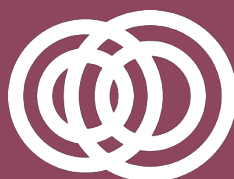


**POUR UN CADRE
BUDGÉTAIRE ET
FISCAL FAVORABLE
À UNE ÉCONOMIE
CIRCULAIRE**



Institut National
de l'Économie
Circulaire

TABLE DES MATIERES

<u>PARTIE I : ETAT DES LIEUX.....</u>	<u>3</u>
UNE FISCALITE A VOCATION HISTORIQUEMENT BUDGETAIRE	4
UNE FISCALITE INCOMPLETE : UNE TAXATION FOCALISEE SUR LES DECHETS ET L'ENERGIE	6
UNE FISCALITE SOUMISE A DES REMISES EN CAUSE.....	7
<u>PARTIE II. PROPOSITIONS</u>	<u>9</u>
I. POUR UNE FISCALITE COHERENTE ET ACCEPTEE	9
II. METTRE FIN AUX DESINCITATIONS FISCALES A L'ECONOMIE CIRCULAIRE...	12
III. FAIRE EVOLUER CERTAINS IMPOTS VERS UNE LOGIQUE PLUS INCITATIVE ..	14
IV. METTRE EN PLACE DES MECANISMES DE RECOMPENSE POUR LES COMPORTEMENTS VERTUEUX.....	15
<u>PRÉSENTATION DE L'INSTITUT NATIONAL DE L'ÉCONOMIE CIRCULAIRE</u>	<u>18</u>

POUR UN CADRE BUDGETAIRE ET FISCAL FAVORABLE À UNE ÉCONOMIE CIRCULAIRE



PLAIDOYER DE L'INEC DANS LE CADRE DE LA LOI DE FINANCES POUR 2021

- CONSTATS -



Historiquement à vocation budgétaire, la fiscalité environnementale doit être plus incitative



Se focalisant sur les déchets et l'énergie, la fiscalité environnementale doit prendre en compte l'enjeu des ressources



Parfois remise en cause, la fiscalité doit être juste, prévisible et acceptée par les contribuables

PROPOSITIONS DE L'INEC



Rendre la fiscalité écologique cohérente et acceptée

Rendre **plus lisibles et transparents** les mesures fiscales, leurs impacts sur l'environnement (ex : « Budget vert ») et l'affectation des recettes associées à des dépenses en faveur de l'économie circulaire



Mettre fin aux désincitations fiscales à l'économie circulaire

Supprimer les impositions ou exonérations fiscales favorisant des comportements néfastes au développement de l'économie circulaire : régularisation de la TVA pour les dons d'invendus, remboursement de la TVA par les collectivités pour la vente d'usage...



Faire évoluer certains impôts vers une logique plus incitative

Rendre incitatifs certains impôts traditionnels (TVA, taxe d'enlèvement des ordures ménagères...) pour un modèle structurellement **vertueux**



Mettre en place des mécanismes de récompense pour les comportements vertueux

Encourager les acteurs volontaires et soutenir la transformation de leurs modèles : Bonus écologiques, exonérations de taxe et crédits d'impôts pour des démarches d'économie circulaire, suramortissements pour la transformation des équipements...



POUR PLUS D'INFORMATION : MARLINE WEBER
M.WEBER@INSTITUT-ECONOMIE-CIRCULAIRE.FR



PARTIE I : ETAT DES LIEUX

Favoriser structurellement l'économie circulaire : l'outil fiscal

Pour répondre au fort ralentissement économique dû à la crise sanitaire, **un plan de relance exceptionnel à hauteur de 100 milliards d'euros** a été annoncé par le gouvernement en septembre 2020. **L'économie circulaire est concernée par de nombreuses mesures de ce plan de relance**, au-delà du volet spécifiquement intitulé « Economie circulaire et circuits courts » regroupant des mesures orientées sur la gestion des déchets. En effet, les fonds dédiés à la transition écologique favorisent majoritairement le développement de l'économie circulaire, de même que ceux dédiés à la relocalisation industrielle et à la cohésion sociale et territoriale¹.



Ces efforts conjoncturels, nécessaires pour répondre à la crise économique actuelle, doivent toutefois être accompagnés d'une **réforme structurelle du cadre budgétaire et fiscal** au regard de l'économie circulaire, notamment au travers des lois de finances.

La crise sanitaire a en effet rappelé, si besoin était, la nécessité de mettre en place de nouveaux modes de conception, de production et de consommation plus sobres et efficaces (éco-conception, écologie industrielle et territoriale, économie de fonctionnalité, etc.) en vue de **découpler la création de valeur sociétale de l'impact sur l'environnement**.

A 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**, alors pris en charge par la collectivité. Ainsi, **les produits faits à partir de matériaux respectueux des ressources**, biosourcés, durables ou recyclés **sont en général 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 de ces externalités.

A ce titre, les outils financiers publics tels que **le projet de loi de finances pour 2021** peuvent permettre **d'internaliser durablement ces externalités, renforcer la compétitivité** des produits et services environnementalement plus vertueux, et **créer un réel effet de levier** pour la transition vers une économie circulaire.

¹ Publication « L'ÉCONOMIE CIRCULAIRE DANS LE PLAN DE RELANCE 2020 », INEC : https://institut-economie-circulaire.fr/wp-content/uploads/2020/09/economie-circulaire-et-plan-de-relance_inec.pdf

Dans un objectif de transformation de long-terme des modèles économiques vers une économie circulaire, les acteurs économiques ont **besoin de visibilité en vue d'opérer les investissements préalables à ces transformations de modèles.**

Saluant les efforts européens et nationaux en matière d'investissements publics annoncés en faveur d'une relance verte, l'INEC propose d'aller plus loin en repensant une **fiscalité structurellement favorable à une économie circulaire.**

Repenser le cadre budgétaire et fiscal actuel au regard de l'économie circulaire



La dimension environnementale est encore trop peu présente dans le système fiscal français², a fortiori sa dimension circulaire, et, bien que recouvrant de nombreuses composantes, elle n'a qu'un effet limité sur les changements de comportements. **Historiquement à vocation budgétaire**, la fiscalité environnementale est ainsi conçue de telle sorte qu'elle est **peu incitative**. **Axée principalement sur l'énergie et les déchets**, elle fait peser la charge majoritairement sur « les sorties » de matières plutôt qu'en amont sur les ressources et la réduction de leur extraction. **Parcellaire**, cette fiscalité nécessite d'être **repensée globalement**, en vue d'y **apporter une cohérence d'ensemble** pour une plus grande **efficacité**. Ainsi, il faudra en premier lieu supprimer l'ensemble des nombreuses **désincitations fiscales à l'économie circulaire** qu'elle comporte encore aujourd'hui. **Sa trajectoire doit être anticipée** afin d'apporter de la **visibilité sur le long-terme** aux acteurs économiques. Par ailleurs, pour que la fiscalité ne soit pas perçue comme « **punitive** », des mécanismes de **récompense des comportements vertueux** devront être mis en œuvre de manière effective en contrepartie. Enfin, la fiscalité « circulaire » devra être **socialement juste** pour être **comprise et acceptée dans sa philosophie**.

Une fiscalité à vocation historiquement budgétaire

Historiquement à vocation budgétaire⁴, la fiscalité environnementale n'a pas d'effet incitatif majeur en France conduisant à une évolution des comportements. Les taxes qui la constituent ciblent en effet un grand nombre d'activités ou d'acteurs avec des taux relativement faibles. Ces deux paramètres permettent d'en tirer des recettes importantes, sans pour autant inciter les contribuables à **faire évoluer durablement leurs comportements**

² La part des recettes environnementales représentaient 2,28% du PIB en France, contre 2,4% en moyenne en Europe en 2018.

⁴ Exemples : taxe intérieure de consommation sur le gaz naturel, taxe sur la fourniture d'électricité, taxe à l'essieu, etc.

(diminution ou arrêt de l'activité nocive taxée)⁵.

Par ailleurs, **certaines écotaxes sont basées sur des assiettes sans lien avec la pollution taxée** (ex : la taxe d'enlèvement des ordures ménagères est majoritairement assise sur la valeur locative cadastrale et non sur le volume des déchets traités). Quand elles sont basées sur la pollution, leur taux ne permet pas d'internaliser le coût que cette dernière fait peser sur d'autres acteurs économiques ou la collectivité dans son ensemble (environ 100 €/tonne maximum contre plusieurs milliers d'euros supportés par la collectivité).

La vocation budgétaire peut s'opposer à une **réelle transformation du modèle** : en effet, la réduction de l'activité non circulaire ou nocive pour l'environnement aura pour effet de réduire les recettes publiques, et inversement. Ainsi, « *la fiscalité environnementale ne peut se développer si elle reste perçue comme un moyen de couvrir des impasses budgétaires* »⁶.

Vers une fiscalité avec une réelle vocation environnementale

La fiscalité environnementale doit répondre de manière effective à son objectif affiché d'**inciter les consommateurs et les producteurs, par un signal-prix**, à renoncer à certaines activités pour se tourner vers des biens, services ou moyens de production circulaires. Cela suppose par ailleurs des alternatives plus circulaires et écologiques vers lesquelles ces acteurs économiques pourraient s'orienter.

Elle s'incarne dans la mise en place d'une **fiscalité dissuasive**, avec une augmentation forte des taux actuels qui entraînerait la **renonciation** partielle aux activités/biens visés. Cela suppose également de **supprimer les nombreuses exonérations fiscales qui existent pour certaines activités polluantes**⁷. Cet aspect dissuasif doit s'accompagner d'un **revers incitatif**, visant à **encourager et récompenser les acteurs** ayant opté pour des activités et des biens durables s'inscrivant dans une économie circulaire. Cela se matérialise notamment par des **aides, subventions, exonérations ou crédits d'impôts** pour les entreprises ayant investi dans l'innovation ou la transformation de leurs activités ou de leurs équipements industriels en vue de réduire leur empreinte écologique.

⁵ Système pouvant même encourager une augmentation de la pollution, ayant pour effet d'augmenter les recettes publiques.

⁶ « Comment construire la fiscalité environnementale pour le quinquennat et après 2022 ? », Rapport du Comité pour l'économie verte, 2018

⁷ Sur 6 secteurs d'activités étudiés par l'IGF et le CGEDD (agriculture, transports, BTP, énergie/industrie, protection de l'environnement et recherche), 25 Milliards € de dépenses publiques considérées comme défavorables à l'environnement ont été identifiés dans le budget 2019.

Vers une fiscalité internalisant les externalités

L'instrument de politique économique qu'est la fiscalité environnementale permet d'**intégrer dans les prix des biens et services les coûts qu'ils font peser sur la collectivité** au regard des dommages sociaux et environnementaux : les « externalités négatives ».

En effet, les coûts d'une activité polluante (ex : pollution des sols, air, épuisement de ressources non renouvelables, production de déchets non valorisés) sont aujourd'hui en partie supportés par la collectivité, n'incitant pas l'activité responsable à supporter le coût de dépollution et investir pour transformer son activité vers un modèle circulaire.

La tarification des externalités, théorisée par Arthur Cecil Pigou permet de **corriger les imperfections du marché**, selon le principe pollueur-payeur. Cela permet de ramener à leur juste prix des activités et biens non durables, **et renforcer la compétitivité des produits circulaires** : à longue durée d'usage, réparables, réemployables, modulables, recyclables, qui intègrent des matières recyclées, biosourcées et gérées durablement, etc.

Une fiscalité incomplète : une taxation focalisée sur les déchets et l'énergie

Dans le contexte actuel d'épuisement des ressources, il semble de plus en plus nécessaire d'enclencher une réelle transformation de notre modèle à travers une gestion optimisée des matières premières dans tous les domaines. Le dispositif fiscal demeure toutefois concentré sur les secteurs de **l'énergie** et des **déchets**. Les recettes fiscales de ces deux secteurs d'activité forment en effet près de **80% des recettes** de la fiscalité environnementale totale⁸, la **composante carbone** et la **TGAP « déchets »** représentant les deux principaux dispositifs.

La fiscalité sur les **matières entrantes** joue ainsi un rôle extrêmement limité en France : **une tonne de matières sortante (déchets) est en moyenne taxée vingt-six fois plus qu'une tonne entrante**⁹. Cette approche partielle de la fiscalité n'entraîne pas une modification des comportements des agents économiques en amont du processus industriel.

Il existe actuellement un dispositif traitant de l'approvisionnement et de la production : la TGAP « extraction » qui s'applique aux granulats de construction, à hauteur de 0,2 € la tonne de matière extraite utilisée pour la première fois sur le marché intérieur. La mise en place effective de cette taxe demeure complexe car la dénomination « granulats de construction » recouvre de nombreux matériaux.

⁸ Source : projet de loi de finances 2018, données de la direction générale des douanes

⁹ « La fiscalité matières : Une opportunité pour une économie circulaire », Commissariat général au développement durable, novembre 2017

Vers une fiscalité prenant en compte l'enjeu des ressources

La fiscalité doit ainsi inciter les entreprises à agir en amont du processus industriel, en portant sur les prélèvements de ressources naturelles vierges ainsi que l'importation de matières polluantes. Le signal-prix ainsi donné favoriserait une économie **sobre en ressources naturelles vierges**, et privilégierait la **préservation de la valeur** des matières et l'**utilisation de matières premières issues du recyclage** à l'extraction. À long terme, la taxation de matières incorporées dans l'appareil productif, si tant est qu'elle est accompagnée d'aides à l'investissement pour les entreprises, permettrait d'améliorer la productivité matières de notre appareil industriel accompagnée d'une **baisse de la dépendance aux importations** de matières premières, et par extension, d'une **hausse de la compétitivité des entreprises françaises** et de la création d'emplois locaux pérennes.

Une fiscalité soumise à des remises en cause

En France, l'éco-fiscalité prend majoritairement la forme d'**impôts indirects** (ex : taxe carbone), lesquels touchent l'ensemble de la population sans considération des écarts de revenu. Elle constitue donc pour les ménages les plus pauvres une **dépense proportionnellement plus importante**. Si la contribution climat énergie taxe aujourd'hui les ménages français à hauteur de 0,2% de leur revenu en moyenne, elle prélève 0,1% des revenus des 10% des ménages les plus riches, contre 0,6% de ceux des 10% les plus pauvres. Par ailleurs, l'impact environnemental dépend largement de l'organisation spatiale, des modes de transport et de la performance énergétique des logements. La fiscalité peut ainsi être critiquée pour son **caractère d'injonction vertueuse**, non justifiée au regard des **alternatives proposées**.

Vers une fiscalité circulaire acceptée et soutenue par les citoyens

La réussite de la mise en œuvre d'une mesure fiscale étant conditionnée par son acceptation par les agents économiques, la transition fiscale écologique ne pourra être **réalisée que si elle intègre l'exigence de justice sociale**, dont l'importance a été rappelée lors des mouvements sociaux suscités par la proposition de taxe carbone. Cette dernière est même un pilier de la transition vers une économie circulaire en ce qu'elle **permet à chacun de prendre part à celle-ci**, et de **partager l'effort de transformation des modèles économiques**. L'acceptabilité d'une mesure dépend également de sa **prévisibilité** et de sa **progressivité** pour permettre aux acteurs d'**anticiper et de se préparer à la transition**¹⁰. Par ailleurs, son adhésion par les citoyens dépend

¹⁰ Cf. « budget vert » du prochain projet de loi de finances pour 2021 (Partie II. I. 1.).

de la bonne utilisation des recettes dans des actions de transition et des mesures d'accompagnement...

Pour une fiscalité écologique non « punitive » : une meilleure utilisation des recettes pour récompenser les comportements vertueux

Afin de ne pas être identifiée comme une fiscalité « punitive », la **fiscalité environnementale** et circulaire doit être **couplée à des mesures d'accompagnement**¹²⁹ des différents acteurs et **d'incitation de comportements vertueux**. La taxation d'activités linéaires est ainsi contrebalancée par la récompense **d'efforts de transformation**. Ceux-ci permettent de soutenir et d'accélérer les changements favorables à l'environnement, qu'il s'agisse des « business model » des acteurs économiques (publics et privés) ou bien des comportements de citoyens-consommateurs. Ainsi, **le fléchage des recettes aux dépenses environnementales** étant une réponse à la question de l'acceptabilité des taxes (cf. propositions de la convention citoyenne pour le climat), il doit faire l'objet d'une réflexion globale (cf. II. Propositions I. 3 de ce document). A minima, **la part du budget consacré à la transition écologique devra être augmentée à hauteur de la hausse des recettes environnementales**, afin que la fiscalité environnementale devienne non plus un outil de rendement mais un véritable outil de financement de la transition écologique.

D'ores-et-déjà, l'INEC se félicite de l'adoption de certaines propositions d'ordre fiscal portées à l'issue de travaux antérieurs, notamment : la suppression de la régularisation de la taxe sur la valeur ajoutée (TVA) sur les dons d'inventus alimentaires et non alimentaires neufs, la réduction des frais de gestion de la taxe d'enlèvement des ordures ménagères lors de la mise en place d'une part incitative, et la réduction à 5,5% du taux de TVA pour la prévention, la collecte séparée, le tri et le recyclage effectués dans le cadre du service public de gestion des déchets à compter de 2021 (il restera à 10% pour les opérations de mise en décharge et d'incinération)¹⁰.

Ces mesures constituent des premiers jalons dans la mise en cohérence de la fiscalité au regard de l'économie circulaire. L'INEC souhaite aller plus loin en vue d'aboutir à une **fiscalité structurellement favorable à l'économie circulaire**.

⁹ Ex : le paquet « solidarité climatique » porté par M. le Ministre Nicolas Hulot.

¹⁰ LOI n° 2019-1479 du 28 décembre 2019 de finances pour 2020 et décret (n°2020-731) du 15 juin 2020 relatif à la dispense de régularisation de la taxe sur la valeur ajoutée bénéficiant aux dons de biens inventus à des associations reconnues d'utilité publique.

PARTIE II. PROPOSITIONS

- I. Propositions pour une fiscalité écologique cohérente et acceptée
- II. Mettre fin aux désincitations fiscales à l'économie circulaire
- III. Faire évoluer certains impôts vers une logique plus incitative
- IV. Mettre en place des mécanismes de récompense effectifs pour les comportements vertueux

I. Pour une fiscalité cohérente et acceptée

Les acteurs ont besoin de visibilité sur une trajectoire programmée et transparente de la fiscalité environnementale, ainsi que de l'évaluation de ses recettes et résultats par rapport aux objectifs environnementaux fixés. De cette façon, les investissements nécessaires peuvent être réalisés sur une temporalité acceptable et les mesures fiscales seront comprises et acceptées.

1. En vue d'une fiscalité environnementale et circulaire lisible et transparente, s'assurer du suivi des mesures fiscales associées et de leur place dans le budget global

Pour la première fois, le prochain projet de loi de finances pour 2021 comporte un « budget vert », c'est-à-dire une évaluation de l'ensemble des recettes et des dépenses budgétaires et fiscales en fonction de leur impact sur l'environnement, au regard de six indicateurs :

- La lutte contre le changement climatique ;
- L'adaptation au changement climatique et la prévention des risques naturels ;
- La gestion de la ressource en eau ;
- L'économie circulaire ;
- Les déchets et la prévention des risques technologiques, la lutte contre les pollutions ;
- La biodiversité et la protection des espaces naturels, agricoles et sylvicoles.

Tandis que les dépenses dites « vertes » atteignent 38,1 milliards d'euros (favorables à l'environnement sur au moins un indicateur sans être défavorables par ailleurs), 4,7 milliards représentent des dépenses « mixtes » (favorables sur un ou plusieurs axes environnementaux et défavorables sur d'autres), et 10 milliards représentent des dépenses ayant un impact défavorable à l'environnement pour l'année 2021.

Mais, pour ce premier exercice, seules 10 % des dépenses (52,8 Md€) sont réellement évaluées à l'aune de leur impact environnemental. Les 90 % restants (488,4 Md€) ont soit été évacués car jugés non impactants directement (masse salariale de l'État, dotations sociales aux ménages), soit parce que les services manquaient de données pour les évaluer. Des marges de progression conséquentes subsistent.

L'INEC soutient ces travaux, qui participent d'une plus grande lisibilité et transparence de la fiscalité environnementale et plaide pour leur renforcement et l'intégration de tous les pans des dépenses publiques dans l'analyse.

2. Améliorer la communication sur l'impact de la fiscalité circulaire et l'utilisation des recettes des taxes environnementales afin d'en renforcer l'acceptabilité sociale

Pour la première fois, le prochain projet de loi de finances pour 2021 comporte un « budget vert », c'est-à-dire une évaluation de l'ensemble des recettes et des dépenses budgétaires et fiscales en fonction de leur impact sur l'environnement (Cf. proposition I.1.)

Par ailleurs, le Gouvernement remettra chaque année à partir de 2022 un rapport au Parlement sur l'évolution des charges des collectivités relative à la mise en œuvre de la Feuille de route pour une économie circulaire (FREC). Si ce rapport fait ressortir une hausse de ces charges, le gouvernement ajustera les moyens affectés par l'Etat au soutien à des projets en faveur de l'économie circulaire.

La publication de rapports explicitant les démarches fiscales environnementales, a fortiori, circulaires, est nécessaire pour renforcer l'adhésion des citoyens à ces mesures. Le suivi des mesures adoptées et leurs conséquences budgétaires, ainsi que l'allocation des budgets à des mesures favorisant la transition vers une économie circulaire, viendra consolider le système fiscal environnemental. Ces actions accompagnent la mesure I.3. ci-dessous.

Ces efforts de suivi, de transparence et de communication doivent être poursuivis et renforcés. Les relais institutionnels tels que l'ADEME ou les DREAL pourront faire la promotion de ces rapports d'information sous différents formats.

3. Repenser le principe de non-affectation : vers une affectation des taxes environnementales à des dépenses de protection de l'environnement ?

Le principe de non-affectation est une règle budgétaire selon laquelle l'ensemble des recettes de l'Etat doit pourvoir d'une façon indivise à l'ensemble des dépenses. Ainsi, les recettes ne peuvent pas être affectées à des dépenses spécifiques. Cette règle découle du **principe d'universalité du budget** qui impose de décrire précisément, pour chaque année, l'ensemble des recettes et des dépenses budgétaires ; et d'imputer les premières aux secondes. Toutefois, cette règle comporte plusieurs aménagements : les comptes spéciaux, les budgets annexes et les comptes d'affectation spéciale. Une **affectation de la TGAP aux collectivités locales** pourrait être envisagée, au regard de leurs compétences en termes d'environnement et de politiques circulaires : gestion des déchets, gestion du service d'eau, urbanisme (construction, déconstruction).

En matière de transition écologique et d'économie circulaire, il existe un **compte d'affectation spéciale (CAS) « Transition énergétique »**. Créé en 2015, il est financé en quasi-totalité par une fraction de la Taxe Intérieure de Consommation sur les Produits Énergétiques (TICPE). Ce CAS finance à la fois le soutien aux énergies renouvelables électriques, le soutien à la filière biométhane et, à titre exceptionnel, le remboursement du déficit d'EDF entre 2009 et 2015. Cet outil permet d'avoir une meilleure visibilité sur les prélèvements réalisés par l'État en matière de politique environnementale et les dépenses associées.

Conformément à la disposition votée par le Parlement en loi de finances pour 2020, le compte d'affectation spéciale « Transition énergétique » est supprimé à compter de 2021. Son maintien pourrait toutefois être envisagé.

Par ailleurs, les recettes de la taxe générale sur les activités polluantes (TGAP) déchets, qui vont significativement augmenter (de 450 millions aujourd'hui à entre 800 millions et 1,4 milliard en 2025), pourraient être fléchées vers des politique de mise en œuvre de l'économie circulaire par les territoires, notamment en les redistribuant à l'ADEME via son fonds Economie circulaire.

4. S'assurer de la bonne mise en œuvre des mesures fiscales issues de la Feuille de route pour une économie circulaire et de la loi relative à la lutte contre le gaspillage et à l'économie circulaire

La Feuille de route pour une économie circulaire prévoyait :

- Une réduction du taux de TVA à 5,5% pour la prévention, la collecte séparée, le tri, la valorisation matière des déchets pour rendre moins coûteuses la prévention et la valorisation des déchets.¹⁴
- L'augmentation des tarifs de la TGAP pour le stockage des déchets et l'incinération, et la suppression des réfections de la TGAP contradictoires avec les objectifs de tri à la source et de valorisation des biodéchets.¹⁵
- La réduction des coûts de fonctionnement pour les collectivités mettant en place une taxe d'enlèvement des ordures ménagères (TEOM) incitative.¹⁶

Ces différentes mesures ont été prises en compte dans la loi du 28 décembre 2018 de finances pour 2019¹⁷.

La loi AGECE¹⁸ prévoyait la suppression de l'obligation de régulariser la TVA lors des dons d'inventus à des associations reconnues d'utilité publique, pour ne pas favoriser la destruction au don (cf. II. Proposition 6). Cette proposition a fait l'objet d'un **décret le 15 juin 2020**.¹⁹

Ces mesures ont donc bien été retranscrites dans différents textes réglementaires. L'INEC s'en félicite et soutient leur mise en œuvre effective. Il s'agit maintenant de s'assurer que ces mesures ne feront pas l'objet de reports et/ou de modifications, notamment d'ici leur mise en œuvre. Par exemple, et pour information, la réduction du taux de TVA à 5,5% pour les activités susmentionnées est prévue **pour le 1er janvier 2021**. L'INEC s'assurera de son application.

¹⁴ FREC, Partie III, proposition 21.

¹⁵ FREC, Partie III, proposition 21.

¹⁶ FREC, Partie III, proposition 22.

¹⁷ Loi n°2018-1317 du 28 décembre 2018 de finances pour 2019, respectivement aux article 190, article 24 et article 23.

¹⁸ Loi n° 2020-105 du 10 février 2020 relative à la lutte contre le gaspillage et à l'économie circulaire.

¹⁹ Décret (n°2020-731) relatif à la dispense de régularisation de la taxe sur la valeur ajoutée bénéficiant aux dons de biens inventus à des associations reconnues d'utilité publique.

II. Mettre fin aux désincitations fiscales à l'économie circulaire

Avant même le développement de mesures fiscales incitatives, il est nécessaire de se pencher sur l'existence de mesures et d'exonérations fiscales désincitant l'adoption de comportements vertueux.

1. Lancer une analyse globale des mesures fiscales désincitatives pour évaluer la faisabilité de leur suppression

Le « budget vert » du projet de loi de finances pour 2021 a permis une cotation des recettes et des dépenses budgétaires et fiscales en fonction de leur impact environnemental.

Tandis que les dépenses dites « vertes » atteignent 38,1 milliards d'euros (favorables à l'environnement sur au moins un indicateur sans être défavorables par ailleurs), 4,7 milliards représentent des dépenses « mixtes » (favorables sur un ou plusieurs axes environnementaux et défavorables sur d'autres), et 10 milliards représentent des dépenses ayant un impact défavorable à l'environnement pour l'année 2021.

Le Réseau Action Climat France a publié en juin 2020 des chiffres concernant les aides publiques sur l'année 2019 : 18 milliards d'euros de dépenses fiscales sur les taxes sur les énergies fossiles et les garanties à l'export en faveur de projets gaziers et pétroliers.

L'INEC plaide pour un approfondissement de ces analyses au niveau étatique dans l'objectif d'en tirer des conclusions en matière de suppression des dispositifs fiscaux désincitatifs pour l'économie circulaire et néfastes d'un point de vue environnemental.

2. Elargir la suppression de l'obligation de régulariser la TVA lors des dons d'inventus à des associations, pour ne pas favoriser la destruction au don

Parmi [les 10 propositions de l'INEC pour la loi AGECE](#), une mesure concernait la suppression de l'obligation de régulariser la TVA en cas de don d'inventus non alimentaires et non alimentaires neufs aux associations reconnues d'utilité publique, qui entraîne un déséquilibre compétitif en faveur de la destruction de biens en parfait état de fonctionnement. Comme mentionné plus haut, cette proposition a fait l'objet d'un décret (n°2020-731) le 15 juin 2020 (décret relatif à la dispense de régularisation de la taxe sur la valeur ajoutée bénéficiant aux dons de biens inventus à des associations reconnues d'utilité publique).

L'objectif de l'INEC est de proposer une extension de cette dispense de régularisation de TVA bénéficiant aux dons de biens inventus, à tout type d'association.

La reconnaissance « utilité publique » est décernée via décret en Conseil d'Etat et permet à des associations d'accéder à certains avantages. L'INEC propose que cet avantage soit **élargi à tout type d'association loi 1901**, si aucune association reconnue d'utilité publique n'émet une demande pour des biens proposés au don. Dans le cas inverse, c'est l'association reconnue d'utilité publique qui aura la priorité sur l'acquisition du don. L'extension de cette mesure présente l'avantage de diversifier des

débouchés pour les dons de biens invendus et d'en assurer la légation. Cela permet ainsi de réduire globalement la demande pour les biens neufs. Cette activité renforcera aussi les réseaux d'activités de réemploi, souvent opérées par des structures ESS.

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. 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.

Parmi [les 10 propositions de l'INEC pour la loi AGEC](#), une mesure concernait le remboursement de la TVA aux collectivités pour l'ensemble des opérations : achat et location. 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, entrant dans les dépenses de fonctionnement. Les collectivités sont ainsi incitées à se tourner vers l'achat d'équipements comme des engins de chantier, 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.

III. Faire évoluer certains impôts vers une logique plus incitative

Certains impôts traditionnels taxent uniformément les activités et produits non durables et ceux qui sont plus vertueux, ce qui peut constituer un frein à leur développement. Ces impôts pourraient connaître une part d'incitativité en vue de promouvoir structurellement, et non seulement par des mesures complémentaires, un modèle plus vertueux.

1. Instaurer des taux réduits de TVA pour les biens et services environnementalement vertueux afin de favoriser la création d'un marché de produits et services durables, et de permettre l'accessibilité de ces modes de consommation pour toutes les catégories de consommateurs

Parmi [les 10 propositions de l'INEC pour la loi AGECL](#), une mesure concernait la mise en place d'une taxe sur la valeur ajoutée (TVA) réduite sur les biens et activités jugés bénéfiques d'un point de vue environnemental : 5,5% ou 10% plutôt qu'un taux de TVA classique à 20%.

La proposition de l'INEC sur la TVA réduite visait les produits et services suivants : les activités de réparation et de réemploi ; la vente de biens reconditionnés ; la vente de matières issues des différentes technologies du recyclage et les produits ayant un taux d'incorporation de matières premières recyclées, dont la traçabilité peut être vérifiée selon des critères harmonisés, ou utilisant des matières biosourcées issues de ressources gérées durablement et renouvelables ; la vente de produits éco-conçus en vue d'une réparation, d'un réemploi, d'un recyclage facilités ; les activités logistiques spécifiques à l'économie circulaire ; la vente de biens d'occasion - au sens de l'article 98 A, I de l'annexe III au Code général des impôts - par les assujettis-revendeurs.

La directive européenne 2006/112/CE relative au système commun de taxe sur la valeur ajoutée fixe un cadre européen restrictif aux taux réduits de TVA. La liste des biens et services pouvant déroger au taux classique de TVA ne comprend pas en grande partie les biens et services évoqués ci-dessus. Néanmoins, la Commission européenne prépare une révision de la directive pour donner aux pays plus de flexibilité dans le recours aux taux réduits. Cette directive révisée est attendue dans les prochains mois. C'est la raison pour laquelle il est nécessaire de se préparer dès aujourd'hui à la réforme du système national de taxe sur la valeur ajoutée.

2. Vers une fiscalité locale incitative : favoriser le développement de la TEOMi et de la REOM

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. **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 (source : ADEME, *Teom incitative : les premiers résultats*, novembre 2016).

L'INEC souhaite allonger à dix ans au lieu de cinq actuellement, la réduction des frais de gestion de la taxe d'enlèvement des ordures ménagères (TEOM), lors de la mise en place d'une part incitative à la TEOM. Mise en place par la loi n° 2018-1317 du 28 décembre 2018 de finances pour 2019 afin d'inciter les collectivités à mettre en place une part incitative à leur TEOM, cette mesure a pour objectif d'encourager sur le long terme les collectivités à adopter la TEOMi (TEOM incitative) plutôt que de rester en TEOM qui est le mode historique de financement en France.

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 tend à améliorer les performances de tri à la source des biodéchets, dont la collecte sera rendue obligatoire en 2023.

IV. Mettre en place des mécanismes de récompense pour les comportements vertueux

Pour une acceptabilité des mesures fiscales circulaires et environnementales, il est nécessaire de les **contrebalancer par des mécanismes de récompense** à visée des comportements vertueux. Ces derniers permettent d'encourager les acteurs volontaires et de **soutenir la transformation de leurs équipements** et modèles de production vers des procédés plus circulaires. Ayant un effet incitatif, ils peuvent aussi engendrer des avantages concurrentiels pour les acteurs économiques.

*Ces mécanismes de récompenses peuvent consister en des **aides directes**, sous la forme de subventions aux entreprises, ou d'**aides indirectes** : les crédits d'impôts, les réductions et déductions d'impôts, les exonérations d'impôts ou de cotisations sociales, les prêts à taux réduit, voire à taux zéro, etc.*

1. Décliner des « bonus écologiques », aides directes pour les acteurs économiques qui investissent dans des démarches d'économie circulaire

Le **bonus écologique** est une mesure de soutien financier à l'acquisition de véhicules peu polluants par un acteur économique. Ce dispositif pourrait être dupliqué pour des démarches d'économie circulaire : un **bonus « économie circulaire »** pourrait être rendu aux entreprises qui déploient des stratégies d'économie circulaire spécifiques (ex : projet de symbiose industrielle ou d'économie de fonctionnalité), ou **qui investissent dans la transformation de leurs équipements et leurs modèles de production**.

Le plan de relance octroie différents soutiens conditionnés à la mise en place de démarches d'économie circulaire. Ce sera notamment le cas pour les entreprises qui investissent dans la recherche de solutions alternatives au plastique à usage unique, dans l'industrialisation de solutions d'emballages

réemployables et recyclables et le développement d'infrastructures logistiques et de lavage, ou dans l'acquisition d'équipements qui intègrent des matières plastiques recyclées et/ou alternatifs à l'utilisation de plastique. Un soutien sera également apporté aux acteurs publics et privés qui modernisent les centres de tri, ou qui investissent dans la collecte et la valorisation des biodéchets.

Ces aides directes pourront être accessibles via le **fonds « Economie circulaire » de l'ADEME**, qui sera abondé de 274 millions d'euros supplémentaires entre 2020 et 2022 pour les opérations de modernisation des centres de tri, recyclage et valorisation des déchets et de 226 millions d'euros pour les opérations de réemploi et de recyclage plastique.

Néanmoins, ces aides directes annoncées dans le plan de relance sont majoritairement concentrées sur l'aval. Louables, elles pourraient être accompagnées de **subventions visant également l'amont, encourageant davantage 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 AFNOR « économie circulaire »**. Les **labels institutionnels** qui seront publiés peuvent être envisagés.

De façon similaire à la mise en place d'aides indirectes pour récompenser la mise en place de comptabilité intégrée, la **certification** d'un acteur économique pour ses démarches d'économie circulaire pourrait conduire à des **réductions/exonérations d'impôts** ou de **cotisations sociales**.

3. Maintenir les exonérations de taxe pour les consommations énergétiques circulaires : l'exonération de TICGN pour les consommations volontaires de gaz vert

L'article 67 de la loi de finances pour 2020 a rationalisé et simplifié le régime fiscal du gaz. Ce faisant, il prévoit de forfaitiser, au 1^{er} janvier 2021, l'exonération de la TICGN en appliquant une baisse de la taxe en fonction de la part de biométhane injecté dans les réseaux pour l'ensemble des consommateurs de gaz naturel, qu'ils aient souscrit une offre verte ou non.

Dans un objectif de taxation différenciée des énergies renouvelables et des énergies fossiles, l'INEC soutient une **exonération ciblée de la TICGN pour les consommations volontaires de gaz renouvelable injecté dans les réseaux** dont la traçabilité est assurée par les garanties d'origine.

Sans différenciation nette, en matière fiscale, les offres de gaz renouvelable (notamment le biométhane) pourront pâtir d'un **manque d'attractivité et de visibilité auprès des consommateurs**, freinant ainsi leur déploiement.

4. Créer un crédit d'impôt pour les dépenses de réemploi ou de réparation

Afin d'allonger la durée de vie des produits et de lutter contre la production de déchets, les pratiques de réemploi ou de réparation doivent être encouragées et soutenues. En effet, les prix des produits neufs non réparables peuvent être plus compétitifs que leur option de réparation ou de réemploi. Pour lutter contre ce biais, l'INEC soutient la mise en place d'un **crédit d'impôt pour les dépenses de réemploi ou de réparation** engagées sur plusieurs types de biens : les biens électroménagers, électroniques grand public et informatiques, les bicyclettes, les chaussures et produits en cuir, l'ameublement, les vêtements et linges de maison. Ce crédit d'impôt pourrait aller jusqu'à 2500 € par foyer fiscal.

5. Créer un crédit d'impôt « RSE » à destination des TPE

Un des enjeux majeurs est d'accompagner les organisations dans la préparation et l'acceptabilité des projets soutenant transition écologique et continuité d'activité, en les aidant à mettre en place une politique « RSE ». La mise en place d'un **crédit d'impôt « RSE » à destination des TPE** consisterait en un soutien des actions environnementales et sociales pouvant aller jusqu'à un **cofinancement à hauteur de 50 % maximum de la dépense éligible** et dans la limite de 1000 €/an et par entreprise.

6. Permettre un abattement fiscal pour les entreprises incorporant du plastique recyclé / biosourcé

Dans l'objectif de recycler 100% du plastique en 2025 inscrit dans la Feuille de route Economie circulaire, **les entreprises pourraient bénéficier d'un abattement fiscal** de 0,7% sur leur assiette imposable quand elles **utilisent un taux de plastique biosourcé ou recyclé** au moins égal à un taux évolutif (ex : 25% en 2021, 30% en 2021, 35% en 2022, 40% en 2023) pour les produits qu'elle entend commercialiser.

7. Créer un suramortissement pour les entreprises investissant dans l'économie de fonctionnalité

Le système de suramortissement a démontré son efficacité en matière d'investissements positifs. Il serait intéressant de **mettre cet outil au service du développement de l'économie de fonctionnalité**. Les dépenses engagées par les entreprises pour l'acquisition de matériels destinés à une économie de fonctionnalité pourraient ainsi être déductibles à hauteur de 150% de leur montant.

PRÉSENTATION DE L'INSTITUT NATIONAL DE L'ÉCONOMIE CIRCULAIRE

L'Institut National de l'Économie Circulaire (INEC) est la référence française de l'économie de la ressource, depuis sa création en 2013 par François-Michel Lambert, député des Bouches-du-Rhône.

NOS MISSIONS



NOS MEMBRES

L'INEC est composé d'environ 200 membres : entreprises, fédérations, collectivités, institutions, associations, écoles et universités. La diversité de ses membres permet de nourrir une vision holistique de l'économie circulaire, prenant en compte l'ensemble des enjeux économiques, sociaux, et environnementaux.

NOTRE EXPERTISE

Les actions de l'INEC s'articulent principalement autour de 4 axes : réflexion, plaidoyer, mise en œuvre opérationnelle et sensibilisation à l'économie circulaire.



DERNIÈRES PUBLICATIONS

L'Institut National de l'Économie Circulaire a effectué plus d'une cinquantaine de publications sur l'ensemble des sujets liés à l'économie circulaire : loi anti-gaspillage pour une économie circulaire, systèmes agricoles et agroalimentaires, textile, eaux usées, numérique, commande publique, etc.

ACCÉDER À L'ENSEMBLE DES PUBLICATIONS DE L'INEC



174 rue du Temple 75003 Paris
+33 01 84 06 33 16
www.institut-economie-circulaire.fr