



FISCALITÉ DÉCHETS

LES PROPOSITIONS DU CNIID ET DU RAC



La fiscalité écologique est désormais un thème au centre du débat politique. La création d'un *Comité pour la fiscalité écologique* et les engagements pris dans la *Feuille de route pour la transition écologique* ont confirmé la volonté politique de faire avancer les choses en la matière d'ici à la fin du quinquennat.

En juin 2012, le Cniid s'est engagé aux côtés du Réseau Action Climat (RAC) et de la Fondation Nicolas Hulot (FNH) dans la campagne « Stop aux subventions à la pollution », contribuant ainsi à faire émerger le thème de la fiscalité écologique dans le débat politique, et en particulier la fiscalité déchets, fortement débattue à l'occasion de la loi de finances pour 2013.

Les déchets sont au programme de la prochaine conférence environnementale, à l'automne 2013. En amont, les problématiques qui sont liées à leur gestion, et en particulier la fiscalité, font l'objet de travaux préparatoires au sein du Comité pour la fiscalité écologique et du Conseil national des déchets (CND).

Ces discussions sont nécessaires, car la fiscalité déchets telle qu'elle fonctionne actuellement en France recèle de nombreuses lacunes et incohérences, augmentées par les difficultés de contrôle et un manque de transparence. Que ce soit en amont de la production de déchets, avec les filières de responsabilité élargie du producteur (REP), ou en aval, avec la tarification incitative, la Taxe générale sur les activités polluantes (TGAP) et la Taxe sur la valeur ajoutée (TVA), la fiscalité déchets doit permettre de donner un signal prix clair en faveur des modes de gestion les plus vertueux, en internalisant notamment dans ce prix les externalités négatives des modes de production et de traitement (polluants atmosphériques, gaz à effet de serre, gaspillage de ressources naturelles, etc.), pour créer une incitation économique au respect de la hiérarchie européenne des déchets. La fiscalité écologique et la réglementation doivent pointer dans la même direction pour assurer une lisibilité et une stabilité du message politique pour les acteurs. Leurs évolutions conjointes sont donc complémentaires et nécessaires pour éviter les effets pervers inhérents à la modification d'un système.

Ce document vise à formuler et à argumenter un certain nombre de propositions pour une fiscalité déchets rationnelle, juste socialement et vertueuse écologiquement.

QUI SOMMES-NOUS ?

Le Centre national d'information indépendante sur les déchets (Cniid) est une association loi 1901 agréée pour la protection de l'environnement, créée en 1997. Elle a pour mission première de fournir à tous une information indépendante et de décrypter les enjeux environnementaux, sanitaires et économiques liés à la gestion des déchets.

Relais de vigilance citoyenne, le Cniid est aussi une force de proposition qui va à la rencontre des citoyens et des élus pour faire connaître les moyens de prévention des déchets – en quantité et en toxicité – et les modes de gestion les plus écologiques.

SOMMAIRE

FISCALITE AMONT	3
FILIERES DE RESPONSABILITE ELARGIE DU PRODUCTEUR (REP) ET GOUVERNANCE DES ECO-ORGANISMES	3
• PROPOSITION : Supprimer les soutiens aux activités soumises à la Taxe générale sur les activités polluantes (TGAP)	3
• PROPOSITION : Moduler les éco-contributions de toutes les filières en fonction de critères d'éco-conception	4
• PROPOSITION : Afficher l'éco-contribution du produit pour le consommateur	4
INSTAURER UNE ECO-CONTRIBUTION SUR LES PRODUITS NON RECYCLABLES GENERATEURS DE DECHETS	4
FISCALITE AVAL	5
TARIFICATION INCITATIVE	5
• PROPOSITION : Pour les collectivités qui souhaitent rester en TEOM, trouver un mode de participation des bâtiments publics à l'usage du service	5
TAXE GENERALE SUR LES ACTIVITES POLLUANTES (TGAP) SUR LES DECHETS MENAGERS ET ASSIMILES	6
<i>REVOIR LES TAUX DE TGAP À LA HAUSSE</i>	6
<i>RATIONALISER LE SYSTÈME DE MODULATIONS DE TGAP</i>	7
• PROPOSITION : Supprimer la possibilité de cumul des modulations pour la TGAP incinération	8
• PROPOSITION : Supprimer la modulation de TGAP basée sur la certification ISO 14001 des installations d'incinération et de stockage	9
• PROPOSITION : Supprimer la modulation de TGAP pour les installations de stockage exploitées en mode bioréacteur	11
• PROPOSITION : Supprimer l'exonération de TGAP pour les Mâchefers d'incinération de déchets non dangereux (MIDND) non valorisables et enfouis en centres de stockage	12
• PROPOSITION : Supprimer l'exonération de TGAP pour les Résidus d'épuration de fumées d'incinérateurs d'ordures ménagères (REFIOM) entrant en stockage de déchets dangereux	12
<i>AFFINER ET PRÉCISER LA TGAP EXISTANTE</i>	12
• PROPOSITION : Ajouter la mention « capté » après « biogaz » dans la modulation qui bénéficie aux installations de stockage qui valorisent plus de 75 % de leur biogaz	12
• PROPOSITION : Questionner l'effet incitatif de la modulation de TGAP pour les installations d'incinération émettant moins de 80mg/Nm3 de NOx et éventuellement la supprimer	13
• PROPOSITION : Remplacer le terme « déchets ménagers et assimilés » par « déchets non dangereux »	13
<i>INSTAURER UNE TGAP SUR LE PRÉ-TRAITEMENT MÉCANO-BIOLOGIQUE (PTMB)</i>	13
<i>INCLURE LA CO-INCINÉRATION DANS L'ASSIETTE DE LA TGAP SUR LES INSTALLATIONS DE TRAITEMENT DES DMA</i>	14
<i>AFFECTER LE PRODUIT DE LA RÉFORME DE LA TGAP DÉCHETS À LA POLITIQUE DÉCHETS DE L'ADEME</i>	14
TGAP SUR LES DECHETS INERTES	15
TAXE SUR LA VALEUR AJOUTEE (TVA)	16
<i>RÉHAUSSER LE TAUX DE TVA SUR LA CHALEUR « RENOUVELABLE » ISSUE DU STOCKAGE ET LA CHALEUR DE « RÉCUPÉRATION » ISSUE DE L'INCINÉRATION</i>	16
• PROPOSITION : Supprimer le taux de TVA réduit sur la chaleur issue du stockage	17
• PROPOSITION : Supprimer le taux de TVA réduit sur la chaleur de récupération issue de l'incinération	18
<i>APPLIQUER UN TAUX DE TVA PRÉFÉRENTIEL SUR LE COMPOST ISSU DE BIODÉCHETS TRIÉS À LA SOURCE</i>	18
<i>APPLIQUER UN TAUX DE TVA RÉDUIT SUR LES ACTIVITÉS DE RÉPARATION</i>	18
<i>APPLIQUER UN TAUX DE TVA RÉDUIT SUR LA VENTE DE PRODUITS AYANT TRANSITÉ PAR UNE FILIÈRE DE RÉEMPLOI OU DE RÉPARATION</i>	18
CONCLUSION	19

FISCALITÉ AMONT

La *Feuille de route pour la transition écologique* présentée par le gouvernement à l'issue de la Conférence environnementale de septembre 2012 a acté que « *La prévention et la valorisation des déchets doivent être améliorées* ». Les premiers leviers d'action et de changement pour atteindre cet objectif prioritaire résident dans une fiscalité déchets amont cohérente et ambitieuse.

Filières de Responsabilité élargie du producteur (REP) et gouvernance des éco-organismes

La France est le pays du monde qui a instauré le plus de filières de responsabilité élargie du producteur (REP). Pour plusieurs filières, il existe plusieurs éco-organismes chargés de collecter les contributions des metteurs sur le marché et de redistribuer les soutiens aux collectivités ou d'assurer eux-mêmes la gestion des déchets concernés. C'est une fiscalité indirecte, qui est répercutée sur le prix d'achat payé par les consommateurs. La *Feuille de route pour la transition écologique* prévoit que « *les mécanismes de responsabilité élargie du producteur seront étendus, en lien avec une rationalisation du paysage des éco-organismes* ». Les propositions suivantes visent à améliorer l'économie des REP pour donner la priorité à la réduction, la réutilisation et le recyclage des déchets.

• PROPOSITION : Supprimer les soutiens aux activités soumises à la Taxe générale sur les activités polluantes (TGAP)

En 2010, l'Adelphe et Eco-emballages ont versé 100 millions d'euros aux collectivités et entreprises pour l'incinération des emballages, pour soutenir leur « valorisation énergétique ». Les filières REP centrées sur des produits réutilisables, réparables et recyclables, ne doivent financer que la réutilisation/réparation et le recyclage, pour responsabiliser les collectivités et entreprises quant à leurs choix de traitement. Nous proposons donc de supprimer les soutiens aux traitements reconnus

polluants et soumis à ce titre à la TGAP, c'est-à-dire l'incinération et le stockage, pour encourager la mise en place de filières de réemploi/réutilisation et de recyclage. Cette suppression pourrait se faire selon un calendrier prévoyant une baisse progressive sur 5 ans des soutiens à l'incinération et au stockage parallèlement à une augmentation plus conséquente que prévue des soutiens à la réparation/réutilisation et au recyclage.

Filière REP	Eco-organisme	Soutiens à l'incinération	Soutiens au stockage
Emballages ménagers	Eco- emballages	Valorisation électrique : 55 €/t	0
	Adelphe	Valorisation vapeur ou cogénération : 70 €/t TOTAL 2011 : 50 millions d'€	
Papiers graphiques ménagers	Ecofolio	30 €/t	2 €/t
Ameublement	Eco-mobilier	De 60 à 80 €/t si performance énergétique > 60-65% De 15 à 20 €/t si performance énergétique < 60-65%	5 €/t

Sources : barèmes et bilans des éco-organismes cités

Pour aider au financement des infrastructures nécessaires, nous proposons d'instaurer un calendrier d'aides dégressives à l'investissement, en plus d'un soutien à la tonne réutilisée/réparée et recyclée.

- **PROPOSITION : Moduler les éco-contributions de toutes les filières en fonction de critères d'éco-conception**

L'éco-conception des produits est l'un des premiers leviers d'action pour réduire à la source les déchets. Les producteurs impliqués dans une filière REP qui font l'effort de s'engager dans ce type de démarche devraient être récompensés par une modulation de leur éco-contribution, quelle que soit la filière. Cette modulation doit être suffisamment importante pour inciter les autres producteurs à s'engager dans une démarche d'éco-conception et d'allongement de la durée de vie des produits. Aujourd'hui les bonus appliqués, quand ils existent, ne sont pas suffisamment incitatifs.

- **PROPOSITION : Afficher l'éco-contribution du produit pour le consommateur**

Les travaux sur l'affichage environnemental des produits visent à donner une idée au consommateur de l'impact environnemental du produit proposé à l'achat. Nous proposons d'afficher également le montant de l'éco-contribution sur tous les produits soumis à une filière REP (véhicules neufs, mobilier, etc.), comme c'est le cas actuellement sur les appareils électriques et électroniques, pour créer un signal prix complémentaire. Sur les éco-contributions les plus faibles, comme celles sur les emballages, une autre unité pourrait être envisagée pour éviter que l'affichage d'un coût dérisoire ait un effet déresponsabilisant sur le consommateur.

Instaurer une éco-contribution sur les produits non recyclables générateurs de déchets

Près de la moitié des tonnages de produits destinés à devenir des déchets ménagers ne sont pas recyclables ou ne sont pas pris en charge dans une filière de recyclage existante. Pour autant, ces produits ne contribuent à aucune filière de responsabilité élargie du producteur (REP) existante. Il est indispensable d'assujettir les metteurs sur le marché de ces produits à une éco-contribution, pour les inciter non seulement à l'éco-conception mais également pour les faire participer au financement de la politique déchets.

Cette éco-contribution pourra être collectée via une nouvelle filière REP ou une taxe parafiscale dont le produit sera réaffectée à l'Ademe. Les modalités de prélèvement et le périmètre des produits concernés par cette contribution devront faire l'objet d'une concertation entre les acteurs.

FISCALITÉ AVAL

La fiscalité aval comprend la tarification incitative et la TGAP sur le stockage et l'incinération, mais aussi la fiscalité liée aux sous-produits issus de ces traitements, et en premier lieu l'énergie. L'instauration d'un signal prix pour le producteur de déchets est de nature à l'encourager à faire des choix de consommation moins générateurs de déchets et à mieux trier. La taxation des traitements au bas de la chaîne dans la hiérarchie européenne des déchets (incinération et stockage) vise à détourner de ces exutoires les déchets qui peuvent l'être, pour les orienter vers le réemploi et la valorisation matière. La France ayant de mauvaises performances en matière de recyclage, mais un parc d'incinérateurs très important, le statut discutable de « valorisation » donné à l'incinération avec récupération d'énergie dans la hiérarchie européenne, ne doit pas l'encourager à davantage développer l'incinération, fût-elle considérée comme « valorisation énergétique ». Le régime fiscal appliqué à l'énergie issue de ces traitements doit être en cohérence avec les objectifs de réduction des déchets et de développement du recyclage. Il ne doit pas favoriser cette source d'énergie autant que les sources d'énergie renouvelable et propre, car la production d'énergie à partir de déchets en mélange n'est qu'un objectif secondaire, le rôle premier de ces installations étant le traitement des déchets.

Tarification incitative

Le Grenelle de l'environnement a consacré la nécessité de passer à une tarification incitative du service de gestion des ordures ménagères et en a fixé les grandes orientations. La *Feuille de route pour la transition écologique* précise que la « généralisation de la tarification incitative sera poursuivie ». Que la collectivité soit en Taxe d'enlèvement des ordures ménagères (TEOM) ou en Redevance d'enlèvement des ordures ménagères (REOM), il est en effet indispensable d'introduire dans la facturation une part variable incitative en fonction du poids ou du volume de déchets généré par les usagers du service.

TEXTE À MODIFIER : article 15-22-bis
du code général des impôts

- **PROPOSITION : Pour les collectivités qui souhaitent rester en TEOM, trouver un mode de participation des bâtiments publics à l'usage du service**

La TEOM étant une taxe additionnelle sur la taxe foncière sur le bâti, les bâtiments publics en sont exonérés. Dans le cas, très fréquent, où la collectivité n'a pas mis en place la redevance spéciale, les bâtiments publics qui utilisent le service public de gestion des ordures ménagères ne participent donc pas à la rémunération du service. Les structures qu'abritent ces bâtiments doivent, au même titre que les ménages et les professionnels, être responsabilisées quant à la production de leurs déchets par une facture juste et incitative. Pour cela, deux pistes peuvent être étudiées. La première part du principe que les collectivités en TEOM sont obligées de mettre en place la redevance spéciale. Pour celles qui ne l'ont pas fait, des sanctions d'ordre financier peuvent être prises pour les y inciter. Les bâtiments publics seraient alors soumis à la redevance spéciale. Pour les collectivités qui ont mis en place la TEOM incitative (TEOMI), la seconde solution consiste à créer une dérogation sur la mise en place de la redevance spéciale, considérant que la part variable de la TEOMI joue le même rôle. Une redevance spécifique pour les bâtiments publics

devra alors être imaginée pour que leur soit facturé l'utilisation du service public de gestion des ordures ménagères à hauteur de ce qu'ils génèrent comme déchets.

Taxe générale sur les activités polluantes (TGAP) sur les déchets ménagers et assimilés

Malgré l'engagement n°245 du Grenelle de l'environnement (voir ci-contre), lors de la précédente mandature, les termes de la TGAP déchets sur lesquels s'étaient accordées les différentes parties prenantes à l'issue du Grenelle ont été progressivement reniés : plusieurs modulations ont été introduites, les taux revus à la baisse et leur trajectoire annuelle d'augmentation ralentie au fil des lois de finances successives. Le rapport de Nicole Bricq d'octobre 2011¹ prend même la TGAP en exemple pour illustrer la perte d'ambition de la fiscalité écologique suite au Grenelle : « *plusieurs réformes fiscales emblématiques entreprises dans le sillage du Grenelle de l'environnement ont connu un sort contrarié. En témoignent la rénovation de la taxe générale sur les activités polluantes (TGAP) applicable aux déchets ménagers, qui a dû faire l'objet d'ajustements significatifs depuis son vote en loi de finances initiale pour 2009* ». Les nombreuses modulations ou réfections de TGAP introduites ont ainsi mené à une évolution des installations mais pas à un détournement des flux de l'incinération ou du stockage.

Engagement n°245 du Grenelle de l'environnement

« *Renchérir progressivement et de façon lisible le traitement afin de favoriser la prévention et le recyclage : augmentation de la TGAP 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. L'objectif est de diminuer de 15% d'ici 2012 le tonnage enfouis ou incinéré. Des simulations porteront sur des taux respectifs de 10 et 5 euros par tonne pour l'incinération (modulation en fonction de l'efficacité énergétique) et de 40 euros et 20 euros pour le stockage* ».

La Feuille de route pour la transition écologique prévoit que « *Des adaptations seront proposées aux TGAP sur le stockage et l'incinération des déchets ménagers, afin de prolonger et d'accélérer la trajectoire d'augmentation des taux et de limiter les modulations aux équipements les plus performants* ». Les propositions suivantes visent donc à alimenter la réflexion sur la mise en œuvre de ces objectifs et à proposer une TGAP suffisamment incitative pour détourner de l'incinération (y compris avec valorisation énergétique) et du stockage tous les déchets pouvant faire l'objet d'une valorisation matière, via une filière existante ou à créer.

REVOIR LES TAUX DE TGAP À LA HAUSSE

TEXTE À MODIFIER : A du I de l'article
266 nonies du code des douanes

La TGAP sur l'incinération et le stockage des déchets permet de renchérir le coût de ces traitements pour rendre la valorisation matière plus attractive économiquement, en internalisant dans leur prix à la tonne tout ou partie des coûts qu'engendrent leurs externalités négatives. Le signal prix que donne la TGAP devrait ainsi permettre

¹ Rapport d'information fait au nom de la commission des finances du Sénat par Nicole Bricq, « Les prélèvements obligatoires et leur évolution », enregistré le 26 octobre 2011 : <http://www.senat.fr/rap/r11-064/r11-0641.pdf>

d'indiquer clairement le sens dans lequel la politique de gestion des déchets française devrait aller, c'est-à-dire le détournement de l'incinération et de la mise en décharge, au profit de la valorisation matière (recyclage, compostage, etc.). Cependant, on est encore loin du compte. L'objectif de réduction de 15% de l'incinération et du stockage entre 2008 et 2012 ne sera vraisemblablement pas atteint, la baisse n'ayant été que de 4,9% entre 2008 et 2010. Sans fiscalité ambitieuse, l'objectif de 45 % de valorisation matière en 2015, de même que celui imposé par la Directive cadre européenne sur les déchets de 50% d'ici 2020, seront eux aussi difficiles à atteindre.

Il est donc essentiel que les taux en vigueur soient suffisamment élevés pour inciter fiscalement les entreprises et les collectivités à aller vers de meilleures pratiques, ce qui n'est pas le cas aujourd'hui. Dans son rapport sur la gestion des déchets en France, l'Agence européenne de l'environnement pointe ainsi que « *la France a l'une des taxes sur le stockage les plus basses d'Europe de l'Ouest* » et que « *l'introduction d'une taxe sur l'incinération semble n'avoir eu aucun effet sur les taux d'incinération* »². Nous proposons donc une hausse générale mais progressive des taux, à

même de clairement intégrer les externalités négatives de ces traitements et de rendre systématiquement le recyclage plus attractif.

Coût moyen de la TGAP sur les installations

	2008	2009	2010	2011	2012	2013
€ par t stockée*	8,5	12,3	14,6	17	20	22
Tonnes stockées	22 Mt	20,5 Mt	19,5 Mt			
€ par t incinérée*	-	3,2	2,8	2,6	3,2	4
Tonnes incinérées	12,7 Mt	13,2 Mt	13,5 Mt			
Montants relevés (M€)	185	318	301	322		

* moyen jusqu'en 2010, majoritaire ensuite

Source : Ministère de l'Écologie, du développement durable et de l'énergie (MEDDE), 2013

proposons, après définition préalable de cette part par l'Ademe, qu'un bonus soit versé à ceux qui atteindraient ce seuil. Ce bonus pourrait prendre la forme d'une aide de l'Ademe affectable librement à des projets en lien avec la transition écologique ou de crédit d'impôt (pour les entreprises). Cette part incompressible serait réévaluée régulièrement au regard des avancées en matière d'éco-conception et de recyclage. Le classement des collectivités et entreprises les plus vertueuses serait également rendu public. Ce mécanisme suppose que les données fournies par les collectivités soient validées d'une manière ou d'une autre, et serait l'occasion de rendre obligatoire et de mieux encadrer le reporting des collectivités à l'Ademe.

Actuellement, près de deux tiers du produit de la TGAP déchets sont reversés aux collectivités et aux entreprises via l'Ademe pour faire de la prévention et développer les alternatives à l'incinération et au stockage. Pour acter le fait qu'il existe toujours une part incompressible de déchets résiduels réellement « ultimes » (voir encadré), autant pour les collectivités que pour les entreprises (classées par exemple selon leur nomenclature Insee), nous

RATIONALISER LE SYSTÈME DE MODULATIONS DE TGAP

Dans son dernier rapport sur la gestion des déchets en France, l'Agence européenne de l'environnement note que « *plus de 90 % des opérateurs soumis à la [TGAP] sur l'incinération et le stockage bénéficient de réductions, ce qui réduit potentiellement le pouvoir de ces instruments* »³. En 2012,

² European Environment Agency, *Municipal solid waste management in France*, February 2013, p. 14

³ Ibid.

90% des tonnages de déchets stockés et 97% des tonnages de déchets incinérés bénéficiaient d'une modulation. Alors que le taux non modulé sur le stockage est de 30€/t, le taux moyen payé par les opérateurs n'était au final que de 14,6€/t. Le constat est d'autant plus clair sur l'incinération pour laquelle le taux moyen de TGAP est de 2,8€/t contre un taux non modulé de 11€/t⁴. Le dernier rapport du Ministère de l'écologie sur la TGAP, précise ainsi que « *après une phase d'amélioration des performances des installations, il y a sans doute lieu de remettre en avant l'objectif initial (créer un signal prix en faveur de la prévention et du recyclage) en poursuivant l'augmentation prévue et en atténuant sensiblement l'effet des modulations* »⁵.

TEXTE À MODIFIER : b du A du I de l'article
266 nonies du code des douanes

• **PROPOSITION : Supprimer la possibilité de cumul des modulations pour la TGAP incinération**

Contrairement à la TGAP stockage, les modulations de la TGAP incinération sont cumulables. Au-delà du taux dérisoire que se voient appliquer les installations « cumulardes », ce système introduit surtout une grande opacité dans les pratiques et des difficultés de contrôles. En effet, une installation qui peut prétendre à deux ou trois modulations, ne déclarera aux services des douanes que le fait qu'elle en a deux ou trois, mais ne précisera ni lesquelles, ni leur nombre précis. Or, les données agrégées des douanes sont la principale source d'information pour les services du ministère dans leur reporting sur la TGAP, qu'utilisent des associations comme les nôtres. Introduire plus de transparence dans la déclaration de TGAP permettrait a posteriori de bénéficier d'une analyse plus fine de la situation et de faire des projections plus justes, pour éventuellement adapter par la suite la réglementation et les politiques publiques pour infléchir certaines tendances qui seraient jugées contraires aux orientations. Cela permettrait également de faciliter le travail de contrôle des douanes.

LA NOTION DE DÉCHET « ULTIME » : UNE SPÉCIFICITÉ FRANÇAISE INEFFECTIVE ?

La loi-cadre déchets de 1992 introduit une double définition du déchet qui n'existe qu'en France. Si cette loi confirme la notion du déchet de la première loi-cadre de 1975, elle lui ajoute une définition relative au déchet « ultime ». Ce dernier est défini comme « *un déchet résultant ou non du traitement d'un déchet, qui n'est plus susceptible d'être traité dans les conditions techniques et économiques du moment, notamment par extraction de la part valorisable ou par réduction de son caractère polluant ou dangereux* ». Le but était alors d'interdire l'enfouissement de déchets non ultimes. Or la définition peut être interprétée de différentes manières : chaque élu est en effet confronté à des « *conditions techniques et économiques du moment* » différentes. Un décret de 1996 et une circulaire ministérielle (dite circulaire Voynet) de 1998 étaient d'ailleurs censés apporter davantage de précisions. Toujours est-il que jusqu'à aujourd'hui, la notion du déchet « ultime » n'a pas empêché la mise en décharge de déchets qui pourraient être valorisés par réemploi, recyclage ou compostage, notamment. En l'absence d'une collecte séparée et d'un traitement par compostage des biodéchets à l'échelle territoriale concernée, un déchet organique peut légalement être considéré comme un déchet « ultime » alors qu'ailleurs, il est composté. Une circulaire de 2002 clarifie ce point en soulignant que « *le caractère ultime d'un déchet s'apprécie au regard du système global de collecte et de traitement, mais ne peut s'estimer à l'entrée d'une décharge* ». La collecte et le traitement des déchets étant une compétence locale, il n'existe aujourd'hui pas de compréhension homogène du déchet « ultime ».

C'est ainsi que des déchets qui peuvent indéniablement être traités autrement, comme les déchets organiques ou « biodéchets » continuent à être mis en décharge.

⁴ Derniers chiffres fournis par le CGDD pour les notes de cadrage des groupes de travail du Conseil national des déchets

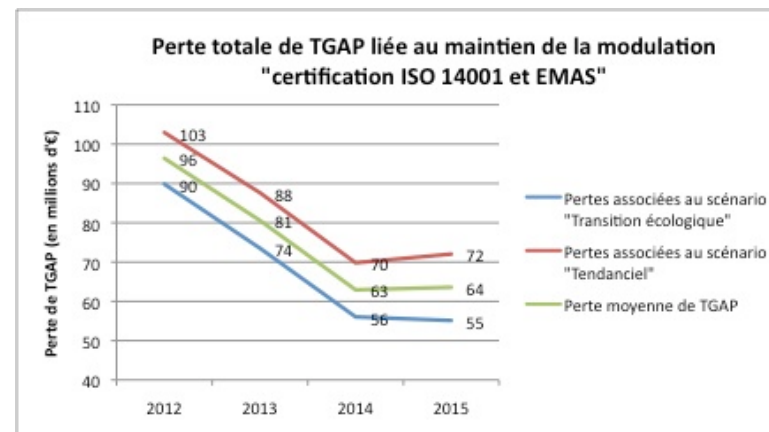
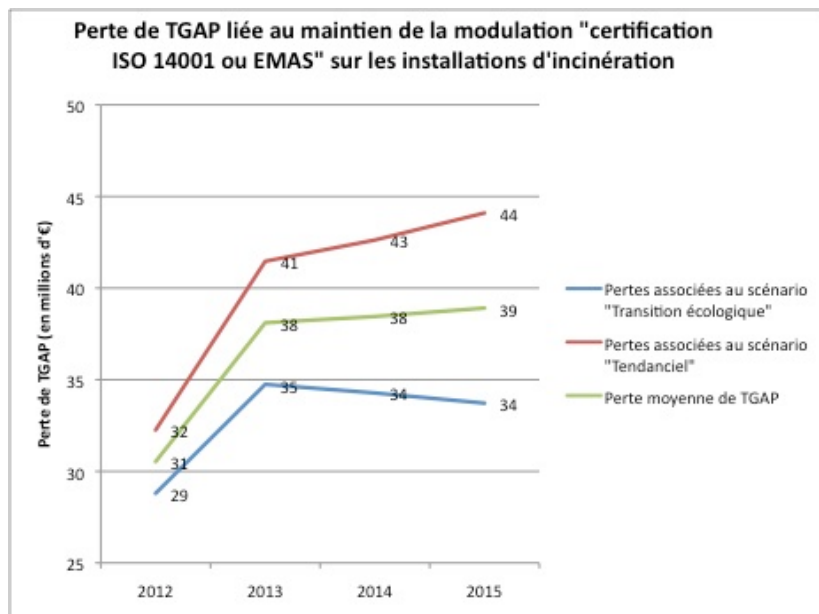
⁵ Rapport du MEDDE, *Gestion des déchets : bilans 2009-2012 de la TGAP et des soutiens de l'Ademe*, mai 2013, p. 7

- **PROPOSITION : Supprimer la modulation de TGAP basée sur la certification ISO 14001 des installations d'incinération et de stockage**

La certification ISO 14001 d'une installation de traitement des déchets récompense des engagements, aussi faibles soient-ils, en matière de management environnemental de l'entreprise (principalement sur les consommations d'eau et d'énergie de ses locaux⁶). Ce n'est en aucun cas une garantie de performance de son activité en matière de traitement car, comme l'annonce clairement la norme, la certification ISO 14001 « n'instaure pas en elle-même de critères spécifiques de performance environnementale ». Si elle est supposée ne s'appliquer qu'aux « impacts

environnementaux significatifs », le choix de ces impacts est à la libre appréciation du demandeur de la certification. L'obtention d'une modulation de TGAP sur la base d'une certification ISO 14001 ne se justifie pas car cette norme peut ne concerner qu'à la marge l'activité polluante taxée (stockage ou incinération).

Incinération. Grâce à cette modulation, la moitié des incinérateurs qui n'ont pas valorisé d'énergie (considérés donc comme des installations d'élimination au sens de la Directive cadre européenne sur les déchets) en 2010 ont pu bénéficier de taux de TGAP très réduits (8€/t au lieu de 14€/t en 2013 pour le taux non modulé). Pour les installations d'incinération qui bénéficient d'au moins une autre modulation, cumuler la modulation sur la certification ISO 14001 leur permet d'atteindre le taux le plus bas de TGAP (4 €/t en 2013, hors réduction de 1 €/t en cas d'usage de transports alternatifs) sans que cela ne soit justifié par des performances meilleures



Source des graphiques : calculs réalisés par le Cniid, sur la base des données du rapport du MEDDE « Gestion des déchets : bilans 2009-2012 de la TGAP et des soutiens de l'Ademe », mai 2013, p. 20, 21 et 23.

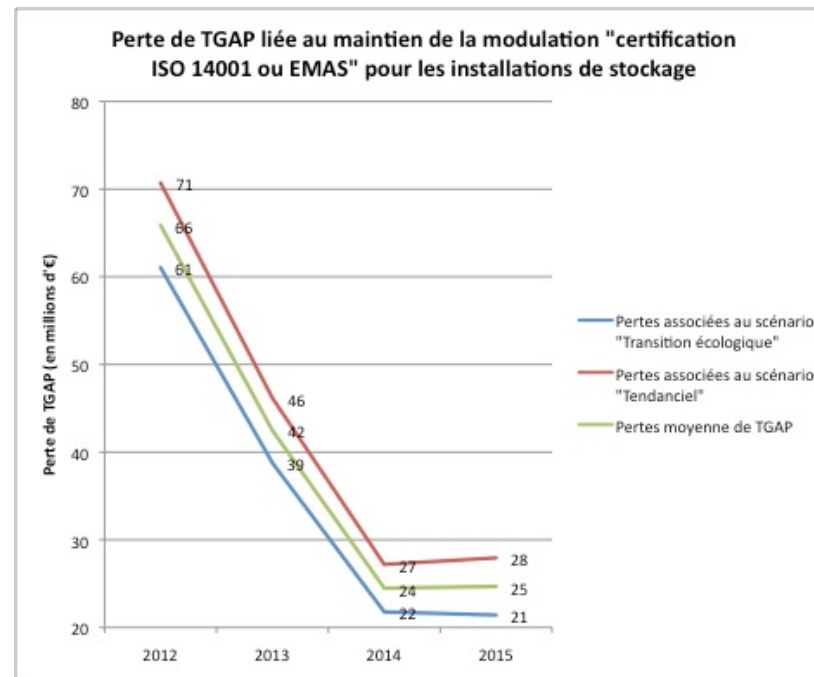
⁶ Nicolas Riedinger et Céline Thévenot, dans leur article « La norme ISO 14001 est-elle efficace ? Une étude économique sur l'industrie française », paru en 2008 dans le n°411 de la revue *Economie et statistique* montrent que la certification entraîne des réductions de prélèvements en eau, de consommation de combustibles et de consommation d'énergie totale, c'est-à-dire « les actions profitables non seulement pour l'environnement, mais aussi pour leurs résultats économiques ». Le dernier indicateur étudié, les émissions de composés organiques volatiles (COV) « ne paraissent pas en dépendre », parce qu'il n'y pas « de véritable incitation financière à descendre en-deçà des seuils (...) imposés par la réglementation ».

que celles qui ne bénéficient que de la modulation sur la performance énergétique ou sur la limitation stricte des oxydes d'azote.

Stockage. Les modulations sur la TGAP stockage n'étant pas cumulables, cette modulation est aujourd'hui utilisée par les installations de stockage les moins performantes (celles qui ne pourraient prétendre valoriser plus de 75% de leur biogaz par exemple) pour réduire considérablement leurs montants de TGAP, alors que ce sont celles-ci que l'on devrait fiscalement encourager à réduire leurs émissions diffuses de biogaz notamment.

L'objectif d'une modulation de TGAP est d'inciter les opérateurs à améliorer leurs performances. Près de 100% des installations de stockage et d'incinération sont à ce jour certifiées, ce qui justifie encore moins le maintien de cette modulation. Les projections réalisées pour évaluer la perte totale de TGAP liée au maintien de cette modulation permettent non seulement de mettre en lumière l'intérêt pour les payeurs de mobiliser leurs efforts pour atteindre les objectifs fixés lors du Grenelle mais également d'évaluer les recettes supplémentaires que la suppression de cette modulation permettrait d'affecter à la politique déchets.

A défaut d'une suppression immédiate, nous proposons un rattrapage progressif du taux non modulé, ce qui suppose que la non-cumulabilité des modulations soit également actée pour l'incinération.



RÉFÉRENCES RÉGLEMENTAIRES RELATIVES AU DÉTOURNEMENT DES BIODÉCHETS DE LA MISE EN DÉCHARGE

Directive européenne n°1999/31/CE concernant la mise en décharge des déchets : « Considérant qu'il est opportun que les mesures prises pour réduire la mise en décharge des déchets biodégradables visent également à encourager la collecte séparée des déchets biodégradables, le tri en général, ainsi que la valorisation et le recyclage », « Les Etats membres prennent des mesures pour que (...) seuls les déchets déjà traités soient mis en décharge ».

Directive cadre européenne n°2008/98/CE relative aux déchets : « Il importe, conformément à la hiérarchie des déchets et aux fins d'une réduction des émissions de gaz à effet de serre provenant de l'élimination des déchets dans des décharges, de faciliter la collecte séparée des biodéchets et leur traitement approprié afin de produire du compost et d'autres matières ne présentant aucun risque pour l'environnement. », « Les Etats membres (...), dans la mesure du possible, ne devraient pas soutenir la mise en décharge ou l'incinération des matières recyclables ».

Loi n°2009-967 dite Grenelle 1 : Prévoit d'améliorer la gestion des biodéchets en favorisant la gestion de proximité, le compostage et la méthanisation de la fraction fermentescible des ordures ménagères.

Loi n°2010-788 dite Grenelle 2 : Prévoit que les Plans départementaux de gestion des déchets devront contenir des « objectifs de tri à la source, de collecte sélective, notamment des biodéchets ».

Plan Action Déchets 2009-2012 : « le développement [en mode bioréacteur] n'apparaît pas compatible avec les objectifs de réduction [de stockage des déchets fermentescibles] ».

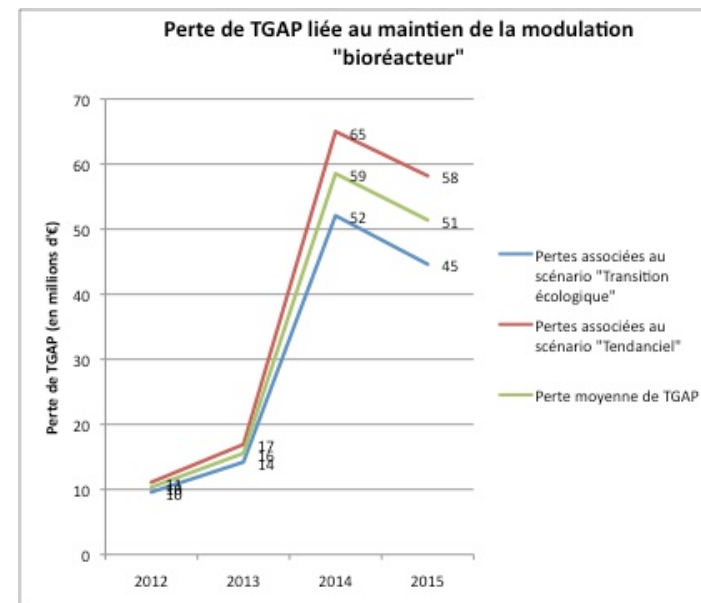
• **PROPOSITION : Supprimer la modulation de TGAP pour les installations de stockage exploitées en mode bioréacteur**

L'exploitation en mode « bioréacteur » d'une installation de stockage des déchets consiste à installer dès la construction du casier un système de drainage des lixiviats (jus issus de la décomposition des déchets organiques ou biodéchets) pour les réinjecter en continu dans le tas de déchets une fois couvert, accélérer ainsi la réaction de décomposition des biodéchets et capter au mieux le biogaz qui en résulte (constitué principalement de méthane, mais aussi de dioxyde de carbone, des produits soufrés et des composés organiques volatiles).

Une installation de stockage ne produit du biogaz, qu'il faut capter pour éviter son émission diffuse dans l'atmosphère, que si l'on y enfouit des déchets organiques (ou biodéchets) en mélange avec les autres déchets. Ce mode d'exploitation consiste donc à faire des investissements importants pour réaliser un réseau de drains et une couverture de casier destinés à limiter les nuisances dues à l'enfouissement des déchets organiques en décharge, alors même que les orientations européennes et françaises sont de les détourner de ces installations (voir encadré p. 10).

Introduite dans la loi n°2010-1658 du 29 décembre 2010 de finances rectificative pour 2010, la modulation de TGAP pour les installations de stockage exploitées en mode « bioréacteur » ne se base pas sur leurs performances effectives, mais sur leurs modalités de construction. Cette modulation peut ainsi récompenser au final une installation qui fonctionne mal. Contrairement à ce qui avait été annoncé pour faire adopter cette modulation, l'exploitation en mode « bioréacteur » ne garantit pas une captation totale du biogaz. Les études scientifiques⁷ sur le sujet parlent au mieux d'une captation de 90% du biogaz produit une fois le casier couvert. Avant cela, c'est près de 50 % du biogaz qui s'échappe dans l'atmosphère⁸.

Le maintien de cette modulation est incohérent avec les objectifs des directives européennes et les mesures du Grenelle de l'environnement relatives à la gestion séparative des biodéchets et à leur détournement des décharges.



Source : calculs réalisés par le Cniid, sur la base des données du rapport du MEDDE « Gestion des déchets : bilans 2009-2012 de la TGAP et des soutiens de l'Ademe », mai 2013, p. 20, 21 et 23.

⁷ Ademe et Fnade, « Etat des connaissances techniques et recommandations de mise en œuvre pour une gestion des installations de stockage de déchets non dangereux en mode bioréacteur », décembre 2007

EpE, « Protocole de quantification des émissions de gaz à effet de serre liées à la gestion des déchets », décembre 2008

Jean-Pierre GOURC, Giorgia MARCOLINA et Matthias STAUB, « Stratégie de couverture des ISDND et comptabilisation des émissions diffuses », Rencontres géosynthétiques 2011

⁸ Nickolas J. Themelis et Priscilla A. Ulloa, « Methane generation in landfills », Renewable energy, Volume 32, Issue 7, June 2007, Pages 1243–1257

Agence européenne de l'environnement, « Projections of municipal waste management and greenhouse gases », ETS/SCP working paper, août 2011, p. 35

TEXTE À MODIFIER : IV bis de l'article
266 nonies du code des douanes

- **PROPOSITION : Supprimer l'exonération de TGAP pour les Mâchefers d'incinération de déchets non dangereux (MIDND) non valorisables et enfouis en centres de stockage**

Un amendement à la Loi de finances rectificative pour 2010 a introduit une exonération de TGAP sur les mâchefers non valorisables enfouis en centre de stockage, dans le code des douanes⁹. Les partisans de cette exonération prétendent que sans cela, les mâchefers sont doublement taxés : à l'entrée des déchets en usine d'incinération via la TGAP incinération, et à la sortie lorsque, devenus des mâchefers non valorisables, ils sont soumis à la TGAP stockage. Or, ce ne sont pas les mêmes déchets qui sont taxés. Les mâchefers sont des sous-produits issus de l'incinération, qui ont subi une transformation. Les mâchefers, d'autant plus lorsqu'ils sont non valorisables, font partie des externalités négatives de l'incinération, notamment en venant combler le vide disponible dans les décharges, l'espace étant une « ressource épuisable ». Ils devraient à ce titre être taxés comme tout autre déchet. Nous proposons donc que les mâchefers non valorisables enfouis en centre de stockage soient à nouveau soumis à la TGAP. A défaut d'une suppression de l'exonération, les montants de TGAP sur les tonnages entrant en incinération ainsi que la réglementation sur les mâchefers utilisables en technique routière devront être renforcés pour justifier une fiscalité faible sur les MIDND.

TEXTE À MODIFIER : IV de l'article
266 nonies du code des douanes

- **PROPOSITION : Supprimer l'exonération de TGAP pour les Résidus d'épuration de fumées d'incinérateurs d'ordures ménagères (REFIOM) entrant en stockage de déchets dangereux**

Les REFIOM sont des déchets dangereux issus du traitement des fumées d'incinération de déchets non dangereux. A ce titre, ils constituent une externalité négative particulièrement importante de l'incinération qui les a produit, mais en engendrent également pour leur traitement en installations de stockage de déchets dangereux. Rien ne justifie donc que ces déchets dangereux soient exonérés de TGAP à l'entrée de ces installations. Nous proposons que cette exonération soit supprimée.

AFFINER ET PRÉCISER LA TGAP EXISTANTE

TEXTE À MODIFIER : a du A du I de l'article
266 nonies du code des douanes

- **PROPOSITION : Ajouter la mention « capté » après « biogaz » dans la modulation qui bénéficie aux installations de stockage qui valorisent plus de 75 % de leur biogaz**

La formulation de la modulation de TGAP pour les installations qui valorisent plus de 75 % de leur biogaz est trompeuse. Une installation peut avoir de très mauvaises performances en matière de captation mais valoriser tout de même plus de 75 % de ce qu'elle collecte. Cependant, elle récompense aussi et à juste titre les installations de stockage qui vont valoriser leur biogaz plutôt que de le brûler en torchère. Nous proposons d'instaurer un malus de TGAP au-delà d'un seuil à déterminer de biogaz torché.

⁹ Cette disposition a été précisée par la Circulaire des Douanes du 30 mars 2011 et le Décret n° 2011-767 du 28 juin 2011.

Le critère de modulation le plus juste concernant le biogaz devrait être un pourcentage du ratio entre la production théorique de biogaz des déchets (calculé selon leur nature) et le pourcentage capté puis valorisé. Ainsi, les installations qui n'enfouiraient plus de déchets organiques seraient également récompensées. Cependant, il n'existe pas de modèle de calcul des émissions de biogaz des décharges applicable à une TGAP calculée sur un flux annuel, qui fasse non seulement l'unanimité dans la communauté scientifique mais qui permette aussi de prendre en compte les spécificités des apports de déchets dans chaque décharge.

A défaut, nous proposons symboliquement d'ajouter la mention « capté » après « valorisation de plus de 75 % du biogaz », pour rappeler que même une installation qui bénéficie de cette modulation peut être responsable d'importantes émissions diffuses de méthane dans l'atmosphère. Le maintien de cette modulation doit être couplé avec des obligations réglementaires de couverture optimale des casiers (couvertures oxydantes pour limiter les émissions diffuses de méthane et le transformer en CO₂ + H₂O) et de mise en place de réseaux de captage de biogaz.

TEXTE À MODIFIER : b du A du I de l'article
266 nonies du code des douanes

- **PROPOSITION : Questionner l'effet incitatif de la modulation de TGAP pour les installations d'incinération émettant moins de 80mg/Nm3 de NOx et éventuellement la supprimer**

Les installations d'incinération émettant moins de 80mg/Nm3 de NOx sont principalement celles qui y sont obligées par les plans air de leur département. Ces installations bénéficient donc de réductions de TGAP pour avoir respecté la loi. Si le Cniid comprend les motivations économiques de cette modulation, à savoir aider les installations à assumer le surcoût de traitement des fumées, il s'interroge sur l'effet incitatif d'une telle modulation pour les installations qui ne seraient pas obligées de descendre en dessous de ce seuil. Si seules les installations qui y sont obligées bénéficient de cette modulation, elle n'a pas d'effet incitative à l'amélioration des performances, et de fait, elle ne se justifie pas. Des aides à l'investissement pourraient être envisagées en remplacement de cette modulation, qui réduit les coûts sur le long terme, pour aider les installations contraintes d'atteindre ces performances. Cela permettrait une plus grande cohérence de la TGAP.

TEXTE À MODIFIER : A du I de l'article 266
nonies du code des douanes

- **PROPOSITION : Remplacer le terme « déchets ménagers et assimilés » par « déchets non dangereux »**

Pour acter le fait que les installations de traitement des déchets accueillent non seulement des déchets ménagers et assimilés mais aussi et surtout des déchets d'activités économiques, nous proposons de préciser la terminologie.

INSTAURER UNE TGAP SUR LE PRÉ-TRAITEMENT MÉCANO-BIOLOGIQUE (PTMB)

TEXTE À MODIFIER : article 266 nonies du
code des douanes

Le meilleur tri, celui qui permet une valorisation optimale des déchets, est celui effectué à la source par le producteur du déchet. A ce titre, l'Union européenne, le Programme des Nations unies pour l'environnement (PNUE) et la Banque mondiale encouragent une collecte et une gestion séparée des biodéchets (ou déchets

organiques). Le PTMB est une méthode industrielle grâce à laquelle ses partisans prétendent pouvoir séparer la fraction organique des ordures ménagères pour la composter ou la méthaniser. Or, de nombreuses impuretés et résidus d'autres déchets persistent dans cette fraction finale. Le PTMB est utilisé dans la majorité des pays pour stabiliser des ordures ménagères dont les déchets organiques ont déjà été collectés séparément à la source. En France les installations existantes et en projet, qui constituent de lourds investissements pour la collectivité, entendent se substituer à une gestion séparée des biodéchets. Les installations de PTMB ne sont actuellement soumises à aucune TGAP, alors même qu'elles comportent de nombreuses externalités négatives, principalement liées aux imperfections de tri, et constituent un frein au tri à la source des biodéchets et à leur valorisation optimale. Nous proposons donc d'instaurer une TGAP sur les flux entrant en installations de PTMB, modulée selon un seul critère : l'existence d'une collecte séparée de biodéchets en amont.

INCLURE LA CO-INCINÉRATION DANS L'ASSIETTE DE LA TGAP SUR LES INSTALLATIONS DE TRAITEMENT DES DMA

TEXTE À MODIFIER : article 266 nonies du
code des douanes

Près d'un million de tonnes de déchets (0,5 dangereux et 0,5 non dangereux) sont brûlés chaque année dans les fours des cimenteries françaises, en « co-incinération ». Ces usines ont pour objectif premier de fabriquer du ciment, et non de traiter des déchets, dont elles ne se servent que comme combustible peu coûteux, voire lucratif (les cimenteries peuvent se faire payer pour incinérer des déchets alors même qu'elles font grâce à cela l'économie d'achat de combustible). Les cimenteries contribuent ainsi à maintenir une demande en déchets résiduels à fort Pouvoir Calorifique Inférieur (plastique, papier/carton, bois), alors même que la tendance doit être à la réduction et au recyclage. Pour limiter les risques d'un transfert de tonnages de l'incinération et du stockage vers la co-incinération, la fiscalité sur ces installations doit être équivalente. Aujourd'hui, les cimenteries ne sont soumises qu'à la TGAP sur l'incinération et la co-incinération de déchets dangereux. Nous proposons que l'assiette de la TGAP sur les installations de traitement des déchets ménagers et assimilés (DMA) soit élargie à la co-incinération de DMA.

AFFECTER LE PRODUIT DE LA RÉFORME DE LA TGAP DÉCHETS À LA POLITIQUE DÉCHETS DE L'ADEME

La politique de gestion des déchets doit disposer d'une enveloppe suffisamment importante pour financer les plans/programmes locaux de prévention (PLP), les opérations de prévention et les projets visant à développer les alternatives à l'incinération et au stockage des déchets (compostage, recyclage etc.).

La loi Grenelle 1, dans son article 46 prévoit à ce titre que « *le produit de [la réforme de la 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 affectée à cette politique.* ». Si cet engagement est en passe d'être réalisé, l'Ademe prévoyant un montant cumulé d'aides supplémentaires équivalent au surcout fiscal pour les collectivités et entreprises entre 2009

et 2015¹⁰, il apparaît que l'enveloppe n'est pas suffisante¹¹ pour augmenter les capacités de valorisation matière et organique nécessaires à l'atteinte des objectifs français et européens de recyclage des déchets, en particulier pour les déchets d'activités économiques et du BTP, en tout cas sur le territoire français¹².

En complément des recettes supplémentaires issues d'une hausse des taux et d'une suppression des modulations injustifiées, l'affectation totale du produit de la TGAP déchets au budget déchets de l'Ademe pourrait permettre d'élargir les soutiens de l'Ademe pour financer notamment la mise en œuvre de la tarification incitative en milieu urbain dense et habitat vertical, ainsi que le tri à la source des biodéchets via notamment un soutien à la collecte sélective et au compostage.

A défaut d'une affectation totale, la part conservée par l'Etat devrait être symboliquement fléchée vers le financement de la sécurité sociale et la création de registres des cancers dans tous les départements. La TGAP ayant pour objectif d'internaliser les externalités négatives des traitements par incinération ou stockage, son produit doit également contribuer à financer le suivi et la lutte contre leurs impacts.

TGAP sur les déchets inertes

.....

La *Feuille de route pour la transition écologique* prévoit que « l'instauration d'une TGAP sur le stockage des déchets inertes sera mise à l'étude, afin de limiter la pression sur les ressources minérales ». L'absence de signal prix fort sur les déchets inertes, principalement issus du BTP, a eu pour résultat ces dernières années une faible évolution des investissements dans la construction d'installations de tri et de recyclage¹³. Pour atteindre les objectifs de recyclage fixés par la directive cadre déchets, la France doit d'ici 2020 recycler 20 millions de tonnes supplémentaires de déchets du BTP. L'instauration d'une TGAP sur les déchets inertes est indispensable pour mettre en place un signal prix fort en faveur du recyclage des déchets du BTP. Cette fiscalité aura aussi un impact bénéfique sur l'extraction de matières premières et le nombre de centres de stockage de classe 3, diminuant ainsi la pression sur le foncier, agricole notamment. Nous souhaitons qu'elle soit mise en œuvre rapidement, en incluant dans son assiette les anciennes carrières comblées avec des matériaux inertes, mais avec un taux modulé.

Pour éviter que la hausse des coûts d'entrée en décharge de classe 3 n'ait pour conséquence la hausse des dépôts sauvages, nous proposons que 50% du produit de cette TGAP soit fléché pour augmenter les capacités de contrôle des DREAL.

¹⁰ Rapport du MEDDE, *Gestion des déchets : bilans 2009-2012 de la TGAP et des soutiens de l'Ademe*, mai 2013, p. 23

¹¹ Ibid., p. 26

¹² Ibid., p. 42

¹³ Ibid., p. 42

Taxe sur la valeur ajoutée (TVA)

Au même titre que la TGAP, la TVA permet de donner un signal prix. A ce titre, seules les pratiques les plus vertueuses émergentes, comme les activités de réparation ou le tri à la source des biodéchets, devraient profiter de taux réduits. La fiscalité sur l'énergie issue des déchets doit être mise en cohérence non seulement avec les objectifs de réduction à la source et de valorisation matière de ces déchets, mais aussi avec les objectifs globaux de réduction des émissions de gaz à effet de serre et de préservation des ressources naturelles. Dans ce contexte, un régime fiscal favorisant l'énergie issue de déchets en mélange provenant de traitements polluants, ne peut être maintenu.

RÉHAUSSER LE TAUX DE TVA SUR LA CHALEUR « RENOUVELABLE » ISSUE DU STOCKAGE ET LA CHALEUR DE « RÉCUPÉRATION » ISSUE DE L'INCINÉRATION

La totalité de la chaleur issue du traitement des déchets et injectée dans un réseau de chaleur, bénéficie actuellement d'un taux de TVA réduit, au titre d'énergie « renouvelable » et/ou de « récupération » (voir ci-contre). L'avantage fiscal accordé à la part de « récupération » s'élève à lui seul à environ 110 millions d'euros par an¹⁴.

Bien qu'il soit cohérent de valoriser cette énergie dans une phase de transition vers des modes de gestion des déchets plus vertueux, les impacts environnementaux et climatiques de l'incinération et du stockage plaident en faveur d'un statut fiscal différent et moins avantageux que celui des autres énergies renouvelables, à même d'**indiquer clairement que la valorisation matière doit primer sur la valorisation énergétique des déchets en mélange**, à court comme à moyen terme.

ÉNERGIE ISSUE DES DÉCHETS

Appellation « renouvelable ». L'énergie issue des déchets ménagers et assimilés en mélange est considérée dans les textes (Directive 2009/28/CE relative à la promotion de l'utilisation de l'énergie produite à partir de sources renouvelables) comme renouvelable entièrement pour le stockage et pour moitié pour l'incinération. La loi considère en effet qu'environ 50 % des déchets incinérés sont d'origine organique (papier, carton, déchets verts ou de cuisine) et ainsi composés d'atomes de carbone d'origine biologique, ou carbone « biogénique ». Le Groupement d'experts Intergouvernemental sur l'Évolution du Climat (GIEC) considère qu'étant donné que ce carbone préexiste dans le cycle naturel, son relâchement dans l'atmosphère sous forme de dioxyde de carbone - suite à la combustion dans un incinérateur ou à la biodégradation dans une décharge en phase d'exploitation – ne peut être comptabilisé dans les émissions de gaz à effet de serre. De là à caractériser l'énergie issue de cette combustion de « renouvelable », il n'y avait qu'un pas... que le législateur a malheureusement franchi.

Le caractère renouvelable de l'énergie issue des déchets est cependant très fortement discutable :

- Les déchets organiques qui permettent cette appellation sont recyclables et/ou compostables et doivent à ce titre être détournés de l'incinération où la matière sera détruite et avec elle toute « l'énergie grise » du produit (voir encadré page suivante) et du stockage, où leur potentiel est très mal utilisé.
- Ces déchets (à l'exclusion du bois et de ses dérivés : papier, carton) sont majoritairement composés d'eau. Incinérés, ils diminuent le pouvoir calorifique des déchets et réduisent les performances de l'installation. Stockés, ils se décomposent/biodégradent, générant des gaz à effet de serre (méthane, dioxyde de carbone et composés soufrés) et des lixiviats (jus de décomposition) polluants.

Appellation « de récupération ». Les 50 % restants de l'énergie issue de l'incinération sont considérés dans la réglementation française comme de l'énergie « de récupération » et bénéficient ainsi des mêmes avantages fiscaux que les énergies renouvelables. Cette énergie résulte principalement de la combustion de plastiques recyclables et d'origine fossile.

¹⁴ Voir la fiche « Réhaussement du taux TVA sur l'énergie de récupération » sur le site stopsubventionspollution.fr

• **PROPOSITION : Supprimer le taux de TVA réduit sur la chaleur issue du stockage**

Dans un centre de stockage, l'énergie considérée comme « renouvelable » est produite à partir de la part captée du biogaz issu de la dégradation des déchets organiques, en mélange avec les autres déchets. L'Union européenne et la France ont clairement acté que ces déchets devaient être détournés de l'enfouissement (voir encadré p. 10) et faire l'objet d'une gestion séparée, car ils sont à l'origine de nombreuses pollutions lorsqu'ils sont mis en décharge.

Emissions diffuses de gaz à effet de serre. La dégradation de la fraction organique des déchets enfouis dans les centres de stockage produit du « biogaz » principalement constitué de méthane, mais aussi de dioxyde de carbone, deux puissants gaz à effet de serre. L'enfouissement de déchets organiques en décharge contribue ainsi à près de 13 % des émissions de méthane françaises¹⁵ (voir détails p. 10). La fraction de biogaz captée (pour rappel : 50% maximum sur toute la durée de l'exploitation) peut être valorisée en chaleur (et plus rarement en électricité), mais elle peut aussi être torchée, c'est-à-dire oxydée par combustion pour émettre du dioxyde de carbone (CO₂) dans l'atmosphère, plutôt que du méthane (CH₄) qui a un pouvoir d'effet de serre 25 fois plus important sur un siècle.

Pollutions liquides et solides. L'enfouissement de déchets organiques génère également des pollutions liquides (via les lixiviats, ou jus de décomposition) et solides (envol de déchets).

Le caractère « renouvelable » de l'énergie issue de la faible proportion de biogaz capté dans les installations de stockage ne peut se justifier, au regard de son impact climatique et environnemental. Maintenir un régime fiscal favorable pour l'utilisation de ce biogaz est incohérent par rapport aux objectifs français et européen de gestion des biodéchets et ne crée pas les conditions économiques d'un changement de paradigme en la matière. Nous proposons donc de supprimer ce taux de TVA réduit. Pour éviter que l'effet pervers de ce retour à un taux normal ne soit une baisse des investissements pour limiter les émissions diffuses de biogaz, la réglementation devra être renforcée pour rendre obligatoire une couverture et une captation optimum. La modulation de TGAP sur la valorisation de plus de 75% du biogaz et le malus au-delà d'un certain volume de biogaz torché (voir proposition p. 13) devraient également concourir à limiter l'effet désengageant de cette mesure quant à la valorisation du biogaz capté.

L'ÉNERGIE GRISE DES DÉCHETS

L'énergie grise est la somme totale de l'énergie nécessaire à assurer l'élaboration d'un produit, et ceci de l'extraction du/des matériau(x) brut(s), au traitement, à la transformation, à la mise en œuvre du produit, ainsi que tous les transports successifs. Sont également incluses les dépenses énergétiques des matériels et engins ayant contribué à son élaboration.

Les bilans énergétiques réalisés sur les installations d'incinération ne prennent absolument pas en compte l'énergie grise contenue dans les produits devenus déchets qui sont incinérés pour fabriquer de l'énergie. Si elle l'était, le bilan énergétique serait nettement moins bon.

Prendre en compte l'énergie grise dans ces bilans est un des moyens pour valoriser les bénéfices de la prévention et de la valorisation matière.

¹⁵ D'après le rapport coordonné par Guillaume Sainteny, « Les aides publiques dommageables à la biodiversité » publié par le Centre d'analyse stratégique (CAS) en octobre 2011 : http://www.strategie.gouv.fr/system/files/rapport_43_web.pdf

- **PROPOSITION : Supprimer le taux de TVA réduit sur la chaleur de récupération issue de l'incinération**

La chaleur « de récupération » (voir encadré p. 16) est issue de l'incinération de la part non organique des déchets ménagers et assimilés, principalement composée de plastiques d'origine fossile. Malgré la possibilité de la valoriser (plutôt que de la gaspiller dans l'immédiat), le maintien d'un régime fiscal avantageux pour l'utilisation de cette énergie s'oppose à une vision de long terme axée sur la réduction des déchets à la source, des efforts sur l'éco-conception, l'élargissement des filières de recyclage à de nouveaux produits et le développement d'énergies renouvelables peu gourmandes en matières premières. Nous proposons donc de supprimer ce taux de TVA réduit.

APPLIQUER UN TAUX DE TVA PRÉFÉRENTIEL SUR LE COMPOST ISSU DE BIODÉCHETS TRIÉS À LA SOURCE

Le Cniid soutient une exonération de TVA ou un taux réduit de TVA sur le compost, à la condition exclusive qu'il provienne d'une collecte séparée de biodéchets. Le compost issu de tri mécano-biologique (TMB), même répondant à la norme NFU 44-051, ne doit en aucun cas pouvoir bénéficier d'exonération, dans la mesure où la norme autorise dans sa version actuelle jusqu'à 2% de verre et métaux et 1,1 % de plastiques, c'est-à-dire jusqu'à 5 kg de verre/métaux et 2,7 kg de plastiques, ainsi que des éléments traces métalliques (ETM) dans 1 mètre cube de compost normé.

APPLIQUER UN TAUX DE TVA RÉDUIT SUR LES ACTIVITÉS DE RÉPARATION

Réparer un objet ou un appareil permet de prolonger sa vie et de réduire les déchets à la source. Cependant, le coût des activités de réparation est souvent très proche voire supérieur au prix du produit neuf, ce qui n'encourage pas le consommateur à faire réparer son produit. En complément d'autres mesures relatives à l'allongement de la durée de vie des produits (amélioration de leur réparabilité, extension des garanties constructeurs, obligation de produire les pièces de rechange pendant cette durée, etc.), l'une des pistes d'action pour rendre la réparation plus compétitive consiste à appliquer un taux de TVA réduit sur les activités de réparation, pour faire diminuer son coût et inciter le consommateur à utiliser ce service.

APPLIQUER UN TAUX DE TVA RÉDUIT SUR LA VENTE DE PRODUITS AYANT TRANSITÉ PAR UNE FILIÈRE DE RÉEMPLOI OU DE RÉPARATION

Le réemploi et la réparation permettent de donner une seconde vie à des objets en évitant d'en faire des déchets, tout en créant de l'emploi local et souvent dans le secteur de l'économie sociale et solidaire. Ce sont des activités qui doivent être soutenues. Nous proposons que les produits de seconde main, qui ont transité par une filière de réemploi ou de réparation, soient soumis à un taux de TVA réduit.

CONCLUSION

La fiscalité est un maillon important dans la chaîne des moyens à mettre en œuvre pour parvenir à installer un système de gestion des déchets durable. Elle doit permettre de favoriser économiquement le développement des modes de gestion les plus vertueux et d'encourager à la réduction des déchets, en complément de la réglementation.

Si le Grenelle de l'environnement a permis de renforcer cette fiscalité, notamment par l'introduction de la TGAP sur l'incinération demandée par les associations, de nombreuses lacunes sont encore à déplorer. A l'issue de la conférence environnementale de 2012, le gouvernement a donné un signal positif en faveur d'une fiscalité écologique, mais au vu des blocages parlementaires lors du projet de loi de finances pour 2013, un travail de pédagogie indispensable reste à faire sur les enjeux d'une telle fiscalité.

Au-delà du principe « pollueur/payeur », il s'agit de dépasser l'idée d'une fiscalité sanction, pour accepter un système qui récompense au final les plus vertueux et encourage ceux qui ne le sont pas à le devenir, dans l'intérêt général.

Contact

Delphine Lévi Alvarès

Centre national d'information indépendante sur les déchets (Cniid)

Chargée de campagne *Incinération et stockage*

delphine@cniid.org - 01 55 78 28 64