

**CONSEIL INFORMEL DES MINISTRES DE
L'ENVIRONNEMENT
Paris, 15 juillet 2000**

**Écotaxes
– développements récents**

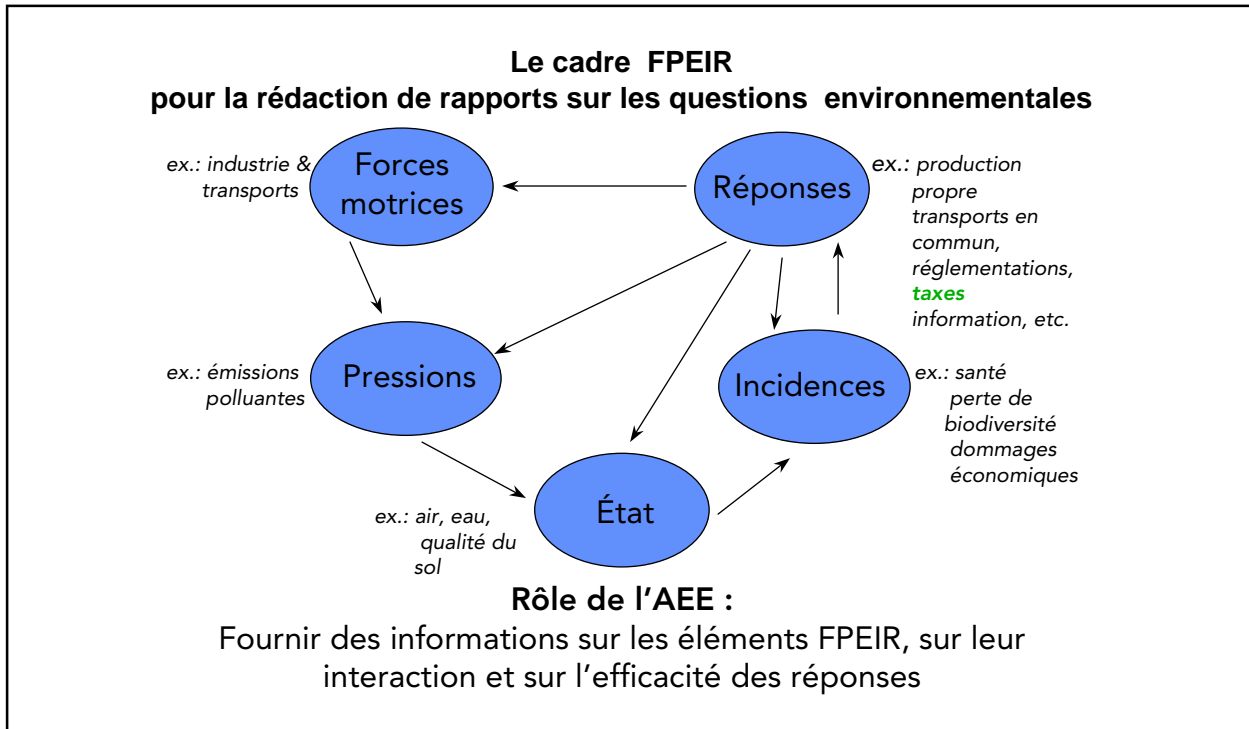
Rapport de l'AEE

Aperçu

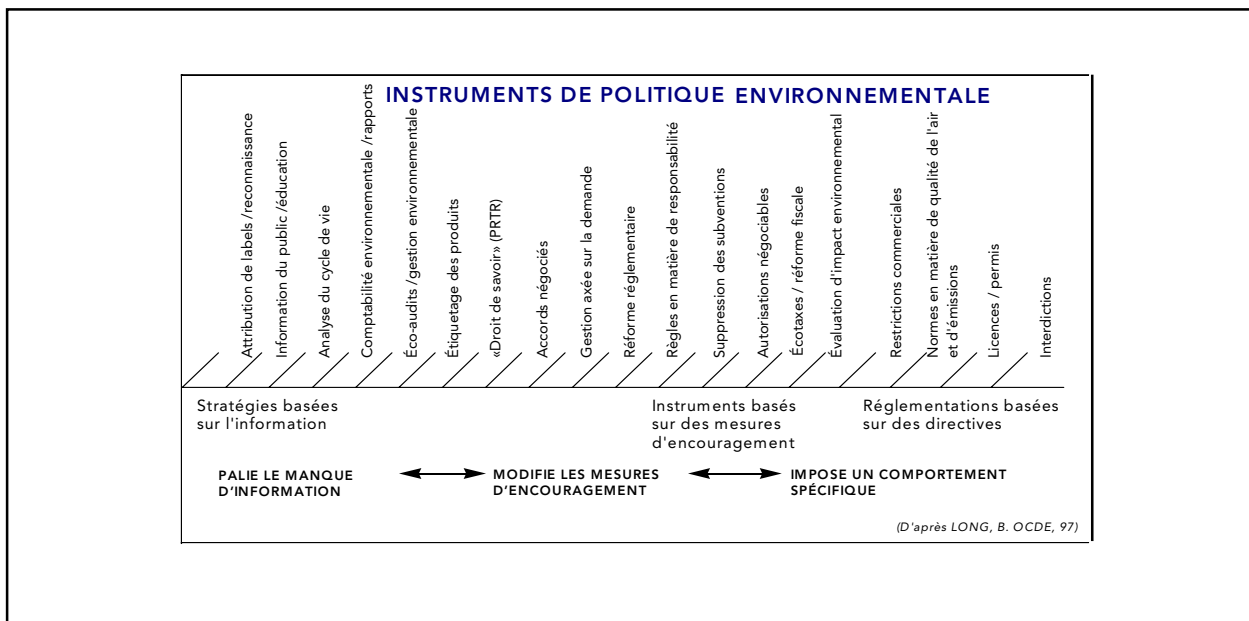
**Domingo Jiménez-Beltrán
Directeur exécutif
Agence Européenne pour l'Environnement,
Copenhague**

1. Pourquoi un tel rapport ?

- Élaborer un rapport sur «l'état actuel et prévisible de l'environnement en prenant en considération la dimension socio-économique» et «l'inscrire dans le contexte d'un développement durable» passe par une analyse continue du cadre **F – P – E – I – R**.



- Les instruments économiques et fiscaux font partie de l'ensemble des réponses politiques auxquelles il faut recourir. Ils sont cependant toujours considérés comme des outils «difficiles».



- Une première évaluation avait déjà vu le jour en 1996 à la demande de la commission de l'environnement du PE. Le présent rapport en constitue une mise à jour.

2. Pourquoi maintenant?

- Le rapport de l'AEE de juin 1999, «l'Environnement dans l'Union européenne à l'aube du XXIème siècle» plaide pour une intégration; il n'y aurait pas de progrès général sans un changement au niveau des politiques socio-économiques/sectorielles.

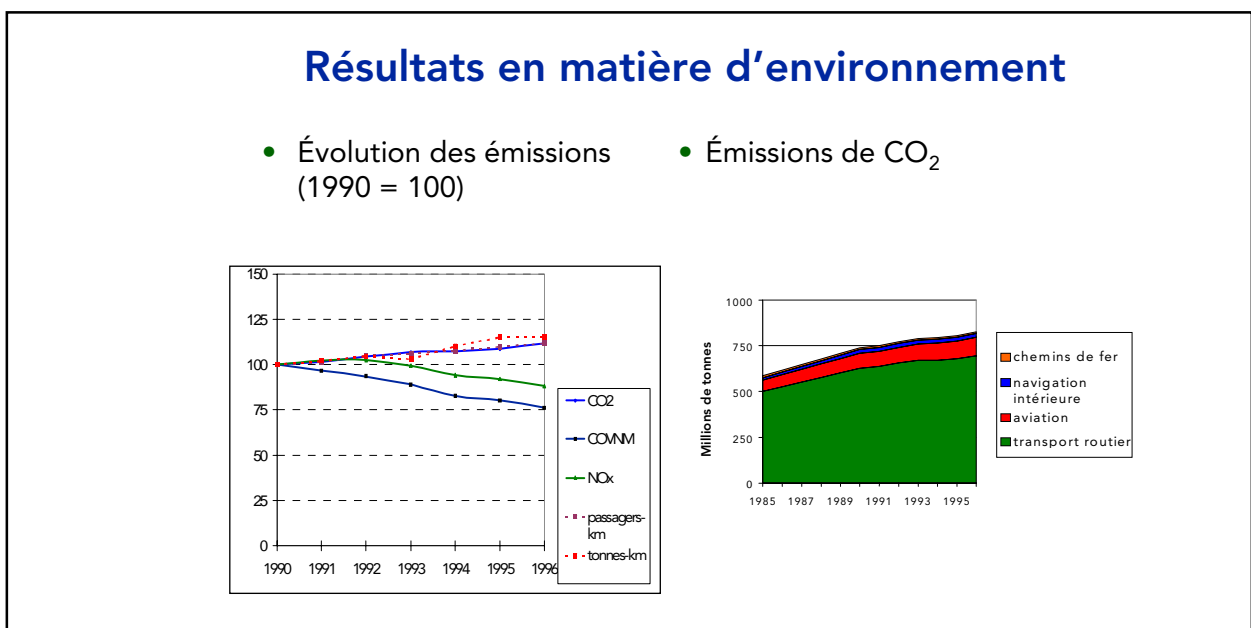
On pouvait y lire:

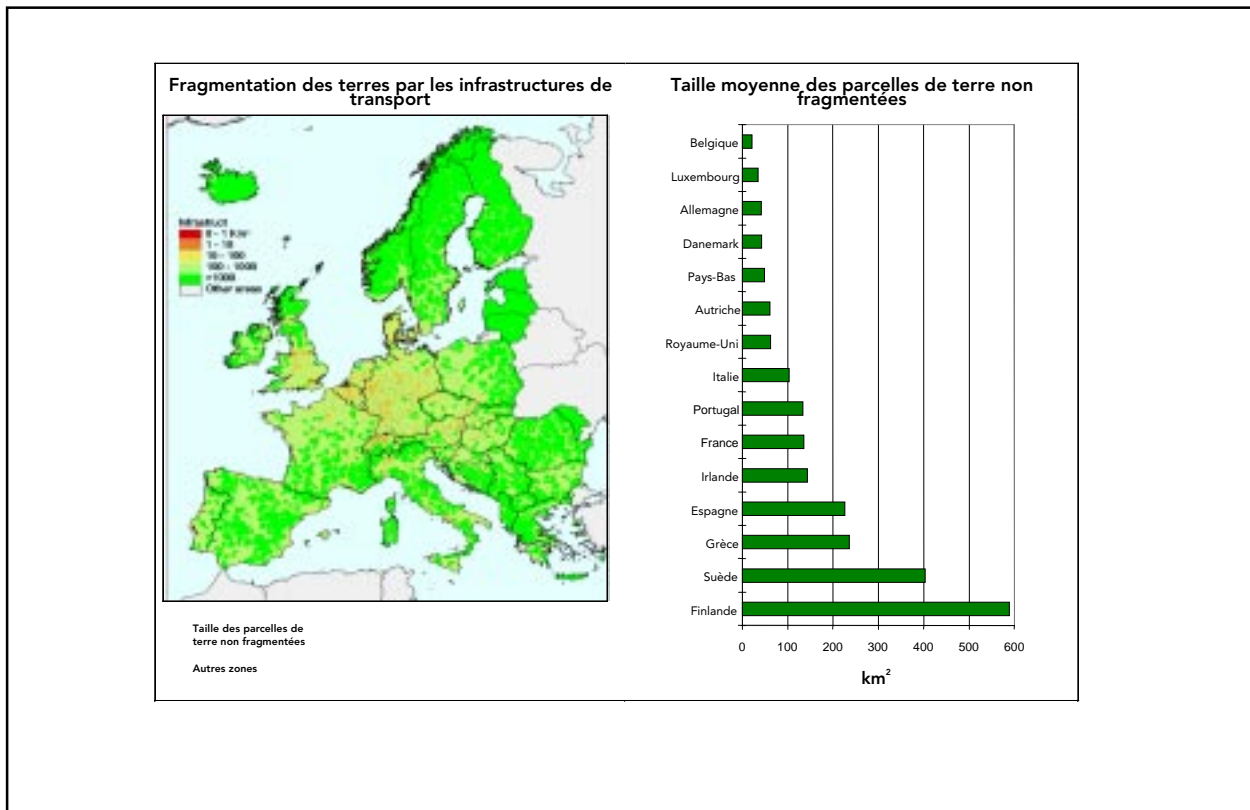
Voici mon sentiment :
Je pense que la situation et son évolution ne sont pas encore satisfaisantes

- En dépit de la réussite relative des politiques environnementales, notamment au niveau de l'UE, il n'y pas eu:
 - d'amélioration générale de la qualité de l'environnement
 - et encore moins de progrès en matière de développement durable.
- Désormais, les progrès vers un développement durable et en matière de qualité de l'environnement ne viendront pas directement de politiques environnementales
 MAIS de politiques socio-économiques, qui seront guidées par des politiques environnementales (de durabilité) élargies et renforcées.

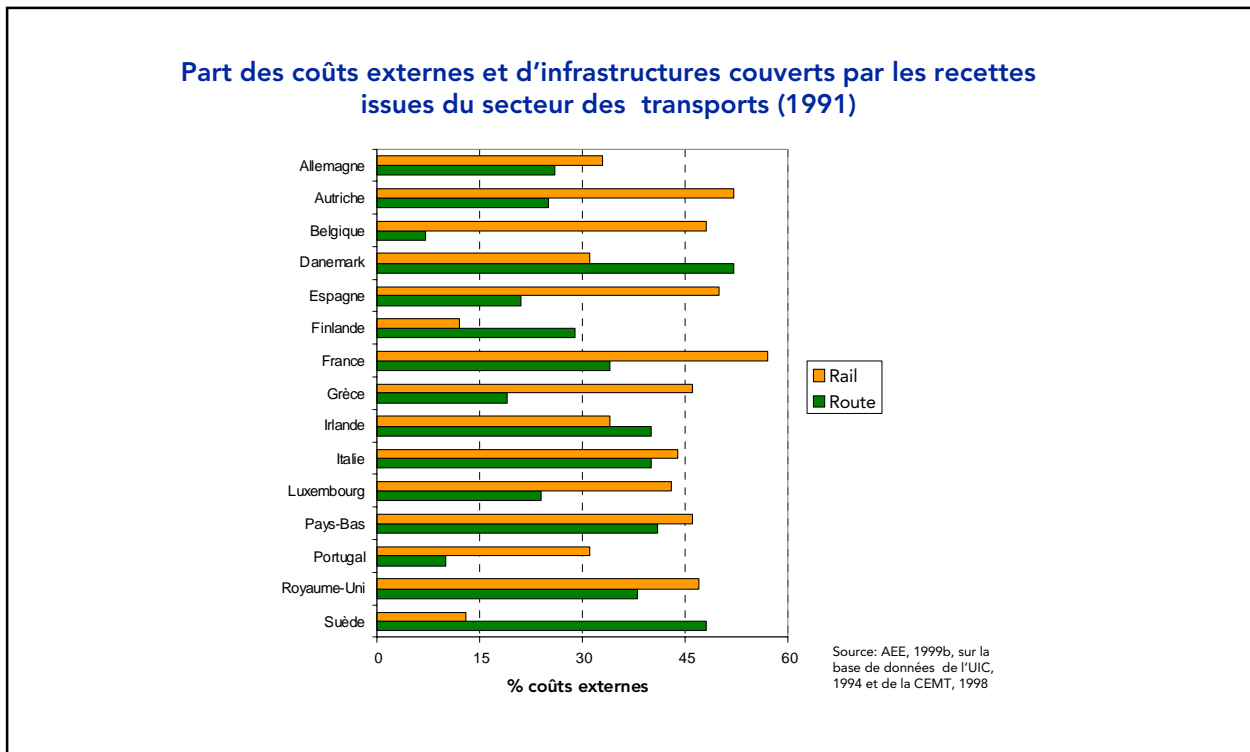
- Dans son analyse de secteurs tels que les transports, le rapport de l'AEE de mai 2000 sur les indicateurs d'intégration concernant les transports et l'environnement, «*Are we moving in the right direction – TERM 2000*», montre clairement que le développement dans ce domaine ne gagne pas en durabilité:

la croissance rapide observée dans ce secteur et les changements dans les modes de transport (route) sont responsables à part entière de pressions environnementales (bruit, fragmentation de l'espace, émissions de gaz à effet de serre, environnement urbain...).





On constate une absence de prix «équitable», les externalités n'étant que partiellement internalisées (externalités environnementales: 4% du PIB de l'UE. Le chiffre d'affaires total de l'industrie automobile en 1998 représentait 3,8% du PIB).

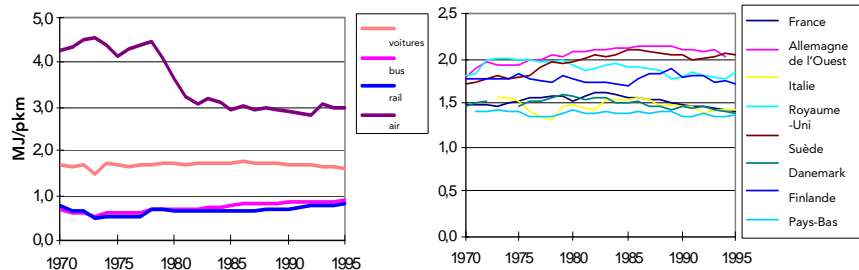


En outre, les prix n'ont pas l'effet voulu.

Résultat: aucun gain d'efficacité ces 30 dernières années, «en dépit de tous les progrès technologiques»

Efficacité énergétique du transport de passagers (MJ/passager-km)

- tous les modes (moyenne de 8 pays de l'UE)
- voitures personnelles

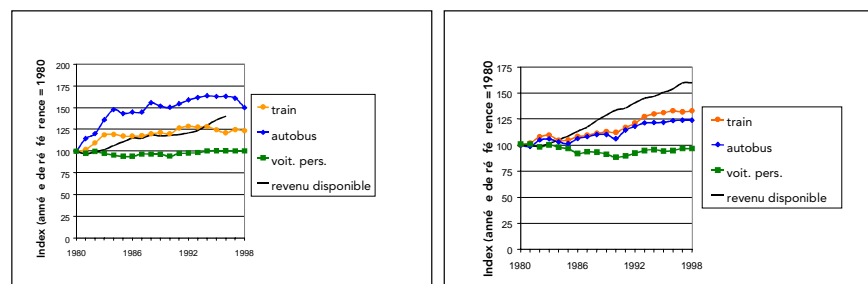


- Le sentiment général est que si la plupart des politiques sectorielles de l'UE (et des services communautaires liés) désirent et s'efforcent d'acquiescer un certain caractère de «durabilité», très peu d'entre elles font actuellement l'objet d'un **réexamen intégral de leurs politiques** (cf. rapport du sommet d'Helsinki) comme l'exige réellement le paradigme de la durabilité («business as usual»). Étonnamment, la **durabilité environnementale** semble plus avancée que la **durabilité sociale et économique** sur le plan de la conceptualisation, de l'évaluation des performances, de la responsabilité et de la faisabilité.
- Comme le souligne le rapport de l'AEE de 1999, «*Monitoring Progress Towards Integration – A contribution to the 'Global Assessment of the 5th Environmental Action Programme of the EU*» (contrôle des progrès vers l'intégration – contribution de l'évaluation globale du 5ème programme d'action environnemental de l'UE), il apparaît de plus en plus clairement qu'il suffit de définir quelques «**musts**» pour réaliser des progrès sur le plan de l'intégration (et de la qualité de l'environnement y afférente) et arriver à un développement durable. L'équité fiscale est l'un de ces «**musts**».

Prix

Changements réels dans les prix des transports

- Danemark
- Royaume-Uni

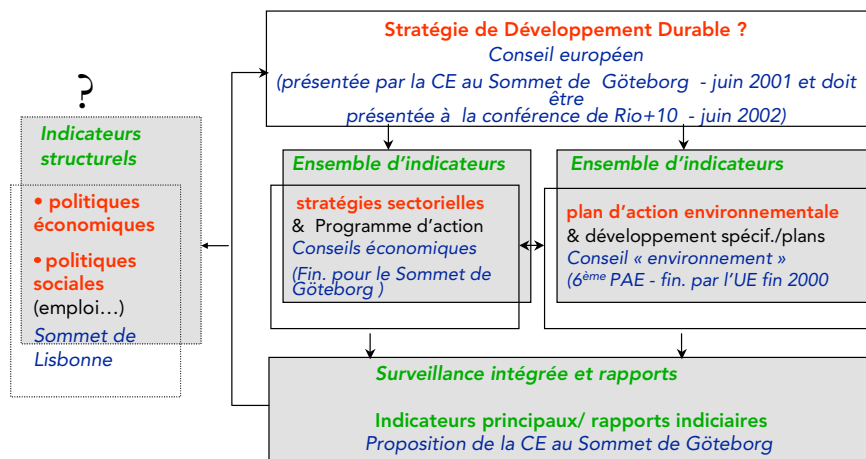


Quelques critères d'évaluation de l'intégration du marché dans les secteurs économiques

1	Les coûts/avantages environnementaux ont-ils été quantifiés ?
2	Les coûts environnementaux ont-ils été internalisés dans les prix du marché au moyen d'instruments basés sur le marché?
3	Les recettes de ces instruments basés sur les mécanismes du marché ont-elles été directement recyclées afin de maximiser les changements de comportement ?
4	Les recettes de ces instruments basés sur le marché ont-elles été directement recyclées afin de promouvoir l'emploi ?
5	Les subventions et les exonérations fiscales nuisibles pour l'environnement ont-elles été supprimées ou reciblées ?
6	Dans quelle mesure a-t-on introduit des mesures d'encouragement en faveur des avantages environnementaux ?

- Dans une économie de marché, **les progrès dans l'identification/l'évaluation des externalités** (toutes deux étant liées à la qualité de l'environnement et à l'utilisation non durable des ressources) **et dans la mise en œuvre de politiques adéquates en matière de prix et de fiscalité** (taxes et subventions) favorisant les prix équitables et l'internalisation des coûts constituent une base pour progresser vers une intégration et un développement durable.
- Le moment est venu de passer en revue la situation et de réclamer une avancée dans ce domaine au niveau de l'UE:
 - Selon le traité d'Amsterdam et «l'initiative de Cardiff» (accélérer le développement durable), les secteurs et le développement en général sont rendus responsables devant le Conseil européen pour ce qui est de la durabilité.
 - De nombreux États membres procèdent à un réexamen de leur politique fiscale (dont la France, l'Allemagne, l'Italie, le Royaume-Uni).
 - La CIG prévoit l'élargissement du vote à la majorité qualifiée à certaines politiques de base/prioritaires, parmi lesquelles on retrouverait éventuellement la fiscalité.
 - Une «stratégie de durabilité» et un «6^{ème} PAE», en cours d'élaboration par la CE, devraient accompagner les stratégies sectorielles.

Accélérer le développement durable L'initiative de Cardiff du Conseil européen. Le modèle «des deux corridors»



3. Qu'est-ce qui a été réalisé jusqu'à présent?

J'ai le sentiment que l'on n'a pas fait beaucoup, mais que les espoirs sont grands car le nombre d'initiatives et d'expériences entreprises ne cesse de s'accroître. Mais, une fois encore, en ce qui concerne la politique fiscale et les politiques sectorielles, il semble que l'on constate une tendance à ne pas procéder aux grands changements nécessaires pour arriver à une «politique fiscale durable»

- Dans de nombreux cas, la réussite semble être assujettie à une forte volonté politique, à une bonne conception et une bonne planification, et au fait de pouvoir convaincre le ministère des finances ou les autorités fiscales. Tout cela plaide à nouveau en faveur de l'organisation d'un mégaconseil conjoint ECOFIN-environnement...

4. La logique de l'évaluation. Pourquoi des écotaxes?

- Appliquer la durabilité à la fiscalité.
- Répondre à des principes bien établis et acceptés d'internalisation des coûts:

La Déclaration de Rio sur l'environnement et le développement (1992)

« Les autorités nationales devraient s'efforcer de promouvoir l'internationalisation des coûts de protection de l'environnement et l'utilisation d'instruments économiques, en vertu du principe selon lequel c'est le pollueur qui doit, en principe, assumer le coût de la pollution, dans le souci de l'intérêt public et sans fausser le jeu du commerce international et de l'investissement. »

- Principe «utilisateur-payeur»
(Conclusion du Conseil «environnement» du 12 décembre.
Plate-forme communautaire pour la CNUED Rio 92)

Principe de l' « utilisateur-payeur »

« Si l'on veut procéder à la nécessaire réaffectation des ressources économiques afin d'arriver à un développement durable, il convient d'intégrer la totalité des coûts sociaux et environnementaux dans les activités économiques, de sorte que les externalités environnementales soient internalisées. Cela veut dire **que les coûts environnementaux et les autres coûts liés de manière durable à l'exploitation des ressources naturelles et supportés par le pays fournisseur doivent être répercutés sur les activités économiques.** Les instruments économiques et fiscaux pourraient compter parmi les mesures nécessaires devant être prises à cet effet. »

- Objectifs principaux

Quelle est l'utilité des écotaxes?

1. internalisation des coûts externes
2. efficacité statique et dynamique
3. augmentation des recettes utilisées à des fins environnementales
4. création d'avantages environnementaux ET économiques
5. *intégration des exigences environnementales dans les politiques*

- Une présence bien ancrée dans les propositions communautaires

Les écotaxes...

... sont des outils très importants « ... pour obtenir des prix qui reflètent la réalité de tous les coûts, pour faire jouer les incitations basées sur les mécanismes du marché, ou pour susciter un comportement économique qui soit également écologique... » (5^{ème} PAE, 1992)

« Comme le montre l'expérience des pays qui ont imposé une taxe unilatérale sur le carbone, l'effet sur les énergies renouvelables est extrêmement positif. » (*Deuxième communication de la CE dans le cadre de la convention-cadre des Nations unies sur les changements climatiques, 1998*)

« Adopter une tarification équitable et efficace, reposant sur le principe du pollueur-payeur avec notamment une fiscalité des carburants qui soit juste pour tous les modes de transport, et un passage à la fiscalité variable pour les voitures afin de sensibiliser davantage le citoyen aux coûts liés aux transports. » (*De Cardiff à Helsinki et au-delà, 1999*)

- ... et demandée par les experts, comme indispensable et faisable

« Pas trop difficile »

« Ces tendances préjudiciables (mauvaise utilisation d'énergie, création de déchets, circulation routière et agriculture intensive) ne pourront être renversées par des mesures timides et marginales. Nous devons nous fixer des objectifs clairs afin de métamorphoser notre société au cours des 10 à 20 années à venir, ainsi que recueillir le soutien de la société tout entière afin de mener à bien les changements nécessaires. Les taxes et les redevances peuvent être déterminantes pour faire changer les prix relatifs et donner des signaux clairs. »

(Propos tenus par M. Derek Osborne, président de la table ronde, lors de son introduction du rapport « Not too difficult! – economic instruments to promote sustainable development within a modernised economy » (Pas trop difficile! - instruments économiques destinés à favoriser le développement durable dans une société modernisée), lors de la table ronde organisée au Royaume-Uni sur le développement durable)

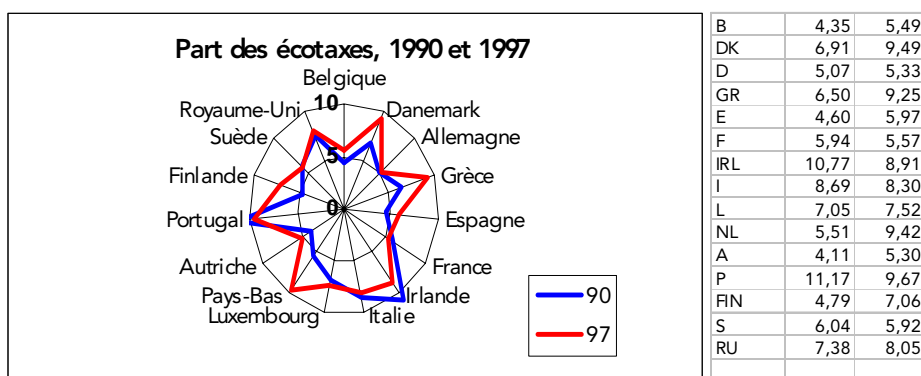
« Nous voulons récupérer davantage de ces outils dits « trop difficiles ». »

(Propos tenus par la baronne Young of Old Scone, présidente du sous-groupe de la table ronde sur les instruments économiques, lors de son introduction du même rapport)

5. Qui utilise les écotaxes?

- Il est de plus en plus recouru aux écotaxes dans les États membres. On relève un recours accru à la fiscalité, à l'élargissement des bases fiscales et des assujettis. D'ici à 2001, les taxes CO₂ seront appliquées par huit États membres. Le niveau de taxation de l'énergie est en augmentation, tout comme le nombre de produits frappés de taxes (piles, emballages, pneus de voitures, etc.). Les écotaxes génèrent des recettes plus importantes.

Part des écotaxes dans la totalité des recettes fiscales



- La part des taxes sur la pollution non liées à l'énergie et aux transports est faible mais elle s'accroît rapidement...

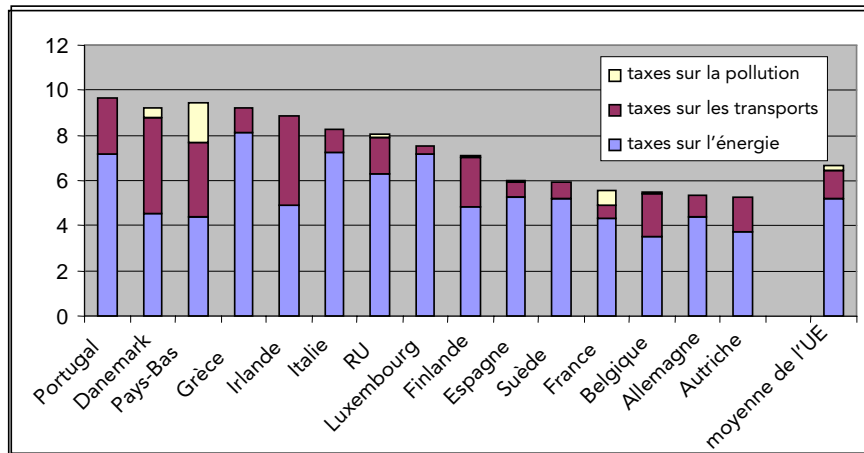
Part en % des écotaxes dans les recettes totales provenant des taxes et des cotisations sociales, 1990 et 1997

UE 15	1990	1997	évol. (%)
Taxes sur l'énergie	4,71	5,18	10,1
Taxes sur les transports	1,29	1,26	-2,2
Taxes sur la pollution	0,16	0,25	50,8
Écotaxes	6,17	6,71	8,6

Source : Eurostat

- ... et les États membres ont des profils différents.

Part en % des écotaxes des États membres dans les recettes totales provenant des taxes et des cotisations sociales, 1997



Source : Eurostat

- Utilisation et étude de nouvelles assiettes fiscales.

Les produits chimiques (solvants, PVC et phtalates), l'agriculture (pesticides, engrais) et les ressources hydriques sont de plus en plus soumis à de nouvelles taxes. De nouvelles bases fiscales telles que l'utilisation des sols, l'aviation et le tourisme sont actuellement à l'étude.

1996 et 2000 : ce qui est taxé

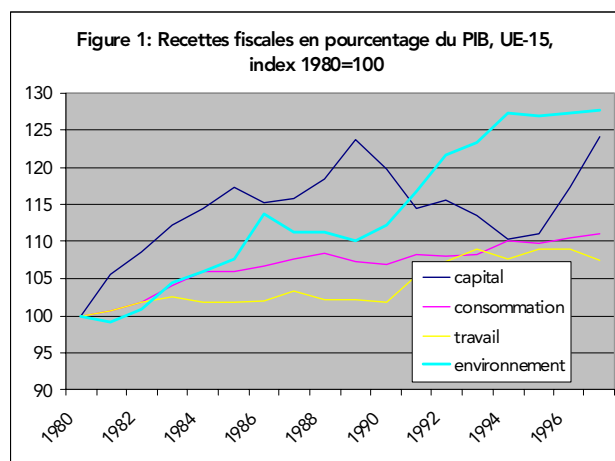
Taxes sur :	A	B	D	FIN	F	G	GR	ISL	IRL	I	L	NL	NO	P	E	S	RU
énergie																	
CO2			92	90	01	99				99		92	91			91	01
transports																	
vign. autom. annuelles																	
effluents																	
déchets																	
déchets dangereux																	
pneus																	
rasoirs jetables																	
cont. à boissons																	
app. photo jetables																	
matières premières																	
emballages																	
sacs																	
vaisselle jetable																	
pesticides																	
CFC																	
piles																	
ampoules élec.																	
PVC/phtalates																	
huile de lubrific.																	
engrais																	
papier, carton																	
PE																	
solvants																	
bruits d'avions																	
NOx																	
SO2																	
minéraux (P, N)																	

Legend: ■ en 1996, ■ nouveau en 2000

- Les États membres appliquent des réformes fiscales environnementales.

À l'heure actuelle, huit États membres appliquent des réformes fiscales environnementales spécifiques. Les recettes des écotaxes compensent les recettes fiscales provenant du travail et la part de ces écotaxes augmente plus rapidement que celle des taxes sur le travail (en pourcentage du PIB).

Part de la croissance des recettes fiscales dans le PIB, 1980-1997



Source : EUROSTAT

- Progrès dans les États membres, mais presque inexistant au niveau de l'UE

On ne constate aucun progrès par rapport aux propositions de 1991/1997 en matière de taxation sur l'énergie. Une taxe sur le kérosène des avions a été proposée et l'eurovignette est entrée en vigueur le 1er juillet 2000.

6. Les écotaxes fonctionnent-elles?

Les preuves de leur efficacité environnementale sont de plus en plus nombreuses. Citons les taxes CO₂, les taxes sur les déchets, les taxes sur le S et le Pb dans les carburants.

Les taxes CO₂ sont-elles efficaces?

Danemark	Impact relatif, mais elles ne sont qu'un facteur parmi d'autres (ex.: accords)
Finlande	Elles sont parmi les plus élevées d'Europe; impact modeste
Pays-Bas	Les taxes réglementaires n'ont eu qu'un impact mineur sur les sociétés et aucun impact significatif sur les ménages
Norvège	Impact relatif sur le secteur offshore, les services, les ménages et les transports
Suède	La réduction des taxes (1992-1994) y est à l'origine de plus de la moitié de la hausse des émissions dans 27 entreprises industrielles

Sources: Århus Universitet/Daamen et Bos (1999)/SEO (1998)

Autres taxes efficaces ?

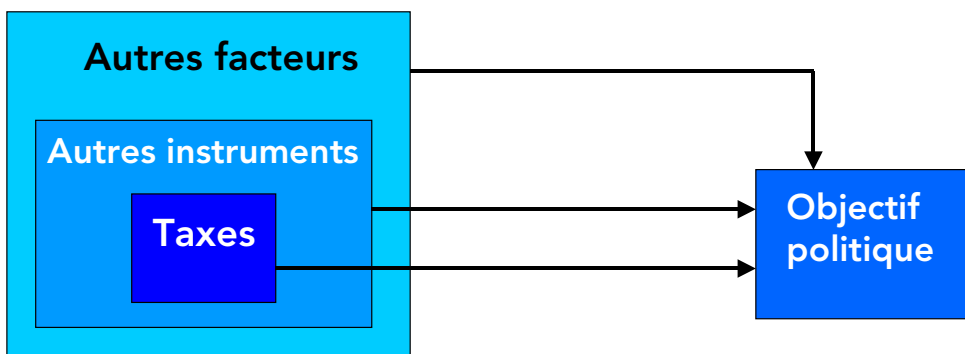
R-U	L'impact des taxes de <i>mise en décharge</i> a été analysé dans une étude; selon le rapport de commission, les taxes devraient passer de £ 10 à £ 30 « ... pour atteindre leur objectif. »
Danemark	« Les taxes sur les déchets ont un impact significatif sur la réduction des déchets taxables" (déchets de construction et de démolition, gros déchets encombrants des ménages et autres déchets) (Århus University). La taxe sur le soufre a contribué dans une importante mesure à réduire la teneur en soufre dans les carburants et les émissions de SO ₂ .
R-U	Le plan de taxation a contribué à une réduction de la consommation de carburants dans le secteur des transports.

- Qu'en est-il de leur efficacité?

Les évaluations *ex-ante* montrent que les taxes peuvent être efficaces; les études d'évaluation *ex-post* relèvent des expériences positives, mais également d'importants problèmes méthodologiques...

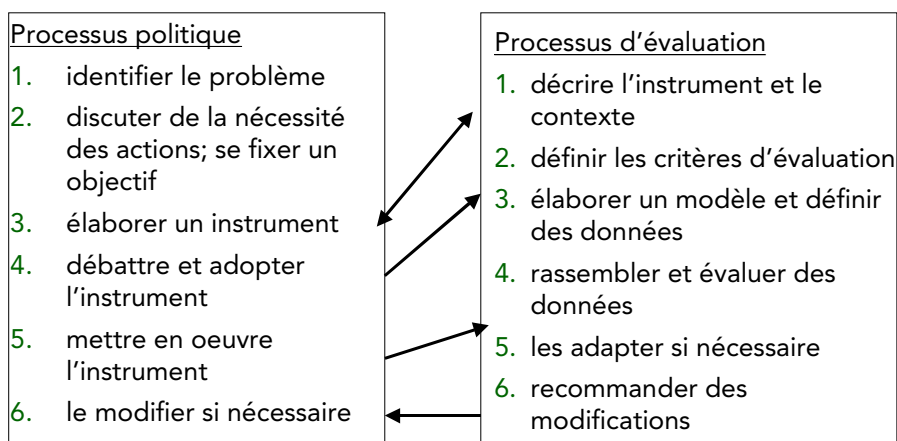
Problèmes de méthodologie

Clarification : que se serait-il passé sans (autres) instruments ?



... de même que des problèmes au niveau de la disponibilité des données. L'OCDE a proposé de mettre sur pied un cadre d'évaluation «intégré» qui serait à même de fournir rapidement des données pertinentes.

Cadre d'évaluation « intégré »



7. Conclusions

- Développements récents.

<h3>Développements récents</h3>	
<p><u>Rapport 1996</u></p> <ul style="list-style-type: none"> • faible part des écotaxes dans les recettes fiscales totales • progrès considérables dans l'utilisation des écotaxes au niveau des États membres • aucun progrès au niveau de l'UE • ETR au Danemark et en Suède; projets avancés en Norvège et aux Pays-Bas • peu de données sur l'efficacité • taxes efficaces en Suède (redevance sur le NO_x, taxation différentielle, taxe sur le S), aux Pays-Bas (taxe sur la pollution de l'eau) • pénurie d'études concernant le sud 	<p><u>Rapport 2000</u></p> <ul style="list-style-type: none"> • augmentation minimale dans la part des recettes • progrès continus au niveau des États membres • élargissement de la base fiscale • encore une fois, aucun progrès au niveau de l'UE • ETR également appliqué en Finlande, en France, en Allemagne, en Italie, aux Pays-Bas, en Norvège et au Royaume-Uni • nombre accru d'études sur l'efficacité, montrant des résultats mitigés et des problèmes de données • taxes efficaces au Danemark (taxe sur les déchets, taxe CO₂, taxe sur le S), en Suède (taxe CO₂), au R-U (Plan de taxation sur les carburants, taxe de mise en décharge?); pas d'études concernant le sud

- Des espoirs? Une orientation? Des perspectives?

On relève des signes positifs dans les États membres:

- application accrue de taxes et élargissement des bases fiscales
- la majorité des États membres appliquent désormais une réforme fiscale environnementale spécifique
- la plupart des États membres appliquent ou sont sur le point d'appliquer des taxes CO₂ et d'augmenter le niveau de taxation sur l'énergie

La situation progresse néanmoins trop lentement pour inscrire les activités économiques dans des limites de durabilité

Les principaux moyens d'action permettant d'améliorer la situation sont les suivants:

- Progrès au niveau de l'UE, en harmonisant la politique fiscale et en la dotant d'une base environnementale. L'absence de progrès dans ce domaine pourrait compromettre la crédibilité de la durabilité de l'UE.
- Partenariat avec les autorités fiscales au niveau des États membres
- Conception, planification et progrès appropriés dans la mise en œuvre des écotaxes, en ce compris une meilleure information du public ainsi qu'une identification et une élimination plus rapides des désavantages potentiels
- Faire de l'internalisation des coûts environnementaux externes un indicateur clé du développement durable, en particulier au niveau sectoriel.

- Quelques très récentes nouvelles ...

Redevance, à moins que... et récompense

- « *L'UE est favorable aux exemptions d'écotaxes* »...
(Reuters, 12 juillet 2000)
... si les sociétés s'engagent à prendre des mesures visant à améliorer les normes environnementales.
- Les Pays-Bas relèvent les taxes et accroissent leurs dispositions fiscales pour des alternatives durables.
- Le Danemark accorde des taxes CO₂ réduites aux sociétés qui acceptent de prendre des mesures de conservation de l'énergie.
- Le Royaume-Uni envisage de recourir à ces deux mesures pour l'impôt relatif au changement climatique.

- « *Les Européens sont prêts à payer pour financer un l'énergie verte.* »
(Reuters, 13 juillet 2000)

Plus de la moitié des ménages britanniques, allemands et suédois sont disposés à déboursier davantage en faveur de l'énergie verte, ont déclaré hier les analystes de la société Datamonitor, installée au Royaume-Uni.

Nouveau rapport « Marketing Green Energy in Europe » (commercialisation de l'énergie verte en Europe).

... que me permettent de conclure :

Message final

- PAS D'ÉCOTAXES OU DE FISCALITÉ ÉQUITABLE
- PAS DE PROGRÈS EN MATIÈRE DE DURABILITÉ
- ... dans une économie de marché
- UNE FISCALITÉ INÉQUITABLE ENTRAVE LA DURABILITÉ