

## 2. LA FISCALITÉ ENVIRONNEMENTALE

### 2.1 INTRODUCTION

La protection de l'environnement et plus particulièrement le changement climatique et ses conséquences font l'objet de nombreuses discussions au niveau international depuis plusieurs années. Ainsi, en 1992, sous l'égide des Nations Unies, la convention sur le climat a été adoptée en vue de réduire les émissions de gaz à effet de serre afin de limiter les conséquences indésirables du changement climatique. Le protocole de Kyoto qui s'inscrit dans le cadre de la convention sur le climat a été conclu en 1997. Il portait sur des objectifs concrets de réduction des émissions de CO<sub>2</sub> pour la période de 2008 à 2012. En 2010, certains pays se sont accordés sur les objectifs à poursuivre à l'horizon 2020 (Accord de Copenhague). Finalement, en 2015, lors de la conférence de Paris sur le climat (COP21), 195 pays ont adopté le tout premier accord universel sur le climat. Celui-ci vise à contenir l'augmentation de la température globale moyenne en dessous de 2°C par rapport aux niveaux préindustriels et si possible de limiter la hausse des températures à 1,5°C. À cet effet, une forte diminution des émissions de gaz à effet de serre est donc requise.

Au niveau de l'Union européenne (UE), le paquet européen « Energie et Climat » à l'horizon 2020 a été adopté en 2007 et traduit dans la législation en 2009. Les objectifs définis dans ce cadre font également partie de la stratégie globale « Europe 2020 » visant à faire de l'UE une économie « intelligente, durable et inclusive ». Ainsi, l'UE s'est engagée à réduire ses émissions de gaz à effet de serre d'au moins 20 % par rapport au niveau de 1990, à faire passer la part des énergies renouvelables dans la consommation finale d'énergie à 20 % et à accroître l'efficacité énergétique de 20 % (objectifs 20/20/20). Pour atteindre ces objectifs globaux, chaque État membre s'est fixé des objectifs propres en fonction notamment de la situation de départ du pays en matière d'émission de gaz à effet de serre et des possibilités<sup>254</sup> de développement des énergies renouvelables.

Les objectifs nationaux pour le Luxembourg et les progrès réalisés sont repris dans le rapport annuel de la Commission européenne réalisé dans le cadre du semestre européen et publié chaque année en mars. Concernant les émissions de gaz à effet de serre, le Luxembourg devrait avoir réduit de 20 % ses émissions<sup>255</sup> en 2020 par rapport à leur niveau de 2005<sup>256</sup>. La part des énergies renouvelables dans la consommation finale brute devrait être de 11 % et de 10 % dans les modes de transports. Finalement, le Luxembourg a fixé un objectif indicatif national d'efficacité énergétique qui suppose d'atteindre en 2020 un niveau de consommation d'énergie primaire de 4,5 millions de tonnes équivalent pétrole (Mtep) et un niveau de consommation d'énergie finale de 4,2 Mtep. L'UE laisse toutefois aux États membres le choix des mesures à prendre pour atteindre les objectifs établis. Celles-ci sont établies dans un plan d'action national<sup>257</sup>.

L'objectif des mesures en matière d'environnement est de modifier le comportement des agents économiques. Pour y arriver, il existe différents outils. Premièrement, les instruments de marché qui ont un impact sur le prix relatif des produits (tels que la fiscalité environnementale ou les subsides verts). Deuxièmement, les instruments non liés au marché, comme par exemple les réglementations

254 Celles-ci dépendent en outre des caractéristiques géographiques du pays.

255 Émissions provenant de sources non concernées par le système d'échange de quotas d'émission.

256 À noter qu'un objectif de réduction des émissions de gaz à effet de serre de 40 % en 2030 par rapport à l'année 2005 a déjà été attribué au Luxembourg. Source : Ministère de l'environnement.

257 Le 1<sup>er</sup> plan d'action de réduction des émissions de CO<sub>2</sub> luxembourgeois a été approuvé en 2006, le 2<sup>ème</sup> en 2013 et le 3<sup>ème</sup> devra l'être pour la fin de 2019. Le projet de plan a toutefois été présenté fin février.

introduisant des interdictions, des normes et standards. Généralement, un mixte de ces outils est utilisé en fonction de leurs avantages et inconvénients.

Cette contribution se focalise sur l'analyse statistique des taxes environnementales. Toutefois, les personnes intéressées par une revue de la littérature relative à la politique environnementale peuvent consulter la *Mirrlees Review*<sup>258</sup> et différents papiers<sup>259</sup> de la Banque Nationale de Belgique qui sont particulièrement informatifs.

Dans cette étude, après avoir présenté les définitions ainsi que la méthodologie, les données luxembourgeoises seront passées en revue. Ensuite, le Luxembourg sera comparé aux pays limitrophes ainsi qu'à l'ensemble de l'UE. Les objectifs « Europe 2020 » et les différentes options proposées par la Commission européenne qui pourraient permettre au Luxembourg de les atteindre termineront cette contribution.

## 2.2 DÉFINITIONS ET MÉTHODOLOGIE

Selon Eurostat<sup>260</sup>, une taxe environnementale est « une taxe dont l'assiette est une unité physique (ou une valeur de substitution à une unité physique) d'une chose qui a un impact négatif spécifique et avéré sur l'environnement et qui a été défini comme une taxe dans le système des comptes nationaux (SEC2010) ».

Suivant l'approche européenne, une taxe environnementale est donc une taxe dont la base a un impact négatif sur l'environnement. Dans ce contexte, quatre bases imposables, à savoir l'énergie, le transport, la pollution et les ressources (naturelles) ont été définies. Toutefois, certaines taxes sont exclues, par exemple la TVA (y compris celle collectée sur les huiles minérales), les taxes foncières, les taxes sur le tabac ou l'alcool.

La manière principale de présenter les taxes environnementales se fait suivant les bases imposables, mais les recettes fiscales environnementales peuvent également être ventilées entre les unités de production (entreprises) classées par activité économique, les ménages (résidents) et les non-résidents (redevables).

Il convient également de noter que les données relatives aux taxes environnementales appartiennent aux comptes satellites environnementaux<sup>261</sup>. Ainsi, le système des comptes économiques intégrés de l'environnement (SCEE) rassemble des informations économiques et environnementales dans un cadre commun, afin de mesurer la contribution de l'environnement à l'économie et les répercussions de l'économie sur l'environnement. Il fournit aux responsables politiques des indicateurs et des statistiques descriptives permettant de suivre ces interactions, ainsi qu'une base de données pour la planification stratégique et l'analyse des politiques en vue d'identifier des voies de développement plus durables<sup>262</sup>. Ces statistiques servent ainsi dans la fixation et le suivi des objectifs environnementaux « Europe 2020 ».

258 The Mirrlees Review (2010), *Dimensions of Tax By Design*, Oxford University Press.

*The Mirrlees Review (2011), Tax By Design*, Oxford University Press.

259 Van Cauter, K. et Van Meensel, L., (septembre 2009) Vers une fiscalité environnementale plus forte ?, *Revue économique*.

Bruggeman, A., (septembre 2011), L'incidence économique de la lutte contre les changements climatiques, *Revue économique*.

260 Eurostat (2013), *Environmental taxes – a statistical guide*.

261 Les comptes satellites permettent d'étendre la capacité analytique de la comptabilité nationale à certains domaines de pré-occupation sociale sans perturber ou surcharger le système central.

262 Règlement(UE) N° 691/2011 relatif aux comptes économiques européens de l'environnement.

Les statistiques utilisées dans le cadre de cette analyse sont les données les plus détaillées et les plus récentes disponibles<sup>263</sup>. Par ailleurs, dans l'étude approfondie du Luxembourg, des données du STATEC et de la programmation pluriannuelle 2018-2022 seront également exploitées.

## 2.3 PRÉSENTATION DES DONNÉES POUR LE LUXEMBOURG

La liste des taxes luxembourgeoises considérées comme environnementales suivant le SCEE est reprise au tableau 40. Ces données sont issues du fichier « National Tax List » publié sur le site d'Eurostat en date du 26 novembre 2018. Il reprend pour chaque pays l'ensemble des taxes et cotisations sociales ainsi que les catégories auxquelles elles appartiennent. C'est le STATEC qui est chargé de transmettre les données du Luxembourg à Eurostat. Il convient de noter que les recettes issues de la vente de certificats d'émission ne se retrouvent pas dans la liste des taxes environnementales, alors que le manuel statistique d'Eurostat prévoit qu'elles soient classées dans la catégorie « énergie ». Le STATEC pourrait corriger ces données pour la prochaine notification d'avril 2019. Les revenus de la vente des crédits d'émission se sont élevés à 7 millions d'euros en 2017.

Tableau 40 :

### Taxes environnementales (en millions d'euros)

	2007	2012	2017	CATÉGORIE
Droits d'accise sur les huiles minérales	695	758	682	E
Taxe complémentaire prélevée sur les carburants	145	134	119	E
Droits d'accise "Kyoto"	37	65	58	E
Taxe sur véhicules automoteurs à charge des ménages	39	36	40	T
Taxe sur véhicules automoteurs à charge des entreprises	26	25	27	T
Taxe de prélèvement sur l'eau	0	9	10	P
Autres	12	13	12	E et T
<b>Total</b>	<b>954</b>	<b>1 039</b>	<b>947</b>	
en % du PIB	2,6 %	2,4 %	1,7 %	
en % du total des recettes fiscales et cotisations sociales	6,9 %	5,9 %	4,3 %	

*Note : 1) la catégorie « Autres » comprend : la taxe de consommation sur le gaz naturel, les taxes sur la distribution et la production d'électricité, la redevance de contrôle sur le fuel domestique, les droits d'accises sur les gaz liquéfiés, les droits d'accises sur les benzols, la taxe d'immatriculation des navires, la taxe bateaux ou navires de plaisance. 2) E= énergie, T= transport, P= pollution. Sources : Eurostat, Statec, calculs BCL.*

## 2.4 COMPOSITION DES RECETTES EN 2017

En 2017, les recettes fiscales environnementales comptaient pour 947 millions d'euros, soit 1,7 % du PIB. Le tableau 40 montre que les accises sur les huiles minérales constituaient la principale recette issue des taxes environnementales avec 72 % du total. En effet, les accises communes (UEBL)<sup>264</sup> et autonomes ont ainsi représenté 52 % et 20 % des recettes totales issues des taxes environnementales. Une autre composante importante des taxes environnementales est la taxe complémentaire sur les carburants dont les recettes s'élevaient à 119 millions d'euros en 2017, soit 13 % du total. Viennent ensuite les recettes du droit d'accise « Kyoto » avec un montant de 58 millions d'euros. Finalement,

<sup>263</sup> Seul le total des taxes environnementales est disponible pour 2017, à l'inverse de sa décomposition. De ce fait, 2016 constitue la dernière année de la période étudiée.

<sup>264</sup> Il s'agit des recettes d'accises communes collectées au Luxembourg dans le cadre de l'Union Économique entre la Belgique et le Luxembourg.

les deux dernières composantes majeures sont les taxes annuelles sur les véhicules payées par les ménages et par les entreprises. Ces taxes seront détaillées dans le point suivant de l'analyse.

Les taxes de la catégorie « énergie » représentaient 92 % des taxes environnementales, tandis que le poids de la catégorie « transport » est de 7 %. La catégorie « pollution » est donc marginale.

La plupart des taxes environnementales sont des taxes forfaitaires ou proportionnelles aux unités de charge polluante. Seule la taxe sur les véhicules est progressive.

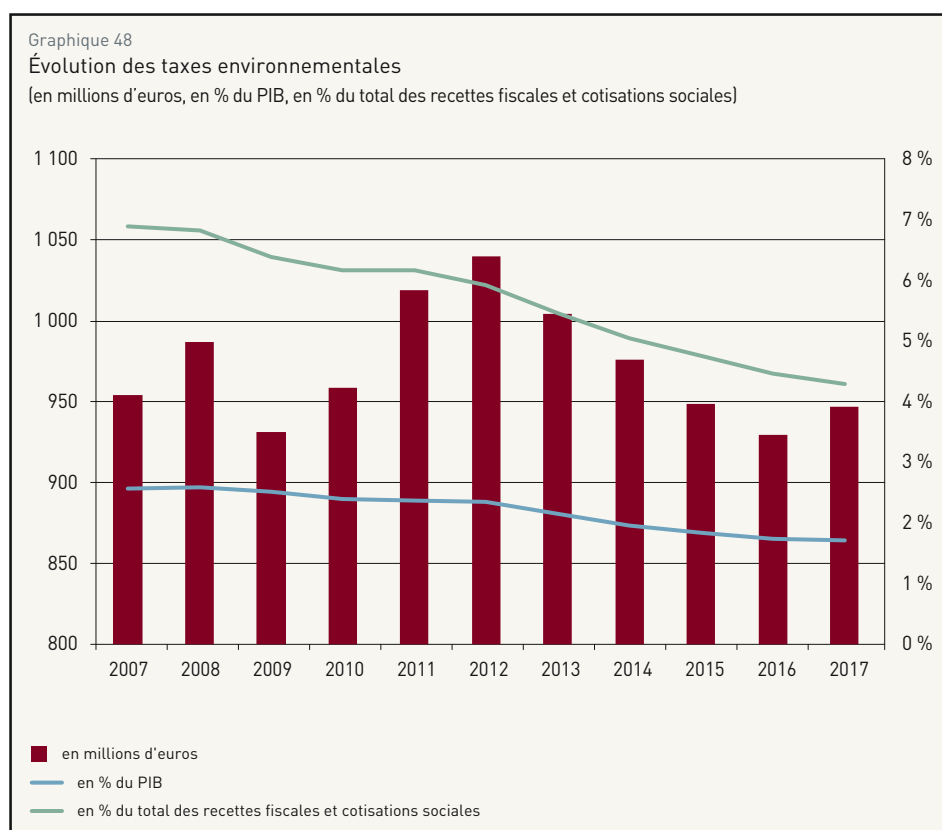
Il convient également de noter que l'ensemble des recettes des taxes environnementales n'est pas nécessairement affecté à la protection de l'environnement. En matière budgétaire, le principe d'universalité prévoit la non affectation des recettes à des dépenses spécifiques. Il existe cependant des exceptions pour lesquelles le législateur a prévu une affectation spécifique. Ainsi, la taxe complémentaire sur les carburants (119 millions d'euros en 2017) est destinée au financement du Fonds pour l'emploi et le droit d'accise « Kyoto » est affecté au Fonds climat et énergie. L'affectation des fonds issus de taxes environnementales, telles que définies par l'approche européenne, à des fins écologiques ou autres, est donc un choix politique du pouvoir législatif<sup>265</sup>.

Selon les données COFOG des dépenses, les administrations publiques auraient affecté 492 millions d'euros pour la protection de l'environnement en 2016, soit beaucoup moins que les recettes totales des taxes environnementales.

#### 2.4.1 Évolution et mesures récentes

Le graphique 48 montre l'évolution du total des taxes environnementales depuis 2007. Entre 2007 et 2017, les recettes fiscales environnementales ont baissé de 2,6 % à 1,7 % du PIB. Leur poids dans le total des recettes fiscales et de cotisations sociales est quant à lui passé de 7,1 % à 4,3 %. Entre 2012 et 2016, les recettes exprimées en termes nominaux ont également diminué avant de légèrement remonter en 2017.

Le produit des taxes environnementales est à la fois influencé par le taux de taxation et par la consommation du bien imposé. Étant donné que la majorité des



265 Un niveau élevé de recettes fiscales environnementales n'est donc pas synonyme d'une dépense élevée pour la protection de l'environnement.

Sources : Eurostat, STATEC, calculs BCL.

taxes environnementales proviennent des droits d'accises sur les huiles minérales (et taxes assimilées), la quantité de carburants vendue est donc un facteur important. Selon le rapport du CES<sup>266</sup>, les volumes d'essence (avec et sans plomb) ainsi que tout particulièrement de fuel ont diminué sur la période de 2000 à 2017. Le diesel routier quant à lui suit une tendance à la baisse depuis 2012. Cette baisse de la consommation peut notamment s'expliquer par un moindre besoin énergétique des nouveaux moteurs et une réduction des ventes suite à la baisse du différentiel de prix par rapport aux pays voisins.

En général, le Luxembourg garde la mainmise sur la fixation du niveau des taux appliqués aux taxes environnementales. Toutefois, dans un but d'harmonisation fiscale, la Commission européenne spécifie pour plusieurs produits des niveaux minima de taxation. Le Luxembourg peut être également contraint d'adapter sa structure de prix ou de tarifs en fonction de la législation européenne (directive 2003/96/CE restructurant le cadre communautaire de taxation des produits énergétiques et de l'électricité, directive 2000/60/CE-cadre pour une politique communautaire dans le domaine de l'eau, etc.).

### Droits d'accises (autonomes et communes) sur les huiles minérales

Il ressort du tableau 40 que les droits d'accises sur les huiles minérales constituent la catégorie de loin la plus importante. Les tableaux 41 et 42 reprennent l'évolution des accises communes et autonomes sur l'essence et le diesel routier d'une teneur en soufre de 10 mg. Il en ressort que les droits d'accise autonome ont augmenté au cours de la période 2007-2017. Ces hausses sont notamment dues à la directive communautaire sur la taxation des produits énergétiques. Le Luxembourg a toutefois bénéficié de périodes transitoires avant de devoir mettre en œuvre les niveaux minima fixés<sup>267</sup> dans cette directive.

Tableau 41 :

#### Évolution des accises sur l'essence sans plomb d'une teneur en soufre de 10 mg ou moins de 2007 à 2017

ANNÉE	DROIT D'ACCISE U.E.B.L./1000 L	DROIT D'ACCISE AUTONOME
01/01/2007	245,4146	58,1
01/01/2011	245,4146	61

Source : Rapport CES 2018 sur la fiscalité.

Tableau 42 :

#### Évolution des accises sur le diesel routier d'une teneur en soufre de 10 mg ou moins de 2007 à 2017

ANNÉE	DROIT D'ACCISE U.E.B.L./1000 L	DROIT D'ACCISE AUTONOME
01/01/2007	198,3148	48,34
01/01/2008	198,3148	47,4852
01/01/2010	198,3148	55,4852
01/01/2011	198,3148	65,4852
01/01/2012	198,3148	75,4852
01/08/2012	198,3148	80,4852

Source : Rapport CES 2018 sur la fiscalité.

<sup>266</sup> CES (2018), *Rapport sur la fiscalité*, p. 174.

<sup>267</sup> Ainsi à titre d'exemple, le Luxembourg avait jusqu'au 1<sup>er</sup> janvier 2009 pour adapter son niveau national de taxation du gazole utilisé comme carburant au nouveau niveau minimum de 302 euros et jusqu'au 1<sup>er</sup> janvier 2012 pour atteindre le niveau de 330 euros.

L'augmentation des droits explique une partie de l'évolution des recettes de taxes environnementales qui a été observée entre 2007 et 2012, malgré la baisse des quantités d'essence vendues. L'autre élément explicatif provient de la quantité de diesel routier vendue, sachant que cette quantité a été en moyenne 5 fois supérieure à celle de l'essence au cours de la période 2007-2017. La quantité de diesel vendue a baissé en 2008 puis est repartie à la hausse jusqu'en 2012. Depuis lors, on observe une tendance baissière.

Le projet de budget 2019 prévoit une augmentation des accises de 1 cent sur l'essence et de 2 cents sur le gasoil, la motivation avancée est « l'intérêt de la réduction des émissions de gaz à effet de serre et la protection du climat »<sup>268</sup>.

### Taxe complémentaire sur le carburant

La taxe complémentaire sur le carburant<sup>269</sup> est un droit d'accise autonome additionnel instauré par la loi du 17 juin 1994 fixant les mesures en vue d'assurer le maintien de l'emploi, la stabilité des prix et la compétitivité des entreprises. Ce droit d'accise est prélevé sur les essences et les gasoils utilisés comme carburant dans les moteurs des véhicules circulant sur la voie publique. Le carburant destiné à un usage industriel ou commercial, comme par exemple pour les engins de chantier, n'est donc pas concerné. La taxe alimente le Fonds pour l'emploi.

Le produit de la taxe est passé de 145 millions d'euros en 2007 à 119 millions d'euros en 2017. L'évolution du revenu de la taxe sur la période 2007-2017 est uniquement due à l'évolution des carburants vendus, son taux n'ayant pas été modifié au cours de cette période. Il est de 138 euros par 1000 litres pour l'essence avec et sans plomb et de 31 euros par 1000 litres pour le diesel routier.

### Contribution climat


En janvier 2007<sup>270</sup>, une contribution climat (taxe dite « Kyoto-cent ») a été mise en place pour financer les mesures destinées à compenser les émissions de gaz à effet de serre. Elle est prélevée sur chaque litre d'essence et de gasoil utilisé comme carburant dans les moteurs des véhicules circulant sur la voie publique. Le carburant destiné à un usage industriel ou commercial n'est donc pas concerné. La contribution par litre s'élevait initialement à 2 cents sur l'essence et 1,25 cent sur le diesel. Depuis 2008, celle sur le diesel est passée à 2,5 cents<sup>271</sup>.

268 Voir la partie 2.3.3. pour plus de détails.

269 Cette taxe est dénommée « contribution sociale sur le carburant » dans la comptabilité de l'État.

270 Elle a été instauré dans la loi du 22 décembre 2006 promouvant le maintien dans l'emploi et définissant des mesures spéciales en matière de sécurité sociale et de politique de l'environnement.

271 Donc 20 euros sur l'essence et 25 euros sur le diesel pour 1000 litres.



Les sommes perçues au titre de la contribution climat sont versées au Fonds climat et énergie anciennement dénommé « Fonds de financement des mécanismes de Kyoto ». Ce fonds a été créé en 2004 dans le but de contribuer au financement des mécanismes de flexibilité de Kyoto<sup>272</sup> et des mesures nationales de réduction des émissions de gaz à effet de serre. En 2010, outre sa redénomination, le domaine d'intervention du fonds a été étendu aux financements des mesures de promotion des énergies renouvelables.

Selon les chiffres de la comptabilité nationale, la contribution climat s'est élevée à 58 millions d'euros en 2017, soit un niveau inférieur à celui de 64 millions d'euros en 2008. Étant donné que le montant de la contribution n'a pas été modifié sur cette période, la seule explication liée à la baisse des sommes perçues résiderait dans une diminution de la consommation de carburant.

### Taxation des véhicules automoteurs

Au Luxembourg comme dans d'autres pays, il existe d'une part une taxe relative à l'immatriculation des véhicules qui est payée une seule fois et d'autre part une taxe relative à la circulation des véhicules qui est redevable annuellement. La taxe d'immatriculation s'élève à 50 euros auxquels peuvent se rajouter 24 ou 50 euros en cas de plaque personnalisée<sup>273</sup>. Cette taxe n'est pas reprise dans la catégorie des taxes environnementales, car son montant est indépendant des émissions de CO<sub>2</sub> ou encore de la quantité de carburant consommée.

Dans le cadre de la loi du 22 décembre 2006 promouvant le maintien dans l'emploi et définissant des mesures spéciales en matière de sécurité sociale et de politique de l'environnement, la taxe annuelle de circulation, qui était calculée en fonction de la cylindrée du véhicule, a été entièrement revue. Elle est depuis lors calculée en fonction des émissions de CO<sub>2</sub><sup>274</sup>.

Cette taxe a non seulement été réformée en termes de taux et de structure, mais 40 % de ces recettes sont en outre affectés au Fonds climat et énergie.

En 2007, année de la réforme, les recettes de la taxe sur les véhicules automoteurs ont augmenté de près de 84 % par rapport à 2006, passant de 36 à 65 millions d'euros. En 2017, cette taxe a contribué à hauteur de 66 millions d'euros aux revenus des administrations publiques, dont 40 millions d'euros étaient à charge des ménages. Cette stabilité des recettes s'explique par le fait qu'en dépit de l'augmentation annuelle du nombre de véhicules, les émissions en CO<sub>2</sub> par véhicule diminuent en même temps<sup>275</sup>.

272 Les mécanismes prévus par le Protocole de Kyoto sont : le commerce de droits d'émissions (Un pays n'arrivant pas à atteindre son objectif peut acheter des droits d'émission à un autre qui aurait dépassé le sien. Dans l'autre sens, un pays qui réduit ses émissions plus qu'il n'est nécessaire pour satisfaire son engagement pourra céder son «surplus» de droits d'émission aux pays qui trouvent leurs objectifs plus difficiles ou plus onéreux à atteindre.), la mise en œuvre conjointe et le mécanisme de développement propre (financement par un pays d'un projet réduisant les émissions dans un autre pays, en échange de quoi il est crédité des réductions d'émissions générées par la mise en œuvre du projet qu'il a financé). L'objectif principal est donc de permettre aux pays d'atteindre au moindre coût leurs objectifs en matière d'émissions de gaz à effet de serre.

273 50 euros en cas de première utilisation du numéro, 24 euros en cas de réutilisation d'un numéro par le même titulaire.

274 Le nouveau système s'applique aux véhicules enregistrés après le 1<sup>er</sup> janvier 2001. Les véhicules anciens continuent d'être taxés en fonction de la puissance du moteur. Le montant de la taxe dépend de la quantité de CO<sub>2</sub> émise ainsi que du type de carburant utilisé. Plus la voiture émet de CO<sub>2</sub>, plus le montant à payer augmente. Pour un même niveau de CO<sub>2</sub> émis, la taxe d'une voiture équipée d'un moteur diesel est de 50 % plus élevée que celle équipée d'un moteur essence.

275 CES (2018), Rapport sur la fiscalité.

### Taxe sur le prélèvement de l'eau et le rejet des eaux usées

De nouvelles redevances et taxes ont été instaurées dans le cadre de la loi modifiée du 19 décembre 2008 relative à l'eau. Cette loi vise à appliquer le principe de récupération totale des coûts des services liés à l'utilisation de l'eau, y compris les coûts liés à l'environnement et aux ressources en tenant compte des principes de l'utilisateur-payeur et du pollueur-payeur.

Dans ce contexte, une redevance « eau » destinée à la consommation humaine et une redevance « assainissement » ont été instaurées au profit des prestataires des services liés à l'utilisation de l'eau (communes et syndicats de communes).

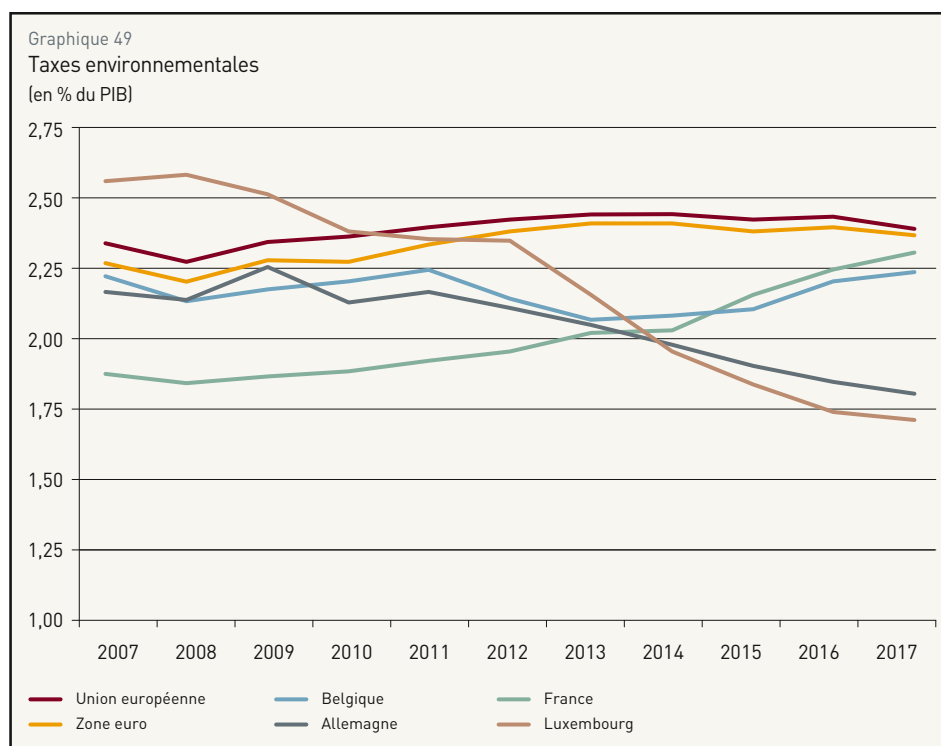
Par ailleurs, la loi a introduit au profit de l'État une taxe sur le prélèvement des eaux souterraines ou de surface, de même qu'une taxe sur le rejet des eaux usées, épurées ou non, en fonction du degré de leur pollution. Selon la circulaire n° 2821 du ministère de l'Intérieur du 14 octobre 2009, ces taxes sont « destinées à la mise en œuvre des mesures nécessaires pour protéger les ressources en eau potable (pour éviter que la dégradation du milieu naturel entraîne une augmentation substantielle du coût du traitement de l'eau) et pour améliorer la capacité d'autoépuration des cours d'eau récepteurs (pour contrer la dégradation du milieu aquatique par le rejet des effluents urbains), ainsi que pour aider les communes au financement du premier investissement en matière d'assainissement ».

Selon le projet de budget 2019, les recettes de ces deux taxes affectées aux Fonds pour la gestion de l'eau étaient de l'ordre de 10 millions d'euros en 2017. En comparant ce chiffre à celui d'Eurostat (également de 10 millions d'euros), il semblerait que les redevances précitées ne soient pas considérées comme taxes environnementales.

### 2.5 COMPARAISON EUROPÉENNE

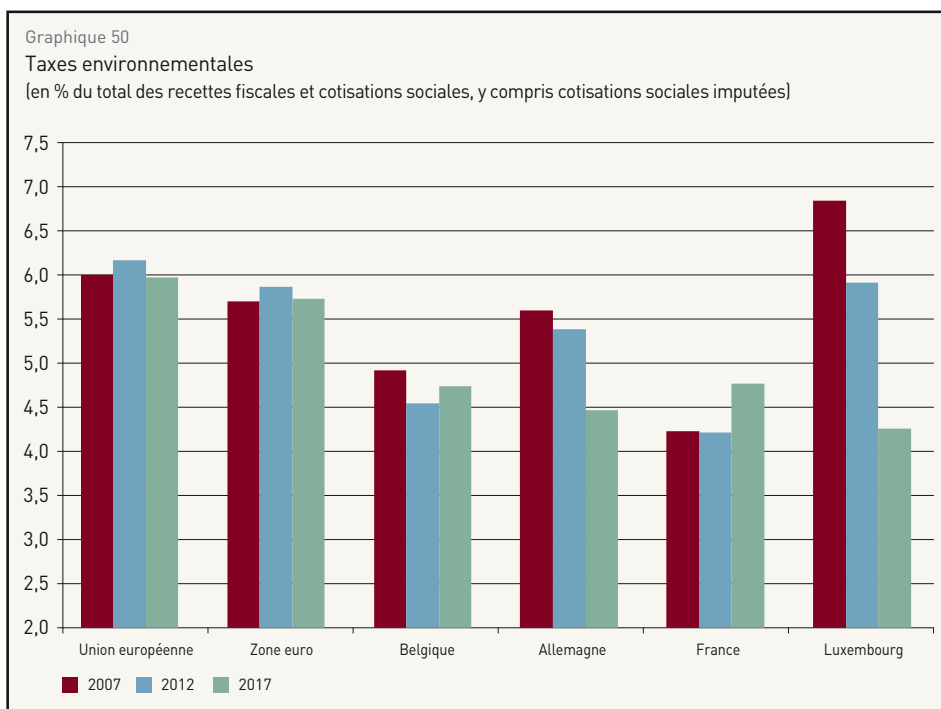
En 2017, les recettes fiscales environnementales des pays de l'Union représentaient 369 milliards d'euros, soit un peu plus de 2,4 % du PIB de l'Union Européenne. Au Luxembourg, elles s'élevaient à 947 millions d'euros, soit 1,7 % du PIB. Il s'agissait du niveau le plus faible, juste derrière l'Allemagne (1,8 % du PIB), alors qu'en 2007 ces recettes dépassaient la moyenne européenne. En ce qui concerne la Belgique et la France, leurs recettes étaient de respectivement 2,2 % et 2,3 % du PIB.

Il ressort du graphique 49 qu'au niveau européen, les recettes des taxes environnementales suivent une légère tendance à la hausse depuis 2008. Cette tendance est particulièrement marquée pour



Source : Eurostat.





Source : Eurostat.

la France, qui a introduit de nouvelles taxes et en a remplacé d'autres, conduisant à des taux de croissance des recettes supérieurs à ceux du PIB nominal. En Belgique, les recettes ont connu une évolution plus variable, leur poids oscillant entre 2 et 2,25 % durant la période 2008-2017. En Allemagne, les recettes n'ont cessé de baisser depuis 2011 en raison d'une croissance du PIB nominal supérieure à celle des recettes. Par ailleurs, les recettes allemandes exprimées en montant absolu ont diminué durant certaines années, malgré l'introduction de nouvelles taxes à but écologique<sup>276</sup>. Au Luxembourg, la diminution particulièrement prononcée des recettes depuis 2009 s'explique, premièrement, par une croissance du PIB nominal supérieure à celle des recettes

environnementales et, deuxièmement, par une baisse des recettes d'accises sur le carburant, principale composante des recettes environnementales.

Le graphique 50 présente l'importance des taxes environnementales dans la structure des recettes fiscales et des cotisations sociales dans l'UE, dans la zone euro, au Luxembourg et dans les pays limitrophes.

Il apparaît que la part des recettes environnementales exprimée en pourcentage du total des recettes fiscales et des cotisations sociales au sein de l'Union Européenne était très légèrement inférieure en 2017 par rapport à 2007. Le Luxembourg, quant à lui, a connu une baisse de niveau particulièrement marquée. Le poids des taxes environnementales est ainsi passé de 6,9 % en 2007 à 4,3 % en 2017.

Il convient de noter que les différences de niveau entre les pays doivent être interprétés avec prudence. En effet, de faibles revenus peuvent signifier que les taux d'imposition sont relativement bas dans un pays. Ils peuvent aussi résulter du fait que des taux d'imposition élevés ont eu l'effet escompté de modification de comportement sur les agents économiques (effet sur la base d'imposition, souvent la consommation d'un produit). D'un autre côté, un niveau de recettes élevé peut s'expliquer par des taux d'imposition bas incitant la consommation tant des résidents que des non-résidents.

Le graphique 51 présente l'importance des différentes catégories de taxes environnementales en 2016. Il montre que les revenus des taxes sur l'énergie représentaient dans tous les pays retenus la majorité des revenus de la fiscalité environnementale. Ainsi, leur part s'élevait à 91 % au Luxembourg, alors qu'en Belgique elle n'était que de 64 %, la moyenne européenne étant de 77 %. Il convient de noter

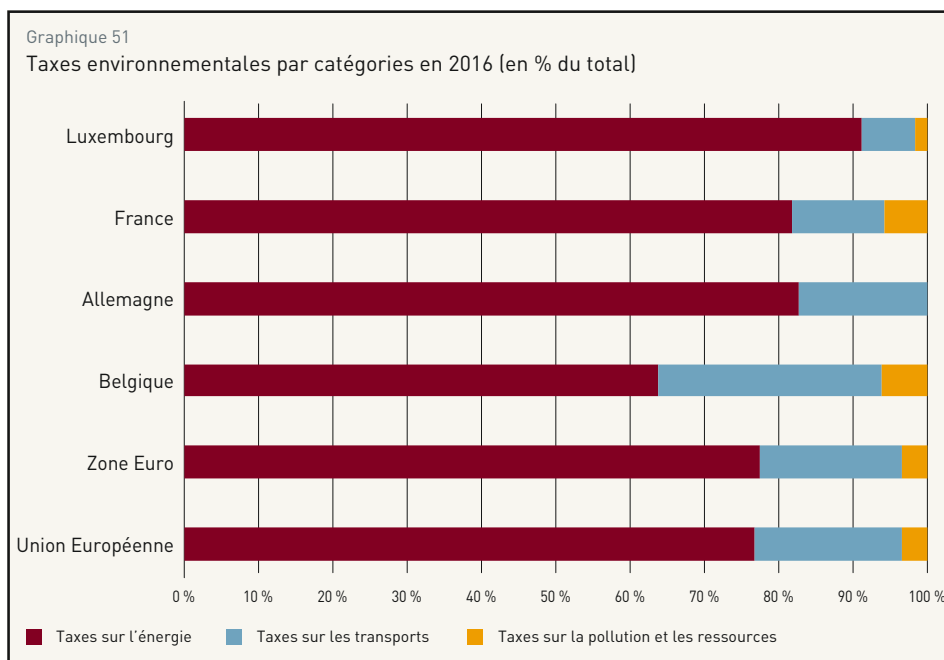
<sup>276</sup> Les détails peuvent être consultés dans le fichier « National Tax list » téléchargeable sur le site d'Eurostat qui reprend toutes les taxes pour chaque pays.

que les taxes sur les carburants sont comprises dans la catégorie des taxes sur l'énergie et non dans celle sur les transports, ce qui explique leur poids particulièrement important au Luxembourg.

Les taxes sur les transports, qui comprennent notamment les taxes annuelles sur les véhicules, constituent la deuxième catégorie de recettes, avec une part de 20 % du total des revenus fiscaux environnementaux dans l'Union Européenne. Le graphique indique également que le Luxembourg, avec un poids de 7 %, se situait largement en dessous de la moyenne européenne, alors que la situation inverse prévalait pour la Belgique, avec une part de 30 %.

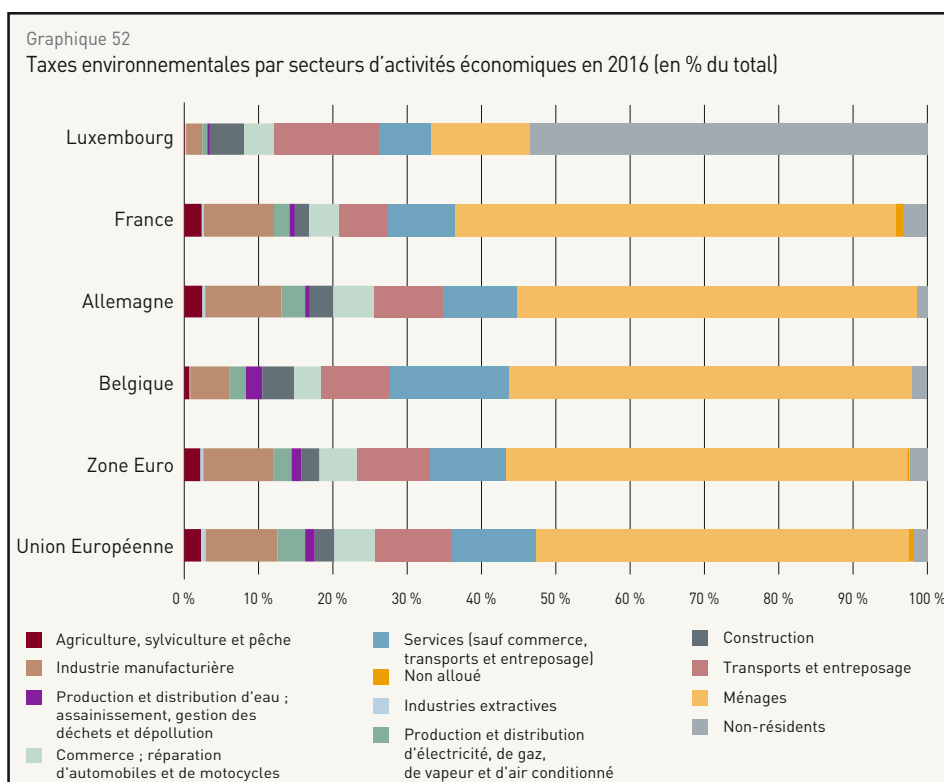
Finalement, la dernière catégorie de taxes concerne celles prélevées sur la pollution et les ressources qui n'ont rapporté que 3 % des revenus fiscaux environnementaux au sein de l'Union Européenne. Cette catégorie regroupe une multitude de petites taxes comme celles sur les déchets, sur la distribution ou sur l'assainissement de l'eau. Ces taxes ont été introduites plus récemment dans beaucoup de pays européens, afin de répondre aux diverses directives (sur les déchets et l'eau) qui requièrent l'application du principe de pollueur-payeur.

Le classement des revenus issus des taxes environnementales peut également être fait en fonction de l'agent économique qui les paie. Ainsi, le graphique 52 montre que les ménages sont les premiers contributeurs avec un poids allant de 59 % en France à 50 % au sein de l'Union Européenne. Toutefois, le Luxembourg fait exception à la



Source : Eurostat.

Note : Étant donné la faible importance des taxes sur les ressources, celles-ci ont été regroupées avec les taxes sur la pollution.



Source : EUROSTAT.

règle. En effet, 53 % des recettes fiscales environnementales ont été payées par les non-résidents, qu'il s'agisse des travailleurs frontaliers ou des transporteurs routiers étrangers.

Comme le montre le tableau 43 qui fait abstraction des non-résidents, pour 2016 les premiers contributeurs étaient en général les ménages, à l'exception du Luxembourg où les ménages étaient précédés par le secteur des transports et de l'entreposage. Dans l'Union européenne, les secteurs des services, des transports et de l'industrie manufacturière occupaient respectivement les 2<sup>e</sup>, 3<sup>e</sup> et 4<sup>e</sup> places avec des poids avoisinant chacun 10-11 % des recettes environnementales totales. Au Luxembourg, le secteur des services occupait la troisième place, après celui des transports et des ménages.

Sur la base de données détaillées (non présentées dans le tableau 43), il ressort que dans l'Union Européenne les taxes sur l'énergie étaient payées à 52 % par les sociétés. Ce taux s'élevait à 78 % au Luxembourg. Par contre, en ce qui concerne les taxes sur les transports, ce sont les ménages qui y contribuaient le plus, avec un poids de 65 % en Europe et 59 % au Luxembourg.

Tableau 43 :

**Taxes environnementales par secteurs d'activités économiques hors non-résidents en 2016**  
(en % du total des taxes environnementales)

	UNION EUROPEENNE	ZONE EURO	BELGIQUE	ALLEMAGNE	FRANCE	LUXEMBOURG
Agriculture, sylviculture et pêche	2,3	2,2	0,7	2,5	2,4	0,1
Industries extractives	0,7	0,4	0,1	0,3	0,3	0,4
Industrie manufacturière	9,8	9,6	5,3	10,4	9,8	4,7
Production et distribution d'électricité, de gaz, de vapeur et d'air conditionné	3,8	2,6	2,3	3,2	2,2	1,4
Production et distribution d'eau ; assainissement, gestion des déchets et dépollution	1,3	1,2	2,3	0,7	0,8	0,7
Construction	2,7	2,6	4,4	3,1	2	9,9
Commerce ; réparation d'automobiles et de motocycles	5,5	5,2	3,7	5,7	4,3	8,7
Transports et entreposage	10,5	9,9	9,3	9,4	6,7	30,4
Services (sauf commerce, transports et entreposage)	11,6	10,7	16,4	10,1	9,3	14,8
Ménages	51	55,4	55,4	54,5	61,3	28,8
Non alloué	0,7	0,3	0	0	1	0

Source : Eurostat.

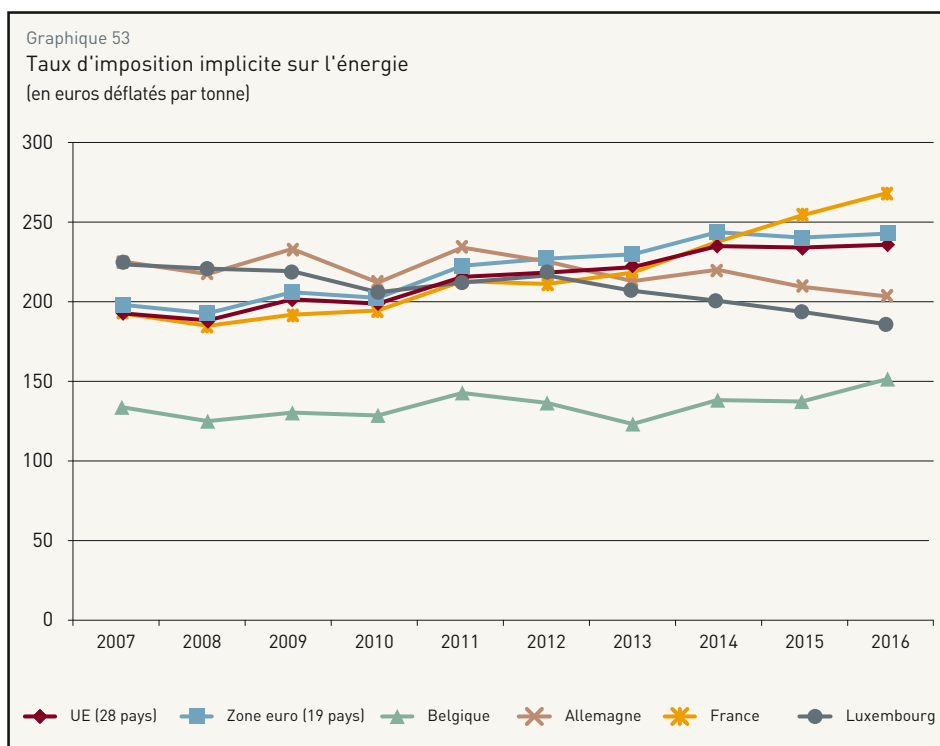
Le graphique 53 présente l'évolution du taux d'imposition implicite sur l'énergie (TIIE). Cet indicateur, calculé par Eurostat, est défini comme le ratio entre les revenus des taxes sur l'énergie et la consommation d'énergie finale. Ce taux d'imposition n'est pas influencé par la taille de la base imposable et fournit une mesure de la taxation effective de l'énergie. Il résulte du graphique qu'au niveau européen, le TIIE suit une tendance haussière depuis 2008. Le TIIE a diminué en Allemagne depuis 2011 et depuis 2012 au Luxembourg.

## 2.6 OBJECTIFS « EUROPE 2020 » ET RECOMMANDATIONS DE L'UE

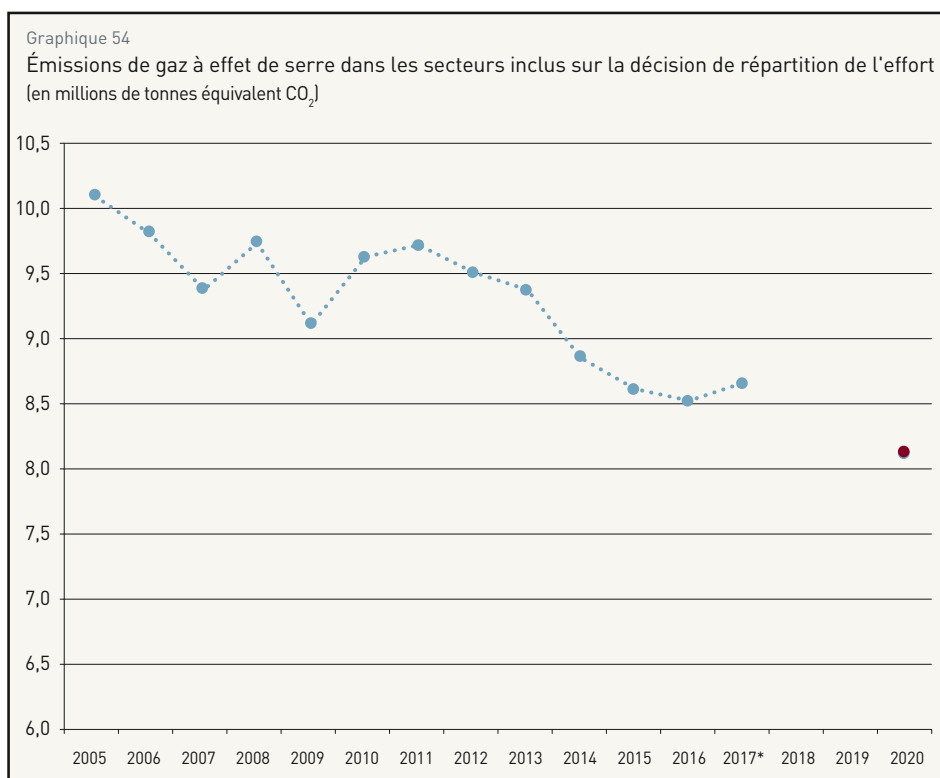
La stratégie « Europe 2020 » comporte quatre objectifs en matière de climat et d'énergie. Les graphiques 54 à 57 indiquent les progrès réalisés par le Luxembourg vers son objectif (indiqué par un point rouge) dans les quatre domaines considérés, à savoir les émissions de gaz à effet de serre, la part des énergies renouvelables, la consommation d'énergie primaire et d'énergie finale. Le rapport de la Commission Européenne<sup>277</sup>, publié début mars 2019, procède à un état des lieux pour chaque objectif précité.

Selon les dernières projections nationales présentées à la Commission et compte tenu des mesures existantes, le Luxembourg devrait ainsi parvenir à réduire de 17 % d'ici 2020 (par rapport à 2005) ses

<sup>277</sup> Commission Européenne (2019), « Rapport 2019 pour le Luxembourg », Document de travail des services de la Commission SWD (2019) 1015 final, Office des publications de l'Union européenne, Luxembourg.

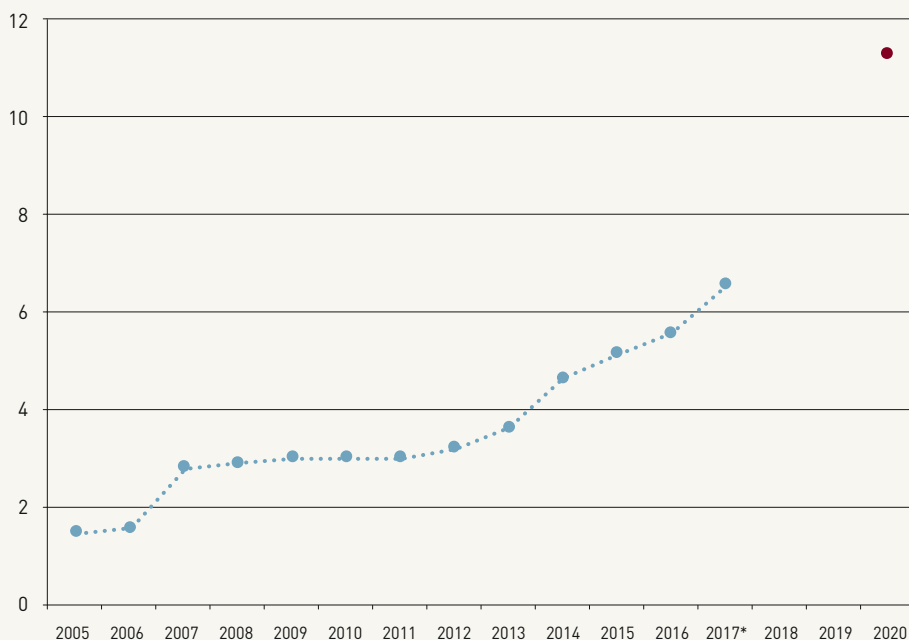


Source : Eurostat.



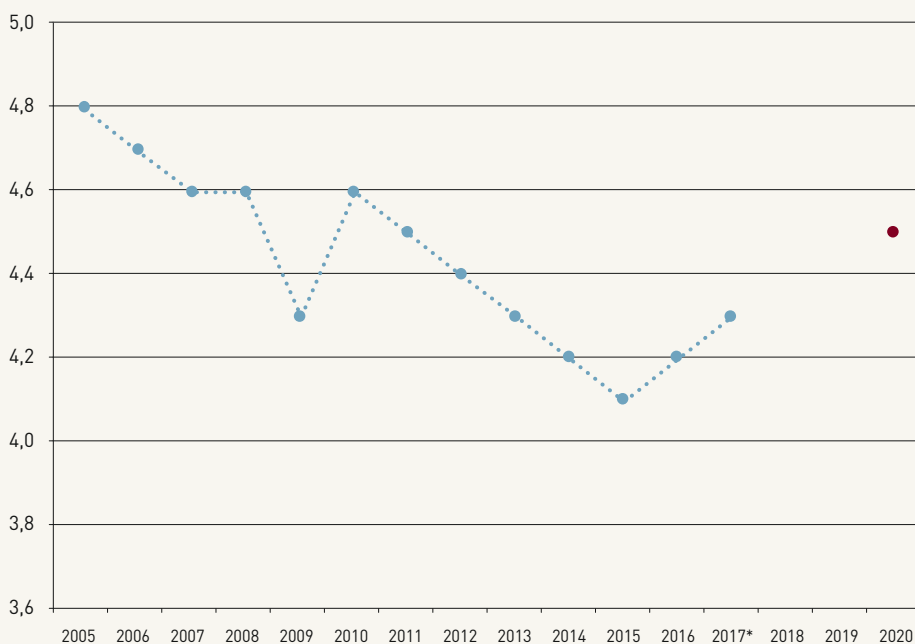
Source : Eurostat.

Graphique 55  
Part des énergies renouvelables dans la consommation finale brute d'énergie  
(en %)



Source : Eurostat.

Graphique 56  
Consommation d'énergie primaire - Millions de tonnes équivalent pétrole  
(Mtep)



Source : Eurostat.

émissions de gaz à effet de serre<sup>278</sup>. L'objectif ne serait donc pas entièrement atteint, laissant subsister un écart de 3 points de pourcentage. Cet écart serait cependant de 20 points de pourcentage d'ici 2030, à moins que des mesures supplémentaires ne soient prises.

En ce qui concerne la part des énergies renouvelables dans la consommation finale brute d'énergie, le Luxembourg suit, selon la Commission, sa trajectoire indicative dans le but d'atteindre l'objectif contraignant fixé à 11 %, en 2020. D'après les données provisoires relatives à l'année 2017, la part des énergies renouvelables dans la consommation finale brute d'énergie se serait élevée à 6,38 %.

En matière d'efficacité énergétique, le Luxembourg serait selon la Commission sur la bonne voie pour atteindre l'objectif fixé à l'horizon de 2020, du moins si la tendance à contrecourant peut être ralentie ou stoppée. En 2017, la consommation d'énergie au Luxembourg était de 4,3 Millions de tonnes équivalent pétrole (Mtep), exprimée en consommation d'énergie primaire, et de 4,2 Mtep, exprimée en consommation d'énergie finale.

<sup>278</sup> Il convient de noter que la réduction a trait aux secteurs ne relevant pas du système d'échange de quotas d'émission de l'UE.

En vue d'atteindre ses objectifs climatiques et énergétiques, le Luxembourg a introduit des mesures supplémentaires en 2017 et 2018. Les mesures prises ne modifient toutefois pas les taxes environnementales, mais concernent les mécanismes de coopération en matière d'énergie renouvelable avec la Lituanie et l'Estonie<sup>279</sup> et l'impôt sur le revenu des personnes physiques. Ainsi, en 2017 dans le cadre de la réforme fiscale, un nouvel abattement forfaitaire a été introduit au profit des particuliers, à concurrence de 5000 euros pour l'achat de voitures électriques ou fonctionnant à l'hydrogène et de 300 euros pour les e-vélos ou pédélec. Par ailleurs, l'avantage en nature forfaitaire imposable pour les véhicules de fonction a été réévalué et dépend désormais à la fois de l'émission de CO<sub>2</sub> et du carburant du véhicule (essence ou diesel). En 2018, un abattement forfaitaire de 2500 euros pour les véhicules hybrides a été introduit. Ces incitants fiscaux introduits en 2017 et 2018 seront remplacés en 2019 par des subventions directes dont le montant sera similaire à celui de l'abattement.

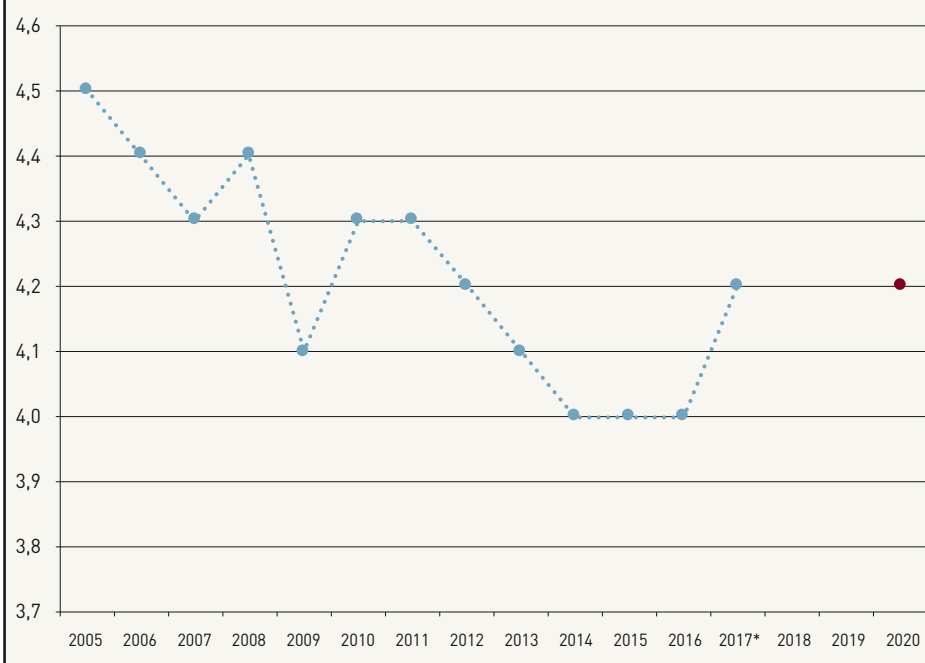
Comme mentionné dans la partie sur les accises, le projet de budget 2019 prévoit une augmentation des accises sur l'essence et le diesel. Cette mesure permettra de répondre (du moins en partie) à la recommandation de la Commission européenne, visant à augmenter les taux d'imposition sur les carburants afin d'en faire baisser la demande. Son rapport de 2019<sup>280</sup> indique de manière explicite que ces taux sont « beaucoup plus faibles que dans les pays voisins, ce qui favorise les achats de carburant transfrontaliers et permet au pays de percevoir des recettes fiscales importantes malgré des taux très bas. Cela contribue aux encombrements de la circulation et a des effets largement négatifs pour l'environnement et la santé. En outre, le niveau d'imposition du gazole est également faible par rapport à celui de l'essence sans plomb, alors que le gazole présente une plus forte teneur en carbone, et certaines exonérations fiscales continuent de s'appliquer dans le pays pour l'utilisation de combustibles fossiles dans les secteurs de l'agriculture et de l'horticulture ou à des fins de chauffage. »

279 Il s'agit de mécanisme de mise en œuvre conjointe prévu par le protocole de Kyoto et par l'Union Européenne. Un pays (le Luxembourg) finance un projet réduisant les émissions dans un autre pays (Lituanie et Estonie) et en échange il est crédité des réductions d'émissions générées par la mise en œuvre du projet qu'il a financé.

280 Commission Européenne (2019), « Rapport 2019 pour le Luxembourg », Document de travail des services de la Commission SWD (2019) 1015 final.

Graphique 57

Consommation d'énergie finale - Millions de tonnes équivalent pétrole (Mtep)



Source : Eurostat.



Le Luxembourg n'a toutefois pas encore pris de mesures en ce qui concerne la taxe d'immatriculation de véhicules. En 2016 et 2017, les rapports de la Commission indiquaient que la taxe d'immatriculation, appliquée indépendamment du type de véhicule et de ses émissions, n'avait donc aucune incidence sur le choix du véhicule effectué par le conducteur et était l'une des plus basses de l'UE. Ils indiquaient également que le régime fiscal applicable aux voitures de société favorise l'usage professionnel et privé de la voiture et est ainsi à l'origine d'effets dommageables sur l'environnement et l'économie en matières de congestion routière et de pollution<sup>281</sup>. Certes, la mesure prise dans le cadre de la réforme fiscale de 2017 visait à favoriser les véhicules à faibles émissions, mais pas à rendre le système des véhicules de fonction moins avantageux en vue de réduire le problème de congestion. Ce problème est aussi soulevé dans le rapport « Transport in the European Union, Current Trends and Issues » publié en avril 2018 par la Commission.

Dans ce contexte, la Commission Européenne a également recommandé à plusieurs reprises de renforcer l'attrait des transports publics. En cette matière, la stratégie globale que le gouvernement a adoptée pour une mobilité durable, « Modu », vise à relever ce défi. Elle est notamment axée sur l'amélioration de l'offre de transports en commun (tram, etc.). De plus, le gouvernement prévoit la gratuité des transports publics à partir de mars 2020, ce qui documente que les efforts entrepris en matière de transports publics.

## 2.7 CONCLUSION

Le niveau des recettes provenant des taxes environnementales est bas au Luxembourg (1,7 % du PIB en 2017) par rapport à la moyenne européenne (2,4 % du PIB) et ce niveau est aussi en baisse depuis 2012. Cette baisse résulte de la diminution des quantités de carburants vendus qui a engendré une baisse des recettes d'accise, qui sont la composante principale des taxes environnementales. En ce qui concerne les objectifs climatiques et énergétiques « Europe 2020 », des efforts supplémentaires sont requis afin de pouvoir les atteindre. Des améliorations sont également nécessaires pour réduire le problème de la congestion routière. La version définitive du troisième plan national climat et énergie qui doit être soumise pour le 31 décembre 2019 devrait contenir les mesures détaillées et chiffrées en vue d'atteindre les objectifs européens à l'horizon 2020 et 2030.

281 Commission Européenne (2017), « Rapport 2017 pour le Luxembourg », Document de travail des services de la Commission SWD (2017) 81 final.

Commission Européenne (2016), « Rapport 2016 pour le Luxembourg », Document de travail des services de la Commission SWD (2016) 84 final.