

CHAPITRE III

DE NOUVELLES VOIES D'AMÉLIORATION

La répartition actuelle des charges et des responsabilités face à l'élimination des déchets souffre d'une certaine opacité et n'est pas en accord avec plusieurs principes d'allocation optimale des ressources. Ce dernier chapitre propose des voies d'amélioration réglementaires.

Notre objet est ici d'avancer dans les réflexions sur l'évolution du financement de la politique des déchets en mettant en accord les responsabilités des différents acteurs et leur prise en charge des coûts d'élimination.

Notre raisonnement est dirigé par l'idée selon laquelle il est possible d'envisager une nouvelle dynamique d'évolution des systèmes d'élimination permettant, à terme, d'accroître le bien-être collectif tout en diminuant la somme totale des prélèvements.

Dans cette optique et selon une réflexion somme toute encore théorique, le scénario proposé se fonde sur une évolution de la carte des acteurs et une révision des contributions financières.

SECTION I. UNE EVOLUTION DE LA CARTE DES ACTEURS

Dans cette première section, nous étudions de quelle façon le système développé depuis 1992 pour les emballages ménagers pourrait être élargi à d'autres fractions et quelles en seraient les conséquences du point de vue de la carte des acteurs.

Les produits visés par cet élargissement seraient les biens dont la consommation est en partie involontaire, dont le cycle de vie est court et qui ne subissent qu'un très faible changement de nature entre leur achat et leur fin de vie. En d'autres termes, il s'agirait de certains produits rejetés rapidement par les ménages (emballages, publicités gratuites, certains produits jetables, ...) et dont l'usage n'impliquerait pas un allègement.

I. PASSER DE LA CONCURRENCE DE FAÇADE AU "GUICHET UNIQUE"

L'élargissement du système de contribution des producteurs aux coûts d'élimination implique une réorganisation des acteurs, notamment dans l'optique d'une optimisation du système de prélèvement.

Tirant les leçons de l'imperfection de la concurrence entre les organismes agréés et de la nécessité de conserver une lisibilité et une simplicité dans les relations contractuelles avec les collectivités, nous considérons qu'il est préférable de ne pas multiplier les organismes chargés de redistribuer les contributions des producteurs. Le principe retenu est celui du « guichet unique » selon lequel un et un seul organisme est responsable du financement des coûts d'élimination à la charge des producteurs.

Le guichet unique permettrait d'éviter l'ambiguïté rencontrée dans le domaine des déchets d'emballages avec la notion d' "emballages produits par les cocontractants". Il offrirait une meilleure lisibilité du système et des accords signés entre les différents partenaires.

Le système des sociétés agréées a conduit à une situation quasi monopolistique mettant en contradiction la mission et la stratégie de la société dominant le marché. La constitution d'un guichet unique doit être l'occasion d'assainir le système de répartition des charges de l'élimination en mettant en accord le rôle, la mission et la stratégie de l'organisme désigné. Pour cela, il convient :

- de préciser le rôle et l'objet social de l'organisme : son objet serait de prendre en charge - dans des conditions propres à éviter les effets

préjudiciables à l'environnement et à la santé de l'homme - l'élimination de l'ensemble des déchets ménagers non couverts par un dispositif de consigne ou de dépôt²⁰ ;

- de ne pas intégrer aux décrets de clauses de contributions puisque dans tous les cas (recours à l'organisme agréé, à la consigne ou au dépôt pour élimination) le producteur serait tenu de pourvoir à l'élimination des produits en fin de vie dont les détenteurs finaux sont les ménages. Cette simplification permettrait de contourner l'ambiguïté de la notion de contribution et de mettre en accord les responsabilités et la prise en charge du financement de l'élimination.

II. PASSER DE LA "QUALITE REQUISE" A LA "PRECONISATION TECHNIQUE"

L'organisme agréé et les collectivités territoriales doivent viser la minimisation des coûts nets d'élimination, ceci dans le respect des dispositions réglementaires. Or, aujourd'hui, les organismes agréés bénéficient d'un outil contractuel leur permettant de réguler leur contribution financière : les prescriptions techniques minimales (principe de qualité requise des matériaux triés).

Face à l'enjeu économique et politique que représente la collecte séparative des déchets ménagers, la garantie de reprise constitue une sécurité essentielle au message politique du tri adressé aux ménages : comment exiger un pré-tri des déchets si la collectivité ne peut assurer en aval la valorisation des matériaux ? En plaçant les PTM comme condition de cette garantie, les organismes agréés ont institué ce que JP. Hugon et P. Lubek appellent « une molette de réglage » [JP. HUGON et P. LUBEK (1998)]. Le niveau des PTM pourrait ainsi devenir un outil de limitation des tonnages recyclés et permettre de borner le système en bloquant les flux à la frontière du service public. Outre une volonté stratégique d'externalisation des coûts de prétraitement, cet état de fait est certainement dû à l'ambiguïté existant entre les attributions des communes (l'élimination des déchets des ménages) et celle des producteurs (contribuer ou pourvoir à l'élimination de l'ensemble des déchets d'emballage).

Afin d'harmoniser les objectifs des différents acteurs, il convient de passer de la « qualité requise » (principe des PTM) à la « préconisation technique ». Pour

²⁰ Pour les déchets d'emballages ménagers, il s'agit ici des déchets n'entrant pas dans le champ de l'article 10 du décret du 1^{er} avril 1992.

cela, dans un souci d'équité vis à vis de l'implication financière de l'organisme agréé, ce dernier pourrait participer à l'élaboration de *préconisations techniques locales* indiquant les mesures que - selon lui, les observatoires locaux et l'État - l'établissement public devrait prendre pour optimiser son schéma d'élimination. Le représentant de l'État jugerait de la recevabilité des préconisations compte tenu des objectifs nationaux, des plans départementaux et des contraintes locales.

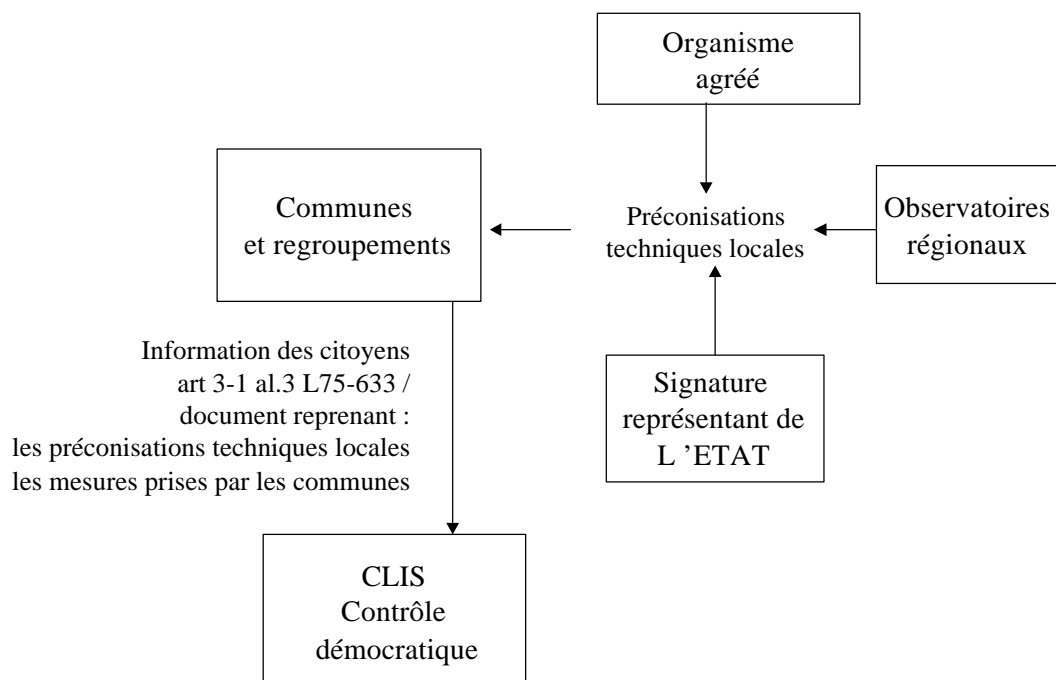
Afin de préserver l'exercice de la compétence des collectivités territoriales, celles-ci garderaient la responsabilité des mesures techniques adoptées pour l'élimination de l'ensemble des déchets ménagers et assimilés.

En accord avec l'alinéa 3 de l'article 3-1 de la loi sur les déchets et en faisant écho à la circulaire Voynet, les préconisations techniques locales, ainsi que les mesures prises par les communes et leur regroupement pourraient être librement consultées et seraient obligatoirement mises à disposition des commissions locales d'information et de surveillance. Le contrôle démocratique des projets serait ainsi assuré en laissant aux citoyens, aux consommateurs et aux contribuables la liberté de s'exprimer, d'adhérer ou de s'opposer aux choix techniques affichés.

Figure n°3.1.

Principe de préconisation technique

Représentation personnelle



Partage des responsabilités et des coûts :

- un organisme unique prend en charge (collecte et redistribution des fonds) le financement de l'élimination des produits désignés dont les destinataires finaux sont les ménages (emballages, publicités gratuites, certains produits jetables, ...);
- la responsabilité des choix techniques reste du ressort de la collectivité dans le respect de la loi;
- la responsabilité de l'organisme agréé vis-à-vis de l'élimination des déchets est traduite par la préconisation technique locale visée par l'État.

SECTION II. UNE REVISION DES CONTRIBUTIONS FINANCIERES

Les difficultés de mise en place des REOM trahissent une certaine inadaptation de la fiscalité locale au financement du service public d'élimination. Il est proposé ici de réviser le mode de financement en allégeant les apports de la fiscalité locale et en redéfinissant précisément la contribution des producteurs.

Afin de mettre en accord les responsabilités juridiques et la prise en charge des coûts, le mécanisme de financement du service d'élimination devrait évoluer vers une plus grande internalisation des charges de l'élimination et ceci en faveur d'une incitation aux actions à la source.

Nous verrons dans un premier temps comment pourrait évoluer le schéma global de cofinancement du service d'élimination des déchets urbains et quelle en serait la conséquence sur la consommation des ménages.

Dans un deuxième temps, nous verrons les perspectives d'évolution des instruments d'action économique de l'État (réglementation – taxation – subvention) et leurs effets potentiels sur le service public d'élimination.

I. METTRE EN PLACE LE COFINANCEMENT DU SERVICE PUBLIC D'ELIMINATION

Selon le schéma envisagé pour une éventuelle révision de la carte des acteurs, un organisme agréé prendrait en charge le financement de l'élimination de certains produits dont les destinataires finaux sont les ménages. Son rôle serait de collecter les contributions issues des producteurs (et – dans une certaine mesure et pour certains produits – des consommateurs). Partant on peut se demander selon quelle logique les producteurs et les consommateurs devraient contribuer à l'élimination des produits désignés mis sur le marché ?

Cette question rapproche les notions de partage des coûts et des responsabilités pour établir une grille de lecture des besoins actuels de révision des répartitions des charges.

- Faut-il baser le barème amont sur les coûts effectivement observés dans les différentes collectivités ?

L'avantage de cette formule est qu'elle est en accord avec l'idée pigouvienne d'une internalisation par le pollueur, du coût externe payé par la collectivité. Elle répond ainsi à une juste répartition des charges et donc s'appuie sur un principe d'équité des modes d'allocation des ressources.

L'inconvénient de cette répartition est qu'elle ne pousse pas la collectivité responsable de l'élimination à diminuer ses coûts.

- *Faut-il baser le barème amont sur une évaluation d'un coût moyen des dommages calculé au niveau national et appliqué tel quel à l'ensemble des collectivités ?*

Cette seconde solution permet d'éviter l'effet pervers d'un coût aidé ne poussant pas à l'amélioration des dispositifs. Cependant, sachant que les collectivités ont des contraintes géographiques, urbaines, démographiques, ... très inégales, leurs coûts d'élimination en matière de gestion des déchets sont différents d'une collectivité à l'autre.

Nous pensons qu'une autre alternative peut être proposée.

1.1. Schéma de principe

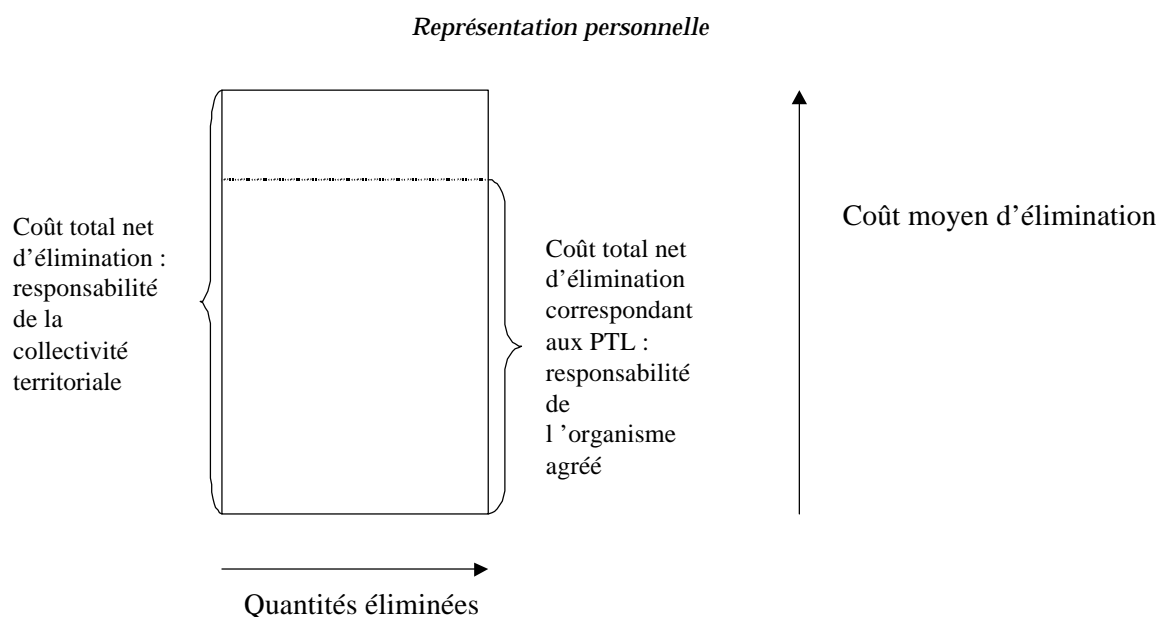
La prise en charge de l'élimination des déchets par les producteurs et distributeurs ne doit pas pousser les collectivités au laxisme en matière de minimisation des coûts. La contribution par les "fonds produits" doit conduire à l'optimisation des dispositifs. Dans cette optique, il est proposé de baser les apports financiers de l'organisme agréé sur un coût évalué par un observatoire régional indépendant. La contribution serait calculée par simulation²¹ et correspondrait aux coûts nets résultant du schéma préconisé par l'organisme agréé. En d'autres termes, l'apport financier s'effectuerait dans la limite de la responsabilité de l'organisme agréé vis-à-vis des techniques mises en œuvre localement.

Dans le cas où les mesures prises par la collectivité correspondraient aux préconisations techniques locales, l'organisme agréé prendrait en charge l'intégralité du coût net réel d'élimination des déchets relevant de sa responsabilité.

²¹ En utilisant un outil d'évaluation validé scientifiquement (résultats de l'étude ADEME-AMF, outil PROSPECT'OM...)

Figure n°3.2.

Proposition de partage des coûts d'élimination en fonction du partage des responsabilités vis-à-vis du choix des techniques utilisées

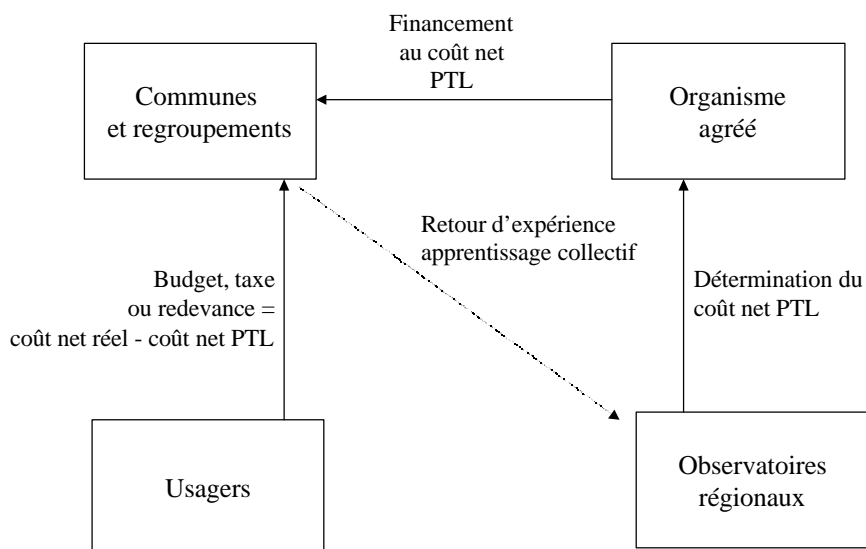


Notons que le coût correspondant aux préconisations techniques locales ("coût PTL") peut être supérieur au coût total réel. Dans ce cas, la collectivité récupère la quasi-rente technique correspondant à la différence entre le coût PTL et le coût réel. Cette situation ferait l'objet d'un retour d'information vers les observatoires des coûts qui réviseraient leurs modèles en conséquence.

Figure n°3.3.

**Nouvelle logique de financement du service
avec effet d'apprentissage collectif**

Représentation personnelle



Partage des responsabilités et des coûts :

- Le consommateur paye l'élimination : responsabilité dans la production de déchets ;
- L'utilisateur finance le coût lié au maintien de la compétence technique des collectivités territoriales (en gardant à l'esprit que ce coût peut être négatif) : responsabilité face aux techniques d'élimination privilégiées.

1.2. Équité du dispositif

En affectant le financement du système au consommateur, la réorganisation proposée met en place un principe de solidarité nationale et institue un mode de répartition plus équitable. Chaque consommateur contribue à l'élimination des déchets de façon globale, en limitant le caractère inique d'une situation où certains contribuables ont à payer un service plus cher parce qu'ils habitent une zone où les coûts d'élimination sont prohibitifs (zones touristiques, certaines zones urbaines, etc.)

Par ailleurs, le paiement par le consommateur permet de développer un système de « redevance pour service rendu » à travers lequel chaque individu contribue en fonction de sa consommation et paie le prix du service d'élimination des résidus issus de cette consommation. Ce système permet donc de faciliter le passage d'une taxation déconnectée de la production individuelle de déchets (la TEOM) à une redevance plus proche du principe pollueur-payeur.

La condition de ce passage serait la mise en adéquation des coûts internalisés dans le prix des produits avec les coûts externes liés à l'élimination de chaque catégorie de produit. Ceux-ci intégreraient donc le volume, le poids, les caractéristiques des composants et leur degré de nocivité.

Le problème est qu'un tel calcul est rendu hasardeux par la profonde diversité des filières d'élimination que chaque matériau serait susceptible d'emprunter. Ici encore, l'évaluation des coûts externes dévoile ses limites, ce qui devrait conduire à une autre formule d'affectation des coûts par matériau, une formule plus incitative.

La recherche d'incitation implique une déconnexion des barèmes amont et aval et vise à réorienter les pratiques commerciales en faveur d'une limitation des pollutions. Les matériaux polluants seraient ainsi soumis à une contribution suffisamment importante pour que les producteurs soient économiquement incités à utiliser d'autres matériaux plus respectueux de l'environnement.

Ce principe est en total accord avec l'alinéa premier de l'article premier de la loi du 13 juillet 1992 selon lequel l'objet de la loi est « de prévenir ou réduire la production et la nocivité des déchets, notamment en agissant sur la fabrication et la distribution des produits ».

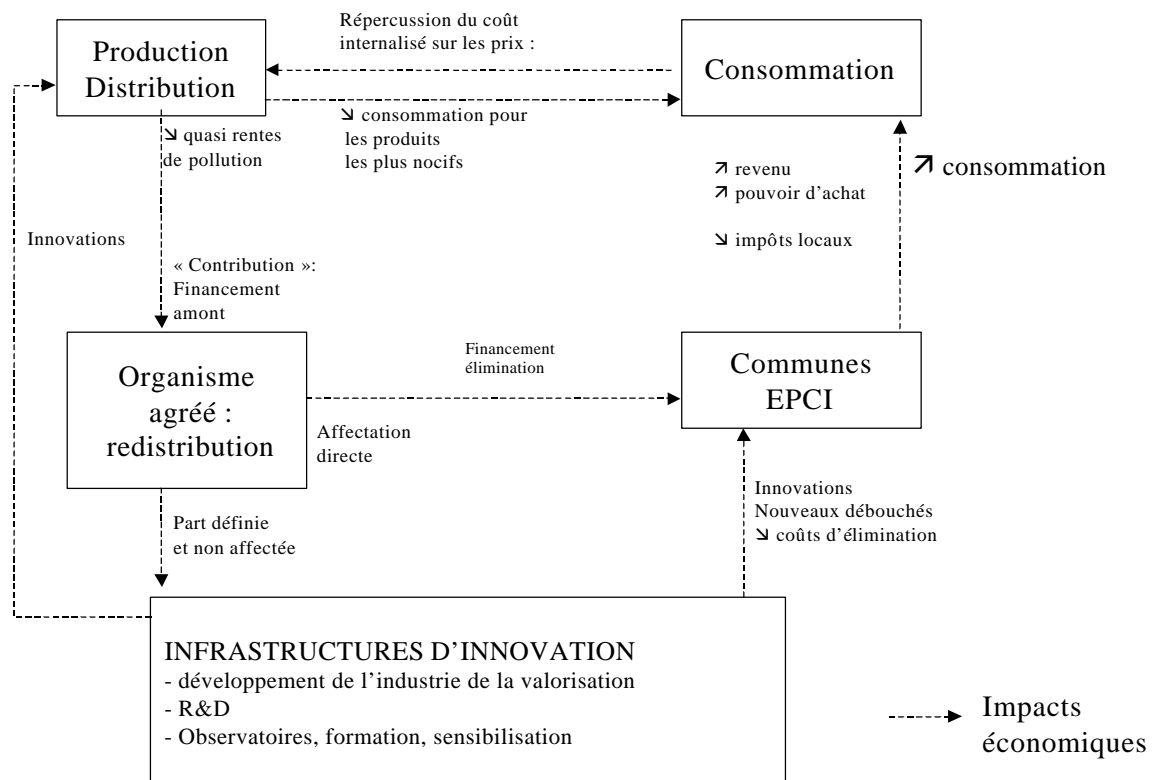
Sur le plan pratique, la détermination des niveaux de contribution reste néanmoins exposée à un obstacle majeur : le caractère controversé des analyses de cycle de vie des matériaux visés. Le degré de nocivité de ces derniers ne dépend pas uniquement des filières d'élimination, il fluctue également entre chaque étude commanditée et, en particulier, en fonction des méthodes d'évaluation mises en œuvre. L'application d'une contribution incitative devra donc nécessairement passer par un renforcement des procédures d'analyse de cycle de vie.

Si la controverse ne trouve pas de réponse dans ces analyses de cycle de vie, il est aussi envisageable de taxer les matériaux en question en leur faisant payer « une prime de risque ». Cet outil fiscal présente le double intérêt de modifier les coûts relatifs de chaque matériau et de financer la recherche développement dans un but de diminution des controverses.

En résumé, les principes retenus ici sont les suivants :

- *la répartition* : les distributeurs, importateurs et producteurs financent l'élimination des déchets engendrés par la consommation de leurs produits selon une assiette large de contribution. Cela induit une baisse de la quasi rente de pollution ;

- *l'incitation* : les contributions exigées sont fonction du degré de nocivité des produits utilisés. Les nouveaux coûts relatifs favorisent les produits écologiques et rendent l'innovation économiquement attractive ;
- *des revenus constants voire croissants* : le financement par le producteur permet une baisse de la fiscalité locale et donc une augmentation du revenu disponible des ménages. *A contrario*, la répartition des contributions sur le niveau des prix diminue leur pouvoir d'achat. L'effet incitatif recherché (principe pollueur- payeur) doit induire une diminution de l'usage de produits polluants et une baisse globale des contributions (d'où une baisse des prix). Enfin le principe de préconisation technique locale et l'aide aux programmes doivent pousser à l'optimisation des systèmes d'élimination et donc à une diminution de leur coût (d'où une nouvelle baisse des contributions).

Figure n°3.4**Vers une nouvelle dynamique économique***Représentation personnelle*

Sur le plan de l'équité, le risque lié à cette nouvelle logique de contribution est de surévaluer la responsabilité du consommateur face à sa production de déchets.

Celui-ci est en effet mal informé sur le caractère polluant des produits qu'il achète et ne peut donc toujours agir en connaissance de cause. C'est pourquoi la révision des modes de financement doit impérativement s'accompagner d'une meilleure information sur la qualité environnementale des produits. Plusieurs dispositions pourraient ainsi être envisagées :

- supprimer le point vert (qui prête à confusion) et le remplacer par une indication du niveau de contribution versé par le producteur à l'organisme agréé ;
- développer les écolabels tout en réglementant plus strictement le marketing écologique.

Partage des responsabilités et des coûts :

- mieux informé, le consommateur est responsabilisé dans ses achats ;
- sa contribution aux coûts d'élimination est en accord avec cette responsabilisation.

1.3. Efficience économique

Le bilan macroéconomique de l'ensemble du dispositif proposé dépend de nombreux facteurs. C'est pourquoi il est nécessaire d'engager un débat et de mobiliser des ressources scientifiques afin de délimiter l'état des consensus et des controverses que susciterait cette proposition de révision des systèmes de contribution.

Dans l'immédiat, dans l'optique de la définition d'un programme de recherche, nous proposons de déterminer les problématiques soulevées.

L'objectif recherché dans les propositions est celui d'une rationalisation de la politique de gestion des déchets urbains. Les moyens privilégiés mobilisent des effets de distorsion sur les prix et une internalisation d'une partie des coûts d'élimination en faveur d'une réduction de la fiscalité locale et du développement de l'innovation. Revenons sur ces différents points.

1.3.1. Les effets de distorsion

L'effet de distorsion, caractérisé en fait par une transformation dans les prix relatifs des biens, peut provoquer différentes réactions de la part des producteurs.

La variation ciblée des coûts moyens peut les conduire à substituer leur production par des biens moins polluants (et donc théoriquement moins « taxés »).

Cette première solution, qui répond directement à l'objectif visé par le système de financement, impliquera des coûts d'ajustement technique. L'effet de substitution attendu dépendra alors de la différence de coût entre d'une part, le maintien de la production initiale, taxe comprise et, d'autre part le coût actualisé d'un changement de production. Le montant unitaire de la taxe étant exogène au coût d'un changement de production, l'effet de substitution devrait être nul pour les produits faiblement taxés et croissant avec le niveau de toxicité (et donc de taxation) des biens.

Il est bien évident qu'une incitation à la réduction de la nocivité des biens mis sur le marché requiert l'application d'un barème amont stable à long terme. En cas de fluctuation des niveaux de contribution, l'incertitude quant à l'évolution future des coûts créerait un biais à la réussite des actions à la source.

De manière générale, l'augmentation des coûts devrait pousser les industriels et distributeurs à rechercher des gains de productivités dans le but d'éviter la diminution du chiffre d'affaire pour les biens à faible marge et de maintenir le bénéfice net procuré par les autres biens. Cette option peut se traduire par des plans sociaux (diminution – remplacement des effectifs), des innovations et/ou différentes formes de changement technique. Ce premier effet risquerait ainsi d'être en contradiction avec l'objectif prioritaire de l'État ; la réduction du chômage. Il conviendrait donc d'examiner, pour différents secteurs, quelle est l'importance de ce risque et, le cas échéant, engager une réflexion sur les politiques pouvant être menées afin d'éviter cet effet pervers (notamment par l'affectation d'une part du deuxième dividende de la TGAP, *cf. Infra*).

L'imposition d'une contribution aux producteurs et importateurs de produits dont les destinataires finaux sont les ménages peut en outre pousser à l'exportation voire à la délocalisation de la production des biens les plus taxés. L'obtention de gains de productivité, selon la logique explicitée plus haut, placerait les producteurs nationaux dans une situation favorable pour l'exportation de leurs produits. Au niveau européen, selon le degré d'harmonisation des réglementations, les exportations vers les pays à faible « écotaxation » des biens seraient stimulées au détriment des exportations vers les autres pays. Les gains de parts de marché à l'exportation pourraient produire des effets en retour sur la croissance de la production. On peut ainsi espérer un *feed back* positif induisant en deuxième séquence, une augmentation de l'emploi dans certains secteurs exportateurs. L'importance relative des effets positifs et négatifs sur l'emploi doit encore être évaluée.

Ensuite, en fonction de l'élasticité-prix de la demande, il sera éventuellement possible aux producteurs de faire varier les prix et donc de répercuter la contribution « élimination » sur le consommateur. Le transfert du coût

d'élimination internalisé sur le budget des consommateurs dépendra ainsi de la sensibilité de la demande pour chaque bien en fonction de l'évolution de son prix. Ici encore, l'impact microéconomique d'une révision du mode de financement risque d'être très différent selon les secteurs et les biens soumis à contribution.

Au niveau macroéconomique, l'internalisation d'une part des coûts d'élimination provoque une augmentation des coûts économiques bruts. Cette augmentation est composée des coûts de changement technique, des surcoûts marginaux liés à la baisse de la demande pour les biens facteurs de pollutions, des coûts de transaction et des coûts de perception et de distribution des contributions. Au final, les coûts bruts marginaux d'un signal-prix, tel qu'il est imaginé ici, sont sensiblement supérieurs aux coûts bruts marginaux des techniques de réduction des pollutions. Ils seraient comparables aux coûts induits par la mise en place de normes de production strictes visant les mêmes objectifs d'actions à la source.

À la différence de la mise en place de normes, le système de contributions incitatives procure des fonds qui, s'ils sont gérés de façon raisonnée, peuvent présenter un bilan macroéconomique positif.

1.3.2. La réduction de la fiscalité locale et l'aide à l'innovation

Les apports financiers déterminés en fonction des préconisations techniques locales permettent une diminution des prélèvements fiscaux. À plusieurs niveaux, le service d'élimination devrait connaître un allègement de son poids économique. Compte tenu de son caractère incitatif, il est probable que le système de contribution provoque une limitation des tonnages à éliminer, une diminution de leur nocivité et un accroissement des fractions valorisables.

Que le service soit financé par la TEOM, la REOM ou le budget général, une diminution du coût net de l'élimination va, dans tous les cas²², augmenter le revenu disponible des ménages. L'impact de cette augmentation sur la consommation dépendra alors de l'élasticité-revenu des différents biens.

Les conséquences du glissement du financement du service vers les producteurs va donc ici encore dépendre fortement des produits visés.

Pour accompagner le changement technique, le système imaginé prévoit la consolidation d'infrastructures d'innovation. Ce soutien au changement technique vise plusieurs objectifs.

²² Précisons néanmoins que, selon le mode de financement, l'effet d'illusion fiscale risquera d'être différent (cf. J-F VEREECKE (1999), pp. 76-81).

En amont du dispositif, il a pour objet de favoriser la production de biens plus respectueux de l'environnement. Une assistance technique et un soutien à l'innovation permettent de diminuer le coût d'ajustement des productions :

- d'une part, l'effet sur les prix des biens est atténué ;
- d'autre part, l'affectation de la R&D en direction de l'amélioration des performances écologiques des produits, ainsi que les effets d'apprentissages internes et externes en résultant, compensent l'effet d'éviction que pourrait engendrer l'intervention de l'État.

En aval, l'aide technique à l'optimisation des dispositifs d'élimination et la promotion de filières nouvelles de valorisation ont pour objet une rationalisation de la gestion globale des déchets. L'exploitation de synergies et la mise à disposition d'outils de simulations permettent de diminuer les coûts de transaction et donc de limiter l'augmentation des coûts bruts d'élimination. En parallèle, le développement de filières nouvelles autorise une diversification des débouchés pour les produits en fin de vie. Outre une meilleure possibilité d'adaptation aux fluctuations des marchés, cette diversification devrait offrir une réponse à certains problèmes de pureté des matériaux triés, en orientant les flux vers des filières qualitativement moins exigeantes. Plus flexible, l'élimination multifilières est moins marquée par les incertitudes économiques, elle peut donc se développer plus rapidement et à un coût moindre.

Que ce soit par la diminution de la fiscalité locale ou par les gains de productivités qu'engendre un développement des innovations, l'affectation des fonds issus de la contribution des producteurs permet une diminution globale et à long terme des coûts bruts et nets d'élimination. Le bilan macroéconomique du système dépendra alors principalement de l'élasticité revenu et de l'élasticité-prix de la demande.

II. LES INSTRUMENTS DE L'ÉTAT POUR UNE AMÉLIORATION DU SERVICE PUBLIC

Afin de baisser le coût total réel d'élimination, les collectivités peuvent être incitées à retarder la modernisation de leurs équipements. Pour éviter cet effet pervers, certains outils réglementaires et économiques doivent être renforcés.

II.1. La réglementation

Les installations doivent être conformes aux normes en vigueur, ce qui implique l'implication des recommandations du conseil économique et social [M. ATTAR (1999), p. 81], à savoir :

- fermer ou mettre aux normes toutes les installations qui ne le sont pas ;
- se donner les moyens de faire appliquer la réglementation ;

- imposer le respect des dispositions des plans départementaux d'élimination des déchets ;
- anticiper par un arrêté ministériel le projet de directive européenne sur les normes des rejets de dioxine et équiper au plus vite tous les incinérateurs quelle que soit leur capacité ;
- accélérer la mise en application des textes relatifs à la gestion des déchets ;
- maîtriser les effets pervers associés à l'interprétation de la notion de déchet ultime.

II.2 La taxation

II.2.1. Les premier et second dividendes

Revenons sur la problématique fondamentale des écotaxes.

Selon la logique fiscale, tout nouveau prélèvement est de fait affecté à un ou plusieurs usages particuliers par le processus de décision public. Le revenu d'une taxe est, de droit, affecté à une dépense qui, quand on parle d'écotaxe, concerne généralement le domaine environnemental ou, plus précisément, la « remise en état de l'environnement ».

Cette vision est, dans la plupart des cas, illusoire car les externalités visées peuvent avoir un caractère diffus, intergénérationnel ou encore controversé. Dans ce cas, il est impossible d'évaluer de façon fiable le coût de remise en état.

En réalité, le premier effet recherché par la fiscalité environnementale n'est pas le financement d'une remise en état mais l'amélioration de la qualité de vie résultant du caractère *incitatif* des écotaxes. L'effet d'incitation constitue ce que le jargon économique nomme « *le premier dividende* ». Ainsi, si l'on observe que le coût des *dommages évités* est supérieur au *prélèvement fiscal* alors cela suffit à justifier l'instauration des écotaxes [A. LIPIETZ (1998), p. 20].

Ce type de politique environnementale offre l'avantage d'autoriser un *second dividende* pouvant faire l'objet d'affectations spécifiques ou servant à remplacer d'autres prélèvements.

L'opportunité d'un second dividende apparaît lorsque le niveau des taxes nécessaires pour inciter à une réduction sensible des émissions est nettement supérieur aux besoins de financement du changement technique dans le secteur visé (cf. les taxes sur le carbone [D. BUREAU et J-C HOURCADE (1998), p. 57]). Dans ces conditions, **les revenus des écotaxes représentent une réelle opportunité de réduction d'autres prélèvements.**

D'un point de vue macroéconomique, le second dividende offrirait des gains d'efficacité par rapport à d'autres modes de prélèvement traditionnels comme la TVA

ou les charges sociales. Ces gains d'efficacité se traduiraient par une minimisation des coûts macroéconomiques qu'engendre tout prélèvement obligatoire. L'écotaxe aurait des conséquences moins défavorables à l'activité et à l'emploi que la fiscalité classique, notamment par rapport aux prélèvements sur les salaires.

Précisons néanmoins à l'instar de J-P COTIS [C.A.E. (1998), p. 185] que les effets du second dividende peuvent être sensiblement amoindris par les mécanismes spontanés d'indexation des salaires sur les prix. L'augmentation des prix, induite par l'écotaxe, pourrait en effet entraîner une hausse du coût réel du travail, notamment pour les bas salaires. Le travail peu qualifié se trouverait donc pénalisé par la fiscalité environnementale, ce qui justifierait d'autant plus l'affectation d'une partie des produits de l'écotaxe à la diminution des charges sociales. Cette diminution constituerait un dédommagement des salariés pénalisés et ne relèverait donc plus de l'effet de double dividende.

Dans l'état actuel des évaluations économiques, nous ne pouvons encore mesurer précisément l'ampleur de cet effet mais la prise de conscience de son existence doit nous inciter à nous en prémunir.

En conséquence et compte tenu des incertitudes économiques entourant l'usage des écotaxes, il serait préférable de ne pas affecter *a priori* un hypothétique second dividende qui en résulterait. Comme le précise Jean Philippe Cotis, directeur de la prévision au Conseil d'Analyse Économique (C.A.E.), « *La bonne gestion des fonds publics appelle en effet le respect du principe de non affectation des taxes qui donne toute latitude aux autorités pour redéployer les dépenses publiques dans le sens d'une plus grande efficacité.* » [C.A.E. (1998)].

II.2.2. Les conséquences pour la TGAP

La taxe générale sur les activités polluantes doit d'abord optimiser son premier dividende (la diminution des pollutions). Pour cela, son assiette doit être étroite et son taux élevé.

Il convient en effet que l'application de son taux prenne en compte les effets sur l'environnement de chaque option technique dans un esprit d'internalisation des coûts externes intra et inter-générationnel.

Il faut également que son application incite à une rationalisation des politiques par une nouvelle répartition des coûts relatifs de chaque technique.

Ce principe implique que l'on ne taxe pas de la même manière une décharge et un centre d'enfouissement technique exploité dans le respect des normes. La notion de coût « externe inter-générationnel » implique également que soit pris en compte l'effet de chaque technique sur :

- la consommation des ressources naturelles, en particulier les ressources non renouvelables ;
- les transports (liés en particulier aux économies d'échelle requises) ;

- les pollutions irréversibles ;
- l'entropie.

Enfin, il convient de maintenir une certaine variété dans les modes d'exploitation du service. Cet objectif signifie qu'à chaque matériau correspond un mode d'élimination optimal et à chaque territoire un système technique satisfaisant. En d'autres termes il ne faut pas qu'une taxation trop incitative et approximative n'aille à l'encontre des objectifs affichés par la loi sur les déchets.

L'intervention publique doit servir à concilier l'économie et le bien-être collectif, dans un esprit d'équité et selon une vision de long terme.

Le principe retenu ici pour la TGAP est celui de l'incitation. La TGAP doit permettre une diminution du niveau des pollutions en orientant les systèmes d'élimination vers des solutions plus respectueuses de l'environnement. Dans le cas contraire (par exemple, dans le cas de l'ancienne taxe sur la mise en centre de stockage), le prélèvement se limite à une taxation des quasi rentes de pollution alimentant un second dividende (le Fond de Modernisation de la Gestion des Déchets) mais n'offrant pas de premier dividende (l'incitation étant trop faible).

En d'autres termes, les autorités organisatrices ne doivent pas être amenées à payer un droit à polluer, il faut que la fiscalité conduise à un réel changement de pratiques.

II.2.3. L'affectation du second dividende

Partant de ce principe, les nouvelles rentrées fiscales peuvent être affectées à différentes politiques en fonction des priorités économiques.

L'optimisation socio-économique de ces affectations nécessite un juste équilibre entre *le décloisonnement sectoriel de la fiscalité* (la taxation de la gestion des déchets doit pouvoir, le cas échéant, alimenter d'autres fonds) et *la lisibilité du mode de répartition*. Pour cela, il paraît indispensable :

- que l'ADEME soit le seul et unique responsable de la gestion des fonds alimentés par la TGAP ;
- qu'entre l'ADEME, les autorités organisatrices, les observatoires et les repreneurs et recycleurs s'établisse une véritable procédure de concertation assurant l'optimisation de l'affectation des fonds en fonction des stratégies et des engagements financiers locaux ;
- que les engagements financiers soient établis dans un cadre pluriannuel en accord avec l'échelle temporelle des investissements.

Selon le principe du double dividende, des fonds alimentés par une pollutaxe (ici, la taxe d'éliminations polluantes) peuvent servir à réduire d'autres prélèvements fiscaux en fonction des objectifs prioritaires de l'état.

Parmi les priorités de l'état, il y a bien sûr l'emploi, mais également la mise en conformité des pratiques nationales avec la réglementation européenne.

Sachant que les directives lient tout état membre quant au résultat à atteindre, il paraît indiscutable que la France considère comme prioritaire les objectifs spécifiques visés par la directive cadre sur les déchets (75/442/CEE modifié par la directive 91/156), la directive déchets dangereux (91/589) et la directive sur les emballages et les déchets d'emballages (94/62).

Deux remarques abondent cet argument. Premièrement, compte tenu des investissements à réaliser, les échéances prévues par les textes communautaires sont extrêmement courtes. Deuxièmement, la plupart des dispositions à prendre, vont dans le sens d'un développement des emplois dans les secteurs visés et sont donc en accord avec les objectifs prioritaires de l'état.

Une contribution (sans affectation totale et définitive) des fonds issus de la TGAP au développement de la valorisation (selon les objectifs prévus chiffrés par les textes communautaires) paraît donc d'autant plus légitime qu'elle est en accord avec le principe du double dividende.

Très concrètement, l'idée exposée ici sous-entend le maintien d'une dotation suffisante pour assurer à l'ADEME son rôle d'aide au changement technique. Cela ne signifie en aucun cas que la part issue de la taxe de l'élimination polluante doive être affectée en totalité à la gestion des déchets. Rappelons que le principe retenu ici est celui de l'incitation et non celui d'une sorte de redevance avec une attribution totale des recettes fiscales. Nous considérons donc qu'il ne doit pas y avoir de correspondance mathématique entre les rentrées fiscales issues de l'élimination et le financement des aides dans le domaine des déchets.

Le renforcement des dotations de l'ADEME, autorisé par l'élargissement de la base fiscale de la TGAP, permettra une plus grande marge de manœuvre pour la stratégie de l'agent. En parallèle, les collectivités s'engageant dans des investissements lourds et parfois incertains doivent avoir un minimum de garanties financières.

CONCLUSION

Dans notre démarche, nous avons tout d'abord été confrontés à de nombreuses difficultés dans la délimitation des obligations légales des différents groupes d'acteurs. Il est tout à fait clair que, dans l'état actuel de la réglementation, la notion de responsabilité partagée ne s'est pas traduite par une définition précise des droits et devoirs en matière de production et d'élimination des déchets. Cet état de fait a pour conséquence le maintien d'un schéma économique de la gestion des déchets sous-optimal et profondément marqué par les risques de comportements opportunistes.

Très concrètement, cette logique se traduit par un partage insatisfaisant des charges de l'élimination où le principe d'internalisation des coûts externes est quasi inexistant.

Dans cette situation, la modernisation de la politique des déchets requiert une révision générale des modes de financement du service public. Cette révision fait autant appel à un cofinancement tenant compte du partage des responsabilités qu'à la contribution d'instruments de régulation macroéconomiques. Compte tenu des objectifs des directives européennes, l'enjeu est de taille.