

N° 559
SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2025-2026

Enregistré à la Présidence du Sénat le 16 avril 2026

PROPOSITION DE RÉOLUTION
EUROPÉENNE

AU NOM DE LA COMMISSION DES AFFAIRES EUROPÉENNES,
EN APPLICATION DE L'ARTICLE 73 *QUINQUIES* B DU RÈGLEMENT,

*sur l'exclusion des unités de valorisation énergétique du système d'échange
de quotas d'émission de l'Union européenne (SEQE-UE),*

PRÉSENTÉE

Par M. Claude KERN,

Sénateur

(Envoyée à la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable.)

SOMMAIRE

Pages

EXPOSÉ DES MOTIFS	5
I. LES SEQE-UE ET LE RÈGLEMENT SUR LE PARTAGE DE L'EFFORT : DES PILIERS DE LA RÉDUCTION DES ÉMISSIONS DE GES QUI DOIVENT ÊTRE RÉEXAMINÉS DANS UN CONTEXTE DE COMPÉTITIVITÉ ÉCONOMIQUE DÉGRADÉE	6
A. LES DISPOSITIONS DU SEQE-UE DOIVENT ÊTRE RÉEXAMINÉES EN 2026 AVEC LA POSSIBLE INCLUSION DES INSTALLATIONS D'INCINÉRATION DE DÉCHETS MUNICIPAUX	6
1. <i>Les objectifs initiaux du marché européen de quotas : réduire les émissions de GES à moindre coût</i>	6
2. <i>L'évolution du périmètre du SEQE-UE : une extension progressive pour répondre à l'urgence climatique</i>	7
B. LA PERTINENCE DE L'INCLUSION DES UVE DANS LE SEQE-UE DOIT ÊTRE APPRÉCIÉE DANS UN CONTEXTE DE RECHERCHE ACCRUE DE COMPÉTITIVITÉ	9
1. <i>Le règlement sur le partage de l'effort : un cadre déjà contraignant pour le secteur des déchets</i>	9
2. <i>Dans un contexte européen défavorable à l'ambition climatique, la pertinence de l'inclusion des UVE dans le SEQE doit être interrogée</i>	9
II. L'INCLUSION OBLIGATOIRE DES UVE DANS LE SEQE-UE : UNE MESURE PEU PERTINENTE AU REGARD DE SON COÛT ET DE SON FAIBLE IMPACT SUR LA RÉDUCTION DES ÉMISSIONS DE GES	11
A. LES UNITÉS DE VALORISATION ÉNERGÉTIQUE (UVE) : UN MAILLON STRATÉGIQUE DU SERVICE PUBLIC DE GESTION DES DÉCHETS, NÉCESSITANT MODERNISATION ET OPTIMISATION	11
1. <i>Les UVE, actrices incontournables de la gestion des déchets en France</i>	11
2. <i>Les UVE, une source d'énergie locale, bas-carbone et compétitive, mais sous-exploitée</i>	15
3. <i>Les UVE émettent des GES principalement à cause des plastiques contenus dans les déchets</i>	17
4. <i>Les objectifs fixés dans le projet de stratégie bas-carbone et dans la programmation pluriannuelle de l'énergie prévoient une augmentation de l'utilisation de la chaleur des UVE, une baisse des émissions de GES et un recours accru aux technologies de captation et de stockage de carbone</i>	19
B. L'INCLUSION OBLIGATOIRE DES UVE DANS LE SEQE-UE : UNE SOLUTION DONT L'IMPACT CLIMATIQUE APPARAÎT LIMITÉ ET DONT LE COÛT RISQUE DE PESER LOURDEMENT SUR LES COLLECTIVITÉS ET LES MÉNAGES	20
1. <i>Une justification théorique de l'inclusion, mais des marges de manœuvre quasi inexistantes pour les collectivités</i>	20
2. <i>Un surcoût substantiel pour les collectivités, répercuté in fine sur les ménages et les usagers</i>	22
3. <i>Un risque de report vers la décharge, en l'absence de contre-mesures adaptées</i>	24
4. <i>Des alternatives fiscales semblent plus adaptées que l'inclusion des UVE dans le SEQE-UE</i>	25
5. <i>Les retours d'expérience européens : des enseignements mitigés sur l'inclusion précoce des UVE dans le SEQE-UE</i>	27
6. <i>La spécificité des territoires d'outre-mer : une prise en compte indispensable quel que soit le dispositif retenu</i>	28
LISTE DES PERSONNES ENTENDUES	31
PROPOSITION DE RÉOLUTION EUROPÉENNE	33

EXPOSÉ DES MOTIFS

Mesdames, Messieurs,

Le système d'échange de quotas d'émission de l'Union européenne (SEQE-UE ou *European Union Emissions Trading Scheme*, EU-ETS) est un mécanisme de « plafonnement et d'échange » des émissions de CO₂, instauré par la directive 2003/87/CE¹. Opérationnel depuis 2005, il vise à aider l'Union européenne et ses États membres à atteindre leurs engagements dans le cadre du Protocole de Kyoto de 1997, premier accord climatique international imposant aux Parties signataires développées une réduction des émissions de gaz à effet de serre (GES).

Il a depuis lors été conforté comme un des piliers de la politique climatique de l'Union européenne et s'est progressivement renforcé et étendu à l'ensemble des GES² et aux émissions du secteur des transports aérien et maritime.

Un second système d'échange de quotas d'émissions devrait également être mis en place à partir de 2027 ou 2028, pour les émissions des bâtiments et du transport routier.

L'article 30 de la directive précitée prévoit qu'au plus tard, **le 31 juillet 2026**, la Commission européenne présente au Parlement européen et au Conseil un rapport dans lequel elle évalue s'il est possible **d'inclure les installations d'incinération des déchets municipaux dans le SEQE-UE** avec une entrée en vigueur envisagée **à partir de 2028**.

Les installations d'incinération des déchets municipaux, exclues du champ d'application du SEQE-UE depuis l'origine, sont toutefois soumises aux obligations de réduction des émissions fixées par le règlement (UE) 2018/842³ (dit règlement sur le partage de l'effort).

¹ Directive 2003/87/CE du Parlement européen et du Conseil du 13 octobre 2003 établissant un système d'échange de quotas d'émission de gaz à effet de serre dans l'Union et modifiant la directive 96/61/CE du Conseil.

² Dioxyde de carbone (CO₂), méthane (CH₄), protoxyde d'azote (N₂O), hydrocarbures fluorés (HFC), hydrocarbures perfluorés (PFC) et hexafluorure de soufre (SF₆).

³ Le règlement (UE) 2018/842 du Parlement européen et du Conseil du 30 mai 2018 relatif aux réductions annuelles contraignantes des émissions de gaz à effet de serre par les États membres de 2021 à 2030 contribuant à l'action pour le climat afin de respecter les engagements pris dans le cadre de l'accord de Paris et modifiant le règlement (UE) n° 525/2013.

La commission des affaires européennes du Sénat a nommé M. Claude Kern rapporteur afin d'évaluer la pertinence d'une inclusion obligatoire de ces installations dans le SEQE-UE ainsi que ses conséquences sur le secteur de la gestion des déchets au regard des bénéfices climatiques attendus.

I. LES SEQE-UE ET LE RÈGLEMENT SUR LE PARTAGE DE L'EFFORT : DES PILIERS DE LA RÉDUCTION DES ÉMISSIONS DE GES QUI DOIVENT ÊTRE RÉEXAMINÉS DANS UN CONTEXTE DE COMPÉTITIVITÉ ÉCONOMIQUE DÉGRADÉE

A. LES DISPOSITIONS DU SEQE-UE DOIVENT ÊTRE RÉEXAMINÉES EN 2026 AVEC LA POSSIBLE INCLUSION DES INSTALLATIONS D'INCINÉRATION DE DÉCHETS MUNICIPAUX

1. Les objectifs initiaux du marché européen de quotas : réduire les émissions de GES à moindre coût

Le SEQE-UE, créé par la directive 2003/87/CE¹, repose sur un principe de « plafonnement et d'échange » des émissions de CO₂. Depuis 2005, toute installation relevant des secteurs énumérés à l'annexe I de cette directive (industrie énergétique, métallurgie, cimenterie, papier, etc.) doit détenir une autorisation d'émettre des GES, assortie d'un plafond d'émissions décroissant dans le temps. Les quotas, alloués gratuitement² ou via des enchères, sont échangés sur un marché où les acteurs excédentaires doivent se procurer des quotas supplémentaires, tandis que ceux sous leur plafond peuvent les revendre.

Ce système de « plafonnement et d'échange » (ou *cap and trade*) est un outil particulièrement efficace de réduction des émissions de GES.

Il incite les entreprises à privilégier les modes de production les moins émetteurs, **sans nécessiter une estimation préalable du prix du carbone** (comme c'est le cas pour la fixation d'une taxe optimale).

¹ Directive 2003/87/CE du Parlement européen et du Conseil du 13 octobre 2003 établissant un système d'échange de quotas d'émission de gaz à effet de serre dans l'Union et modifiant la directive 96/61/CE du Conseil.

² Notamment pour les activités intensives en énergie qui peuvent être exposées à des fuites de carbone, c'est-à-dire à de la substitution de production nationale par une importation de produits non soumis à ces quotas.

Le SEQE a inspiré la création de nombreux autres systèmes d'échange de quotas d'émission. 38 autres systèmes sont opérationnels dans le monde couvrant 23 % des émissions de GES mondiales (12 GtCO₂). 11 nouveaux systèmes sont en cours de développement et 9 sont à l'étude. Ils s'appliquent à un niveau supranational (comme le SEQE-UE), national (Royaume-Uni, Nouvelle-Zélande, ...), au niveau d'entités fédérées (Californie, Québec) ou encore de villes (Pékin, Shanghai, ...)¹.

2. L'évolution du périmètre du SEQE-UE : une extension progressive pour répondre à l'urgence climatique

Au niveau européen, pour répondre à la nécessité d'accroître la réduction des émissions de GES face à l'urgence climatique (réduction des émissions de GES de 55 % en 2030 et de 90 % en 2040 par rapport à 1990 et neutralité carbone en 2050), le champ d'application de la directive de 2003 s'est étendu pour prendre en compte l'ensemble des GES puis le secteur de l'aviation.

La modification prévue par la directive de 2023² élaborée dans le cadre du paquet « ajustement objectif 55 » a ainsi élargi l'annexe I au transport maritime et a créé un nouveau système d'échange de quotas d'émissions (SEQE-UE 2) pour les émissions des bâtiments et du transport routier.

Elle a également ajouté à l'article 30 de la directive de 2003 un septième paragraphe disposant que :

« Au plus tard le 31 juillet 2026, la Commission présente au Parlement européen et au Conseil un rapport dans lequel elle évalue s'il est possible d'inclure les installations d'incinération des déchets municipaux dans le SEQE de l'UE, y compris en vue de leur inclusion à partir de 2028 et en évaluant la nécessité éventuelle de prévoir l'option pour un État membre d'y déroger jusqu'au 31 décembre 2030. À cet égard, la Commission tient compte de l'importance de la contribution de tous les secteurs à la réduction des émissions et du détournement potentiel des déchets vers l'élimination des déchets par la mise en décharge dans l'Union et vers les exportations de déchets à destination de pays tiers. En outre, la Commission tient compte de critères pertinents tels que les effets sur le marché intérieur, les potentielles distorsions de concurrence, l'intégrité environnementale, l'alignement sur les objectifs de la directive

¹ International Carbon Action Partnership – Rapport 2025.

² Directive (UE) 2023/959 du Parlement européen et du Conseil du 10 mai 2023 modifiant la directive 2003/87/CE établissant un système d'échange de quotas d'émission de gaz à effet de serre dans l'Union et la décision (UE) 2015/1814 concernant la création et le fonctionnement d'une réserve de stabilité du marché pour le système d'échange de quotas d'émission de gaz à effet de serre de l'Union.

2008/98/CE du Parlement européen et du Conseil¹ et la solidité et la précision de la surveillance et du calcul des émissions. La Commission accompagne son rapport, s'il y a lieu et sans préjudice de l'article 4 de ladite directive, d'une proposition législative en vue d'appliquer les dispositions du présent chapitre aux autorisations d'émettre des gaz à effet de serre et à l'allocation et à la délivrance de quotas supplémentaires en ce qui concerne les installations d'incinération des déchets municipaux et de prévenir tout détournement potentiel de déchets.

Dans le rapport visé au premier alinéa, la Commission évalue également la possibilité d'inclure dans le SEQE de l'UE d'autres procédés de gestion des déchets, notamment les décharges, qui créent des émissions de méthane et d'oxydes nitreux dans l'Union. La Commission peut également, le cas échéant, accompagner ce rapport d'une proposition législative visant à inclure ces autres procédés de gestion des déchets dans le SEQE de l'UE. »

En effet, depuis 2003, les installations d'incinération des déchets municipaux, comme les installations d'incinération des déchets dangereux, étaient explicitement exclues du SEQE-UE.

C'est le Parlement européen qui est à l'origine de cet amendement. Sa proposition initiale consistait même à inclure ces installations dans le SEQE-UE dès le 1^{er} janvier 2026.

Finalement, cette inclusion obligatoire est repoussée aux négociations qui doivent se tenir dans les prochains mois sur la nouvelle révision du SEQE-UE.

Toutefois, depuis le 1^{er} janvier 2024, les émissions de CO₂ des installations d'incinération de déchets municipaux, dont la puissance calorifique totale de combustion est supérieure à 20 MW, doivent faire l'objet d'une surveillance, d'une déclaration et d'une vérification par les États membres (articles 14 et 15 de la directive).

¹ Directive 2008/98/CE du Parlement européen et du Conseil du 19 novembre 2008 relative aux déchets et abrogeant certaines directives.

B. LA PERTINENCE DE L'INCLUSION DES UVE DANS LE SEQE-UE DOIT ÊTRE APPRÉCIÉE DANS UN CONTEXTE DE RECHERCHE ACCRUE DE COMPÉTITIVITÉ

1. Le règlement sur le partage de l'effort : un cadre déjà contraignant pour le secteur des déchets

Si les émissions des installations d'incinération ne relèvent pas du SEQE-UE, elles sont soumises aux objectifs nationaux de réduction des émissions fixés par le règlement de partage de l'effort (*Effort sharing regulation - ESR*)¹ qui dans l'attente de la mise en place du SEQE-UE 2, s'appliquent aux émissions dues au transport routier, au chauffage des bâtiments, à l'agriculture, aux petites installations industrielles et à la gestion des déchets. Ces secteurs génèrent actuellement 60 % des émissions de GES.

Les objectifs de réduction ont été accrus lors de la révision du règlement dans le cadre du paquet « ajustement à l'objectif 55 »². Ainsi, par rapport à 2005, les objectifs de réduction des émissions de GES sont passés de 29 % à 40 % d'ici à 2030. Pour la France, ces objectifs de réduction sont passés de 37 % à 47,5 %.

Ce règlement fait en sorte que chaque État membre contribue d'une manière juste et équitable à l'action pour le climat de l'Union. Il répartit les efforts nationaux de manière à ce que les États membres au PIB par habitant élevé reçoivent des objectifs de réduction des émissions plus élevés.

2. Dans un contexte européen défavorable à l'ambition climatique, la pertinence de l'inclusion des UVE dans le SEQE doit être interrogée

Compte tenu des nouveaux défis que l'Union doit relever en matière de compétitivité et de souveraineté, l'ambition du SEQE-UE et du règlement sur le partage de l'effort est remise en cause.

¹ Règlement (UE) 2018/842 du Parlement européen et du Conseil du 30 mai 2018 relatif aux réductions annuelles contraignantes des émissions de gaz à effet de serre par les États membres de 2021 à 2030 contribuant à l'action pour le climat afin de respecter les engagements pris dans le cadre de l'accord de Paris et modifiant le règlement (UE) n° 525/2013.

² Règlement (UE) 2023/857 du Parlement européen et du Conseil du 19 avril 2023 modifiant le règlement (UE) 2018/842 relatif aux réductions annuelles contraignantes des émissions de gaz à effet de serre par les États membres de 2021 à 2030 contribuant à l'action pour le climat afin de respecter les engagements pris dans le cadre de l'accord de Paris et le règlement (UE) 2018/1999.

Les dispositions du SEQE-UE sont contestées par certains acteurs industriels voire certains États membres qui veulent suspendre ou modifier cet instrument. Ces derniers souhaitent, *a minima*, mettre en place des mécanismes pour éviter une trop grande instabilité des prix et prolonger la période d'allocation gratuite des quotas afin de limiter les effets négatifs sur la compétitivité des entreprises. À contrario, d'autres pays indiquent que des changements fondamentaux seraient néfastes à l'ambition climatique, ralentiraient les investissements dans les « technologies propres » et pénaliseraient les « bons élèves » ou précurseurs.

Par ailleurs, lors du réexamen de la « loi européenne sur le climat »¹ afin de fixer un objectif contraignant de réduction des émissions pour 2040, plusieurs États membres ont demandé et obtenu le report en 2028 de la mise en place du SEQE-UE 2. Certains États en demandent encore l'abrogation.

Concernant le règlement sur le partage de l'effort, la résolution européenne du Sénat n° 19 (2025-2026) du 10 novembre 2025², rapportée par Mme Marta de Cidrac et M. Michaël Weber, avait appelé à **réévaluer l'effort respectif des États membres en renforçant la logique de coût-efficacité** et en reconsidérant la méthodologie de calcul des efforts à répartir entre les États membres pour la réalisation de l'objectif pour 2040.

Dans ce cadre, **l'inclusion des UVE dans le SEQE-UE** doit faire l'objet d'un examen rigoureux, afin d'évaluer son **rapport coût/bénéfice climatique** et ses **conséquences sur la gestion des déchets**.

¹ Règlement (UE) 2021/1119 du Parlement européen et du Conseil du 30 juin 2021 établissant le cadre requis pour parvenir à la neutralité climatique et modifiant les règlements (CE) no 401/2009 et (UE) 2018/1999 (« loi européenne sur le climat »).

² Résolution européenne du Sénat n° 19 (2025-2026) du 10 novembre 2025 sur la proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil modifiant le règlement (UE) 2021/1119 établissant le cadre requis pour parvenir à la neutralité climatique.

II. L'INCLUSION OBLIGATOIRE DES UVE DANS LE SEQUE-UE : UNE MESURE PEU PERTINENTE AU REGARD DE SON COÛT ET DE SON FAIBLE IMPACT SUR LA RÉDUCTION DES ÉMISSIONS DE GES

A. LES UNITÉS DE VALORISATION ÉNERGÉTIQUE (UVE) : UN MAILLON STRATÉGIQUE DU SERVICE PUBLIC DE GESTION DES DÉCHETS, NÉCESSITANT MODERNISATION ET OPTIMISATION

1. Les UVE, actrices incontournables de la gestion des déchets en France

La France compte 118 installations d'incinération des ordures ménagères, dont **116 réalisent de la valorisation énergétique** (Unité de valorisation énergétique – dites « UVE ») sous forme de chaleur et/ou d'électricité. En 2022, 2 sites n'effectuaient pas de valorisation énergétique, mais l'un (UIOM¹ de Plouharnel) a définitivement fermé en novembre 2025 et l'autre (UIOM de Paillé, en Charente-Maritime, d'une capacité maximale d'environ 29 kt/an) avait pour projet de commencer à valoriser sa chaleur.

La France compte également 18 installations d'incinération de déchets dangereux dites « UIDD », qui ne réalisent pas toutes de la valorisation énergétique.

On dénombre également une dizaine d'installation d'incinération de déchets non dangereux qui traitent des déchets d'activités économiques et au moins 7 installations de production d'énergie à partir de combustibles solides de récupération (CSR). Ces installations sont déjà incluses dans le SEQUE-UE car seuls les déchets municipaux en sont exclus.

Les déchets ultimes des collectivités vont majoritairement en UVE. À titre d'exemple pour les ordures ménagères résiduelles (OMR) : 69 % sont traités en UVE, 21 % en stockage (enfouissement) et 10 % en unité de valorisation énergétique et organique (UVEOR).

¹ Unité d'incinération d'ordures ménagères.

D'après l'édition 2024 du Panorama de la chaleur renouvelable et de récupération¹, la filière de la valorisation énergétique des déchets par incinération ou co-incinération (incluant donc les chaufferies utilisant des CSR – qui sont également des déchets) **représente environ 4 500 ETP directs**, avec une perspective de création d'emplois directs d'environ 10 % sur les 5 prochaines années grâce au développement de la filière CSR et à la modernisation du parc des UVE.

Le secteur représente un chiffre d'affaires supérieur à 2 milliards d'euros par an et la valorisation énergétique des déchets contribue à hauteur **de 126 millions d'euros aux retombées fiscales locales**².

Seules **85 UVE ont une puissance calorifique supérieure à 20 MW** et doivent assurer la surveillance de leurs émissions de GES. 67 % de ces 85 installations susceptibles d'être incluses dans le SEQE-UE ont une puissance calorifique comprise entre 20 et 50 MW, 22 % entre 50 et 100 MW et 11 % ont une puissance calorifique supérieure à 100 MW.

¹ <https://fedene.fr/ressource/panorama-de-la-chaleur-2024/>

² Source : SER - <https://www.syndicat-energies-renouvelables.fr/etude-exclusive-colombus-consulting-x-ser-energies-renouvelables-quelles-retombees-fiscales-pour-les-territoires/>

La donnée disponible au titre des installations classées pour la protection de l'environnement (ICPE) est la capacité de traitement maximale autorisée (et non la puissance), qui est estimée par région dans le tableau ci-dessous :

Région	Nombre d'installations d'incinération d'ordures ménagères produisant de l'énergie	Capacité maximale autorisée correspondante (Mt de déchets/an)
Auvergne-Rhône-Alpes	14	1,7
Bourgogne-Franche-Comté	9	0,5
Bretagne	10	0,7
Centre Val-de-Loire	9	0,6
Grand-Est	11	1,1
Saint Barthélémy	1	0,01
Hauts-de-France	9	1,3
Île-de-France	18	4,7
Martinique	1	0,1
Nouvelle-Aquitaine	13	1,3
Normandie	4	0,7
Occitanie	7	1,1
Pays-de-la-Loire	5	0,6
Provence-Alpes-Côte d'Azur	5	1,7

L'âge moyen des installations, estimé à **33 ans en 2020**, révèle un parc vieillissant : 30 % des tonnages sont traités dans des sites de plus de 40 ans, et d'ici 2030, 50 % des unités auront dépassé cet âge.

Cette situation impose une modernisation urgente du parc, qui pourrait se traduire par la création de nouvelles unités, la reconstruction d'installations obsolètes, ou l'extension des capacités existantes. Certaines estimations indiquent que les capacités pourraient ainsi augmenter de 800 000 à 1,5 million de tonnes de déchets par an, en fonction des investissements réalisés. L'association Amorce a recensé 4 projets de nouvelles installations et 13 projets de reconstruction d'une UVE obsolète. Au moins 12 UVE ont un projet d'extension, avec la création d'une ligne supplémentaire souvent réservée aux déchets à haut pouvoir calorifique inférieur.

Aujourd'hui, **le taux de charge des UVE avoisine les 100 %** avec une solidarité entre les territoires dépourvus d'UVE, et la commercialisation des vides de fours, auprès des acteurs privés.

Le parc est proche de la saturation, avec de fortes tensions sur certains territoires (Bretagne, Pays-de-la-Loire, Occitanie) ce qui se traduit par un recours au stockage en cas de pannes, d'arrêts techniques (maintenance courante, liés aux explosions des bouteilles de protoxyde d'azote) ou d'arrêts prolongés pour travaux ou reconstruction.

Le recours au stockage a été divisé par 2 en 20 ans. La très forte augmentation de la taxe générale sur les activités polluantes (TGAP) sur le stockage (18 à 42 € en 2020 / 65 € en 2025 / 85 € en 2030) font que les opérateurs détournent le maximum de déchets du stockage et mettent beaucoup de déchets sur les routes pour accéder à des exutoires de plus en plus rares, jusqu'à avoir recours à des exportations en dehors des frontières, faute de solution en France.

D'après les données de la TGAP sur le stockage et l'incinération de déchets non dangereux et non inertes (DNDNI), **13,9 Mt de déchets ont été enfouis et 13,5 Mt incinérés en 2023¹**.

La quantité de DNDNI enfouis est en constante diminution depuis 2018, tandis que la quantité de DNDNI incinérés est globalement stable depuis 2015.

¹ Ces données TGAP ne permettent pas de distinguer entre les déchets incinérés en UVE ou sans aucune récupération d'énergie, mais cette dernière peut être considérée comme négligeable.

L'évolution de ces quantités depuis 2015 est fournie dans le tableau suivant :

Année	Stockage de DNDNI (Mt)	Incinération de DNDNI (Mt)
2015	17,6	13,8
2016	16,9	13,8
2017	18	13,7
2018	20,8	14,8
2019	18,7	15
2020	18	14,8
2021	16,6	13,7
2022	15	13,8
2023	13,9	13,5
2024*	12,8*	14,1*

NB : (*) Les données de 2024 sont des données *provisoires* et sont susceptibles de changer.

2. Les UVE, une source d'énergie locale, bas-carbone et compétitive, mais sous-exploitée

D'après une étude du CEREMA de novembre 2024¹ sur le potentiel de valorisation de la chaleur fatale des installations d'incinération d'ordures ménagères produisant de l'énergie dans les réseaux de chaleur², parmi les 118 installations d'incinération d'ordures ménagères (UIOM) en France en service fin 2022, 105 UIOM³ (soit 89 %) étaient raccordées à un réseau de chaleur et 96 UIOM disposaient d'un gisement de chaleur disponible non nul.

¹ Étude réalisée à partir de données produites pour le projet EnRezo et de données transmises par le SVDU – Syndicat de valorisation des déchets urbains.

² <https://reseaux-chaleur.cerema.fr/espace-documentaire/potentiel-valorisation-chaleur-fatale-uve-rcf>

³ Source : EARCF 2022, SNCU.

Deux installations ne faisant pas de valorisation énergétique, les 11 installations restantes réalisent de la valorisation énergétique, mais sous forme d'électricité ou sous forme de chaleur livrée à un industriel (ex. UIOM de Sausheim dans le Haut-Rhin).

Au total, les réseaux de chaleur urbain sont alimentés à 29 % par de la chaleur provenant des UVE¹, qui représentent ainsi presque la moitié de leur part de 66,5 % d'énergies renouvelables et de récupération (EnR&R).

Cette production d'énergie à partir des UVE, soit 15,4 TWh² de chaleur et 4,6 TWh d'électricité, est d'abord la garantie de produire une énergie locale, faiblement carbonée, à coût maîtrisé par rapport à des énergies fossiles importées pour ses bénéficiaires, et notamment les usagers raccordés qui sont des industriels, des locataires des bailleurs sociaux et des établissements publics (hôpitaux, universités, établissements scolaires, bâtiments administratifs, EHPAD...).

Le coût maîtrisé pour l'utilisateur et la collectivité s'explique par deux effets :

- Le prix de la chaleur des UVE est très incitatif pour les réseaux de chaleur. Le prix moyen pondéré de la chaleur pour les réseaux alimentés en majorité par la chaleur fatale (des UVE ou industrielle) s'élève à 98 € HT/MWh, avec en moyenne 71 % de chaleur fatale dans leur mix énergétique, tandis que le prix moyen de la chaleur pour les réseaux est de 108 € HT/MWh.

- La possibilité de bénéficier d'un taux réduit de TVA à 5,5 % (au lieu de 20 %) pour la vente de la chaleur pour les réseaux alimentés par plus de 50 % d'énergie renouvelable ou de récupération (EnR&R). Le raccordement à une UVE produisant une chaleur 100 % EnR&R est donc mécaniquement intéressant, et permet de réduire la fiscalité sur l'ensemble du réseau et notamment celle qui s'applique aux usagers.

Le gisement de chaleur supplémentaire susceptible d'être capté et valorisé dans les réseaux de chaleur et de froid est estimé par la filière (SVDU, SN2E) **entre 8,4 TWh et 9,6 TWh/an à l'horizon 2030.**

¹ FEDENE, 2024, « Enquête des réseaux de chaleur et de froid (données 2023) ».

² En 2022, soit 40 % de plus qu'en 2020 (Source Association Amorce).

Par ailleurs, dans une étude ADEME de 2017, un gisement de 4,4 TWh/an avait été identifié pour la récupération de chaleur fatale UVE via la valorisation des fumées issues des fours et des chaudières de récupération (hors modification des cogénérations existantes). Une réévaluation ADEME de ce gisement de récupération de chaleur fatale UVE (publiée en 2025 dans le cadre d'une étude sur l'évolution des gisements de récupération de chaleur fatale à fin 2022) atteint **8,5 TWh/an en tenant également compte du gisement de chaleur au niveau des aérocondenseurs.**

Certains freins à la valorisation de la chaleur fatale disponible des UVE sont intrinsèquement difficiles à lever. Certaines UVE ont été implantées il y a plus de 30 ans dans des zones rurales, pour lesquelles la création ou le raccordement à un réseau de chaleur urbain ne serait pas réalisable techniquement voire économiquement. De même, dans certaines zones, il est difficile d'identifier un besoin de chaleur en continu sur l'année.

Par ailleurs, le Fonds chaleur qui est de 800 millions d'euros dans le budget 2026 est très en deçà des projets portés par les collectivités locales.

Enfin la plupart des investissements sur des UVE (notamment pour augmenter leur performance énergétique et les raccorder à de nouveaux réseaux de chaleur urbain) font l'objet **d'opérations complexes uniques** d'un point de vue du montage financier (l'investissement et l'exploitation font l'objet d'une tarification conjointe). Or la doctrine fiscale laisse entendre que le taux de TVA applicable à l'opération dans son ensemble est dans ce cas de 20 % au lieu de 5,5 % (le taux adopté en loi de finances 2026 applicable au traitement des déchets).

3. Les UVE émettent des GES principalement à cause des plastiques contenus dans les déchets

En 2024, les installations d'incinération de déchets municipaux soumises au SEQE-UE¹ **ont émis 5,6 MtCO₂ fossile et 6,4 MtCO₂ biogénique**, soit une part de 53 % d'émissions biogéniques. Les émissions biogéniques sont comptabilisées à « zéro émission » dans le SEQE-UE. La France représente 14 % des émissions des incinérateurs à l'échelle européenne. Ces émissions sont à comparer aux 369 MtCO₂ (hors puits de carbone) de la France, **soit 1,5 % des émissions nationales.**

¹ Au titre de la surveillance des émissions de GES.

Parmi les 85 installations soumises à obligation de surveillance des émissions (transposée à l'article R. 229-20 du code de l'environnement), 84 ont fonctionné en 2024. 35 d'entre elles ont des émissions inférieures à 50 000 tCO₂ tandis que 49 ont des émissions comprises entre 50 000 et 500 000 tCO₂ par an.

La plupart des exploitants ont opté pour la méthode de détermination des émissions de gaz à effet de serre par la mesure. La réglementation prévoit une détermination de la fraction biogénique par analyse des effluents gazeux, à une fréquence minimale mensuelle. **Les exploitants ont néanmoins démontré le coût excessif de ces mesures et l'application d'une méthode alternative aux analyses a été accordée par l'autorité compétente¹.** Cette méthode consiste en l'application d'une fraction biogénique forfaitaire dont la valeur a été déterminée sur la base d'une étude de 2020² du programme UIOM ¹⁴C portant sur 2 millions de tonnes d'ordures ménagères sur plusieurs lignes d'UVE (fraction biomasse estimée par cette étude à 58 %) et selon une approche d'estimation prudente pour éviter la sous-déclaration des émissions fossiles (fraction biomasse retenue de 53,4 %).

Les politiques publiques en matière de prévention, réutilisation, tri et recyclage des déchets pourrait avoir des effets contradictoires sur le pourcentage de carbone fossile contenu dans les ordures ménagères résiduelles (OMR).

D'un côté, l'amélioration du tri des objets plastiques et emballages (avec notamment l'uniformisation des consignes de tri), et l'éco-conception des emballages, devraient faire baisser la quantité de plastiques (principale source de carbone fossile) dans les OMR, et donc permettre de diminuer, en valeur absolue, la quantité de carbone fossile contenue.

¹ Les directions régionales de l'environnement, de l'aménagement et du logement (DREAL).

² Le programme UIOM ¹⁴C initié par le Cabinet Merlin et ENVEA en partenariat avec l'ADEME et la FNADE a pour objectif de mesurer le contenu biogène et fossile des combustibles hétérogènes issus de déchets. Deux combustibles sont concernés : les OMR valorisées dans des unités d'incinération avec valorisation énergétique (UVE) et les Combustibles Solides de Récupération (CSR) utilisés en chaufferie adaptée. Le programme est basé sur une campagne de prélèvements mensuels du CO₂ dans les fumées et sur le dispositif MASSBIO2 (brevet Cabinet MERLIN) qui permet de déterminer les caractéristiques biogènes du combustible.

D'un autre côté, la généralisation progressive du tri à la source des biodéchets (constituant aujourd'hui un tiers des OMR), qui devrait faire baisser significativement la quantité de biodéchets dans les OMR, et l'amélioration du tri des emballages en papier/carton devraient faire diminuer, en valeur absolue, la quantité de carbone biogénique contenue dans ces OMR.

Ainsi, en prenant en compte l'évolution à la baisse du carbone fossile, mais aussi du carbone biogénique dans les OMR, **le pourcentage de carbone fossile dans les OMR pourrait rester relativement stable.**

4. Les objectifs fixés dans le projet de stratégie bas-carbone et dans la programmation pluriannuelle de l'énergie prévoient une augmentation de l'utilisation de la chaleur des UVE, une baisse des émissions de GES et un recours accru aux technologies de captation et de stockage de carbone

Le projet de 3^e Stratégie nationale bas-carbone (SNBC 3) publié en décembre 2025 présente les objectifs de baisse d'émissions de GES ainsi que les orientations associées, pour le secteur des déchets (cf. Partie III. F.) ainsi que pour le secteur de la production et transformation d'énergie (cf. Partie III. E).

Il est important de noter que le « secteur des déchets », dans la SNBC 3 (comme dans la nomenclature nationale SECTEN pour l'inventaire des émissions de GES) ne concerne pas les incinérateurs de déchets municipaux valorisant de l'énergie, qui sont comptabilisés dans les émissions du secteur énergie.

Les objectifs de production d'énergie de la SNBC sont fixés en cohérence avec la programmation pluriannuelle de l'énergie (PPE). Les émissions de GES des UVE baissent progressivement en 2030 et 2050 sous l'effet d'une maîtrise globale de la production de déchets (stabilité d'ici 2050), d'une baisse des déchets incinérés au profit d'autres filières comme le compostage, la méthanisation ou la production de CSR, et d'une amélioration de l'efficacité de la récupération de chaleur fatale (ce qui permet de diminuer les émissions par MWh produit). La composition des déchets incinérés évolue légèrement sous l'effet des politiques publiques de tri à la source des biodéchets et de valorisation via le compostage et la méthanisation : la part de carbone biogénique baisse légèrement, d'environ 55 % aujourd'hui à 50 % en 2050 (ce qui amène un léger effet haussier sur les émissions). À long terme, des dispositifs de capture et stockage de carbone (CCS – *Carbon capture and storage*) permettent de baisser les émissions des UVE et de générer des émissions négatives à travers la capture des émissions biogéniques.

Au total, les émissions de GES des UVE baissent de 5 % en 2030, 28 % en 2040 et 42 % en 2050 hors CCS. Le CCS sur la part fossile des émissions permet de porter ces réductions à 45 % en 2040 et 69 % en 2050. La capture des émissions biogéniques permet de générer 1 MtCO₂ d'émissions négatives en 2050.

Ces hypothèses ont été travaillées avec la filière¹ en prenant en compte la feuille de route de décarbonation de la filière.

Dans la PPE-3² publiée, la part renouvelable de la chaleur produite par les UVE des déchets urbains est comptabilisée dans l'objectif « biomasse solide » (138 TWh en 2030, 120 à 153 TWh en 2035, contre 110,7 TWh en 2022) et la part non renouvelable de la chaleur produite par ces UVE livrée dans les réseaux de chaleur urbains est comptabilisée dans l'objectif « récupération de chaleur fatale livrée dans les réseaux de chaleur urbains » (13,6 TWh en 2030, 21 à 29 TWh en 2035, contre 3,9 TWh en 2022). Par convention, 50 % de la chaleur issue des UVE est considérée comme renouvelable et les 50 % restants sont qualifiés de chaleur de récupération (art. R.711-5 du code de l'énergie).

B. L'INCLUSION OBLIGATOIRE DES UVE DANS LE SEQUE-UE : UNE SOLUTION DONT L'IMPACT CLIMATIQUE APPARAÎT LIMITÉ ET DONT LE COÛT RISQUE DE PESER LOURDEMENT SUR LES COLLECTIVITÉS ET LES MÉNAGES

1. Une justification théorique de l'inclusion, mais des marges de manœuvre quasi inexistantes pour les collectivités

D'un point de vue théorique, l'extension du périmètre du SEQUE-UE aux installations d'incinération des déchets municipaux peut être perçue comme une avancée climatique. En effet, cette inclusion permettrait d'élargir le champ des émissions couvertes par le marché carbone, offrant ainsi la possibilité de réaliser des réductions d'émissions là où elles sont les moins coûteuses, conformément au principe de coût-efficacité qui fonde le fonctionnement du SEQUE-UE. Par ailleurs, elle pourrait inciter les exploitants à investir dans des technologies de capture, d'utilisation et de stockage du carbone (CCUS), un levier envisagé par la Stratégie Nationale Bas-Carbone (SNBC 3), qui fixe comme objectif que 41 % des émissions des incinérateurs soient réduites grâce au CCUS entre 2030 et 2050.

¹ Fédération Nationale des Activités de la Dépollution et de l'Environnement (FNADE).

² Décret n° 2026-76 du 12 février 2026 relatif à la programmation pluriannuelle de l'énergie.

Cependant, en pratique, **les leviers d'action disponibles pour les UVE apparaissent extrêmement limités**. Contrairement à d'autres secteurs déjà inclus dans le SEQE (industries, production d'énergie à partir de combustibles classiques...), qui peuvent agir sur la nature des combustibles et de l'énergie qu'ils utilisent, les incinérateurs de déchets municipaux n'ont pas la possibilité de choisir la nature ou la quantité de déchets qu'ils incinèrent.

Les seuls éventuels leviers pour réduire leurs émissions de CO₂ sont :

- La baisse des matières fossiles dans les ordures ménagères résiduelles qui ne dépend pas de l'incinérateur mais du geste de tri des ménages en amont. De plus, même en supposant que ce tri par les ménages soit parfaitement effectué, les metteurs sur le marché commercialisent encore des produits et matériaux non recyclables (certains plastiques, par exemple) pour lesquels l'incinération constitue l'exutoire le plus vertueux d'un point de vue environnemental. Par ailleurs, l'option d'un sur-tri des ordures ménagères en amont de l'incinérateur pour retirer les plastiques fossiles a été évaluée par la FNADE, qui a conclu que cette option était peu réaliste en raison de son coût d'abattement plus élevé, à la tonne de CO₂, que celui des quotas du SEQE-UE.

- La capture, le stockage et l'utilisation du carbone (CCS/CCUS). Cette solution n'est envisagée par les secteurs actuellement inclus dans le SEQE-UE que pour les émissions résiduelles incompressibles, après mise en œuvre des autres leviers évoqués.

Toutefois, à ce jour, le captage de carbone est une technologie qui n'a encore jamais été mise en œuvre à l'échelle industrielle sur des incinérateurs français. Des projets pilotes existent ailleurs en Europe, notamment au Danemark.

De plus, le déploiement du CCS est très coûteux : si la CRE¹ estime qu'en moyenne (toutes filières industrielles confondues) la fourchette est de l'ordre de 150 à 200 € par tCO₂, la FNADE estime le coût d'abattement de la mise en place du CCS sur des incinérateurs de 200 à 600 € par tonne de CO₂ émis, selon l'emplacement et la taille de l'incinérateur. Avec un prix moyen du quota carbone estimé à 124 € par tCO₂ en moyenne sur 2028-2030, et 160 € par tCO₂ à horizon 2030-2035, il apparaît donc qu'à moyen terme, il resterait plus intéressant financièrement pour les collectivités de payer les quotas plutôt que d'investir dans du CCS.

En revanche, si des aides publiques étaient déployées pour aider les incinérateurs à financer des technologies de décarbonation comme le CCS, leur coût diminuerait dès lors qu'un prix du carbone serait instauré. En

¹ https://www.cre.fr/fileadmin/Documents/Rapports_et_etudes/2024/Rapport_CCUS_CRE.pdf

effet, ce prix prendrait déjà en charge une partie de l'incitation à investir dans des technologies de décarbonation.

Par ailleurs, les contraintes techniques liées à la mise en œuvre du CC(U)S, telles que la disponibilité du foncier, la consommation en eau et en énergie (d'après la FNADE, 50 % de l'énergie produite sur l'UVE est nécessaire pour pouvoir capter le CO₂, ce qui nécessiterait dans de nombreux cas de réduire l'approvisionnement en chaleur des réseaux de chaleur urbains alimentés par l'UVE), l'accès aux infrastructures de transport et de stockage du CO₂ freineront leur déploiement effectif.

2. Un surcoût substantiel pour les collectivités, répercuté in fine sur les ménages et les usagers

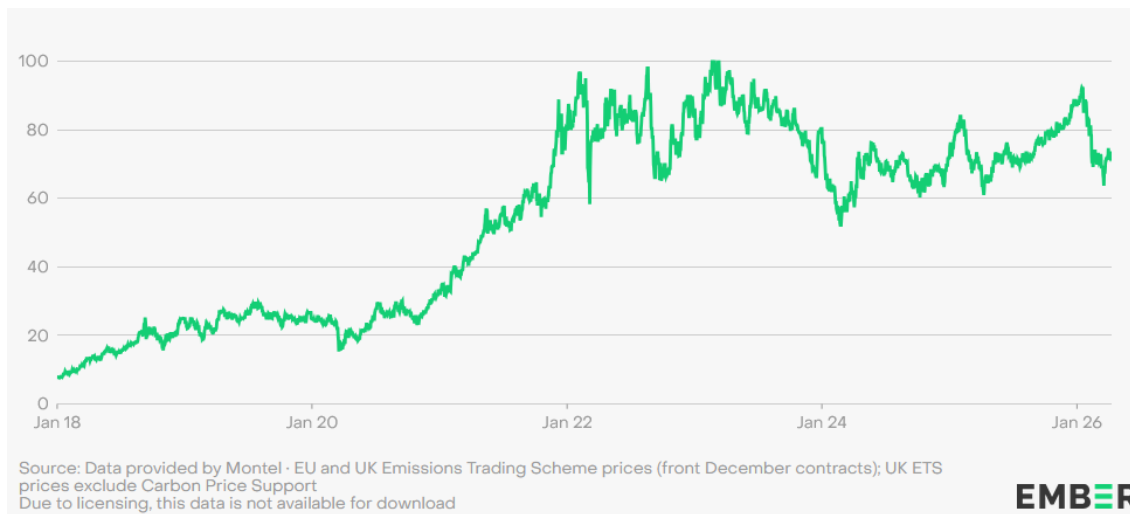
D'après des estimations réalisées par les directions du ministère de la transition écologique, le coût total de l'inclusion des incinérateurs dans le SEQE-UE serait de l'ordre de 680 millions d'euros par an en moyenne sur 2028 – 2030 (pour un prix du quota moyen de 124 € par tCO₂ sur 2028 – 2030), soit une augmentation de 45 % du coût de la gestion de l'incinération (en supposant que la trajectoire de la TGAP applicable aux déchets incinérés n'est pas modifiée malgré l'inclusion dans le SEQE) et de 24 % du coût total de la gestion des déchets par les collectivités. Cela correspond à un coût additionnel de 50 € par tonne de déchets incinérés¹.

Ces estimations considèrent bien que les émissions biogéniques ne donnent pas lieu à des restitutions de quotas.

Par ailleurs, le caractère fluctuant du prix des quotas compliquerait aussi grandement la gestion intra- et interannuelle du budget des collectivités. Les collectivités devront piloter des écarts pouvant atteindre plus ou moins 7 % du prix des quotas carbone pour assurer l'équilibre financier des contrats pluriannuels qu'elles ont signés avec les exploitants des UVE. Ces estimations ne prennent d'ailleurs pas en compte les coûts de formation et de gestion administrative et financière du SEQE-UE.

¹ La FNADE a également étudié ces effets dans son étude de 2023 sur l'inclusion des UVE dans le SEQE. Elle estimait alors que les quotas carbone renchérraient le coût du traitement d'une tonne de déchets de 33 € en 2028 et de 75 € en 2050.

Évolution du prix d'un quota de carbone en euros par tonne



Enfin, cette augmentation du coût de traitement des déchets mettrait à mal la capacité d'investissement des collectivités dans d'autres dispositifs nécessaires à l'atteinte des objectifs d'économie circulaire, comme la généralisation du tri à la source des biodéchets, ou l'amélioration des solutions de collecte et de tri des déchets pour agir sur les déchets plastique résiduels.

Le surcoût pour les collectivités pourrait être répercuté en amont, sur les ménages et petites entreprises concernées par la collecte de déchets ménagers, et/ou en aval, sur le prix de la chaleur vendue.

En faisant l'hypothèse d'une répercussion allant de 100 % à 80 % en amont (via la fiscalité locale relative à l'enlèvement des ordures ménagères) et 0 à 20 % à l'aval (via le renchérissement des tarifs des réseaux de chaleur), on arrive aux constats suivants :

- Pour les ménages, le surcoût représenterait entre 14 et 18 €/ménage/an en moyenne sur 2028-2030 (sans baisse ou suppression de la TGAP), soit une augmentation de 10 à 13 % par rapport au niveau moyen en 2023 de la taxe/redevance d'enlèvement sur les ordures ménagères (TEOM/REOM). À noter que le niveau de TEOM/REOM reste très hétérogène selon les collectivités, et que ce surcoût pourrait en pratique être supérieur du fait d'adaptations organisationnelles pour les collectivités non prises en compte.

À titre de comparaison, une étude réalisée par la filière de la valorisation énergétique des déchets estime plutôt à 21 €/ménage/an le surcoût pour les ménages à horizon 2028, et 46 €/ménage/an à horizon 2050.

- Une répercussion de 20 % du surcoût sur la chaleur produite par les UVE entraînerait une augmentation du coût de cette chaleur de 58 % en moyenne sur 2028-2030 (soit une augmentation de 14 € par MWh), ce qui pourrait rendre la chaleur renouvelable et de récupération produite par les incinérateurs un peu moins compétitive par rapport à des sources de chaleur fossiles.

3. Un risque de report vers la décharge, en l'absence de contre-mesures adaptées

Outre l'augmentation du coût de la gestion des déchets pour les collectivités et le peu d'efficacité pressentie sur la baisse des émissions de GES, l'inclusion des UVE dans le SEQE rendrait l'incinération de déchets municipaux plus onéreuse que leur mise en décharge si la TGAP n'était pas ajustée en conséquence. Cela risquerait de favoriser cette dernière et de bouleverser la hiérarchie des modes de traitement des déchets en vigueur depuis la mise en place de la directive-cadre sur les déchets¹.

Dans cette perspective, l'extension du SEQE aux UVE serait donc, sans ajustement en conséquence de la TGAP, contre-productive d'un point de vue environnemental.

Pour éviter cet effet négatif, il serait nécessaire de modifier en profondeur le dispositif existant en matière de fiscalité nationale des déchets, à savoir la taxe générale sur les activités polluantes relative à l'incinération et la mise en décharge (TGAP « déchets »). L'objectif serait de garantir que l'incinération reste moins onéreuse que l'enfouissement malgré le surcoût lié au SEQE-UE.

Cependant, du fait de la fluctuation intra et interannuelle du prix des quotas CO₂, le pilotage de la TGAP déchets serait extrêmement complexe, alors qu'il est aujourd'hui un outil, à la main du législateur, pour créer un signal prix pour la gestion des déchets cohérent avec la hiérarchie des modes de traitement des déchets. La TGAP permet également un pilotage fin en matière d'incitations (réfaction pour le tri performant par exemple) ou d'exemptions pour les déchets non recyclables qui doivent nécessairement être envoyés en incinération ou décharges (amiante, déchets contenant des polluants organiques persistants etc.), ce que ne permettrait plus le SEQE.

¹ Directive 2008/98/CE du Parlement européen et du Conseil du 19 novembre 2008 relative aux déchets et abrogeant certaines directives.

Une autre façon de corriger le déséquilibre serait d'inclure les sites d'enfouissement dans le SEQE-UE. Cela est difficilement envisageable car il n'existe pas de méthode de suivi des émissions diffuses des ISDND actuellement. Par ailleurs, le coût supplémentaire pour les collectivités serait alors de l'ordre de 1,6 milliards d'euros par an (soit une augmentation de 56 % du coût total de la gestion des déchets), soit plus que doublé par rapport à la seule inclusion des UVE.

En outre, la TGAP « déchets » représente un apport conséquent, et en augmentation, au budget de l'État (865 millions d'euros en 2023, dont 165 millions d'euros pour l'incinération des déchets non dangereux). Sa baisse, si la TGAP incinération devait être remplacée par le SEQE, ne serait pas nécessairement compensée par les recettes d'enchères supplémentaires que la France recevrait dans le cadre du SEQE.

Comme évoqué précédemment, un travail important sur la fiscalité nationale liée aux déchets serait à mener afin d'éviter que le signal-prix favorise la mise en décharge des déchets municipaux plutôt que leur valorisation énergétique.

4. Des alternatives fiscales semblent plus adaptées que l'inclusion des UVE dans le SEQE-UE

La FNADE propose la mise en place d'une « TGAP Climat » qui consiste en une adaptation de la TGAP incinération actuelle mais avec une modification du calcul d'imposition. Elle se base sur une formule avec plusieurs composantes : une première incite à une meilleure performance énergétique alors qu'une seconde permet de soustraire les éventuelles émissions de CO₂ captées afin d'inciter à la capture et le stockage/utilisation de carbone. Du point de vue fiscal, la direction de la législation fiscale (DLF) a estimé que la « TGAP Climat » ainsi proposée est trop complexe pour être mise en œuvre, et pose des questions de cohérence et de lisibilité fiscale.

L'association AMORCE propose un dispositif de TGAP « amont » qui concernerait les produits manufacturés sans filière à responsabilité élargie du producteur (REP), ni autre filière évidente permettant leur recyclage, afin de surtaxer les déchets non recyclables qui ne le seraient pas déjà¹.

¹ <https://www.banquedesterritoires.fr/dechets-si-lon-veut-vraiment-une-fiscalite-incitative-cest-sur-les-metteurs-en-marche-quil-faut-la>

Le Sénat soutient depuis plusieurs années des amendements visant à mettre en place cette taxe dans le projet de loi de finances mais sans succès¹.

L'association ZeroWaste France soutient, elle, une « TGAP éco-organisme » qui ciblerait directement les éco-organismes, dès lors qu'ils ont pour obligation de veiller à la bonne application du cahier des charges en vigueur sur leur filière. Cette taxe viserait les tonnages non collectés par ces organismes, souvent en dessous de leurs objectifs.

Quel que soit le dispositif retenu, il faut que les recettes générées puissent être mises à disposition des collectivités pour financer leurs actions en faveur de l'économie circulaire ou de la modernisation des UVE. On peut ainsi regretter que l'intégralité des recettes prélevées (taxes ou produits des mises aux enchères des quotas) ne soient pas redistribuées dans ces secteurs ou qu'une partie puisse être captée pour alimenter les fonds européens dont la finalité peut être plus large que les seuls secteurs inclus dans le SEQE-UE.

Les politiques environnementales en général, et la future réglementation européenne sur l'économie circulaire (Circular Economy Act) constituent le levier d'action principal pour réduire le pourcentage de carbone fossile contenu dans les OMR.

Ces politiques jouent en effet un rôle majeur pour réduire la production de plastique non recyclable et augmenter le recyclage, à commencer par la mise en œuvre effective de la réglementation existante (Directive plastique à usage unique (SUPD)², Règlement emballages et déchets d'emballages (PPWR)³, Règlement sur les produits durables⁴, etc.) et le renforcement des règles d'éco-conception, les objectifs de contenu recyclé obligatoire avec inclusion d'une préférence européenne, l'amélioration de la collecte et du tri sélectifs, l'optimisation des REP, etc.

¹ Communiqué de presse de Mme Marta de Cidrac, présidente du groupe d'études du Sénat sur l'économie circulaire : « PLF 2026 : un rendez-vous manqué pour l'économie circulaire » : <https://www.senat.fr/salle-de-presse/communiques-de-presse/presse/22-01-2026/plf-2026-un-rendez-vous-manque-pour-leconomie-circulaire.html>

² Directive (UE) 2019/904 du Parlement européen et du Conseil du 5 juin 2019 relative à la réduction de l'incidence de certains produits en plastique sur l'environnement.

³ Règlement (UE) 2025/40 du Parlement européen et du Conseil du 19 décembre 2024 relatif aux emballages et aux déchets d'emballages, modifiant le règlement (UE) 2019/1020 et la directive (UE) 2019/904, et abrogeant la directive 94/62/CE.

⁴ Règlement (UE) 2024/1781 du Parlement européen et du Conseil du 13 juin 2024 établissant un cadre pour la fixation d'exigences en matière d'écoconception pour des produits durables, modifiant la directive (UE) 2020/1828 et le règlement (UE) 2023/1542 et abrogeant la directive 2009/125/CE.

Il faut noter que la tarification incitative constitue un levier de réduction très important¹ mais sa faible acceptabilité sociale et ses coûts de gestion rendent le dispositif difficile à mettre en œuvre.

5. Les retours d'expérience européens : des enseignements mitigés sur l'inclusion précoce des UVE dans le SEQE-UE

La Suède a fait le choix d'intégrer l'incinération de déchets dans le SEQE dès 2013. Le rapport « Waste incineration and landfilling in the EU ETS », publié par l'agence suédoise de protection de l'environnement (Naturvårdsverket, décembre 2025), comprend des éléments de retours d'expérience sur cette inclusion précoce.

En termes d'avantages, la Suède a observé que l'inclusion dans le SEQE-UE a parfois encouragé des mesures comme la tarification selon le contenu plastique, l'investissement dans des technologies de tri a posteriori des déchets plastique, et des projets CCUS.

La Suède a également noté que les incitations à la décarbonation ont été plus fortes dans les dernières années, où le prix du carbone a augmenté et les allocations de quotas gratuits ont baissé.

En revanche, les inconvénients suivants ont également été observés :

- Incitations à l'exportation illégale de déchets hors UE ou à des pratiques de gestion non conformes pour éviter les coûts d'émission ;

- Pas d'internalisation du coût des émissions liés à l'incinération en amont de la chaîne de valeur, notamment par les producteurs de plastiques ou de biens contenant du plastique. Cela limite les effets sur la réduction à la source ou l'augmentation de la recyclabilité des produits d'origine fossile.

Si ces éléments factuels du rapport suédois peuvent être utiles, il est important de souligner qu'il a été élaboré dans le cadre des réflexions de la Commission européenne sur la potentielle inclusion des UVE dans le SEQE-UE. L'objectif de la Suède dans ce débat est clair : influencer les décisions européennes en faveur de l'inclusion de l'incinération dans le SEQE, afin que tous les États membres soient concernés par ce mécanisme. Aujourd'hui, les exploitants suédois estiment être pénalisés par rapport à leurs homologues européens, dont les installations ne sont pas soumises aux mêmes contraintes.

¹ La dernière étude E-CUBE de la FNADE estime que cet outil constitue à lui seul 55 % de la part de gisements de décarbonation accessibles avec un coût d'abattement négatif au niveau européen par rapport à la cible 2040.

6. La spécificité des territoires d'outre-mer : une prise en compte indispensable quel que soit le dispositif retenu

La France compte deux installations d'incinération de déchets municipaux dans ses territoires ultramarins : une en Martinique et une à Saint-Barthélemy. D'autres pourraient voir le jour dans les années à venir, mais leur nombre reste limité. Ces territoires présentent des enjeux particuliers en matière de gestion des déchets, qui justifient une attention spécifique dans le cadre des discussions sur l'inclusion des UVE dans le SEQE-UE.

En effet, il existe un enjeu plus fort de réduction de l'enfouissement en outre-mer (où cet enfouissement représente plus de 65 % dans le traitement des déchets ménagers et assimilés) par rapport à la France hexagonale (où il ne représente que 20 %). Pour cette raison, l'incinération de déchets visant à la production d'électricité y est actuellement exemptée de TGAP (2° du L. 433-80 du code sur les impositions des biens et services).

Les collectivités des outre-mer disposent par ailleurs de ressources budgétaires faibles compte tenu des difficultés socioéconomiques plus fortes qu'en hexagone, et seraient donc particulièrement affectées par la hausse du coût de l'incinération qu'engendrerait l'inclusion dans le SEQE-UE.

Le cadre actuel du SEQE-UE ne prévoit aucune disposition spécifique pour les incinérateurs dans les outre-mer ni pour les installations fixes au sens large, alors que des cadres spécifiques sont mis en œuvre pour certains secteurs, notamment l'aviation et le maritime.

*

* *

Lors de sa réunion du 16 avril 2026, la commission des affaires européennes a adopté deux amendements à la proposition de résolution européenne présentée par le rapporteur :

- le premier demande à la Commission européenne, préalablement à toute réforme, de présenter une étude d'impact des réglementations proposées. Cette étude devra en préciser les conséquences aux plan national et local ainsi que le coût pour les ménages. Il demande également à la Commission européenne d'évaluer les potentialités des technologies de captage, de stockage et de valorisation du CO₂ dans le secteur, ainsi que les freins économiques, juridiques et fiscaux à leur développement, et de proposer un mécanisme incitatif pour favoriser ce développement (alinéa 30) ;

- le second demande, dans le cadre de la révision du règlement (UE) 2023/956¹, l'inclusion des produits plastiques dans le champ d'application du mécanisme d'ajustement carbone aux frontières (alinéa 32).

¹ *Règlement (UE) 2023/956 du Parlement européen et du Conseil du 10 mai 2023 établissant un mécanisme d'ajustement carbone aux frontières.*

LISTE DES PERSONNES ENTENDUES

Direction générale de l'énergie et du climat (DGEC)

- M. Alexandre Dozières, adjoint à la directrice du climat, de l'efficacité énergétique et de l'air
- M. Mickael Thiery, sous-directeur de l'action climatique
- M. Frédéric Branger, chef du bureau des marchés carbone et de la décarbonation de l'industrie

Direction générale de la prévention des risques (DGPR)

- M. Vincent Coissard, sous-directeur de l'économie circulaire
- Mme Corinne Belvèze, cheffe du bureau de la gestion des déchets

Association des maires de France et des présidents d'intercommunalité (AMF)

- Mme Sylviane Oberlé, responsable de la prévention des pollutions
- M. Antoine Cadiou, juriste en droit de l'environnement et de l'énergie

France Urbaine

- M. Jean-Patrick Masson, vice-président de Dijon métropole chargé de la transition écologique, déchets, énergies renouvelables
- Mme Sarah Bou Sader, conseillère parlementaire

Intercommunalités de France

- M. Jean Reverault, vice-président « transitions écologiques et économie circulaire »
- Mme Carole Ropars, responsable du pôle environnement et aménagement

Amorce

- M. Nicolas Garnier, délégué général

Fédération nationale des activités de la dépollution et de l'environnement - FNADE

- M. Antoine Bousseau, Suez, président de la FNADE
- M. Grégory Richet, directeur général délégué de Paprec, vice-président de la FNADE et président du Syndicat national du traitement et de la valorisation des déchets urbains (SVDU)
- Mme Muriel Olivier, déléguée générale de la FNADE
- M. Alexis Thuau, représentant permanent de la FNADE auprès de l'Union européenne
- Mme Sabrina Benmouhoub, responsable des relations institutionnelles

ZeroWaste France

- Mme Bénédicte Kjaer Kahlat, responsable des affaires juridiques

Proposition de résolution européenne sur l'exclusion des unités de valorisation énergétique du système d'échange de quotas d'émission de l'Union européenne (SEQE-UE)

- ① Le Sénat,
- ② Vu l'article 88-4 de la Constitution,
- ③ Vu le traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, notamment son article 192,
- ④ Vu l'accord de Paris adopté le 12 décembre 2015 et ratifié le 5 octobre 2016,
- ⑤ Vu la directive 2008/98/CE du Parlement européen et du Conseil du 19 novembre 2008 relative aux déchets et abrogeant certaines directives,
- ⑥ Vu le règlement (UE) 2018/842 du Parlement européen et du Conseil du 30 mai 2018 relatif aux réductions annuelles contraignantes des émissions de gaz à effet de serre par les États membres de 2021 à 2030 contribuant à l'action pour le climat afin de respecter les engagements pris dans le cadre de l'accord de Paris et modifiant le règlement (UE) n° 525/2013,
- ⑦ Vu la directive (UE) 2023/959 du 10 mai 2023 du Parlement européen et du Conseil modifiant la directive 2003/87/CE établissant un système d'échange de quotas d'émission de gaz à effet de serre dans l'Union et la décision (UE) 2015/1814 concernant la création et le fonctionnement d'une réserve de stabilité du marché pour le système d'échange de quotas d'émission de gaz à effet de serre de l'Union,
- ⑧ Vu le règlement (UE) 2023/956 du Parlement européen et du Conseil du 10 mai 2023 établissant un mécanisme d'ajustement carbone aux frontières,
- ⑨ Vu la résolution européenne du Sénat n° 124 (2021-2022) du 5 avril 2022 sur le paquet « Ajustement à l'objectif 55 »,
- ⑩ Vu la résolution européenne du Sénat n° 19 (2025-2026) du 10 novembre 2025 sur la proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil modifiant le règlement (UE) 2021/1119 établissant le cadre requis pour parvenir à la neutralité climatique,
- ⑪ Vu le règlement (UE) 2026/667 du Parlement européen et du Conseil du 11 mars 2026 modifiant le règlement (UE) 2021/1119 en ce qui concerne l'établissement d'un objectif intermédiaire de l'Union en matière de climat pour 2040,

- ⑫ Considérant que les unités de valorisation énergétique des déchets (UVE) assurent une mission de service public et sont un maillon essentiel de la chaîne de valeur intégrée de la gestion des déchets ; qu'elles se positionnent en aval de la filière recyclage en assurant un débouché pour la fraction non recyclable dans le respect de la hiérarchie des modes de traitement fixée par la directive-cadre relative aux déchets ; qu'elles se positionnent également en amont de la filière d'élimination en contribuant à l'objectif de réduction de 50 % des déchets dirigés en centres de stockage ;
- ⑬ Considérant que la production d'énergie à partir des UVE est aussi la garantie d'une énergie locale, faiblement carbonée, à un coût maîtrisé pour ses bénéficiaires par rapport à des énergies fossiles importées ;
- ⑭ Renouvelle son soutien à l'objectif d'atteinte de la neutralité carbone à l'horizon 2050, tel que prévu par le règlement (UE) 2021/1119, dit « loi européenne sur le climat » ;
- ⑮ Rappelle la nécessité pour la France de respecter ces engagements, inscrits à l'article 1^{er} de la loi n° 2019-1147 du 8 novembre 2019 relative à l'énergie et au climat et, à l'initiative du Sénat, à l'article 1^{er} de la loi n° 2021-1104 du 22 août 2021 portant lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience face à ses effets ;
- ⑯ Juge que les UVE opèrent en fin de chaîne de traitement des déchets, loin de la source de production des plastiques, vecteurs essentiels des émissions de GES ; constate, dès lors, que le prix du carbone sera difficilement répercuté au niveau des metteurs sur le marché et ne constituera pas une incitation à la diminution des volumes en amont ;
- ⑰ Estime que la redistribution des revenus issus de la vente des quotas ne bénéficiera que partiellement aux collectivités qui auront réalisé des efforts ;
- ⑱ Considère que les technologies de capture, de stockage et d'utilisation du CO₂ ne sont pas suffisamment matures et que leur développement n'est pas économiquement envisageable en l'état ;
- ⑲ Constate, en conséquence, que l'inclusion des UVE dans le système d'échange de quotas d'émission de l'Union européenne (SEQE-UE) entraînerait une augmentation des coûts de traitement des déchets pour les collectivités ;
- ⑳ S'oppose à ce que cette augmentation se traduise par une hausse des taxes pour les ménages ou une réduction des capacités d'investissement de l'ensemble de la chaîne de valeur du secteur des déchets, à un moment où celles-ci sont plus que nécessaires pour atteindre les mesures ambitieuses de réduction des émissions prévues par le secteur ;

- ⑳ Appelle l'attention sur les risques de transfert d'une partie de ce surcoût sur le prix de l'énergie fournie aux ménages, aux services publics locaux et aux activités économiques de proximité ; juge que cette augmentation serait dommageable aux objectifs de développements des réseaux de chaleur et aux objectifs de transition vers une économie bas-carbone ;
- ㉑ Considère que l'augmentation des coûts de traitement des déchets dans les UVE pourrait conduire à réorienter les déchets vers les sites d'enfouissement ;
- ㉒ Estime toutefois que l'inclusion de ces sites dans le SEQE-UE est difficilement envisageable ; observe qu'à cet égard, il n'existe pas actuellement de méthode de suivi des émissions diffuses et que l'augmentation du coût total de la gestion des déchets serait de près de 56 % ;
- ㉓ Constate que le prix des quotas est par construction volatile et que cette volatilité sera difficilement pilotable par les collectivités territoriales qui doivent sauvegarder leur budget et l'équilibre financier des contrats pluriannuels qui les lient avec les opérateurs des UVE ;
- ㉔ Juge que les retours d'expérience d'inclusion précoce des installations d'incinération dans le SEQE-UE n'ont démontré que de faibles résultats en matière de recyclage et n'ont pas fait la preuve de leur efficacité générale ; observe qu'ils ont en revanche mis en exergue les risques d'incitations à l'exportation illégale de déchets hors de l'Union européenne ou à des pratiques de gestion non conformes pour éviter les coûts d'émission ;
- ㉕ Privilégie les mesures visant à accroître les investissements en faveur de la modernisation des infrastructures de tri et de la mise en place de collecte séparée pour les biodéchets ainsi que les mesures visant à minimiser en amont la production de plastiques non recyclables ;
- ㉖ Considère que les politiques environnementales en général, et la future réglementation européenne sur l'économie circulaire (*Circular Economy Act*) constituent le levier d'action principal pour réduire le pourcentage de carbone fossile contenu dans les ordures ménagères résiduelles ;
- ㉗ Juge indispensable que la spécificité des territoires ultra-marins soit prise en compte dans les mesures proposées ;
- ㉘ Considère dès lors, compte tenu de la balance entre les conséquences économiques et sociales et un bénéfice climatique incertain, qu'une inclusion obligatoire des installations d'incinération des déchets municipaux dans le SEQE-UE n'est pas acceptable en l'état ;

- ③⑩ Demande à la Commission européenne, préalablement à toute réforme, de présenter une étude d'impact des réglementations proposées, précisant les conséquences aux plan national et local ainsi que le coût pour les ménages, d'évaluer les potentialités des technologies de captage, de stockage et de valorisation du CO2 dans ce secteur, les freins économiques, juridiques et fiscaux à leur développement, et de proposer un mécanisme incitatif pour favoriser celui-ci ;
- ③⑪ Invite, en l'état, la Commission européenne à ne pas proposer l'inclusion obligatoire des installations d'incinération des déchets municipaux dans le SEQE-UE ;
- ③⑫ Demande, dans le cadre de la révision du règlement (UE) 2023/956, l'inclusion des produits plastiques dans le champ d'application du mécanisme d'ajustement carbone aux frontières ;
- ③⑬ Invite le Gouvernement à faire valoir cette position dans les futures négociations au Conseil.