

Pourquoi il faut améliorer la taxe sur l'élimination des déchets

La taxe générale sur les activités polluantes (TGAP) « déchets » est une taxe comportementale destinée à inciter au recyclage en augmentant le coût de la mise en décharge et de l'incinération. Sa recette est, en partie, affectée au financement d'actions visant en priorité la réduction de la production de déchets ainsi que l'augmentation de la valorisation des déchets. Bien qu'il soit difficile d'estimer précisément la contribution de la TGAP dans la réalisation des objectifs du plan déchets 2009-2012, l'observation des données conduit à conclure que cette taxe devrait être renforcée. Pour alimenter les travaux relatifs aux objectifs sur les déchets de la loi de transition énergétique pour la croissance verte, une nouvelle trajectoire des taux de taxe a été proposée en 2014 par le Comité pour la fiscalité écologique (aujourd'hui Comité pour l'économie verte).

Le plan d'actions sur les déchets 2009-2012 a fixé des objectifs quantifiés de prévention (réduction de la production de déchets) et d'augmentation du recyclage ainsi qu'une baisse de 15 % des déchets mis en décharge ou incinérés (soit 5,2 millions de tonnes). Les déchets visés sont ceux traités dans les installations recevant des déchets non dangereux (voir le schéma en fin d'article). Afin d'atteindre ces objectifs, le dispositif de la TGAP a été réformé et renforcé en 2009 : multiplication par 4 entre 2009 et 2015 du taux de base de la taxe sur les tonnages traités dans les installations de stockage ; création d'une taxe augmentant progressivement sur la période 2009-2013 sur les déchets traités dans les usines d'incinération (cf. Figure 1). Cette réforme devait permettre de renchérir progressivement et de façon lisible le coût des traitements les plus polluants et de rendre par conséquent le recyclage relativement moins coûteux.

Les résultats observés ne sont toutefois pas à la hauteur des objectifs.

Le taux de TGAP moyen effectivement payé est inférieur au taux de référence

Des modulations permettent aux installations les plus performantes du point de vue de la gestion environnementale ou de la valorisation et de la consommation énergétique, de bénéficier de taux réduits. Ainsi le taux de TGAP moyen était en 2013 de 16,1 € pour une tonne de déchets entrant dans une installation de stockage, et de 4,8 € pour une tonne de déchets incinérés. Pour le stockage, ce

taux moyen n'atteignait donc pas, cinq ans après la réforme, le double de ce qu'il était en 2008 (8,6 €/tonne) même si le taux de base a triplé sur la même période (cf. Figure 1).

Figure 1 - Évolution des taux de TGAP par mode de traitement des déchets (en €/tonne)

Année	TGAP stockage			TGAP incinération		
	Base	Min.	Moyen	Base	Min.	Moyen
2008	10,03	8,21	8,6	-	-	-
2009	15	0	12,3	7	2	3,2
2010	20	0	14,6	7	2	2,8
2011	20	7	13,7	11,2	2,6	3,4
2012	30	10	16,5	11,2	3,2	4,0
2013	30	10	16,1	14	4	4,8
2014	30	10		14,27	4,08	
2015	40	14		14,37	4,11	

Note de lecture : **Base** = taux de base ; **Min.** = taux minimum payé les installations bénéficiant de la plus forte réduction (hors réduction par alter modalité) ; **Moyen** = taux moyen calculé par division du montant total de la TGAP dû, par les tonnages soumis à TGAP.

Source : Direction générale des douanes et droits indirects ; calculs CGD

L'objectif de réduction des quantités stockées et incinérées n'est pas atteint

La diminution globale des quantités stockées et incinérées a été de 7 % seulement entre 2008 et 2012, soit une baisse globale de 2,4 millions de tonnes. Mais, alors que la baisse est accentuée sur les quantités stockées (-16 %, soit -3,6 millions de

tonnes), les quantités incinérées ont augmenté de 10 % (+1,2 million de tonnes) sur la même période, suggérant que la mise en place d'une taxe sur l'incinération n'a pas découragé le recours à ce moyen de traitement. Le constat est identique pour 2013, les quantités stockées et incinérées étant stables (cf. Figure 2).

Mais la part du recyclage a bien augmenté

Les quantités de déchets non dangereux (susceptibles d'entrer dans les installations soumises à la TGAP déchets) traitées en France ont diminué de 5 % de 2008 à 2012 (données SOeS). Dans le même temps, la part du recyclage -matière et organique- de ces déchets est passée de 43 % à 48 %.

Les tonnages valorisés par les installations de tri ont par exemple progressé de 50 % entre 2008 et 2012 pour atteindre 6,1 millions de tonnes (source : enquête ITOM, ADEME).

Effet attendu d'une augmentation de la TGAP : transmission du signal prix

Si elle est répercutée dans les prix pratiqués par les gestionnaires d'installations, la TGAP modifie le prix relatif des différents modes de traitement des déchets. Elle augmente le prix de l'incinération et du stockage par rapport au tri-recyclage et vise ainsi à décourager le recours aux traitements les plus polluants. Mais, ce signal-prix n'est pas directement reçu par tous les producteurs de déchets. Il est direct pour les entreprises ayant recours à un prestataire leur facturant le traitement des déchets et doit donc avoir un effet sur leur choix de traitement. Il est en revanche indirect ou inexistant pour les ménages. En effet, 86 % de la population (en 2011) paient une taxe pour l'enlèvement des ordures ménagères (TEOM) qui n'est pas fonction de la quantité de déchets produits et qui est peu visible car payée avec la taxe foncière.

Certaines collectivités ont mis en place une tarification incitative, via une redevance dans la plupart des cas, qui consiste à introduire une part variable fonction des déchets non triés dans la somme acquittée par les ménages. Dans ce cas une augmentation du prix des traitements des déchets peut être transmise aux ménages producteurs de déchets, mais elle doit être significative pour être perçue, car le traitement ne représente qu'une part du coût de gestion des déchets (38 % selon l'ADEME).

La contribution de la TGAP est difficile à évaluer

Peut-on attribuer la baisse globale des quantités stockées et incinérées et l'augmentation des quantités triées à l'augmentation de la TGAP ?

Il est délicat d'établir la contribution de la taxe dans cette évolution car d'autres facteurs sont à l'œuvre dans la détermination de la quantité de déchets produite et dans le choix des modes de traitement.

Par exemple, on ne peut facilement isoler l'effet de la taxe de celui d'autres politiques menées simultanément comme la promotion du recyclage soutenue par des aides de l'ADEME (cf. encadré).

En outre, la répercussion de la totalité de la TGAP dans le prix facturé est incertaine. Selon une enquête menée par l'ADEME, le prix du stockage est passé de 51 €/tonne en 2005 à 81 €/tonne en 2012 (hors TVA, TGAP incluse). L'augmentation de la TGAP ne peut expliquer qu'une part mineure de cette hausse étant donné qu'en supposant qu'elle soit entièrement répercutée, sa part dans le prix passe de 16 % à 20 % alors que son taux moyen a été multiplié par deux. L'évolution des normes, le degré de concurrence sur les marchés, etc. sont également des facteurs influençant le prix des traitements, qui est le véritable signal.

Figure 2 – Évolution des quantités stockées et incinérées (en millions de tonnes)

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	Évolution 2008/2012
Quantités stockées	22,0	20,5	19,5	19,8	18,5	18,4	-16 %
Évolution sur un an		-7 %	-5 %	2 %	-7 %	0 %	
Quantités incinérées	12,7	13,2	13,5	13,5	13,9	13,8	10 %
Évolution sur un an		5 %	2 %	0 %	3 %	0 %	
Total	34,7	33,8	33,0	33,3	32,3	32,2	-7 %
Évolution sur un an		-3 %	-2 %	1 %	-3 %	0 %	
Part du stockage	64 %	61 %	59 %	60 %	57 %	57 %	

Source : Direction générale des douanes et droits indirects ; Calculs CGDD.

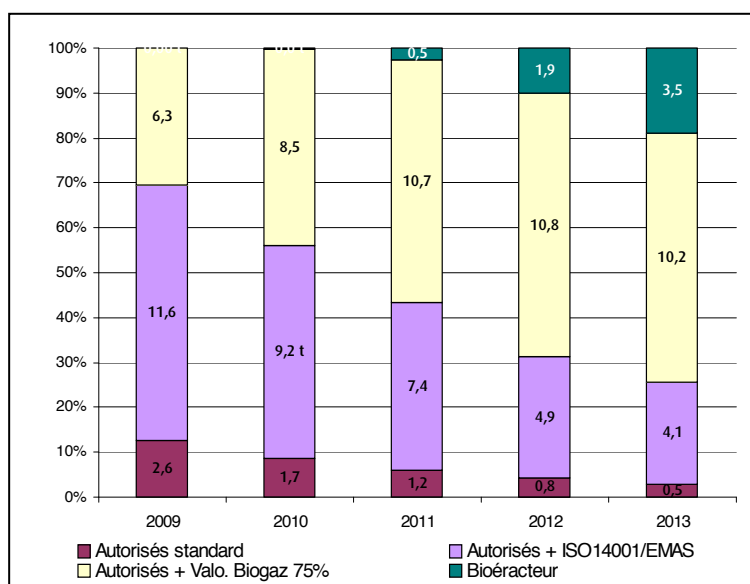
Les modulations de taux ont incité à augmenter les performances des installations de stockage et d'incinération

La différenciation des taux de TGAP a, sans conteste au vu des observations, incité les exploitants à améliorer les performances énergétique et environnementale de leurs installations.

En effet, les installations de stockage les plus performantes de ce point de vue, c'est-à-dire celles bénéficiant des réactions pour valorisation du biogaz à plus de 75 % et pour exploitation par la méthode du bioréacteur, traitent en 2013 les trois-quarts des quantités stockées, contre 31 % en 2009 (cf. figure 4). Par ailleurs la quasi-totalité des tonnages entrant en stockage dans une ISDND (installation de stockage de déchets non dangereux) en 2009 bénéficiaient déjà d'un taux réduit (87 % en 2009, 97 % en 2013) du fait de l'existence d'une modulation pour les installations certifiées (EMAS ou ISO 14001).

Concernant l'incinération, les installations considérées comme présentant de bonnes performances environnementales représentent 79 % des quantités incinérées en 2012 contre 50 % en 2009 (cf. Figure 5). Ce sont aussi les unités bénéficiant de la plus forte réaction de TGAP, c'est-à-dire qu'elles cumulent au moins deux des caractéristiques suivantes : système de management environnemental certifié (EMAS ou ISO), performance énergétique élevée, émissions d'oxydes d'azote (NOx) inférieures à un seuil fixé à 80 mg/Nm³ (m³ de gaz mesurés dans les conditions normales de température et de pression encore appelés Normaux mètre-cube).

Figure 4 - Quantités stockées dans les différents « types » d'installations (en millions de tonnes)



Source : Direction générale des douanes et droits indirects ; calculs CGDD

Encadré

Les soutiens de l'ADEME au recyclage des déchets

Les soutiens versés par l'ADEME pour promouvoir le recyclage des déchets dépendent directement de la TGAP puisque la réforme de la taxe sur les déchets en 2009 a prévu de réaffecter à la politique de gestion des déchets la totalité des recettes fiscales nouvelles. Ces recettes qui se montaient à 185 millions d'euros (M€) en 2008, étaient de 293 M€ en 2013 après un pic à 325 M€ en 2012.

Sur la période 2009-2013, l'ADEME a consacré 943 M€ à des interventions dans le domaine des déchets, financées à 90 % sur le fonds déchets alimenté par les recettes de la TGAP. Les opérations locales ont représenté un montant de 798 M€ sur ces cinq années, dont 40 % au bénéfice d'opérations relevant du recyclage matière ou organique (cf. Figure 3).

Figure 3 - Répartition des aides de l'ADEME

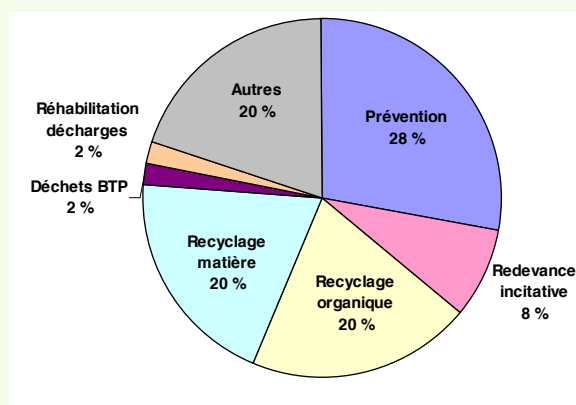
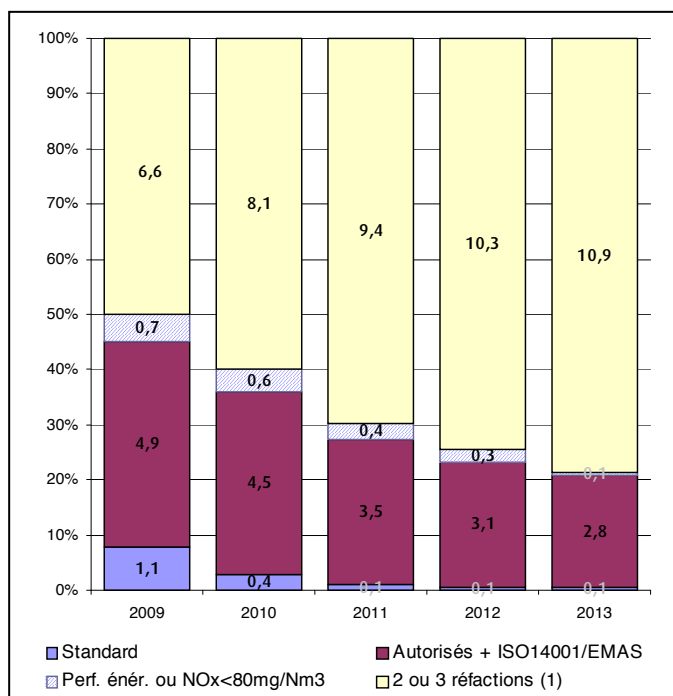


Figure 5 - Quantités incinérées dans les différents « types » d'installations (en millions de tonnes)



(1) Installations qui respectent 2 ou 3 critères de réduction de la TGAP (par exemple EMAS et performance énergétique, ou EMAS et NOx < 80mg/Nm³ ou EMAS performance énergétique et NOx < 80 mg/Nm³)

Source : Direction générale des douanes et droits indirects ; calculs CGDD

Le nécessaire renforcement du signal-prix donné par la TGAP

D'après le diagnostic du groupe de travail sur les déchets du Comité pour la fiscalité écologique de novembre 2013, le nouvel objectif de division par deux de la part du stockage des déchets non dangereux d'ici 2025 ainsi que les nouveaux objectifs quantitatifs de prévention et de valorisation fixés dans la loi de transition énergétique vers une croissance verte ne pourront être atteints à politique inchangée. La fiscalité des déchets doit donc être réformée pour que, en complément d'autres outils tels que la réglementation, les incitations financières contribuent à la réalisation de ces objectifs. Compte tenu du bilan mitigé de la précédente réforme de la TGAP déchets le Comité a convenu de concentrer ses

travaux sur des propositions destinées à améliorer les effets incitatifs de cette taxe après 2015, sans augmenter le montant global de la recette de cette taxation. Pour ce faire, il a proposé, dans son avis de juillet 2014, une trajectoire où le taux de référence du stockage passe à 48 € en 2025 et le taux de référence de l'incinération reste stable à 15 €, ainsi que des aménagements : réduire le nombre de réfections et rendre ces dernières cumulables pour améliorer la transparence du dispositif. Concernant l'affectation des recettes de la TGAP déchets, le Comité préconise qu'elle soit maintenue voire renforcée, et utilisée en priorité pour la prévention de la production des déchets et le recyclage.

Méthode

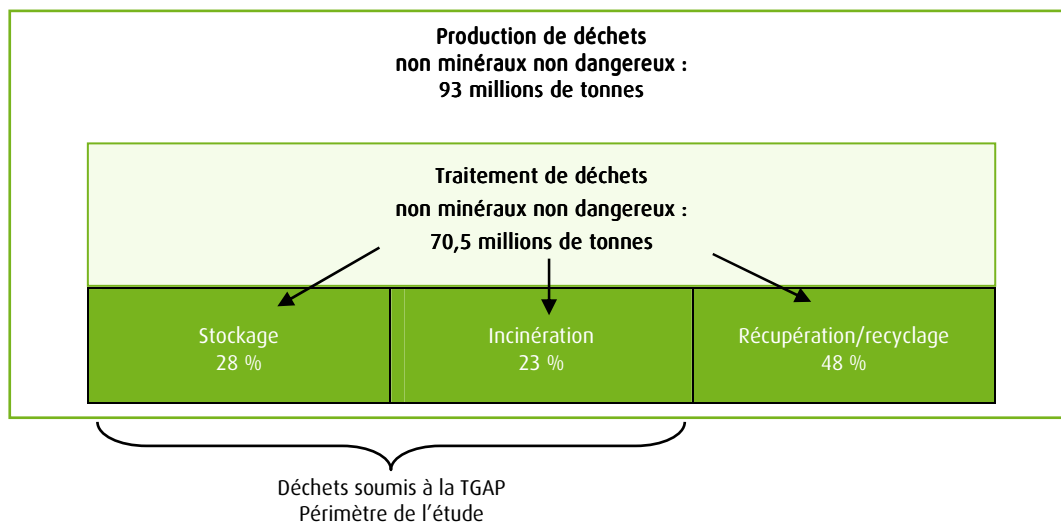
Les sources

L'enquête ITOM (installations de traitement des ordures ménagères), est menée par l'ADEME auprès des collectivités territoriales. Elle porte sur toutes les installations de traitement qui accueillent au moins des déchets collectés dans le cadre du service public d'élimination des déchets (centres de tri, traitements thermique et biologique, stockage de déchets non dangereux). Les données des Douanes et droits indirects portent sur les déchets entrant dans les installations de stockage et d'incinération de déchets non dangereux redevables de la TGAP « déchets ». Les quantités de déchets non dangereux incinérés et stockés selon ces deux sources peuvent légèrement différer.

Périmètre de l'étude

L'étude porte sur la TGAP qui cible les déchets entrant dans les installations d'incinération et de stockage de déchets non dangereux, non minéraux. D'autres activités polluantes sont soumises à la TGAP. Elles ne sont pas étudiées ici.

Figure 6 - Périmètre de l'étude : les déchets soumis à la « TGAP déchets non dangereux »



Source : l'auteur, d'après données 2012 SOeS

Pour en savoir plus :

Cet article a été rédigé par Mélanie Calvet (en poste au CGDD lors de la réalisation de l'étude).

MEEM, 2016, Études et Documents n°140, La tarification incitative de la gestion des ordures ménagères - Quels impacts sur les quantités collectées ?

MEDDE, 2015, Chiffres & statistiques n°615, Bilan 2012 de la production de déchets en France

MEDDE, 2013, Gestion des déchets : bilans 2009-2012 de la TGAP et des soutiens de l'ADEME

MEDDE, 2009, Le point sur n°16, La rénovation de la taxe sur les déchets ménagers

ADEME, 2015, Référentiel national des coûts du service public de gestion des déchets en 2012

Comité pour la fiscalité écologique, Avis du 10 juillet 2014 sur la fiscalité des déchets et le financement de l'économie circulaire

le
point sur

Commissariat général
au développement
durable

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

Tour Séquoia
92055 La Défense cedex
Tel. : 01.40.81.21.22

Directeur de la
publication
Xavier Bonnet

Rédactrice en chef
Laurence Demeulenae

ISSN : 2100-1634

Dépôt légal
Avril 2016

Conception graphique
CGDD/SEEIDD/IDAE1