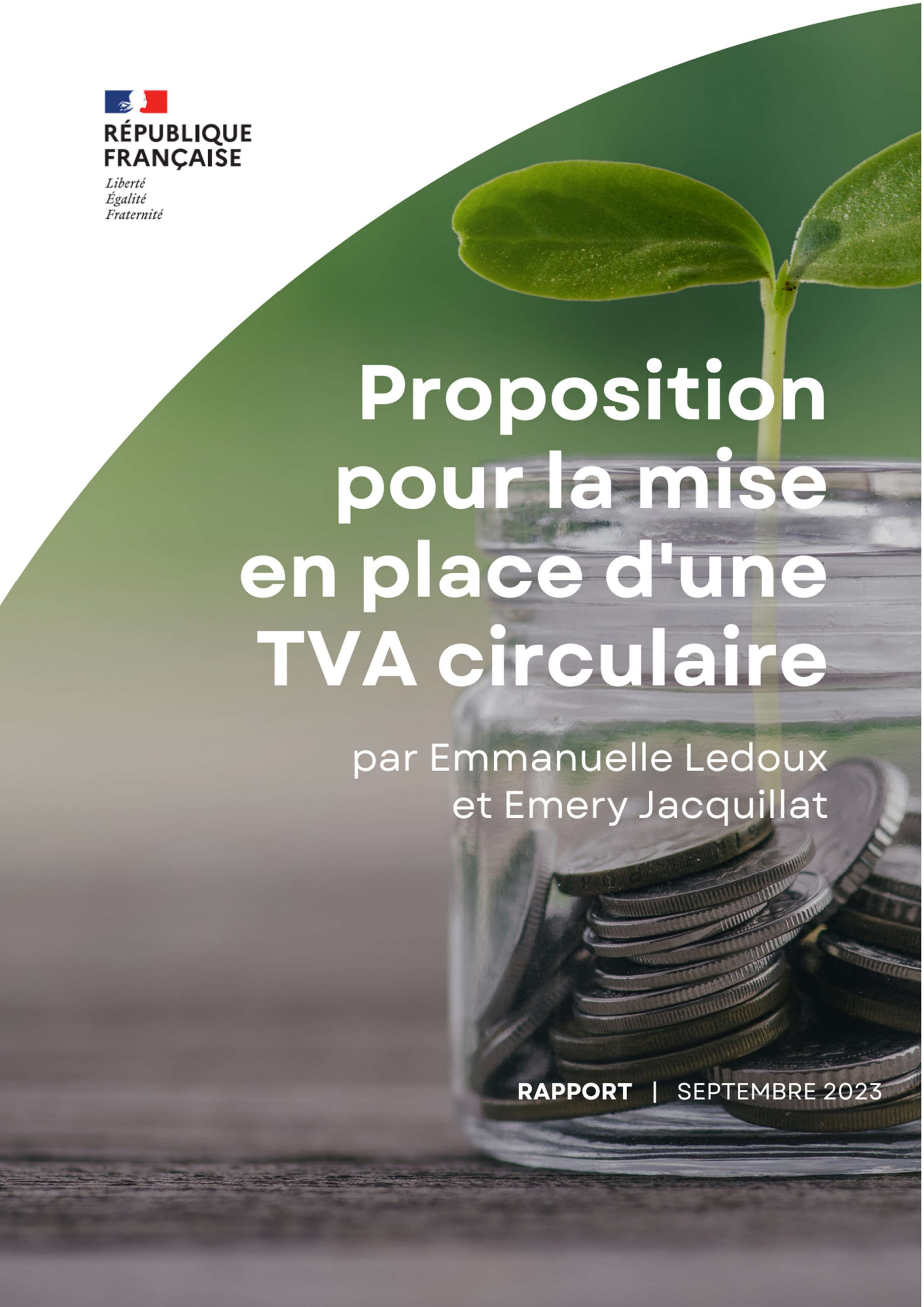
RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

Liberté
Égalité
Fraternité



Proposition pour la mise en place d'une TVA circulaire

par Emmanuelle Ledoux
et Emery Jacquillat

RAPPORT | SEPTEMBRE 2023

RECOMMANDATIONS POUR LA MISE EN PLACE D'UNE TVA CIRCULAIRE

Mission réalisée à la demande de

Christophe Béchu

Ministre en charge de la Transition écologique et de la Cohésion des territoires

MINISTÈRE
DE LA TRANSITION
ÉCOLOGIQUE
ET DE LA COHÉSION
DES TERRITOIRES

Liberté
Égalité
Fraternité

Réf : MTECT/2023-04/18489

Paris, le 04 MAI 2022

Le ministre

à

Madame Emmanuelle Ledoux, Directrice générale de l'Institut national de l'économie circulaire

Monsieur Emery Jacquillat, Président de la CAMIF

Objet : Mission sur les conditions de mise en place d'une TVA « circulaire »

Les acteurs économiques, entreprises ou ménages, lorsqu'ils achètent, vendent ou fixent le prix des produits, n'intègrent pas spontanément les externalités environnementales négatives (dommages induits, besoin de ressources, notamment énergies ou matières premières). La puissance publique cherche alors à corriger tout ou partie de ce biais en mobilisant les outils de la fiscalité environnementale. Elle vise précisément à internaliser, dans le coût supporté par chacun des acteurs économiques et en dernier lieu par le consommateur, les coûts sociaux et environnementaux occasionnés. La fiscalité environnementale constitue ainsi un moyen de modifier les comportements des acteurs dans un sens plus favorable à l'environnement, en complément de l'approche réglementaire. A moyen terme, elle constitue un levier pour stimuler l'innovation (conception de produits, de procédés de fabrication et de services associés, moins polluants).

La modulation des taux de TVA qui s'applique aux produits de consommation finale est un des leviers d'action possibles. Il présente l'intérêt d'être au plus proche du consommateur. La définition d'un ou de plusieurs taux réduit(s) de TVA, justifié(s) par les moindres externalités négatives d'un produit plus « vertueux » sur le plan environnemental, pourrait représenter un levier supplémentaire au sein de la chaine de production et de consommation. Ce levier pourrait notamment s'appliquer à l'ensemble des produits et services de l'économie circulaire (biens recyclés, reconditionnés, utilisant moins de ressources, services de réparation voire de réemploi...).

L'article 169 de la loi n°2022-1726 du 30 décembre 2022 de finances pour 2023 partage cet objectif et demande ainsi au gouvernement d'évaluer « *les conditions de mise en place d'un dispositif dit de « taxe sur la valeur ajoutée circulaire » par lequel, au sein d'une filière donnée, les produits permettant de diminuer les externalités négatives, tant en matière environnementale qu'en matière de santé publique, du fait de leur éco-conception ou de l'usage de matériaux issus du recyclage, pourraient bénéficier d'un taux réduit de taxe sur la valeur ajoutée afin d'être rendus plus compétitifs* ».

Hôtel de Roquelaure
246 boulevard Saint-Germain - 75007 Paris
Tél : 33(0)1 40 81 21 22
www.ecologie.gouv.fr

Dans le prolongement de cette disposition, je souhaite donc vous confier une mission visant à évaluer la pertinence et les conditions de mise en œuvre d'une réforme de la TVA qui permettrait de moduler ses taux en fonction des externalités environnementales et sanitaires des produits, et de créer ainsi des incitations positives pour les produits et/ou services associés les plus vertueux.

A cette fin, vous pourrez dresser un état des lieux de la pratique des taux réduits de TVA en France, et à l'étranger, et des marges de manœuvre permises par l'état du droit européen en la matière[1]. Vous explorerez plusieurs scénarios de mise en place de taux réduits pour certains secteurs ou produits, en fonction d'une palette plus ou moins large de caractéristiques environnementales (par exemple éco-conception, utilisation de matière recyclée, mais aussi services de réparation ou de reconditionnement…), et leurs conditions de réussite. Dans une vision large de l'équilibre d'une telle réforme en matière de finances publiques, vous vous efforcerez de rendre compte non seulement des conséquences directes des différents scénarios sur les finances publiques, mais aussi des économies de dépenses publiques permises par la réduction des externalités résultant d'une réorientation de la consommation vers des produits à moindre impact environnemental. Vous formulerez enfin des recommandations sur les actions à mener et les obstacles à lever pour mettre en œuvre de tels dispositifs, et le cas échéant sur les évolutions nécessaires du droit européen.

Votre mission pourra s'appuyer sur les services du Commissariat général au développement durable, de la Direction générale de la prévention des risques et de l'ADEME qui ont déjà pu conduire certains travaux et évaluations sur ces sujets. Votre mission prendra utilement connaissance des travaux menés sous l'égide du Conseil national de l'économie circulaire et du rapport récent du Conseil des prélèvements obligatoires sur la TVA, et pourra également consulter plus largement les parties prenantes et des personnalités qualifiées.
Vous me remettrez votre rapport dans un délai de 2 mois à compter du lancement de la mission.

Bien à vous

Christophe BECHU

[1] Principalement directive 2022/542 du 5 avril 2022 dite « directive TVA »

Hôtel de Roquelaure
246 boulevard Saint-Germain - 75007 Paris
Tél : 33(0)1 40 81 21 22
www.ecologie.gouv.fr

PROPOS LIMINAIRE

Le 4 mai 2023, Christophe Béchu, ministre de la Transition écologique et de la Cohésion des territoires nous confiait la réalisation du rapport prévu dans la loi de finances pour 2023 à l'initiative du député des Yvelines Bruno Millienne, rapport qui a vocation à évaluer les conditions de mise en œuvre d'une TVA circulaire.

Cette mesure, cela fait des années que nous l'appelons de nos vœux, persuadés qu'elle est une brique nécessaire au passage à l'échelle de l'économie circulaire dans notre pays. Car si beaucoup de chemin a été fait depuis la loi AGEC, nous constatons encore quotidiennement que la part de notre économie qui intègre véritablement les enjeux de maitrise de ressources reste significativement insuffisante alors même qu'elle doit devenir la norme si nous voulons nous inscrire dans des perspectives soutenables.

Car il est impossible de consommer sur les moyens et longs termes plus de ressources que celles qui sont disponibles, mais également car cela constitue une condition de survie de notre pays, largement dépendant des importations de ressources comme nous l'ont montré la crise pandémique puis la guerre en Ukraine.

Nous sommes conscients qu'une mesure fiscale de réduction de la TVA, pour souhaitable qu'elle soit, ne peut constituer l'unique réponse à un problème systémique, mais nous sommes également convaincus que face à l'urgence, rien ne peut désormais être mis de côté et que la transformation de notre économie linéaire vers un modèle circulaire doit être accompagnée.

C'est donc l'objet des recommandations de ce présent rapport : proposer une série de mesure s'inscrivant dans la durée permettant de soutenir les politiques engagées en matière environnementale, de la généralisation de la réparation au soutien à l'économie de la fonctionnalité, en passant par l'écoconception, le remanufacturing, le reconditionnement et la relocalisation de la production.

Ces propositions s'inscrivent dans le cadre contraint des règles de l'Union européenne régissant la TVA. Nous nous sommes en outre efforcés de montrer qu'elles sont neutres pour les finances publiques pour autant que les politiques mises en œuvre par les lois AGEC et Climat Résilience portent bien leurs effets.

Enfin, au travers de ce rapport, nous entendons convaincre de l'importance de cette mesure dans le soutien à des modèles économiques, soit trop faibles comme la réparation, soit embryonnaires à ce stade comme l'économie de la fonctionnalité.

Leurs noms sont cités à la fin de ce rapport mais nous souhaitons dès maintenant remercier les personnes qui ont su se rendre disponibles dans un temps limité pour répondre à nos questions ainsi que les rédacteurs des travaux que nous citons tout au long de ces pages qui ont largement inspiré nos propositions. Nous remercions également l'équipe de l'Institut National de l'Economie Circulaire qui a largement contribué à la réalisation de ce document, sur le fond comme sur la forme.

Loin d'être une fin, ce rapport ne constitue le démarrage d'une réflexion qui émaillera les débats du prochain projet de loi de finances comme des suivants. Nous entendons y prendre toute notre part.

SEPT RECOMMANDATIONS POUR LA MISE EN PLACE DE LA TVA CIRCULAIRE

1) Adopter dès la loi de finances 2024 une TVA à 5,5% sur les opérations de réparation de l'électroménager, des chaussures et articles en cuir et des vêtements et du linge de maison

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 il est encore trop peu développé 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 ferons 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. 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 disparation des réparateurs de proximité.

Nous n'avons pas étudié le secteur du vélo mais dans la mesure où la directive permet la baisse de taux, nous proposons de l'intégrer là aussi dès la loi de finances 2024 afin d'encourager ce secteur emblématique en matière de transition verte.

2) Mesurer l'impact économique, social et environnemental des taux de TVA réduits

Afin d'appuyer politiquement le déploiement d'une proposition aussi ambitieuse que la TVA circulaire, il est impératif de mesurer l'impact réel de sa mise en place sur l'économie et l'environnement. Ces travaux constitueront un soutien indispensable aux pouvoirs publics et tempèreront les réticences et les oppositions qui pourraient émerger.

Dans son rapport de février 2023, le Conseil des prélèvements obligatoires (CPO) déplore l'absence d'étude d'impact sur les taux de TVA réduits. L'élargissement des secteurs pour verdir la TVA doit s'accompagner d'études d'impact (économique, social, environnemental) réalisées annuellement et permettant de revenir sur un taux normal en cas d'impact trop faible au regard des objectifs.

Cette mesure peut être réalisée de plusieurs manières. Dans le cadre de sa mission de contrôle des politiques publiques, le Parlement pourrait avoir la charge de d'élaborer un rapport sur le sujet. Des instances spécialisés et indépendantes comme la Cour des comptes ou le Conseil des prélèvements obligatoires auraient les moyens de réaliser un tel travail. L'Etat pourrait également mandater l'inspection générale des finances, appuyée par d'autres inspections pertinentes pour réaliser une étude d'impact. Ces services ont l'avantage d'avoir l'expérience nécessaire à la conduite de ces missions.

3) Définir clairement les notions de reconditionnement et de remanufacturing en vue de leur inclusion dans une TVA circulaire

En complément des travaux menés sur les impacts de la mise en place d'une TVA circulaire, l'Etat doit activer un second chantier, celui de la définition des notions de reconditionnement et de remanufacturing. Le flou juridique qui entoure de telles notions, correspondant pourtant à des activités bien réelles de notre économie, n'est pas de nature à susciter la confiance. L'ouverture à un taux réduit de TVA pour ces activités est, à terme, indispensable, tout autant que l'est la délimitation précise des activités qui y auraient droit.

Un travail de concertation avec les acteurs économiques et les parties prenantes doit être conduit afin d'harmoniser et de délimiter clairement les définitions, d'identifier les gisements et de construire un outil fiscal adapté et pertinent pour ces secteurs.

Il est également essentiel de fixer un critère local pour éviter les produits reconditionnés à l'étranger dont le bilan carbone est important. Enfin, les activités relevant de l'économie sociale et solidaire sont à inclure en priorité dans ces dispositifs.

4) Ouvrir aux taux réduits de TVA d'autres secteurs de la réparation

A terme, il convient d'appuyer le déploiement de tous les secteurs de la réparation qui existent ou auraient vocation à se mettre en place dans le cadre d'une économie circulaire. Afin, par exemple, de généraliser la pratique et le recours à la réparation dans des secteurs aussi structurants que ceux de l'ameublement ou de l'outillage.

Cela permettrait à la France de s'inscrire dans un contexte européen favorable à l'économie circulaire, notamment à la réparation. Rappelons que le 22 mars 2023, la Commission européenne a publié sa proposition de directive pour favoriser « le droit à la réparation » annoncée dans le plan d'action économie circulaire de 2019.

L'agenda politique européen est aujourd'hui marqué par la volonté de faire de l'Union européenne le territoire des « produits durables ». Le Parlement européen affirmait ainsi *: « l'importance d'accorder aux consommateurs un droit à la réparation en tant que pilier essentiel du programme en faveur de l'économie circulaire dans le cadre du pacte vert pour l'Europe »* et *« qu'un droit effectif à la réparation devrait générer des avantages concurrentiels significatifs pour les entreprises européennes tout en évitant de leur imposer toute forme de charge financière disproportionnée »*. La TVA circulaire pour un nombre élargi de secteurs de la réparation permettrait de répondre à ces objectifs.

Certains États membres affichent d'ores et déjà clairement leur volonté de réformer la directive européenne réglementant les taux de TVA afin de faire profiter les taux réduits à d'autres secteurs de l'économie circulaire. Le contexte étant favorable, cette révision doit être menée rapidement pour avoir un impact suffisant.

5) Déployer une TVA circulaire pour l'économie de la fonctionnalité

Le secteur de l'économie de la fonctionnalité est un secteur embryonnaire dans notre économie. Il s'agit pourtant de l'un des leviers les plus efficaces pour mettre en œuvre une nouvelle manière de consommer et nous faire entamer notre mue vers un mode de consommation plus responsable.

Du fait d'un certain nombre de difficultés (habitudes de consommation, investissements de départs conséquents, rentabilité imprévisible), ce modèle peine à s'imposer comme il le devrait.

Pour remédier à ce désavantage compétitif pour un modèle plus vertueux que les autres, 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.

Le secteur étant peu développé, l'impact pour les finances publiques sera minime et favorisera l'entrée de nouvelles recettes par le développement de l'activité économique.

C'est aussi le bon moment, la Commission européenne semble être favorable à l'élargissement des taux de TVA réduits aux activités de l'économie circulaire, comme en témoignent ses affirmations dans le

Plan d'action pour une économie circulaire du 11 mars 2020 : « *En outre, la Commission […] continuera d'encourager l'application plus générale d'instruments économiques bien conçus tels que la fiscalité environnementale, y compris les taxes sur la mise en décharge et sur l'incinération, et permettra aux États membres de recourir à des taux de taxe sur la valeur ajoutée (TVA) visant à promouvoir les activités de l'économie circulaire qui ciblent les consommateurs finaux…* ».

6) Ouvrir aux taux réduits de TVA les produits manufacturés écoconçus.

Les produits écoconçus qui bénéficient de la même fiscalité qu'un produit neuf peu durable, sont le résultat d'investissements et d'efforts faits 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.

En effet, la France est en train de mettre en place un cadre qui incite les entreprises à éco-concevoir leurs produits. Cela passe par le déploiement prochain de l'indice de durabilité prévue par la loi AGEC. Son objectif est de fournir aux consommateurs des informations sur la fiabilité, la réparabilité et l'évolutivité afin de pouvoir comparer les produits en magasin ou en ligne. C'est également la volonté poursuivie par l'affichage environnemental qui a connu des phases d'expérimentation dans plusieurs secteurs et qui devrait voir le jour prochainement dans le secteur du textile.

Nous recommandons qu'un an après la mise en œuvre de l'affichage environnemental d'un secteur donné, les produits manufacturés ayant la meilleure note de l'affichage environnemental (classés A sur une échelle de A à E, par exemple) puissent bénéficier d'une TVA réduite. Cela constituera une incitation pour tous les acteurs d'un secteur à mettre en place l'affichage environnemental (sujet complexe et long) plus rapidement et évidemment une forte incitation à l'écoconception.

Ces initiatives devraient être complétées au niveau européen, par le futur règlement sur l'écoconception pour des produits durables, par la directive visant à donner aux consommateurs les moyens d'agir en faveur de la transition écologique et par le développement de l'affichage environnemental européen.

7) Compléter le dispositif : la TVA circulaire sur les produits reconditionnés

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 être mise en place.

Complétant l'offre circulaire dans des domaines matures et dans lesquels la circularité des produits est peu développée, cette mesure viendrait achever la prise en compte de l'ensemble des secteurs

manufacturiers dans le dispositif de TVA circulaire. Elle viserait tout particulièrement le secteur des produits électroniques, fortement implanté sur ce créneau.

Avec des critères restrictifs quant à la localisation de la production, elle aurait un effet positif sur les acteurs économiques qui reconditionnent leurs produits loin de nos frontières permettant, en plus du développement d'une nouvelle activité économique du reconditionnement, le rapatriement de celle déjà existante à l'étranger.

TABLE DES MATIERES

PROPOS LIMINAIRE 6

1) Adopter dès la loi de finances 2024 une TVA à 5,5% sur les opérations de réparation de l'électroménager, des chaussures et articles en cuir et des vêtements et du linge de maison 7

2) Mesurer l'impact économique, social et environnemental des taux de TVA réduits 8

3) Lancer une étude sur l'identification des critères d'éligibilité à une TVA réduite pour les produits reconditionnés 8

4) Ouvrir à d'autres secteurs de la réparation les taux réduits de TVA 9

5) Déployer une TVA circulaire pour l'économie de la fonctionnalité. 9

6) Ouvrir aux taux réduits de TVA les produits manufacturés écoconçus. 10

7) Compléter le dispositif : la TVA circulaire pour les produits reconditionnés

TABLE DES MATIERES 12

INTRODUCTION 14

I. UN PUISSANT LEVIER POUR ACCOMPAGNER UN CHANGEMENT GLOBAL 16

A. La TVA à taux réduit, le choix de la simplicité et de la lisibilité 17

1. A l'origine de la TVA : une volonté de clarté malgré son caractère structurellement inégalitaire 17
2. Les taux réduits de TVA en France 19
3. Une ouverture laissée par la directive européenne sur la réparation 20

B. Favoriser un modèle vertueux en limitant l'impact sur notre économie et sur les finances étatiques 23

1. Le levier fiscal : un outil nécessaire à la création d'un marché circulaire 23
2. Une opportunité pour les producteurs de développer et renforcer leurs modèles circulaires 26

3. Un outil supplémentaire pour éclairer et orienter les choix des consommateurs 28
4. Une perte de rendement surestimée et inférieure au coût de l'inaction 30

C. Modélisation des rendements d'une TVA circulaire 32

1. 1e Simulation : Rendements selon différents taux de TVA..... 35
2. 2e Simulation : Comparaison des rendements entre achat et réparation 38
3. La nécessaire prise en compte des externalités dans l'impact sur les finances publiques ... 40

II. LA MISE EN ŒUVRE EFFECTIVE D'UNE TVA CIRCULAIRE 42

A. Une application délimitée et priorisée de la TVA circulaire..... 42

B. L'état des lieux du champ d'application de la TVA circulaire..... 43

1. Ameublement..... 44
2. Électroménager 46
3. Textile et chaussure 48

C. Un plan de déploiement de la TVA circulaire en plusieurs étapes..... 51

REMERCIEMENTS..... 54

INTRODUCTION

Amplifier les politiques en faveur de l'allongement de la durée de vie des produits

Depuis le vote de la loi anti-gaspillage pour une économie circulaire en février 2020, les pouvoirs publics ont identifié la réparation et le réemploi comme deux des piliers de la stratégie de la France pour faire pivoter nos modes de consommations vers un modèle plus soutenable.

Depuis le gouvernement s'efforce de mettre en œuvre, en collaboration avec les acteurs concernés, un certain nombre d'outils qui structureront les politiques publiques qui permettront l'avènement de ce modèle.

Citons la mise en place de l'indice de réparabilité, futur indice de durabilité, facilitant l'identification du produit le plus réparable par le consommateur, des fonds « réparation » et du bonus afférent qui doit bénéficier aux réparateurs et combler le déficit concurrentiel entre l'acte d'achat et l'acte de réparation ou encore l'obligation pour le vendeur d'informer l'acheteur sur la disponibilité des pièces détachées.

Cette liste des mesures emblématiques n'est pas exhaustive et la France fait figure de pionnière en Europe et dans le monde pour sa politique en faveur de l'allongement de la durée de vie des produits. La commission européenne regarde de très près les mesures mises en place et cherche à s'en inspirer pour ses initiatives législatives sur le sujet.

Malgré tout, le constat que chacun peut faire est sans appel : durant ces cinquante dernières années, la consommation mondiale de matières premières a quadruplé et semble poursuivre sa croissance exponentielle.

Ce décalage, qui se vérifie jour après jour, entre des mesures ambitieuses mises en place par les pouvoirs publics et l'inertie de notre modèle économique nous oblige à nous poser une question : comment amplifier nos politiques en faveur de la circularité de la ressource et les mettre en cohérence avec nos ambitions écologiques ?

Alors que 70% des émissions de gaz à effet de serre sont générées par l'extraction de ressources et la transformation des ressources, la question apparait cruciale. Nous allons devoir limiter notre

consommation de produits neufs et mettre en place de puissants mécanismes permettant l'allongement de la durée de vie des produits.

Notre économie est encore majoritairement linéaire, elle répond au schéma « extraire, produire, consommer, jeter ». Le *Circularity gap report* affirme que seulement 7,2% de notre économie est circulaire[1], un pourcentage sans cesse en baisse.

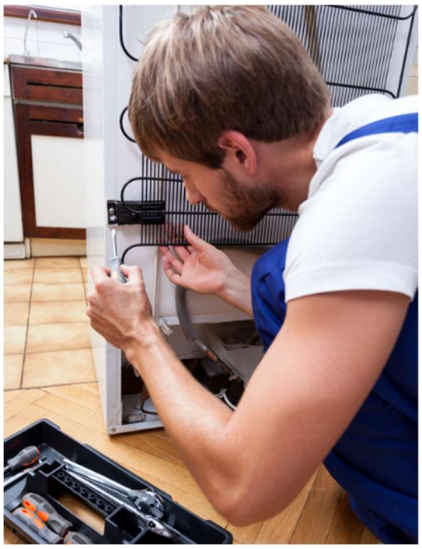
La part de ressources vierges que nous consommons toujours plus est également exposée à un risque de disponibilité. Elles sont menacées tant par leur surexploitation, les besoins excédant les capacités de renouvellement de la ressource, que par un contexte géopolitique instable. Selon l'OCDE, 70 % des échanges internationaux reposent sur des chaînes de valeurs mondialisées. La crise du Covid et la guerre en Ukraine l'ont bien montré : nous sommes dépendants d'autres pays pour nos chaînes d'approvisionnement, ce qui nous expose à des pénuries en tout genre : farine, huile, acier… Mais également, et surtout, de ressources que nous ne pouvons pas produire nous-même.

La transition vers l'économie circulaire est nécessaire, essentielle et fondamentale dans ce contexte de crise environnementale, de pénurie et de réindustrialisation.

Cette transformation doit être le fait des acteurs économiques, consommateurs et producteurs mais pas uniquement : l'État doit aussi faire sa part. Pour cela trois voies lui sont ouvertes : la voie réglementaire, la voie de la commande publique et enfin la voie budgétaire et fiscale.

Selon le rapport Pisani-Ferry[2], il faudrait environ 33 milliards de dépenses publiques supplémentaires pour entamer une véritable transition écologique. Le volet financier doit être engagé, il faut de l'investissement, des subventions, des aides, du soutien financier… Mais il faut également mobiliser le volet fiscal et établir un cadre adapté pour soutenir et accompagner cette transition. Le cadre fiscal actuel s'est construit

[1] Circle Economy, Circularity Gap Report, 2023
[2] J. Pisani-Ferry, S. Mahfouz, Les incidences économiques de l'action pour le climat, mai 2023.



dans une économie linéaire et est donc adapté à ce modèle économique. Si nous souhaitons réellement aller vers un modèle d'économie circulaire, il faut le rendre compatible avec cette nouvelle économie, le rendre plus compétitif vis-à-vis d'un modèle qui assoit sa compétitivité sur la destruction de l'environnement et sur la délocalisation de nos emplois dans des pays peu protecteurs des droits fondamentaux.

Mettre en place des taux réduits de TVA pour les services et produits de l'économie circulaire participe à cela. Loin d'être l'unique mesure à instaurer, elle est pourtant la fondation sur laquelle pourront se construire des modèles économiques viables, permettant le passage à l'échelle, l'amplification des autres mesures décrétées par les pouvoir publics. Elle constitue le moteur même de toute politique qui se voudrait efficace en la matière. En somme, pour que les ambitieux bonus réparation et autres indices de réparabilité puissent trouver leur effectivité pleine et entière et deviennent les fers de lance de la transformation de nos modes de consommation, la mise en place d'une TVA dite « circulaire » représente l'étincelle qui doit allumer la mèche.

I. UN PUISSANT LEVIER POUR ACCOMPAGNER UN CHANGEMENT GLOBAL

A. La TVA à taux réduit, le choix de la lisibilité

La fiscalité environnementale doit opérer une bascule en faveur de l'économie circulaire, car elle est dans ce domaine soit inexistante, soit inefficace. La réduction des taux de TVA pour des produits et services issus de l'économie circulaire est un des outils les plus lisibles et rapide à mettre en œuvre. Ce qui est un atout dans un contexte d'urgence écologique. De plus, la fiscalité environnementale se heurte souvent à la barrière de l'acceptabilité, les taux réduits de TVA, appliqués de manière ciblée, permettent de rendre plus acceptable, un impôt souvent décrit comme étant l'un des plus injustes, puisqu'étant le même pour tout le monde, peu importe le revenu.

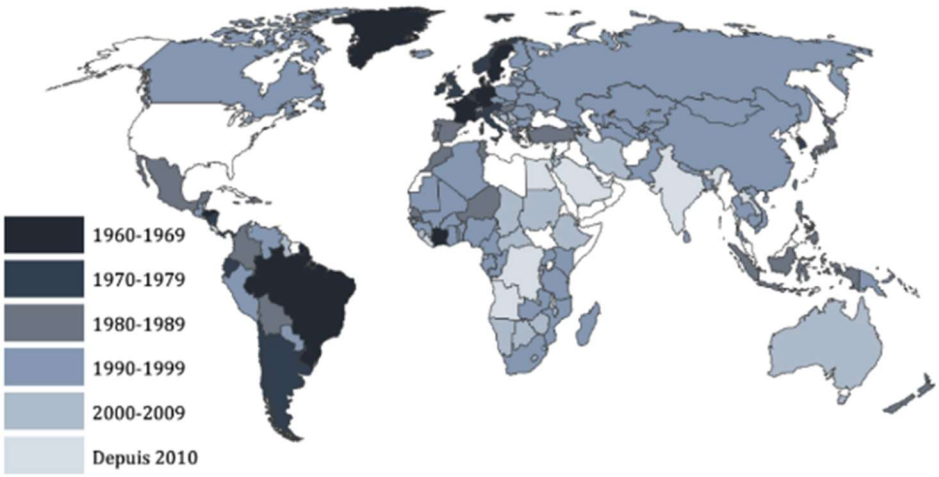
1. A l'origine de la TVA : une volonté de clarté malgré un caractère structurellement inégalitaire

La TVA est une taxe relativement ancienne, inventée en 1954 par Maurice Lauré, directeur adjoint de la Direction générale des impôts, elle existe depuis bientôt 70 ans. Alors que les acteurs économiques n'étaient soumis à quasiment aucune taxe, exceptée la taxe locale sur le chiffre d'affaires, Guy Delorme rappelle dans *De Rivoli à Bercy*[3] que la mise en œuvre de celle-ci fut donc empreinte d'une volonté de concertation et de clarté. Il fallait informer de manière lisible les assujettis à cette nouvelle taxe, eux qui étaient en majorité opposés à cette réforme et plutôt réfractaires aux questions fiscales. Une campagne d'information importante fut menée, entre documentations et réunions cela donna lieu à une généralisation de la TVA réalisée sans encombre.

Par son historique et par sa mise en œuvre progressive et démocratique, la TVA est aujourd'hui une taxe largement connue et comprise de tous[4], tout en étant perçue comme injuste. Sa réussite en France a servi d'exemple si bien que 174 pays disposent maintenant d'un système de TVA plus ou moins identique au modèle français[5].

[3] G. Delorme, *De Rivoli à Bercy : Souvenirs d'un inspecteur des finances 1952-1998,* Vincennes : Institut de la gestion publique et du développement économique, 2000.
[4] Harris interactive pour le Conseil des prélèvements obligatoires, Les Français et les prélèvements fiscaux et sociaux, septembre 2021.
[5] OCDE, Tendances des impôts sur la consommation 2022 : TVA/TPS et droits d'accises, principales caractéristiques et tendances, 2023

Carte 1 : Diffusion de la TVA dans le monde depuis le début des années 1960



Source : CPO, d'après des données du Fonds monétaire international (FMI).

En outre depuis le traité de Rome en 1957, elle a été progressivement généralisée dans l'espace communautaire. Aujourd'hui, le domaine d'application de la TVA est clairement défini : la taxe concerne "tous les biens et services consommés sur le territoire de l'UE"[6]. C'est par une directive de 2006[7] que l'Union européenne a établi un cadre commun en la matière, complété par un règlement d'exécution en 2011[8] qui garantit une application uniforme dans tout le territoire communautaire.

Cependant comme tout principe, des exceptions lui sont assorties. Ces exceptions sont justifiées par des raisons d'intérêt général. Certes la TVA a été constituée comme un impôt de rendement neutre, cependant s'inscrivant dans un cadre démocratique et républicain, elle doit tenir compte des effets indésirables, antisociaux et inégalitaires qu'elle produit inévitablement.

Les législateurs ont été amenés à exempter de TVA certaines activités, ou bien à en réduire les taux. Ainsi, les organismes à but non lucratif, les activités médicales et l'enseignement en sont entièrement exonérés. D'autres produits et services tels que les produits agricoles, les protections menstruelles et les travaux d'amélioration de la qualité énergétique des logements, bénéficient de taux réduits, qui peuvent être fixés à 10 %, 5,5% ou 2,1%. Cette grande diversité de taux réduits est due à des raisons pratiques, historiques ou bien des objectifs sociaux ou d'équité, ainsi que le rappelle le rapport de l'OCDE de 2022 qui rédige annuellement un état des lieux sur les tendances des impôts à la consommation. D'après cette étude, les pays de l'OCDE continuent de fixer des taux réduits de TVA pour répondre à des objectifs stratégiques, tels que la correction des externalités environnementales.

[6] Y. Sérandour, Précis de TVA, LexisNexis, 2021
[7] Directive 2006/112/CE du Conseil relative au système commun de la taxe sur la valeur ajoutée, 2006
[8] Règlement d'exécution (UE) n° 282/2011 du Conseil portant mesures d'exécution de la directive 2006/112/ CE relative au système commun de la taxe sur la valeur ajoutée, 2011

De fait, réduire un taux de TVA pour venir pallier un déficit du marché est une pratique courante, notamment parce que la mise en place d'un tel dispositif par les pouvoirs publics est simple. Ils peuvent ouvrir tous les ans via la loi de finances certains secteurs à des taux réduits de TVA. Un levier bien plus efficace que la création d'une nouvelle taxe ou système d'aide financier. La TVA est déjà connue et comprise, ainsi mettre en place des taux réduits évite de passer par les fourches caudines de l'acceptabilité politique et populaire en matière fiscale.

2. *Les taux réduits de TVA en France*

La TVA au-delà d'être un outil simple, lisible et accessible, est aussi un outil prévisible dont les effets peuvent être anticipés. La réduction du taux de TVA pour certains produits et services est loin d'être une nouveauté, la France s'est déjà saisie de cette opportunité sur d'autres sujets et applique deux types de taux réduits : un taux intermédiaire à 10% et un taux réduit à 5,5%. Un troisième taux exceptionnel "super réduit" à 2,1% est également applicable.

La France n'est pas réfractaire aux taux réduits en général, elle en a mis en place de nombreux pour de multiples raisons, comme en témoigne les tableaux ci-dessous. On peut remarquer que seulement une ouverture est laissée pour la protection de l'environnement : le taux réduit pour les prestations de rénovation énergétique.

TAUX DE TVA REDUIT DE 10 %

(art. 278 bis, 278 quater, 278 sexies A, 278 septies et art. 279 du CGI)

- Bois de chauffage
- Produits de la sylviculture agglomérés destinés au chauffage
- Déchets de bois destinés au chauffage
- Produits de l'horticulture et de la floriculture d'ornement n'ayant subi aucune transformation
- Engrais et amendements calcaires mentionnés à l'annexe I au règlement (CE) n° 889/2008
- Matières fertilisantes ou supports de culture d'origine organique agricole autorisés à la vente
- Produits phytopharmaceutiques mentionnés à l'annexe II au règlement (CE) n° 889/2008
- Les préparations magistrales, produits officinaux et médicaments ou produits pharmaceutiques destinés à l'usage de la médecine humaine
- Travaux d'amélioration, de transformation, d'aménagement et d'entretien portant sur des locaux [illegible]
- A la fourniture de logement dans les établissements d'hébergement et dans les terrains de campings classés et à la location d'emplacement sur les terrains de campings classés
- Les recettes provenant de la fourniture des repas dans les cantines d'entreprises
- Les loteries foraines
- Les prestations de collecte et de traitement des déchets des ménages
- Droits d'entrée des musées, monuments
- Transports de voyageurs

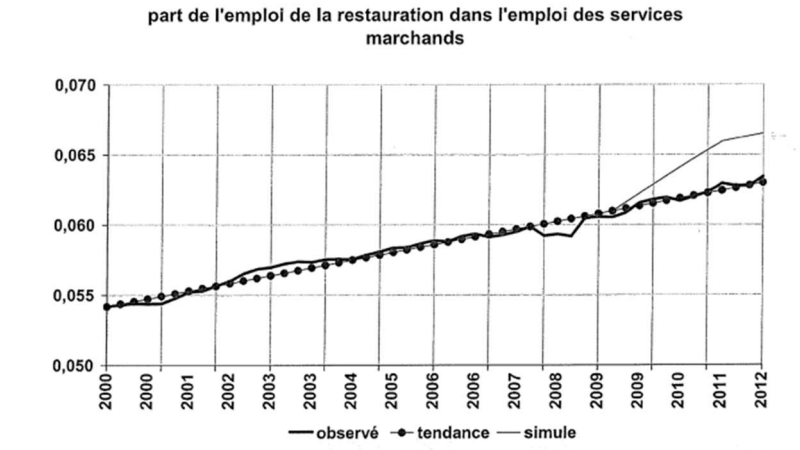
TAUX DE TVA REDUIT DE 5,5%

(art. 278-0 bis, 278-0 bis A, art. 278 sexies du CGI)

- Les denrées alimentaires destinées à la consommation humaine à l'exception des produits de confiseries, des margarines et graisses végétales, du caviar et des boissons alcooliques
- Les denrées alimentaires destinées à la consommation des animaux producteurs de denrées alimentaires elles-mêmes destinées à la consommation humaine
- Les produits d'origine agricole, de la pêche, de la pisciculture ou de l'aviculture
- Les produits de protection hygiénique féminine
- Certains appareillages et équipements pour handicapés
- Les livres, y compris leur location
- Les abonnements relatifs aux livraisons d'électricité d'une puissance maximale inférieure ou égale à 36 kilovoltampères
- La fourniture de logement et de nourriture dans les maisons de retraite, les établissements accueillant des personnes handicapées, les logements-foyers
- Les spectacles suivants : théâtres, théâtres de chansonniers, cirques, concerts ; spectacles de variétés
- Les droits d'entrée dans les salles de spectacles cinématographiques
- Les importations d'œuvres d'art, d'objets de collection ou d'antiquité
- Les droits d'entrée pour la visite d'un parc zoologique
- Les prestations de rénovation énergétique

La mise en place des taux réduits de TVA et son imp

Une des rares évaluations des effets économiques d'un taux réduits de TVA a été faite pour la restauration[9]. Dans ce cas précis, ils n'ont pas abouti à ce qui était recherché, cependant, en se penchant sur ce rapport nous pourrons voir que des effets intéressants autres que le signal-prix peuvent exister. Premièrement, ce taux a permis une augmentation des salaires, "817 millions d'euros... ont été redistribués aux salariés" rendant donc le secteur plus attractif. Deuxièmement, elle a permis la création d'emplois. Troisièmement, elle a permis une augmentation des marges des entreprises, qui dans le contexte de la restauration n'était pas fondamental, mais qui pour le secteur de la réparation s'avère intéressant.



Source : Insee

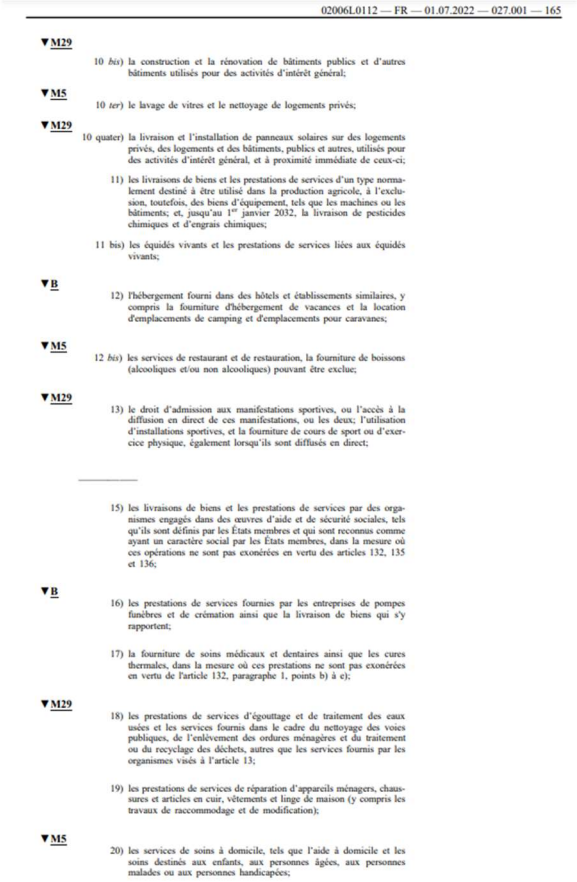
De plus dans son rapport "la taxe sur la valeur ajoutée (TVA) comme outil de politique économique", le Conseil des prélèvements obligatoires le dit lui-même : "l'incidence économique de la TVA est difficile à mesurer et varie selon les marchés". Les effets sont compliqués à évaluer en raison des nombreux facteurs qui entrent en jeu. Si les taux réduits de TVA dans la restauration ont eu un faible impact, les effets sur le secteur de la réparation ne seront sûrement pas les mêmes.

Ainsi loin d'être imprévisible, les effets d'un taux réduit de TVA permettent, à défaut d'envoyer un signal prix, de structurer l'offre. La TVA circulaire aura pour effet de pousser un modèle économique qui doit aujourd'hui être soutenu par tous les moyens pour permettre à la transition écologique de se déployer.

3. Une ouverture laissée par la directive européenne sur la réparation

[9] T. Thévenoud, Rapport d'information relatif aux conséquences de la baisse du taux de TVA dans la restauration, 30 octobre 2012

Les ouvertures aux taux réduits sont encadrées par la directive européenne sur la TVA, cependant pour articuler harmonisation et souveraineté des Etats membres sur leur système fiscal, elle laisse une marge de manœuvre aux Etats membres. Elle leur permet premièrement, la possibilité de choisir le niveau des taux réduits tant qu'ils ne sont pas inférieurs à 5%[10]. Deuxièmement, elle laisse libre le nombre de taux réduits applicables tant que ces taux sont appliqués pour des produits et services prévus par l'annexe III de la directive. Les Etats membres ne sont pas obligés d'appliquer un taux réduit pour l'ensemble de la liste de produits et services établies. Ils disposent bien d'une marge de manœuvre qui devrait être utilisée pour encourager des modèles économiques vertueux.



02006L0112 — FR — 01.07.2022 — 027.001 — 165

▼M29

10 *bis*) la construction et la rénovation de bâtiments publics et d'autres bâtiments utilisés pour des activités d'intérêt général;

▼M5

10 *ter*) le lavage de vitres et le nettoyage de logements privés;

▼M29

10 quater) la livraison et l'installation de panneaux solaires sur des logements privés, des logements et des bâtiments, publics et autres, utilisés pour des activités d'intérêt général, et à proximité immédiate de ceux-ci;

11) les livraisons de biens et les prestations de services d'un type normalement destiné à être utilisé dans la production agricole, à l'exclusion, toutefois, des biens d'équipement, tels que les machines ou les bâtiments; et, jusqu'au 1er janvier 2032, la livraison de pesticides chimiques et d'engrais chimiques;

11 bis) les équidés vivants et les prestations de services liées aux équidés vivants;

▼B

12) l'hébergement fourni dans des hôtels et établissements similaires, y compris la fourniture d'hébergement de vacances et la location d'emplacements de camping et d'emplacements pour caravanes;

▼M5

12 *bis*) les services de restaurant et de restauration, la fourniture de boissons (alcooliques et/ou non alcooliques) pouvant être exclue;

▼M29

13) le droit d'admission aux manifestations sportives, ou l'accès à la diffusion en direct de ces manifestations, ou les deux; l'utilisation d'installations sportives, et la fourniture de cours de sport ou d'exercice physique, également lorsqu'ils sont diffusés en direct;

15) les livraisons de biens et les prestations de services par des organismes engagés dans des œuvres d'aide et de sécurité sociales, tels qu'ils sont définis par les États membres et qui sont reconnus comme ayant un caractère social par les États membres, dans la mesure où ces opérations ne sont pas exonérées en vertu des articles 132, 135 et 136;

▼B

16) les prestations de services fournies par les entreprises de pompes funèbres et de crémation ainsi que la livraison de biens qui s'y rapportent;

17) la fourniture de soins médicaux et dentaires ainsi que les cures thermales, dans la mesure où ces prestations ne sont pas exonérées en vertu de l'article 132, paragraphe 1, points b) à e);

▼M29

18) les prestations de services d'égouttage et de traitement des eaux usées et les services fournis dans le cadre du nettoyage des voies publiques, de l'enlèvement des ordures ménagères et du traitement ou du recyclage des déchets, autres que les services fournis par les organismes visés à l'article 13;

19) les prestations de services de réparation d'appareils ménagers, chaussures et articles en cuir, vêtements et linge de maison (y compris les travaux de raccommodage et de modification);

▼M5

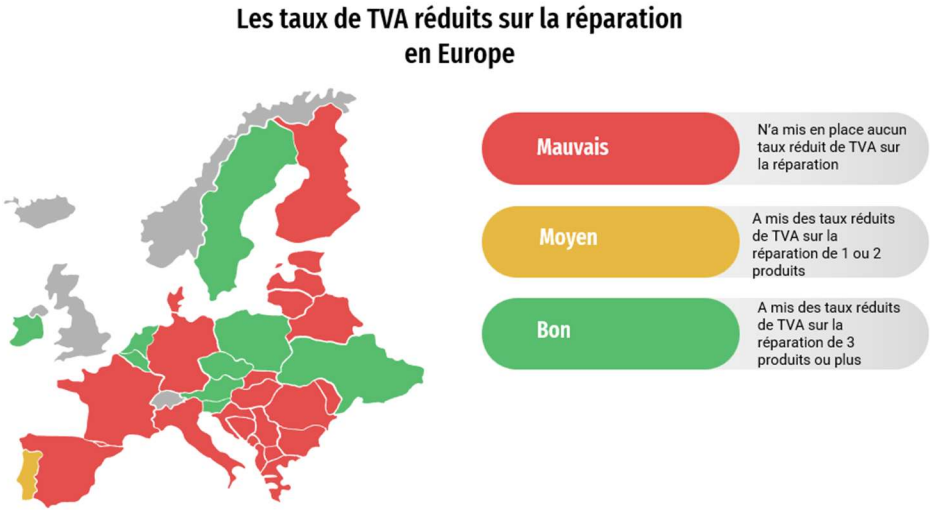
20) les services de soins à domicile, tels que l'aide à domicile et les soins destinés aux enfants, aux personnes âgées, aux personnes malades ou aux personnes handicapées;

Source : Annexe III Liste des livraisons de biens et des prestations de services pouvant faire l'objet des taux réduits. Directive 2006 relative à la TVA

Ainsi, au point 19 de l'annexe III de la directive consolidée de 2022 est ouvert la possibilité de taux réduits pour " les petits services de réparation des bicyclettes, appareils ménager, chaussures et articles en cuir, vêtements et du linge de maison (y compris les travaux de réparation et de modification)". A ce

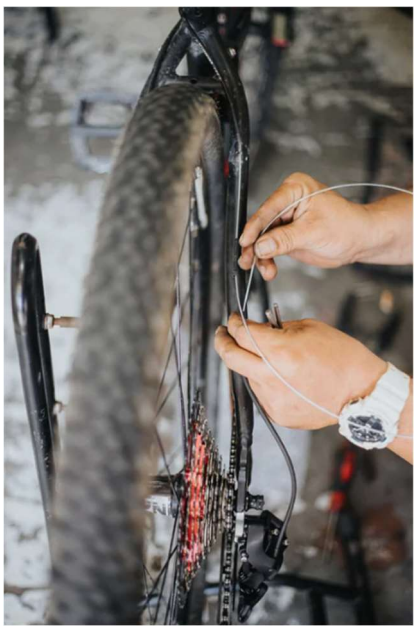
[10] Article 99 de la directive 2006/112/CE du Conseil relative au système commun de la taxe sur la valeur ajoutée, 2006

titre, certains Etats membres ont pu mettre en place des taux réduits de TVA sur la réparation de plusieurs catégories de produits.



Source : INEC

Au sein des 27 pays de l'Union européenne, 12 ont mis en place des taux réduits sur la réparation. La Suède par exemple dont le taux de TVA normal est de 25%, applique un taux réduit de 12% pour la réparation des vélos, des produits en cuir et des vêtements et linges de maison. On observe donc que la France est en retard par rapport à certains pays qui eux soutiennent la réparation par tous les moyens possibles.



Au regard de ce contexte, il est donc tout à fait possible pour la France, dès à présent, et dans sa prochaine loi de finances, de permettre pour la réparation des produits visés des taux réduits, soit de 10%, soit de 5,5%. L'obstacle européen souvent opposé aux défenseurs d'une TVA circulaire n'en est donc pas totalement un, du moins pas pour la réparation. De plus la directive européenne pourrait évoluer et permettre une plus large ouverture pour les produits issus de l'économie circulaire. Le contexte européen semble favorable à un élargissement des taux réduits de TVA pour les produits éco-conçus, en cohérence avec les normes européennes, et pour l'économie de la fonctionnalité, un secteur qui doit être plus que jamais être soutenu.

En somme, la TVA réduite sur les produits issus de l'économie circulaire est un outil utile. Facile à mettre en œuvre, compris et connu de la population et dont les effets sont relativement prévisibles. De plus, la France doit être proactive pour la transition vers l'économie circulaire dans ce contexte européen. Si la directive européenne est souvent perçue comme un obstacle à la liberté des Etats membres sur leurs taux réduits, il faut relativiser cela. D'une part, car elle permet une légère ouverture avec la réparation et d'autre part car, comme tout instrument juridique, elle n'est pas immuable.

B. Favoriser un modèle vertueux en limitant l'impact sur notre économie et sur les finances étatiques

La mise en place de taux de TVA réduits aura un impact sur l'ensemble de l'économie française. Non seulement elle facilitera le pivot de notre économie vers des modèles circulaires, mais elle aidera également les producteurs à développer ces modèles émergents et orientera les consommateurs vers des produits plus durables. Une mesure préventive aussi, car l'inaction engendrera des dépenses publiques bien plus importantes sans action immédiate.

1. Le levier fiscal : un outil nécessaire à la création d'un marché circulaire

C'est un constat sans appel : la transition écologique affectera les moteurs de la croissance classique, les finances publiques, la compétitivité et l'emploi. Comme pour les précédentes phases de transition : révolutions industrielles, mondialisation, innovations majeures, l'économie va devoir s'adapter et accompagner les nouveaux modèles correspondant à cette transition. Selon le rapport[11] Jean Pisani-Ferry et Selma Mahfouz : "La neutralité climatique est atteignable. Y parvenir suppose une grande transformation, d'ampleur comparable aux révolutions industrielles du passé. Mais au regard de celles-ci cette transformation sera globale, plus rapide, et elle sera pilotée d'abord par les politiques publiques et non par les innovations technologiques et les marchés."

Loin de sous-estimer le rôle que les technologies vertes auront dans cette transition écologique. Il est désormais obligatoire de changer de modèle économique de production et de consommation afin de s'adapter aux nouvelles contraintes d'émissions, de ressources, de biodiversité… L'enquête *Fractures*

[11] J. Pisani-Ferry et S. Mahfouz, France Stratégie, Les incidences économiques de l'action pour le climat, mai 2023

françaises menée en octobre 2022[12] montre que les Français font surtout confiance aux changements dans les modes de production des entreprises (38 %) et à la mutation des modes de vie (30 %), mais sont plus dubitatifs à l'égard du progrès technique (14 %).

Pour passer d'un modèle linéaire, extrêmement émetteur de GES et consommateur de ressources, à un modèle circulaire, ce sont tous les modes de production et de consommation qui sont à repenser. Ce pivot vers une économie circulaire induit de relocaliser la production, de repenser les chaînes de logistiques mais aussi les comportements de consommation, en pensant le produit à travers son usage et en considérant l'acte d'achat comme un investissement. La circularité englobe l'approvisionnement durable, les achats mais aussi, l'éco-conception, l'économie de la fonctionnalité et l'ensemble des voies de valorisation d'un produit pour lui donner une seconde vie.

Une large transformation qui nécessite un accompagnement étatique au niveau réglementaire mais aussi fiscal et financier. L'Ademe, dans son étude Transition(s) 2050[13], a par ailleurs inscrit comme message clé que « L'industrie va devoir se transformer non seulement pour s'adapter à une demande en profonde mutation mais également pour décarboner sa production. Cela nécessitera des plans d'investissements de grande ampleur et un effort de l'ensemble de la société pour accompagner les territoires en mutation et former les salariés aux nouveaux métiers ».

Cette volonté de passer à un modèle économique plus vertueux a déjà été exprimée dans les législations européennes. Dans une communication présentée le 30 mars 2022[14], la Commission européenne annonçait avoir pour ambition de faire « des produits durables, la norme » dans l'Union européenne, promouvoir des modèles d'entreprises circulaires et donner aux consommateurs les moyens d'agir pour la transition écologique. A l'échelle nationale, cette volonté se traduit dans les textes tels que : la loi AGEC, la loi Climat et résilience et plus récemment, le projet de loi industrie verte.

[12] Ipsos/Sopra Steria, FRACTURES FRANÇAISES - 10ème edition, pour Le Monde, la Fondation Jean Jaurès et le Cevipof, octobre 2022
[13] Ademe, Transition(s) 2050, novembre 2021
[14] Communication from the Commission to the european Parliament, the Council, the european economic and social committee and the committee of the regions, On making sustainable products the norm, COM/2022/140 final, 30 mars 2022

Le levier fiscal est crucial, car la distorsion de concurrence entre un modèle linaire et un modèle circulaire est aujourd'hui trop marquée. Repenser son modèle économique implique de modifier l'entièreté de la chaîne de production, de relocaliser les unités et de créer des boucles de valeurs courtes. Ce sont des modèles qui ont besoin d'un investissement important pour débuter avec notamment des efforts de R&D en amont. Ce sont également des modèles qui n'envisagent pas le profit économique comme seul objectif prioritaire et qui, par conséquence, rencontrent parfois des difficultés pour se développer ou se pérenniser.

La mise en place d'un taux de TVA réduit sur certaines activités permettrait alors de développer plusieurs modèles circulaires, de les viabiliser et de créer un marché viable et dense. Il aiderait à la réduction des écarts entre les modèles linéaire et circulaire et faciliterait, ainsi, la multiplication de ces derniers. En basculant une partie de notre production sur un modèle circulaire, c'est l'ensemble de notre appareil productif et les comportements de consommation qui seront incités à s'adapter.

Comme le reprend le Conseil des prélèvements obligatoires[15], selon une logique pigouvienne[16] la fiscalité a un rôle correcteur d'externalités et d'incitation à la modification des comportements. Par ailleurs, le rapport particulier n°3 relatif à l'incidence économique de la TVA[17], indique qu'« *il peut apparaître justifié a priori de taxer moins les biens qui présentent un impact positif sur l'environnement* ». Une nouvelle catégorie de taux réduits de TVA émergerait alors : *« celles répondant à des objectifs environnementaux, via principalement la création, en 2014, du taux de 5,5% pour les travaux d'amélioration de la qualité énergétique dans les logements (1,8 Md€ en 2015), mesure qui correspond, en réalité, au « verdissement » d'une partie du taux réduit général de TVA applicable, avant cette date, à la rénovation des logements* ».

Un signal aussi fort qu'une mesure fiscale constitue alors une sérieuse incitation à changer de modèle. Et une indication économique qui serait en accord avec la logique de réindustrialisation verte portée par les pouvoirs publics.

[15] C. Hérody et G. Tirot, Conseil des prélèvements obligatoires, La taxe sur la valeur ajoutée la TVA comme instrument de politique économique Rapport particulier n°4, juin 2015
[16] A. Pigou, The Economics of Welfare, 1920
[17] C. Geay, Conseil des prélèvements obligatoires, L'incidence économique de la TVA, Rapport particulier n°3, mai 2015

2. *Une opportunité pour les producteurs de développer et renforcer leurs modèles circulaires*

En juillet 2009, le taux de TVA dans les restaurants avec service à table est passé de 19,6 % à 5,5 %. Les résultats[18] de cette baisse ont montré que trente mois après :

- les prix ont diminué de 1,9 % ;
- le coût des salaires et des fournitures a augmenté de 4,1 et de 5 %, respectivement ;
- les bénéfices des propriétaires ont augmenté d'environ 24 %.

Si le secteur de la restauration n'était pas une activité en émergence, c'est bien le cas des modèles circulaires de la réparation et de l'économie de la fonctionnalité. La possibilité pour les producteurs de dégager du capital financier serait une réelle opportunité pour consolider leur activité.

C'est ainsi que, de manière générale et tout type de biens confondus, on note depuis 2012 un léger recul de l'emploi et plus particulièrement de l'emploi non-salarié. Hors automobile, après plusieurs années d'augmentation, le nombre d'entreprises et l'emploi ont connu une nette chute après le « pic » de 2014, essentiellement due à la régression dans les secteurs de la réparation d'ordinateurs et du mobilier-décoration.

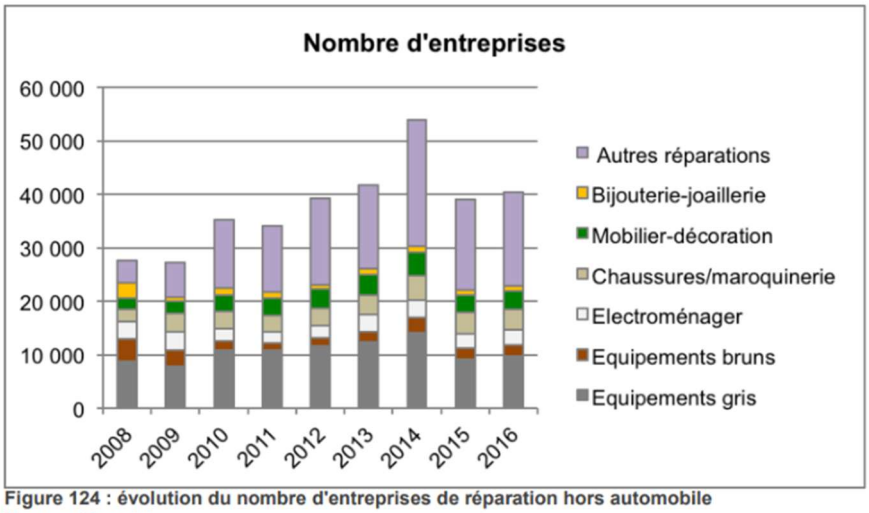


Figure 124 : évolution du nombre d'entreprises de réparation hors automobile
Source : Eurostat

[18] Y. Benzarti et D. Carloni Institut des Politiques Publiques (IPP), Qui a bénéficié de la baisse de la TVA dans la restauration en 2009 ?), Les notes de l'IPP n°32, mai 2018

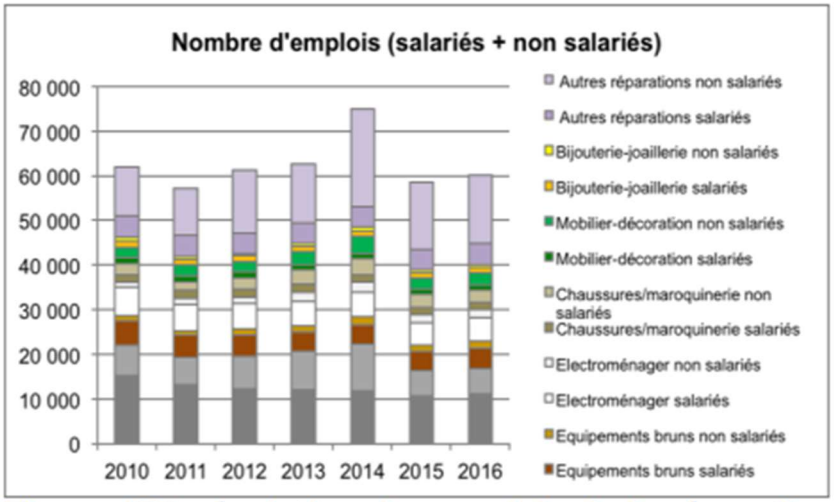


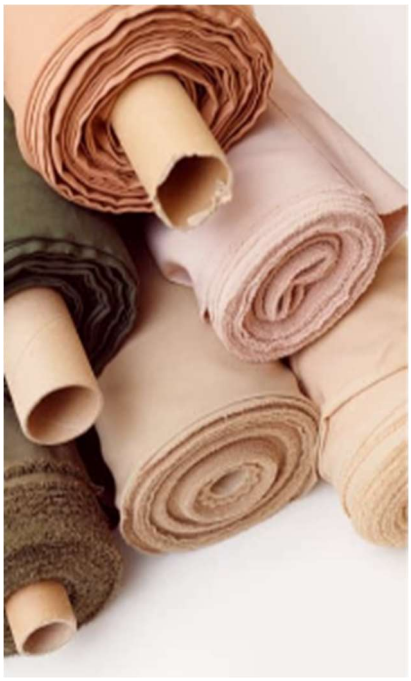
Figure 125 : évolution des emplois de la réparation hors automobile
Source : ACOSS + Eurostat

Une augmentation des salaires améliorerait alors l'attractivité de ces métiers qui sont amenés à devenir indispensables dans nos territoires. Outre les effets notables sur l'emploi, le dégagement de capital permettrait de former davantage de jeunes au vu des difficultés à recruter des personnes qualifiées constatées dans ces secteurs. Par ailleurs, la TVA circulaire aiderait les professionnels à investir dans du capital matériel, des locaux et des procédés plus efficaces.

Augmenter les marges des entreprises dans le cadre d'un modèle économique encore peu stable et peu compétitif est particulièrement intéressant. L'ensemble des acteurs auditionnés est favorable à cette TVA réduite car les secteurs de la réparation et de l'économie de la fonctionnalité doivent être aidés : si on ne peut pas prévoir un effet en terme de signal prix, il est possible de prévoir un effet sur les producteurs.

Dans son panorama de l'offre de réparation en France[19], l'Ademe conclut que : *« Globalement, les professionnels de la réparation restent confrontés aux mêmes difficultés que celles évoquées dans les précédents panoramas, en particulier la baisse du prix des produits neufs et le prix élevé des pièces détachées rendant la réparation peu compétitive pour les produits d'entrée de gamme* ».

L'objectif poursuivi par la mise en place d'un taux de TVA réduite n'est pas prioritairement la baisse du prix du produit ou du service. Ce dernier est souvent justifié par les coûts supplémentaires nécessaires, actuellement, pour réaliser un produit plus durable ou par le manque de rentabilité du modèle économique. Mais en accompagnant les producteurs dans la circularité et avec le développement d'offres et de débouchés correspondants, les prix se stabiliseront naturellement et les produits et services circulaires seront plus compétitifs.



Toutefois, il semble nécessaire qu'en cas d'expérimentation temporaire d'un taux de TVA réduit pour certains secteurs, les acteurs économiques aient une visibilité sur le cadre et la durée de cette dernière. La prévisibilité et l'anticipation d'une fin d'expérimentation étant obligatoire pour garantir la stabilité des modèles économiques.

3. Un outil supplémentaire pour éclairer et orienter les choix des consommateurs

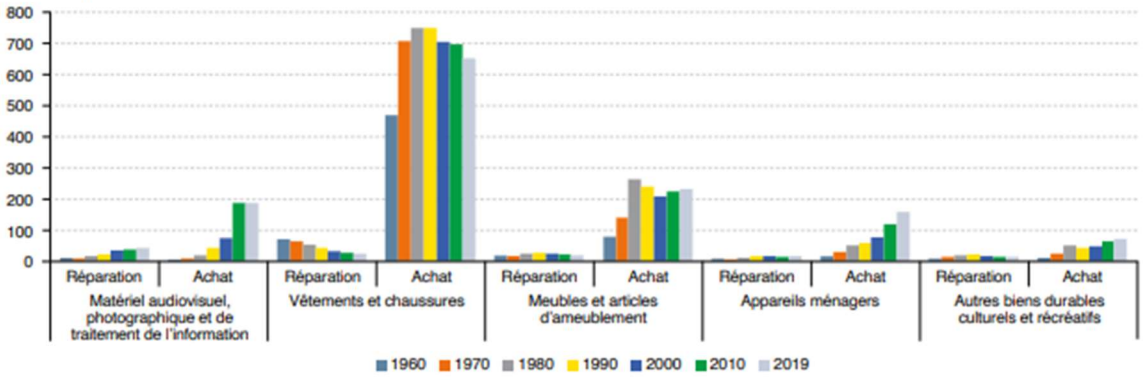
Le développement de modèle circulaire induirait une stabilisation des prix des produits durables et des actes d'entretien et de réparation. La TVA réduite rétablirait une équité concurrentielle entre des offres responsables (souvent plus chères en apparence et, par conséquent, disqualifiées) et celles qui le sont moins (et, de ce fait, fréquemment moins chères). Cela permettrait au plus grand nombre de consommateurs d'accéder à ces offres responsables à un prix raisonnable : services de réparation, biens contenant des matières recyclées ou biosourcées, prestations à faibles impacts environnementaux, etc.
D'autant plus que le contexte actuel est marqué par une forte inflation et un repli des consommateurs sur des produits premier prix. Les consommateurs étant conscients que leurs choix de consommation entrent en contradiction avec leur volonté de s'engager pour l'environnement[20].

[19] Ademe, Panorama de l'offre de réparation en France – actualisation, novembre 2018
[20] La Tribune, "La bataille des prix est aussi une bataille autour de notre modèle de société », tribune signée par plus 180 entreprises engagées, juin 2023

D'après une étude de l'ADEME réalisée en mai 2019, 81 % des Français ont une bonne image de la réparation (+ 7 points par rapport à 2014). Pour 91 %, cela permet de réduire les déchets et pour 87 %, c'est un moyen de faire des économies en temps de crise. Les principaux freins à la réparation mentionnés par les ménages sont le coût (68 %), l'obsolescence programmée (51 %), les craintes sur le professionnalisme (42 %) et la complexité/lourdeur de la réparation (40 %).

Évolution des dépenses de consommation par habitant consacrées à la consommation et à la réparation de biens domestiques, entre 1960 et 2019

En euros par habitant



Note : consommation effective des ménages par fonction, en volume, aux prix de l'année précédente chaînés en euros 2010.
***Source :** Insee, comptes nationaux base 2014. Traitements : SDES, 2020*

Lorsqu'on se penche sur les dépenses de consommation des Français, on constate la faible part allouée à la réparation et sa baisse dans certains secteurs. Concernant l'économie de la fonctionnalité, ces offres totalement novatrices nécessitent de trouver leur modèle économique pour avoir des prix attractifs. La TVA réduite permettrait de diminuer la barrière des coûts en supportant ces modèles et en bénéficiant d'un petit signal prix. Elle serait alors un réel moteur pour pivoter vers des modèles de consommation plus vertueux et durables, favorisant la location et la réparation.

Le choix de soutenir les modèles circulaires bénéficierait également d'un effet de publicité. Les consommateurs seraient alors davantage incités à consommer plus durablement et à réparer et louer.

Selon la Commission, plus de 80% des consommateurs éprouvent des difficultés à obtenir des éléments sur la durabilité et la réparabilité des produits, et souhaiteraient ainsi une amélioration de la quantité et la qualité de l'information rendue disponible[21]. Elle souhaite alors mettre en place plusieurs outils afin de leur donner les clés pour effectuer des décisions d'achat éclairées. Elle s'emploie ainsi, à renforcer la fiabilité, la comparabilité et la vérifiabilité des informations fournies par les entreprises.
Cette volonté d'améliorer l'information du consommateur est également portée en France avec des initiatives telles que : l'affichage environnemental, l'indice de durabilité, l'étiquetage énergie etc.

[21] Commission européenne, Behavioural Study on Consumers' engagement in the circular economy, 2018

La mention faite d'un taux de TVA réduit pourrait participer à ces objectifs en constituant un réel label d'Etat rassurant les consommateurs. De plus, elle améliorerait la comparabilité de produits d'une même catégorie en faisant la différence entre un produit éco-conçu ou non par exemple.

4. Une perte de rendement surestimée et inférieure au coût de l'inaction

La TVA est un impôt de rendement, c'est-à-dire qu'il a comme objectif principal de contribuer au financement des dépenses de l'Etat. Il répond donc à l'objectif traditionnel de l'impôt énoncé par l'article 13 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen (DDHC) soit celui de couvrir les charges publiques : « Pour l'entretien de la force publique, et pour les dépenses d'administration, une contribution commune est indispensable ». Toutefois, les paragraphes précédents l'ont montré, le modèle de production et de consommation actuel n'est plus soutenable. La crise climatique induit obligatoirement un changement de modèle économique. Pour respecter les limites planétaires il va donc falloir consommer moins et mieux. Repousser ce pivotement ne le rendra pas évitable. Les actions de sobriété peuvent contribuer à la transition environnementale sans nécessairement réduire la consommation, la croissance et le bien-être des consommateurs, notamment si elles résultent de changements dans les préférences des consommateurs et sont accompagnées de modifications dans l'offre de biens et services.

Le modèle économique de demain, moins consommateur, diminuera inexorablement les recettes fiscales apportées par la TVA même à taux normal. Favoriser la réparation, l'économie de la fonctionnalité et produits durables éco-conçus (souvent plus chers) permettra à la fiscalité de s'adapter à un modèle en pleine évolution. La sobriété, s'il elle n'est pas organisée, sera contrainte face aux chocs de la demande en matière première auxquels nous allons faire face. Ainsi, même en conservant une TVA à taux normal, nous ne pourrons plus atteindre les mêmes rendements qu'actuellement.

Par ailleurs, la mise en place d'une TVA circulaire constitue un réel investissement sur un secteur en plein essor qui a besoin d'être soutenu.

Tableau 3 – Besoins d'investissements supplémentaires nécessaires à la transition énergétique, selon différentes évaluations

	I4CE 2022	Rexecode 2022	Ademe-CGDD 2022	Quinet 2019
Investissements supplémentaires en 2030	22 Mds en brut * - 15 Mds en net	58 à 80 Mds€ (2,1 à 2,9 points de PIB)	100 Mds€ dont 70 Mds€ directs (2,5 points de PIB)	1,2 point de PIB (30 Mds€)
Scénario de transition	SNBC de 2020	SNBC de 2020	SBNC de 2020	SNBC de 2020
Par rapport à	2021 pour le brut 2019 pour le net	Scénario tendanciel	Scénario tendanciel	Scénario tendanciel
Champ	Hors agriculture industrie, déchets **	Ensemble de l'économie	Ensemble de l'économie	Hors agriculture industrie, déchets ***
Définition	FBCF et consommation de biens durables des ménages	FBCF et consommation de biens durables des ménages	FBCF et consommation automobile des ménages	FBCF
Période	Moyenne 2021-2030 et 2021-2050	En 2030 et en 2050	En 2030 et en 2050	En 2030 et en 2050
Bruts ou nets	Bruts (invest. climat) et nets	Nets	Nets	Nets
Bouclage macro	Non	Non	Oui	Non

FBCF = Formation brute de capital fixe

* 22 milliards d'euros en brut par rapport à 2021 mais 39 milliards en brut par rapport à 2019, qui est un meilleur point de comparaison du fait des fortes augmentations de l'investissement en sortie de crise Covid en 2020 et 2021.

** Sont exclus : agriculture, industrie, traitement des déchets, utilisation des terres, ainsi que les matériaux de construction, le matériel roulant ferré, les infrastructures fluviales et maritimes, les bateaux motorisés.

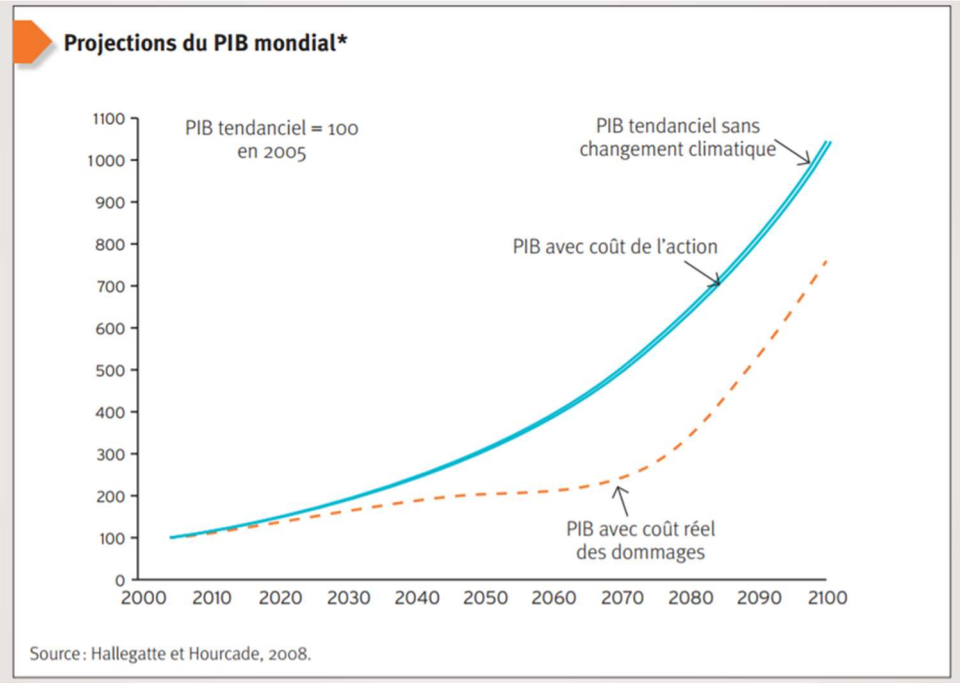
*** Secteurs de la production et des usages d'énergie (hors agriculture, procédés industriels et déchets), ce qui correspond environ aux trois quarts des réductions totales de gaz à effet de serre.

Source : France Stratégie, d'après I4CE (2022), Rexecode (2022), Ademe/CGDD (2022) et Quinet A. (2019), *op. cit.*

Les événements extrêmes liés au changement climatique, susceptibles de se répéter plus fréquemment, sont maintenant clairement connus. Le Rapport Stern[22] a été le premier à évaluer l'impact économique des effets du changement climatique. Ses principales conclusions sont que le coût de l'inaction est supérieur au coût de la prévention. Depuis, le GIEC a lui aussi mis l'accent sur le coût économique de l'inaction en affirmant que plus les gouvernements tardent, plus la charge sera lourde. Ressource en eau, agriculture, forêt, énergie, infrastructures, santé... dans le document de travail de France stratégie[23] il est également montré que les coûts du changement climatique en France seront particulièrement élevés. Il parait donc inévitable d'investir dans la transition écologique et dans les modèles inhérents pour éviter les coûts bien supérieurs de l'inaction.

[22] Nicholas Stern, Stern Review on the Economics of Climate Change, 30 octobre 2006

[23] A. Delahais et A. Robinet, France stratégie, Coût de l'inaction face au changement climatique en France : que sait-on ?, mars 2023



C. Modélisation des rendements d'une TVA circulaire

La simulation suivante propose comme exemple, une étude de trois secteurs industriels : le textile et les chaussures, l'ameublement et l'électroménager. Des catégories particulières seront étudiées au sein de ces secteurs. Pour le textile, ce seront les chemises et les chaussures. Pour l'ameublement, les canapés et les chaises serviront d'exemples. Enfin pour l'électro-ménager, les lave-linges illustreront les gros électroménager (GEM) et les aspirateurs traineaux illustreront les Petits Appareils Ménager (PAM).

Nous avons fixé différentes hypothèses afin de mener à bien cette modélisation. Tout d'abord sur les produits étudiés :

- **Les produits dits Q-**, sont des produits peu chers, de faible qualité, n'étant pas réparables, à faible durée de vie et remplacés en fin de vie par le rachat d'un nouveau produit.
- **Les produits dits Q+**, sont des produits plus chers, de meilleure qualité, éco-conçus, réparables et dont la durée de vie est longue.

Les produits de mauvaise qualité sont considérés comme non réparables, pour deux raisons. D'une part, les produits premiers prix ne sont pas conçus pour durer, voire conçus pour être remplacés

fréquemment par l'utilisation de techniques d'obsolescence programmée. D'autre part, la réparation coûte bien souvent autant voire plus cher que l'achat d'un produit de la même gamme mais neuf. Sur l'électroménager, par exemple, la réparation atteint jusqu'à 50% des prix des produits bas de gamme neufs, et peut même parfois atteindre 100 %. Cela incite donc le consommateur à racheter un produit neuf plutôt que réparer son produit cassé.

Tableau récapitulatif des hypothèses sur les produits :

Tableau 1: Caractéristique des produits de mauvaise qualité Q- et de bonne qualité Q+

Produit de faible qualité Q-	**Produit de forte qualité Q+**
Produits bas de gamme	Produits de moyenne et haute gamme
Premier quartile de prix	Troisième quartile de prix
Pas réparable	Eco-conçu et réparable au moins deux fois
Faible durée de vie	Durée de vie plus longue

Des produits de qualités variables (Q+ ou Q-) sont étudiés à travers nos simulations, les hypothèses selon chaque catégorie sont regroupées dans le tableau ci-dessous. Ces données sont issues de recherches bibliographiques ou transmises lors de nos entretiens avec les experts des secteurs concernés.

Les montant des produits Q+ et Q- des catégories électroménagers ont été calculés via l'offre disponible sur les sites internet des revendeurs en prenant pour Q- le premier quartile de prix et pour Q+ le troisième quartile. Le tarif de la réparation des meubles est estimé à 40% du prix Q+ neuf.

Tableau 2: Caractéristiques des produits par secteurs étudiés

Produit	Prix Q-	Prix Q+	Coût réparation	Source
Textile : Chemise	13€	37€	19€	Refashion[24]
Textile : Chaussure	18€	57€	26€	Refashion
Ameublement : Canapé	330€	1280€	512€	IPEA[25]
Ameublement : Chaise	75€	168€	67€	IPEA
GEM : Lave-linge	450€	1081€	170€	Darty[26]
PAM : Aspirateur traineau	75€	199€	80€	SEB[27]

Pour rappel, en France le taux normal de TVA est fixé à 20% et les taux réduits de TVA sont de 10% et 5,5%.

Tout d'abord, nous avons estimé des résultats généraux sans modifications des comportements des producteurs et des consommateurs en cas de baisse de la TVA. Ces résultats surestiment les pertes de rendements, pourtant minimes, dues à une baisse du taux de TVA car ils ne prennent ni en compte l'évolution du marché liée à l'économie circulaire, ni la modification des comportements induites. Nous verrons notamment dans la troisième partie que les externalités positives engendrées par un changement de modèle permettent sinon d'augmenter les rendements, d'au moins les égaler.

Ensuite, nous avons simulé les rendements de TVA sur une durée de vie théorique trois fois plus grande pour les objets de bonne qualité (Q+). Les achats ou réparations successives sont détaillées dans les graphiques de la partie et permettent une bonne compréhension de la situation sur une durée de vie complète des objets de meilleure qualité Q+.

Les simulations prennent en compte plusieurs facteurs que nous fixons en tant qu'hypothèses lorsqu'ils ne sont pas étudiés. Ceux-ci sont regroupés dans le tableau suivant :

Tableau 3 : Hypothèses sélectionnées pour les simulations

Facteurs	Hypothèses utilisées
Prix	Voir le tableau des prix par secteurs
Nombre de réparations	Q+ : 2 Q- : 0
Nombre d'achats	Q+ : 1 Q- : 3
Taux de TVA à 20%	Sur l'achat d'un produit neuf
Taux de TVA réduits (10%, 5.5%)	Sur la réparation

[24] Refashion, Webinaire Réparation 24 octobre 2022
[25] Christophe Gazel Directeur Général de l'IPEA
[26] Comparaison du catalogue Darty
[27] Joël Tronchon, ancien Dir. DD du Groupe SEB

1. 1e Simulation : Rendements selon différents taux de TVA

Dans un premier temps, nous avons simulé les rendements de TVA réduite en modifiant le taux à 10% et à 5,5% afin de les comparer à une TVA classique à 20%. Les tableaux de la partie précédente indiquent les hypothèses utilisées.

Voici la façon dont nous avons calculé les rendements de TVA par produits :

$$Rendement_{TVA} = Nbre_{achat} \times prix_{vente} \times Taux_{TV1_1} + Nombre_{réparation} \times prix_{réparation} \times Taux_{TVA_2}$$

Équation 1 : Formule de calcul du rendement de TVA dans la première simulation

Les résultats dépendent des hypothèses présentent dans les tableaux de la partie explication. Les calculs sont d'abord basés sur un taux de TVA fixe à 20% pour la vente ainsi que pour la réparation. Puis nous avons calculé les rendements d'une TVA à 20% sur l'achat et de taux réduits sur les services de réparation.

Les résultats sont recensés dans le tableau suivant :

Tableau 4 : Exemples de rendement de la TVA selon différents taux

Catégorie	Rendement TVA 20% achat, 20% réparation	Rendement TVA 20% achat, 10% réparation	Différence avec la TVA à 20%	Rendement TVA 20% achat, 5,5% réparation	Différence avec la TVA à 20%
Chemise Q-	7,80 €	7,80 €	-	7,80 €	-
Chemise Q+	25,00 €	21,20 €	- 3,80 €	19,49 €	- 5,51 €
Chaussures Q-	10,80 €	10,80 €	-	10,80 €	-
Chaussures Q+	21,80 €	16,60 €	- 5,20 €	14,26 €	- 7,54 €
Canapé Q-	198,00 €	198,00 €	-	198,00 €	-
Canapé Q+	460,80 €	358,00 €	- 102,40 €	312,32 €	- 148,48 €
Chaise Q-	45,00 €	45,00 €	-	45,00 €	-
Chaise Q+	60,48 €	47,04 €	- 13,44 €	40,99 €	- 19,49 €
Aspirateur-traineau Q-	45,00 €	45,00 €	-	45,00 €	-
Aspirateur-traineau Q+	71,80 €	55,80 €	- 16,00 €	48,60 €	- 23,20 €
Lave-linge Q-	270,00 €	270,00 €	-	270,00 €	-
Lave-linge Q+	284,20 €	250,20 €	- 34,00 €	234,90 €	- 49,30 €

Il n'y a pas de différence entre la TVA classique et la TVA réduite sur les produits de moins bonne qualité Q- étant donné que ces produits sont considérés non réparés dans notre simulation et que la TVA réduite agit uniquement sur les actes de réparation.

Nous pouvons ainsi observer des baisses de rendements pour tous les produits dans les conditions décrites par le tableau 3. Elles restent souvent anecdotiques notamment pour les produits à bas coûts comme le textile. De plus ces baisses de rendements seront largement compensées de deux manières.

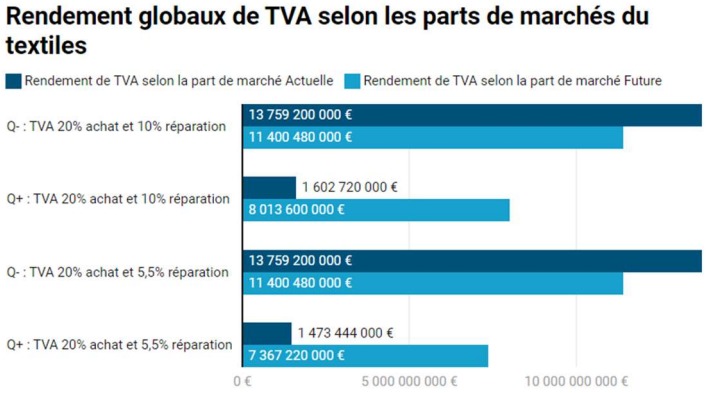
Premièrement, investir dans des objets de meilleure qualité (Q+) engendre in fine un meilleur rendement qu'acheter successivement des produits de moindre qualité (Q-)[28]Ainsi en poussant un modèle économique circulaire, dans lequel les consommateurs achètent des produits de meilleure qualité et réparables, le rendement global de TVA ne sera pas affecté négativement.

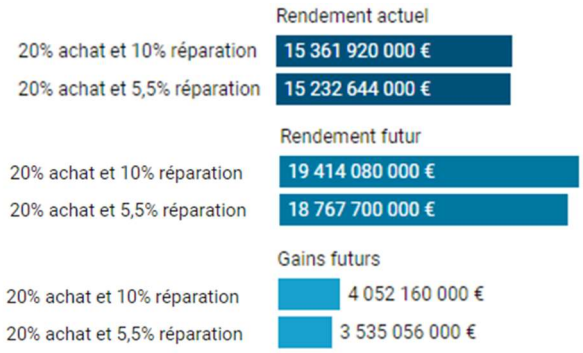
Aujourd'hui les produits d'entrée de gamme constituent la majorité des parts de marché. Par exemple, dans le secteur des TLC (Textile, Linge, Chaussures) les produits d'entrée de gamme constituent 70% des volumes d'achat du marché. Il est nécessaire de renverser cette tendance en augmentant les parts de marché des produits éco-conçus pour sortir d'un modèle du « tout-jetable ».

Or ce modèle d'économie circulaire reste « rentable » pour les finances publiques car si moins de produits sont vendus, ce sont des produits plus chers et réparés qui sont mis sur le marché.

Les graphiques suivants déterminent les gains potentiels d'une transformation du marché du textile. Nous nous sommes basés sur les données de Refashion[29] pour estimer le bon nombre de pièces textiles vendues en 2021.

Sur cette base, en transvasant 12 points depuis le volume d'achat des produits bas de gamme vers le volume d'achat des produits hauts de gamme, on observe que favoriser la transformation du marché engendrerait des gains de plusieurs milliards sur le rendement de la TVA alors même que nous avons appliqué des taux réduits. Cette démarche est de plus valable dès le premier pourcentage transvasé des parts de marché des produits bas de gamme vers les parts de marché des produits hauts de gamme.





[28] Voir ci-dessous « 2ème simulation ».
[29] Refashion et Kantar

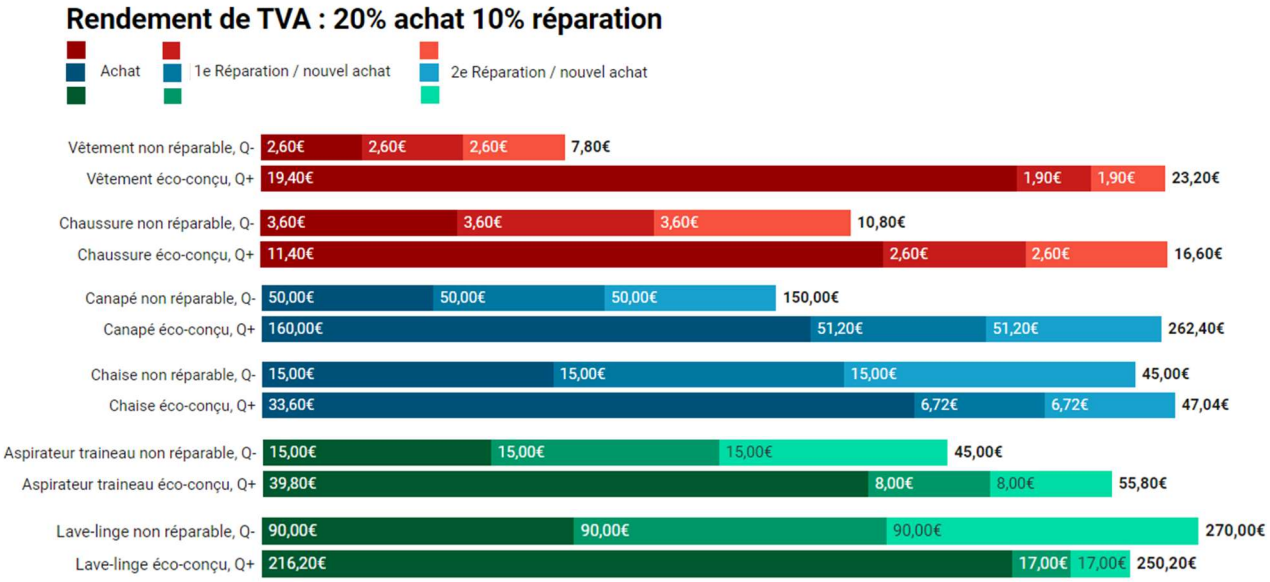
Nous n'avons par ailleurs pas encore évoqué les externalités environnementales et sociales liées aux modes de production des objets et services associés. En poussant un modèle économique dont les externalités négatives sont largement plus faibles que le modèle linéaire, les finances publiques seront moins impactées. Produire et consommer sans se soucier des impacts sur l'environnement à un coût pour l'Etat qui doit a posteriori réparer les atteintes à l'environnement. Nous détaillerons cela dans la partie 3 : « Rentabilité via des externalités positives ».

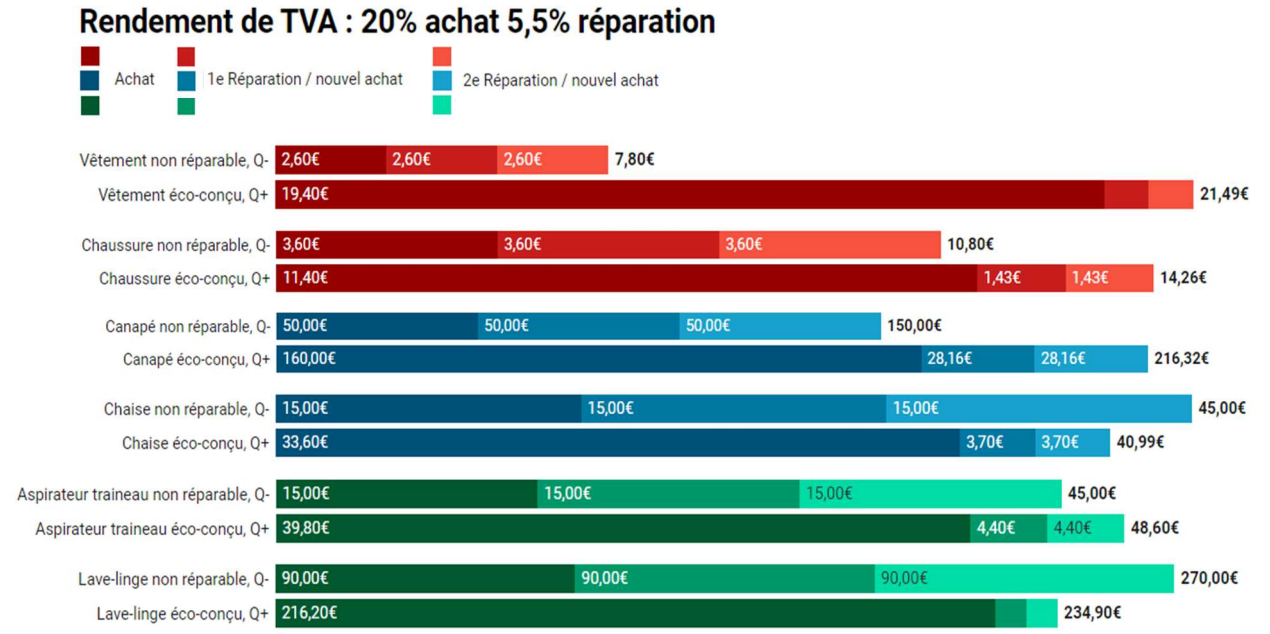
Ainsi, si à première vue, on peut penser qu'une baisse des taux de TVA engendre une baisse des rendements, une analyse plus poussée du marché, prenant en compte un contexte général fait d'externalités négatives et positives, nous permet de conclure que la baisse de taux de TVA sur la réparation n'entraine pas d'impacts négatifs sur les finances publiques.

2. 2e Simulation : Comparaison des rendements entre achat et réparation

Les tableaux de la partie explication indiquent les hypothèses utilisées. Nous avons pris pour hypothèses que les produits sont réparés 2 fois pour un produit éco-conçu et jamais réparés pour un produit d'entrée de gamme.

Les graphiques suivants mettent en exergue la rentabilité de la TVA à taux réduit sur la réparation lorsque l'on observe les différents temps d'achats et de réparation.





On observe de façon assez claire que pour tous les produits, à l'unique exception du lave-linge, la TVA à taux réduit à 10% profite aux finances publiques sans même prendre en compte les externalités positives ou les modifications en termes de parts de marché. Concernant le lave-linge, la différence en termes de rendement est très faible, une différence qui sera largement compensée par les externalités négatives évitées.

Il convient de rappeler que notre modèle est valable pour les hypothèses que nous avons prises, c'est-à-dire lorsque le produit de moins bonne qualité Q- n'est pas réparé. Il est évident que les résultats seront différents pour d'autres hypothèses portant sur le nombre de rachats ou le nombre de réparations. Toutefois nos hypothèses sont réalistes et ne favorisent pas les conditions de démonstration de notre test.

3. *La nécessaire prise en compte des externalités dans l'impact sur les finances publiques*

Au-delà des effets sur la rentabilité de la TVA, une réduction du taux permettrait de remodeler le marché de sorte qu'il résiste aux chocs à venir en le rendant plus résilient.

L'ADEME a par ailleurs publié en 2018 le rapport MODEXT[30], comparant le coût des externalités lié à la fabrication de produits classiques et éco-conçus. On observe dans tous les exemples, via des études d'analyse de cycle de vie que les produits éco-conçus ont une empreinte environnementale réduite engendrant un différentiel de frais d'externalités négatives entre le produit de référence et sa version éco-conçue variant de 0,3€ à 40€ selon les articles et services[31].

Produit	Stratégie d'éco-conception	Prix de marché constaté (estimation)		Total des externalités du produit de réf.[15]		Différentiel d'externalités, produit réf. vs produit éco-conçu[15]	
		TTC	HT	€ 2018	% du prix HT	€ 2018	% du prix HT
Bureau Majencia *Conecto*	Allègement	400	333	140	**42%**	20	**6%**
Fauteuil de bureau Majencia *For All*	Démontabilité pour recyclabilité	300	250	180	**72%**	11	**4%**
Cafetière automatique Krups *Expresseria*	Réparabilité	600	500	200	**40%**	40	**8%**
Poêle Tefal *Natura*	Usage de matière recyclée	20	16,7	13	**78%**	2	**12%**
Service de nettoyage	Nettoyage au juste nécessaire	1,8	1,5	1,3	**87%**	0,3	**20%**

Pour une chaise de bureau, l'ADEME conclut que le différentiel en termes d'externalités entre un produit éco-conçu et un produit référence était de 11 euros. Une chaise de bureau qui n'est pas éco-conçue coûte ainsi 11 euros de plus à la société. En ajoutant cette conclusion au fait que la chaise éco-conçue a un rendement de TVA plus important qu'une chaise « jetable », on peut constater que l'impact sur les finances publiques d'une TVA circulaire est loin d'être négatif. Permettant de pousser un modèle à faible externalité négative, on réduit le coût que cela représente pour la société.

Ce rapport se positionne ainsi en faveur d'une TVA circulaire : « Le projet MODEXT a finalement montré la faisabilité d'une telle approche calculatoire de monétarisation d'un différentiel d'externalités environnementales pour asseoir une modulation de TVA en faveur des produits améliorés par des démarches d'éco-conception ».

[30] ADEME, Modélisation des externalités environnementales pour une TVA circulaire (MODEXT), octobre 2018
[31] *Ibid*

Ainsi, selon l'ADEME, une incitation fiscale présenterait un réel avantage pour pousser la production de biens durables et permettrait de prolonger les efforts de la France sur le chemin de la décarbonation et de l'économie des ressources.

Parallèlement, inciter les constructeurs à produire des objets éco-conçus, réparables, réemployables et réutilisables, donc plus durables, permettrait de faire pivoter tous les secteurs productifs vers un modèle d'économie circulaire soutenable. Voir émerger ce modèle offrirait la possibilité pour de nombreux acteurs de structurer la filière de la réparation sur les différents territoires afin de garantir des services de proximité aux clients. Ceci engendrerait donc de nombreux emplois supplémentaires et permettrait de compenser la perte de revenu sur la TVA via d'autres gains issus des impôts sur les salaires de nouveaux emplois créés.

L'ADEME a notamment documenté dans un Dossier[32] les augmentations d'emplois crées par l'économie circulaire. On peut notamment y lire que les métiers de la réparation seront très sollicités et pourvoyeurs d'emplois non délocalisables, le secteur de la réparation va donc devoir se développer fortement pour répondre à la demande.

D'autre part, développer des secteurs d'avenir portés sur la transition écologique redonnerait le sens du travail que certaines personnes recherchent. Nous avons en effet pu observer, depuis la crise sanitaire et la contestation contre la réforme des retraites que la valeur travail se mêle à présent au sens que l'on y trouve et il paraît maintenant important pour un certain nombre de personnes d'avoir non plus seulement un métier rémunérateur mais aussi un métier valorisant sur le plan social, écologique et personnel.

Enfin, allonger la durée de vie des objets et permettre un accroissement de leur réparabilité réduirait mécaniquement le nombre de déchets à traiter et donc les coûts de gestion associés, assumés par la collectivité.

[32] Ademe, Dossier à la une #24, novembre 2021

II. LA MISE EN ŒUVRE EFFECTIVE D'UNE TVA CIRCULAIRE

A. Une application délimitée et priorisée de la TVA circulaire

Afin de mener à bien cette étude sur la TVA circulaire, dans les contraintes de temps données, trois secteurs ont été ciblés et ont fait l'objet d'entretiens :

- L'ameublement : Selon la définition suivante "Un élément d'ameublement est un bien meuble ainsi que ses composants dont la fonction principale est de contribuer à l'aménagement d'un lieu d'habitation, de commerce ou d'accueil du public."[1]
- L'électroménager : Cette catégorie "couvre l'ensemble des biens domestiques électroménagers, quelles que soient leurs tailles et leurs fonctions. Sont ainsi inclus le Gros Electroménager (GEM) froid (réfrigérateur, congélateur,) et hors froid (lave-linge, lave-vaisselle, four) ainsi que le Petit Electroménager (PEM : grille-pain, sèche-cheveux, ...)."[2]
- Le textile et les chaussures (hors linge de maison).

Par ailleurs, la mise en œuvre proposée de la TVA circulaire concerne deux piliers prioritaires de l'économie circulaire tels que définis ci-dessous :

- La réparation : comme "processus de rétablissement d'un produit défectueux en un état lui permettant de satisfaire à son utilisation prévue (source : norme EN 45554). Ainsi, les opérations d'entretien (et de maintenance) ne sont pas considérées comme des réparations"[33]. Selon un autre rapport de l'Ademe, "la réparation, en permettant de prolonger l'usage des objets par son détenteur, évite ou retarde le geste d'abandon et donc l'apparition de déchets, et réduit l'extraction de nouvelles ressources "[34].
- L'économie de la fonctionnalité : qui désigne l'orientation économique qui consiste à vendre un service plutôt qu'un bien d'équipement ; ce qui permet d'intégrer des objectifs en termes de durabilité pour l'utilisateur et pour l'industriel. Le consommateur ne cherche plus nécessairement à être propriétaire de tous les biens qu'il utilise mais il contractera des services en fonction de ses besoins[35].

[33] Ademe, Fonds réemploi réutilisation et réparation de la filière EA, mars 2022
[34] Ademe, Panorama de l'offre de réparation en France, Actualisation 2022
[35] J-N. O. Breka et M. R. Kpossa, Les obstacles à la mise en place de l'économie de fonctionnalité : le cas du secteur de l'électroménager, 2019

B. L'état des lieux du champ d'application de la TVA circulaire

Afin de mieux comprendre la nécessité d'une TVA circulaire, il est d'abord essentiel de dresser un état des lieux des trois secteurs que nous avons choisi d'étudier dans ce rapport. Nous nous pencherons plus spécifiquement sur l'avancée au sein de ces secteurs de deux piliers de l'économie circulaire : la réparation et l'économie de la fonctionnalité.

Selon les secteurs et les outils analysés, la situation est disparate, mais de manière générale la progression de la réparation et de l'économie de la fonctionnalité sont largement insuffisantes pour répondre aux enjeux environnementaux et sociaux actuels :

- La réparation est en grande difficulté dans les trois secteurs, et en particulier dans l'ameublement, étant donné le vieillissement de la population active. Une TVA circulaire est alors particulièrement pertinente car elle permettrait de rendre de nouveaux attractifs ces métiers. Elle accorderait plus de marge aux entreprises, majoritairement des PME/TPE, pour qu'elles puissent embaucher de nouveaux salariés et mieux les payer.
- L'économie de la fonctionnalité représente aujourd'hui une part infime de l'activité économique en France. Cette situation s'explique notamment par une réticence des entreprises à se lancer dans un marché qui n'est pas encore mûr et qui nécessite d'importants investissements à l'entrée. Face à cela, une fiscalité avantageuse avec la mise en place d'une TVA circulaire pourrait convaincre de nombreuses entreprises à passer le cap, ainsi qu'à valoriser le secteur aux yeux des consommateurs.

Légende :

État encourageant		Marginal par rapport au marché conventionnel	
Des points d'attention		Stagnation	
État critique		Augmentation	
Filière quasi-inexistante		Diminution	

	Ameublement	Électroménager	Textile et chaussure
Réparation	↘	=	↘
Économie de la fonctionnalité	↙↗	↗	↙↗

Légende : Un aperçu de l'état des lieux de la réparation et de l'économie de la fonctionnalité dans les secteurs de l'ameublement, de l'électroménager et du textile et chaussure.

1. Ameublement

1,2 million de tonnes de déchets d'ameublement ont été collectés en France en 2021 selon Ecomaison[36]. La majorité sont recyclés (45 %) ou valorisés énergétiquement (44 %) et seulement 5 % sont réemployés. Or, l'allongement de la durée de vie d'un produit d'ameublement permet de réduire son impact sur l'environnement et la consommation de ressources[37].

Ainsi, s'il est intéressant de favoriser le recyclage et la valorisation énergétique du mobilier, il l'est encore plus de soutenir la réparation et l'économie de la fonctionnalité qui permettent d'étendre la vie d'un produit. Le matériau majoritaire dans le mobilier étant le bois, le secteur de l'ameublement impose une pression importante sur les forêts. Lorsque celles-ci ne sont pas gérées durablement, la demande en bois toujours plus importante est la cause d'une déforestation massive qui menace les écosystèmes à la fois en France et dans le monde.

Cette déforestation est souvent illégale comme l'indique des données de l'organisation WWF qui estime que 23 % des produits forestiers importés en Europe sont d'origine illégale[38]. Un constat similaire pourrait être tiré pour les autres ressources nécessaires à la fabrication de meubles, tels que le métal et le plastique. Et cela concerne seulement l'amont de la production de mobilier. L'impact environnemental d'un meuble se trouve aussi dans le transport, la fabrication et le traitement du déchet en fin de vie.

Au vu de la pression environnementale exercée par la filière de l'ameublement, il apparaît donc nécessaire de favoriser les leviers de l'économie circulaire qui permettent de réduire l'usage de ressources primaires et d'allonger la durée de vie des produits.

[36] Écomobilier, Bilan 2021 : Accompagner les changements,2021
[37] Ademe, Mobilier : Impacts environnementaux et labels - Meubles en bois, 2020
[38] WWF, Pour un approvisionnement responsable en bois

Ameublement	Évolution (nombre d'entreprises, chiffre d'affaires, effectifs...)	Parts de marché	Outils existants
Réparation	↘	↙	Fond réparation
Économie de la fonctionnalité	↙	↙	Aucun

Légende : L'état des lieux de la réparation et de l'économie de la fonctionnalité dans le secteur de l'ameublement.

Le secteur de la réparation d'ameublement, embryonnaire et en crise

Sur l'ensemble des indicateurs, l'offre de réparation de l'ameublement est en régression depuis 2014. D'après l'étude de l'Ademe de 2021 sur l'offre de la réparation en France, les effectifs non-salariés et salariés ont chuté entre 2007 et 2021. Selon l'Ademe, cette évolution est causée par le vieillissement des réparateurs. C'est pourquoi, l'enjeu de la formation et du recrutement de nouveaux réparateurs est crucial dans cette filière au moment où la demande s'accentue[39].

De même, bien qu'il y ait une progression du nombre d'entreprises sur la période, notamment du fait du succès du statut d'auto-entrepreneur, 41 % des établissements employeurs ont disparu (650 établissements en 2007 contre 380 en 2021). Le chiffre d'affaires du secteur de la réparation d'ameublement a diminué de 9,09 % entre 2007 et 2017, s'établissant à 182 millions € en 2020. De manière opposée, le marché français de l'ameublement neuf a vu son chiffre d'affaires augmenter de 25 % : il est passé de 9,67 milliards € en 2007 à 12,78 milliards € en 2020 et ce malgré la pandémie de Covid-19[40].

Les raisons qui expliquent les difficultés du secteur de la réparation de l'ameublement sont à trouver dans la transformation du marché depuis les années 1980. Les meubles sont fabriqués avec de plus en plus de matériaux qui ne sont pas conçus pour être réparables, tels que des panneaux de particule. De plus, la baisse des prix de vente du neuf explique la concurrence accrue avec ce secteur, qui connaît une forte croissance[41].

Pour encourager la réparation, il existe depuis le 1er janvier 2023 un fonds de réparation spécifique à la filière de l'ameublement. Ce fonds, prévu par la loi AGEC et géré par les éco-organismes, a pour but de financer des projets bénéfiques au développement de la réparation des éléments d'ameublement.

[39] Ademe, Panorama de l'offre de réparation en France Actualisation 2022
[40] Statista, Le secteur de l'ameublement en France 2019
[41] Ademe, Panorama de l'offre de réparation en France Actualisation 2018

La nécessité d'un passage à l'échelle pour l'économie de la fonctionnalité

Aujourd'hui, la location de meubles est un marché très limité. Il vise notamment les personnes en déménagement régulier qui souhaitent aménager leur intérieur sans avoir à investir dans l'achat et à s'occuper du transport du mobilier de logement en logement. Des offres de location sont aussi en développement pour les meubles pour les enfants, qui ne sont utilisés qu'une durée limitée comme des berceaux ou des tables à langer.

2. Électroménager

L'électroménager est responsable pour un quart des émissions de CO2 d'un foyer selon l'Ademe. Une partie importante de ces émissions sont dues à la fabrication des équipements, mais aussi à leur consommation d'énergie[42]. Il est ainsi estimé que 76 % de l'impact environnemental d'un appareil électroménager est lié à son utilisation[43]. De fait, l'éco-conception est particulièrement importante dans ce secteur car elle permet notamment de réduire la consommation énergétique d'un produit, en plus d'allonger sa durée de vie. Les efforts dans la réparation et l'économie de la fonctionnalité doivent être aussi accentués pour limiter le nombre de déchets produits par la filière, alors que 604 000 tonnes ont été collectés en 2019 en France[44].

Électroménager	Évolution (nombre d'entreprises, chiffre d'affaires, effectifs...)	Parts de marché	Outils existants
Réparation	↗	↗	Indice de réparabilité Disponibilité des pièces détachées Fond réparation
Économie de la fonctionnalité	↗	↗	Aucun

Légende : L'état des lieux de la réparation et de l'économie de la fonctionnalité dans le secteur de l'électroménager.

[42] O. Guilbert, L'impact environnemental de l'électroménager *Green kit*
[43] Ademe, Modélisation et évaluation des impacts environnementaux de produits de consommation et biens d'équipement 2018
[44] E. Gomez, La collecte des DEEE augmente de 5% en 2019 5 mars 2020

La réparation, une progression insuffisante

Selon l'Ademe, les réparateurs de biens électroménagers (hors ESS) représentaient 18 993 établissements pour un chiffre d'affaires de 2,2 miliards € en 2021[45]. L'électroménager est ainsi le deuxième secteur le plus présent dans la réparation, après la réparation automobile qui représente à elle seule 70 % du chiffre d'affaires global de l'offre de réparation en France[46]. Cependant, malgré l'importance du secteur de la réparation d'électroménager, celle-ci reste marginale par rapport aux ventes d'électroménager neuf. A titre de comparaison, les ventes des gros électroménagers ont généré à elles seules 5,66 milliards € de chiffre d'affaires en 2019[47].

Le chiffre d'affaires du secteur de la réparation de l'électroménager est en légère progression depuis 2014, après une stagnation depuis 2007 d'après l'INSEE[48].

De plus, depuis 2014 on remarque une lente progression du nombre d'entreprises et d'emplois salariés dans le secteur. L'évolution la plus négative est à observer du côté des effectifs salariés. En diminution continue depuis 2007, le nombre d'effectifs salariés dans la filière de la réparation d'électroménager est passé de 6 700 à 4 100 entre 2014 et 2021, soit une perte de 38,8 % des effectifs[49]. D'après les acteurs que nous avons auditionnés, le frein le plus important au développement de la réparation est la difficulté à recruter. Les jeunes ne sont pas suffisamment formés au métier, qui requiert pourtant des compétences spécifiques.

De plus, selon l'Ademe, le marché de la réparation dans ce secteur, comme dans les deux autres que nous étudions ici, doit faire face à la baisse des prix des produits neufs qui affecte l'attractivité de la réparation[50].

Plusieurs outils sont mis en place pour renseigner le consommateur sur la durabilité des produits électroménagers. Depuis 2015, l'article L.111-4 du code de la consommation impose l'affichage des données portant sur la durée de disponibilité des pièces détachées. Cette disposition a été modifiée par la loi n°2020-105 du 10 février 2020 relative à la lutte contre le gaspillage et à l'économie circulaire. Elle introduit notamment le fait qu'après le 1e janvier 2022, les durées de disponibilité ne pourront être inférieures à 5 ans pour une certaine catégorie d'équipement électroniques et électriques.

De plus, le consommateur est informé du caractère plus ou moins réparable des produits électroménagers par le biais de l'indice de réparabilité. Conçu comme un outil de lutte contre l'obsolescence prématurée, cet indicateur vise à orienter les achats vers des produits plus facilement réparables et ainsi favoriser la réparation des produits électroménagers. En 2024, cet indice doit devenir, selon la loi anti-gaspillage pour une économie circulaire, un indice de durabilité avec l'ajout

[45] Ademe, Panorama de l'offre de réparation en France Actualisation 2022
[46] Ademe, Panorama de l'offre de réparation en France Actualisation 2018
[47] Statista, L'électroménager en France 2020
[48] Ademe, Panorama de l'offre de réparation en France Actualisation 2018
[49] Ademe, Panorama de l'offre de réparation en France Actualisation 2022
[50] Ademe, Panorama de l'offre de réparation en France Actualisation 2018

de nouveaux critères comme la fiabilité des produits ou la robustesse[51]. Cependant, au regard de l'évolution du marché de la réparation d'électroménager, ces outils d'information du consommateur semblent insuffisants pour véritablement transformer l'offre et la demande vers des produits plus durables et davantage de réparation.

L'économie de la fonctionnalité, circonscrite à des initiatives privées

Parmi les trois secteurs que nous analysons, c'est dans le secteur de l'électroménager que l'économie de la fonctionnalité est la plus développée. En effet, la location longue durée d'appareils électroménagers est proposée depuis plusieurs années par de grandes entreprises spécialisées dans la vente et les plateformes spécialisées dans la location. L'avantage pour le consommateur est de pouvoir bénéficier d'un appareil plus performant avec un apport en début de contrat et des mensualités, qui permettent d'étaler la dépense.

Cependant, l'étude de Jean Noël Ouraga Breka et de Monyédodo Régis Kpossa montre les limites de l'économie de la fonctionnalité dans le secteur de l'électroménager. C'est un modèle qui peine à se généraliser à cause de la réticence du consommateur, qui veut "avoir le produit pour lui tout seul, l'utiliser pour lui tout seul et quand il en a envie". Cette difficulté a aussi été soulevée lors de nos auditions. Le développement d'une économie circulaire passera donc par un changement des mentalités. De plus, les difficultés du secteur sont aussi dues au déficit de formation et de compétence face à l'adoption de nouveaux processus nécessaires à l'économie de la fonctionnalité[52].

3. Textile et chaussure

L'essor de la fast fashion a donné lieu à une accélération sans précédent de la production de vêtements et de chaussures. Or, cet essor de la production et de la consommation est la source de désastre environnementaux et d'une pression accrue sur les ressources naturelles. Selon des estimations, en 2015, l'industrie mondiale du textile et de l'habillement aurait utilisé 79 milliards de mètres cube d'eau, alors que les besoins en eau de toute l'économie européenne en 2017 se sont élevés à 266 milliards de mètres cubes.

Outre son utilisation massive d'eau, le secteur du textile était la troisième plus grande source de dégradation de cette ressource en 2020. Près 10 % des émissions de CO2 sont attribuées à l'industrie de la mode. Enfin, la gestion des déchets pose aussi des problèmes à la filière étant donné que les déchets textiles finissent massivement dans des décharges, et que le taux de recyclage est faible,

[51] Ministère de la Transition écologique et de la Cohésion des territoires, Indice de réparabilité

[52] J-N. O. Breka et M. R. Kpossa, Les obstacles à la mise en place de l'économie de fonctionnalité : le cas du secteur de l'électroménager *Question(s) de management* 24, n° 2, 2019

s'élevant en Union européenne à 1 %[53]. Selon l'éco-organisme Refashion, seulement 34 % des textiles et chaussures sont collectés pour être revalorisés, et toujours majoritairement en export[54]. Cette situation catastrophique en termes d'impacts environnementaux et humains nécessite de réinventer la filière par le biais à la fois de la réparation, de l'économie de la fonctionnalité et de l'éco-conception.

Textile et chaussure	Évolution (nombre d'entreprises, chiffre d'affaires, effectifs...)	Part de marché	Outils existants
Réparation	↘	↙	Fonds Réparation
Économie de la fonctionnalité	=	↙	Aucun

Légende : L'état des lieux de la réparation et de l'économie de la fonctionnalité dans le secteur du textile et des chaussures.

La réparation, une évolution positive cachant des tendances de fond négatives

Concernant la réparation de vêtements, le nombre d'entreprises, dont la grande majorité est constituée par des ateliers de retouche sans salarié (88 %), a diminué entre 2006 et 2021, passant de 690 entreprises à 550 entreprises[55]. Le chiffre d'affaires du secteur a lui légèrement augmenté sur la période, jusqu'à s'établir à 215 millions € en 2021, alors qu'il était de 205 millions € en 2017. D'après l'UNACAC, cette évolution positive est due à la perte de savoir-faire chez les consommateurs, qui ne savent plus retoucher ou réparer leurs vêtements par eux-mêmes, et qui font donc appels à des retoucheries, même pour des petites retouches. Cependant, cette progression est à nuancer car l'Ademe rappelle dans son rapport de 2021 que la retoucherie, comme d'autres activités artisanales, connaît un vieillissement important de sa population active. Ainsi, le recrutement de personnel qualifié est évoqué comme la principale difficulté[56]. La baisse de la TVA permettrait également d'améliorer les salaires et de rendre le métier plus attractif.

La réparation n'est pas considérée comme une activité rentable à cause de la faible valeur de revente. Ainsi, la réparation est circonscrite à un petit nombre d'acteurs spécialisés dans la réparation et revente de vêtements haut de gamme. De même pour le consommateur, le prix moyen d'une réparation d'un vêtement se situe à 18,8 € alors que le prix moyen d'un vêtement en entrée de gamme

[53] Parlement européen, Production et déchets textiles : les impacts sur l'environnement (infographies 19 juin), 2023
[54] Refashion, Rapport d'activité 2021, 2021
[55] Ademe, Panorama de l'offre de réparation en France, Actualisation 2018
[56] Ademe, Panorama de l'offre de réparation en France, Actualisation 2022

est de 13 €. De fait, les consommateurs ne sont plus encouragés à faire réparer leurs vêtements à cause de la progression de la fast fashion, qui les rend davantage enclins à les jeter et à en acheter de nouveaux[57].

Pour encourager la réparation des vêtements et des chaussures, un fonds réparation est piloté par Refashion à la demande des pouvoirs publics. Il est financé par le biais des éco-contributions des metteurs sur le marché. Le fonds est réparti entre un bonus réparation et des actions complémentaires, comme de la sensibilisation, de l'information, ou bien la formation aux métiers de la réparation. Le bonus réparation prendra, à l'automne 2023, la forme d'une remise sur facture pour le consommateur sur certaines réparations ciblées auprès de réparateurs labellisés par l'éco-organisme[58].

L'économie de la fonctionnalité, restreinte à cause des habitudes de consommation

En moyenne, en 2021, chaque Français a acheté 36 pièces d'habillement, 4 paires de chaussures et 5 pièces de linge de maison. Au total, cela correspond à 10,5 kg de textiles et chaussures par an et par habitant. Or, ces vêtements sont portés moins longtemps : entre 2002 et 2017, le nombre de fois où un vêtement était porté avant d'être jeté a diminué de 36 %. Pour éviter que nos vêtements s'empilent dans nos placards sans être portés, de nouveaux *business models* basés sur l'économie de la fonctionnalité se développent[59].

Cependant, ces modèles peinent à s'installer dans la durée, notamment du fait d'habitudes de consommation bien ancrées. Ainsi, en 2018, d'après une étude de COHDA et d'Eco TLC, 89% des Français n'avaient jamais loué ou troqué des TLC. 65 % des sondés ont exprimé des doutes sur l'hygiène des produits et 50 % d'entre eux ont aussi mis en avant le fait qu'ils préféraient posséder leurs propres pièces plutôt que les partager avec d'autres utilisateurs[60]. Il semble donc nécessaire de soutenir fiscalement ces nouveaux *business models* qui sont encore des niches afin de pouvoir passer à l'échelle.

[57] Ademe, Panorama de l'offre de réparation en France, Actualisation 2018
[58] Refashion, Qu'est-ce que le Fonds Réparation ?
[59] Focus : L'économie circulaire dans l'industrie textile, septembre 2018
[60] ECOTLC et COHDA, Les habitudes des Français en matière de consommation, de tri et de recyclage des Textiles d'habillement, du Linge de maison et des Chaussures (TLC), juillet 2018

C. Un plan de déploiement de la TVA circulaire en plusieurs étapes

Les contraintes techniques, juridiques et économiques sont trop nombreuses pour permettre à une mesure ambitieuse d'aboutir rapidement. Ces difficultés, bien présentes à l'esprit des pouvoirs publics, ne justifient pas pour autant une procrastination qui s'avérerait délétère pour nos ressources, notre environnement et la transition nécessaire vers une économie circulaire. Elles doivent, au contraire, nous pousser à agir le plus rapidement possible pour mettre en marche les travaux nécessaires à la transformation d'une économie linéaire à une économie circulaire.

1. Une mise en place rapide pour les secteurs de la réparation et de l'économie de la fonctionnalité

Deux secteurs doivent en priorité faire l'objet d'une action rapide et résolue de la part des pouvoirs publics, la réparation et l'économie de la fonctionnalité.

La TVA circulaire permet des structurer des offres compétitives dans le secteur de la réparation en agissant à la fois sur l'offre et la demande :

- Sur l'offre, en améliorant la rentabilité de modèles économiques des réparateurs. Le secteur de la réparation est confronté à un problème de modèle économique qui peine à être compétitif au regard de la baisse des prix des produits neufs d'une part, du coût important et grandissant de la main d'œuvre et d'une absence de gain de productivité (compte tenu de produits de plus en plus complexes, encore très peu éco-conçus). De manière simple et immédiate, les marges dégagées iront pour partie dans la soutenabilité du modèle économique des activités de réparation et dans la revalorisation des salaires renforçant ainsi l'attractivité du métier.

- Sur la demande, un taux réduit agira en complément des bonus réparation, financés par les filières REP, prévus par la loi anti-gaspillage pour une économie circulaire (AGEC) afin de réduire le coût de la réparation. Il impactera également positivement en amont l'achat de produits éco-conçus, plus chers à l'achat, mais plus réparables et plus réparés, grâce à un maillage territorial densifié et à un coût réduit, permettant une prise de conscience du caractère plus économique de ces produits en comparaison des produits premier prix changés fréquemment.

Les bénéfices attendus sont financiers, environnementaux, sociaux :

- Bénéfice financier : Une hausse des revenus pour l'Etat par un quadruplement du marché de la réparation sur les secteurs visés, à la fois par la croissance du nombre de réparateurs, et celle du nombre d'actes de réparation : contrairement à la restauration, la baisse de la TVA participe à la création d'un marché. On peut donc soutenir que la TVA réduite offre un rendement amélioré pour la TVA.

- Bénéfice environnemental : selon l'ADEME, une réparation évite entre 25 et 50% de CO2 par rapport à l'achat d'un produit neuf (selon le type de produit, la nature de la réparation, les méthodes de production et le lieu de production du produit neuf). C'est un des leviers à activer pour répondre à l'obligation légale de la France de respecter la loi européenne sur le climat, visant à réduire les émissions de l'UE d'au moins 55 % d'ici à 2030.

- Bénéfice social : En outre, le secteur de la réparation est un levier important d'emplois non délocalisables permettant de redynamiser nos territoires et de renforcer le maillage territorial. Par essence, ces services ne prospèrent que par leur proximité avec le client.

L'économie de la fonctionnalité est un modèle prometteur. Tout en promouvant un mode de consommation moins gourmand en ressources et générant une quantité d'externalités négatives bien plus faibles, il permet de nous réinterroger sur notre rapport aux objets. Avec le développement de ce secteur, en lien et en étroite dépendance avec notre capacité à faire grandir l'offre de réparation (afin de remettre dans le circuit des produits remis à neuf), la logique de consommation et de possession cède la place à une logique d'investissement et de partage.

Force est de constater que l'économie de la fonctionnalité reste encore très peu développée et marginale : quelques offres de location, dans l'ameublement, le bricolage, le sport, proposés par quelques acteurs…

Dans son rapport sur le développement de l'économie de la fonctionnalité, l'IE-EFC (Institut européen de l'économie de la fonctionnalité) relève qu'un des freins à l'engagement des entreprises est le financement de l'innovation non-technologique, « compte-tenu du caractère parfois difficilement prévisible et économiquement quantifiable du résultat, mais aussi de leur durée ou des ressources qui seront mobilisées par les bénéficiaires ».

La rentabilité de ces modèles économiques est souvent compliquée à atteindre, d'où leur difficile développement. Mettre en place un taux réduit de TVA sur ces services permettrait alors de répondre au frein de leur modèle économique, en permettant d'améliorer leur rentabilité, là également, de manière simple et immédiate.

Le coût d'une TVA réduite sur l'économie de la fonctionnalité est aujourd'hui quasiment nul, compte tenu de l'offre quasiment inexistante actuelle et son développement serait source de bénéfices pour les comptes publics.

Le contexte est donc largement favorable à la mise en place de taux réduit de TVA sur ces deux secteurs centraux de l'économie circulaire, la réparation et l'économie de la fonctionnalité, ces premières étapes étant à déployer dès que possible.

2. *Une analyse en profondeur des multiples impacts de la TVA circulaire*

Pour permettre un déploiement plus large et toujours efficace du modèle « TVA circulaire » à d'autres secteurs, il convient de mener des travaux d'ampleur sur deux sujets.

- Définir précisément ce qui doit relever des activités ouvrant droit à des taux de TVA réduits. C'est notamment un préalable pour les produits qualifiés de reconditionnés et de remanufacturés car la frontière demeure floue. C'est aussi le cas pour les produits écoconçus. Ce travail indispensable doit également s'adjoindre une réflexion sur les conditions et la localisation de la production.

- Afin également de permettre à la TVA circulaire de passer à l'échelle et de couvrir un spectre large de produits, l'Etat devra procéder une analyse approfondie des impacts, écologiques, sociétaux et économiques qu'implique la mise en place de taux réduits de TVA. Il pourra ainsi baser l'amplification du dispositif sur des données fiables et robustes.

3. *Un déploiement large touchant l'ensemble des produits manufacturés*

Une fois ces travaux menés, la possibilité d'ouvrir les taux réduits de TVA à des produits issus du réemploi et du reconditionnement permettra de couvrir un ensemble de secteurs plus large.

Pour parachever le déploiement de la TVA circulaire, il faudra se concentrer sur les deux derniers leviers de l'économie circulaire pouvant être impactés par ce dispositif :

- Les produits écoconçus, en aval desquels aucune démarche d'économie circulaire ne peut être efficace. Pour pouvoir durer, être réparé, reconditionné, réutilisé, réemployé voire recyclé, un produit doit être pensé comme circulaire dès sa création. C'est pourquoi une TVA incitative est indispensable à ce niveau, permettant de récompenser les vertueux et de compenser un éventuel surcoût à l'achat.

- Les produits reconditionnés, qui participent au déploiement de l'économie circulaire dans des secteurs de l'économie peu perméable à celle-ci et qui pourtant s'avèrent fondamentaux, comme celui des produits électroniques.

REMERCIEMENTS

Les auteurs remercient le Ministre Christophe Béchu pour sa confiance et Bruno Millienne, député des Yvelines pour avoir porté le sujet devant le Parlement. Ils tiennent également à remercier Mariana Caillaud, conseillère auprès du ministre de la Transition écologique et de la Cohésion des territoires, le Commissaire général au développement durable, Thomas Lesueur et son adjointe, Diane Simiu, le directeur de l'expertise et des programmes de l'ADEME, Baptiste Perrissin Fabert et son directeur adjoint à l'économie circulaire Raphaël Guastavi, ainsi que Julie Hanot, Audrey Coreau et Dominique Berthon.

Ils remercient particulièrement les membres de l'équipe de l'INEC qui ont contribué à l'écriture et à la réalisation de ces travaux : Ilona Petit, Hugo Conzelmann, Ariane Jamin, Pierre-Louis Strentz et Marion Dejean.

Ainsi que les personnes qui ont pris part à nos auditions et qui nous ont permis de construire ce rapport :

Marie-Pascale ANTONI – Directrice des affaires fiscales MEDEF
Guillaume BALAS- Délégué général Fédération Envie
Simon BALDEYROU – Ancien Directeur general Getaround Europe
Pascale BARTHOMEUF-LASSIRE - Directrice des affaires économiques et juridiques Alliance du commerce
Quentin BELLET - Responsable affaires publiques Ecologic France
Johan BRANCA – Directeur général et co-fondateur Opisto
Claire BRETTON – Directrice générale et co-fondatrice Underdog
Daniel BROCHE – Directeur développement durable United.b
Chloé BRUMEL-JOUAN – Directrice relations institutionnelles, juridiques et audit interne Ecosystem
Dorothée DAYRAUT-JULLIAN – Directrice des affaires publiques et de la communication Mobilians
Maxime DELAVALLÉE – Président Fédération de la Mode Circulaire
Amandine DE SOUZA - Directrice générale Leboncoin
Cathy DUFOUR- Directrice générale Ameublement français
Julien DURANCEAU – Président et co-fondateur La matière
Caroline GRANGIE – Directrice du pôle médias et réputation Leboncoin
Philippe JOGUET – Directeur développement durable, RSE, questions financières Fédération du Commerce et de la distribution (FCD)
Regis KOENIG – Directeur réparation et durabilité Fnac Darty
Jean-Baptiste LEGER – Responsable du pôle transition écologique MEDEF
Sophie LOISEL- Fiscaliste MEDEF
Thimothée MACÉ DUBOIS – Conseiller plaidoyer et affaires publiques Fédération de la mode circulaire et Responsable des affaires institutionnelles Schneider Electric
Aurore MEDIEU – Responsable transition écologique et économie circulaire ESS France

Dominique MIGNON - Présidente Ecomaison
Florence MONIER – Directrice énergie et environnement Fédération des industries électriques, électroniques et de communication (FIEEC)
Alain PAUTROT – Vice-président en charge de la satisfaction des consommateurs et de l'après-vente SEB
Ambre PERROCHAUD – Avocate associée et co-fondatrice Mater Avocat
Yohan PETIOT – Directeur général Alliance du Commerce
Jean-Baptiste PIERET – Président BlackStar
Claire PIEROT BICHAT – Directrice affaires publiques Fnac-Darty
Jean-Paul RAILLARD – Président Fédération Envie
Clément REIX – Responsable des affaires réglementaires Leboncoin
Nadjib RENAI – Délégué général Rcube
Bertrand REYGNER - Directeur technique Ecologic France
Camille ROGNANT – Responsable du service Développement économique Emmaüs France
Juliette ROQUETTE - Avocate associée et co-fondatrice Mater Avocat
Frédéric SCANVIC – Avocat associé Foley Hoag LLP
Sébastien SUREAU – Directeur de mission environnement MEDEF
Alexandre TANAY – Responsable affaires publiques France et économie circulaire Back Market et membre d'EC2027
Thomas THEVENOUD – Directeur pôle affaires publiques et corporate Gen-G
Ariane VARALE – Co-fondatrice Smartback
Benoit VARIN – Cofondateur Recommerce Solutions
Margarita VERBOUD – Responsable des affaires juridiques et institutionnelles Refashion
Jean-Pierre VERNEAU – Président Fédération Française de la Cordonnerie Multiservice
Cédric VILLANI – Mathématicien et ancien député
Anne-Charlotte WEDRYCHOWSKI – Directrice économie circulaire et RSE Fédération des industries électriques, électroniques et de communication (FIEEC)
Nathalie YSERD - Directrice générale Ecosystem

A PROPOS D'EMMANUELLE LEDOUX

Emmanuelle Ledoux dirige l'Institut National de l'Économie Circulaire, un think tank qui rassemble des entreprises, des collectivités et des académiques pour promouvoir et accélérer la transformation de l'économie depuis le modèle linéaire vers une démarche circulaire. Elle a notamment contribué à une étude démontrant la nécessité d'une meilleure gestion des ressources pour réussir la décarbonation "SNBC sous contrainte de ressources" en juin 2022.

Ella a coécrit avec Grégory Richa l'ouvrage "Pivoter vers l'industrie circulaire" publié aux éditions Dunod en octobre 2022.

A PROPOS D'EMERY JACQUILLAT

Emery Jacquillat est un entrepreneur à mission. Il a relancé Camif en 2009, misant sur un modèle d'impact positif, sur la consommation responsable et le Made in France. Camif s'est engagée sur le chemin de l'entreprise à mission dès 2013, suivant les travaux des chercheurs des Mines : sa mission est inscrite dans ses statuts depuis 2017 : « Proposer des produits et services pour la maison au bénéfice de l'Homme et de la planète. Mobiliser notre écosystème, collaborer et agir pour inventer de nouveaux modèles de consommation, de production et d'organisation. »
Convaincu de la force du modèle, réconciliant profit et impact positif sur les enjeux sociaux et environnementaux, il est membre fondateur de la Communauté des Entreprises à Mission en 2018, association d'intérêt général offrant un cadre de partage entre dirigeants voulant rendre leur entreprise plus contributive, pour enrichir et faire connaître la Société à Mission, désormais reconnue dans la loi PACTE.
En 2021, il reçoit le BFM Award de la Raison d'être. Il est nommé Chevalier de l'Ordre National du Mérite. En 2022, il est élu Personnalité de l'Année par le Grand Prix ESSEC du Commerce Responsable.

Proposition pour la mise en place d'une TVA circulaire

Par Emmanuelle Ledoux
et Emery Jacquillat