

Synthèse n°32, Février 2018

## Quelle fiscalité incitative pour l'économie circulaire ?

### Le cas des déchets ménagers

#### *Hierarchie des modes de traitement et tarification des externalités environnementales*

**1-L'économie circulaire.** Alors que l'approche traditionnelle en matière de gestion des déchets procédait d'une vision linéaire « produire-consommer-jeter », l'approche « 3R » de l'économie circulaire (« réduire, réutiliser, recycler ») vise à améliorer la productivité globale des ressources utilisées par l'économie. Dans cette perspective, non seulement il convient d'améliorer l'efficacité environnementale dans la gestion des déchets, mais il faut aussi anticiper l'épuisement des stocks de certaines ressources.

Ainsi, les matières doivent être utilisées efficacement à toutes les étapes de leur cycle de vie : extraction, transformation, transport, consommation et élimination. La « hiérarchie des modes de traitement », affirmée aux niveaux national et européen en découle : 1/Prévention, 2/Réutilisation, 3/Recyclage matières et compostage, 4/Incinération avec récupération d'énergie, 5/ Elimination, par stockage ou incinération simple.

**2-Les objectifs nationaux.** Suivant cette approche, la loi de transition énergétique de 2016 puis le programme présidentiel ont affirmé que, désormais, les politiques en ce domaine ne pourront se limiter aux actions en faveur du recyclage et à la gestion aval des déchets : il faut changer d'échelle et viser une économie 100% circulaire. A l'horizon 2025, les objectifs sont : de porter le taux de recyclage matière et organique des déchets ménagers et assimilés à 65% ; de diviser par 2 le stockage ; de diviser par 2 les mises sur le marché de produits non recyclables ; et de recycler 100% des plastiques.

**3-Le rôle de l'écofiscalité.** Les politiques à mettre en œuvre pour atteindre ces objectifs recourent à une grande variété d'instruments, les uns de nature réglementaire, d'autres économiques incitatifs. Cette diversité reflète l'hétérogénéité des produits en termes d'impact environnemental et de toxicité, ou celle des conditions économiques de tri et de collecte selon leur origine. Ainsi, le recours à la réglementation se justifie lorsqu'une solution « absolue » (en termes d'interdiction, par exemple) prévaut. En revanche, le recours à l'incitation, notamment par le biais de la fiscalité, est préférable quand il s'agit d'orienter des comportements ou de favoriser un *mix* efficace entre différentes filières de traitement.

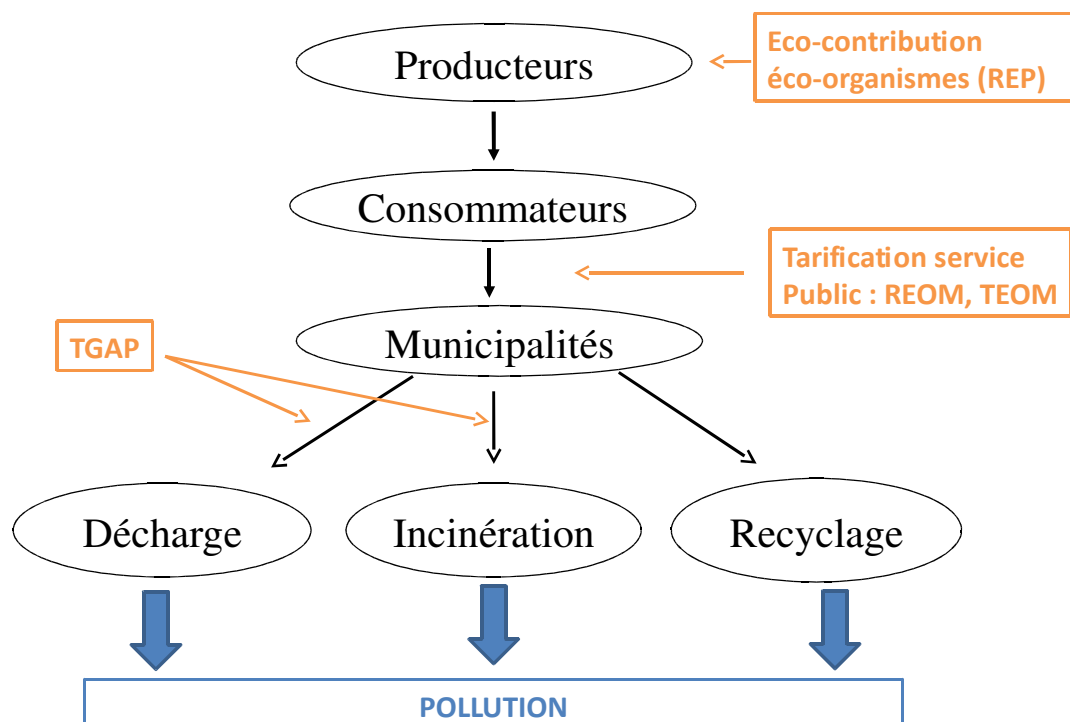
**La fiscalité incitative a donc un rôle extrêmement important à jouer pour opérer le basculement vers l'économie circulaire. En effet, il faut pour cela internaliser les coûts externes associés à chaque étape du cycle de vie des matières.**

**4-Entre principes et contraintes de mise en œuvre.** Idéalement, il faudrait tarifier chaque externalité environnementale avec des taxes dont l'assiette serait la pollution générée par chaque pollueur et le taux égal au dommage environnemental. Même dans le cas des déchets des entreprises, en théorie simple, puisque celles-ci sont responsables des déchets qu'elles génèrent, on doit cependant s'écarter de ces principes pour des raisons de faisabilité.

Ainsi, la TGAP n'est qu'une taxe indirecte sur les pollutions puisqu'elle s'applique aux installations de traitement, non aux pollutions qu'elles génèrent. Le cas des déchets ménagers est encore plus complexe car la collecte et le traitement des déchets générés par les ménages est un service public dont la gestion relève de la responsabilité des communes.

### *La fiscalité des déchets ménagers*

**5-Le schéma<sup>1</sup> ci-dessous décrit ce cadre de gestion des déchets ménagers :**



**Trois niveaux pour la tarification incitative sont donc identifiés**, qui reflètent que, selon les cas, l'accroissement de la pollution résulte du ménage qui produit plus de déchets, de l'entreprise qui produit des biens gaspillant les matières, ou de l'opérateur de l'incinérateur,

<sup>1</sup> D'après M.Glachant (2018). L'essentiel de cette synthèse s'appuie sur sa présentation du 26/1/2018 au Conseil.

par exemple. Les leviers pour accroître l'efficacité environnementale doivent donc être mobilisés au niveau de chacun des acteurs concernés, soit, de l'aval vers l'amont :

-la TGAP « déchets », évoquée ci-dessus, pour encourager le recyclage et diminuer l'élimination,

-la tarification du service public d'enlèvement des ordures ménagères, selon les cas impôt assis sur la valeur locative du logement (TEOM) ou redevance pour service rendu (REOM), pour orienter les comportements des ménages

-les incitations à l'amont pour orienter les choix des producteurs de biens de consommation. En l'état, celles-ci se limitent aux cas de responsabilité élargie du producteur (REP, introduite dans la loi de 1975) où celui-ci est rendu responsable de la gestion des déchets dont ses produits sont à l'origine. Celle-ci s'applique aux emballages, huiles, pneus, appareils électriques et électroniques...En dehors du cas où ils s'en acquittent individuellement, ils satisfont à cette obligation en la transférant contre contribution à des « éco-organismes » agréés mis en place collectivement.

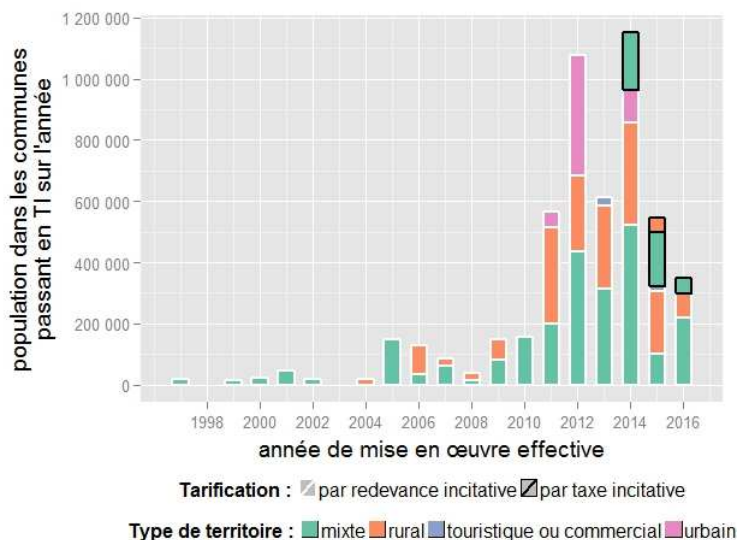
Evidemment, ces différents niveaux, que l'on retrouve peu ou prou dans tous les pays, interagissent. Ainsi la REP modère le besoin de financement plus aval (TEOM/REOM). Surtout, la remontée vers l'amont de la tarification des pollutions étant imparfaite, il est clair que **les incitations à prévenir, réutiliser et recycler seront très faibles si l'élimination est sous-tarifée** : pourquoi éviter de recourir à quelque chose de fait peu coûteux pour les agents concernés?

**6-La TGAP déchets.** Elle constitue encore le principal instrument de la fiscalité sur les déchets. Modifiant le prix relatif de traitement des déchets, elle augmente le prix du stockage et, dans une moindre mesure de l'incinération, par rapport au tri-recyclage. Ainsi, elle décourage le recours aux traitements les plus polluants et rend, par conséquent, le recyclage moins coûteux. En 2017, le taux de référence pour le stockage atteignait 40€/t, mais seulement 22€/t en moyenne du fait des exonérations (certification, valorisation biogaz et bioréacteur). De même pour l'incinération, le taux moyen n'était que de 6€/t pour un taux de référence de 15€/t.

**Ces taux soulèvent à la fois : un problème de niveau global, insuffisant pour changer la donne en matière d'élimination ; et un problème de prix relatifs, la structure des tarifs reflétant mal celle des coûts sociaux des différentes filières d'élimination. Il importe donc de remettre à plat les tarifs réduits existants pour que le signal-prix de la TGAP-déchets oriente efficacement les choix.**

**7-La tarification du service public.** En termes économiques, ces services constituent des monopoles publics locaux. La référence pour leur gestion devrait donc être le triptyque : satisfaire la demande ; minimiser les coûts sociaux associés ; et tarifier les services pour orienter efficacement la demande. A cet égard, mettre en œuvre une tarification incitative - c'est à dire introduire dans le financement par l'utilisateur du service municipal de collecte et de traitement des déchets une part variable qui reflète la quantité de déchets qu'il produit - est maintenant juridiquement possible pour toutes les collectivités, y compris celles, très majoritaires, qui financent le service à l'aide de la Taxe d'Enlèvement des Ordures Ménagères (TEOM). Par ce biais, les ménages payent en fonction de leur production propre de déchets, et sont incités à développer le tri et réduire leur production de déchets.

La période récente a été marquée par un développement significatif des expérimentations de ce type de tarification, qui montrent le besoin de pédagogie et le caractère plus ou moins favorable du type d'habitat. **Cependant, sa diffusion demeure limitée puisqu'elle ne concerne que 6 millions d'habitants environ.**



Pourtant, l'intérêt de la tarification incitative pour inciter les usagers à modifier leur comportement est maintenant bien documenté : **quand elle existe, la tarification incitative diminue très nettement la production d'ordures ménagères résiduelles et augmente le tri et le dépôt en déchèteries. Changer cet état de fait demeure ainsi la première priorité.** En effet, ces expériences<sup>2</sup> ont levé les interrogations sur les effets de la tarification incitative sur les comportements, l'analyse économétrique de leur impact, qui compare des collectivités « comparables », montrant avec éclat qu'elle est efficace (cf. tableau 1).

**Tableau 1 – Effets des passages en tarification incitative de 2012-2013 sur les quantités collectées**

Type de déchets	Quantités en 2013 dans les collectivités passées en TI (kg/hab)	Baisse par rapport au groupe témoin entre 2009 et 2013 (kg/hab)	% de la valeur en 2013 du groupe témoin
<b>OMR</b> (« poubelle grise »)	140,1	-68,5	-32 %
<b>EJM</b> (« poubelle jaune »)	60,9	+14,0	+30 %
<b>Verre</b> (en collecte séparée)	43,1	+4,3	+12 %
<b>Total</b> (avec déchetteries, bio-déchets, encombrants)	443,0	-49,4	-10 %

*Lecture : entre 2009 et 2013, les quantités d'ordures ménagères résiduelles ont baissé de 68,5 kg/hab. de plus dans les collectivités passées en tarification incitative en 2012 ou 2013, que dans les collectivités du groupe témoin, soit -32 %.*  
*Source : données ADEME et INSEE, calculs CGDD*

<sup>2</sup> Cf. « Déchets ménagers. Efficacité de la tarification incitative », A.Gatier, Commissariat général pour le développement, durable, Essentiel, Septembre 2016, dont sont extraits les graphiques.

## *Quelle fiscalité Amont ?*

**8-Enjeux.** La performance d'ensemble en matière d'économie circulaire dépend aussi des producteurs, dont les choix de conception et de commercialisation impactent les niveaux de prélèvement de matières vierges, la quantité de déchets produits et leur recyclabilité. A l'exception des produits « sous REP », il manque un signal « amont » pour orienter ces choix. Ce point fait aujourd'hui consensus, de même que l'intérêt, dans cette perspective de réorienter le champ d'intervention du fonds « déchet » de l'Ademe vers la prévention, le ré-emploi, la réparation, la production durable et l'éco-conception.

**9-A propos des pistes envisagées.** Dans le cadre des travaux sur la feuille de route « économie circulaire », différentes approches ont été proposées pour introduire une fiscalité incitative amont :

-si l'on privilégie la faisabilité à court-terme, l'idée est d'identifier des produits « hors REP » représentant des enjeux significatifs en termes de flux et d'impacts potentiels, au sein desquels il apparaît possible de distinguer la performance des produits en termes d'économie circulaire. Concrètement, il s'agirait de taxer les produits ne répondant pas aux critères de l'écolabel européen au sein d'une famille de produits éco-labélisables (dans la pratique, les textiles sanitaires, qui représentent 8% des flux),

-à l'autre extrême, il y a l'idée d'avoir un instrument universel taxant tous les produits en fonction de leur impact matières et déchets. Sa mise en œuvre soulève non seulement des problèmes institutionnels, mais aussi conceptuels pour calculer les indicateurs servant d'assiette. La recherche en ce domaine doit être encouragée, y compris pour définir des valeurs tutélaires des ressources primaires (sur le modèle de la valeur tutélaire du carbone, en évaluant les externalités négatives liées à l'utilisation de matières premières et, au-delà des arguments heuristiques, les enjeux de sécurité d'approvisionnement),

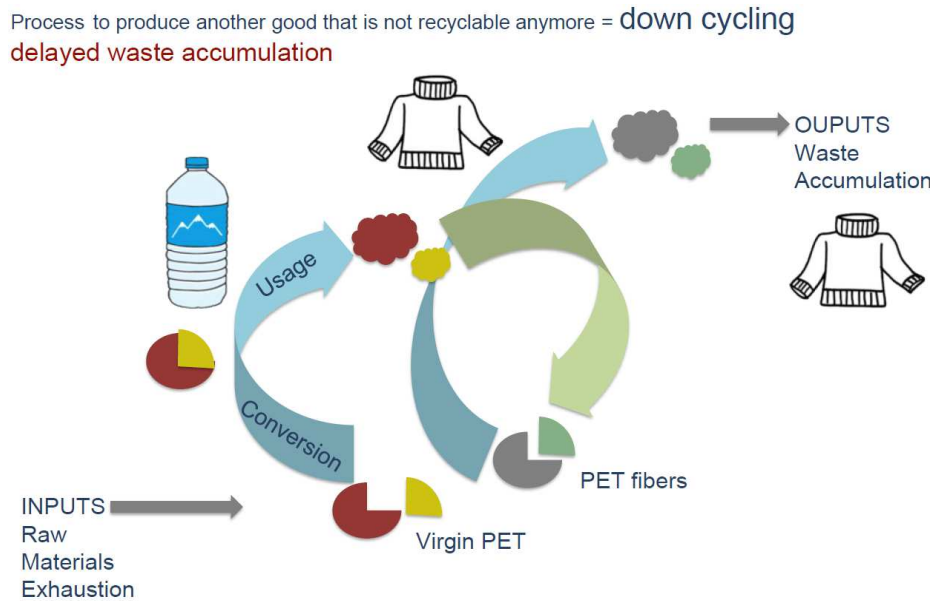
-une proposition intermédiaire taxerait les principales catégories de produits ménagers non soumis à REP, avec l'idée de stimuler ainsi l'émergence « spontanée » de nouvelles REP. Les impacts incitatifs à l'amont et à l'aval sont cependant incertains alors que les impacts redistributifs peuvent être non négligeables. Par ailleurs, il faut intégrer l'expérience accumulée sur la (faible) effectivité des démarches volontaires.

Dans ce contexte de sujet émergent, les expérimentations et, plus généralement, l'engagement des travaux pour « construire cette fiscalité incitative amont » sont souhaitables.

**Mais il importe :**

- **De bien distinguer pour les propositions de fiscalité amont, entre les projets de taxe à large assiette pour financer des actions, et la mise en place d'un signal-prix incitatif,**
- **D'assurer une bonne affectation du type de levier et de choix que l'on cherche à mobiliser à chaque niveau, entre orientation des filières de traitement, comportement des ménages, et conception des produits ou génération de produits alternatifs.** La fiscalité incitative amont se situe à ce dernier niveau.

Les enjeux de cette distinction apparaissent bien quand on considère beaucoup de pétro-plastiques, pour lesquels l'enjeu n'est pas tant de développer des utilisations de recyclage car, tant qu'elles restent en boucle « ouverte », elles ne font que reporter de quelques années la génération de déchets, que des produits alternatifs (cf. schéma, source N.Gontard, 2018).



**Ceci suggère que le développement de la fiscalité incitative amont doit toujours procéder d'une réflexion sur la nature des impacts que l'on veut enclencher chez les producteurs. Par ailleurs, le souci de s'attaquer à ce niveau ne doit pas évincer les réformes sur la TGAP aval, et la généralisation d'une tarification incitative du service public des déchets ménagers.**

**Conseil économique  
 pour le  
 développement durable**  
 Tour Sequoia  
 92055 La Défense Cedex  
 Tel. : 01.40.81.21.22  
**Directeur de la  
 publication**  
 Dominique Bureau