



PLF 2013 : éléments d'analyse sur la fiscalité déchets

Le Sénat vient de rejeter le PLF 2013. Avant cela, plusieurs dispositions fiscales sur les déchets ont été votées par les sénateurs, et en particulier la suppression de l'article 13 bis adopté par les députés en première lecture. Les arguments invoqués par les sénateurs se sont basés en partie sur des éléments fournis par l'association de collectivités Amorce et suite à une erreur dans l'exposé des motifs de l'amendement ayant institué l'article 13 bis. La présente note vise à rectifier certaines erreurs ou imprécisions dans les arguments qui ont conduit à la suppression de cet article par le Sénat, pour repartir sur des bases saines à l'occasion de la deuxième lecture.

COLLECTIVITÉS ET FISCALITÉ DÉCHETS: QUELQUES PRÉCISIONS

Amorce : « (...) depuis 2009, seule la TGAP payée par les collectivités a été mise en œuvre alors qu'aucune des autres mesures visant à demander un effort financier aux producteurs n'a réellement été mise en application. »

Cette analyse est très imprécise, dans la mesure où sur la période 2009-2011, le surcôt fiscal de la réforme de la TGAP, soit 393 millions d'euros a été réparti presque à parts égales entre les collectivités (220 millions d'euros) et les entreprises (173 millions d'euros) comme le rappelle le « Premier bilan de la réforme de la TGAP de 2009 et de la politique de soutien sur les déchets ménagers et assimilés » publié par le ministère de l'écologie en août 2011. Cependant, il est vrai que la fiscalité déchets ne pénalise pas suffisamment les metteurs sur le marché de produits destinés à devenir des déchets. La TGAP sur les installations de traitement ne peut cependant pas justifier cet état de fait, car elle est partagée entre public et privé.

Amorce : « Sur les trois dernières années la TGAP versée par les collectivités a rapporté environ un milliard d'euros dont à peine un tiers a été reversé aux collectivités dans le cadre du Plan déchets de l'ADEME. »

Le montant global des recettes fiscales perçues par les douanes au titre de la TGAP déchets (stockage + incinération)¹ sur la période 2009-2011 s'élève à 948 millions d'euros² (818 millions pour le stockage et 130 millions pour l'incinération). Si l'on se réfère à la clé de répartition utilisée dans le rapport TGAP de 2011 (voir note de bas de page n°2), les collectivités ont payé 56% de cette recette globale, soit 530,88 millions d'euros sur la période 2009-2011. Or, elles ont perçues sur cette même période, 366 millions d'euros d'aides de l'Ademe, soit 64% de ce qu'elles ont payé. C'est donc deux fois plus que les estimations d'Amorce.

D'autre part, le ralentissement de l'augmentation des taux de TGAP déchets et l'introduction de plusieurs modulations ajoutés au succès des plans/programmes locaux de prévention, ont forcé l'Ademe à réformer son dispositif d'aide à la mise en place de ces plans en mai 2011. En effet, en raison de la baisse des recettes de TGAP, l'Ademe finance désormais les plans/programmes de préventions uniquement dans les départements dont moins de 60% de la population est couverte par ce type de dispositif. Pour aider les collectivités dans leur mise en œuvre des engagements Grenelle et leur permettre d'avoir moins recours à l'incinération ou à la mise en décharge, l'Ademe a donc besoin des recettes de la TGAP déchets. C'est un cycle vertueux, qu'il faut encourager.

Amorce : « (...) le Gouvernement a souhaité simplifier l'article L.131-5-1 du code de l'environnement qui encadrait les modalités d'affectation d'une fraction forfaitaire de la TGAP à

¹ On néglige ici les montants de la TGAP air car ils sont proportionnellement très faibles.

² Voir « Premier bilan de la réforme de la TGAP de 2009 et de la politique de soutien sur les déchets ménagers et assimilés » publié par le ministère de l'écologie en août 2011, p. 33



l'ADEME. En supprimant toute référence à la TGAP stockage ou incinération, le Gouvernement tend à affaiblir encore plus le lien ténu qui existait entre cette TGAP et le plan déchets de l'ADEME. (...) La nouvelle rédaction de l'article L.131-5-1, encore plus que l'ancienne, risque de rendre plus confus encore tout rapprochement entre les recettes de la TGAP déchets et l'utilisation de celles-ci pour le financement d'actions vertueuses de gestion durable des déchets. »

Tel que rédigé désormais, l'article L. 131-5-1 du code de l'environnement prévoit que l'intégralité du produit de la TGAP mentionnée à l'article *sexies* du code des douanes pourra être affectée au budget de l'Ademe, dans la limite du plafond fixé chaque année. L'article 26 du PLF 2013 prévoit cependant que ce plafond peut également être un « montant » en cas de dispositions « spécifiques ». Il est vrai qu'il n'y a plus de fléchage comme auparavant des TGAP incinération et air vers le budget de l'Ademe, mais l'interprétation d'Amorce est trop négative. Le **Cniid** voit dans cette simplification une possibilité d'atteindre à court terme les engagements de l'article 46 de la Loi Grenelle 1 sur l'affectation de l'intégralité du produit de la TGAP déchets à la politique de prévention et de gestion des déchets. Pour rassurer quant à l'utilisation de ces fonds dans le budget de l'Ademe, il est cependant important de compléter cette clarification par un fléchage plus précis de la TGAP déchets vers le budget déchet, et non général, de l'Ademe.

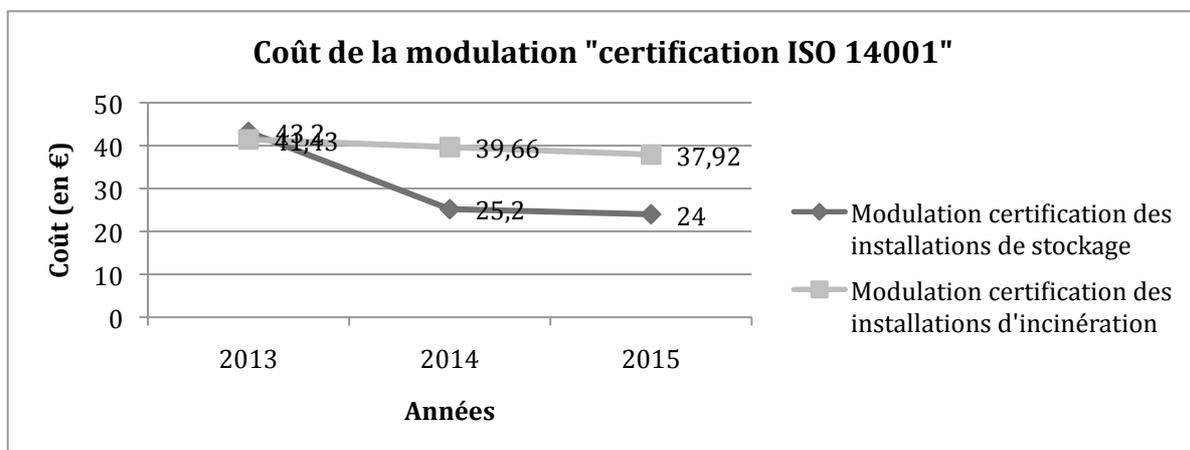
AMENDEMENTS PROPOSÉS PAR AMORCE ANALYSE CRITIQUE DU CNIID

- **« Suppression de l'article 13 bis qui retire la modulation « ISO 14001 » pour la TGAP stockage » (Amorce)**

Le **Cniid** est à l'origine de la proposition d'amendement visant à supprimer cette modulation.

Amorce : « (...) l'Assemblée nationale prévoit (...) la suppression du principal critère de modulation de la TGAP stockage (la certification ISO 14001), soit une augmentation des coûts pour les collectivités de 60 millions d'euros. »

Le chiffre de 60 millions d'euros en plus à la charge des collectivités si la modulation de la TGAP stockage pour les installations certifiées ISO 14001 était supprimée est faux. Ce chiffre, calculé par le **Cniid** et publié sur le site de la campagne « Stop aux subventions à la pollution » (www.stopsubventionspollution.fr) dans la partie « déchets » dès juin 2012, a été repris par Amorce mais concerne en réalité l'intégralité de la niche fiscale que constitue la modulation de TGAP « certification ISO 14001 » pour les installations de stockage ET d'incinération à l'horizon 2015, soit 61,92 millions d'euros (montant arrondi à 60 millions). Sur la période 2013-2015 (stabilisation des taux), le montant de cette niche fiscale s'élève à 70,47 millions d'euros en moyenne, dont 30,8 millions seulement concernent la TGAP Stockage.



Source : calculs réalisés par le Cniid, sur la base des projections du rapport du Ministère de l'écologie « Premier bilan de la réforme de la TGAP de 2009 et de la politique de soutien sur les déchets ménagers et assimilés » concernant le « scénario Grenelle », août 2011, p. 159-160



Sur les 30,8 millions d'euros que représente la suppression de cette modulation, seule la moitié serait réellement à charge des collectivités (soit 15,4 millions d'euros), le reste étant à la charge des entreprises qui apportent leurs déchets dans les mêmes installations³. Rappelons cependant, que les montants supplémentaires versés au titre de la TGAP déchets après sa réforme en 2009 sont revenus à 122%⁴ aux collectivités via les financements de l'Ademe (voir le « Premier bilan de la réforme de la TGAP de 2009 et de la politique de soutien sur les déchets ménagers et assimilés » publié par le ministère de l'écologie en août 2011). Cet argent n'est donc une dépense effective que pour des collectivités qui ne seraient pas engagées dans une démarche de prévention et de développement de la valorisation matière.

C'est donc sur la base d'un chiffre du **Cniid** sorti de son contexte, qu'Amorce n'a pas questionné, que l'association de collectivités parle d'une « *nouvelle sanction brutale* » et d'une « *nouvelle ponction fiscale* » pour les collectivités. L'estimation de « 100 millions d'euros supplémentaires que subiront les contribuables français » via les collectivités est donc réduite, grâce à cette correction, de presque moitié...

Amorce : « La suppression du critère de modulation de TGAP déchets basé sur la certification environnementale a un impact financier très important car les trois quarts des installations bénéficient de cette certification. »

La possibilité de moduler son taux de TGAP en fonction de certains critères vise à inciter les professionnels du secteur à améliorer leurs performances. Dès lors que la quasi totalité des installations bénéficie de la modulation, elle ne se justifie plus. Amorce le reconnaît d'ailleurs dans son document : « Il est envisageable de réformer le dispositif de modulation si le législateur estime que les critères de 2009 ne jouent plus leur rôle ».

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 augmentation ralentie. Le rapport Bricq de 2011 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* ». Outre son inscription dans la feuille de route du gouvernement pour la transition écologique, la suppression de modulations de TGAP déchets injustifiées vise donc en partie à rétablir le mécanisme de taxation de l'incinération et du stockage des déchets tel qu'il avait été acté à l'issue du Grenelle.

Amorce : « Le dispositif de modulation tel qu'il existe aujourd'hui récompense plutôt efficacement les incinérateurs et centres d'enfouissement performants. »

La certification ISO 14001 d'une installation de traitement des déchets n'est en aucun cas une garantie de performance de son activité en la matière. Elle récompense des engagements, aussi faibles soient-ils, en matière de management environnemental de l'entreprise elle-même, principalement sur les consommations d'eau et d'énergie de ses locaux. L'obtention d'une modulation de TGAP sur la base d'une certification ISO 14001 ne se justifie pas car cette norme ne concerne qu'à la marge l'activité polluante taxée (stockage ou incinération). Pour exemple, la moitié des incinérateurs n'ayant pas valorisé d'énergie en 2010 bénéficiait pourtant d'une certification ISO 14001 et donc de taux de TGAP très réduits, alors même que leur performance en matière de traitement des déchets était très mauvaise.

³ Le rapport précité précise 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 et 44% pour les entreprises), p. 34

⁴ Pour 220 millions d'euros de surcoût dû à la réforme de la TGAP, versés sur 2009-2011, les collectivités se sont vues verser en retour un soutien supplémentaire de 269 millions d'euros pour leur politique déchet, soit un taux de retour de 122% (source : « Premier bilan de la réforme de la TGAP de 2009 et de la politique de soutien sur les déchets ménagers et assimilés » publié par le ministère de l'écologie en août 2011).



Amorce : « Amorce réclame l'instauration d'un critère de modulation alternatif qui bénéficie directement aux collectivités ayant accompli l'effort d'investir dans des équipements contribuant à la prévention des déchets ultimes. »

Le **Cniid** reste sceptique sur les modalités d'application d'une telle mesure, car ce sont les opérateurs qui sont redevables de la TGAP et non les collectivités. Ces dernières s'acquittent de la TGAP via la rémunération des opérateurs. Ensuite, cette mesure achèverait de détricoter la philosophie de TGAP. Une taxe environnementale doit en effet s'appliquer à une installation exerçant une activité polluante et ne doit pouvoir être modulée qu'en fonction des performances effectives de cette même activité. Cependant, le Cniid rejoint Amorce sur le souhait d'un rééquilibrage des efforts entre les metteurs sur le marché de produits destinés à devenir des déchets et les collectivités qui les prennent en charge. L'idée d'une fiscalité pesant plus sur le consommateur que sur le citoyen fait également sens, au regard de l'importance de responsabiliser chacun par rapport à ses actes d'achat. Pour le Cniid, le rééquilibrage de cet effort devrait passer par d'autres mesures que la TGAP, notamment les systèmes de REP, sur lesquels la France est très en avance sur ses voisins européens, en quantité mais pas nécessairement en qualité.

- **« Diversification du financement de l'Ademe » (Amorce)**

Le **Cniid** approuve cette mesure. La politique de gestion des déchets doit disposer d'une enveloppe suffisamment importante pour financer les Plans locaux de prévention (PLP), les opérations de prévention et les projets visant à développer les alternatives à l'incinération et au stockage des déchets.

- **« Affecter la totalité du produit de la TGAP déchet à la politique de gestion des déchets » (Amorce)**

Le **Cniid** approuve cette mesure et tient à rappeler que c'est un engagement du Grenelle. La loi Grenelle 1, dans son article 46 prévoit en effet que « le produit 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. ». Le **Cniid** attire cependant l'attention des décideurs sur l'importance d'affecter effectivement ce produit à la prévention et au développement des alternatives, plutôt qu'à la rénovation des incinérateurs et à leur raccordement à des réseaux de chaleur, via le fond chaleur notamment.

- **« Exonérer de TVA l'utilisation de produits issus de la valorisation des déchets » (Amorce)**

Les produits qu'Amorce souhaite exonérer de TVA sont : matériaux issus de la collecte séparée, produits en matériaux recyclés, compost, chaleur, électricité, biogaz. Le Cniid s'accorde avec Amorce sur une fiscalité plus favorable sur les matières premières secondaires et les produits qui en contiennent.

Le Cniid soutiendrait une exonération 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 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 dans 1 mètre cube de compost normé.

Concernant l'exonération de TVA sur l'utilisation de la chaleur, de l'électricité ou du biogaz issus de l'incinération ou du stockage des déchets, le Cniid s'y oppose formellement. Les centres de stockage ne produisent du biogaz que parce qu'on continue à y enfouir des déchets organiques. Les orientations du Grenelle et des directives européennes précisent que ces déchets doivent être détournés de l'enfouissement. Proposer un régime fiscal favorable pour l'utilisation du biogaz issu de leur décomposition en décharge va à l'encontre de ces orientations et ne crée pas



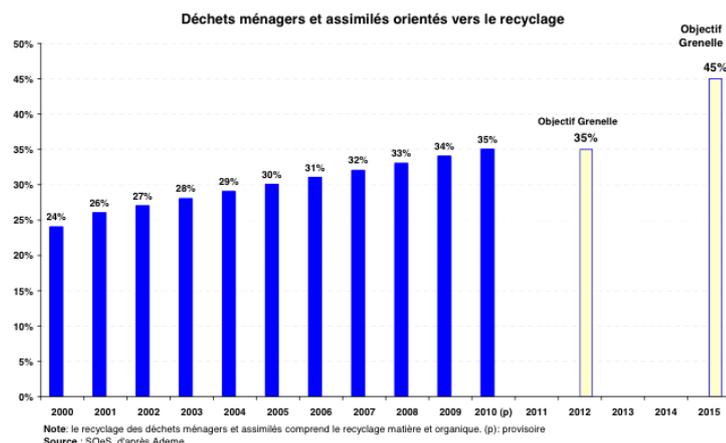
les conditions économiques d'un changement de paradigme en matière de gestion des biodéchets. De même, soutenir financièrement l'électricité et la chaleur issues de l'incinération ou du stockage des déchets ne crée pas les conditions économiques favorables à une réduction de ces déchets à la source et à leur détournement vers le recyclage matière.

- **« Exonérer (partiellement ou totalement) de TGAP déchets les collectivités ayant atteint les objectifs du Grenelle environnement en matière de prévention, de valorisation matière, valorisation énergétique et limitation des traitements ultimes » (Amorce)**

Le Cniid s'oppose à cette mesure pour plusieurs raisons, au premier rang desquelles le manque d'ambition des objectifs du Grenelle.

Rappelons que l'objectif de réduction de 7% des déchets sur 5 ans revient à une exigence de diminution de 25 kg par habitant sur la même période, ce qui équivaut à 96 grammes par semaine. L'Ademe de son côté évalue notre potentiel de réduction à 150 kg par an et par habitant, soit 30 fois plus que les engagements Grenelle...

Concernant l'objectif de recyclage (valorisation matière) de 35% qui devrait être atteint cette année, rappelons qu'il a été fixé sur la base d'un taux de recyclage de 24% en 2007 (donnée d'ailleurs communiquée par Amorce), au moment des débats. Cependant, les chiffres publiés par l'Ademe en 2010 ont donné raison aux associations qui mettaient en cause le peu d'ambition de cet objectif, puisque en 2007 le taux de recyclage en France était en réalité de 32%... donc quasiment atteint 5 ans avant! Comme le montre le graphique ci-contre, tiré du rapport « Trajectoire de la France suite au Grenelle de l'environnement : les indicateurs de résultats », l'objectif pour 2012 est inférieur de deux points au simple scénario tendanciel. Cette situation ne méritait certainement pas les *satisfecit* du gouvernement précédent et nous demandons que ces objectifs chiffrés soient revus.



Aucun objectif de valorisation énergétique n'a été formellement fixé, si ce n'est que les incinérateurs doivent atteindre, suite à la transposition de la directive cadre européenne sur les déchets, une performance énergétique de 60% (si autorisés avant le 31 décembre 2008) ou 65% (si autorisés après le 1^{er} janvier 2009) pour passer du statut d'« élimination » au statut de « valorisation ». Outre que cette performance est calculée sur la base d'une formule toujours soumise à controverse, de nombreuses installations continuent de déclarer faire de la valorisation, alors même qu'elles sont en dessous des seuils.

Concernant l'atteinte de l'objectif de limitation des capacités d'incinération et de stockage à 60% de tonnages de déchets non dangereux non inertes produits dans chaque département (région pour l'Ile-de-France), elle est pour l'heure extrêmement compliquée à calculer étant donné le manque de données sur les déchets non dangereux autres que ceux pris en charge par la collectivité. Ce référentiel ne constitue donc pas une base solide pour une exonération de TGAP, d'autant qu'une fois de plus il est peu ambitieux puisqu'il valide un seuil de 40% de valorisation matière.

Le Cniid s'oppose également à cette proposition pour deux autres raisons très objectives. Les objectifs du Grenelle sont des objectifs nationaux, et non locaux. Qu'une collectivité les ait atteint



ne signifie pas que l'effort soit atteint au niveau national. Quand bien même ces objectifs seraient locaux, les collectivités ne devraient pas être récompensées fiscalement pour avoir simplement respecté la loi et les objectifs qu'elle fixe.

- **« Geler l'augmentation progressive de la TGAP sur le stockage et l'incinération des déchets ménagers et assimilés tant que les autres engagements du Grenelle visant à favoriser la prévention et le recyclage des déchets à l'amont des centres de traitement « déchets ultimes » ne sont pas opérationnels » (Amorce)**

Le produit de la TGAP finance en grande partie le budget de l'Ademe pour la mise en œuvre des engagements du Grenelle. Pour le **Cniid** il est important de ne pas freiner la mise en œuvre de certains engagements du Grenelle sous prétexte que d'autres peinent à se réaliser. Ce serait le meilleur moyen pour favoriser un immobilisme global. La TGAP vise en premier lieu à internaliser les externalités négatives des traitements par incinération ou stockage des déchets. Le fait que les engagements du Grenelle soient mis en œuvre plus tardivement que prévu dans certains domaines n'impacte en rien le potentiel nocif de ces traitements. La TGAP vise en second lieu à renchérir le coût de ces traitements pour rendre le recyclage compétitif. Il est dans l'intérêt de chacun, et en particulier des collectivités, de voir des tonnages détournés de l'incinération ou du stockage vers le recyclage, pour le rendre à terme plus rentable.

- **« Suppression de la disposition de l'article 13 quater ayant pour effet de repousser la date d'entrée en application de la TGAP sanction pour la filière « meuble » de responsabilité élargie du producteur » (Amorce)**

Le Cniid soutient les demandes d'Amorce en faveur d'une mise en place rapide et efficace des filières de responsabilité élargie du producteur (REP), mais souhaite que le dispositif de soutien financier des collectivités soit complété par des engagements de récupération et de recyclage revus à la hausse pour ces filières.