

La rénovation de la taxe sur les déchets ménagers : l'impulsion du Grenelle pour moins de déchets et plus de recyclage

Le Grenelle de l'environnement a dessiné une nouvelle politique des déchets (encadré 1). Ses objectifs sont ambitieux en matière de prévention et de recyclage afin de leur donner un rôle prépondérant dans la gestion des déchets. L'engagement 245 négocié entre tous les acteurs du secteur est repris dans la loi de finances pour 2009 rénovant la taxe générale sur les activités polluantes (TGAP) « déchets ». Cette taxe a désormais la double vocation d'incitation et d'aide financière : elle incite au recyclage en augmentant le coût de la mise en décharge et de l'incinération ; sa recette est affectée au financement d'un plan déchets qui vise en priorité à réduire la production de déchets. Elle applique le principe du pollueur-payeur pour donner un signal prix afin de modifier les pratiques. Des exemples étrangers montrent que le basculement recherché entre filières de traitement est possible. La TGAP « déchets » cible l'essentiel des déchets hormis les déchets dangereux et les gravats.

En douze ans, la production des déchets municipaux*, qui représentent les deux-tiers des déchets visés par la TGAP « déchets », a augmenté de 20 % par habitant, passant de 441 kg en 1995 à 536 kg en 2006 (figure 1).

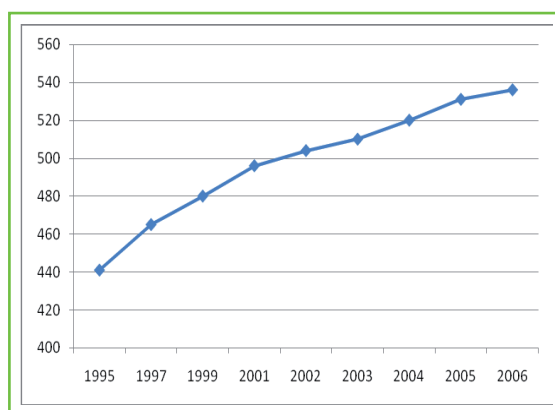
Même si le recyclage progresse pendant cette période, 70 % des déchets municipaux sont encore orientés vers la mise en décharge* et l'incinération* (23 millions de tonnes) alors que seuls 30 % sont recyclés. Or, certains de nos voisins européens (Allemagne, Belgique, Suède, Pays-Bas, Danemark) dépassent des taux de recyclage de 45 % (figure 2).

La loi de 1992 sur les déchets a entraîné des améliorations

notables dans la gestion des déchets telles que la réduction de leurs impacts sanitaires et environnementaux, l'augmentation du tri... Elle n'a toutefois, pas permis de réduire le volume des déchets produits ni de restreindre la mise en décharge aux déchets ultimes*. L'outil réglementaire doit donc être complété par des mesures fiscales pour ces objectifs.

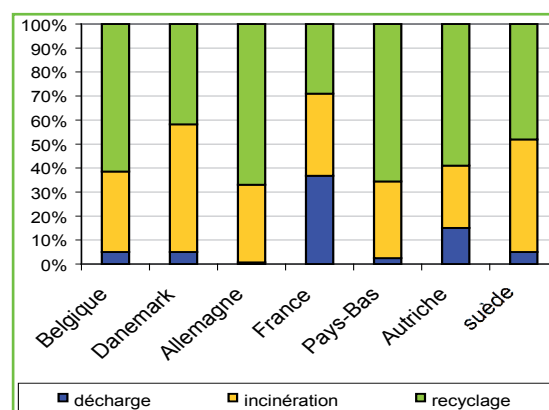
Les nuisances environnementales du recyclage* et du compostage* sont inférieures à celles de la mise en décharge ou de l'incinération (encadré 2). En orientant les déchets vers ces filières, le Grenelle permet de réduire les impacts environnementaux liés à la gestion des déchets et de mieux utiliser les matières premières.

Figure 1 - Evolution de la production moyenne par habitant par an de déchets municipaux (en kg par habitant)



Source : SOEs.

Figure 2 - Les modes de traitement des déchets municipaux dans quelques pays européens en 2006



Source : données Eurostat (2006).

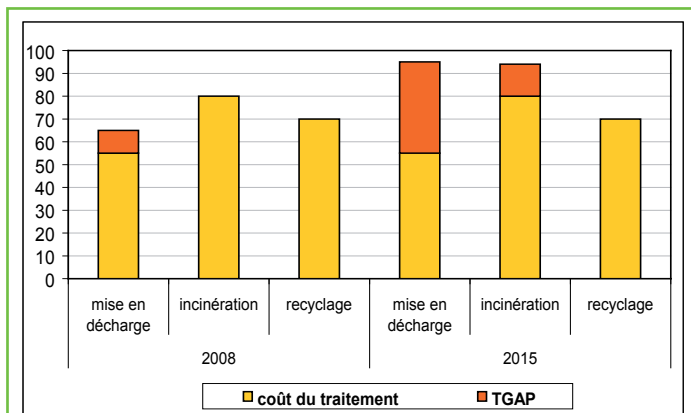
Orienter le traitement des déchets par un signal prix

Les prix actuels de l'incinération et de la mise en décharge n'intègrent qu'en partie les dommages environnementaux qu'ils causent (gaz à effet de serre, toxicité, épuisement des ressources naturelles,...). Les mécanismes de marché ne vont donc pas favoriser spontanément les modes de traitement* des déchets les moins polluants. En application du principe du pollueur-payeur, la TGAP « déchets » rénovée permet de renchérir le coût de la mise en décharge et de l'incinération afin de favoriser les filières de traitement les moins polluantes (compostage et recyclage). Elle conduit ainsi les acteurs économiques responsables de la gestion des déchets à intégrer dans leurs décisions le coût des dommages environnementaux.

Rendre la mise en décharge et l'incinération plus coûteuses que le recyclage

L'augmentation du taux de TGAP sur la mise en décharge permet de réduire le différentiel de coût avec le recyclage et de le rendre plus compétitif. La mise en place de la TGAP sur l'incinération vise à égaliser le coût de l'incinération avec celui de la mise en décharge (figure 3). Grâce à l'augmentation du coût de ces deux modes d'élimination des déchets, il sera relativement moins coûteux pour les collectivités locales et les entreprises d'orienter leurs flux de déchets vers le recyclage et le compostage.

Figure 3 – Effet de la TGAP sur le coût net des modes de traitement des déchets (en € par tonne)



Source : sous-groupe de travail sur l'engagement 245 du comité opérationnel « déchets » du Grenelle de l'environnement (coûts estimés à dire d'experts).

Des taux progressifs et modulés

L'article 29 de la loi de finances pour 2009 du 27 décembre 2008, reprenant l'engagement 245 du Grenelle, augmente la taxe existante sur la mise en décharge et crée une taxe sur l'incinération.

L'augmentation de la TGAP sur la mise en décharge sera étalée dans le temps. Celle-ci passera de 10,03 € par tonne

en 2008 à 40 € par tonne en 2015. Ce taux est réduit de moitié (taux modulé) pour les installations ayant de bonnes performances énergétiques (basées sur la valorisation du biogaz).

Les taux de la TGAP sur l'incinération atteindront, d'ici 2013, entre 3 et 14 €/tonne, selon les performances énergétiques et environnementales des incinérateurs (figure 4).

Figure 4 – Evolution des taux de TGAP par mode de traitement des déchets (en € par tonne)

Années	TGAP décharges	TGAP incinération
2009	15 (10)	7 (1,5)
2010	20 (11)	7 (1,5)
2011	20 (11)	11,2 (2,4)
2012	30 (15)	11,2 (2,4)
2013	30 (15)	14 (3)
2014	30 (20)	14 (3)
2015	40 (20)	14 (3)

Note : en gras, le taux de base, entre parenthèses la borne inférieure de modulation.

Source : Loi de finances 2009 (article 29).

Articuler taxation et prévention pour réduire la production et les dépenses de déchets

En complément de l'incitation au recyclage, la loi de finances vise à favoriser la prévention par la réduction de la production de déchets. Ainsi les recettes fiscales générées par la taxe sont affectées à l'Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie, ADEME, pour financer un plan déchets donnant priorité aux plans et programmes de prévention des déchets.

Ces actions permettront de réduire les charges pesant sur les collectivités locales, soit en réduisant à l'amont la production d'ordures ménagères, soit en réduisant celles qui sont prises en charge par les collectivités locales (développement du compostage à domicile).

La progressivité des taux sur sept ans donne aux actions de prévention le temps de porter leurs fruits. Ce calendrier permet également aux collectivités locales et aux entreprises d'effectuer les choix stratégiques susceptibles d'optimiser leur coût global de gestion des déchets et de mettre en place les infrastructures nécessaires au traitement des déchets détournés de l'incinération et de la décharge. Pour ces investissements, les collectivités locales bénéficieront de soutiens financiers issus de la taxe.

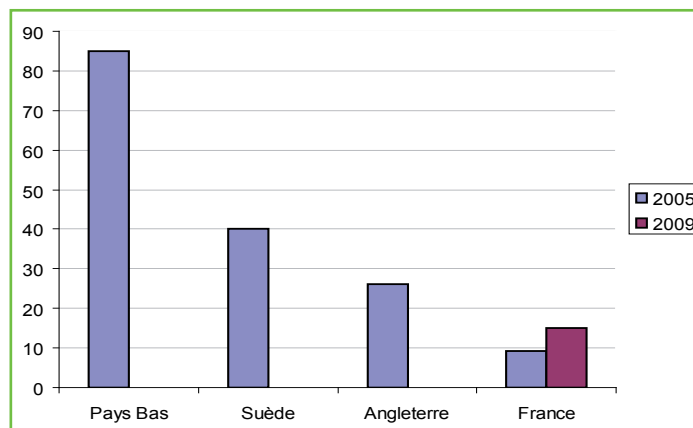
Sur le modèle d'expériences réussies à l'étranger

Avec la TGAP « déchets » rénovée, la France met en œuvre un mécanisme qui a démontré son efficacité dans les pays voisins européens : une taxe lisible, associée à un ensemble de mesures diversifiées constituant un cadre d'action cohérent pour inciter à produire moins de déchets et à recycler et composter davantage.

Dans plusieurs pays européens la taxation de l'enfouissement des déchets a entraîné une réduction de la mise en décharge et une augmentation du recyclage. Aux Pays-

Bas où la taxe sur la mise en décharge est particulièrement élevée, à 85 € par tonne (figure 5), le recyclage a augmenté de 5 % par an en moyenne entre 1995 et 2005 ; la Suède, avec une taxe à 40 €, a réduit la mise en décharge de 13,6 % par an entre 1999 et 2006 et augmenté son recyclage de 4,6 % par an. L'Angleterre, qui se caractérise comme la France par un taux de mise en décharge élevé, a fortement augmenté la taxe sur cette filière. Cette dernière y est ainsi passée de 26,3 € par tonne en 2005 à 40,8 € en 2008 et atteindra 70,1 € en 2010.

Figure 5 - Montant des taxes sur la mise en décharge pour quatre pays européens en 2005 (en €/tonne)



Source : ADEME

Encadré 1 : Le Grenelle de l'environnement : un cadre cohérent et consensuel pour la gestion des déchets

Le Grenelle de l'environnement a permis de faire émerger un cadre cohérent précisé par les 26 engagements que les parties prenantes dans la gestion des déchets ont construits à l'issue de la table ronde consacrée aux déchets afin de réduire leurs impacts environnementaux.

Il vise la réduction de la production des déchets, celle des volumes incinérés ou mis en décharge, et l'augmentation du recyclage et donne des objectifs précis.

Les objectifs "déchets" du projet de loi Grenelle I :

- réduire la production d'ordures ménagères et assimilées par habitant de 7 % dans les cinq prochaines années ;
- réduire de 15 % les déchets enfouis et incinérés ;
- augmenter le recyclage : orienter 35 % des déchets vers le recyclage d'ici 2012 et 45 % d'ici 2015. Ce taux est porté à 75 % dès 2012 pour les déchets d'emballages ménagers et les déchets des entreprises hors bâtiment et travaux publics, agriculture, industries agro-alimentaires et activités spécifiques.

Texte fondateur : l'engagement 245 du Grenelle

« Renchérir progressivement et de façon lisible le traitement afin de favoriser la prévention et le recyclage : augmentation de la taxe sur les décharges (TGAP) et création d'une taxe sur les incinérateurs modulée en fonction de l'efficacité environnementale et énergétique, selon un calendrier progressif et lisible sur plusieurs années et affectée en retour à des mesures de prévention ».

Sur la base du principe du pollueur-payeur

Le pollueur-payeur implique que les frais de prévention, de réduction et de lutte contre la pollution soient supportés par l'individu ou l'activité économique à l'origine de cette pollution. La finalité est la réduction des nuisances environnementales. La réglementation et les permis négociables sont, avec les taxes et redevances, les principaux outils d'application de ce principe. La taxe vise à renchérir le coût de l'activité économique à l'origine des dommages environnementaux afin de dissuader les acteurs économiques de se livrer à de telles pratiques.

Encadré 2 - Les moindres nuisances environnementales du recyclage

Les principaux bénéfices environnementaux du recyclage résident dans les économies de ressources naturelles qu'il permet. En effet, l'utilisation de matériaux issus du recyclage permet de réduire la consommation de matériaux vierges et ainsi le risque de leur raréfaction.

Les autres bénéfices sont :

⇒ d'éviter les nuisances environnementales et sanitaires du stockage et de l'incinération : gaz à effet de serre, oxydes d'azote, particules, nuisances (odeur, bruit, ...)

⇒ de réduire la pollution dans les processus de production. En effet, l'utilisation de matériaux issus du recyclage dans les cycles de production est généralement moins polluante que l'utilisation de matières premières vierges.

Ces bénéfices du recyclage ont été quantifiés dans deux études récentes du MEEDDAT (Pour en savoir plus) réalisant un bilan environnemental pour quelques matériaux représentant une part importante des déchets : ces bénéfices surpassent les coûts de 2 100 à 2 300 € par tonne pour l'aluminium, de 510 à 1 262 € par tonne pour les plastiques les plus couramment recyclés (le PET -polyéthylène téréphtalate- et le PEBD -polyéthylène à basse densité), de 211 à 531 € par tonne pour les papiers cartons, et de 60 à 120 € par tonne pour le verre.

Définitions (C)

La Taxe Générale sur les Activités Polluantes ou TGAP, créée en 1999, est une éco-taxe qui a pour objectif de faire payer le coût des dommages environnementaux par celui qui les génère. Elle regroupe, au 1er janvier 2009, neuf composantes portant sur : (1) les déchets ménagers et assimilés ou DMA (filières de stockage, incinération et transfert), (2) les déchets industriels spéciaux ou DIS, (3) les émissions polluantes (incluant les poussières totales en suspension), (4) les lubrifiants, huiles et préparations lubrifiantes, (5) les lessives et préparations assimilées, (6) les matériaux d'extraction, (7) les imprimés, (8) l'essence et (9) les installations classées.

La TGAP « déchets » concerne les déchets ménagers et assimilés (DMA) constitués des déchets produits par les ménages (y compris encombrants, jardinage, bricolage, etc...), les déchets produits par les collectivités locales (déchets verts de nettoyage de voirie, de marchés, ...) ainsi que les déchets du commerce, de l'artisanat et de l'industrie relevant des mêmes filières d'élimination que les déchets des ménages (déchets industriels banaux, ou DIB). Elle est payée par les exploitants des installations d'élimination.

Les déchets municipaux sont les déchets pris en charge par les collectivités locales dans le cadre du service public d'élimination des déchets.

Les modes de traitement des déchets sont les différents traitements suivis par les déchets : mise en décharge, incinération, recyclage, compostage, méthanisation et tri.

- **Décharge (encore appelée centre de stockage de déchets ultimes, CSDU)** : mode de traitement des déchets visant à enfouir sous terre les déchets. Les déchets sont stockés dans des casiers régulièrement recouverts;

- **Incinération** : mode de traitement qui consiste à brûler les déchets en recueillant ou non l'énergie produite;

- **Le recyclage** est une opération de traitement qui permet de réintroduire le déchet dans un nouveau cycle de production. Le déchet ainsi transformé remplace une matière première vierge;

- **Le compostage** est une opération de transformation des déchets organiques (déchets de cuisine, déchets verts, ...) en vue de les transformer en compost qui peut être utilisé comme engrais.

Déchets ultimes : déchets dont le seul traitement possible est la mise en décharge. Ce sont les déchets non valorisables avec les techniques existantes ou valorisables seulement avec un coût prohibitif.

Le biogaz : gaz résultant du processus de dégradation biologique des matières organiques en l'absence d'oxygène. Il est produit dans les installations de stockage ou encore dans les méthaniseurs. Il peut être valorisé sous forme d'énergie.

Contact : cet article a été rédigé par **Doris NICKLAUS** Tél. : 01 40 81 83 74

Références :

• Ademe

Résultats de l'enquête Installation de traitement des ordures ménagères (ITOM) 2006
www2.ademe.fr

• Ademe

"Taxe sur l'élimination des déchets en Europe : quels enseignements pour la France?", Stratégie et études n°16, nov. 2008, www2.ademe.fr et "Analyse des politiques de taxation pour l'enfouissement et l'incinération des déchets dans les pays industrialisés" - Etude Bipe pour le compte de l'Ademe, juin 2008 - (pour l'étude complète, s'adresser à l'Ademe)

• Eurostat

Données de l'Union européenne sur la production par habitant de déchets municipaux et leur traitement :
<http://epa.eurostat.ec.europa.eu>

• Grenelle de l'environnement : engagements

Les 26 engagements relatifs à la thématique déchets, pp 37 - 41
www.legrenelle-environnement.fr

• Grenelle de l'environnement : comité opérationnel « déchets »

Rapport final (chantier 22)
www.legrenelle-environnement.fr

• Meeddat, Service de l'Observation et des Statistiques (SOeS)

Données françaises sur les déchets
www.ifen.fr

• Pour en savoir plus :

- Guide méthodologique pour monétariser les impacts environnementaux du recyclage et application au verre et à l'aluminium, 2007
www.ecologie.gouv.fr

- Monétarisation des bénéfices environnementaux liés au recyclage des plastiques et des papiers/cartons, 2009 (à paraître)
www.developpement-durable.gouv.fr