

Comprendre la fiscalité environnementale

RÉSUMÉ

Parmi les mesures visant à promouvoir un changement vers des choix plus respectueux de l'environnement figure la fiscalité environnementale, en complément des autres instruments disponibles pour effectuer l'adaptation nécessaire pour faire face aux défis environnementaux et climatiques.

La fiscalité environnementale, dans son principe, a pour but d'inclure dans les prix le coût des atteintes à l'environnement (dites externalités négatives) afin de réorienter vers des choix de production et de consommation plus respectueux de l'environnement.

La fiscalité environnementale couvre potentiellement tous les domaines de la protection et de la préservation de l'environnement. La lutte contre le changement climatique, les pollutions (de l'air et de l'eau notamment) et les pressions subies par l'environnement (usage des ressources, biodiversité en particulier) ainsi que les facteurs qui y contribuent (par exemple les émissions de gaz et l'utilisation de substances pouvant être dommageables) peuvent être l'objet des mesures fiscales. Ce sont des mesures générales ou sectorielles, dont l'application varie selon les États et leurs collectivités.

Dans l'Union européenne, la politique environnementale et la politique fiscale déterminent les contours de l'action respective des États membres et de l'Union. Les mesures fiscales environnementales existantes ont une part modeste parmi les revenus fiscaux des États.

Si les objectifs environnementaux sont généralement reconnus, l'application de mesures relevant de la fiscalité environnementale nécessite la prise en compte de divers aspects, notamment ceux relatifs à la compétitivité et l'équité afin d'assurer une lisibilité de la fiscalité environnementale apte à assurer son acceptabilité pour en faire un instrument effectif de la transition nécessaire.



Contenu du briefing

- Fiscalité et environnement
- Fiscalité environnementale: signal-prix à visée comportementale
- Sur quoi porte la fiscalité environnementale
- Où en est-on dans l'Union européenne et ses États membres?
- Lisibilité de la fiscalité environnementale

Fiscalité et environnement

L'intérêt porté à l'environnement n'est pas nouveau. La question environnementale avait déjà été analysée à propos de la possibilité de limites « naturelles », à travers des exemples concrets, et d'une manière plus générale à travers le concept de développement durable qui a fait, il y a plus de trente ans, l'objet du rapport de la Commission mondiale pour l'Environnement et le Développement des Nations Unies ([rapport Brundtland](#) « Notre avenir à tous », 1987). La prise en compte de la question environnementale dans l'élaboration des politiques et le développement d'actions spécifiques pour répondre aux défis du changement climatique, des pollutions et de la gestion des ressources est devenue une préoccupation commune, en particulier dans la suite du [Sommet « planète Terre »](#) de Rio de 1992.

[Croissance et développement durables](#), « pacte vert » à l'échelle d'un pays, de l'Union européenne ou [mondiale](#), fiscalité verte, plan climat, sont différentes facettes du même objectif d'articuler l'économie et un usage plus respectueux de l'environnement ([économie verte](#)). La réflexion en cours s'attèle à dessiner une nouvelle approche face aux défis économiques, [au-delà de la croissance](#), incluant d'autres objectifs, en particulier l'environnement et le social. La question environnementale et celle du changement climatique sont désormais incluses dans les politiques économiques et [budgétaires](#). La fiscalité, tout comme le budget ou l'investissement, est ainsi appelée à revêtir une dimension écologique, verte ou environnementale, selon la terminologie choisie.

Parmi les mesures visant à promouvoir un changement vers des choix plus respectueux de l'environnement, figure la fiscalité environnementale, en complément de mesures réglementaires (normes, encadrement ou interdiction) et de mesures visant à développer des pratiques et des technologies moins polluantes et moins consommatrices de ressources (notamment dans le cadre de l'économie circulaire).

La fiscalité fournit à l'État et à ses collectivités des ressources qui financent les dépenses, au titre des recettes (principalement impôts, taxes et redevances) de leurs budgets. À cette première dimension de finances publiques s'ajoutent aussi celle de compétitivité – pour les acteurs économiques – et d'équité – pour les contribuables – ainsi que celle de l'orientation des activités ou comportements économiques.

C'est en tant qu'instrument visant à orienter les activités ou les comportements économiques que s'inscrit la fiscalité environnementale. Elle constitue un levier qui peut concourir à infléchir, réorienter ou modifier des comportements économiques pour répondre aux enjeux de la protection de l'environnement et de la lutte contre le changement climatique. Eco-fiscalité, fiscalité verte, ou encore verdissement de la fiscalité sont des expressions également utilisées pour se référer à la fiscalité environnementale (terme utilisé ci-après).

Fiscalité environnementale: signal-prix à visée comportementale

La fiscalité inclut des taxes et des impôts qui sont définis par l'État et par les collectivités dans le cadre de leurs compétences respectives. Les entités locales peuvent ainsi édicter des taxes dans le domaine de la gestion des déchets.

Les **taxes environnementales** renchérissement le coût des activités génératrices de pollution et d'atteintes à l'environnement en additionnant les coûts sociaux correspondants, appelés externalités négatives, qui sont ajoutés (ou « internalisés ») en vertu du principe du « [pollueur-payeur](#) ». En d'autres termes, cela consiste à opérer une tarification des nuisances. Ces taxes sont dites « taxes pigouviennes », du nom de l'économiste anglais Arthur Pigou. Il s'agit d'une fiscalité incitative (comportementale ou de transformation) car les opérateurs économiques, confrontés à la taxe incluant le coût de l'atteinte à l'environnement, ont le choix entre acquitter la taxe ou réduire l'atteinte à l'environnement qui résulte de leurs activités pour ne pas avoir à payer la taxe. Si la taxe

est un succès (réduction de l'atteinte à l'environnement), les revenus fiscaux qu'elle produit (son rendement) iront alors en diminuant, ce qui signifie que les acteurs économiques auront choisi de changer leur comportement. Il faut souligner que cela est possible quand ces derniers disposent d'une alternative. Il peut aussi y avoir diminution du rendement en raison du déplacement de l'activité (par exemple délocalisation des émissions dans le cadre de « fuites carbone », lorsque la taxe s'applique aux émissions liées à la production (empreinte) et non aux émissions liées à la consommation).

Les taxes créées spécifiquement pour tarifier des externalités environnementales négatives sont, en général, liées à la production ou à la consommation et sont des impôts indirects. À côté de ces taxes incitatives, la prise en compte de la protection de l'environnement peut être incluse dans des mesures variables. Ainsi, potentiellement tous les impôts peuvent-ils intégrer une préoccupation environnementale. Les impôts directs (par exemple, les impôts sur les revenus ou sur les sociétés) peuvent prendre en compte certains aspects liés à la protection de l'environnement (par exemple en ce qui concerne le traitement fiscal des véhicules en fonction des émissions émises).

Quant aux **redevances**, elles se distinguent des taxes et des impôts en ce qu'elles sont acquittées pour payer, totalement ou partiellement, un service rendu. Elles s'adressent seulement aux usagers effectifs du service et n'ont donc pas de caractère obligatoire (il est possible de ne pas avoir à l'acquitter en n'utilisant pas le service). Des redevances existent pour des activités relatives à la préservation de l'environnement, par exemple en matière de traitement de l'eau ou de ramassage des déchets. Cela dépend de la manière dont ces services sont organisés, qui varie d'un État membre à un autre.

La fiscalité environnementale inclut aussi des **dépenses fiscales**, qui sont constituées par des exonérations, l'application de taux réduits ou des remboursements. Ces mesures, qui sont la non-perception du montant de l'impôt en application d'une exemption concédée au titre d'un autre objectif politique (par exemple soutenir l'activité ou favoriser le logement), peuvent être d'application générale ou sectorielle. Les dépenses fiscales peuvent porter atteinte au signal-prix puisque celui-ci varie selon qu'un opérateur bénéficie d'une exemption ou non.

Par ailleurs, la fiscalité environnementale par essence modifie la situation des contribuables (ménages et entreprises), affectant le revenu (**pouvoir d'achat** des ménages) et la situation par rapport aux autres entreprises (**compétitivité**). La fiscalité environnementale a ainsi des effets qui doivent être pris en compte dans la définition de la politique fiscale en général. Cela a particulièrement été souligné en ce qui concerne les effets distributifs sur les ménages, en raison notamment du fait que tous ne peuvent pas choisir de manière équivalente d'utiliser des alternatives plus écologiques pour lesquelles la taxe environnementale ne serait pas applicable. À cela s'ajoutent les situations géographiques distinctes, une même mesure pouvant avoir des effets différents selon les espaces géographiques dans lesquels les ménages et entreprises sont établis. Il est généralement reconnu que des mesures d'accompagnement pour assurer l'équité sont essentielles à l'acceptation des taxes environnementales. À cet égard, les principes suivants ont notamment été mis en exergue pour y parvenir: une transparence sur les recettes collectées, une exigence de justice et la contribution de la taxe à la préservation environnementale (transition énergétique, réduction des émissions polluantes ou des pollutions).

Sur quoi porte la fiscalité environnementale

Le champ de la fiscalité environnementale est potentiellement aussi large que les domaines de la protection et de la préservation de l'environnement.

La **législation européenne** en matière de protection de l'environnement couvre une grande variété de sujets, qui peuvent être regroupés dans les six grands [domaines](#) suivants: air, substances chimiques, climat, nature, déchets et eau. La politique environnementale dans l'Union européenne identifie neuf domaines pour lesquels des [cibles et objectifs](#) sont déterminés. Il s'agit de: l'énergie; les émissions de gaz à effet de serre (GES) et de substances qui appauvrissent la couche d'ozone; la

qualité de l'air et pollution de l'air; les émissions de gaz à effet de serre et de polluants résultant du secteur des transports; les déchets; l'eau; la consommation et production durables; les substances chimiques ainsi que la biodiversité et l'usage des sols. Pour chacun de ces domaines existent des cibles et des objectifs contraignants et non-contraignants fixés par la réglementation en vigueur qui couvrent la période 2013-2050, dont certains (en particulier en matière de gaz à effet de serre) sont plus connus que d'autres (par exemple l'artificialisation des sols).

Des mesures fiscales sont utilisées de manière inégale dans chacun de ces domaines. Le recours à des mesures fiscales peut être une des options à la disposition des États membres pour remplir une obligation (par exemple, pour l'efficacité énergétique la [directive 2012/27/UE](#) relative à l'efficacité énergétique) ou pour adopter des exemptions totales ou partielles (par exemple, la [directive 2003/96/CE](#) sur le cadre communautaire de taxation des produits énergétiques et de l'électricité).

Au-delà du cadre européen, la fiscalité environnementale peut comprendre des taxes générales ou sectorielles, couvrir des secteurs spécifiques (par exemple l'énergie, les transports, la gestion des déchets et l'agriculture) ou des substances particulières (par exemple le NO_x ou le SO₂).

La fiscalité environnementale porte sur plusieurs pressions subies par l'environnement, sur différents types de pollution et sur les facteurs qui peuvent en être à l'origine.

La première des pressions subies par l'[environnement](#) est celle du réchauffement climatique. Les mesures existantes sont relatives aux [gaz à effet de serre](#). Leurs émissions et leurs effets sont différents et font l'objet de mesures spécifiques. Les outils fiscaux interviennent en complément des mesures de limitation d'émissions. En particulier en ce qui concerne les émissions de dioxyde de carbone, le mécanisme européen d'échange de quotas d'émission ([EU-ETS](#)) plafonne les émissions et organise leur échange. En complément, certains États membres ont adopté une **taxe carbone**. À l'échelle de l'UE, une taxe carbone aux frontières est actuellement envisagée, afin d'éviter les fuites de carbone pour qu'il y ait une concurrence équitable avec les entreprises qui ne sont pas soumises à ces mesures (car elles produisent ailleurs) mais qui opèrent sur le marché européen (où elles vendent leurs produits et services). Cette mesure a été annoncée dans le cadre du « [pacte vert](#) » de la Commission européenne. En ce qui concerne les autres gaz à effet de serre, il existe des quotas pour les gaz fluorés établis par un règlement européen. Des mesures visant les activités polluantes peuvent inclure l'émission de gaz pour lesquels certains États ont édicté une taxe.

En ce qui concerne les mesures visant la lutte contre les pollutions, elles couvrent la pollution de l'air (en lien avec le réchauffement climatique ou portant sur des pollutions spécifiques), de l'eau et des sols (déversements et autres rejets dans l'environnement).

En ce qui concerne la **pollution de l'air**, l'émission de polluants sous forme de gaz ou de particules fait l'objet de mesures de réduction des émissions au niveau national et des objectifs en terme de concentration de polluants au niveau local. Des mesures fiscales sectorielles peuvent être utilisées. C'est le cas, par exemple, des mesures visant à remplacer les véhicules émettant de telles particules par des véhicules moins polluants au moyen d'aides à l'achat (dépenses fiscales), de mesures de déduction (suramortissement pour les professionnels) ou de réduction de taxe sur les véhicules en lien avec les émissions. D'autres outils complémentaires peuvent être la fiscalité des carburants utilisés ou la tarification des circulations routières (pour tenir compte des espaces géographiques et des besoins de véhicules, par exemple des péages environnementaux). Toutefois, il faut souligner que la fiscalité des carburants est parfois différenciée en fonction des usages. En outre, le signal-prix environnemental risque de ne pas être clairement lisible en fonction des variations des prix du pétrole lui-même.

En ce qui concerne la **pollution de l'eau**, des réglementations visent à limiter l'usage de certains polluants (nitrates et détergents pour limiter les phosphates et composés du phosphore) et réglementent l'usage et la gestion de l'eau. En termes de fiscalité, les redevances et taxes des organismes gérant l'eau mettent en œuvre le principe du pollueur-payeur, selon l'organisation de ces services dans les États membres.

La fiscalité environnementale peut aussi avoir pour but de préserver la **biodiversité** et contribuer à un **usage durable des ressources**. D'autres mesures fiscales peuvent renforcer ces objectifs, notamment les mesures fiscales liées aux pollutions et à certaines substances. Des mesures fiscales peuvent porter sur la gestion des déchets afin de prévenir la pollution et de favoriser l'économie circulaire. En ce qui concerne les déchets, des taxes peuvent être édictées par l'État ou les autorités locales relatives aux ordures ménagères (selon le mode de gestion il peut s'agir de taxes ou de redevances). Peuvent aussi être créées des taxes sur les installations polluantes et des taxes sur les **matières premières** (par exemple granulats ou sable).

Où en est-on dans l'Union européenne et ses États membres?

Quelques précisions sur qui peut faire quoi

S'agissant de fiscalité, les [compétences partagées](#) entre l'Union et les États membres sont différentes de celles déterminées par les traités en matière environnementale.

Les [questions fiscales](#) ont été intégrées aux traités dès les débuts de l'Union dans le cadre du marché intérieur. Elles bénéficient d'un statut spécifique et relèvent toujours d'une procédure législative spéciale étroitement liée aux États membres (adoption à l'unanimité).

La politique environnementale de l'Union date de 1972 et a été incluse progressivement dans les traités. En vertu des articles 191, 192 et 193 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne ([traité FUE](#)), la politique environnementale de l'Union « vise un niveau de protection élevé » et se fonde sur quatre principes: précaution, action préventive, correction à la source des atteintes à l'environnement et principe du pollueur-payeur. L'Union est compétente pour agir dans la plupart des domaines de la politique environnementale, bien que ses actions soient limitées par le principe de [subsidiarité](#). En matière de fiscalité environnementale, elle est aussi limitée par l'exigence d'unanimité au Conseil (propre à l'adoption de législation fiscale).

Dans le cadre de la prise en compte accrue des considérations environnementales, la fiscalité environnementale est aussi examinée dans le cadre du [semestre européen](#).

Par ailleurs, la question environnementale est désormais placée au centre de la politique européenne par la nouvelle [Commission](#) européenne (« [pacte vert pour l'Europe](#) »).

Quelques ordres de grandeur

La fiscalité environnementale est décrite en termes statistiques par des indicateurs, aux niveaux européen et international. Ces indicateurs sont définis de manière étroite puisqu'ils ne décrivent que les impôts et taxes qui ont une base environnementale, ne retenant pas ceux qui ont un effet annexe environnemental. Cette définition retient par ailleurs l'imposition de secteurs – tels que l'énergie – qui n'ont pas un but environnemental exclusif et présentent certaines caractéristiques spécifiques du fait de l'adossement aux prix fluctuants de matières premières qui peuvent rendre le signal-prix fiscal moins lisible.

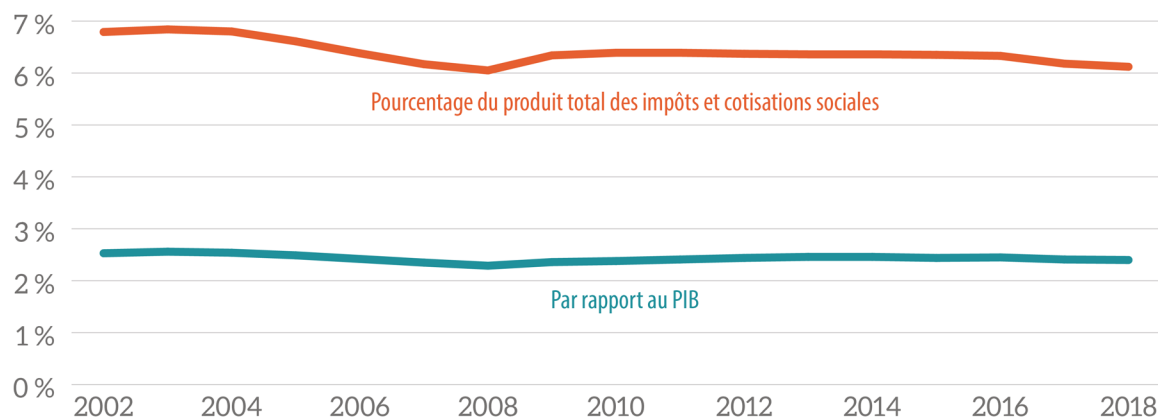
Les données ci-dessous n'incluent donc pas, par définition, les mesures fiscales qui n'ont pas comme objectif premier et/ou exclusif un but environnemental mais qui peuvent avoir un impact indirect environnemental. À titre d'exemple, elles ne saisissent pas la possibilité de ne pas appliquer de taux réduit de taxe sur la valeur ajoutée (TVA) à certaines activités.

Au niveau européen, la taxe environnementale est [définie](#) comme « une taxe dont l'assiette est une unité physique (ou une approximation d'une unité physique) de quelque chose qui a un impact négatif spécifique et avéré sur l'environnement ».

Les [taxes environnementales](#) couvrent les taxes sur les produits de l'énergie (qui peuvent inclure une composante liée à une taxe carbone – sur les émissions de CO₂), les taxes sur le transport (ne comprenant pas la fiscalité sur le combustible, incluse dans la catégorie précédente) et les taxes sur les pollutions et l'usage des ressources naturelles.

Elles s'élevaient en 2018 à 381,4 milliards d'euros, soit 2,4 % du produit intérieur brut (PIB) de l'Union et 6,12 % du total des revenus des États de l'UE.

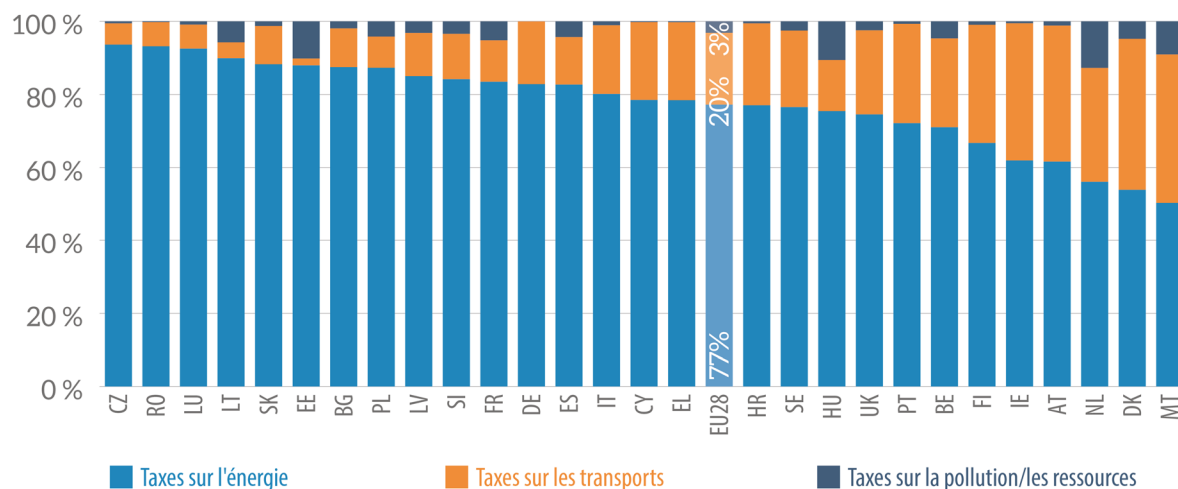
Tableau 1 – revenus fiscaux des taxes environnementales dans l'UE-28, pendant la période 2002-2018, en pourcentage du PIB et en pourcentage des revenus fiscaux



Source: Eurostat ([env_ac_tax](#)).

La répartition entre les différentes taxes est la suivante: 77,2 % du total des revenus fiscaux en 2018 pour les taxes sur l'énergie, 19,7 % pour les taxes sur le transport, 3,2 % pour les pollutions et l'usage des ressources. Le tableau 2 présente la répartition dans l'UE-28 et par État membre en 2018.

Tableau 2 – taxes environnementales par catégorie dans l'UE et ses États membres en 2018



Source: Eurostat ([env_ac_tax](#)).

Lisibilité de la fiscalité environnementale

La description des mesures par pollution ou par activités ne rend pas compte de l'articulation de ces mesures entre elles ni de leur effet global. En effet, si les grands objectifs environnementaux sont clairs, en revanche les mesures fiscales qui peuvent contribuer à leur réalisation sont plus ou moins dispersées et variables.

Ainsi par exemple en ce qui concerne la lutte contre le changement climatique, plusieurs mesures ont comme but ou comme effet d'y participer. En premier vient la taxe carbone, qui n'est cependant pas d'application générale: non seulement elle n'est pas appliquée par tous les États dans le monde, mais en outre elle ne s'applique pas à tous les émetteurs. Quant à la fiscalité applicable aux combustibles (en tant que sources d'émission de gaz), qui concourt aussi à la lutte contre le réchauffement climatique et la pollution de l'air, elle n'est cependant pas exclusivement destinée à

ceux-ci et comprend des dérogations, qui n'offrent pas d'incitation à une transition visant à lutter contre le réchauffement climatique. En effet, il existe des exonérations totales ou partielles pour les combustibles fossiles (générant des gaz à effet de serre). Ces exonérations résultent de dispositions d'origine internationale (des secteurs exclus sont, par exemple, l'[aviation civile](#) et les vols internationaux), européenne (par exemple, le bois de chauffage) ou nationale (exonérations autorisées par l'Union européenne déterminées par les États membres: par exemple, transport aérien et fluvial intérieur (marchandises, personnes et services)).

Par ailleurs, il existe des dispositions fiscales qui n'ont pas de vocation environnementale mais peuvent avoir un effet indirect environnemental. C'est, par exemple, le cas de la possibilité d'appliquer une TVA réduite sur les vols intérieurs, ce qui est décidé par chaque État membre. Un autre exemple de mesure fiscale qui n'a pas d'objectif environnemental mais qui peut avoir un effet sur l'émission de polluants de l'air est le régime des indemnités kilométriques (frais de déplacement) dans le cadre de l'impôt sur le revenu.

Ces exemples montrent la dispersion des outils pouvant contribuer à la réalisation d'un seul et même objectif et la difficulté de lier des mesures particulières avec un objectif environnemental.

Par ailleurs, la fiscalité environnementale est un instrument de transformation des comportements et a donc une visée de transformation de l'économie. De ce fait, elle affecte les équilibres préexistants. En ce qui concerne la logique de rendement budgétaire, la fiscalité environnementale apporte un accroissement des recettes, même si celles-ci peuvent avoir vocation à décroître au fur et à mesure des transformations comportementales. En ce qui concerne l'équité, en particulier la compétitivité et la justice sociale (pouvoir d'achat), il est nécessaire de tenir compte de l'effet différencié sur les différentes catégories d'acteurs. En particulier en ce qui concerne les ménages, cette fiscalité a un effet différent selon les niveaux de revenus et la disponibilité d'alternatives ainsi que selon le lieu (différences entre les zones urbaines et les zones rurales). Les mesures d'accompagnement adéquates prennent en compte ces différences afin d'assurer l'acceptabilité de la mesure et donc de pouvoir remplir les trois objectifs (transformation des comportements, l'économie, rendement budgétaire et équité).

Ces différents objectifs doivent nécessairement être articulés et clairement explicités afin de permettre une lisibilité de la fiscalité environnementale à la hauteur des objectifs environnementaux.

RÉFÉRENCES PRINCIPALES

Bourguignon D. et Halleux V., [Les politiques de l'Union – Au service des citoyens. Protection de l'environnement](#), EPRS, Parlement européen, juin 2019.

[EU Environment and Climate Change Policies: State of play, current and future challenges](#), étude, Département thématique des politiques économiques, scientifiques et de la qualité de la vie, Direction générale des Politiques internes de l'Union, Parlement européen, septembre 2019.

Remeur C., [Les politiques de l'Union – Au service des citoyens- Lutte contre la fraude fiscale](#), EPRS, Parlement européen, juin 2019.

CLAUSE DE NON-RESPONSABILITÉ ET DROITS D'AUTEUR

Ce document a été préparé à l'attention des Membres et du personnel du Parlement européen comme documentation de référence pour les aider dans leur travail parlementaire. Le contenu du document est de la seule responsabilité de l'auteur et les avis qui y sont exprimés ne reflètent pas nécessairement la position officielle du Parlement.

Reproduction et traduction autorisées, sauf à des fins commerciales, moyennant mention de la source et information préalable avec envoi d'une copie au Parlement européen.

© Union européenne, 2020.

Crédits photo: © ArthonMeekodong / Shutterstock.com.

eprs@ep.europa.eu (contact)

www.eprs.ep.parl.union.eu (intranet)

www.europarl.europa.eu/thinktank (internet)

<http://epthinktank.eu> (blog)

