

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



Institut National  
de l'Économie  
Circulaire

# TABLE DES MATIERES ..... 2

## PARTIE I : ETAT DES LIEUX..... 3

**FAVORISER STRUCTURELLEMENT L'ECONOMIE CIRCULAIRE : L'OUTIL FISCAL..... 3**

**REPENSER LE CADRE BUDGETAIRE ET FISCAL ACTUEL AU REGARD DE L'ECONOMIE CIRCULAIRE..... 4**

**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**

## PARTIE II. PROPOSITIONS ..... 9

**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 ..... 13**

**IV. METTRE EN PLACE DES MECANISMES DE RECOMPENSE POUR LES COMPORTEMENTS VERTUEUX ..... 14**

## PRÉSENTATION DE L'INSTITUT NATIONAL DE L'ÉCONOMIE CIRCULAIRE ..... 17

# POUR UN CADRE BUDGETAIRE ET FISCAL FAVORABLE À UNE ECONOMIE 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 engagé par le gouvernement. **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 territoriale<sup>1</sup>.



**Ces efforts conjoncturels, nécessaires** pour répondre à la crise économique actuelle, doivent maintenant 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.

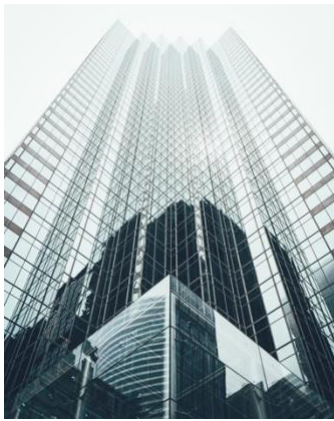
A ce titre, **le projet de loi de finances pour 2022, dernier budget du quinquennat, est une opportunité pour la ressource**. Cet outil financier public doit permettre d'**internaliser durablement ces externalités, renforcer la compétitivité** des produits et services environnementalement plus vertueux, et **créer un réel effet de levier** pour la transition vers une économie circulaire.

---

<sup>1</sup> 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](https://institut-economie-circulaire.fr/wp-content/uploads/2020/09/economie-circulaire-et-plan-de-relance_inec.pdf)

Exprimant un **fort besoin de visibilité sur l'évolution de la réglementation** à moyen terme, les acteurs ont aujourd'hui des **attentes fortes concernant l'instauration d'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 français<sup>2</sup>**, 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. **Parcelaire**, 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 budgétaire<sup>3</sup>**, 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** (diminution ou arrêt de l'activité nocive taxée)<sup>4</sup>.

Par ailleurs, **certaines écotaxes sont basées sur des assiettes sans lien avec la pollution taxée**

<sup>2</sup> Selon l'INSEE, la part des recettes environnementales représentaient 2,3% du PIB en France, contre 2,4% en moyenne dans l'Union européenne en 2019.

<sup>3</sup> Exemples : taxe intérieure de consommation sur le gaz naturel, taxe sur la fourniture d'électricité, taxe à l'essieu, etc.

<sup>4</sup> Système pouvant même encourager une augmentation de la pollution, ayant pour effet d'augmenter les recettes publiques.

(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* »<sup>5</sup>.

## 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**<sup>6</sup>. 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.

---

<sup>5</sup> « Comment construire la fiscalité environnementale pour le quinquennat et après 2022 ? », Rapport du Comité pour l'économie verte, 2018.

<sup>6</sup> 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 avaient été identifiées dans le budget pour l'année 2020.



## 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 toujours près de **80% des recettes** de la fiscalité environnementale totale<sup>7</sup>, 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**<sup>8</sup>. 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 s'appliquant aux matériaux d'extraction, à hauteur de 0,21€ la tonne de matière extraite utilisée ou livrée pour la première fois. La mise en place effective de cette taxe demeure complexe car la dénomination "matériaux d'extraction" recouvre de nombreux types de matériaux.***

<sup>7</sup> Source : projet de loi de finances pour 2019, données de la direction générale des douanes.

<sup>8</sup> « 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 vierges 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 dite « 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 revenus. Elle constitue donc pour les ménages les plus pauvres une **dépense proportionnellement plus importante**. Si la Contribution Climat-Energie taxe aujourd'hui les ménages français à hauteur de 0,2% de leurs revenus 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 exigence 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**. Par ailleurs, son adhésion par les citoyens dépend 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<sup>9</sup> 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 models » 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 consacrée 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, ainsi que 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 depuis 2021 (le taux reste à 10% pour les opérations de mise en décharge et d'incinération)<sup>10</sup>.

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

<sup>9</sup> Tome 1 du rapport sur la fiscalité écologique sous la présidence de Christian de Perthuis, 2013.

<sup>10</sup> 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 pourront 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 deuxième année consécutive, un « **budget vert** » du Projet de loi de finances pour 2022 a été publié<sup>11</sup>. Celui-ci présente une évaluation de l'ensemble des recettes et des dépenses budgétaires et fiscales au regard de leur impact environnemental, en fonction de 6 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.

D'après ce budget vert, en 2022 :

- **Les dépenses vertes considérées comme favorables à l'environnement** sur au moins un axe environnemental seront de **32,5 milliards d'euros (+ 5,7 milliards d'euros de dépenses supplémentaires liées au Plan de relance)**.
- **Les dépenses considérées comme ayant un impact favorable** sur un ou plusieurs axes environnementaux mais un **impact défavorable** sur d'autres axes environnementaux seront de **4,5 milliards d'euros**.
- **Les dépenses considérées comme ayant un impact défavorable** pour l'environnement seront de **10,8 milliards d'euros**.

<sup>11</sup> Rapport sur l'impact environnemental du budget de l'Etat, septembre 2021.

A titre de comparaison, le **budget vert pour le Projet de loi de finances 2021** avait estimé les dépenses dites vertes à 31,4 milliards d'euros et les dépenses ayant un impact défavorable à 10,6 milliards d'euros.

Toutefois, il est nécessaire de préciser que sur les plus de 495 milliards d'euros de dépenses budgétaires analysées, **seules 8%** (42 milliards d'euros) **ont été réellement évaluées** à l'aune de leur impact environnemental. **Les 92% de dépenses restantes** (453,1 milliards d'euros) ont été évacuées soit car leur impact environnemental a été considéré comme objectivement neutre (ex : dépenses de masse salariale, transferts sociaux aux ménages) soit car on a considéré que leur impact environnemental ne pouvait pas être évalué en raison de l'état actuel des connaissances scientifiques ou du manque de données disponibles (ex : dépenses numériques, prélèvement sur recettes au profit de l'Union européenne, concours financiers aux collectivités territoriales). Dans la **première édition**, 9% des dépenses budgétaires (41,8 milliards d'euros) avait été comptabilisées.

Cette deuxième édition du budget vert reprend la **méthode retenue dans la première édition** mais propose aussi plusieurs nouveautés : une **vision pluriannuelle**, qui doit permettre de mesurer les tendances sur les dépenses favorables et défavorables à l'environnement, ainsi qu'un **approfondissement de l'analyse** de certaines dépenses (ex : les axes Eau et Déchets de l'action Sécurité et qualité sanitaires de l'alimentation sont désormais cotés favorablement, dans la mesure où les dépenses sont destinées à soutenir les circuits courts et les produits locaux dans les cantines).

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. Il est toutefois **nécessaire d'améliorer et affiner la méthode de calcul dans les années à venir**, afin de prendre en compte une plus grande partie du budget de l'Etat (seulement 8% aujourd'hui).

## **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**

Le Gouvernement remettra chaque année à partir de 2022 un rapport au Parlement sur l'évolution des charges des collectivités relatives 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 de projets en faveur de l'économie circulaire.

Par ailleurs, le projet de loi de finances pour 2022 comporte, comme pour l'année précédente, 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.).

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, viendront 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 pouvoir 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 taxe générale sur les activités polluantes (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 existait un **compte d'affectation spéciale (CAS) « Transition énergétique »**. Créé en 2015, il était financé en quasi-totalité par une fraction de la Taxe Intérieure de Consommation sur les Produits Energétiques (TICPE). Ce CAS finançait 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 permettait d'avoir une meilleure visibilité sur les prélèvements réalisés par l'État en matière de politique environnementale et les dépenses associées.

Le compte d'affectation spéciale "Transition énergétique" a été supprimé cette année. Cette suppression pourrait être questionnée au vu de l'évolution des débats environnementaux.

Par ailleurs, les recettes de la 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 politiques de mise en œuvre de l'économie circulaire par les territoires, notamment en les redistribuant à l'ADEME via son fonds Economie circulaire.

## 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 2022 permet d'évaluer les recettes et les dépenses budgétaires et fiscales en fonction de leur impact environnemental.

L'INEC plaide pour un approfondissement de ces analyses au niveau étatique ; à la fois pour évaluer un plus large spectre de dépenses étatiques à l'aune de leur impact environnemental (8% seulement des dépenses étaient réellement évaluées dans le budget vert pour 2022), et pour tirer des conclusions en matière de suppression des dispositifs fiscaux désincitatifs pour l'économie circulaire et néfastes d'un point de vue environnemental (10,8 milliards d'euros de dépenses ont été considérées comme ayant un impact défavorable pour l'environnement)..

### 2. 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 bénéfiques 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 AGECE](#), 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 au service de 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. 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<sup>12</sup>. Ainsi, l'objectif fixé par la loi relative à la transition énergétique pour une croissance verte (LTECV) était d'atteindre 15 millions d'habitants couverts par une tarification incitative en 2020 et 25 millions d'habitants en 2025. Pourtant, seulement 6 millions de français sont aujourd'hui couverts par ce mécanisme.

Pour encourager la généralisation de la TEOMi, l'INEC souhaite 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<sup>13</sup> afin d'inciter les collectivités à mettre en place une part incitative à leur TEOM, 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**.

<sup>12</sup> ADEME, *Teom incitative : les premiers résultats*, novembre 2016.

<sup>13</sup> Loi n° 2018-1317 du 28 décembre 2018 de finances pour 2019.

**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 sont accessibles via le **fonds « Economie circulaire » de l'ADEME**, abondé de 274 millions d'euros supplémentaires en 2021 et 2022 pour la modernisation des centres de tri et de recyclage et la valorisation des déchets, et de 226 millions d'euros pour les opérations de réemploi et de recyclage plastique entre 2020 et 2022.

**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 XP X30-901 relative au management d'un projet d'économie circulaire de l'Afnor ou du label "Economie Circulaire" de l'Agence de la transition écologique (ADEME) appliqué aux territoires.

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. 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.

#### 4. 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.

#### 5. 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 : 30% en 2022, 40% en 2023, 50% en 2024) pour les produits qu'elle entend commercialiser.

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

Le système de suramortissement a démontré son efficacité en matière de stimulation d'investissements positifs, permettant d'opérer une déduction de l'assiette imposable au-delà de l'amortissement annuel ordinaire. Il serait intéressant de mettre cet outil au service du **développement de l'économie de fonctionnalité**. Ainsi, les dépenses engagées par les entreprises pour l'acquisition de matériels destinés à être loués dans une logique d'économie de fonctionnalité au service d'autres acteurs pour un usage partagé et optimisé (exemple : achat de matériel de chantier loué à des collectivités territoriales) 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, loi climat, industrie 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](http://www.institut-economie-circulaire.fr)