



Mesures fiscales et autres mesures destinées à promouvoir l'économie circulaire

Rapport du Conseil fédéral du 19 juin 2020 en réponse au postulat 17.3505 « Étudier les incitations fiscales et autres mesures susceptibles de stimuler l'économie circulaire afin de saisir ses opportunités » déposé par le conseiller aux États Beat Vonlanthen le 15 juin 2017

Table des matières

1	Mandat et procédure	3
2	Économie circulaire en Suisse et à l'étranger	4
	Avantages de l'économie circulaire	5
	Obstacles à l'économie circulaire	6
	L'économie circulaire dans le contexte européen	7
	L'économie circulaire dans le contexte national	8
	Interventions parlementaires en rapport avec l'économie circulaire	9
3	Réponse aux questions du postulat	9
	(1) Quelles mesures fiscales les autres pays européens ont-ils prises afin de saisir les opportunités de l'économie circulaire ?	9
	(2) Sous l'angle des objectifs que le Conseil fédéral s'est fixés en matière d'utilisation efficace des ressources et de développement durable, lesquelles de ces mesures présenteraient également un intérêt pour la Suisse ?	11
	(3) Quelles seraient les incidences financières de l'application d'un taux de TVA réduit sur les services de réparation ?	12
	(4) À en juger d'après l'expérience d'autres pays européens en la matière, quelles incidences un tel taux de TVA réduit devrait-il avoir sur l'utilisation efficace des ressources, la croissance économique, la création de valeur en Suisse et sur l'emploi ?	12
	(5) Mis à part l'abaissement du taux de TVA, quelles sont les autres mesures qui permettraient d'exploiter au mieux le potentiel de l'économie circulaire ?	13
4	Synthèse.....	17

1 Mandat et démarche

Le présent rapport est la réponse au postulat 17.3505 « Étudier les incitations fiscales et autres mesures susceptibles de stimuler l'économie circulaire afin de saisir ses opportunités » déposé le 15 juin 2017 par le conseiller aux États Beat Vonlanthen. Celui-ci y charge le Conseil fédéral de présenter un rapport abordant les questions suivantes :

- (1) Quelles mesures fiscales les autres pays européens ont-ils prises afin de saisir les opportunités de l'économie circulaire ?
- (2) Sous l'angle des objectifs que le Conseil fédéral s'est fixés en matière d'utilisation efficace des ressources et de développement durable, lesquelles de ces mesures présenteraient également un intérêt pour la Suisse ?
- (3) Quelles seraient les incidences financières de l'application d'un taux de TVA réduit sur les services de réparation ?
- (4) À en juger d'après l'expérience d'autres pays européens en la matière, quelles incidences un tel taux de TVA réduit devrait-il avoir sur l'utilisation efficace des ressources, la croissance économique, la création de valeur en Suisse et sur l'emploi ?
- (5) Mis à part l'abaissement du taux de TVA, quelles sont les autres mesures qui permettraient d'exploiter au mieux le potentiel de l'économie circulaire ?

Cette cinquième question ayant été au cœur des débats parlementaires, la réponse au postulat la traite en détail.

Afin de répondre aux questions posées dans le postulat, une étude de référence¹ a été menée et les législations ont été comparées². En matière d'économie circulaire, la Suisse – tout comme les pays étrangers – s'était auparavant concentrée sur la gestion des déchets et sur le système de recyclage. De ce fait, les études mandatées étaient axées sur les mesures visant à prolonger le cycle des produits, c'est-à-dire leur phase d'utilisation. L'étude de référence a analysé de manière détaillée les incidences écologiques et économiques de l'application d'un taux de TVA réduit sur les services de réparation, ainsi que d'autres mesures. Leur sélection s'est fondée sur des recherches bibliographiques et sur des entretiens avec divers experts nationaux et internationaux. Les mesures ainsi identifiées ont alors été décrites et analysées sommairement (opportunités et risques écologiques et économiques, potentiel pour l'économie circulaire). Les 24 mesures les plus prometteuses ont été retenues pour faire l'objet d'une évaluation par des experts des milieux de l'administration et de la recherche, ainsi que par les auteurs. Un panel de quatre mesures et celle proposée dans le postulat ont ensuite été étudiés plus avant. Pour ce faire, les travaux publiés sur le sujet ont été examinés, un atelier a été organisé avec les représentants des secteurs concernés, les organisations non gouvernementales et la communauté scientifique, et des entretiens poussés avec des experts ont été menés.

La comparaison des législations a permis d'examiner dans quelle mesure l'Union européenne (UE) ou certains États d'Europe ou d'ailleurs ont déjà acquis une expérience avec des mesures comparables et comment celles-ci pourraient être transposées dans le droit suisse.

Le présent rapport résume les résultats de l'étude de référence et de la comparaison des législations, et procède, dans la synthèse, à une première évaluation des mesures.

¹ Infras et Rytec (2019) : « Beurteilung von ausgewählten Massnahmen zur Förderung der Kreislaufwirtschaft in der Nutzungsphase » (en allemand). Donneur d'ordre : Office fédéral de l'environnement (OFEV).

² Heselhaus (2019) : « Rechtsvergleich bestehender rechtlicher Massnahmen in der Europäischen Union und ausgewählten Staaten sowie der Schweiz zur Förderung der Kreislaufwirtschaft im Konsumbereich » (en allemand), Université de Lucerne. Donneur d'ordre : Office fédéral de l'environnement.

2 Économie circulaire en Suisse et à l'étranger

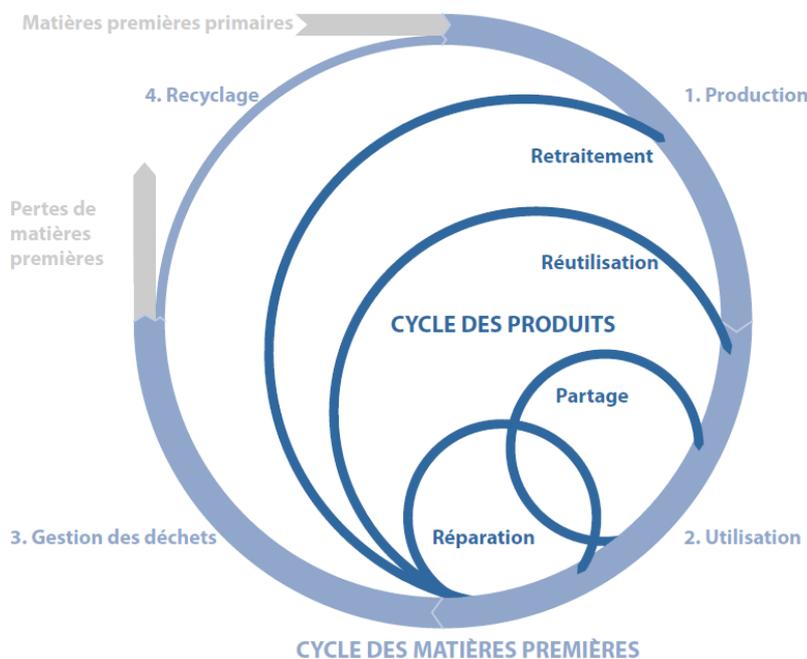
L'économie circulaire et ses principes sont discutés depuis les années 1970. En Allemagne, cette notion (*Kreislaufwirtschaft*) est étroitement liée au recyclage étant donné que la loi allemande sur l'économie circulaire (1994) met l'accent sur la gestion des déchets et sur le recyclage. En 2013 et 2014, la question de la « *circular economy* » a été relancée par la Fondation Ellen MacArthur avec une étude sur les bienfaits économiques de l'économie circulaire et un rapport thématique du Forum économique mondial en découlant.³ Ces travaux ont déplacé le centre du débat : le recyclage classique a cédé sa place au bouclage des cycles internes des produits (Figure 1).

La Figure 1 présente les quatre phases d'un **cycle des matières premières** formant le cercle externe : les produits passent par les étapes de production (1) puis d'utilisation (2). En fin de vie, ils sont collectés et traités dans le cadre de la gestion des déchets (3). Lors du recyclage (4), les matériaux appropriés deviennent des matières premières secondaires susceptibles d'être réutilisées pour la production. Le cycle des matières premières est donc bouclé grâce au recyclage. Les matériaux non recyclés sont gérés comme des déchets et doivent être remplacés par des matières premières primaires (en gris).

L'économie circulaire intègre aussi les quatre **cycles des produits** (cercles internes de la Figure 1). En amont de la gestion des déchets, ils sont axés sur les phases de production et d'utilisation. Les cycles des produits prolongent la durée de vie ou renforcent l'intensité d'utilisation des produits et des composants, « ralentissant » ainsi le cycle des matières premières. Les cycles des produits sont les suivants :

- Partage : l'utilisation est ainsi plus intense (davantage d'utilisations dans le temps).
- Réparation : les produits défectueux sont réparés, ce qui prolonge la durée de vie.
- Réutilisation : les produits qui fonctionnent encore mais qui ne sont plus utilisés sont transmis à de nouveaux utilisateurs (p. ex. sur des marchés secondaires), ce qui prolonge la durée de vie.
- Retraitement : les produits défectueux sont remis à neuf par un remplacement ou rafraîchissement en usine des composants.

Figure 1 : Vue d'ensemble de l'économie circulaire



Infras et Rytec⁴

³ Voir <https://www.ellenmacarthurfoundation.org/assets/downloads/publications/Ellen-MacArthur-Foundation-Towards-the-Circular-Economy-vol.1.pdf> (en anglais) et http://www3.weforum.org/docs/WEF_ENV_TowardsCircularEconomy_Report_2014.pdf (en anglais).

⁴ D'après les graphiques de <https://ec.europa.eu/eurostat/cache/infographs/circulareconomy/>

De la conception dépendent la possibilité de boucler les cycles des produits et des matières premières, et la charge à supporter. Par conséquent, les « principes de l'écoconception » que sont la durabilité, la maintenabilité et la réparabilité, la modularité, la facilité de démontage, le recours à des matériaux recyclables et la renonciation aux produits chimiques problématiques sont d'une importance capitale pour la fermeture des cycles.

L'économie circulaire est donc une approche globale qui tient compte du cycle dans son intégralité : de l'extraction des matières premières au recyclage, en passant par les étapes de conception, de production, de distribution et d'utilisation (la plus longue possible). Les produits, les matériaux et les ressources sont (ré)utilisés aussi longtemps que possible et leur valeur est préservée. Les produits et les composants sont utilisés de manière intensive, réparés, traités et réutilisés, tandis que les matériaux sont recyclés.

Avantages de l'économie circulaire

L'utilisation des ressources naturelles dépend des modes de production et de consommation. D'après « Environnement Suisse 2018. Rapport du Conseil fédéral », la Suisse a amélioré son efficacité dans l'utilisation des ressources, avant tout grâce aux progrès accomplis au niveau national. Parallèlement, l'impact à l'étranger a cependant augmenté. La part des atteintes à l'environnement que la consommation helvétique génère à l'étranger s'est accrue et représente près de trois quarts de la charge environnementale globale. Selon une étude scientifique mandatée par l'OFEV (2018)⁵, la charge environnementale globale devrait diminuer d'au moins deux tiers pour atteindre un niveau supportable à long terme par la nature.

Afin de réduire l'importante consommation helvétique de matières premières primaires, il faut prendre en compte l'ensemble des flux de substances et de matières tout au long de la chaîne de création de valeur – de l'extraction des matières premières à la gestion des déchets en passant par le design des produits. Afin de soutenir les entreprises dans cette démarche, l'Office fédéral de l'environnement et les milieux économiques ont étroitement collaboré pour étudier le maillon faible de la chaîne d'approvisionnement. Pour ce faire, ils ont analysé huit secteurs pertinents en Suisse⁶. Cette étude a donné naissance à un atlas répertoriant les atteintes environnementales d'approvisionnement de livraison suisses (« Umweltatlas Lieferketten Schweiz »⁷) et présentant les résultats sous forme de graphiques.

L'avantage écologique réside dans le fait que l'utilisation des produits est prolongée au maximum. Du point de vue environnemental, cela est intéressant dans presque tous les cas car le recyclage nécessite lui aussi de l'énergie, de l'eau et des produits chimiques. Ce n'est que lorsqu'un produit ne peut plus être partagé, réparé, retraité et réutilisé qu'il est recyclé. De ce fait, l'intensité d'utilisation et la durée de vie des produits et des matériaux qui les composent augmentent, ce qui réduit le flux de matières premières primaires et les effets du traitement des déchets.⁸ La charge environnementale globale diminue alors.⁹ Une stratégie fondée sur la limitation des déchets est donc celle qui présente le plus grand intérêt écologique. C'est précisément sur ce point que porte la nouvelle ordonnance sur la limitation et l'élimination des déchets (OLED).

Mis à part l'avantage écologique, l'économie circulaire offre aussi des opportunités économiques. Ainsi, une utilisation plus efficace des matières premières permet de faire chuter les coûts de production,

⁵ Office fédéral de l'environnement, « Empreintes environnementales de la Suisse. De 1996 à 2015 », État de l'environnement 1811, Berne, 2018.

⁶ Il s'agit des secteurs suivants : la transformation de la viande, la chimie, la construction de machines, l'immobilier et du bâtiment, la santé et des services sociaux, le commerce alimentaire, la production d'habits et de chaussures ainsi que le commerce d'appareils ménagers.

⁷ Alig M., Frischknecht R., Nathani C., Hellmüller P., Stolz P. (2019) : « [Umweltatlas Lieferketten Schweiz](#) » (en allemand). Treeze Ltd. et Rütter Soceco AG, Uster et Rüslikon.

⁸ Le calcul d'un écobilan garantit que les projets ou mesures d'économie circulaire contribuent à réduire les atteintes à l'environnement. Un écobilan englobe tous les effets écologiques significatifs sur l'ensemble du cycle de vie des produits.

⁹ La charge environnementale globale répertorie l'influence de la consommation sur l'ensemble des domaines environnementaux et est exprimée en unités de charge écologique (UCE). Les atteintes sont pondérées sur la base de l'écart existant entre les atteintes actuelles et les objectifs environnementaux nationaux (distance à une valeur cible).

d'accroître la création de valeur et, partant, de renforcer la compétitivité de l'économie. Une partie de la valeur créée à l'étranger peut être délocalisée sur le territoire suisse si les produits usagés y sont réparés, réutilisés, traités et recyclés, ce qui amoindrirait la nécessité d'importer de nouveaux produits. Cela implique alors la création d'emplois manuels et un glissement de la vente et de l'importation vers la réparation par exemple. Le besoin de matériaux et de procédés nouveaux stimule l'innovation. S'appuyant sur ces effets, les différentes études tablent sur une hausse du produit intérieur brut (PIB) et sur la création d'emplois supplémentaires grâce à l'économie circulaire.

Des études¹⁰ présentent par exemple les opportunités économiques considérables liées à une promotion de l'économie circulaire. Dans un scénario optimal pour l'UE, elles jugent possibles, jusqu'en 2030, un gain d'efficacité de 3 % dans l'utilisation des ressources, ainsi que des économies sur les coûts des matériaux allant jusqu'à 630 milliards de dollars (dans le secteur de l'industrie). Cela entraînerait une croissance additionnelle du PIB de 7 points de pourcentage (+ 0,5 point de pourcentage par an), une réduction de la consommation de ressources primaires de 32 % et une baisse des émissions de CO₂ de 48 %. Pour l'Angleterre, il a été estimé que cela créerait jusqu'à 100 000 emplois supplémentaires, dont une grande partie serait constituée de métiers manuels liés à la réparation, à la réutilisation et au recyclage.

S'agissant des impacts écologiques, l'étude de référence a tout d'abord évalué à quel point les mesures retenues renforcent les différentes approches circulaires (conception durable, design prévu pour la réparation et le retraitement, composition des matériaux adaptée au recyclage, intensité d'utilisation, réparation, réutilisation, retraitement et recyclage). C'est sur cette base que les répercussions positives sur l'environnement ont été jugées. Dans la mesure du possible, elles ont été exprimées en unités de charge écologique (UCE). Les effets sur les entreprises ont été évalués sommairement au regard des changements escomptés dans la création de valeur sur le marché intérieur et des coûts occasionnés par la mise en œuvre. Concernant le secteur public, ce sont les conséquences attendues sur les finances publiques et les frais d'application des mesures qui ont été pris en compte. L'efficacité des mesures a été appréciée en fonction de ces coûts pour l'économie nationale et de l'ensemble des incidences prévues sur l'environnement.

Obstacles à l'économie circulaire

L'économie circulaire peut se heurter à plusieurs obstacles¹¹. Le fait que les matières premières primaires soient souvent moins chères que les matières premières secondaires constitue, pour les entreprises, une entrave à la transition vers des modèles d'affaires circulaires¹². La raison en est que les externalités négatives ne sont pas intégrées dans le prix des matières premières primaires. Ce manque d'internalisation fait que les avantages des modèles d'affaires circulaires ne peuvent pas être mis en valeur. Du point de vue de l'économie d'entreprise, il n'y a donc aucun intérêt à effectuer cette transition. Une autre particularité est la nécessité d'une coopération au sein des chaînes de valeur ajoutée et entre elles. Les décisions des entreprises traditionnelles en matière de conception se répercutent sur la possibilité de récupérer les matériaux et sur l'allongement de la durée de vie des produits dans les étapes ultérieures de la chaîne de valeur ajoutée. Cette exigence de collaboration accroît les coûts de recherche et de transaction par rapport aux modèles d'affaires linéaires. Les réglementations en vigueur sont elles aussi susceptibles d'entraver le passage à une économie circulaire, si elles imposent par exemple le travail à des taux nettement plus élevés que ceux appliqués à l'investissement de capitaux et à l'utilisation de matières premières.^{13,14}

¹⁰ Fondation Ellen MacArthur, Club de Rome, Morgan J., Mitchell P. (2015) : « Employment and the circular economy. Job creation in a more resource efficient Britain » (en anglais). Green Alliance, Banbury, Angleterre.

¹¹ OCDE (2019), « Business Models for the Circular Economy: Opportunities and Challenges for Policy », OECD Publishing, Paris.

¹² Un modèle d'affaires circulaire est un modèle dans lequel la création de valeur passe par l'utilisation de ressources physiques. Dans un modèle linéaire, au moment de la vente, le producteur cède son contrôle du produit, ainsi que des matières premières qu'il a utilisées pour le fabriquer.

¹³ Wijkman, A., Skånberg K. et Berglund M. (2016), « The Circular Economy and Benefits for Society. Jobs and Climate Clear Winners in an Economy Based on Renewable Energy and Resource Efficiency » (en anglais), <http://www.clubofrome.org/wp-content/uploads/2016/03/The-Circular-Economy-and-Benefits-for-Society.pdf>.

¹⁴ Yamaguchi, S. (2018), « International Trade and the Transition to a More Resource Efficient and Circular Economy: A Concept Paper », Documents de travail de l'OCDE sur le commerce et l'environnement, n° 2018/03, OECD Publishing, Paris.

Par ailleurs, les nouveaux modèles d'affaires ont aussi besoin d'un marché et d'un changement du mode de consommation (par exemple, utiliser au lieu de posséder), qui est certes en train de s'opérer mais lentement. Ainsi, dans de nombreux domaines du secteur des biens de consommation, seul un petit nombre de fabricants tentent de se démarquer en commercialisant des produits durables, mais à un coût relativement élevé. Même si des produits de meilleure qualité peuvent se révéler moins chers sur l'ensemble de leur durée d'utilisation, de nombreux consommateurs optent pour des produits bon marché qui sont souvent de qualité moindre, doivent être vite remplacés et ne présentent donc aucun avantage ni sur le plan économique ni sur le plan écologique.¹⁵

L'économie circulaire dans le contexte européen

Le 4 mars 2019, la Commission européenne a publié un rapport complet, intitulé « Boucler la boucle – Un plan d'action de l'Union européenne en faveur de l'économie circulaire »¹⁶, sur la mise en œuvre du plan d'action adopté en décembre 2015. Les 54 actions sont désormais terminées ou en cours. Dans la communication sur le pacte vert pour l'Europe, la Commission européenne s'est engagée en décembre 2019 à adopter un nouveau plan d'action pour l'économie circulaire afin d'accélérer et de poursuivre la transition vers la.¹⁷

Il convient de mettre en lumière la stratégie à l'égard des matières premières essentielles¹⁸ et l'inclusion des critères de durabilité et de réparabilité dans les réglementations sur l'écoconception des produits. Le 1er octobre 2019, la Commission européenne a adopté de nouvelles mesures pour les appareils ménagers durables.¹⁹ Pour la première fois, des exigences ont été fixées concernant la réparabilité et les pièces détachées. Il a en particulier été question de la consommation d'énergie en mode veille, de la réparabilité, de la facilitation du démontage et du recyclage du produit en fin de vie, ainsi que du soutien général à la mise en œuvre de l'économie circulaire. La notion de réparabilité inclut la disponibilité des pièces détachées, l'interchangeabilité aisée au moyen d'outils habituellement disponibles, et l'accès aux réparations ainsi qu'aux informations sur la réparation et l'entretien pour les réparateurs professionnels.

Il faut également souligner la « stratégie européenne sur les matières plastiques dans une économie circulaire ». Le 21 mai 2019, le Conseil de l'Union européenne a adopté des règles sur les articles en plastique à usage unique et les engins de pêche qui envisagent différentes mesures devant s'appliquer à des produits divers. Lorsque des solutions de remplacement sont aisément disponibles et peu coûteuses, les produits en plastique à usage unique seront exclus du marché, comme les couverts, les assiettes et les pailles. Pour les autres produits, l'accent est mis sur la limitation de leur utilisation par une réduction de leur consommation au niveau national, sur les exigences en matière de conception et d'étiquetage, et sur les obligations incombant aux fabricants en matière de gestion et de nettoyage des déchets.

Ces dernières années, nombre d'États membres de l'UE et de régions (telles que la Flandre, la Wallonie et le Pays de Galles) se sont mis à élaborer des stratégies nationales et régionales d'économie circulaire, dont certaines ont d'ores et déjà été adoptées ou ont commencé à être mises en œuvre (sept pays ont adopté des stratégies).²⁰ Les Pays-Bas font figure de pionnier dans ce domaine avec leur programme national intitulé « A Circular Economy in the Netherlands by 2050 ». La France également joue un rôle de précurseur avec une stratégie d'économie circulaire qui prévoit l'introduction

¹⁵ Empa (2018), « [Weiter- und Wiederverwendung von elektrischen und elektronischen Geräten](#) » (en allemand).

¹⁶ Voir <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/?uri=CELEX%3A52015DC0614>.

¹⁷ Communication de la commission au parlement européen, au conseil européen, au conseil, au comité économique et social européen et au comité des régions le pacte vert pour l'Europe, COM(2019) 640 final

¹⁸ Commission européenne, Communication « Relever les défis posés par les marchés des produits de base et les matières premières », COM(2011) 25.

¹⁹ Commission européenne, Communication « Neue Vorschriften für nachhaltigere Haushaltsgeräte » https://ec.europa.eu/commis-sion/presscorner/detail/de/ip_19_5895

²⁰ Voir <https://forum.eionet.europa.eu/eionet-webinars/library/circular-economy-and-resource-efficiency/webinar-recently-adopted-national-circular-economy-policies-13-dec-2018/summary-report-eea-webinar-recently-adopted-national-ce-policies-13-dec-2018> (en anglais, consulté le 18 mars 2018).

d'une interdiction de l'obsolescence programmée, une révision du droit de la garantie visant à favoriser la préservation des ressources, et l'instauration d'obligations déclaratives.²¹

L'économie circulaire dans le contexte national

L'art. 73 de la Constitution fédérale précise : « La Confédération et les cantons œuvrent à l'établissement d'un équilibre durable entre la nature, en particulier sa capacité de renouvellement, et son utilisation par l'être humain ». C'est entre autres sur cette base que le Conseil fédéral a élaboré la Stratégie pour le développement durable 2016-2019 qui traduit, pour la Suisse, les objectifs de développement durable (ODD)²² de l'ONU. À maintes reprises, cette stratégie fait directement référence à l'économie circulaire : eu égard à la raréfaction des matières premières au niveau mondial, l'utilisation systématique des matières premières secondaires doit permettre de réduire la dépendance de la Suisse à l'importation des matières premières et de préserver les ressources naturelles à l'échelle mondiale.²³

Le rapport « Économie verte – Mesures de la Confédération pour préserver les ressources et assurer l'avenir de la Suisse » (2016)²⁴ a dressé le bilan de la mise en œuvre du Plan d'action Économie verte de 2013 et défini la suite à donner à ce plan. Les mesures ainsi prévues viennent concrétiser les stratégies globales que constituent les ODD et la Stratégie pour le développement durable du Conseil fédéral. Un réseau national d'experts pour la promotion de l'efficacité des ressources dans les entreprises (Reffnet.ch) a notamment été créé et divers projets de bouclage des cycles des matières (par exemple, de récupération des métaux rares utilisés dans la haute technologie ou du phosphore) ont été lancés. En outre, l'association « Go for Impact » (www.go-for-impact.ch) a donné naissance à un vaste réseau qui engage le dialogue en vue d'améliorer l'efficacité de l'utilisation des ressources. Dans le domaine de la gestion des déchets et du bouclage des cycles, le Dialogue des ressources (2014-2017) a adopté onze principes directeurs pour la gestion des déchets et des ressources en 2030.

Les mesures 2016-2019 reposent sur les bases légales existantes. Elles ont pour but premier de soutenir les actions dans lesquelles les acteurs visés s'engagent de façon volontaire et d'exploiter les potentiels de rationalisation et de préservation des ressources. La priorité est donnée au soutien d'initiatives existantes, ainsi qu'à une meilleure exploitabilité des informations et des connaissances de base. Dans les domaines des achats publics durables, de la prévention des déchets, des marchés financiers durables et de la formation professionnelle supérieure, la Confédération a redoublé d'efforts. Lors de sa séance du 19 juin 2020, le Conseil fédéral a fait rapport sur l'état de la mise en œuvre et a décidé de se concentrer à l'avenir sur la préservation des ressources et l'économie circulaire. Il a chargé le Département fédéral de l'environnement, des transports, de l'énergie et de la communication de lui proposer un train de mesures au plus tard à la fin 2022.

En vigueur depuis le 1^{er} janvier 2016, l'ordonnance sur la limitation et l'élimination des déchets (OLED) a enfin inscrit dans la loi la limitation des déchets à la source. Toutefois, elle se concentre sur leur valorisation et leur traitement. Conformément à la quatrième priorité « Prévention des déchets » du rapport « Économie verte – Mesures de la Confédération pour préserver les ressources et assurer l'avenir de la Suisse », l'OFEV est par ailleurs en train d'élaborer une politique de prévention des déchets pour la Suisse, en collaboration avec les cantons, les autres offices fédéraux et les organisations économiques.

Dans le cadre des travaux de suivi du Plan d'action Économie verte, la Suisse a donc franchi une étape importante avec l'ordonnance sur les déchets pour se mettre au moins au même niveau que l'UE (en particulier concernant la différenciation des modes d'élimination, les obligations d'obtenir une autorisation et d'établir un rapport ainsi que les règles applicables aux différents types de décharge).

²¹ LOI n° 2015-992 du 17 août 2015 relative à la transition énergétique pour la croissance verte, Article 99 : <https://www.le-gifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000031044385&categorieLien=id> (consulté le 7 février 2019).

²² <https://www.eda.admin.ch/agenda2030/fr/home/agenda-2030/die-17-ziele-fuer-eine-nachhaltige-entwicklung.html>.

²³ Le thème de l'économie circulaire est par exemple abordé dans les champs d'action « Consommation et production » et « Système économique et financier ».

²⁴ Voir <https://www.bafu.admin.ch/bafu/fr/home/themes/economie-consommation/info-specialistes/economie-verte/mandat-politique-en-faveur-dune-economie-verte.html> (consulté le 13 mars 2019).

Concernant les travaux méthodologiques et les plans de mise en œuvre de l'UE pour améliorer l'efficacité des ressources et prévenir les déchets, la Suisse suit les axes prioritaires suivants²⁵ : elle mise sur des solutions sur mesure acceptées en pratique par les intéressés. Elle occupe déjà une position de leader dans d'autres domaines tels que le recyclage du phosphore et la récupération poussée des métaux non ferreux contenus dans les résidus de combustion. Dans le même temps, il faut qu'elle suive de près les évolutions au niveau européen – dans les domaines des appareils électriques et électroniques usagés et des emballages, surtout en plastique – afin de maintenir des normes comparables et d'encourager les innovations.

Dans son troisième examen environnemental de la Suisse paru en 2017, l'OCDE note que le pays a progressé dans l'écologisation de son économie. Mais elle pourrait par exemple multiplier et renforcer les incitations à réduire l'impact environnemental de la consommation élevée et consolider le principe du pollueur-payeur. L'application de celui-ci devrait encore diminuer, par exemple, les émissions d'ammoniac, de précurseurs de l'ozone (dioxyde d'azote, composés organiques volatils et méthane), d'oxyde de soufre et de poussières fines. L'introduction d'une responsabilité élargie des producteurs, par exemple dans le domaine des matériaux de construction, comme en Allemagne, créerait des incitations à prendre en compte les coûts de fin de vie dans la conception des produits.²⁶

Interventions parlementaires en rapport avec l'économie circulaire

Ces dernières années, les interventions parlementaires en rapport avec l'économie circulaire se sont multipliées. Tandis que certaines propositions de mesures ont été rejetées, combattues ou classées, le Parlement a adopté les postulats Vonlanthen 17.3505 « Étudier les incitations fiscales et autres mesures susceptibles de stimuler l'économie circulaire afin de saisir ses opportunités » et Noser 18.3509 « Pour une levée des obstacles à l'utilisation efficace des ressources et à la mise en place d'une économie circulaire », qui exigent tous deux un examen approfondi du cadre réglementaire qu'il conviendrait de donner à une économie circulaire.

Des études sont encore en cours pour répondre au postulat Noser.

Les mesures d'optimisation de la durée de vie et d'utilisation des produits avaient déjà été abordées dans le rapport sur le postulat 12.3777 « Optimiser la durée de vie et d'utilisation des produits ». Dans ce postulat, le Conseil fédéral avait été chargé d'établir un rapport évaluant la pertinence, l'efficacité et le potentiel des mesures existantes ou envisageables destinées à optimiser la durée de vie et d'utilisation des produits.

Au cœur du rapport se trouvait la distinction entre les notions d'obsolescence absolue, qui équivaut à la durée de vie maximale d'un produit au plan technique, et celle d'obsolescence relative, qui dépend moins de la durée de vie réelle d'un produit que de la décision du consommateur de le remplacer ou de cesser de l'utiliser. Or l'expérience a montré que pour les catégories de produits considérées, l'obsolescence relative jouait souvent un rôle plus important dans la durée d'utilisation d'un produit que son obsolescence absolue.

3 Réponse aux questions du postulat

(1) Quelles mesures fiscales les autres pays européens ont-ils prises afin de saisir les opportunités de l'économie circulaire ?

Plusieurs pays européens ont pris des mesures fiscales, présentées dans le Tableau 1.. La plupart des mesures portent sur la réduction de la taxe sur la valeur ajoutée et de l'impôt sur le revenu pour des approches qui favorisent la fermeture des cycles des produits (par exemple, par les réparations, les produits de deuxième main, le partage ou les investissements respectueux de l'environnement). Dans leur action concernant la taxe sur la valeur ajoutée, les États membres de l'UE sont limités par le cadre relativement étroit fixé par la directive sur le système de TVA.²⁷ Cependant, l'Union européenne

²⁵ « [Environnement Suisse 2018. Rapport du Conseil fédéral](#) », p. 166.

²⁶ « [Examens environnementaux de l'OCDE : Suisse 2017](#) ».

²⁷ Actuellement, les taux réduits ne sont par exemple autorisés que dans le cadre de la liste positive relativement restrictive dressée conformément à l'art. 98 en relation avec l'annexe III de la directive 2006/112/CE sur le système de TVA.

prévoit une réforme majeure de la taxe sur la valeur ajoutée d'ici 2022 probablement. La refonte de cette directive donnerait aux États membres une marge de manœuvre nettement plus grande pour prendre d'autres mesures fiscales de promotion de l'économie circulaire. La nouvelle réglementation autorise deux taux réduits, établis à 5 % au moins, ainsi qu'un taux inférieur à ce seuil. Les États membres pourraient par exemple appliquer ces réductions aux services de réparation. Ils doivent simplement veiller à respecter globalement un taux moyen de 12 % au moins.²⁸

La comparaison des législations a montré que la TVA réduite sur les réparations dans l'UE et ses États membres n'est généralement appliquée qu'aux petits services de réparation (par exemple, vêtements, linge de maison et bicyclettes), partiellement dans un but de politique sociale.

Tableau 1 : Mesures fiscales prises par les pays européens dans le contexte de l'économie circulaire (état : janvier 2020)²⁹

Pays	Titre de la mesure
Belgique	Réduction de la taxe sur la valeur ajoutée (6 % au lieu de 21 %) sur la rénovation et la réparation de logements privés datant d'au moins dix ans, à certaines conditions, et sur les petites réparations de bicyclettes, de chaussures, d'articles de cuir, de vêtements et de linge de maison
Finlande	Abattements de l'impôt sur le revenu pour les travaux de réparation à domicile ainsi que pour les appareils ménagers et informatiques, allant jusqu'à 2400 euros par an
France	Réduction de la taxe sur la valeur ajoutée (5,5 % ou 10 % au lieu de 20 %) sur la rénovation et la réparation de logements privés
Irlande	Réduction de la taxe sur la valeur ajoutée (13,5 % au lieu de 23 %) sur la rénovation et la réparation de logements privés, sur les petites réparations de bicyclettes, de chaussures, d'articles de cuir, de vêtements et de linge de maison, et sur la réparation et l'entretien de voitures, d'autres véhicules, de bateaux et d'aéronefs
Italie	Réduction de la taxe sur la valeur ajoutée (10 % au lieu de 22 %) sur la rénovation et la réparation de logements privés
Luxembourg	Réduction de la taxe sur la valeur ajoutée (8 % au lieu de 17 %) sur les petites réparations de bicyclettes, de chaussures, d'articles de cuir, de vêtements et de linge de maison, et réduction de la taxe sur la valeur ajoutée (3 % au lieu de 17 %) sur la rénovation et la remise en état (travaux de grande ampleur sur les bâtiments d'habitation qui ont servi de résidence principale et ont été construits plus de 20 ans avant le début des travaux)
Malte	Réduction de la taxe sur la valeur ajoutée (5 % au lieu de 18 %) sur les petites réparations de bicyclettes, de chaussures, d'articles de cuir, de vêtements et de linge de maison, et exonération de la taxe sur la valeur ajoutée sur les vélos électriques
Pays-Bas	Déduction de l'impôt sur les bénéfices (jusqu'à 36 % des coûts d'investissement) pour les investissements respectueux de l'environnement (modèle « MIA »). En outre, un amortissement flexible dans le temps (pour 75 % des coûts d'investissement) est possible (modèle « VAMIL »). Réduction de la taxe sur la valeur ajoutée (9 % au lieu de 21 %) sur la rénovation et la réparation de logements privés, et sur les petites réparations de bicyclettes, de chaussures, d'articles de cuir, de vêtements et de linge de maison
Pologne	Réduction de la taxe sur la valeur ajoutée (8 % au lieu de 23 %) sur la rénovation et la réparation de logements privés, et sur les petites réparations de bicyclettes, de chaussures, d'articles de cuir, de vêtements et de linge de maison
Portugal	Réduction de la taxe sur la valeur ajoutée (6 % au lieu de 23 %) sur la rénovation et la réparation de logements privés, et sur les petites réparations de bicyclettes

²⁸ Commission européenne, Proposition de directive du Conseil modifiant la directive 2006/112/CE en ce qui concerne les taux de taxe sur la valeur ajoutée, COM(2018) 20 final.

²⁹ https://ec.europa.eu/taxation_customs/sites/taxation/files/resources/documents/taxation/vat/how_vat_works/rates/vat_rates_en.pdf (en anglais).

Pays	Titre de la mesure
Suède	Réduction de la taxe sur la valeur ajoutée (12 % au lieu de 25 %) sur la rénovation et la réparation de logements privés, et sur les petites réparations de bicyclettes, de chaussures, d'articles de cuir, de vêtements, de linge de maison et sur la réparation et l'entretien de gros appareils ménagers à domicile
Espagne	Réduction de la taxe sur la valeur ajoutée (10 % au lieu de 21 %) sur la rénovation et la réparation de logements privés terminés il y a au moins deux ans
Slovénie	Réduction de la taxe sur la valeur ajoutée (9,5 % au lieu de 22 %) sur la rénovation et la réparation de logements privés, et sur les petites réparations de bicyclettes, de chaussures, d'articles de cuir, de vêtements et de linge de maison
République tchèque	Réduction de la taxe sur la valeur ajoutée (15 % au lieu de 21 %) sur la rénovation et la réparation de logements privés
Chypre	Réduction de la taxe sur la valeur ajoutée (5 % au lieu de 19 %) sur la rénovation et la réparation de logements privés

Tableau Infrac et Ryttec. Source : étude de référence

(2) Sous l'angle des objectifs que le Conseil fédéral s'est fixés en matière d'utilisation efficace des ressources et de développement durable, lesquelles de ces mesures présenteraient également un intérêt pour la Suisse ?

Les mesures présentées dans le Tableau 1 peuvent être réparties dans les catégories suivantes : abattement de l'impôt sur le revenu, abattement de l'impôt sur le bénéfice, réduction de la taxe sur la valeur ajoutée et flexibilité du calendrier d'amortissement. Elles visent à rendre moins chers les services de réparation dans les différents pays et, partant, à promouvoir la réparation et à prolonger le cycle des produits décrit au chapitre 2. Une transposition en Suisse pourrait contribuer, eu égard à la raréfaction des matières premières au niveau mondial, à réduire la dépendance de la Suisse à l'importation des matières premières et à préserver les ressources naturelles à l'échelle mondiale.

En principe, toutes ces mesures sont transposables en Suisse. Toutefois, il faut tenir compte du fait que les conditions-cadres actuelles divergent de celles en vigueur au sein de l'UE. Avant tout, de nombreux taux sont bien plus bas en Suisse (par exemple, ceux de la taxe sur la valeur ajoutée ou de l'impôt sur le revenu). Autrement dit, pour un abaissement correspondant des taux, l'incitation financière est plus faible, ce qui rend les mesures moins efficaces. Une réglementation complète, par exemple dans la loi fédérale du 12 juin 2009 régissant la taxe sur la valeur ajoutée (loi sur la TVA ; RS 641.20), serait envisageable mais cela signifie qu'un thème viendrait s'ajouter. En effet, jusqu'à présent, les différents taux suisses étaient justifiés par la politique sociale et non pas par la politique environnementale et des ressources. L'impôt sur le revenu pourrait être réduit pour des raisons de politique environnementale et des ressources et, en compensation, les produits dont l'impact sur l'environnement est élevé seraient plus fortement taxés. Si les revenus sont soumis à une imposition réduite, le marché du travail suisse pourrait gagner en attractivité et si les produits polluants sont davantage taxés, les coûts externes relevant des domaines de l'environnement et de la santé pourraient être internalisés, au moins en partie, et prélevés selon le principe du pollueur-payeur.

Afin d'analyser les mesures de promotion de l'économie circulaire dans la phase d'utilisation qui recèlent le plus gros potentiel pour la Suisse, un état des lieux a été dressé dans l'étude de référence. Il inclut les mesures fiscales, réglementaires et autres. Au total, 52 mesures susceptibles de favoriser l'économie circulaire en Suisse ont été identifiées (annexe B de l'étude de référence). Parmi elles, 24 ont été mises en avant en raison de leur importance potentielle pour le pays (annexe C de l'étude de référence). Si l'étude de référence montre que certaines mesures mises en œuvre isolément ne peuvent encourager l'économie circulaire que dans une très faible mesure, elle signale qu'une combinaison de mesures adéquates pourrait accroître leur efficacité. Par ailleurs, il convient de créer les conditions-cadres appropriées.

(3) Quelles seraient les incidences financières de l'application d'un taux de TVA réduit sur les services de réparation ?

Pour évaluer les incidences financières de cette mesure, l'étude de référence part du principe que la taxe sur la valeur ajoutée sur les services de réparation (mais pas sur les pièces détachées ou les travaux d'entretien) est abaissée, passant de 7,7 % à 2,5 % pour toutes les branches et catégories de produits, à l'exception du secteur automobile. Ainsi, les services de réparation seraient 5,2 % moins chers. Même si l'on suppose une situation positive dans laquelle les consommateurs bénéficient effectivement de cette réduction de prix, il se pose la question des incidences sur le recours à des services de réparation *supplémentaires*. Comme le signal de prix est faible, les réparations supplémentaires devraient être peu nombreuses. En conséquence, la baisse escomptée de la production de nouveaux biens est elle aussi limitée, de même que l'effet écologique ³⁰.

L'étude de référence estime que la mesure réduit les émissions de gaz à effet de serre d'environ 10 000 tonnes d'équivalent CO₂, c'est-à-dire qu'elle allège la charge environnementale de la Suisse de quelque 20 milliards d'UCE (0,01 % d'un total s'élevant à 193 468 milliards UCE). La création de valeur des entreprises est influencée de manière légèrement positive car les réparations sont susceptibles de créer une valeur ajoutée intérieure supérieure à celle générée par la vente de nouveaux produits. Selon les estimations de l'étude de référence, le recul d'approximativement 0,2 % (près de 40 millions de francs par an) des recettes de TVA entraînerait un manque à gagner pour le budget fédéral. Les frais d'exécution supplémentaires pour les pouvoirs publics et les entreprises ne sont pas considérables. L'exécution, à savoir l'application et le contrôle des différents taux de TVA, n'engendre qu'une faible surcharge pour les autorités étatiques étant donné que la mesure s'est parfaitement intégrée dans un système déjà existant qui compte divers taux de TVA. L'Administration fédérale des contributions table sur des coûts de transition inférieurs à 500 francs par entreprise.³¹ Dans l'ensemble, l'efficacité de la mesure du point de vue de l'économie nationale – d'après une comparaison entre le coût et l'utilité – est donc légèrement positive d'après les estimations de l'étude de référence.

En Suisse, une modification en ce sens de la loi sur la TVA serait nécessaire et compléterait les objectifs qu'elle poursuit. En effet, jusqu'à présent, les différents taux suisses étaient justifiés par la politique sociale et non pas par la politique environnementale et des ressources. Le Conseil fédéral aspire en outre à une simplification de la taxe sur la valeur ajoutée. Cependant, la présente mesure ne simplifie pas le système, mais le rend au contraire plus complexe. Plus il y a d'articles et de services soumis au taux réduit, plus les problèmes de délimitation se multiplient et plus la charge administrative des personnes assujetties à l'impôt s'alourdit.³² Un autre aspect essentiel est le fait que l'allègement des charges des petites entreprises helvétiques qui dépassent le seuil de l'assujettissement à la taxe sur la valeur ajoutée fixé à un chiffre d'affaires annuel d'au moins 100 000 francs est relativement élevé par rapport aux autres pays européens. De nombreuses petites entreprises de réparation ne devraient donc même pas être assujetties à la TVA en Suisse, ce qui affaiblit encore l'efficacité de la mesure.

En raison des faibles effets écologiques et des particularités de la loi suisse sur la TVA, l'application de cette mesure n'est pas poursuivie.

(4) À en juger d'après l'expérience d'autres pays européens en la matière, quelles incidences un tel taux de TVA réduit devrait-il avoir sur l'utilisation efficace des ressources, la croissance économique, la création de valeur en Suisse et sur l'emploi ?

Jusqu'à présent, dix pays européens ont réduit leur TVA sur les réparations. Par rapport à la Suisse, ils ont pu abaisser plus fortement les taux puisqu'ils étaient initialement à un niveau plus élevé. L'incitation a donc eu un plus grand effet. Les taux réduits de taxe sur la valeur ajoutée figurent dans le Tableau .

³⁰ Pour le calcul de l'effet écologique, voir p. 6.

³¹ Cette estimation repose sur une étude menée en 2013 par PWC et commandée par l'Administration fédérale des contributions sur les coûts de la réglementation dans le domaine de la fiscalité : https://www.seco.admin.ch/seco/de/home/Publikationen_Dienstleistungen/Publikationen_und_Formulare/Regulierung/Regulierungskosten/unternehmenssteuer-und-mehrwertsteuer/messung-der-regulierungskosten-im-bereich-der-steuern.html (en allemand).

³² Voir aussi l'avis du Conseil fédéral sur la motion Maire [16.4061 « Taux réduit de TVA pour les produits d'hygiène corporelle de base »](#).

Toutefois, renseignements pris auprès des pays, aucune étude n'a été menée pour analyser les conséquences de la baisse des taux de TVA sur l'utilisation efficace des ressources, la croissance économique, la création de valeur intérieure et l'emploi. Par exemple, selon le ministère suédois des finances, il n'existe qu'une estimation selon laquelle les pertes de recettes pour l'État avoisineraient 240 millions de couronnes (environ 26 millions de francs suisses) par an.

(5) Mis à part l'abaissement du taux de TVA, quelles sont les autres mesures qui permettraient d'exploiter au mieux le potentiel de l'économie circulaire ?

La sélection des autres mesures s'est fondée sur des recherches bibliographiques et sur des entretiens avec divers experts nationaux et internationaux. Les mesures ainsi identifiées ont alors été décrites et analysées sommairement (opportunités et risques écologiques et économiques, potentiel pour l'économie circulaire). Les 24 mesures les plus prometteuses ont été retenues pour faire l'objet d'une évaluation par des experts des milieux de l'administration et de la recherche, ainsi que par les auteurs. Outre la mesure décrite dans le postulat, quatre d'entre elles ont été approfondies et discutées dans le cadre d'un atelier avec les représentants des secteurs concernés, les organisations non gouvernementales et la communauté scientifique. Elles sont brièvement décrites ci-après, et leurs répercussions écologiques et économiques ainsi que leur faisabilité juridique sont présentées.

Obligations déclaratives

La mesure prévoit des déclarations placées bien en vue sur les produits, dans le but d'informer les consommateurs et, ainsi, de permettre un achat plus conscient de produits respectueux de l'environnement (car tournés vers les principes de l'économie circulaire). La transparence sur le marché fait aussi que les fabricants optimisent leurs produits du point de vue de l'information déclarée et que les commerçants adaptent leur gamme. Les déclarations ne devraient être instaurées que pour les catégories de produits pour lesquelles il faut s'attendre à des effets écologiques et des potentiels considérables. L'étude de référence s'est intéressée aux quatre déclarations suivantes :

- *Durée de vie* : les utilisateurs peuvent tenir compte de cette information dans leurs décisions d'achat et mettre en regard la durabilité et un prix éventuellement plus élevé. Cependant, d'importants défis méthodologiques concernant la mesurabilité de la durée de vie se posent encore actuellement.
- *Déclaration de garantie fabricant* : tous les fabricants sont tenus de placer bien en vue une déclaration de garantie. De même, ils doivent indiquer si aucune garantie n'est accordée.
- *Réparabilité* : cette déclaration indique dans quelle mesure le produit peut être réparé en cas de défectuosité (par exemple, disponibilité garantie des pièces détachées). Cette information est utile pour les clients, surtout après l'expiration de la période de garantie. La réparabilité peut être entendue comme une sorte de garantie secondaire. Elle pourrait s'appuyer sur les nouvelles exigences d'écoconception de l'UE concernant la réparabilité, le démontage et la récupération.
- *Recyclabilité* : cette déclaration indique dans quelle mesure les matériaux du produit présentant un défaut irréparable peuvent être maintenus dans le cycle grâce au recyclage. Cette information permet aux consommateurs d'acheter des produits recyclables.

D'après la comparaison des législations, il serait envisageable d'introduire une obligation de déclarer à deux niveaux par le biais de la loi fédérale du 5 octobre 1990 sur l'information des consommatrices et des consommateurs (LIC ; RS 944.0). Dans la mesure où les milieux économiques concernés et les organisations de consommatrices et de consommateurs selon l'art. 3 LIC ne sont pas suffisamment actifs, des critères simples dans un premier temps pourraient être rendus obligatoires, comme l'indication d'une garantie éventuelle ou l'existence d'instructions de réparation. Dans un second temps, des critères plus complexes pourraient être définis. Les obligations déclaratives pourraient tout aussi bien être introduites par l'intermédiaire de la loi du 7 octobre 1983 sur la protection de l'environnement (LPE ; RS 814.01). Dans les deux cas, cela devrait se faire en accord avec l'UE et ses États membres, pour des raisons d'efficacité et d'efficacité.

Les obligations déclaratives peuvent renforcer la transparence du marché et, en présence de conditions-cadres appropriées, avoir des répercussions positives sur l'environnement dans la mesure où

les bons produits sont sélectionnés pour être soumis à une obligation de déclarer et que, par la suite, les consommateurs les choisissent pour leurs caractéristiques. La mesure est économiquement efficiente si, lorsqu'elle est mise en œuvre concrètement, les entreprises concernées ne voient pas leurs charges s'alourdir de manière significative. Cela pourrait être garanti par des méthodes de mesure adaptées et standardisées. La procédure devrait même être coordonnée au niveau international et les frais d'exécution pour les pouvoirs publics devraient demeurer à un bas niveau grâce aux contrôles ou au développement de normes et de consignes de mesure. Ainsi, les déclarations devraient être mises au point et en œuvre dans un cadre international harmonisé afin d'avoir un impact plus grand, de réduire la charge pour les entreprises et les pouvoirs publics par l'exploitation des effets d'échelle, et de ne créer aucune autre entrave technique au commerce. Les déclarations doivent être conçues de manière à être compatibles avec les engagements internationaux de la Suisse.

Si les aspects susmentionnés sont pris en considération lors de la définition concrète de la mesure et que les efforts déployés en ce sens par les branches concernées ne reposent pas sur la base du volontariat, une mise en œuvre de la mesure mérite d'être examinée. Cela nécessite une analyse approfondie des incidences économiques.

Prolongation de la période de garantie, y c. option de réparation

Cette mesure prévoit la prolongation de la période de garantie pour les catégories de produits dont on s'attend à ce qu'elles aient une longue durée de vie, passant des deux ans actuels à trois à six ans selon la catégorie. En outre, elle autorise les commerçants à satisfaire les prétentions en garantie au moyen d'une réparation et non plus uniquement par le biais d'un remplacement. En Suisse, la garantie est régie par les art. 197 ss (contrat de vente) et les art. 363 ss (contrat d'entreprise) de la loi fédérale du 30 mars 1911 complétant le Code civil suisse (CO ; RS 220). Les explications suivantes se concentrent sur le contrat de vente. Le vendeur (commerçant) assume la responsabilité des défauts qui existaient déjà au moment de la vente. Cette responsabilité ne doit pas être confondue avec la garantie qui est une prestation volontaire et librement définissable fournie au client par le fabricant ou le commerçant. La prolongation de la période de garantie peut s'appliquer à toutes les catégories de produits ou uniquement à certaines. Les deux variantes ont déjà été mises en œuvre à l'étranger.³³ La mesure favorise principalement la conception durable car elle rend attrayante pour les commerçants l'intégration de produits durables à leurs gammes et crée une incitation correspondante pour les fabricants. Dans une moindre mesure, elle encourage aussi le design réparable. Elle peut donc avoir des répercussions positives sur l'environnement. Néanmoins, le marché helvétique est relativement petit. Aussi une introduction de cette mesure en Suisse devrait-elle être harmonisée avec l'étranger.

D'après la comparaison des législations, il serait judicieux de compléter le CO afin de procéder à une transposition dans le droit suisse. Cela pourrait rapprocher du droit européen les réglementations suisses sur la protection des consommateurs. Un autre aspect pourrait être le renversement du fardeau de la preuve en cas d'exercice de prétentions en garantie. Aujourd'hui, en Suisse, c'est à l'acheteur de prouver que le produit présentait déjà au moment de l'achat le défaut qui a par la suite entraîné une panne. Un renversement du fardeau de la preuve signifierait qu'il incombe au vendeur de prouver que le produit n'était pas défectueux au moment de la vente. Dans l'UE, un renversement du fardeau de la preuve de six mois s'applique. Une procédure législative visant à étendre ce délai à un an pour le vendeur est en cours.

La mesure pourrait donner plus de poids aux fabricants qui produisent d'ores et déjà des produits durables. Le prix des produits dont la durée de vie est plus courte pourrait augmenter, ils pourraient être supprimés de la gamme des commerçants ou leur conception pourrait être adaptée dans ce sens. L'efficacité économique de la mesure est élevée si elle porte sur une sélection appropriée de catégories de produits et de délais et, en particulier, si son introduction est harmonisée sur le plan international.

³³ La période de garantie pour toutes les catégories de produits est de trois ans en Suède et de cinq à six ans au Royaume-Uni et en Irlande. Une distinction est opérée en fonction des catégories de produits aux Pays-Bas et en Finlande (la période de garantie varie selon la durée de vie escomptée) ainsi qu'en Islande et en Norvège (cinq ans pour les catégories de produits dont on s'attend à ce qu'elles aient une longue durée de vie).

De manière isolée, des fabricants pourraient être affectés négativement par la mesure s'ils doivent supporter eux-mêmes les garanties supplémentaires sans pouvoir ajuster leurs prix en conséquence.

En raison des points susmentionnés, une mise en œuvre de la mesure mérite d'être examinée. Cela nécessite une analyse approfondie des incidences économiques. Il convient de noter qu'une introduction devrait s'effectuer en accord avec les évolutions à l'échelon européen.

Réduction de la taxe sur la valeur ajoutée pour les modèles d'affaires basés sur l'utilisation présentant un bénéfice écologique

Grâce à cette mesure, la taxe sur la valeur ajoutée passe de 7,7 % à 2,5 % sur les modèles d'affaires basés sur l'utilisation présentant un bénéfice écologique. La condition « présentant un bénéfice écologique » indique que seuls ces modèles d'affaires basés sur l'utilisation doivent être favorisés car ils peuvent démontrer un réel bénéfice écologique par rapport au modèle de vente traditionnel. Cette condition est assurée par les critères suivants : le prestataire doit garantir qu'il conserve la propriété de son produit, présenter un plan de valorisation des valeurs résiduelles d'utilisation et de matériaux, et prouver sous une forme appropriée que son offre est plus avantageuse sur le plan écologique que le modèle de vente combiné au recyclage classique. Pour contrôler ces obligations, les pouvoirs publics engagent des frais d'exécution dont le montant dépend fortement de la mise en œuvre concrète.

Selon l'étude de référence, les impacts écologiques de la configuration adoptée sont modérés car la mesure envoie un signal de prix relativement faible et, hormis le segment *business-to-consumer*, elle n'a un effet que sur un tiers environ du segment *business-to-business* (de nombreuses entreprises ne payant pas de TVA sur leurs intrants en raison de la déduction de l'impôt préalable). Ce facteur réduit significativement l'effet de la mesure étant donné que les offres de modèles d'affaires basés sur l'utilisation sont davantage demandées dans le secteur « business to business ». L'efficacité économique de la mesure est évaluée positivement par les auteurs de l'étude en fonction des frais d'exécution qui en découlent, étant donné que les allègements fiscaux ne seraient accordés qu'en cas de bénéfice écologique prouvé. Comme les frais d'exécution peuvent être considérables selon la mise en œuvre et le travail de délimitation, le rapport coût-utilité de cette mesure devrait toutefois encore faire l'objet d'un examen approfondi.

En Suisse, il serait nécessaire de compléter la loi sur la TVA. En effet, jusqu'à présent, les différents taux étaient justifiés par la politique sociale et non pas par l'utilisation efficace des ressources. De plus, il faut tenir compte de l'objectif du Conseil fédéral de simplifier, si possible, la taxe sur la valeur ajoutée.

En raison de la nécessité d'adapter la loi sur la TVA, des frais d'exécution et de la difficile appréciation de l'utilité, cette mesure n'est pas poursuivie.

Solutions de registre afin de garantir la propriété

Cette mesure vise elle aussi à favoriser les modèles d'affaires basés sur l'utilisation. En tant que prestataire d'un modèle d'affaires basé sur l'utilisation, un financement par des tiers peut être nécessaire, pour des raisons de liquidités, afin de financer des produits sur lesquels se fonde l'offre du modèle d'affaires basé sur l'utilisation. Lorsqu'un utilisateur de l'offre est insolvable, le responsable du financement court actuellement un risque de perte de propriété si le produit entre dans la masse en faillite de l'utilisateur. Une inscription dans un registre permettrait au responsable du financement de faire valoir son droit de propriété, en toute sécurité juridique. Les prestataires de modèles d'affaires basés sur l'utilisation pourraient se financer à des conditions plus favorables étant donné que le risque de perte de propriété encouru par le responsable du financement n'est plus intégré au prix, ce qui rend leurs offres moins chères.

Selon l'étude de référence, les offres de modèles d'affaires basés sur l'utilisation ainsi rendues possibles ont des effets plutôt positifs sur l'économie circulaire. Cette mesure devrait globalement profiter à l'économie suisse, des modèles d'affaires basés sur l'utilisation et d'autres opérations de leasing meilleur marché pouvant se multiplier. Toutefois, la mesure favorise aussi le secteur du leasing en général. Il faut partir du principe qu'une expansion possible des opérations de leasing aurait tendance à avoir des

effets écologiques négatifs. En effet, les offres de leasing font chuter les obstacles aux investissements et, partant, font croître la demande. Les conséquences écologiques totales attendues sont donc incertaines et pourraient, au final, aller de légèrement positives à négatives. Les auteurs de l'étude considèrent qu'il est impossible de déterminer avec certitude les répercussions de cette mesure sans imposer une charge supplémentaire. C'est la raison pour laquelle aucune déclaration fiable ne peut être faite sur le bilan coût-utilité économique.

S'agissant de la mise en œuvre juridique de la mesure, des solutions ponctuelles de registre (au sens large) du Code civil suisse du 10 décembre 1907 (CC ; RS 210) s'intègrent relativement facilement au droit existant, par exemple via l'inscription d'une servitude de superficie pour l'insertion de choses telles que des installations photovoltaïques dans un bâtiment. En revanche, il serait assez coûteux d'utiliser des registres supplémentaires et effectifs.

Étant donné que les premières estimations ne permettent pas de déterminer avec certitude les conséquences environnementales et que la mise en œuvre juridique de registres supplémentaires et effectifs serait très coûteuse, il est nécessaire de procéder à des analyses approfondies avant de pouvoir se prononcer sur la mise en œuvre de la mesure.

Consigne Énergie grise (CEG) ou consigne Services de réparation

Dans l'interpellation Berberat 19.3406 « Intégration d'une étude sur la consigne Énergie grise dans le ou les rapports en réponse aux postulats 17.3505 et 18.3509 », il a été demandé au Conseil fédéral s'il était prêt à examiner, en collaboration avec les milieux intéressés et les cantons, la question de l'introduction d'une consigne Énergie grise (CEG) ainsi que ses conséquences financières, économiques et juridiques dans le ou les rapports.

L'interpellation porte essentiellement sur la création d'une consigne visant à promouvoir les services de réparation et reste vague en ce qui concerne l'énergie grise. La consigne Énergie grise décrite dans l'interpellation peut être assimilée à une taxe de réparation anticipée. Elle a été considérée dans le cadre de l'analyse du postulat Vonlanthen. La CEG vise à corriger une défaillance du marché (les réparations sont souvent plus chères que les nouveaux achats) au moyen d'une taxe qui est prélevée obligatoirement et versée sur un compte bloqué destiné aux services de réparation éventuels. Cette épargne individuelle ainsi accumulée est réservée pour des réparations et ne peut être ensuite utilisée que pour payer des factures de réparateurs.

Selon une première estimation, cette mesure occasionne des coûts de transaction et des frais d'exécution considérables ainsi qu'un déséquilibre en termes de responsabilité et de risque entre les producteurs et les consommateurs, au préjudice de ces derniers. Par exemple, les consommateurs doivent s'occuper eux-mêmes de faire réaliser les réparations et en assumer la charge financière. Le contrôle de la bonne utilisation de l'épargne disponible sur le compte bloqué engendre par exemple des frais d'exécution supplémentaires que les établissements bancaires répercuteraient sur les consommateurs. Pour les producteurs en revanche, la mesure ne créerait qu'une incitation indirecte à fabriquer des produits plus durables ou à déclarer la qualité proposée. La question d'un effet incitatif accru pour les consommateurs est particulièrement pertinente, car cet effet n'est que peu marqué, tant dans l'ordonnance sur la restitution, la reprise et l'élimination des appareils électriques et électroniques qu'au vu du montant actuel des taxes d'incitation (du moins pour de nombreux produits de consommation). Toutefois, il n'est pas proposé d'approfondir cette mesure.

En raison des coûts de transaction et des frais d'exécution ainsi que de nombreuses questions juridiques (par exemple, concernant les droits de propriété) et techniques (par exemple, sur le système de contrôle), cette mesure n'a pas été analysée en profondeur et, par conséquent, sa mise en œuvre n'est pas poursuivie.

4 Synthèse

Comme il a été évoqué en introduction, le système actuel de production et de consommation n'est pas durable. Les ressources sont surexploitées, les conséquences environnementales des modes de production et de consommation dépassent la capacité d'absorption de notre planète. Les valeurs résiduelles d'utilisation et de matériaux contenues dans les produits en fin de vie sont encore trop peu exploitées, souvent détruites ou éliminées. Aux niveaux national et international, il existe un large consensus selon lequel la transition du système de production et de consommation linéaire actuellement prédominant vers une économie circulaire est une condition d'un développement durable dans le contexte national et mondial.

De nombreux consommateurs s'intéressent à l'économie circulaire. En témoignent notamment les *repair cafés* qui se sont ouverts ces dernières années dans lesquels des objets défectueux peuvent être réparés, gratuitement la plupart du temps, par des professionnels du secteur de la réparation. Mais un changement s'est également opéré dans le milieu économique. Dès aujourd'hui, de nombreuses entreprises proposent des biens, des services et des processus qui reposent sur le principe circulaire. Ce faisant, elles assument leur responsabilité, fabriquent des produits de qualité et accordent volontairement des garanties plus longues ou mettent à disposition des instructions de réparation et des pièces détachées 15 ou 20 ans après l'achat.

Le rôle de l'économie peut être encore renforcé, par exemple grâce à des accords sectoriels contraignants. En s'appuyant sur l'art. 41a de la loi sur la protection de l'environnement, la Confédération peut les favoriser et les soutenir. Ici, il faut veiller à ce que le bon niveau d'ambition soit choisi pour définir les objectifs et que les progrès puissent être mesurés en toute transparence. De même, dans l'esprit d'une réglementation intelligente, il faudrait prévoir la possibilité d'une autre réglementation si les objectifs intermédiaires ne sont pas atteints.

Dans le cadre de la réponse au postulat, cinq mesures réglementaires de promotion de l'économie circulaire, avec un accent mis sur la demande, ont fait l'objet d'un examen approfondi. Certes quatre de ces mesures présentent un potentiel écologique positif, mais celui-ci est généralement faible lorsque la mise en œuvre est isolée. Par exemple, une réduction de la taxe sur la valeur ajoutée pour les réparations réduirait seulement de 0,01 % la charge environnementale de la Suisse exprimée en unités de charge écologique. Selon les auteurs de l'étude de référence, les cinq mesures étudiées n'entraînent guère, en soi, de charges supplémentaires significatives pour l'économie suisse. S'agissant des obligations déclaratives et de la mesure sur les modèles d'affaires basés sur l'utilisation, cette affirmation dépend toutefois fortement de la mise en œuvre concrète étant donné que la collecte de données et l'exécution sont susceptibles de faire peser une charge. Du point de vue de l'économie nationale – comparaison entre le coût et l'utilité –, les auteurs de l'étude considèrent que les mesures ont un effet positif sur l'économie en général malgré leur potentiel écologique relativement faible.

Toutefois, il a pu être démontré que les mesures proposées nécessiteraient des adaptations juridiques dans les domaines du droit concernés. Cela irait d'un réajustement du droit de la garantie dans le domaine des contrats de consommation (art. 32 du code de procédure civile), à une rupture avec les principes des droits réels (même si elle est temporaire), en passant par un élargissement de la législation sur la taxe à la valeur ajoutée si un taux de TVA réduit est appliqué sur les réparations ou pour les modèles d'affaires basés sur l'utilisation. Selon l'auteur de la comparaison des législations, ces modifications semblent certes aisément justifiables au cas par cas, mais de telles interventions dans d'anciens systèmes juridiques se font idéalement non pas de manière ponctuelle et isolée, mais de façon convaincante, dans une démarche juridique systématique et plus complète.

Compte tenu de ce qui précède, le Conseil fédéral soumettra les mesures suivantes à une analyse approfondie afin de déterminer leurs répercussions sur l'économie nationale et de clarifier la compatibilité avec les engagements internationaux de la Suisse :

- Obligations déclaratives

Les déclarations sont la condition indispensable pour que les consommateurs puissent prendre leur responsabilité et être protégés contre des déclarations mensongères sur les caractéristiques écologiques d'un produit (durée de vie, réparabilité, recyclabilité, etc.). Aujourd'hui, il est fréquent que les consommateurs ne puissent pas assumer leur responsabilité étant donné qu'ils ne disposent généralement pas des informations nécessaires ou que – lorsque celles-ci sont indiquées – elles sont invérifiables. Néanmoins, la mise en œuvre concrète requiert encore de répondre à certaines questions à ce sujet et de trouver une procédure coordonnée avec les évolutions à l'échelon européen (avant tout, quelles options de déclaration sont prévues pour quelles catégories de produits).

- Prolongation de la période de garantie, y c. option de réparation
En ce qui concerne la garantie, d'une part, l'obligation de garantie pourrait être étendue pour certaines catégories de produits, et d'autre part, une option pourrait être ajoutée au droit de la garantie afin que les commerçants puissent également réparer des produits défectueux. Par ailleurs, il existe dans de nombreux pays européens un renversement du fardeau de la preuve limité à six mois qui renforce les droits des acheteurs. Les fabricants sont donc incités à produire et à vendre des marchandises plus robustes. Une adaptation du renversement du fardeau de la preuve alignerait le droit suisse sur celui de l'UE.
- Solutions de registre afin de garantir la propriété
Cette mesure vise à favoriser les modèles d'affaires basés sur l'utilisation présentant un bénéfice écologique étant donné que les prestataires de ces modèles d'affaires pourraient se financer à des conditions plus favorables et, ainsi, rendre leurs offres moins chères. Comme il n'a pas été possible de déterminer avec certitude l'incidence de cette mesure dans le cadre de l'étude de référence, une analyse approfondie doit fournir des renseignements sur les conséquences économiques.

Les résultats de cette analyse seront intégrés dans le train de mesures visant à préserver les ressources et à promouvoir l'économie circulaire, qui sera soumis au Conseil fédéral au plus tard à la fin 2022 dans le cadre du mandat découlant du rapport sur l'économie verte.

Compte tenu de ce qui précède, le Conseil fédéral n'approfondit pas encore les mesures suivantes :

- Réduction de la taxe sur la valeur ajoutée sur les réparations
- Réduction de la taxe sur la valeur ajoutée pour les modèles d'affaires basés sur l'utilisation présentant un bénéfice écologique
- Consigne Énergie grise ou consigne Services de réparation

Au mieux, l'économie circulaire peut être efficacement favorisée grâce à un paquet de mesures parfaitement orchestrées et axées sur l'offre et la demande, qui se focalise sur différentes phases du cycle afin que tant les producteurs que les consommateurs puissent assumer leur responsabilité.

Dans l'exemple des réparations, l'importance de la coordination des mesures ressort clairement. Il ne suffit pas de rendre plus abordables les services de réparation en abaissant la taxe sur la valeur ajoutée. Il faut aussi que les fabricants conçoivent des produits réparables (écoconception) au sens d'une responsabilité élargie des producteurs, que les pièces détachées soient disponibles à des prix raisonnables et que fabricants et fournisseurs trouvent un avantage commercial à proposer des services de réparation à des tarifs attractifs. Cela doit également passer par des incitations pour les utilisateurs à recourir aux réparations (au lieu d'acheter de nouveaux produits) ainsi que par des déclarations qui donnent des explications aux consommateurs afin qu'ils puissent assumer leur responsabilité et baser leurs décisions d'achat sur la durée de vie, la garantie fabricant, la réparabilité ou la recyclabilité.

L'étude de référence et la comparaison des législations, mandatées pour répondre au présent postulat, fournissent des éléments et des facteurs de rattachement pour les mesures relatives à la phase d'utilisation des produits. Outre les mesures fiscales et réglementaires axées sur cette phase qui ont été analysées, les auteurs des études considèrent qu'il faudrait aussi prendre en considération des mesures côté offre qui concernent directement la phase de production (par exemple, conception de produits recyclables). Des idées en ce sens devraient émerger du rapport sur le postulat Noser 18.3509 « Pour une levée des obstacles à l'utilisation efficace des ressources et à la mise en place d'une économie

N° de référence : S384-0748

circulaire ». En complément, des mesures douces pourraient être examinées, comme l'information et la sensibilisation des entreprises et des consommateurs, afin de soutenir la transition économique et sociale vers l'économie circulaire.