

Fiscalité des déchets et financement de l'économie circulaire

Bilan des discussions et propositions issues du groupe de travail du CFE

30 juin 2014

Cette note présente le bilan des discussions du groupe de travail sur les déchets du Comité pour la Fiscalité Ecologique. Elle a été préparée par Matthieu Glachant, l'expert du CFE en charge de la conduite des travaux du groupe.

I – Contexte

Suite à la Conférence Environnementale de septembre 2013, le Comité pour la Fiscalité Ecologique a été saisi d'une demande d'élaboration d'un projet de réforme de la fiscalité des déchets et du financement de l'économie circulaire, conduit parallèlement aux travaux du Conseil National des Déchets. Ce travail a conduit à l'adoption par consensus d'un premier avis du CFE portant diagnostic lors de la séance du 12 novembre 2013 du Comité. Cet avis définit quatre principes qui ont depuis structuré la réflexion sur le contenu d'une réforme :

1. Inciter au changement au service de l'économie circulaire.
2. Ne pas augmenter la charge fiscale globale pesant sur les acteurs (ménages, entreprises, collectivités).
3. Améliorer la cohérence d'ensemble du système, notamment la complémentarité entre les signaux « prix » envoyés aux différents acteurs en respectant les spécificités des territoires.
4. Assurer une visibilité au moins à l'horizon 2025 afin de permettre aux acteurs de prendre des décisions d'investissement de long terme. Cette visibilité doit à la fois concerner la fiscalité et les soutiens publics qu'elle permet de financer.

L'avis a par ailleurs défini les pistes à explorer pour construire le projet, autour de trois volets :

1. Le développement de la tarification incitative pour financer le service public des déchets municipaux ;
2. Une révision de la TGAP sur les installations de traitement des déchets (stockage et incinération) ;
3. Une évaluation de la pertinence d'une taxe « amont » sur les produits non soumis à des programmes de Responsabilité Elargie du Producteur.

Par ailleurs, les membres du groupe de travail ont unanimement tenu à rappeler leur proposition d'un retour au taux de TVA réduit de 5 % pour les activités de valorisation matière et de prévention des déchets participant directement à l'atteinte des objectifs du futur plan déchets. Une telle réduction serait en phase avec les objectifs par ailleurs affichés par le gouvernement de réduire la pression fiscale pesant sur les ménages.

II– Bilan des discussions du groupe

1/ Le développement de la tarification incitative du service public de gestion des déchets

Mettre en œuvre une tarification incitative – c'est à dire introduire dans le financement par l'utilisateur du service municipal de collecte et de traitement des déchets une part variable qui reflète la quantité de déchets qu'il produit – est maintenant juridiquement possible pour toutes les collectivités, y compris celles, très majoritaires, qui financent le service à l'aide de la Taxe d'Enlèvement des Ordures Ménagères (TEOM). Depuis quelques années, un nombre significatif de collectivités a adopté ce système qui concerne aujourd'hui environ 5 millions d'habitants.

Le groupe déchets du CFE a pu organiser un retour d'expériences, incluant un travail économétrique du CGDD sur les données ADEME quantifiant l'impact du passage à la tarification incitative, complété par des études plus qualitatives de quelques collectivités. Pour mieux cerner les difficultés de mise en œuvre, un travail spécifique a été réalisé sur les quelques collectivités ayant rencontré des difficultés de mise en œuvre au point d'abandonner le système.

Ce retour d'expérience confirme l'intérêt de la tarification incitative pour inciter les usagers à modifier leur comportement. Elle diminue très nettement la production d'ordures ménagères résiduelles (d'environ 60 kg par an et par habitant en moyenne d'après l'étude du CGDD) et augmente le tri et le dépôt en déchèteries. Il existe toujours des incertitudes à lever quant à son impact sur deux points : la prévention de la production des déchets et les comportements inciviques (dépôts sauvages, incinération domestique, etc.). Les éléments dont on dispose suggèrent toutefois que le dernier problème est maîtrisable ; il n'est d'ailleurs pas la raison ayant motivé la décision des collectivités ayant renoncé à la tarification incitative. Enfin, le bilan financier pour la collectivité n'est pas défavorable.

Par ailleurs, le retour d'expérience montre que cette réforme exige un portage politique fort, qu'elle doit s'inscrire dans un projet plus global d'amélioration de la gestion des déchets et que les spécificités territoriales sont décisives.

2/ La TGAP sur les installations de traitement et d'élimination des déchets

La Taxe Générale sur les Activités Polluantes s'applique notamment aux déchets entrant dans les installations de stockage et d'incinération des déchets. Le Grenelle a décidé une augmentation significative des taux de référence de la TGAP déchets avec une trajectoire définie jusque 2015 pour le stockage et 2013 pour l'incinération avec affectation des recettes supplémentaires à la prévention et à la valorisation. Ont également été introduites progressivement des « réfections » des taux de référence, c'est-à-dire des réductions du taux effectivement appliqué aux installations présentant des performances environnementales et de valorisation plus élevées. Elles ont produit des effets puisque la quasi-totalité des installations sont désormais certifiées ISO 14001, que la production de biogaz a progressé significativement réduisant les émissions de gaz à effet de serre.

Compte tenu de ce contexte, le groupe a convenu de concentrer ses travaux sur des propositions destinées à améliorer les effets incitatifs de la TGAP déchet (hors déchets dangereux) après 2015, avec la contrainte de stabilisation du montant global de la recette de cette taxation.

Une proposition de TGAP pour les stockages de déchets inertes non autorisés a également été évoquée afin d'inciter les exploitants à mettre leurs sites en conformité avec la réglementation.

3/ Une taxe amont sur les produits non couverts par les programmes de Responsabilité Elargie du Producteur

La question de l'opportunité d'une fiscalité amont sur les produits est posée depuis longtemps par certaines parties prenantes du fait de l'existence d'un paradoxe : les producteurs de produits soumis à des programmes de Responsabilité Elargie du Producteur contribuent au financement de la fin de vie et de la valorisation de leurs produits via des éco-contributions payées à des éco-organismes alors que les producteurs de produits non recyclables ou non recyclés (et donc moins vertueux) ne contribuent pas.

Les membres du groupe de travail reconnaissent qu'une taxation amont des produits non recyclables ne participant pas par ailleurs à un dispositif de REP qui viendrait encourager la recyclabilité, l'écoconception, la prévention et la réduction à la source est légitime dans son principe. Le problème à traiter est d'ordre pratique : une telle taxation est-elle faisable sans effets pervers et à un coût administratif raisonnable ?

Deux scénarios ont été discutés :

- Une taxe qui porterait sur tous les produits mis sur les marchés finaux à l'exception de 1) des produits soumis à des programmes de REP, 2) des produits alimentaires et 3) des produits énergétiques. Par souci de simplicité, elle serait ad valorem (exprimée en pourcentage du prix des produits à l'image de la TVA). Par rapport au scénario précédent, elle présenterait donc une assiette large et un taux faible. Son objectif serait le rendement et la sensibilisation des metteurs sur le marché au degré de recyclabilité de leurs produits. Son effet incitatif serait faible, voire nul.
- Une taxe sur certains produits fortement générateurs de déchets à l'image de la TGAP sur les sacs de caisse à usage unique qui est en cours de mise en place. Ce type de taxe porterait sur une assiette limitée puisqu'elle ciblerait quelques produits, avec un taux élevé pour induire des modifications de comportement.

Les deux scénarios présentent des inconvénients. Le premier n'est pas incitatif (hormis un éventuel effet pédagogique) et donc en contradiction avec un principe arrêté dans le premier avis du CFE. Le second scénario comporte des difficultés de définition de l'assiette ; la taxe amont doit en effet inciter à l'écoconception et ne saurait donc se limiter à un paiement forfaitaire par unité de produit mis sur le marché qui ne récompenserait pas les producteurs les plus performants. En outre, elle pourrait générer des effets environnementaux ou sanitaires pervers car elle ne prendrait pas en compte l'ensemble des coûts environnementaux sur une logique d'Analyse du Cycle de Vie.

Enfin, les discussions ont montré qu'il existait des solutions non fiscales à l'objectif de prévention, notamment la Responsabilité Elargie du Producteur, la garantie obligatoire (responsabilisant de facto les producteurs sur la durée de vie de leurs produits) et les normes réglementaires sur les produits.

4/ Un taux réduit de TVA sur la prévention des déchets et la valorisation matières

Pour mémoire, la Loi de Finances de 2014 a fixé le taux de TVA sur les activités de déchets et la valorisation matières à 10%. Les membres du groupe de travail sont unanimes pour préconiser la mise en place d'un taux réduit à 5%, contre 10%, aujourd'hui sur les activités de prévention, de réparation, réutilisation, collecte sélective, compostage, tri et recyclage.

III– Propositions

1 / Accélérer la diffusion de la tarification incitative

Il est proposé d'accélérer la diffusion de la tarification incitative selon une trajectoire de diffusion mesurée par le nombre d'habitants concernés, avec des objectifs ambitieux mais réalistes aux échéances 2020 et 2025, à savoir :

- 15 millions d'habitants en 2020
- 25 millions en 2025

Cela suppose de faire passer le rythme de diffusion de la tarification incitative d'environ 1 million d'habitants par an actuellement à 1,6 million. Au-delà de 2025, il est proposé de poursuivre la diffusion dans une perspective de généralisation à terme de ce mode de tarification.

Pour atteindre ces objectifs, il est proposé de renforcer les incitations économiques en faveur du passage à cette tarification via une augmentation significative des aides ADEME pour les collectivités s'engageant dans cette démarche.

Il est par ailleurs important de rappeler la complémentarité de ces propositions avec l'institution, obligatoire depuis le 1^{er} janvier 1993, d'une redevance spéciale tarifant la collecte et le traitement des déchets non ménagers collectés par le service public dans les collectivités n'ayant pas opté pour le Redevance d'Enlèvement des Ordures Ménagères. Il paraît à ce titre légitime de supprimer la TEOM pour les entreprises soumises à cette redevance.

2/ Renforcer son caractère incitatif et stabiliser le volume global de la TGAP déchets

Dans le cadre d'une trajectoire 2016-2025 où le volume global des recettes de la TGAP est maintenu au niveau de 2015, les aménagements suivants sont proposés afin de renforcer son caractère incitatif :

Le nombre de réfections est réduit et elles deviennent cumulables pour améliorer la transparence du dispositif. Plus précisément, il est proposé :

- d'abandonner la réfection ISO 14001 pour les centres de stockage à partir de 2017 et de la substituer progressivement par une réfection fondée sur la nouvelle norme d'efficacité énergétique ISO 50001 pour l'incinération.
- de diminuer les réfections octroyées aux installations de stockage fonctionnant en mode bioréacteurs et à celles valorisant le biogaz à un taux supérieur à 75%.
- d'abandonner la modulation « altermobilité » qui en pratique n'est pas appliquée.

Il est également proposé d'ajouter une réfaction qui s'appliquerait aux tonnages de déchets provenant spécifiquement des collectivités présentant une bonne performance en matière de prévention et de valorisation matières. Elle sera répercutée par les opérateurs gérant les installations aux collectivités prouvant que leur performance est au-delà d'un seuil. La responsabilité de la justification de la performance incomberait aux collectivités.

Ce seuil de performance sera défini par un taux de valorisation matières. Il devra être suffisamment élevé pour ne récompenser que les collectivités les plus performantes. Le scénario de référence qui a été simulé par le groupe propose un calibrage d'un taux qui induirait une application de la modulation au tiers des tonnages stockés ou incinérés en 2015.

Concernant l'utilisation des recettes de la TGAP déchets, la règle d'affectation de la recette de la TGAP déchet qui s'applique depuis 2009 doit être maintenue, et son utilisation pour le développement de l'économie circulaire doit être prioritaire.

Le tableau ci-joint décrit les taux de référence et le niveau des réductions proposées. Cette trajectoire est construite sur la base d'un objectif de diminution de 50% du stockage d'ici 2025 envisagé dans le plan déchets et les projets législatifs du gouvernement.

Afin de sécuriser le mécanisme de répercussion de la TGAP, il conviendra d'indexer l'assiette de calcul sur les performances obtenues par l'installation sur l'année N-1 pour s'affranchir des aléas intervenant en cours d'année.

3/ La taxation des produits non engagés dans des programmes de Responsabilité Élargie du Producteur

Face aux difficultés techniques et de mises en œuvre d'une taxe conçue pour inciter à la prévention et à l'écoconception, il n'est pas proposé à ce stade d'introduction d'une telle taxation dans le projet de réforme.