

ÉCONOMIE CIRCULAIRE ET INNOVATION

Ce document contient la transcription textuelle d'une vidéo du MOOC UVED «Économie circulaire et innovation». Ce n'est donc pas un cours écrit au sens propre du terme ; le choix des mots, l'articulation des idées et l'absence de chapitrage sont propres aux interventions orales des auteurs.

Développer l'économie circulaire en France, par une succession d'incitations économiques et de mesures réglementaires

Romain Ferrari

Président de la Fondation 2019

La transition de notre économie d'un mode linéaire à un mode circulaire n'est pas une opération marginale. En fait, c'est un changement de paradigme, c'est un changement de mode par rapport à des usages et coutumes qui sont plus que centenaire, de produire, de consommer et de jeter ; et donc qui nécessite des mesures importantes si on veut que cette transition s'opère, des mesures franches et des mesures coordonnées.

Alors, celle que nous allons voir maintenant, elle correspond à un programme qui a été présenté aux autorités françaises pour la feuille de route économie circulaire qui est sortie en 2018 et qui reprend plus ou moins l'ensemble de ces mesures à des niveaux évidemment assez variables. On va donc les balayer.

Évidemment, comme on parle d'économie, on va parler d'instruments économiques, parce qu'en fait l'économie ne comprend que ce langage, le reste c'est de la bonne intention, c'est un peu de la philanthropie, c'est de la bonne conduite, mais ça reste marginal. Or, on ne veut pas rester marginal. On veut vraiment des ruptures qui soient fondamentales.

Alors, le premier groupe de mesures ce sont des mesures incitatives, l'économie il ne faut pas lui faire peur. Il faut commencer déjà à la tirer vers un nouvel horizon. Ces mesures incitatives, elles tendent en fait à corriger les défaillances de marchés qui font qu'aujourd'hui les offres

responsables, les offres plus orientées vers une stratégie d'économie circulaire ont du mal à percer sur le marché. Il faut donc leur donner un petit coup de pouce ne serait-ce que pour que ces marchés démarrent ou pour que ces investissements soient le plus rapidement possible rentables, aujourd'hui ils souffrent à la fois d'un manque de rentabilité ces investissements et ces offres souvent se cantonnent dans des marchés (niches).

Alors, la première des mesures, on appelle la TVA circulaire. Le principe est très simple, c'est-à-dire que puisqu'une offre en général plus responsable, qui s'inscrit plus dans l'économie circulaire est souvent plus chère, il faudrait déjà la ramener au prix de marché. Ça, on peut le faire en baissant légèrement la TVA. Évidemment, baisser la TVA c'est bien parce que ça laisse un peu de marge pour le producteur, ça permet aux consommateurs de ne pas payer plus cher une offre responsable. En revanche, ça pose un problème, c'est que ça crée une dépense fiscale. En fait, le manque de recettes fiscales, les autorités publiques le considèrent comme une dépense fiscale et donc il faut le justifier. Pour le justifier, on va le justifier par le fait très simple que le développement de ces nouvelles offres qui bénéficieraient d'une TVA réduite, en fait, sont des offres qui vont réduire les externalités. Les externalités, ce sont des coûts qui ne sont ni pris en charge par le producteur ni par le consommateur, mais qui sont reportées sur les pouvoirs publics et qui in fine créent de la dépense publique.

Donc, le challenge, c'est de dire : vous allez créer certes une dépense fiscale liée à la baisse de la TVA, mais, rapidement, vous allez obtenir aussi une réduction des dépenses publiques par diminution des coûts de dépollution, diminution des coûts des dommages, etc. Donc, le principe est montré là. On va comparer, par exemple, un produit ou un service standard, on va évaluer ses externalités, on va le comparer avec un autre produit ou service à faible impact, on va modéliser la réduction des externalités potentielles. Le principe c'est si une offre B évidemment présente moins d'externalités qu'une offre A, elle pourrait prétendre à une baisse de TVA significative, qui serait proportionnelle au différentiel d'externalités qui auraient été modélisées par les calculs.

Prenons un exemple très simple. Un ustensile de cuisine, une poêle à frire. Normalement, ces objets sont en aluminium. L'aluminium c'est très impactant à produire, bien évidemment. Alors, on peut le faire mieux, on peut le faire avec de l'aluminium recyclé, déjà. Alors, en aluminium vierge, par exemple, une poêle à frire standard ça vaut en gros 20 euros —hors taxes— et, en France, avec une TVA à 20 %, on est à 24 euros. C'est un prix. Le problème c'est que le fabricant nous dit : "Mais si je remplace l'aluminium vierge par de l'aluminium recyclé de haute qualité —donc de qualité alimentaire, forcément—, ça me coûte plus cher, parce que l'accès à cette ressource est très compliqué. Donc, en gros, ça me coûte un ou deux euros de plus, donc je vais avoir une poêle à frire éco conçue, fabuleuse, etc. , mais qui sera plus à 24, qui sera à 25 voire à 26 TTC". Et là, le consentement à payer pour une offre verte sur une poêle à frire en démontre qu'il n'est pas très élevé, les consommateurs ne vont pas payer plus cher. Une poêle à frire éco conçue y contient du recyclé, donc il faut l'aider. On est bien dans le bon cas de figure. Le principe, ce serait de lancer un challenge, par exemple sur cet exemple très précis, de dire si le constructeur, le fabricant, est capable de me proposer une offre avec une réduction significative des externalités, par exemple, la moitié. Là, on calcule que pour cette

offre standard, les externalités se montent en gros à 8 € par unité. On lance un challenge en disant : s'ils sont capables de le réduire de moitié, à ce moment-là, on pourrait diviser la TVA par deux. Et dans ce cas de figure, vous voyez que cet objet, qui coûte un peu plus cher hors taxes à fabriquer, si on lui applique une TVA réduite, par exemple, de 2 € et non pas de 4 € — ce qui correspond à 10 % —, à ce moment-là, son prix redevient très compétitif. Donc le consommateur, évidemment, va être très encouragé à l'acheter et le producteur ne va pas être en situation de perte de marge impossible à intégrer dans ses comptes et donc d'une offre qui ne serait pas pérenne. Pour les pouvoirs publics, là, on a une équation très simple, la dépense fiscale est 2 € par unité, ça, c'est ce qu'on doit payer au niveau public. En revanche, la réduction des externalités est de l'ordre de 4 €. C'est ce mécanisme-là que l'on appelle la TVA circulaire, comme vous pouvez en douter c'est des calculs extrêmement complexes. Donc, une fois qu'on met en œuvre ce système-là, il faut pouvoir mesurer les effets directs et indirects sur les marchés, sur l'environnement, et corriger les algorithmes de calcul tous les trois ans. Il y a donc un processus de révision, un management du processus, de manière à réviser les conditions d'allocation de ce type de mesures économiques.

Un autre dispositif que nous envisageons, qui concerne plus les marchés publics. Les marchés publics, par leur attitude, peuvent, ou pas, encourager l'émergence d'une économie circulaire. Le processus a déjà été envisagé, il faudrait simplement le développer. Il y a même des textes européens qui le demandent, simplement, les États membres n'ont malheureusement pas les instruments suffisamment développés pour pouvoir la mettre en œuvre. Le principe est très simple. Une collectivité, lorsqu'elle achète, elle a un devoir auprès de ses administrés de faire un bon achat. C'est-à-dire d'acheter le mieux au moins cher. Évidemment, quand on va lui dire : "vous pourriez acheter des offres responsables", il va dire : "je veux bien acheter des offres responsables, mais si c'est plus cher, mes administrés vont m'en vouloir, parce qu'ils vont me dire que je n'ai pas sauvé leur intérêt".

Donc il faut bien, là aussi, leur donner un instrument qui permet de justifier que dans certains cas ils vont acheter apparemment plus cher, mais que globalement pour la collectivité ce n'est pas plus cher. On appelle ça l'appel d'offres au coût du cycle de vie. Et c'est quelque chose qui est très semblable à la TVA circulaire. Le principe est très simple. Je lance un appel d'offres, par exemple, pour du mobilier qui doit équiper des bureaux d'une administration. Je vais prendre en compte, dans mes tableaux de comparaison des appels d'offres, le coût d'acquisition, le coût d'exploitation, d'entretien, de tout ceci, tout ça modulé avec la durée de vie garantie, et je vais y rajouter, pour chaque offre, les externalités qui ne sont pas présentes dans l'offre que chaque fabricant m'a remise. In fine, je ferais un choix très global qui va tenir compte de ces trois composantes de coûts et je vais bien choisir le moins cher, mais au coût complet du cycle de vie. Donc, quelque part l'administration se protège, d'une certaine façon, contre un recours des administrés qui diraient qu'ils ont dépensé trop d'argent. C'est un autre exemple et dans le domaine de la commande publique.

Maintenant, vous allez me dire : "le sujet est intéressant, mais certains acteurs publics vont avoir quelque chose à redire". Ils vont dire : "la réduction des externalités, c'est la réduction des coûts publics, mais ça va venir à terme et puis on n'a pas la garantie totale qu'on puisse

en bénéficiant tout de suite". Et vous savez, en général, les administrations publiques et notamment le ministère des Finances raisonne en budget : "j'ai un budget à l'année, ce qui pose problème dans toutes ces mesures c'est que ça crée une dépense immédiate pour un profit futur. Et ça, c'est difficile à accepter".

Ces deux mesures incitatives, il pourrait y en avoir d'autres d'ailleurs, on les a couplés avec deux mesures contraignantes et contributives. Contraignantes, c'est qu'elles vont quand même contraindre de bonnes pratiques. Contributives, elles vont lever tout de suite des fonds pour amorcer le manque à gagner de la dépense fiscale immédiate liée à ces deux mesures-là.

Ces deux mesures-là, très clairement, c'est l'augmentation des taxes : taxe générale sur les activités polluantes et, particulièrement, la taxe qui est orientée sur les déchets, la mise en décharge et l'incinération des déchets. Clairement, cette taxe est très variable en fonction des différents États membres de l'Union européenne. Ça va aller de 10 à 100, vous imaginez un peu les distorsions de concurrence qu'il y a. ça crée quelque part une situation de distorsion très embêtante, puisque, finalement, au lieu de payer pour recycler, beaucoup de détenteurs de déchets ont tout intérêt à aller les enfouir là où le coût est moindre. Donc, ça crée un énorme problème. Il est très clair que ces taxes sur les déchets, il faut non seulement les augmenter, mais les harmoniser, de manière à casser ces phénomènes de concurrence déloyale sur les marchés et déchets, c'est extrêmement important. Évidemment, si on les augmente, automatiquement on crée une contribution fiscale qui peut permettre de financer beaucoup plus facilement l'effet des mesures incitatives vu précédemment.

L'autre levier qui est à promouvoir c'est ce qu'on appelle la tarification incitative. Le principe est simple. En règle générale, quand on est dans le domaine des déchets domestiques, on paie au travers des impôts locaux, etc. le coût des déchets, quelle que soit la quantité qu'on en voit et la qualité du tri qu'on fait. Dans beaucoup de régions, en Europe, mais aussi de par le monde, on a prouvé que lorsqu'on tarifie ces déchets en fonction de la quantité, mais aussi de la qualité de tri, d'abord, ça crée tout de suite une contribution financière intéressante, mais, surtout, ça fait évoluer les pratiques et les détenteurs de déchets se mettent à trier correctement des déchets, ce qui simplifie toute la chaîne de valorisation du recyclage et c'est extrêmement important.

Ces deux mesures contraignantes et contributives viennent parfaitement s'associer avec les mesures incitatives. Enfin, il faut quand même ajouter deux mesures limitatives.

Et donc, ces deux mesures limitatives c'est : programmer de façon très claire l'arrêt de mise en décharge des produits (dont) dangereux après traitement, recyclage, etc. Il en restera toujours, mais il faut, à la limite, se limiter que sur cela, donc le reste du recyclé qui contient très peu de carbone donc qui ne peut même pas être valorisé sur le plan énergétique. C'est ce qu'a fait l'Allemagne, c'est ce qu'ont fait de nombreux pays, c'est limiter la mise en décharge —c'est quand même très important—, de façon très planifiée.

L'autre volet de ça c'est d'obliger certaines filières à des seuils, à des niveaux d'incorporation de matières premières recyclées dans leurs activités. Ça se fait très bien dans le domaine du bâtiment, dans beaucoup de domaines, ça commence à se faire un peu dans le packaging. À partir du moment où ça s'est fait de façon volontaire, c'est très important que les autorités publiques empêchent un retour en arrière et le rendre obligatoire par étapes. L'ensemble de ces mesures crée une approche systémique, un vrai planning stratégique de transition vers une économie circulaire.

On y ajoutait une septième mesure qui est une mesure beaucoup plus sociale : c'est le revenu de transition écologique. Il est très simple, c'est de dire : tout ça doit permettre aussi d'avoir un impact sur l'emploi et la réinsertion vers l'emploi. Toutes ces activités qui sont très intensives en main-d'œuvre, mais qui posent peut-être des problèmes de rentabilité tant sur les acteurs privés que publics, il faut aussi à un moment l'aider. Le revenu de transition écologique c'est un revenu complémentaire qui ne se limite pas à un revenu complémentaire, mais aussi qui s'associe à un accompagnement technique pour augmenter les compétences de ceux qui en bénéficieraient et l'obligation qui leur est demandée de participer à des structures participatives, associatives et démocratiques. C'est quelque chose qui vient compléter l'ensemble de ces dispositifs qui sont malheureusement beaucoup trop techniques.

Si vous prenez un petit retour sur l'ensemble de ces mesures, vous voyez dans ce tableau qu'elles créent un ensemble très cohérent, très stratégique, où ces mesures se complètent en termes des faits et elles s'adossent, en termes de coûts et dépenses, à des horizons différents. C'est comme ça, par exemple, encore une fois, que l'augmentation des taxes vient financer le déficit à court terme des mesures incitatives, que des interdictions à terme viennent s'épauler par rapport à des obligations d'intérêt du recyclé, aussi, dans certaines filières à plus court terme, etc. C'est l'ensemble de ces mesures qui ont été proposées aux autorités françaises, qui figurent peu ou prou dans la feuille de route économie circulaire, mais qui restent encore à être mises en route, à être mises en service. Parce qu'une feuille de route c'est juste un trait de crayon sur une carte, ce n'est pas encore le changement de cap. Il reste encore à donner l'ordre de barre pour que le navire de l'économie puisse prendre la bonne direction.