



T H É M A

Essentiel

Commissariat général au développement durable

La fiscalité matières Une opportunité pour une économie circulaire

NOVEMBRE 2017

La fiscalité portant sur les matières incorporées dans l'appareil productif offre un potentiel important pour accélérer la transition vers une économie circulaire. Il s'agit de taxer directement les flux physiques des matières qui circulent dans l'économie, à la fois les sorties sous forme de déchets et les entrées liées aux prélèvements de ressources naturelles vierges, afin de réduire les pressions qu'elles exercent sur l'environnement. Le signal-prix qui en découle doit faire en sorte que le prix des matières reflète mieux les coûts de ces pressions. Les taxes existantes concernent essentiellement les sorties, à savoir les déchets. L'étude exploratoire menée par le CGDD montre qu'une fiscalité matières renforcée combinant taxation des entrées et taxation des sorties permettrait à la fois un gain environnemental et un gain économique, sous réserve d'une utilisation appropriée des recettes fiscales générées. En particulier, l'affectation des recettes à une baisse de cotisations sociales permettrait de favoriser l'emploi et de maintenir la compétitivité.

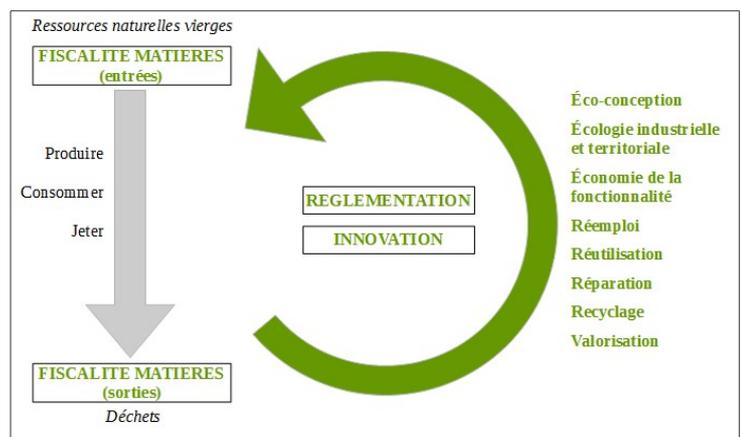
Cette étude pourra contribuer à alimenter les réflexions dans le contexte de l'élaboration d'une feuille de route de l'économie circulaire.

UN POTENTIEL À DÉVELOPPER

La loi relative à la transition énergétique pour la croissance verte affirme l'ambition de la France de « découpler progressivement sa croissance de sa consommation de matières premières » (Loi n° 2015-992, art. 74). Elle fixe en particulier l'objectif d'une hausse de 30 % entre 2010 et 2030 de la productivité matières, c'est-à-dire du rapport entre le PIB et la consommation intérieure de matières.

Les principaux leviers pour favoriser la transition vers une économie circulaire résident dans les progrès technologiques, le développement de modèles économiques peu intensifs en matières (recyclage, réemploi, économie de la fonctionnalité...), et l'évolution de la réglementation. La fiscalité pourrait jouer un rôle pour renforcer ces leviers (figure 1). Elle consiste en effet à taxer les « entrées » et « sorties » de matières de l'économie, afin de créer un signal-prix qui favorise une économie sobre en ressources naturelles vierges, et qui privilégie la préservation de la valeur des matières et l'utilisation de matières premières issues du recyclage.

Figure 1 - La fiscalité matières comme instrument pour le déploiement d'une économie circulaire



Le potentiel de taxation est très significatif : la consommation intérieure de matières (« entrées » de matières) correspond (hors combustibles fossiles) à 775 millions de tonnes réparties en trois grandes catégories : les métaux, les minéraux non métalliques et la

La fiscalité matières, une opportunité pour une économie circulaire

biomasse [1]. À titre d'illustration, un taux unique de 9,6 € par tonne de matières consommée correspondrait en termes de recettes à 1 point de cotisations sociales [2]. En pratique le taux pourrait être modulé en fonction de la nature des matières et de leurs coûts environnementaux. Cela viendrait s'ajouter aux recettes déjà perçues sur les « sorties » de matières, via la taxe générale sur les activités polluantes (TGAP) déchets, et à un éventuel renforcement du dispositif fiscal sur les déchets.

UNE FISCALITÉ POUR L'INSTANT FOCALISÉE SUR LES DÉCHETS

La fiscalité matières joue aujourd'hui un rôle limité et s'est focalisée jusqu'à présent sur la gestion des déchets.

Plus de 1,3 milliard d'euros a ainsi été recouvré sur les matières sortantes en 2013, dont 950 millions d'euros au titre de la gestion et de la prévention des déchets par les éco-contributions des filières de responsabilité élargie des producteurs (REP) et 392 millions d'euros au titre de la TGAP déchets. Sur les matières entrantes, la TGAP extraction s'appliquant aux granulats de la construction au taux de 0,2 € par tonne, a produit 65 millions d'euros.

Compte tenu des outils fiscaux portant sur les flux de matières de l'économie en 2013 (*tableau 1*), une tonne de matières sortante (déchets) est en moyenne taxée vingt-six fois plus qu'une tonne entrante (matière première).

LE GAIN ENVIRONNEMENTAL

Les pressions sur l'environnement exercées par les flux de matières dans l'économie résultent principalement de l'extraction, de la transformation et de la consommation de matières à l'origine de l'épuisement des ressources, du changement climatique, de la dégradation des écosystèmes, d'émissions polluantes et de déchets [3]. La réduction des pressions sur l'environnement constitue un gain environnemental.

Des exemples peu nombreux mais concluants démontrent l'efficacité de dispositifs fiscaux, notamment sur les déchets, pour réduire ces pressions. Ainsi, la Redevance d'enlèvement des ordures ménagères (REOM) incitative a permis de réduire de 28 % les tonnages de déchets ménagers non triés dans les collectivités où elle a été mise en place [4]. Par ailleurs, la hausse de la TGAP déchets entre 2008 et 2012 s'est accompagnée d'une baisse de 16 % de la quantité de déchets stockés. Si la part relativement faible jusqu'à présent de la TGAP dans le signal-prix ne permet pas de lui attribuer totalement cette baisse, la modulation des taux applicables en fonction des caractéristiques des installations de traitement a permis incontestablement l'amélioration des performances environnementales de ces dernières [5].

Tableau 1 - Imposition des matières entrantes et sortantes de l'économie en 2013

Fiscalité matières	Volume <i>millions de tonnes</i>	Taux moyen <i>€/tonne</i>	Recettes <i>millions €</i>
<i>hors combustibles fossiles</i>			
Sur les sorties de l'économie	136	10	1 342
TGAP déchets ménagers	32	11	361
TGAP déchets dangereux	<i>nd</i>	<i>nd</i>	31
Eco-contributions des filières REP	17	58	950
REOM incitative	1	<i>nd</i>	<i>nd</i>
TEOM incitative	<i>nd</i>	<i>nd</i>	<i>nd</i>
Autres déchets	86	0	0
Sur les entrées dans l'économie	775	0,4	291
TGAP appliquée aux matériaux d'extraction	325	0,2	65
Redevances communales et départementales des mines	<i>nd</i>	<i>nd</i>	21
Taxe spéciale sur les huiles végétales	1	140	126
Taxe sur les quantités de farines	4	15	59
Taxe sur les céréales	56	0,4	20
Autres matières premières	390	0	0

Sigles : TGAP Taxe générale sur les activités polluantes, REP Responsabilité élargie des producteurs, REOM Redevance d'enlèvement des ordures ménagères, TEOM Taxe d'enlèvement des ordures ménagères.

Source : Douanes, SOeS, Eurostat, Ademe, PLF 2015 Tome I des voies et moyens, MAAF, CGI, calculs CGDD.

La fiscalité matières, une opportunité pour une économie circulaire

Les exemples de taxes sur la consommation de matières premières sont très limités en France comme chez ses principaux pays partenaires, mais la mise en place d'une taxe significative sur les granulats au Royaume-Uni éclaire sur le potentiel d'efficacité d'une fiscalité matières ciblée (*encadré*).

QUEL IMPACT ÉCONOMIQUE DU DÉVELOPPEMENT D'UNE FISCALITÉ MATIÈRES ?

À long terme, l'amélioration de la productivité matières devrait s'accompagner de gains économiques : réduction des coûts de production et baisse de la dépendance aux importations de matières premières, qui pourraient entraîner une hausse de la compétitivité des entreprises françaises et des créations d'emplois locaux.

À moyen terme, cependant, une montée en puissance de la fiscalité matières poserait la question de son acceptabilité sociale et de sa soutenabilité économique. L'analyse économique montre que l'impact économique d'une nouvelle fiscalité dépend de l'utilisation qui est faite des recettes qu'elle génère.

Une première possibilité consiste à redistribuer le produit de la taxe aux ménages dans un souci de réduction des inégalités. Un deuxième choix viserait à utiliser les recettes pour soutenir l'investissement et l'innovation en matière de performances environnementales, afin d'accélérer la transition vers une économie circulaire, ou plus largement la transition écologique.

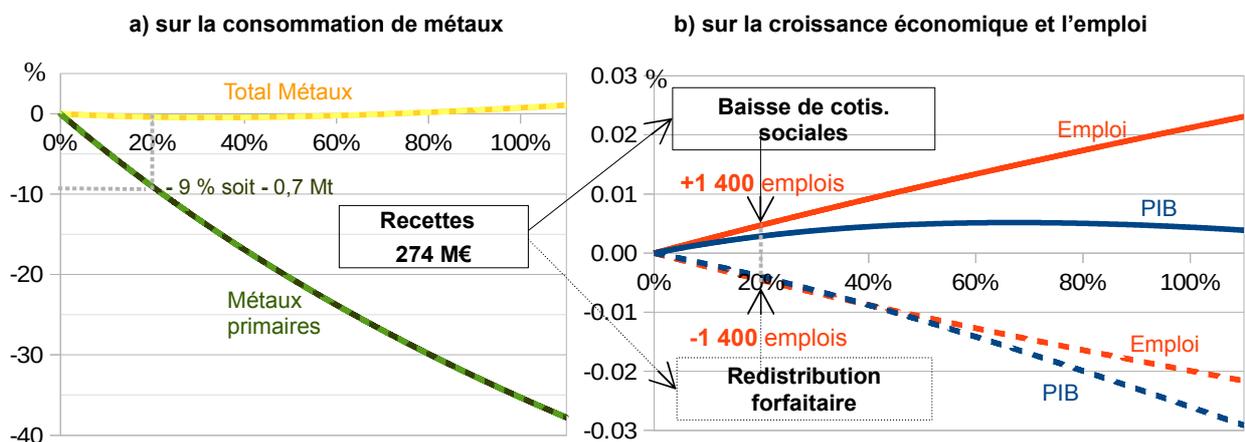
Une troisième solution consiste à réduire les cotisations sociales, afin de favoriser l'emploi. Le basculement de la charge fiscale qui pèse sur l'emploi vers les matières pourrait permettre de libérer de la croissance et de l'emploi, tout en atténuant les pressions exercées sur l'environnement, soit un double dividende.

UN GAIN À LA FOIS ÉCOLOGIQUE ET ÉCONOMIQUE SERAIT POSSIBLE SELON LE MODÈLE VULCAIN

L'analyse économique montre également que l'impact d'une montée en puissance de la fiscalité matières dépend des caractéristiques précises de chaque économie nationale : le recours à des représentations stylisées de l'économie circulaire permet d'éclairer cet aspect. Le modèle macroéconomique Vulcain [7] du CGDD offre une telle maquette pour la France, tenant compte des interactions entre grandeurs économiques (PIB, emploi, etc.) et physiques (consommation de matières, recyclage, etc.).

La simulation d'une taxe nationale sur la consommation intérieure de métaux primaires, acier et aluminium (*figure 2*), montre qu'il serait possible de réduire leur consommation tout en améliorant le PIB et l'emploi, à condition d'affecter les recettes à une baisse de cotisations sociales. À titre d'exemple pour un taux de taxe de 20 %, soit 20 € par tonne de minerai de fer et 12 € par tonne de bauxite, le modèle prévoit une baisse de 9 % de l'utilisation de métaux primaires. Cette baisse s'accompagne d'une hausse de 6 % de la demande de métaux secondaires de sorte qu'en somme, la demande totale de métaux primaires et secondaires ne varie que très légèrement (-0,4 %) (*figure 2-a*). L'impact économique dépend quant à lui de l'affectation des recettes (274 millions d'euros). Il est négatif dans le cas d'une restitution forfaitaire aux ménages (baisse du PIB de 0,004 pt et de l'emploi de 0,005 pt i.e. 1 400 emplois détruits environ) : la compétitivité se détériore en raison du renchérissement des coûts des matières premières ; il est positif dans le cas d'une baisse de cotisations sociales (hausse du PIB de 0,003 pt et de l'emploi de 0,005 pt i.e. 1 400 emplois créés environ) : la baisse du coût du travail permet de maintenir la compétitivité et de stimuler la demande intérieure en créant de l'emploi (*figure 2-b*).

Figure 2 - Simulation des effets d'une taxe sur les métaux primaires



L'étude porte sur une partie restreinte des matières. D'autres résultats restent à établir, notamment avec une couverture plus exhaustive des matières pour tenir compte des possibilités de substitution entre matières. Le gain économique escompté serait sans doute renforcé si l'on élargit l'assiette de la taxe à davantage de matières. D'ailleurs, une étude menée à l'échelle européenne montre qu'une politique concertée de réduction de la consommation de matières de 14 t/hab aujourd'hui dans les pays de l'Union à 5 t/hab à l'horizon 2050 pourrait permettre une hausse de l'emploi de 1,8 pt [8].

Encadré - Taxation efficace des granulats de la construction au Royaume-Uni

Le Royaume-Uni a mis en place en 1996 une taxe sur le stockage des déchets inertes de 2 £/tonne, qui s'élève aujourd'hui à 2,6 £/tonne. En comparaison, la France n'applique pas de taxe sur les installations de stockage de ces déchets inertes. À cela s'ajoute en 2002 une taxe sur l'extraction de granulats, de 1,6 £/tonne, puis 2 £/tonne en 2010, soit un taux douze fois plus élevé que la TGAP extraction française, correspondant à 20 % du prix de la matière et fixé à partir d'une estimation des coûts environnementaux liés à l'extraction.

En conséquence, le Royaume-Uni observe dès 1996 un découplage net entre la production du BTP, en croissance, et la consommation de granulats, en recul, découplage qui s'accroît à partir de 2002 [6]. La taxe sur l'extraction a en outre renforcé l'utilisation de granulats recyclés, portant leur part à un quart de la consommation totale, soit cinq fois plus que la moyenne européenne.

La majeure partie des recettes de cette taxe a permis une baisse de 0,1 point des cotisations sociales, le reliquat abondant un fonds dédié à une meilleure gestion environnementale des sites d'extraction et au soutien du recyclage. À l'instar de la TGAP extraction, un mécanisme d'ajustement aux frontières permet de se prémunir de toute perte de compétitivité en taxant les importations et exonérant les exportations.

Références

- [1] SDES, <http://www.statistiques.developpement-durable.gouv.fr/lessentiel/ar/299/1161/consommation-interieure-matieres-france.html>
- [2] Comptes de la Sécurité Sociale, <http://www.securite-sociale.fr/IMG/pdf/rapport-ccss-20141110-101730-392-97.pdf>
- [3] CGDD 2017, Produire plus avec moins de matières : pourquoi ?
- [4] CGDD 2016, La tarification incitative de la gestion des ordures ménagères : quels impacts sur les quantités collectées ?
- [5] CGDD 2016, Pourquoi il faut améliorer la taxe sur l'élimination des déchets.
- [6] Seely A. 2009, Aggregates Levy, House of Commons, Business and Transport Section, Standard Note.
- [7] CGDD 2016, Le modèle Vulcain : une approche en équilibre général calculable de l'économie circulaire et de l'énergie.
- [8] POLFREE 2015, Report about integrated scenarios interpretation.

Directrice de la publication : Laurence Monnoyer-Smith, Commissaire générale au développement durable

Rédactrice en chef : Laurence Demeulenaere

Auteur : Kambiz Mohkam

Dépôt légal : novembre 2017

ISSN : 2555-7564

Commissariat général au développement durable

Service de l'économie, de l'évaluation et de l'intégration du développement durable

Sous-direction de l'économie des ressources naturelles et des risques (ERNR)

Tour Séquoia

92055 La Défense cedex

Courriel : ernr.seei.cgdd@ecologie-solidaire.gouv.fr

www.ecologie-solidaire.gouv.fr

