

Déchets infos

Actualités, enquêtes et reportages sur la gestion des déchets

N° 320 — 10 juin 2026

www.dechets-infos.com
Twitter : @Dechets_Infos

Consigne pour recyclage Les collectivités massivement contre

Leurs quatorze propositions, formulées en 2023 et restées lettre morte depuis, vont faire partie de la concertation en cours.

Comme on pouvait s'y attendre, les collectivités territoriales et leurs associations⁽¹⁾ n'ont pas l'intention de se laisser imposer la mise en place de la consigne pour recyclage sur les bouteilles en plastique pour boissons et sur les canettes, annoncée par le président de la République le 19 mai dernier (voir [Déchets Infos n° 319](#)). Leurs arguments sont les mêmes qu'en 2019 (lors de la première tentative d'imposer cette consigne) et en 2023 (deuxième tentative).

Règlement

Elles rappellent d'abord que la consigne ne porterait que sur un petit gisement. Les bouteilles en plastique pour boissons ne représentent en effet que 350 000 tonnes/an, soit environ 28 % des emballages ménagers en plastique (bouteilles, sachets, etc.) et 6,4 %

de l'ensemble du gisement d'emballages ménagers, tous matériaux confondus (verre, papier-carton, métaux et plastiques).⁽²⁾

Par ailleurs, les collectivités soulignent que pour l'instant, le règlement européen sur les emballages (dit PPWR, *Packaging and Packaging Waste Regulation*) n'impose pas encore la mise en place de la consigne, puisque les chiffres de la collecte des bouteilles pour 2026 (critère fixé par le règlement) ne sont pas connus. Lorsqu'ils seront connus (au mieux courant 2027), si ces chiffres sont inférieurs à 80 %, le règlement imposera la consigne, mais avec possibilité pour les États membres de demander une dérogation. Pour les collectivités, il n'y a donc, pour l'instant, aucune raison de se précipiter. En outre, les collectivités rappellent qu'en 2023, elles avaient

Au sommaire

● Consigne : des impacts sur la collecte sélective à étudier

Un travail réalisé pour le Cercle national du recyclage (CNR) pointe les impacts possibles de la consigne sur la collecte sélective. Le CNR demande des études de l'Ademe.

—> p. 3

● CSR : une exemption de TGAP dès 2019, selon Bercy

Le ministère de l'Économie assure que l'exemption de TGAP pour les CSR brûlés en incinérateur remonte à 2019. La lecture des textes ne permet pas de le confirmer.

—> p. 6

● L'incinération des CSR est-elle légale ?

Le Code de l'environnement dit que les CSR ne doivent être valorisés que dans des installations répondant à des critères particuliers, que ne respectent a priori pas les incinérateurs.

—> p. 9

formulé quatorze propositions ([téléchargeables ici](#)) pour améliorer la collecte des bouteilles en plastique, des canettes et de tous les autres déchets ménagers triables (voir [Déchets Infos n° 251](#)). Mais depuis cette date, leurs propositions sont restées lettre morte, ni les pouvoirs publics, ni les éco-organismes n'ayant fait quoi que ce soit pour les mettre en œuvre ni même pour en discuter. Les associations de collectivités ont donc demandé au ministre délégué Mathieu Lefèvre :

- d'une part que le fait de mettre en place ou pas la consigne fasse partie de la concertation, et pas seulement les modalités de sa mise en place ;

- et d'autre part que leurs quatorze propositions soient également discutées.

Elles affirment avoir obtenu gain de cause sur ces deux points. Une nouvelle réunion de concertation est prévue la semaine prochaine, le 15 juin. Il reste à savoir si la volonté

de discussion affichée par le ministère est réelle ou si, comme récemment pour les autres filières (textiles, PMCB), la concertation n'a lieu que pour la forme, les décisions paraissant déjà prises en amont sans qu'il soit possible de les changer.

Élections sénatoriales

Si tel était le cas (fausse concertation et mise en place effective de la consigne), les collectivités ont clairement fait savoir qu'elles ne se laisseraient pas faire sans réagir. Plusieurs modes d'action politique sont envisagés, sur lesquels les associations ne souhaitent pas trop s'étendre pour l'instant.

Une chose semble sûre : la mise en place de la consigne peut se faire par voie réglementaire, donc sur décision du gouvernement seul, sans passer par le Parlement. Mais un éventuel texte du Parlement pourrait empêcher cette mise en place, ou créer des conditions dissua-

sives — si les parlementaires arrivent à faire inscrire ce texte à leur ordre du jour et à le voter. De ce point de vue, il faut rappeler qu'à l'automne prochain auront lieu les élections sénatoriales, qui renouvelleront la moitié des sénateurs. Et pour ces élections, le corps électoral est constitué à 95 % de délégués des conseils municipaux. D'ici ces élections, il est donc probable que les sénateurs se montreront particulièrement attentifs aux décisions que prendra le gouvernement. ●

1. Association des maires de France (AMF), Cercle national du recyclage (CNR), Intercommunalités de France, Fédération nationale des collectivités concédantes et régies (FNCCR), France urbaine, Association des petites villes de France, Villes de France, Territoires de progrès, Réseau Réduire+ ; et Amorce qui fait bande à part.

2. Les canettes seraient juste un « plus » ajouté à la consigne sur les bouteilles en plastique, qui sont le principal gisement visé.

(publicité)

Sous le haut patronage
de Monsieur Emmanuel MACRON
Président de la République française

Sous le haut patronage
du Parlement européen

19^e

Assises nationales des déchets et de l'économie circulaire

Nantes Cité des Congrès
30 septembre & 1^{er} octobre 2026

 Assises nationales
des déchets
et de l'économie
circulaire

assises-dechets.org    

© gilech - 2026

Sous l'égide du Ministère de la Transition écologique,
de la Biodiversité et des Négociations internationales
sur le climat et la nature.
Organisées avec le réseau des DREAL, directions
régionales de l'environnement, de l'aménagement
et du logement.
Avec l'appui technique et financier de l'ADEME.

En association avec **idealCO**.
Avec le concours de la **Région Pays de la Loire** et de **Nantes Métropole**.
Avec le soutien de **CIRCULERE**, **CITEO**, **DERICHEBOURG ENVIRONNEMENT**, **ECOLOGIC**, **ECOMAISSON**, **ECOMINERO**,
ECOSYSTEM, **EDF**, **FEDERREC**, **FNADÉ**, **GRDF**, **GS1 FRANCE**, **NATRAN**, **PAPREC RECYCLAGE**, **SÉCHÉ ENVIRONNEMENT**,
SNCF RESEAU, **SPHERE**, **SYCTOM**, **TOMRA**, **VALOBAT**.
L'appui de **AFOCO**, **CCI FRANCE**, **CYCLAMED**, **CYCLEVIA**, **EODD**, **FRANCE CIMENT**, **MEDEF**, **PELLENC ST**, **REFASHION**,
RELOOP, **RENAULT**, **SÉVIGNÉ TP**, **SNEFID**, **SRP RECYCLE**, **TOTAL ÉNERGIES**, **URS**, **VALORPLAST**, **WAGA ENERGY**.

La consigne pour recyclage aurait des impacts sur les autres flux.

Photo : Olivier Guichard

Consigne pour recyclage Des impacts sur la collecte sélective à étudier

Un travail réalisé pour le Cercle national du recyclage (CNR) pointe les impacts que la consigne sur les bouteilles en plastique aurait sur la filière des emballages et papiers. Le CNR demande que des études soient réalisées par l'Ademe sur le sujet.

Quels seraient les impacts de la consigne pour recyclage des bouteilles en plastique pour boissons sur le reste du dispositif de collecte sélective des emballages (ce qu'on appelle « le bac jaune ») ? Une étude réalisée par le bureau d'études Elcimaï pour le Cercle national du recyclage (CNR)⁽¹⁾ s'est penchée sur le sujet (étude [téléchargeable ici](#)).

Selon cette étude, « moins d'un pays sur deux en Europe atteint le taux de collecte fixé par l'Union européenne grâce à un dispositif de consigne pour recyclage » des bouteilles pour boissons en plastique. « La consigne pour recyclage des bouteilles de boissons en plastique ne permet pas » à elle seule « d'atteindre le taux de recyclage des emballages plastiques à usage unique », selon l'étude.

La consigne pour recyclage pourrait concentrer à elle seule « des moyens financiers aussi élevés que ceux dédiés au soutien aux collectivités » pour tous les emballages ménagers et papiers, alors qu'elle concerne « moins de

10 % du gisement mis en marché » d'emballages ménagers. Toujours selon l'étude, « la sortie des bouteilles pour boissons en plastique du service public [de gestion des déchets ménagers] pourrait faire augmenter le coût net optimisé de la filière [des emballages ménagers et des papiers] de l'ordre de 14 % », à cause de la démutualisation des opérations qu'elle entraînerait (des circuits logistiques et de recyclage séparés, un coût de tri à la tonne plus élevé après la sortie des bouteilles du périmètre des « bacs jaunes », etc.).

Perte de recettes

Enfin, les auteurs de l'étude estiment que l'instauration de la consigne sur les bouteilles plastiques et sur les canettes induirait une perte de recettes pour la filière de REP des emballages et des papiers de 221 M€/an, compte tenu des contributions qui ne seront plus payées par les metteurs en marché aux éco-organismes sur les emballages consignés. En conséquence, le CNR demande qu'avant toute déci-

sion sur une éventuelle mise en place de la consigne pour recyclage, l'Ademe réalise trois études :

- sur l'évolution du gisement d'emballages ménagers et de papiers restants qui découlerait de la consigne pour recyclage (masse, densité, composition) ;
 - sur les impacts techniques et économiques de la consigne pour recyclage sur les dispositifs de précollecte (bacs, points d'apport volontaire, sacs...) et de collecte sélective (bennes, tournées...) ;
 - sur les impacts techniques et économiques de la consigne pour recyclage sur les centres de tri des collectes sélectives et leur fonctionnement.
- Sans cela, l'éventuelle décision de mise en place de la consigne pour recyclage serait prise dans le flou quant à ses conséquences sur le reste de la filière des emballages ménagers et des papiers. ●

1. Avec le soutien de la FNCCR, de Federrec (la Fédération des entreprises du recyclage, du réemploi et de l'économie circulaire) et d'Intercommunalités de France.

CSR

Une « niche fiscale » douteuse pour les incinérateurs

Bercy et le MTE affirment que les CSR envoyés en incinérateur sont exemptés de TGAP, comme ceux valorisés en chaufferie dédiée aux CSR.

Cela semble inexact au vu des textes. Les pouvoirs publics ont juste changé leur interprétation. L'intérêt d'unités de valorisation dédiées uniquement aux CSR semble remis en cause.

Est-il possible d'envoyer des combustibles solides de récupération (CSR) en usine d'incinération d'ordures ménagères (UIOM) sans qu'ils soient assujettis à la TGAP (taxe générale sur les activités polluantes) ordinairement applicable à l'incinération ? Oui, si l'on en croit le ministère de la Transition écologique (MTE) et celui de l'économie (Bercy), qui donnent chacun deux expli-

cations différentes et en partie contradictoires.

La lecture des textes applicables et leur évolution ne permettent pas de confirmer les affirmations des deux ministères. Seule l'interprétation des textes par les pouvoirs publics a changé, ce qui va à l'encontre de la lettre et de l'esprit de la réglementation. Des opérateurs de gestion de déchets peuvent trouver quelque inté-

rêt à ce changement d'interprétation, notamment quand ils ont des projets d'extension de capacités d'incinération, de *revamping* d'incinérateur ou des projets de valorisation de CSR. En revanche, compte tenu de la légalité douteuse de cette interprétation, cela rend envisageable un recours en justice si une telle exemption de TGAP venait effectivement à être appliquée. Explications. ●

● 2016 : une réglementation spéciale CSR pour plus de valorisation

Les CSR sont régis par plusieurs textes réglementaires remontant à 2015. A l'époque, dans le cadre de la loi sur la transition énergétique et la croissance verte (LTECV), il était prévu de développer fortement le tri des déchets ménagers et non ménagers, ce qui allait mécaniquement faire augmenter les quantités de refus de tri (plus on trie, plus il y a de refus). Comme les refus de tri ont généralement un fort pouvoir calorifique (PCI), les enfouir aurait représenté un

grand gâchis. Le législateur et les pouvoirs publics ont donc voulu favoriser l'émergence d'une filière de valorisation énergétique de « qualité supérieure », en quelque sorte, applicable notamment aux refus de tri, et plus généralement aux déchets non recyclables à PCI élevé. Ils ont donc fixé les critères permettant de déterminer ce qu'est un CSR et créé une rubrique ICPE (une catégorie réglementaire) applicable aux installations destinées à valoriser les CSR : la

rubrique 2971 (voir en particulier [le décret du 19 mai 2016](#) ; et [l'arrêté du 23 mai 2016](#)). A ce stade, on note que la rubrique 2971 ne fait pas partie de la famille des installations de gestion de déchets, dont les rubriques ICPE sont de format 27xx (par exemple, 2771 pour les incinérateurs d'ordures ménagères). Et pour cause : le but premier d'une « chaufferie CSR » n'est pas de traiter des déchets, mais au premier chef de produire de l'énergie — certes à partir de déchets

transformés en CSR — pour les besoins d'un ou de plusieurs clients (en général, un ou des industriels consommateurs de chaleur). À ce titre, l'alimentation en CSR d'une telle chaufferie doit être potentielle-

ment réversible, les CSR étant donc potentiellement remplaçables par d'autres combustibles (biomasse ou autre). A contrario, la raison d'être d'un incinérateur est de traiter des déchets (sans déchets, il

s'arrête de fonctionner), et à titre accessoire ou secondaire, l'incinérateur valorise l'énergie produite par ce traitement. S'il ne valorise pas l'énergie, il peut quand même continuer à traiter les déchets. ●

● 2016 : une fiscalité avantageuse pour favoriser le développement

Sur le plan fiscal, depuis l'origine, les CSR valorisés dans des installations dédiées aux CSR (rubrique 2971) ne donnent pas lieu au paiement de la TGAP. L'objectif de cette exonération est multiple. D'une part, elle vise à signifier que les CSR valorisés en installation dédiée bénéficient d'une meilleure valorisation que les déchets « bruts » (non préparés sous forme de CSR) incinérés en UIOM. Dans ce contexte, il est donc normal — aux yeux des pouvoirs publics — que les CSR valorisés en installation dédiée bénéficient d'un régime fiscal plus avantageux.



Photo : Olivier Guichardaz

Dans une unité de préparation de CSR. L'exemption de TGAP quand les CSR sont valorisés en installation dédiée aux CSR vise à favoriser le développement de cette filière.

Prescriptions

D'autre part, l'exonération de TGAP lorsque les CSR sont valorisés en installation dédiée vise à soutenir économiquement le développement de la filière CSR, tant pour ce qui est de la préparation que de la valorisation. En effet, la préparation de CSR est une opération coûteuse (on parle d'environ 80 à 100 €/tonne). Et la création d'unités

de valorisation dédiées aux CSR (rubrique 2971) est aussi coûteuse, notamment parce que les prescriptions applicables concernant les émissions atmosphériques sont très semblables à celles des incinérateurs, d'où un traitement des fumées coûteux. Si en plus de ce surcoût lié

à la préparation, la valorisation des CSR était soumise à la TGAP, l'opération globale (préparation puis valorisation de CSR) deviendrait trop onéreuse par rapport à l'incinération « simple » ou à l'enfouissement de déchets bruts, et aucun exploitant ne se lancerait donc dans l'aventure. ●

● 2026 : l'apparition discrète et mystérieuse de la « niche fiscale »

Début 2026, des parties prenantes entendent dire par les pouvoirs publics, à l'occasion d'échanges non publics, que les CSR valorisés en UIOM (incinérateur) seraient également exemptés de TGAP, en plus de ceux valorisés dans des installations dédiées aux CSR.

Cette information est curieuse car à aucun moment, les pouvoirs publics n'ont communiqué publiquement et de façon claire sur le sujet. Or si ce qu'ils affirment était vrai, cela constituerait un changement significatif de la réglementation applicable aux

CSR et à leur valorisation, et un changement de sa philosophie. En effet, on le répète, le régime fiscal particulier de la valorisation des CSR (exemption de TGAP pour les installations dédiées) a été voulu dès l'origine pour favoriser le développement

de la filière CSR. Rendre ce régime fiscal identique à celui de l'incinération « classique », en dehors de toute exigence liée à la consommation de l'énergie (les chaufferies à CSR doivent répondre à un besoin d'énergie bien identifié) et de toute réversibilité (une installation dédiée doit

pouvoir arrêter l'approvisionnement en CSR pour passer à un approvisionnement en biomasse) constituerait un bouleversement de ce qui a été voulu à l'origine par le législateur, en 2015 (voir [le 9° du I de l'article L541-1 du Code de l'environnement](#)). *Déchets Infos*, ayant eu vent

de cette exemption supposée de TGAP pour les CSR envoyés en incinération, a alors interrogé séparément le MTE et Bercy. Les explications données par les deux ministères ne concordent pas et se contredisent même partiellement, ce qui est assez intriguant. ●

● Selon Bercy, une exemption pour l'incinération dès 2019

Selon Bercy, l'exemption de TGAP pour les CSR valorisés en UIOM remonterait à 2019. Avant 2019, le Code général des douanes ([article 266 sexies](#)) disait qu'il y avait exemption de TGAP lorsque les CSR étaient envoyés dans des « installations de production de chaleur ou d'électricité [...] mentionnées au 9° du I de l'article L541-1 du code de l'environnement ». Or cet article du Code de l'environnement ([visible ici](#)) fait référence à « des installations de production d'énergie [...] intégrées dans un procédé industriel de fabrication », ou « ayant pour finalité la production d'énergie », et « conçues de manière à être facilement adaptables pour brûler de la biomasse ou, à terme, d'autres combustibles afin de ne pas être dépendantes d'une alimentation en déchets ». Photo : Olivier Guichardaz

Raison d'être

Autrement dit, le Code général des douanes (CGD) limite l'exemption de TGAP à des installations de production d'énergie, ce qui exclut les incinérateurs (UIOM) qui, eux, ont pour raison d'être le traitement de déchets.



Déchets à haut pouvoir calorifique destinés à une valorisation énergétique. Pour un opérateur, pouvoir incinérer au choix des déchets « bruts » et des CSR peut permettre une souplesse dans l'exploitation.

A partir de 2019, la rédaction du Code général des douanes change légèrement (voir [l'article](#)). Il y a exemption de TGAP si les CSR sont reçus dans une installation « aux fins de production d'énergie sous forme de chaleur ou d'électricité ». Cette nouvelle rédaction est certes un peu moins précise que la version antérieure, mais elle désigne quand même tou-

jours, de façon claire, des installations dédiées à la « production d'énergie » et non pas au traitement de déchets comme les incinérateurs. Donc prétendre aujourd'hui, comme le fait Bercy, que c'est cette modification, ancienne, qui aurait ouvert l'exemption de TGAP aux incinérateurs, et ceci dès 2019, nous paraît douteux, pour ne pas dire erroné. ●

● Selon le MTE, un changement en 2026 voulu par « le législateur »

L'explication donnée par le MTE est différente de celle de Bercy, mais elle ne nous

paraît pas plus solide ni moins erronée. Le MTE affirme en effet que « l'introduction de

cette seconde exemption » de TGAP, applicable aux CSR reçus en incinérateur

(UIOM), aurait été faite par « le législateur » fin 2025, via la loi de finances pour 2026, lorsqu'il a transféré les dispositions sur la TGAP du Code général des douanes (CGD) au Code d'imposition sur les biens et les services (CIBS). Mais cette affirmation est inexacte.

Le CGD parlait, dans sa version applicable jusqu'en mars

2026 ([visible ici](#)), d'exemption de TGAP pour les CSR reçus dans des installations « aux fins de la production de chaleur, d'électricité ou de gaz bas-carbone » (le gaz bas-carbone a été ajouté en février 2025). Le CIBS ([article L433-80](#)), applicable à partir du 1^{er} mars 2026, parle d'exemption pour les CSR qui subissent une combustion « aux fins de production

de chaleur, d'électricité ou de gaz bas-carbone ». Donc aucun changement sur ce point.

Ainsi, la seule chose qui a changé en 2026, c'est l'interprétation des textes, aussi bien par Bercy que par le MTE. Mais cette interprétation est manifestement non conforme aux textes eux-mêmes, que ce soit à leur lettre ou à leur esprit, comme déjà indiqué. ●

● Des coûts et des gains

A qui peut profiter cette nouvelle interprétation — fallacieuse, selon nous — des textes ? Pour bien comprendre, il faut comparer les régimes fiscaux et les conditions pratiques et économiques des deux modes de valorisation : en installation dédiée aux CSR (rubrique 2971) d'un côté, et en UIOM (rubrique 2771) de l'autre.

En premier lieu, les CSR sont des déchets non dangereux qui ont subi une préparation spécifique leur permettant notamment de respecter les prescriptions des textes qui les régissent, en particulier [le décret du 19 mai 2016](#) et

[l'arrêté du 23 mai 2016](#). Cette préparation représente un coût, variable en fonction de la nature des déchets entrants et de la qualité des CSR voulus (par exemple, CSR utilisable en cimenterie ou pas). Selon nos sources, le coût de préparation de CSR est d'environ 80 à 100 €/tonne, parfois plus.

Quotas

Vient ensuite le régime fiscal. Si des CSR sont valorisés en installation dédiée aux CSR (rubrique 2971), ils sont exonérés de TGAP. En revanche, les installations dédiées aux CSR d'une puissance supérieure ou égale à 20 MW (la grande

majorité d'entre elles, nous dit-on) sont soumises au système européen d'échanges de quotas de CO₂ baptisé ETS (*Emissions Trading System*), qui renchérit le coût de leur valorisation. Enfin, la chaleur produite par une installation dédiée aux CSR est assujettie à une TVA de 20 %. C'est transparent pour les acheteurs privés de cette chaleur puisqu'ils récupèrent la TVA, mais pas pour les acheteurs publics, qui ne la récupèrent pas toujours, notamment si la chaleur est ensuite vendue à des particuliers (réseau de chaleur urbain).

TVA réduite

Pour l'incinération, c'est différent. Si on y met des CSR, le coût de préparation des CSR peut, peut-être, être un peu allégé, car les fours des incinérateurs sont moins exigeants sur la présentation de ce qui y est brûlé (et pour cause, puisqu'on y met des déchets « bruts », non préparés). Mais les économies réalisables sur ce point, si des CSR vont en incinération plutôt qu'en chaufferie à CSR, sont probablement minimes, voire nulles.

En revanche, les incinérateurs ne sont pas soumis aux quotas de CO₂ (en tout cas pour l'instant) et la chaleur qu'ils produisent et vendent bénéficie du taux de TVA réduit à 5,5 %, ce qui peut être intéressant pour les clients finaux lorsque ce sont des particuliers



Photo : Assemblée nationale

Selon le ministère de la Transition écologique, l'exemption de TGAP pour les CSR envoyés dans des incinérateurs aurait été décidée par « le législateur » dans le cadre de la loi de finances pour 2026.

(réseau de chaleur urbain). Enfin, la TGAP sur l'incinération, lorsqu'il n'y a pas exemp-

tion, est cette année de 16 €/tonne lorsque l'installation a un rendement énergétique supé-

rieur ou égal à 65 % (le cas le plus fréquent, nous dit-on) et de 29 €/tonne autrement. ●

● Une optimisation fiscale et de l'exploitation

Au-delà des aspects strictement et directement financiers, il y a un autre facteur qui peut rendre intéressant, pour un opérateur, le fait de pouvoir valoriser en incinérateur des CSR, en bénéficiant de l'exemption de TGAP. En effet, on voit depuis quelques années fleurir des projets présentés comme visant à valoriser des CSR, mais qui se font sous la rubrique ICPE des incinérateurs (2771) et non pas celle des chaufferies à CSR (2971). Dans quel but ? Probablement pour une question à la fois fiscale et de mutualisation des gisements et des installations.



Photo : Olivier Guichardaz

Mélange

Car si un opérateur dispose d'un four d'incinération (2771) qui peut, techniquement, supporter des PCI (pouvoirs calorifiques) élevés comme ceux des CSR (donc plus élevés que ceux des ordures ménagères), il peut en tirer plusieurs avantages. Sur un plan pratique, il peut alimenter son four :

- avec des déchets non dangereux et non préparés sous forme de CSR (ordures ménagères résiduelles, déchets d'activités économiques) ;
 - ou avec des CSR ;
 - ou avec un mélange des deux, de teneur variable, en fonction de ce que lui fournissent ses clients (collectivités, industriels...).
- D'où une certaine souplesse dans l'exploitation de son instal-

Plusieurs installations consomment des CSR mais sous le régime administratif de l'incinération plutôt que des installations dédiées aux CSR. Ici, l'intérieur d'un four d'UIOM.

lation, avec en outre une mutualisation des moyens de valorisation énergétique. En effet, dans cette configuration, il n'y a pas besoin d'avoir deux installations : un incinérateur d'un côté et une installation dédiée aux CSR de l'autre. Une seule installation fonctionne pour les deux gisements.

Mâchefers exonérés

Par ailleurs, sur le plan fiscal, la chaleur issue d'un four d'incinération peut être vendue avec une TVA à 5,5 % (au lieu de 20 % s'il s'agit d'une installation dédiée aux CSR). Et comme déjà dit, un incinérateur n'est pas soumis aux quo-

tas d'émissions de CO₂ (en tout cas actuellement).

Enfin, les mâchefers d'un incinérateur (UIOM) et ses résidus d'épuration des fumées (REFIOM) sont exonérés de TGAP, ce qui n'est pas le cas pour une installation dédiée aux CSR.

Si en plus les CSR envoyés en incinération sont exemptés de la TGAP, c'est encore mieux.

Au bout du compte, il n'est donc pas exclu que les économies totales permises pour les CSR lorsqu'ils vont en incinération (TGAP, TVA, ETS) permettent de compenser en tout ou partie les coûts de préparation des CSR. ●

● Plusieurs projets ou installations bénéficiaires

Depuis quelques années, on a vu fleurir des projets présentés comme étant destinés à valoriser des CSR, mais qui s'inscrivent dans le cadre de la rubrique ICPE des incinérateurs (2771). Nous avons

compté (probablement de façon incomplète) au moins cinq installations sous ce régime, dont trois portées par Suez à Istres (Bouches-du-Rhône), Gueltas (Morbihan) et Gonfreville-l'Orcher (Seine-

Maritime ; voir par exemple [cet article](#)).

On peut probablement y ajouter les projets de *revamping* (rénovation) d'incinérateurs avec augmentation du PCI admissible par les fours, ainsi

que les projets d'augmentation de capacités d'incinérateurs par ajout d'un four admettant des PCI plus élevés que ceux admis en UIOM « classiques ». Un responsable de collectivité nous a par exemple récemment confié avoir reçu une proposition d'un opérateur d'envoyer des CSR qu'il produit dans l'UIOM de la collectivité. Le responsable en ques-

tion a d'abord cru que c'était seulement pour bénéficier de la TVA à taux réduit pour la distribution de chaleur. En fait, c'était peut-être aussi pour bénéficier de l'exonération de TGAP, et du fait que les UIOM ne sont pas soumises aux quotas de CO₂, sans oublier le fait de ne pas avoir à construire une installation dédiée aux CSR.

Le président de la Fnade, Antoine Bousseau (par ailleurs directeur général de la branche « collectivités » de Suez en France), contacté par *Déchets Infos*, estime d'ailleurs intéressant d'avoir la possibilité de mettre des CSR en incinérateur (UIOM) « *en secours ou en complément (limité)* » des OMR, et que cette solution « *ne soit pas soumise à TGAP* ». ●

● L'argument de la concurrence et du droit européen

Le président de la Fnade avance un autre argument : exonérer de TGAP les CSR français qui vont dans des incinérateurs français permettrait « *d'avoir une vision plus neutre par rapport à l'exportation de CSR non taxés par la France* ». Autrement dit, si les CSR français étaient incinérés en UIOM en France, en l'absence d'exemption de TGAP, ils y seraient assujettis ; alors que s'ils étaient exportés, ils ne seraient pas assujettis à la TGAP, et cela fausserait la concurrence entre installations françaises et européennes,

au détriment des installations françaises.

Marché unique

Bercy avance grosso modo le même argument en expliquant que la catégorie des installations dédiées aux CSR (rubrique 2971) n'existe pas hors de France. Des CSR exportés de France ne pourraient donc pas bénéficier de l'exemption de TGAP dont ils pourraient bénéficier en France, ce qui fausserait le marché unique européen. Pour éviter cette distorsion de

concurrence, illégale au regard du droit européen, il faudrait que la fiscalité française soit la même, quelle que soit l'installation de combustion des CSR, avec une alternative :

- assujettissement à la TGAP quel que soit le type de l'unité de valorisation (en UIOM ou en chaufferie dédiée) ;
- ou non-assujettissement, quel que soit le type de l'unité de valorisation.

D'où le choix fait par Bercy d'exonérer de TGAP, en France comme à l'étranger, les CSR qui vont en incinérateur. ●

L'incinération des CSR est-elle légale ?

Au-delà de la question fiscale (application de la TGAP ou pas), on peut se demander si le simple fait d'envoyer des CSR en incinérateur (rubrique 2771) est bien légal. En effet, l'article L451-1 du Code de l'environnement est assez clair : « [...] La valorisation énergétique réalisée à partir de combustibles solides de récupération [CSR] doit être pratiquée soit dans des installations de production d'énergie [...] intégrées dans un procédé industriel de fabrication, soit dans des installations ayant pour finalité la production d'énergie [...], présentant des capacités de production [...] facilement adaptables pour

brûler de la biomasse ou, à terme, d'autres combustibles afin de ne pas être dépendantes d'une alimentation en déchets ». Or un incinérateur ne ressemble a priori en rien à ce qui est décrit ici :

- il n'est pas « *intégré dans un procédé industriel de fabrication* » ; au mieux, il y supplée ;
- il n'a pas des « *capacités de production [d'énergie] facilement adaptables pour brûler de la biomasse ou, à terme, d'autres combustibles* » ; au contraire, il est totalement dépendant d'un approvisionnement en déchets ;
- enfin, comme déjà dit, il n'est pas, au premier chef, une « *installation de production d'éner-*

gie » mais une installation de traitement de déchets qui, accessoirement, produit de l'énergie.

Ainsi, ce n'est pas seulement l'exemption de TGAP des CSR envoyés en incinération dont la légalité pose question, mais aussi le simple fait d'envoyer des CSR qualifiés comme tels en incinération.

Si jamais la valorisation de CSR en incinérateur venait à être reconnue par la justice comme non conforme au Code de l'environnement, certains exploitants d'installations recevant des CSR avec une rubrique ICPE correspondant à l'incinération (2771) auraient quelque souci à se faire... ●



Photo : Olivier Guichardaz

On peut se demander pourquoi le ministère de l'Économie (en photo) et le ministère de la Transition écologique ne donnent pas la même version de l'histoire.

● Des questions sans réponses

Ce dossier suscite plusieurs questions, en particulier concernant l'attitude des pouvoirs publics (MTE et Bercy). Notamment, pourquoi ont-ils changé leur interprétation des textes à compter de 2026, alors que les textes n'ont pas changé et que la nouvelle interprétation est manifestement contraire à la lettre et à l'esprit de ces textes ? Par ailleurs, pourquoi les mêmes pouvoirs publics donnent-ils des informations au moins en partie inexactes et surtout contradictoires quant à l'origine de ce changement d'interprétation :

- 2019 pour Bercy ;
- 2026 pour le MTE ;
- « droit constant » de 2019 à aujourd'hui pour Bercy ;
- changement du droit en 2026 pour le MTE ?

Nous n'avons pas les réponses à ces questions, mais on se doute que le changement d'interprétation des textes, revendiqué et justifié par deux ministères auprès de parties prenantes et de *Déchets Infos*, n'a pas été fait par inadvertance ni sans but. Toute la question

est de savoir dans quel but. Par ailleurs, si les pouvoirs publics appliquent l'exemption de TGAP pour les CSR qui vont en incinération, on peut se demander s'il n'y aurait pas là matière à recours en justice.

Tuer la filière

En effet, l'exemption semble ne pas être conforme aux textes français, alors qu'elle est par ailleurs justifiée, selon Bercy, par le droit européen sur le marché unique et la concurrence. Enfin, on peut se demander si la position des pouvoirs publics n'aboutit pas, d'une manière ou d'une autre, à tuer la filière de valorisation des CSR en unité dédiée, alors que cette filière avait été voulue par le législateur en 2015 via la LTECV. En effet, les unités dédiées ne disposent plus de subventions à l'investissement depuis deux ans, et le seul avantage fiscal qui les différenciait de l'incinération « classique » (exemption de TGAP) est aujourd'hui neutralisé par son extension dans les cas où les CSR vont en incinération. ●

Déchets infos

Actualités, enquêtes
et reportages sur la gestion
des déchets

Parution quinzomadaire
(22 numéros par an)

Diffusion par courriel

13, avenue du Dr Antoine Lacroix
94 270 Le Kremlin-Bicêtre

Directeur de la publication
et rédacteur en chef :
Olivier Guichardaz

guichardaz@dechets-infos.com
www.dechets-infos.com

Déchets Infos est édité par Déchets Infos, SAS au capital de 6 000 € (RCS 792 608 861 Créteil). Principal associé : Olivier Guichardaz.

La reproduction de tout ou partie du contenu de *Déchets Infos* est rigoureusement interdite, sauf accord exprès de l'éditeur.

La liberté de la presse ne s'use que si l'on ne s'en sert pas. Elle peut aussi, parfois, pâtir d'un manque de ressource. Si les articles publiés dans *Déchets Infos* vous semblent pertinents, le meilleur moyen de le faire savoir est de vous abonner. C'est aussi le meilleur moyen de continuer à nous lire.

Si vous effectuez des copies de numéros ou d'articles de *Déchets Infos* (par exemple pour une revue de presse), merci d'en informer le Centre français d'exploitation du droit de la copie (CFC ; www.cfcopies.com).

Abonnement (TVA : 2,1 %) :

— 1 an, 22 numéros : 265 €HT (270,57 €TTC),

— 1 an, tarif réduit (ONG, chômeurs, indépendants...) : 165 €HT (168,47 €TTC)

— 3 mois, 6 numéros, non renouvelable : 80 €HT (81,68 €TTC).

Abonnements groupés :

le premier à plein tarif,
les suivants à demi-tarif.

Vente au numéro : 30 €HT
(30,63 €TTC)

Pour s'abonner :

www.dechets-infos.com/sabonner

ISSN 2261-2726

CPPAP : 0530 W 91833

Dépôt légal à parution

© Déchets Infos

Tous droits réservés