

A hand is shown placing a green paper arrow on a grassy field. Several other green paper arrows are scattered on the grass, some pointing in different directions. The background is a soft-focus green field.

# PLAIDOYER POUR UNE FISCALITÉ CIRCULAIRE

■ **Projet de loi de  
finances pour 2024**



Institut National  
de l'Économie  
Circulaire

# SOMMAIRE

**03.**

État des lieux

**06.**

Relancer la tarification incitative des déchets

**08.**

Déployer une TVA circulaire

**11.**

Circulariser l'appareil productif français



Institut National  
de l'Économie  
Circulaire

# État des lieux

## *Une fiscalité à la hauteur de l'enjeu écologique*

L'extraction des ressources naturelles représente près de la moitié des émissions de gaz à effet de serre mondiales et la perte de plus de 80% de la biodiversité. Chaque année, l'humanité extrait près de 90 milliards de tonnes de ressources et ce chiffre est en croissance permanente, les prévisions des Nations unies estiment qu'il doublera d'ici 2050.

Face à la multiplication des événements climatiques extrêmes et alors que les tensions sur de nombreuses ressources se font toujours plus importantes, il apparaît fondamental que les pouvoirs publics mettent en œuvre des politiques d'envergure favorisant leur préservation.

À l'heure actuelle, les impacts environnementaux et sociaux (dérèglement climatique, épuisement des ressources, atteintes à la santé publique) des biens et activités économiques ne se reflètent pas dans leurs coûts qui sont pris en charge par la collectivité. Les produits faits à partir de matériaux respectueux des ressources, biosourcés, durables ou recyclés sont, souvent, plus onéreux que les produits à courte durée de vie, de faible qualité et néfastes pour l'environnement. Traditionnellement, ces produits et activités sont taxés uniformément sans prise en compte des externalités environnementales

Si les pouvoirs publics sont engagés dans une démarche qui tient véritablement compte des priorités écologiques du moment, il convient que ces efforts conjoncturels soient désormais accompagnés d'une réforme structurelle d'un cadre fiscal qui favoriserait désormais l'économie circulaire.

## *Une fiscalité au renfort de la souveraineté et de la résilience économique du pays*

Alors que notre économie et notre système fiscal sont dépendants de chaînes d'approvisionnement lointaines et à la merci de crises multiples, complexes et internationales, le passage à une économie circulaire est une nécessité d'autant plus forte que son principe de fonctionnement repose sur la mise en place de boucles courtes et le rapatriement de l'activité économique et des gisements de ressources.

Les propositions de l'INEC constituent en ce sens, une manière de soutenir des politiques favorisant la sécurisation des approvisionnements, en substituant les gisements de matières premières vierges lointaines par d'autres gisements issus du territoire national ou à proximité. Elles le sont également en facilitant l'allongement de la durée de vie et/ou d'utilisation du produit.

Le levier fiscal nous apparaît comme l'un des plus pertinents au regard de la nature du marché circulaire en France, qui subit malheureusement un niveau de

taxation équivalent à celui du marché classique.

Par ailleurs, le déploiement des activités promues par l'économie circulaire vont, de manière certaine, créer une masse d'emplois non délocalisables et relativement bien répartis sur le territoire. Les éventuelles pertes de recettes fiscales ou de pouvoir d'achat dues à la mise en place de boucles de circularité doivent être abordées à l'aune de cette donnée.

### *Une fiscalité juste et comprise de toutes et tous*

L'acceptabilité des mesures prises doit être renforcée car elle constitue la condition *sine qua non* d'une politique écologique d'ampleur visant à transformer nos modes de vie et de consommation. C'est l'objet des propositions de l'INEC qui visent non seulement à transformer notre modèle économique mais renforcent également la compréhension et la prise de conscience citoyenne.

La fiscalité écologique est une matière sensible. Les règles et les principes que l'on croyait intangibles doivent évoluer. En premier lieu desquels le principe de non-affectation, une règle budgétaire selon laquelle l'ensemble des recettes de l'Etat doit pouvoir d'une façon indivise à l'ensemble des dépenses.

Cette règle est aujourd'hui un obstacle à la bonne compréhension d'une fiscalité écologique d'envergure. L'Etat a beau s'engager à reverser les recettes au bon endroit, la lisibilité de ces opérations reste faible, surtout pour le grand public.

La règle comporte pourtant plusieurs aménagements qui permettrait d'y déroger : les comptes spéciaux, les budgets annexes et les comptes d'affectation spéciale. Une affectation de la taxe générale sur les activités polluantes (TGAP) aux collectivités locales pourrait être envisagée, au regard de leurs compétences et des objectifs toujours plus ambitieux qui leur sont fixés, en matière d'environnement et de politiques circulaires : gestion des déchets, gestion du service d'eau, urbanisme (construction, déconstruction), achats publics vertueux.

De même, les recettes de la TGAP déchets, qui vont significativement augmenter pour atteindre 1,4 milliards en 2025 pourraient être fléchées vers des politiques de mise en œuvre de l'économie circulaire par les territoires, notamment en les redistribuant à l'ADEME via son fonds Economie circulaire.

Notre pays est à la croisée des chemins. Face au mur du changement climatique mais aussi celui de la raréfaction des ressources naturelles, les solutions sont multiples mais passent toutes par des politiques de circularité et de sobriété qui, pour pouvoir avoir un véritable impact, doivent être mises en place rapidement.

# Partie I

## Relancer la tarification incitative des déchets

Alors que le déploiement de la tarification incitative des déchets plafonne en France, notamment à cause des difficultés techniques et financières que posent le passage d'un modèle à un autre et des doutes sur son efficacité dans les zones urbaines denses, le législateur doit permettre une application plus souple du dispositif tout en accroissant les incitations financières potentielles.

### 1. Donner la possibilité de mettre en œuvre la tarification incitative sur une partie du territoire d'un EPCI.

Issue de la loi de transition énergétique pour la croissance verte de 2015, la possibilité de proposer une tarification incitative des déchets visait à réduire la quantité d'ordures ménagères résiduelles (OMR) produite en France et à améliorer également le geste de tri.

Les objectifs fixés étaient alors ambitieux puisque 15 millions de français devaient être couverts par cette tarification incitative en 2020 et près de 25 millions d'entre eux devaient l'être en 2025. Aujourd'hui, c'est seulement entre 6 et 7 millions de nos concitoyens qui sont soumis à cette tarification, démontrant ainsi la forte disparité entre les objectifs fixés et la réalité de l'application de cette mesure sur le terrain.

Le constat est sans appel : le déploiement de cette tarification pose un certain nombre de difficultés aux collectivités. L'une d'entre elle réside dans l'absence de possibilité pour les EPCI de déployer une tarification incitative sur une partie seulement d'un territoire donné.

Permettre aux collectivités de mettre en place cette distinction représente une souplesse qui existe déjà mais sous la forme d'expérimentations limitées dans le temps. La généralisation de ce dispositif est une nécessité pour remettre en marche le déploiement de la tarification incitative dans des zones où elle est pertinente.

Concrètement, ce changement législatif éviterait les difficultés techniques rencontrées par les collectivités locales qui ont des territoires très différents : les collectivités pourraient ainsi déployer la tarification incitative sur la partie de leur territoire qui se situe en milieu périurbain et rural et ne pas être obligées de le faire en milieu urbain où le déploiement peut apparaître comme plus complexe (plus grande difficulté pour suivre les usagers ainsi que pour implanter des conteneurs équipés de compteurs...).

La suppression de l'obligation faite aux élus locaux d'harmoniser les modes de financement du SPGD permet par ailleurs de favoriser le maintien d'une tarification incitative sur les territoires nouvellement fusionnés. Cela permettrait ainsi de conserver un dispositif au service de la transition écologique qui a fait ses preuves, notamment en zone rurale.

Les collectivités ayant recours à la tarification incitative sont généralement des collectivités de moins de 30 000 habitants actuellement en taxe d'enlèvement des ordures ménagères incitative (TEOMi) ou redevance incitative (REOMi).

## **2. Augmenter la subvention de l'ADEME destinée à aider les collectivités passant à la tarification incitative.**

Pour aider les collectivités à mettre en place la tarification incitative, l'ADEME leur verse une subvention forfaitaire qui s'élève à 10 euros par habitant. Elle les aide également à l'achat des équipements à hauteur de 55% des dépenses éligibles. Force est de constater que ces aides ne sont pas suffisantes puisqu'elles ne concernent que la mise en place administrative et technique de cette tarification, suscitant une méfiance des collectivités qui souhaiteraient un soutien de plus long terme face au risque de remise en cause de leur modèle économique qu'implique un tel changement.

L'INEC propose un renforcement de ces financements de l'ADEME pour aider les collectivités à mettre en œuvre la tarification incitative des déchets. Un soutien financier plus prononcé doit permettre de réenclencher un intérêt des collectivités pour cette tarification vertueuse.

Au-delà de cette mesure, il sera pertinent de réfléchir à la mise en place de systèmes de récompense pour les collectivités vertueuses sur le long terme.

## **3. Allonger à 10 ans la réduction des frais de gestion pour le passage à la TEOMi.**

Pour encourager la généralisation de la TEOMi, l'INEC propose allonger à dix ans au lieu de cinq actuellement la durée durant laquelle les collectivités peuvent bénéficier d'une réduction des frais de gestion de la taxe d'enlèvement des ordures ménagères (TEOM), lors de la mise en place d'une part incitative. Cette mesure de réduction des frais de gestion a été instaurée par la loi de finances pour 2019 afin d'inciter les collectivités à mettre en place une part incitative à leur TEOM, mode historique de financement en France.

La tarification incitative permettrait de diminuer de 20 à 40% les flux d'ordures ménagères résiduelles (part des déchets restant après le tri sélectif) tout en réduisant le montant de la contribution à l'enlèvement des ordures des ménages et des professionnels.

La Taxe d'Enlèvement des Ordures Ménagères (TEOM) est calculée sur la valeur locative cadastrale, dont la dernière réévaluation date du début des années 1980. Cette TEOM peut connaître une part variable incitative, devenant alors TEOMi, en fonction du volume, du poids ou du nombre de levées, ayant pour but d'encourager la prévention et le tri des déchets. Mais les collectivités peuvent également opter pour la redevance d'enlèvement des ordures ménagères (REOM), qui est, elle, directement liée au service rendu aux usagers du service public de gestion des déchets.

Plusieurs avantages en découlent. Premièrement, cette mesure permet la réduction de la pression fiscale du contribuable, qui paye les frais de gestion et qui ne sont pas perçus par la collectivité (car reversés dans le budget général). Cela permet également de pérenniser dans le temps la mise en place d'une TEOMi, sans dépendre des mandats locaux. Enfin, cela améliore les performances de tri à la source des biodéchets, dont la collecte sera rendue obligatoire en 2024.

---

## Partie II

# Déployer une TVA circulaire

---

Au fondement d'une politique ambitieuse en matière de développement d'une économie préservant la ressource, l'instauration d'une TVA dite "circulaire", d'abord sur la réparation puis sur l'économie de la fonctionnalité, les produits écoconçus et reconditionnés peut être envisagée dès le PLF 2024.

### 1. Mettre en place une TVA circulaire sur la réparation pour le textile et l'électroménager.

Pilier de la transition vers une économie circulaire, le secteur de la réparation a besoin d'être soutenu. Sans cordonnier, couturier, réparateur, nos produits, même éco-conçus pour être réparés, ne le seront pas.

Or cette filière est encore trop peu développée et le nombre de réparateurs a même chuté en vingt ans. Le secteur est confronté à des difficultés croissantes dues à un modèle économique peu rentable, à une profession qui vieillit et à une activité qui stagne.

Sans un soutien d'envergure reposant sur des piliers comme le bonus réparation, l'indice de réparabilité et la TVA circulaire pour la réparation des produits, nous risquons de faire face à une perte de compétences, de savoir-faire qui nous feront perdre des années dans la bataille que nous menons pour le climat.

C'est pourquoi la première des mesures à prendre est de mettre en place un taux de TVA réduit visant le secteur de la réparation du textile et de l'électroménager. Les difficultés administratives auxquelles les réparateurs indépendants se trouvent confrontés pour être éligibles au bonus réparation récemment mis en place, rendent d'autant plus urgent le déploiement d'une mesure qui touchera autant les indépendants, la frange la plus en danger économiquement, que les grandes surfaces.

Sans cette fondation solide que constitue la TVA circulaire, les autres mesures mises en œuvre comme le bonus réparation et l'indice de réparabilité n'auront qu'un impact superficiel sur l'activité économique des réparateurs. Pire encore, leurs effets pervers accélèreraient la disparition des réparateurs de proximité.

D'autre part, la directive européenne 2022/542 délimitant les activités ayant droit à un taux de TVA réduit ouvre cette possibilité aux actes de réparation pour ces deux secteurs.

## **2. Déployer une TVA circulaire pour l'économie de la fonctionnalité, les produits manufacturés écoconçus et les produits reconditionnés.**

Le secteur de l'économie de la fonctionnalité, les produits manufacturés écoconçus et reconditionnés bénéficient de la même fiscalité que des produits neufs peu durables alors même que ces produits de l'économie circulaire sont le résultat d'investissements et d'efforts fait par le producteur.

Pour inciter les consommateurs à se tourner vers des achats plus durables, une fiscalité favorable pourrait être un outil décisif. Une TVA réduite accompagnerait les volontés françaises et européennes de faire des produits durables la norme et d'encourager la production verte et locale.

Pour remédier à ce désavantage compétitif qui rend d'autant plus difficile le développement de l'économie de la fonctionnalité, secteur embryonnaire et pourtant vertueux, l'application d'un taux réduit de TVA sur les activités liées à l'économie de la fonctionnalité ou de l'usage est un signal à envoyer à court terme.

De plus, afin d'inciter à l'éco-conception, nous proposons qu'un an après la mise en œuvre de l'affichage environnemental d'un secteur donné, les produits manufacturés ayant la meilleure note (classés A sur une échelle de A à E, par exemple) puissent bénéficier d'une TVA réduite.

A plus long terme, une fois que les définitions de ce qui relève ou non du reconditionné auront été formalisées et que les critères d'éligibilité auront été stabilisés, l'extension du dispositif de TVA circulaire aux produits reconditionnés pourra également être envisagée.

## **3. Supprimer le désavantage fiscal au développement de l'économie de fonctionnalité par le remboursement de la taxe sur la valeur ajoutée (TVA) aux collectivités pour la vente de l'usage.**

L'économie de fonctionnalité consiste à remplacer l'achat d'un bien par l'achat de l'usage de ce bien. Dans ce cadre, l'échange économique ne repose plus sur le transfert de propriété du bien, le producteur restant propriétaire du bien tout au long de son cycle de vie, mais sur le consentement des usagers à payer une valeur d'usage de celui-ci.

Aujourd'hui, les collectivités ne bénéficient pas du remboursement de la TVA pour la location des produits mais uniquement pour leur acquisition, encourageant ainsi les comportements les moins vertueux. En effet, l'Etat rembourse actuellement aux collectivités locales, par l'intermédiaire du fonds de compensation de la taxe sur la valeur ajoutée (FCTVA) la taxe qu'elles ont supportée lors de l'acquisition d'un bien d'équipement, ce qui n'est pas le cas pour la location, considérée comme une dépense de fonctionnement. Nous proposons de mettre ces deux modes de fonctionnement sur un pied d'égalité.

Les collectivités sont ainsi incitées à se tourner vers l'achat d'équipements (comme des engins de chantier, par exemple) entraînant des problématiques de stockage, de maintenance et de rentabilisation par leur utilisation effective. Il est nécessaire d'adapter les règles de fiscalité aux changements des pratiques, en corrigeant ce qui s'apparente à une distorsion de concurrence en défaveur de l'économie de fonctionnalité.

De nombreuses entreprises de location (de matériels, d'équipements, de véhicules, de textiles, etc.) réparties sur tout le territoire français sont aujourd'hui en capacité de répondre à l'évolution de la demande des usagers. Les bénéfices peuvent être tant économiques qu'écologiques. L'utilisateur ne paie que lorsqu'il utilise le bien, réalisant des économies financières, de matière et de stockage. Lorsque l'utilisateur n'utilise pas le bien, ce dernier peut profiter à d'autres, optimisant ainsi son utilisation. Par ailleurs, le bien restant dans le patrimoine du producteur, ce dernier a tout intérêt à le concevoir de la manière la plus durable possible, en vue d'amortir son investissement grâce à son utilisation par le plus grand nombre d'utilisateurs.

## Partie III

# Circulariser l'appareil productif français

Issues des propositions de l'INEC pour une industrie circulaire, ces mesures permettraient de mettre en place une politique favorable au déploiement d'un tissu productif ayant pour objectif principal de déployer une activité économique compatible avec la préservation des ressources.

### **1. Développer des aides directes visant également l'amont afin d'encourager l'éco-conception des produits et des procédés.**

Les aides directes accessibles via le fonds "Economie circulaire" de l'ADEME sont majoritairement concentrées sur l'aval et la gestion des déchets. Elles pourraient être accompagnées de subventions visant également l'amont, encourageant davantage la recherche et l'innovation autour de l'écoconception des produits et des procédés (réduction du volume de matières utilisées, efficacité énergétique, développement de l'économie de l'usage / fonctionnalité, matériaux biosourcés, durables, locaux, modularité, réparabilité, possible intégration des innovations etc.).

### **2. Mettre en place des aides indirectes pour les acteurs économiques labellisés « économie circulaire ».**

Des certifications s'élaborent pour accompagner et mettre en lumière les démarches d'économie circulaire mises en place par les acteurs économiques. C'est notamment le cas de la norme XP X30-901 relative au management d'un projet d'économie circulaire de l'Afnor ou du label "Economie Circulaire" de l'ADEME appliqué aux territoires et ce sera sans doute le cas du standard EEE issu du projet de loi "Industrie verte".

La certification d'un acteur économique pour ses démarches d'économie circulaire pourrait conduire à des réductions/exonérations d'impôts ou de cotisations sociales.

Les acteurs bénéficiant d'une labellisation « économie circulaire » doivent avoir accès à des aides directes (aides financières versées directement par l'Etat) et indirectes (autres formes d'aides consistant soit à mettre à la disposition des entreprises des biens immeubles, soit à améliorer leur environnement économique et à faciliter l'implantation ou la création d'activités) afin de déployer leurs projets participant à la transition vers l'économie circulaire.

### **3. Élargir le crédit d'impôt "investissements dans l'industrie verte" (C3IV) aux entreprises investissant dans le recyclage, le réemploi et la réutilisation des éoliennes, des panneaux photovoltaïques, des batteries et des pompes à chaleur.**

Les enjeux de décarbonation ne peuvent pas se départir de la question des ressources. Chacune des politiques publiques menées en la matière doit intégrer un volet de sobriété et de circularité, y compris celles touchant à la décarbonation de notre pays.

Le crédit d'impôt "Industrie verte" est une initiative intéressante mais il demeure incomplet s'il ne tient pas compte du coût "ressources" qu'il implique. C'est pourquoi il doit intégrer les entreprises qui travaillent à réduire ce coût pour faire en sorte que notre décarbonation soit la plus durable et circulaire possible.

### **4. Intégrer le financement des analyses du cycle de vie (ACV) des produits dans le crédit d'impôt "investissements dans l'industrie verte" (C3IV).**

Face au coût financier que représente le calcul des analyses du cycle de vie des produits, certaines entreprises renoncent à présenter des produits pourtant durables dans le cadre de marchés qui les exigent.

Alors que des réglementations de plus en plus exigeantes en matière d'ACV entrent en vigueur, les TPE/PME subissent une distorsion de concurrence qui peut s'avérer contre-productive. C'est pourquoi l'inclusion du coût de cette opération au crédit d'impôt "Industrie verte" est un moyen d'accompagner la transformation des entreprises.

### **5. Flécher les investissements publics vers les projets à circularité forte portés par les seules TPE / PME.**

En France, les TPE et PME représentent plus de 99% des entreprises. Soucieuses d'améliorer leur impact environnemental, de préserver les ressources et de se tourner vers des modèles d'affaires plus résilients, elles disposent toutefois de capacités d'investissement plus faibles que les grandes entreprises.

Les projets industriels à circularité forte portés par ces structures requièrent des investissements importants (humains et financiers) qui peuvent constituer un frein au passage à l'échelle de solutions innovantes et impactantes d'un point de vue des ressources. Afin d'accompagner et de soutenir le développement de ces entreprises, il est nécessaire de flécher prioritairement les investissements publics vers les seules TPE et PME ayant des projets à circularité forte.

