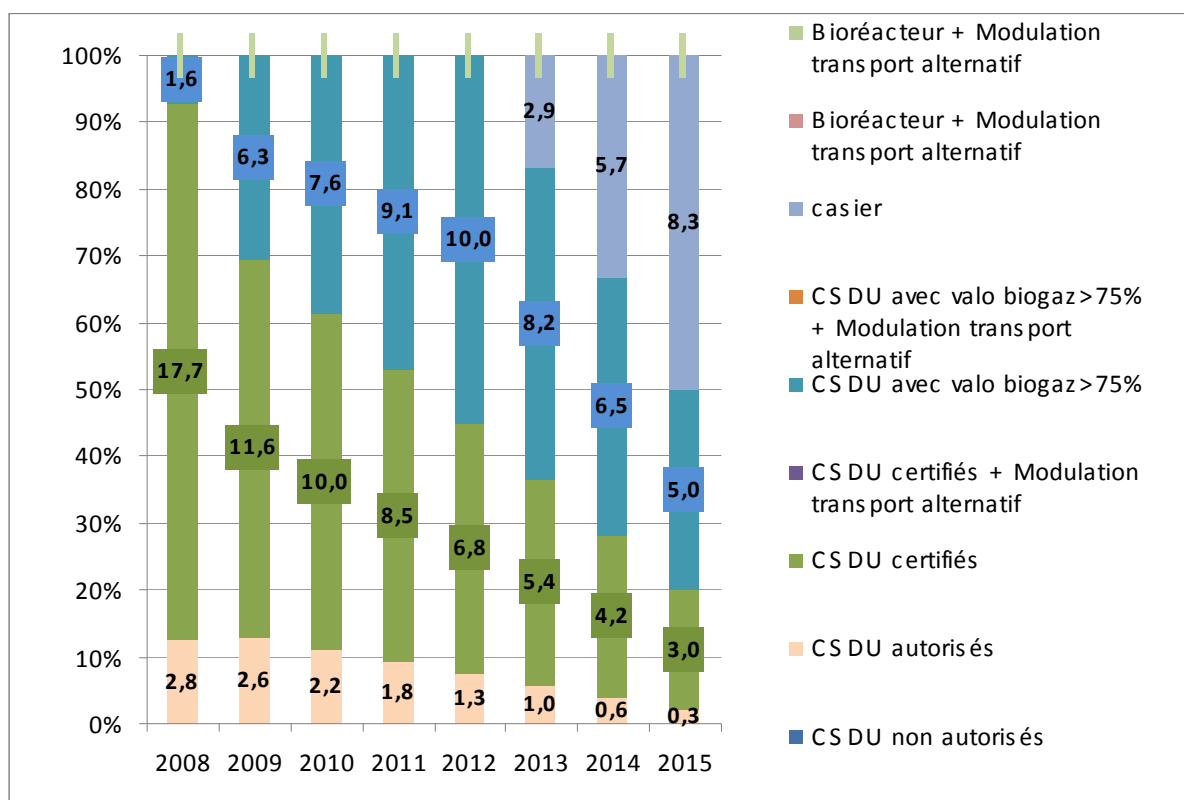
Les hypothèses sont récapitulées dans le tableau VI.11. Elles s'appuient sur les récentes évolutions observées et sur des dires d'experts.

Types d'installations	Hypothèses d'évolution des tonnages entrants remarques
Stockage	
ISDND non autorisée	Volumes négligeables. A partir de 2011, seules les décharges de Guyane reçoivent encore des déchets
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 certifications. Ainsi, en 2015, seuls 2% des tonnages de déchets non dangereux stockés seront réceptionnés dans les ISDND autorisées (contre 13 % en 2008), 18 % le seront dans les ISDND certifiées (contre 80 % en 2008). (cf. graphique xxx)
ISDND avec valorisation de biogaz à plus de 75%	Les efforts d'équipement en valorisation de biogaz sont directement impactés par les prix d'achat de l'électricité. On fait l'hypothèse que le tarif de rachat ne va guère évoluer d'ici 2015. Ceci amène à faire l'hypothèse que les tonnages traitées dans ce type d'installation seront stables à partir de 2012, les investissements étant faits ou en cours. La part relative des tonnages entrant dans ce type d'ISDND passe ainsi de 7 à 30%. (cf. graphique xxx)
casiers bénéficiant de la réfaction de TGAP	Ce type d'installation démarrera en 2013 (temps de latence estimé à trois ans) et 50 % des déchets seront orientés vers ce type d'installation à l'horizon 2015. Cette hypothèse s'appuie sur les éléments suivants : • 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 • 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
Tonnages bénéficiant de la modulation pour transport multimodal	Les tonnages concernés restent relativement mineurs.
Incineration	
UIOM « autorisées » certifiées	Tous les sites seront certifiés fin 2012, les tonnages entrant en UIOM « autorisées » non certifiées deviennent mineurs à partir de 2012
UIOM « NOx »	Les tonnages entrant dans ce type d'installations restent stables jusqu'en 2015
UIOM « HPE »	Ces sites basculent progressivement vers des sites bénéficiant de modulations « deux ou trois composantes »
UIOM « deux ou 3 composantes »	augmentation des tonnages orientées vers ce type d'installation.

Pour la mise en décharge, ces hypothèses se traduisent, :

- ⇒ par une forte réduction des tonnages de déchets stockés dans des ISDND certifiées et non certifiées. Celles-ci passent respectivement de 17,7 à 3 millions de tonnes et de 2,8 à 0,3 millions de tonnes
- ⇒ au profit, jusqu'en 2012, des ISDND valorisant le biogaz (les tonnages réceptionnés dans ces installations passent de 1,6 millions de tonnes en 2008 à 10 millions de tonnes en 2012)
- ⇒ et, à partir de 2013, au profit et, à partir de 2013, au profit des casiers bénéficiant de la réfaction de TGAP (cf. graphique ci-dessous).

Répartition des tonnages stockés entre les différentes installations de stockage des déchets non dangereux (scénario Grenelle)



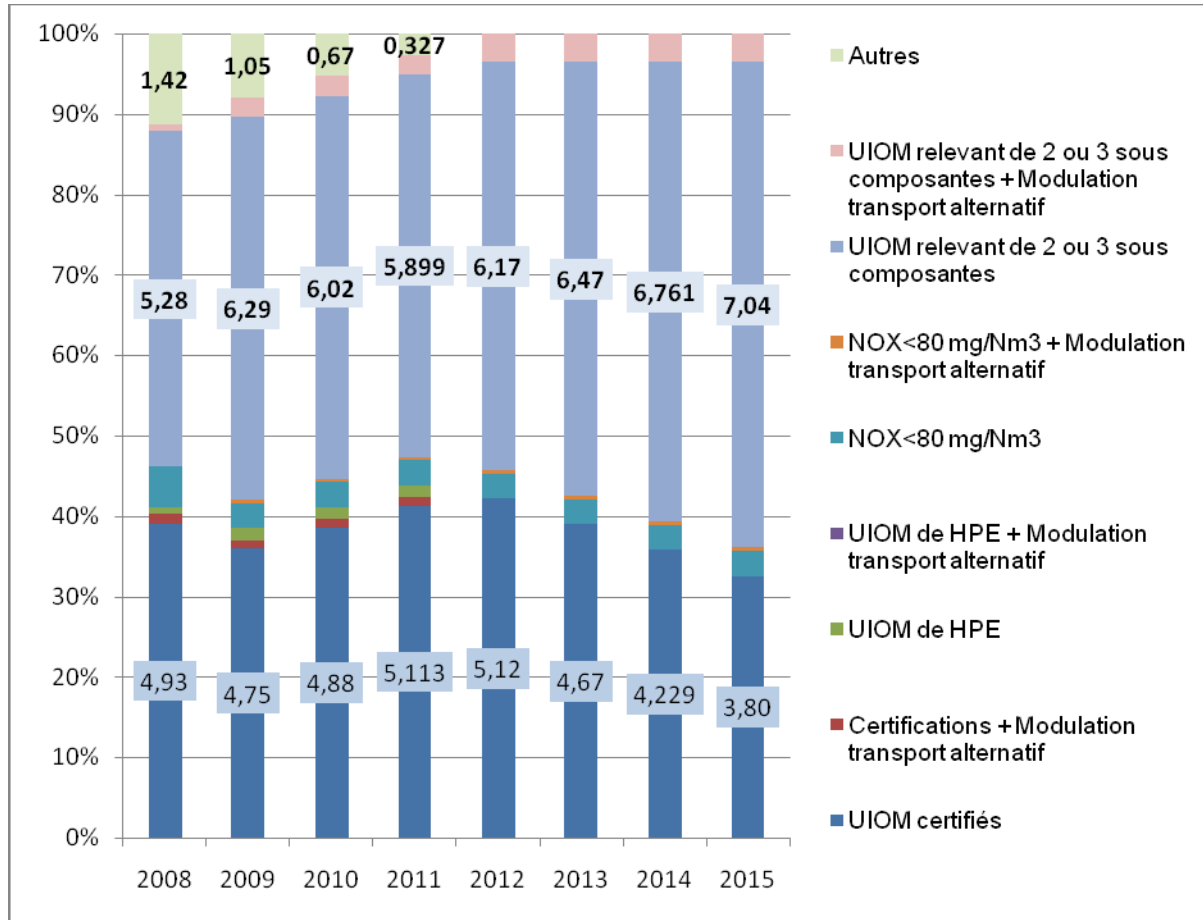
Source : Pour 2008 et 2009 – données Douanes

Pour 2010 à 2015 – hypothèses élaborées dans le cadre d'un groupe de travail ADEME/DGPR/CGDD

Pour l'incinération, ces hypothèses se traduisent:

- ⇒ une réduction des tonnages de déchets incinérés dans des UIOM certifiés de 1,1 million de tonnes sur la période 2008-2015 qui passent de 4,9 à 3,8 millions de tonnes
- ⇒ au profit, essentiellement, des UIOM cumulant deux ou trois critères de modulations pour lesquels les tonnages traités passent de 5,3 (en 2008) à 7 millions de tonnes (en 2015)

Evolution de la répartition des tonnages incinérés entre les différents types d'usines d'incinération des ordures ménagères entre 2008 et 2015

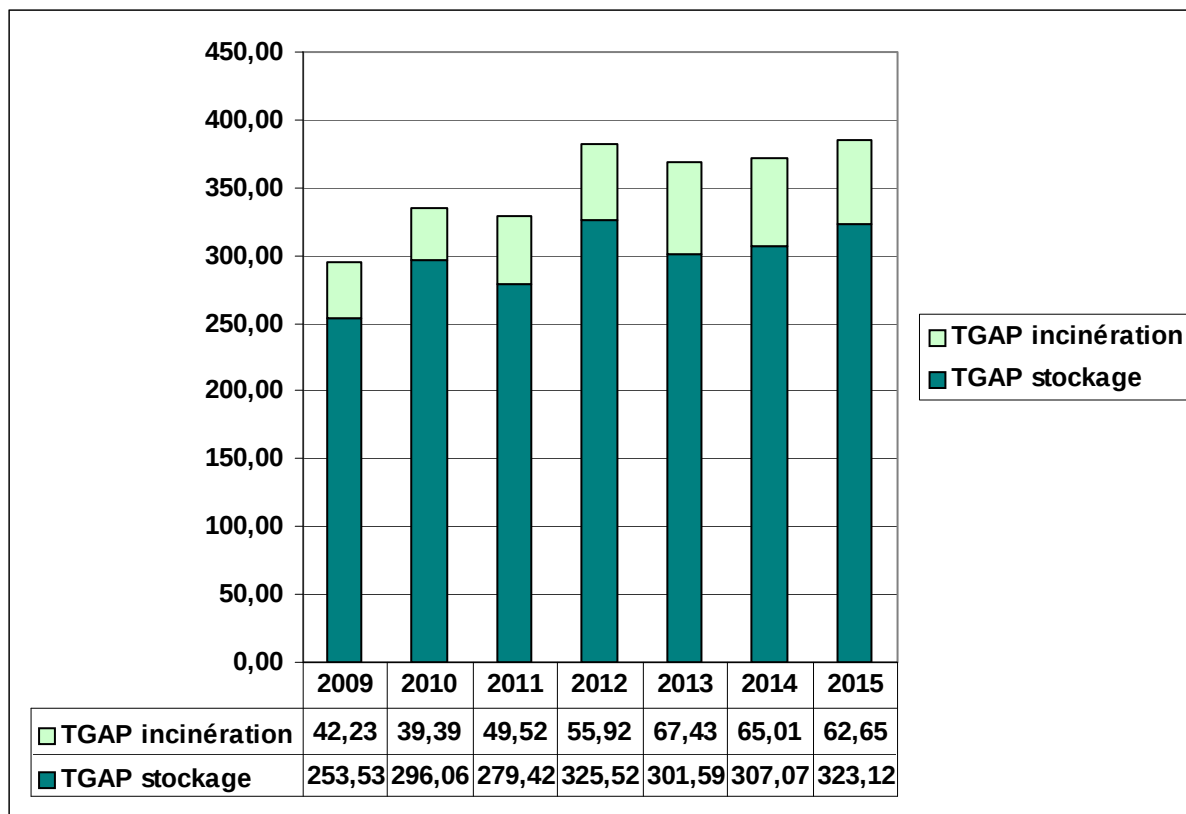


Source : Pour 2008 et 2009 – données Douanes

Pour 2010 à 2015 – hypothèses élaborées dans le cadre d'un groupe de travail ADEME/DGPR/CGDD

Evolution de la TGAP due entre 2009 et 2015 (scénario Grenelle) (en M€)

Selon le scénario Grenelle, la TGAP due sur la période 2009-2015 serait de l'ordre de 2.5 Mds€ se répartissant entre 2,1 Mds€ pour le stockage et 0,4 Md€ pour l'incinération. Les recettes fiscales supplémentaires liées à la réforme de la TGAP de 2009 s'élèverait à 1.15 Md€.



NB : il s'agit de la TGAP due au titre des déchets de l'année correspondante (estimations du groupe de travail MEDDTL/ADEME)

Annexe XII (Suite)

Présentation du scénario « tendanciel »

Hypothèses d'évolutions relatives à l'évolution des tonnages de déchets non dangereux stockés et incinérés: :

Ce scénario ne permet pas d'atteindre les objectifs de réduction des déchets incinérés et stockés inscrits dans la loi Grenelle. Les déchets incinérés et stockés repartent à la hausse suite à la sortie de crise qui se traduit par un redémarrage de l'activité industrielle. Le découplage relatif modeste observé au cours des dernières années entre la production des déchets et la croissance économique (PIB) ne compense pas l'effet croissance. La production des déchets continue ainsi d'augmenter faiblement.

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 signal prix sur les exutoires reste faible (le signal 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 d'un conseil aux producteurs de déchets en faveur d'un changement de comportement.

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

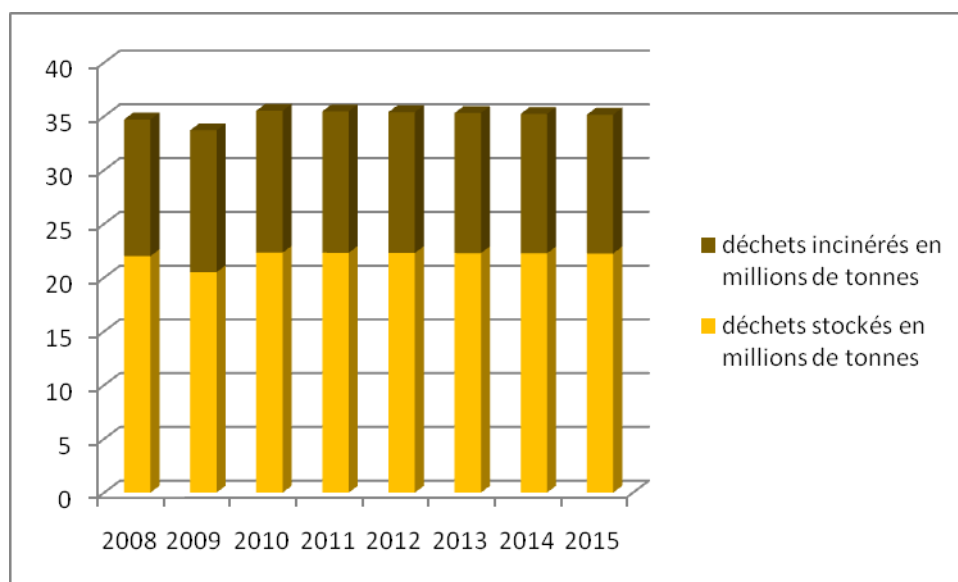
Hypothèses d'évolution des tonnages de déchets non dangereux stockés et incinérés entre 2008 et 2015 pour le scénario tendanciel

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
déchets stockés en millions de tonnes	22,04	20,53	22,32	22,31	22,29	22,28	22,26	22,25
variation stockage année n par rapport à année n-1 (en %)		-6,8	8,7	0,0	-0,1	0,0	-0,1	0,0
variation stockage 2008-2012 (en %)	1							
variation stockage 2008-2015 (en %)	1							
déchets incinérés en millions de tonnes	12,65	13,23	13,23	13,16	13,1	13,03	12,97	12,9
variation incinération année n par rapport à année n-1		3,9	0,0	-0,3	-0,5	-0,5	-0,5	-0,5
variation incinération 2008-2012	3							
variation incinération 2008-2015	2							
déchets incinérés et stockés en millions de tonnes	34,7	33,76	35,55	35,47	35,39	35,31	35,23	35,15
variation année n par rapport à année n-1		-2,9	5,4	-0,1	-0,2	-0,2	-0,2	-0,2
variation 2008-2012	2							
Variation 2008-2015	1							

Source : Pour 2008 et 2009 – données Douanes

Pour 2010 à 2015 – hypothèses élaborées dans le cadre d'un groupe de travail ADEME/DGPR/CGDD

Evolution des tonnages stockés et incinérés (scénario tendanciel)

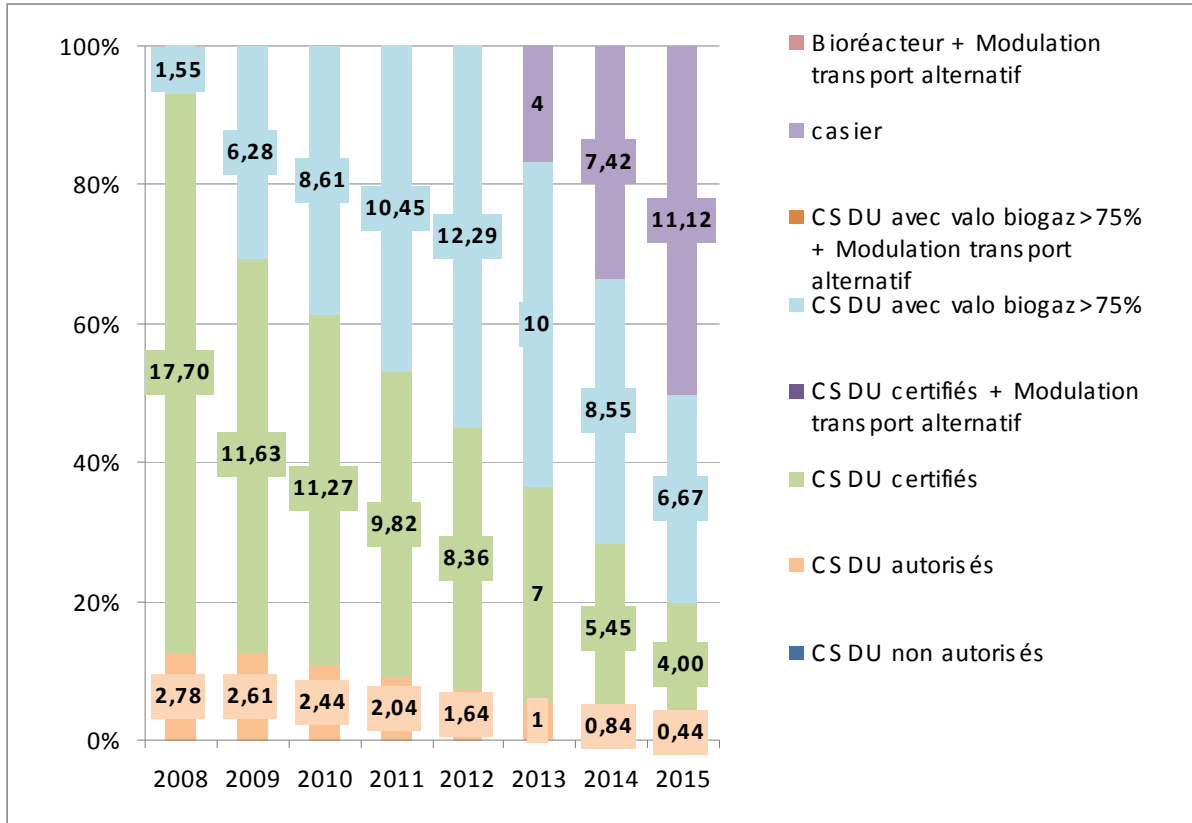


Hypothèses d'évolutions relatives à l'évolution de la répartition des tonnages de déchets non dangereux stockés et incinérés: entre les installations :

Les hypothèses d'évolutions de la répartition entre les différentes installations de stockage et d'incinération sont les mêmes que pour le scénario grenelle.

Pour le stockage, ces hypothèses se traduisent par une réduction de 2,4 millions de tonnes des déchets stockés dans les ISDND autorisés non certifiés, de 13,7 millions de tonnes de déchets stockés dans les ISDND certifiés au profit des installations valorisant le biogaz à plus de 75 % jusqu'en 2012 et à partir de 2013 au profit des bioréacteurs.

Evolution des tonnages stockés par catégories d'installations (scénario tendanciel)

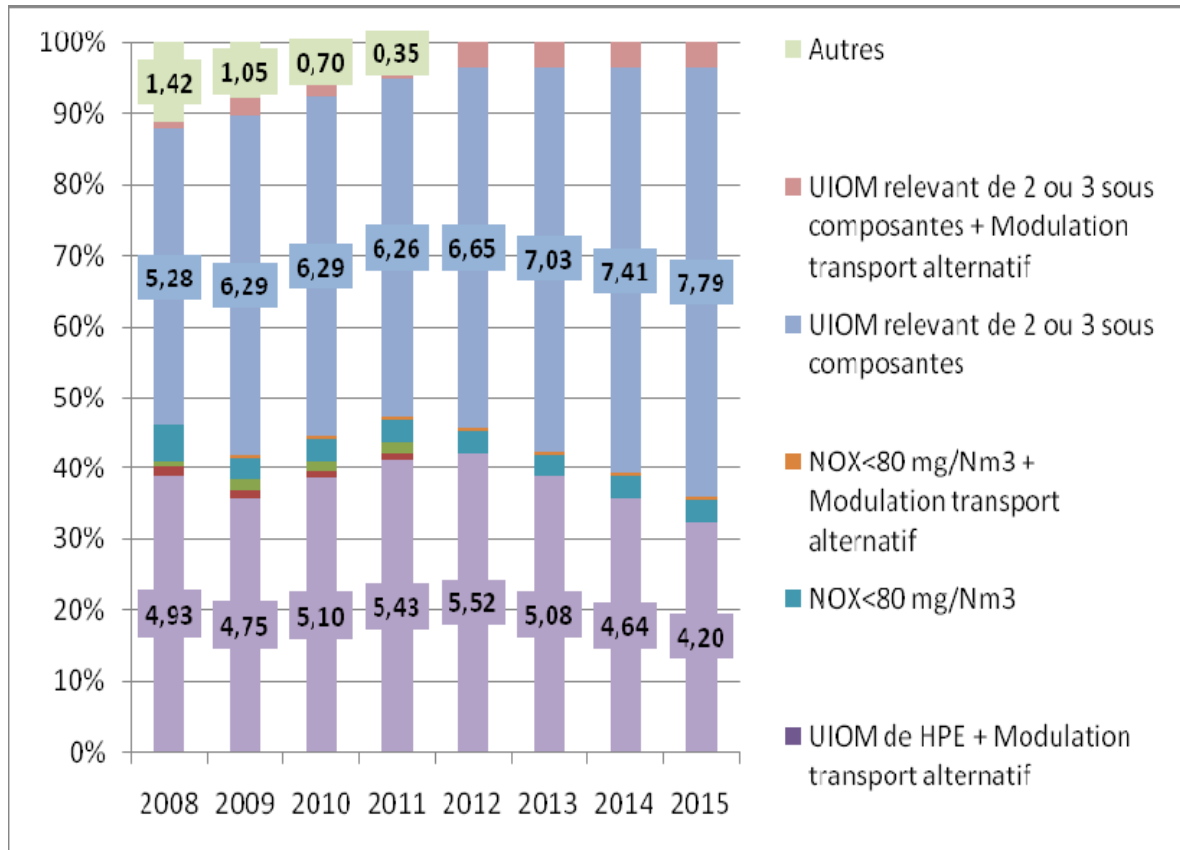


Source : Pour 2008 et 2009 – données Douanes

Pour 2010 à 2015 – hypothèses élaborées dans le cadre d'un groupe de travail ADEME/DGPR/CGDD

Pour l'incinération, les évolutions des tonnages entre les différents types d'installations sont très semblables à celles du scénario Grenelle : une réduction des tonnages orientés vers les UIOM ne bénéficiant que d'une modulation au profit des installations regroupant deux ou trois modulations.

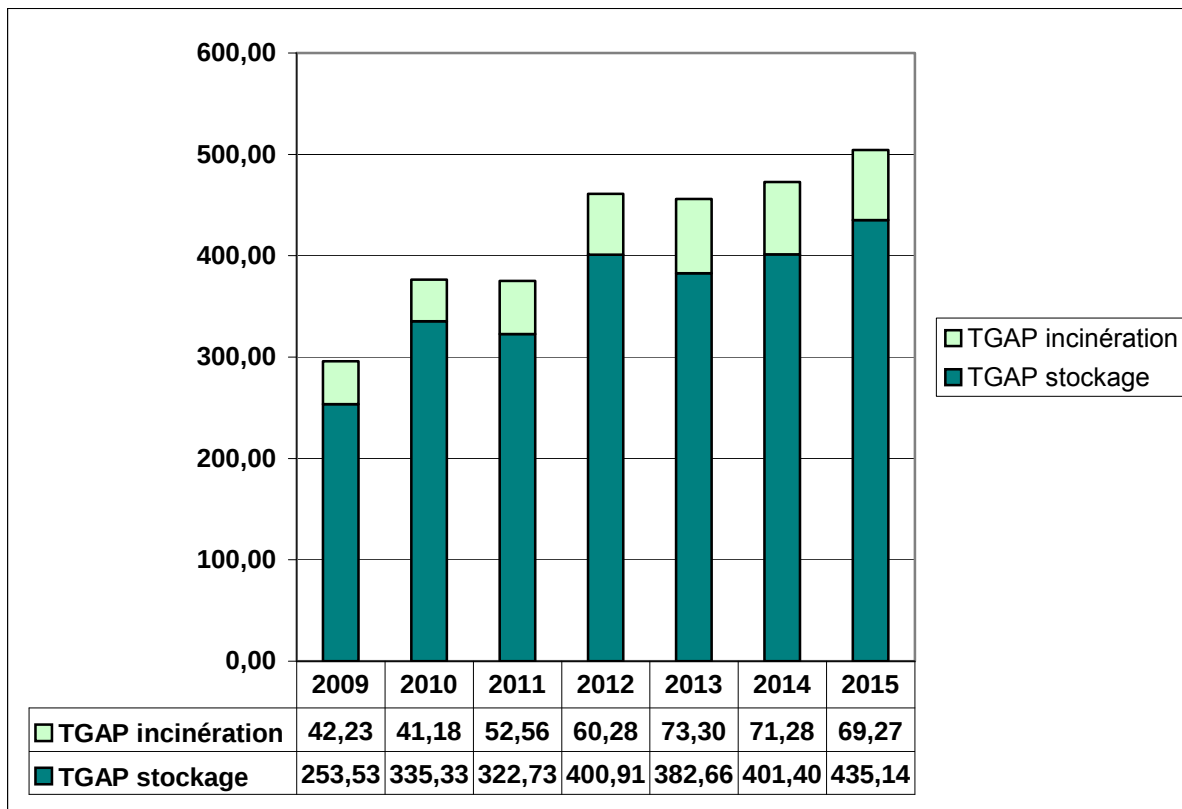
Evolution de la répartition des déchets incinérés entre les différents types d'UIOM



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

Evolution de la TGAP due entre 2009 et 2015 (scénario tendanciel) (en M€)

Selon le scénario tendanciel, la TGAP due sur la période 2009-2015 serait de l'ordre de 2.9 Mds€ se répartissant entre 2,5 Mds€ pour le stockage et 0,4 Md€ pour l'incinération. Les recettes fiscales supplémentaires liées à la réforme de la TGAP de 2009 s'élèverait à 1.65Md€.



NB : il s'agit de la TGAP due au titre des déchets de l'année correspondante (estimations du groupe de travail MEDDTL/ADEME)

