

2.4 LES TAXES ET DÉPENSES ENVIRONNEMENTALES⁴⁴

2.4.1 INTRODUCTION

L'environnement et plus particulièrement sa protection sont devenus un enjeu majeur ces dernières années, tant au niveau international que luxembourgeois.

Afin de mettre en œuvre leur politique environnementale, les pouvoirs publics disposent de deux catégories d'instruments visant à inciter les agents économiques à modifier leurs comportements, à savoir (i) les instruments de marché qui ont un impact sur le prix relatif des produits (tels que la fiscalité environnementale ou les subsides « verts ») et (ii) les instruments non liés au marché, comme les réglementations introduisant des interdictions, des normes et des standards. Tous ces instruments ont un rôle à jouer dans les efforts de protection de l'environnement, même si leur efficacité peut varier. De ce fait, un mixte des outils est généralement utilisé en fonction de leurs avantages et inconvénients.

Notre étude se focalise sur l'analyse statistique de la fiscalité environnementale et des dépenses publiques relatives à la protection de l'environnement. Pour chacun de ces deux aspects, nous présentons d'abord les données luxembourgeoises. Ensuite, nous comparons le Luxembourg aux pays limitrophes ainsi qu'à l'ensemble de l'Union européenne (UE). Nous terminons par une section sur les engagements européens et luxembourgeois en matière environnementale.

2.4.2 DÉFINITIONS ET MÉTHODOLOGIE

Les données relatives aux taxes et dépenses environnementales appartiennent aux comptes satellites environnementaux⁴⁵. 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 durables⁴⁶.

Selon Eurostat⁴⁷, 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 définie comme une taxe dans le système des comptes nationaux (SEC 2010) ».

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, ont été définies. Toutefois, certaines taxes sont exclues de la liste des taxes environnementales, comme la TVA (y compris celle collectée sur les huiles minérales), les taxes foncières, les taxes sur le tabac ou l'alcool.

La principale manière de présenter les taxes environnementales consiste à suivre 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).

44 Analyse rédigée par Emilie Laurent, économiste au département Économie et Recherche.

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

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

47 Eurostat (2013), *Environmental taxes – a statistical guide*, European Union Edition, Luxembourg.

En ce qui concerne les dépenses de protection de l'environnement, elles permettent de quantifier les ressources allouées à la protection de l'environnement par les unités économiques résidentes. Ainsi, elles mesurent les moyens dédiés aux activités et actions dont l'objectif principal est la prévention, la réduction et l'élimination de la pollution et d'autres dégradations de l'environnement⁴⁸.

Les statistiques utilisées dans le cadre de notre analyse sont les données d'Eurostat les plus détaillées et les plus récentes disponibles⁴⁹. Par ailleurs, dans l'étude approfondie du Luxembourg, des données du STATEC et des programmations pluriannuelles seront également utilisées.

2.4.3 LES TAXES ENVIRONNEMENTALES⁵⁰

La liste des taxes luxembourgeoises considérées comme environnementales suivant le SCEE est reprise au tableau 1. Ces données sont issues du fichier « National Tax List » publié sur le site d'Eurostat en date du 19 mars 2021. 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.

Tableau 1

Taxes environnementales (en millions d'euros, en % du PIB, en % du total des recettes fiscales et cotisations sociales)

	CATÉGORIE	2009	2014	2019
Droits d'accises sur les huiles minérales	E	526	515	551
Droits d'accises autonomes sur certaines huiles minérales	E	126	192	221
Taxe complémentaire prélevée sur les carburants	E	133	122	135
Droits d'accises « Kyoto »	E	61	60	80
Taxe sur les véhicules automoteurs à charge des ménages	T	43	41	40
Taxe sur les véhicules automoteurs à charge des entreprises	T	29	28	27
Crédits d'émission	E	0	5	17
Taxe de prélèvement sur l'eau	P/RS	0	6	11
Autres	E/T	12	11	13
Total		930	980	1094
en % du PIB		2,50 %	2,00 %	1,70 %
en % du total des recettes fiscales et cotisations sociales		6,50 %	5,20 %	4,40 %

Sources : Eurostat, Statec, calculs BCL

Notes : 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, RS= ressource.

48 Eurostat (2017), *Environmental protection expenditure accounts handbook*, European Union Edition, Luxembourg.

49 Données extraites en mars 2021.

50 Voir aussi l'avis de la BCL sur le projet de budget 2019 et notamment le chapitre « La fiscalité environnementale », disponible sous https://www.bcl.lu/fr/publications/bulletins_bcl/Liste-encadres-et-analyses/221310_BCL_AVIS_BUDGET_ETAT_2019_1_.pdf.

2.4.3.1 Composition des recettes en 2019

En 2019, les recettes fiscales environnementales s'établissaient à 1 094 millions d'euros, soit 1,7 % du PIB. Le tableau 1 montre que les accises sur les huiles minérales constituaient la principale recette issue des taxes environnementales, à hauteur de 71 % du total. En effet, les accises communes (U.E.B.L.)⁵¹ et autonomes ont représenté respectivement 50 % 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 135 millions d'euros en 2019, soit 12 % du total. Viennent ensuite les recettes du droit d'accise « Kyoto », avec un montant de 80 millions d'euros. Enfin, 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.

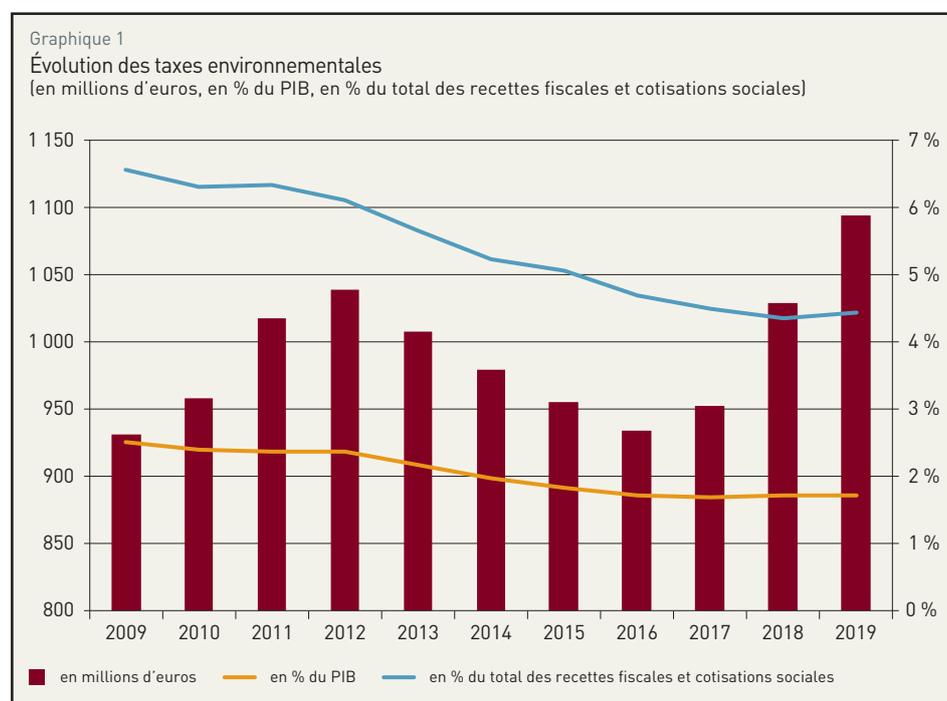
Les taxes de la catégorie « énergie » représentaient 93 % des taxes environnementales tandis que le poids de la catégorie « transport » était de 6 %. La catégorie « pollution » était donc marginale.

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 (135 millions d'euros en 2019) 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 législatif⁵².

2.4.3.2 Évolution et mesures récentes

Le graphique 1 montre l'évolution du total des taxes environnementales depuis 2009. Entre 2009 et 2019, les recettes fiscales environnementales ont baissé de 2,5 % à 1,7 % du PIB. Leur poids dans le total des recettes fiscales et de cotisations sociales est quant à lui passé de 6,5 % à 4,4 %.

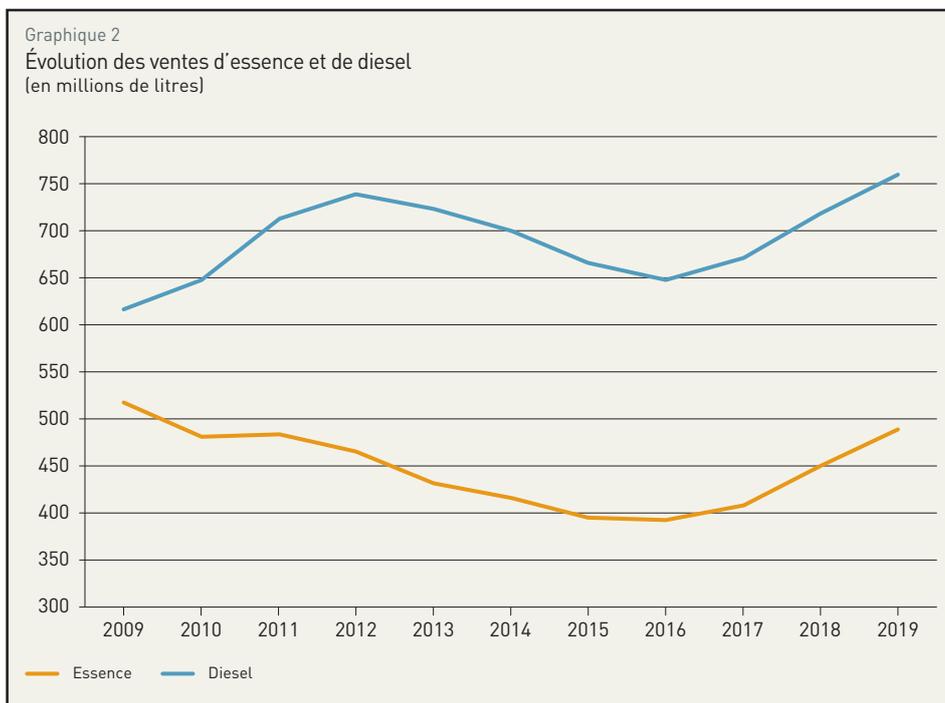


Sources : Eurostat, Statec, calculs BCL

51 Il s'agit des droits d'accises communs au Luxembourg et à la Belgique introduits dans le cadre de leur Union Economique entrée en vigueur en 1922.

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

Graphique 2
Évolution des ventes d'essence et de diesel
(en millions de litres)



Sources : Commission des Finances et du Budget, Procès-verbal de la réunion du 8 mars 2019 et note de l'Administration des douanes et accises du 22 octobre 2020, calculs BCL

Entre 2012 et 2016, les recettes exprimées en termes nominaux ont également diminué avant de remonter à partir de 2017.

Le produit des taxes environnementales est à la fois influencé par le taux de taxation et par la consommation du bien imposé. Etant donné que la majorité des taxes environnementales proviennent des droits d'accises sur les huiles minérales (et taxes assimilées), la quantité de carburant vendue est donc un facteur important. Le graphique suivant montre l'évolution des ventes d'essence et de diesel en millions d'euros. Les volumes d'essence (avec et sans plomb) ont diminué sur la période de 2009 à 2016. Les volumes de diesel ont quant à eux baissé entre 2012 et 2016. Cette baisse de la consommation peut

notamment s'expliquer par un moindre besoin énergétique des nouveaux moteurs et une réduction du différentiel de prix par rapport aux pays voisins. Les ventes ont ensuite connu une hausse entre 2017 et 2019 en raison notamment d'un différentiel de prix plus favorable⁵³.

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 établissant un 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 1 que les droits d'accises sur les huiles minérales constituent la catégorie de loin la plus importante. Les tableaux 2 et 3 reprennent l'évolution des accises communes et autonomes sur l'essence et le diesel routier d'une teneur en soufre de 10 mg⁵⁴. Il en ressort que les taux d'accises autonomes ont augmenté au cours de la période 2007-2019. 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 fixés⁵⁵ dans cette

53 Voir le graphique 30 à la p.103 de l'avis de la BCL sur le projet de budget 2021, disponible sous http://wcmprd.office.bcl.lu/fr/cadre_juridique/documents_nationaux/avis_bcl/budget/Avis-de-la-BCL-sur-le-projet-de-Budget-2021.pdf.

54 Pour l'évolution des droits d'accises depuis 2004, voir le graphique 30 dans l'avis de la BCL sur le projet de budget 2020.

55 Ainsi à titre d'exemple, le Luxembourg avait jusqu'au 1^{er} 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^{er} janvier 2012 pour atteindre le niveau de 330 euros.

Directive. La hausse des taux introduite dans le budget 2019 a été motivée par « l'intérêt de la réduction des émissions de gaz à effet de serre et la protection du climat »⁵⁶.

Tableau 2

Évolution des accises sur l'essence sans plomb d'une teneur en soufre de 10 mg ou moins, de 2007 à 2021

Année	Droit d'accise UEBL/1000 l	Droit d'accise autonome	Autres*	Total
1/1/2007	245,4146	58,1	158,58	462,0946
1/1/2011	245,4146	58,5	158,18	462,0946
1/5/2019	245,4146	63,5	163,18	472,0946
1/1/2021	245,4146	63,5	207,39	516,3146

Source : Administration des douanes et accises

Note. * taxe complémentaire sur le carburant et contribution « changement climatique » / contribution taxe CO₂

Tableau 3

Évolution des accises sur le diesel routier d'une teneur en soufre de 10 mg ou moins, de 2008 à 2021

Année	Droit d'accise UEBL/1000 l	Droit d'accise autonome	Autres*	Total
1/1/2008	198,31	47,49	56,20	302,0000
1/1/2010	198,31	55,49	59,55	313,3548
1/1/2011	198,31	65,49	56,20	320,0000
1/1/2012	198,31	75,49	56,20	330,0000
1/8/2012	198,31	80,49	56,20	335,0000
1/5/2019	198,31	90,49	66,20	355,0000
1/1/2021	198,31	90,49	115,62	404,4200

Source : Administration des douanes et accises

Note. * taxe complémentaire sur le carburant et contribution « changement climatique » / contribution taxe CO₂

Taxe complémentaire sur le carburant

La taxe complémentaire sur le carburant⁵⁷ 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, tel que celui destiné aux engins de chantier, n'est donc pas concerné. La taxe prélevée, dite « Contribution sociale », alimente le Fonds pour l'emploi.

Le produit de la taxe est passé de 133 millions d'euros en 2009 à 138 millions d'euros en 2019. L'évolution du revenu de la taxe sur la période 2009-2019 est uniquement due à l'évolution des carburants vendus, le taux de cette taxe n'ayant pas été modifié au cours de cette période. Il est de 138,17 euros par 1000 l pour l'essence avec et sans plomb, et de 31,20 euros par 1000 l pour le diesel routier.

⁵⁶ Voir la partie 2.3.3. pour plus de détails.

⁵⁷ Cette taxe est dénommée « contribution sociale sur le carburant » dans la comptabilité de l'État.

Contribution « changement climatique » / contribution taxe CO₂

Depuis janvier 2007⁵⁸, 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 centimes sur l'essence et 1,25 centime sur le diesel. De 2008 à 2018, elle était de 2,5 centimes pour le diesel⁵⁹. Le 1^{er} mai 2019, la contribution climat a été augmentée à 2,5 centimes pour l'essence et 3,5 centimes pour le diesel.

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 Kyoto⁶⁰ et des mesures nationales de réduction des émissions de gaz à effet de serre. En 2010, outre sa redénomination, le fonds a vu son domaine d'intervention étendu aux financements des mesures de promotion des énergies renouvelables.

Selon les chiffres de la comptabilité nationale, la contribution climat s'est élevée à près de 80 millions d'euros en 2019 et a augmenté de 28 % par rapport à 2018, principalement en raison de la hausse des taux.

La loi du 19 décembre 2020 concernant le budget des recettes et des dépenses de l'État pour l'exercice 2021 a introduit une « taxe CO₂ ». Ce nouveau droit d'accise autonome additionnel remplace la « contribution changement climatique » depuis le 1^{er} janvier 2021. La nouvelle taxe CO₂ a une portée plus large que la contribution pour le changement climatique. Ainsi, le nouveau droit d'accise autonome additionnel est prélevé sur l'essence et le gasoil, mais aussi sur d'autres produits énergétiques tels que le gaz de pétrole ou le gaz naturel.

Selon les documents budgétaires, le taux initial de la taxe CO₂ a été fixé en fonction de la valeur moyenne de la tarification du carbone dans les pays voisins⁶¹. Ainsi en 2021, le niveau des accises a augmenté de 4,3 cents/litre pour l'essence, de 4,9 cents/litre pour le diesel et de 5,4 cents/litre pour le mazout de chauffage. La part de cette nouvelle « taxe CO₂ » qui revient au Fonds climat et énergie est maintenue à 2,5 cents/litre d'essence vendu et à 3,5 cents/litre de diesel vendu, soit l'équivalent de la contribution pour le changement climatique. Les hausses successives en 2022 et 2023 dues à l'augmentation du prix du carbone seraient de respectivement 1,2 cent pour le diesel et 1,1 cent pour l'essence.

58 Elle a été instaurée 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.

59 Soit 20 euros et 25 euros pour 1000 litres d'essence et de diesel, respectivement.

60 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 à 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, le premier étant en échange 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 leurs objectifs en matière d'émissions de gaz à effet de serre.

61 Le niveau de taxation s'établit à 20 euros par tonne de CO₂ en 2021, 25 euros en 2022 et 30 euros en 2023.

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 s'ajouter 24 ou 50 euros en cas de plaque personnalisée⁶². Cette taxe n'est pas reprise dans la catégorie des taxes environnementales, car son montant est indépendant des émissions de CO₂ 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 maintenant calculée en fonction des émissions de CO₂⁶³.

Non seulement cette taxe a été réformée en termes de taux et de structure, mais en outre 40 % de ses recettes sont affectées au Fonds climat et énergie.

En 2007, année où la réforme de la taxe est entrée en vigueur, 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 2019, cette taxe a contribué à hauteur de 67 millions d'euros aux revenus des administrations publiques, dont 40 millions d'euros étant à la charge des ménages. L'évolution des recettes relatives à la taxe sur les véhicules s'explique d'une part par l'évolution des nouveaux véhicules immatriculés et, d'autre part, par leur niveau d'émission de CO₂. La relative stabilité des recettes depuis 2013 s'explique par le fait que, parallèlement à l'augmentation annuelle du nombre de véhicules, les émissions en CO₂ par véhicule diminuent⁶⁴.

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

La loi modifiée du 19 décembre 2008 relative à l'eau 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).

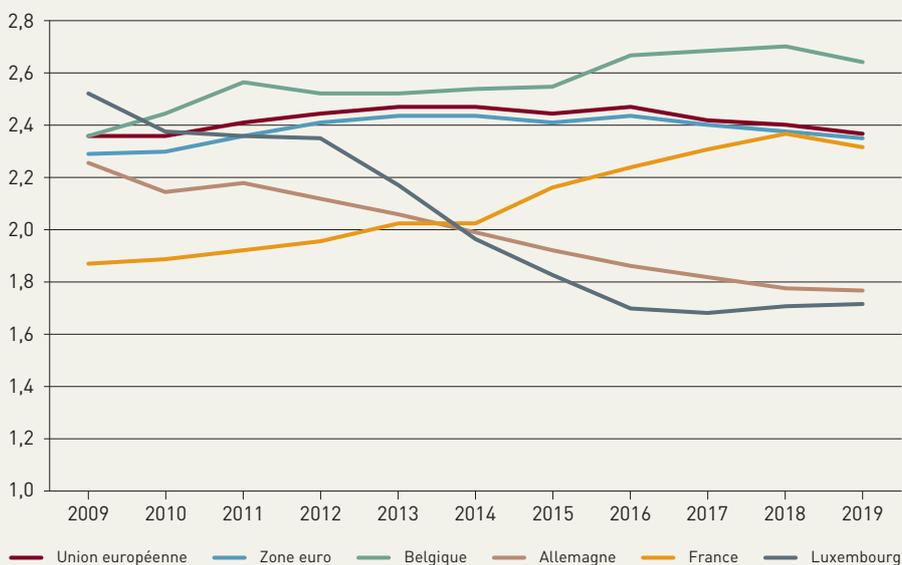
Par ailleurs, la loi a introduit au profit de l'État une taxe sur le prélèvement des eaux souterraines ou de surface de même qu'une taxe sur le rejet des eaux usées, épurées ou non, en fonction de leur degré de pollution. Selon la circulaire n°2821 du ministère de l'Intérieur du 14 octobre 2009, ces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

62 50 euros en cas de première utilisation du numéro, 24 euros en cas de réutilisation d'un numéro par le même titulaire.

63 Le nouveau système s'applique aux véhicules enregistrés après le 1^{er} 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 CO₂ émise ainsi que du type de carburant utilisé. Plus la voiture émet de CO₂, plus le montant à payer augmente. Pour un même niveau de CO₂, la taxe d'une voiture équipée d'un moteur diesel est 50 % plus élevée que celle munie d'un moteur essence.

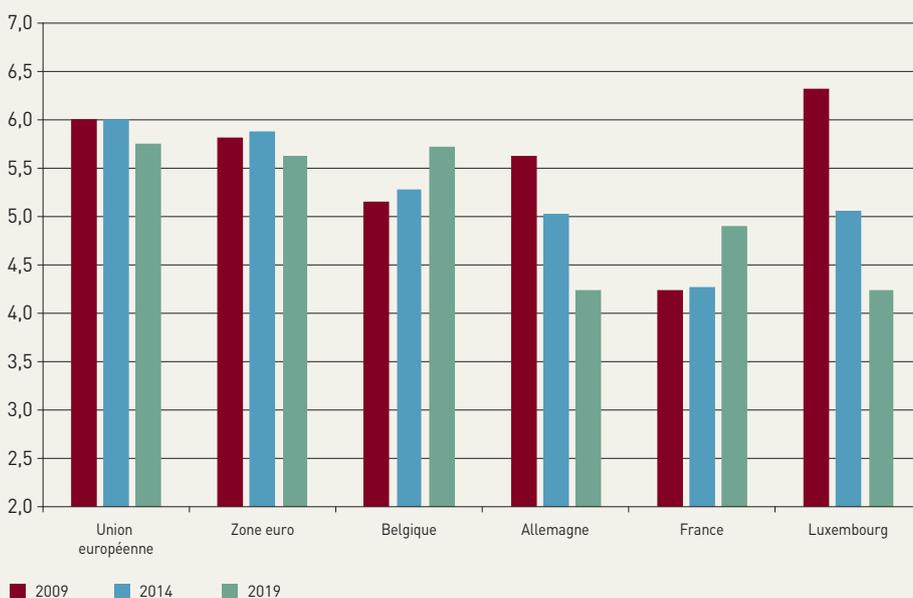
64 CES (2018), Rapport sur la fiscalité, Luxembourg

Graphique 3
Taxes environnementales
(en % du PIB)



Source : Eurostat

Graphique 4
Taxes environnementales
(en % du total des recettes fiscales et cotisations sociales y compris cotisations sociales imputées)



Source: Eurostat

au financement du premier investissement en matière d'assainissement.

Selon le budget 2021, le produit des redevances instaurées à la suite de l'entrée en vigueur de la loi-cadre sur l'eau et affectées aux Fonds pour la gestion de l'eau était de l'ordre de 9 millions d'euros en 2019.

2.4.3.3 Comparaison européenne

En 2019, les recettes fiscales environnementales représentaient un peu plus de 330 milliards d'euros, soit un peu moins de 2,4 % du PIB de l'Union européenne. Au Luxembourg, elles s'élevaient à 1 094 millions d'euros, soit 1,7 % du PIB. Il s'agissait du niveau le plus faible de l'UE, juste derrière l'Irlande (1,4 % du PIB) et l'Allemagne (1,8 % du PIB). 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 3 que dans l'UE, les recettes des taxes environnementales ont connu une légère tendance à la hausse entre 2008 et 2016. Depuis 2017, les recettes européennes s'affichent légèrement en baisse. En France, la tendance haussière a été particulièrement marquée jusqu'en 2018 en raison de l'introduction de nouvelles taxes et du remplacement d'autres, conduisant à des taux de croissance des recettes supérieurs à ceux du PIB nominal. En Belgique, les recettes ont connu une évolution relativement semblable à l'évolution enregistrée au niveau européen. En Allemagne, les recettes n'ont cessé de baisser en proportion du PIB depuis 2011. Par ailleurs, les recettes allemandes exprimées

en montant absolu ont diminué certaines années malgré l'introduction de nouvelles taxes à but écologique⁶⁵. Au Luxembourg, la diminution particulièrement prononcée des recettes entre 2009 et 2017 s'explique par une baisse jusqu'en 2016 des recettes d'accises sur le carburant, principale composante des recettes environnementales.

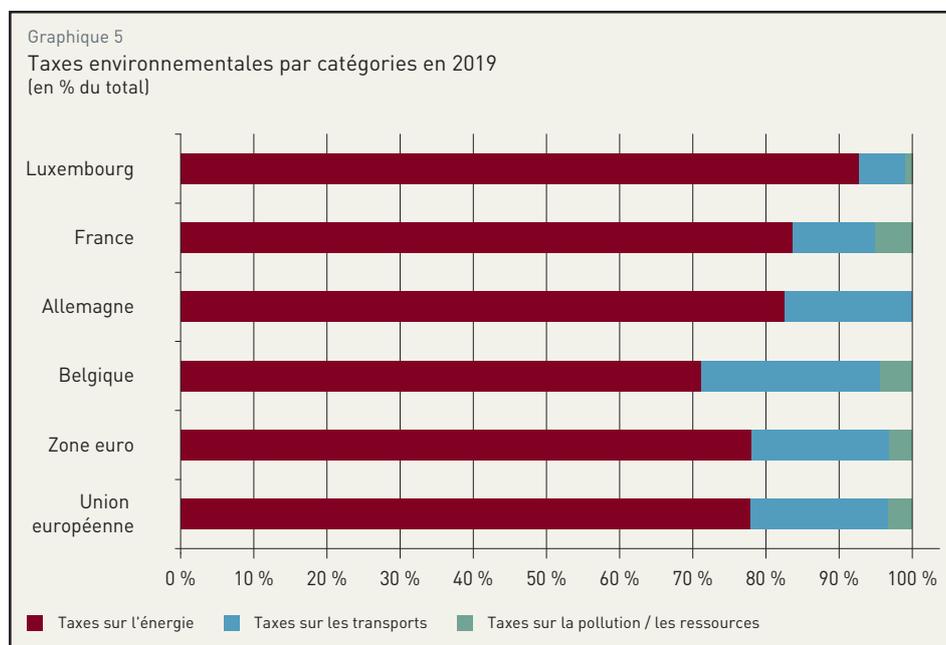
Le graphique 4 présente l'importance des taxes environnementales dans la structure des recettes fiscales et des cotisations sociales dans l'UE, dans la zone euro, au Luxembourg et dans les pays limitrophes.

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 2019 à son niveau de 2009. Le Luxembourg, quant à lui, a connu une baisse particulièrement marquée. Le poids des taxes environnementales est ainsi passé de 6,3 % en 2009 à 4,3 % en 2019. En revanche, en France et en Belgique, le poids des taxes environnementales a augmenté pour atteindre en 2019 respectivement 4,9 % et 5,7 % du total des recettes fiscales et des cotisations sociales.

Il convient d'interpréter avec prudence les différences de niveau entre les pays. 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 sur les agents économiques qui auraient adapté leur comportement (effet sur la base d'imposition, souvent la consommation d'un produit). Par ailleurs, un niveau de recettes élevé peut s'expliquer par des taux d'imposition bas incitant par la même occasion la consommation des non-résidents.

Le graphique 5 présente l'importance des différentes catégories de taxes environnementales en 2019. Il montre que les revenus des taxes sur l'énergie ont représenté la majorité des revenus de la fiscalité environnementale. Ainsi, leur part s'élevait à 93 % au Luxembourg alors qu'en Belgique, elle n'était que de 71 %. La moyenne européenne était quant à elle de 78 %. Il convient de noter 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, ont constitué la deuxième catégorie de recettes. La part des recettes prélevées représentait 19 % du total des revenus fiscaux environnementaux dans l'Union européenne. Le graphique indique également que le Luxembourg,



Source : Eurostat

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

65 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.

avec un poids de 6 %, se situait largement en dessous de la moyenne européenne, alors que la situation inverse prévalait pour la Belgique, avec une part de 24 %. Finalement, la dernière catégorie de taxes concerne la pollution et les ressources dont les revenus n'ont représenté 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 de nombreux pays européens afin de répondre aux diverses directives (sur les déchets et l'eau) qui requièrent l'application du principe de pollueur-payeur.

2.4.4 LES DÉPENSES DE PROTECTION DE L'ENVIRONNEMENT

Cette partie vise à analyser, sur la base des données disponibles, les niveaux et la structure des dépenses publiques liées à la protection de l'environnement⁶⁶.

Selon l'OCDE⁶⁷, les dépenses publiques d'environnement doivent être évaluées sous deux angles : la politique de l'environnement et les finances publiques. Du point de vue de la politique environnementale, la principale difficulté est de veiller à ce que les dépenses publiques produisent le résultat escompté au moindre coût et s'inscrivent dans une stratégie cohérente de réalisation des objectifs environnementaux. Du point de vue des finances publiques, les dépenses devraient être gérées conformément aux normes établies relatives à la bonne gouvernance. Lorsqu'ils choisissent les programmes environnementaux à financer, les gouvernements doivent s'assurer que les avantages que la collectivité peut retirer d'un programme de dépenses l'emportent sur les coûts. Si ces avantages sont difficiles à mesurer, les autorités peuvent toujours analyser le rapport coût-efficacité par lequel un programme environnemental atteint ses objectifs.

Les dépenses des administrations publiques liées à la protection de l'environnement sont issues de la répartition des dépenses par classe fonctionnelle (CFAP⁶⁸). Cette classification est instructive du fait qu'elle permet d'appréhender les domaines dans lesquels les administrations publiques interviennent. Le tableau suivant reprend les données pour le Luxembourg.

Tableau 4

Dépenses des administrations publiques pour la protection de l'environnement (en millions d'euros, en % du PIB et en % des dépenses totales)

	2009	2014	2019
Gestion des eaux usées	144	177	280
Gestion des déchets	94	88	112
Lutte contre la pollution	54	69	88
Préservation de la diversité biologique et protection de la nature	39	54	69
R & D dans le domaine de la protection de l'environnement	1	1	1
Autres	11	15	31
Total	342	404	581
en % du PIB	0,90 %	0,80 %	0,90 %
en % des dépenses totales	2,10 %	1,90 %	2,20 %

Sources : Eurostat, calculs BCL

66 Voir aussi les données « Comptes de l'environnement » disponibles sur le site du STATEC sous https://statistiques.public.lu/stat/ReportFolders/ReportFolder.aspx?IF_Language=fra&MainTheme=5&FldrName=2&RFPPath=9420.

67 OCDE (2007), *Dépenser mieux pour l'environnement*, Paris.

68 En anglais : *Classification of the Functions of Government* (COFOG).

2.4.4.1 Composition des dépenses en 2019

En 2019, les dépenses liées à la protection de l'environnement s'élevaient à 581 millions d'euros, soit 0,9 % du PIB et 2,2 % du total des dépenses des administrations publiques. Les dépenses de protection de l'environnement sont réparties en plusieurs groupes comme le montre le tableau 4. La catégorie principale de dépenses concerne la gestion des eaux usées, qui représentait 48 % des dépenses en 2019 ; viennent ensuite les dépenses liées à la gestion des déchets (19 %) et à la lutte contre la pollution (15 %).

Les administrations locales sont à l'origine de 71 % des dépenses publiques environnementales en 2019, dont une partie cependant est financée par le biais des fonds spéciaux.

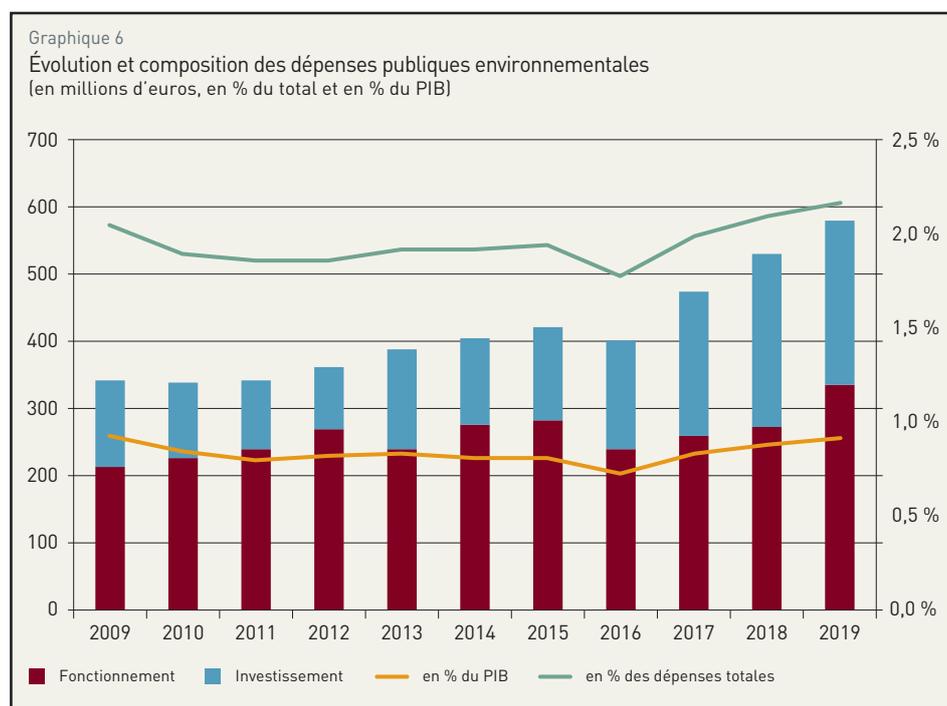
2.4.4.2 Évolution et mesures récentes

Le graphique suivant montre l'évolution des dépenses environnementales des administrations publiques entre 2009 et 2019. Les dépenses de protection de l'environnement se sont accrues à un rythme annuel moyen de 5,4 % au cours de cette période, alors que le PIB nominal a progressé en moyenne de 5,6 % par an⁶⁹. Exprimées en pourcentage du PIB, les dépenses environnementales sont restées approximativement stables entre 2009 (0,93 % du PIB) et 2019 (0,91 % du PIB).

Les dépenses de protection de l'environnement peuvent également être classées en fonction de l'origine économique des dépenses. Ainsi, le graphique distingue les dépenses de fonctionnement de celles d'investissement. Le graphique indique que les dépenses de fonctionnement sont supérieures à celle d'investissement, bien que ces dernières soient en nette progression depuis 2016. La part des investissements a atteint son niveau le plus élevé en 2018 (48 % des dépenses environnementales totales).

L'évolution des dépenses de protection de l'environnement est influencée par la législation européenne qui fixe des objectifs minima à atteindre dans divers domaines (cadre pour l'eau, le climat et l'énergie ou encore la biodiversité, les déchets).

À côté des dépenses directes, d'autres mesures peuvent également être considérées comme des dépenses « indirectes ». Ainsi, entre 2017 et 2019, des abattements fiscaux forfaitaires pour l'acquisition de véhicules « zéro émission » (2017) et véhicules hybrides (2018) ont été mis en place avant d'être remplacés par des subventions directes. Ensuite, en mars 2020, les transports publics sont devenus gratuits, produisant de moindres recettes.



Sources : Eurostat, calculs BCL

69 Il s'agit de moyennes géométriques.

2.4.4.3 Les fonds spéciaux liés à l'environnement

Au Luxembourg, une partie des dépenses de protection de l'environnement est réalisée par le biais de fonds spéciaux qui sont repris au tableau suivant.

Tableau 5

Évolution des dépenses des fonds spéciaux liés à la protection de l'environnement (en millions d'euros, en % du PIB et en % des dépenses environnementales totales)

	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Fonds pour la gestion de l'eau	69,4	80,4	84,9	94,3	91,6	92,3
Fonds climat et énergie	58,6	66,9	13,9	56,8	64,7	61,8
Fonds pour la protection de l'environnement	25,8	18,5	24,5	24,7	28,9	34,1
Fonds spécial de la pêche	0,1	0,1	0,1	0,2	0,1	0,1
Fonds spécial des eaux frontalières	0,1	0,2	0,2	0,1	0,1	0,1
Total	154	166,1	123,5	176	185,4	188,4
En % du PIB	0,30 %	0,30 %	0,20 %	0,30 %	0,30 %	0,30 %
En % des dépenses environnementales totales	38,10 %	39,30 %	30,90 %	37,10 %	34,90 %	32,40 %
Taux de croissance		8,00 %	-26,00 %	42,00 %	5,00 %	2,00 %

Sources : programmations pluriannuelles 2021-2024, 2020-2023, 2019-2022, 2018-2021, 2017-2020, 2016-2019

Il ressort du tableau que cinq fonds spéciaux sont dédiés à l'environnement ; ensemble, ils ont totalisé 188 millions d'euros de dépenses en 2019 (32,4 % des dépenses environnementales totales).

Les dépenses du fonds pour la gestion des eaux ont représenté 49 % du total des dépenses des fonds spéciaux environnementaux de 2019. Ce fonds participe au financement de projets liés à l'assainissement et à l'épuration des eaux usées, la sauvegarde de la qualité des eaux souterraines et superficielles, la protection et la restauration des cours d'eau, la réduction des risques d'inondation et l'utilisation durable de l'eau. Le fonds pour la gestion des eaux est financé en partie par les taxes de prélèvement d'eau et de rejet des eaux usées.

Les dépenses du fonds pour le climat et l'énergie ont représenté 33 % des dépenses environnementales en 2019. Ce fonds a pour objet de contribuer au financement des mesures mises en œuvre pour réduire les émissions de gaz à effet de serre pour promouvoir des énergies renouvelables, ainsi que de lutter contre le changement climatique dans les pays en développement.

Le troisième fonds en terme d'importance est celui pour la protection de l'environnement, dont les dépenses ont représenté 18 % des dépenses environnementales en 2019. Ce fonds intervient notamment dans la prévention et la lutte contre la pollution de l'atmosphère, le bruit et le changement climatique, la gestion des déchets, la protection de la nature et des ressources naturelles.

Le fonds spécial pour la pêche est un fonds mineur dont les ressources servent notamment au financement de mesures visant à améliorer le milieu aquatique, au repeuplement des eaux et à l'information des pêcheurs et du public en matière de pêche et de protection du milieu. Il en est de même du fonds spécial relatif aux eaux frontalières.

Comme le montre également le tableau, l'évolution des dépenses des fonds spéciaux est assez variable d'une année à l'autre. Au total, le montant des dépenses a augmenté de 22 % entre 2014 et 2019.

En ce qui concerne les projets financés par les fonds spéciaux, l'OCDE notait qu'ils ne faisaient pas l'objet d'une analyse coûts-bénéfices, ni d'une évaluation *a posteriori* de leur efficacité environnementale. De ce fait, il y a des risques que ces fonds publics ne soient pas utilisés de façon efficace et économe pour soutenir des projets porteurs d'avantages environnementaux additionnels⁷⁰.

2.4.4.4 Comparaison européenne

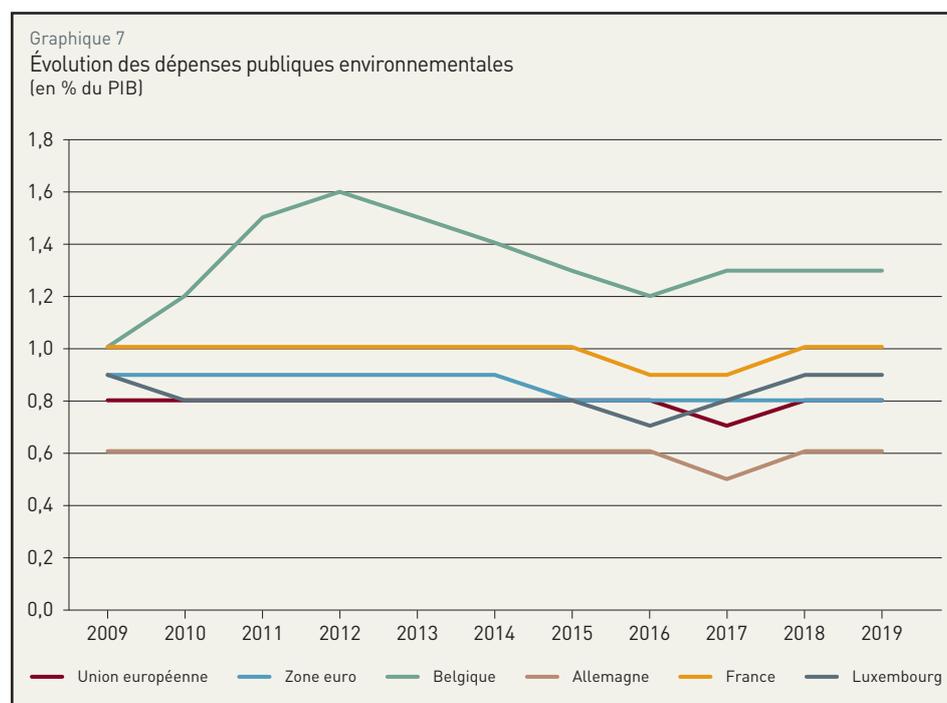
En 2019, les dépenses environnementales représentaient un peu plus de 109 milliards d'euros, soit un peu moins de 0,8 % du PIB de l'Union européenne. Au Luxembourg, elles s'élevaient à 581 millions d'euros, soit 0,9 % du PIB. Il s'agissait donc d'un niveau proche de la moyenne européenne. Parmi les pays voisins du Luxembourg, le graphique montre que l'Allemagne présentait le niveau le plus bas, ses dépenses environnementales représentant 0,6 % du PIB en 2019, tandis que les dépenses effectuées par la Belgique étaient les plus élevées, avec un niveau égal à 1,3 % du PIB.

Il ressort également du graphique 7 que dans l'UE, hormis une baisse en 2016/2017, les dépenses environnementales ont été relativement stables entre 2009 et 2019, la Belgique faisant figure d'exception avec une forte hausse des dépenses entre 2009 et 2012, suivie d'une diminution progressive jusqu'en 2016.

Le graphique 8 présente l'importance des dépenses environnementales dans la structure des dépenses des administrations publiques dans l'UE, dans la zone euro, au Luxembourg et dans les pays limitrophes.

Il apparaît que la part des dépenses environnementales, exprimée en pourcentage du total des dépenses publiques, au sein de l'Union européenne était très comparable en 2019 à son niveau de 2009. La Belgique, quant à elle, a connu une hausse un peu plus marquée que dans les autres pays. Le poids de ses dépenses environnementales est ainsi passé de 1,9 % en 2009 à 2,5 % en 2019. Dans les autres pays, la hausse entre 2009 et 2019 se limite à 0,1 p.p.

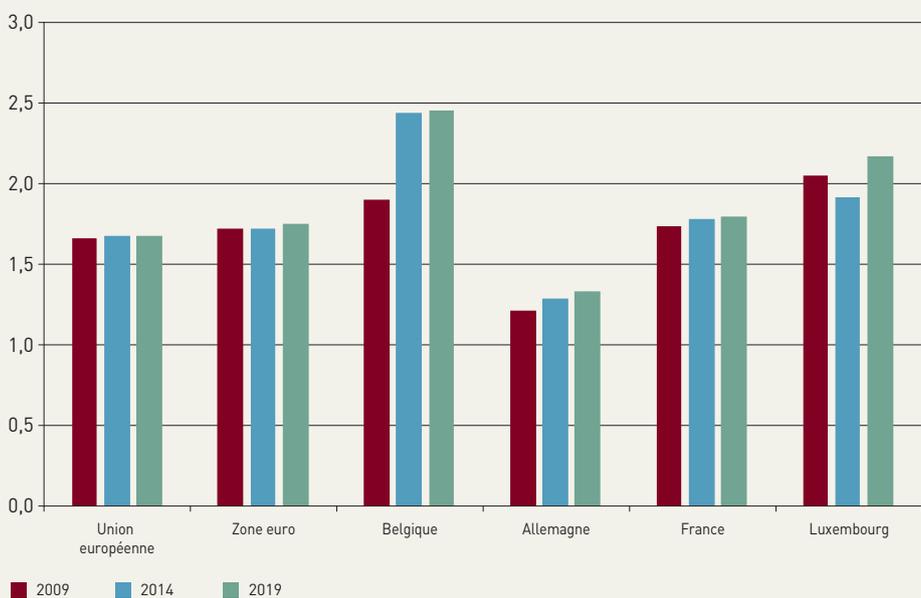
Le graphique 9 illustre la répartition des différentes catégories de dépenses de protection de l'environnement en 2019. Il en ressort une grande diversité de la structure des dépenses. Ainsi, les dépenses relatives à la gestion des déchets représentaient la majorité des dépenses environnementales dans la zone euro et en France, avec des parts s'élevant respectivement à 45 % et 50 %, alors qu'au Luxembourg, cette part n'était que de 19 %. Les dépenses en matière de gestion des



Source : Eurostat

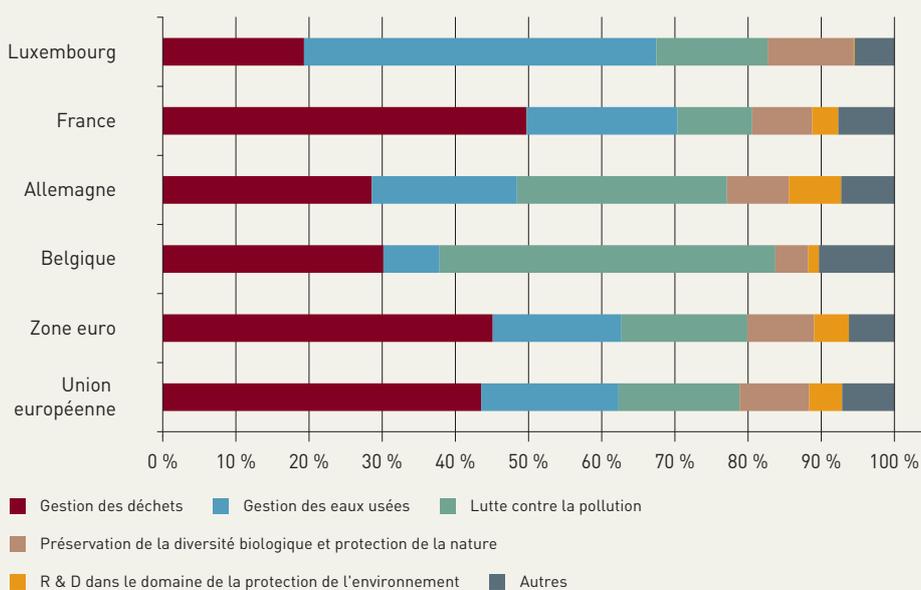
70 OCDE (2020), Examens environnementaux Luxembourg.

Graphique 8
Évolution des dépenses environnementales des administrations publiques
(en % des dépenses totales)



Source : Eurostat

Graphique 9
Composition des dépenses environnementales en 2019
(en % du total des dépenses environnementales)



Source : Eurostat

eaux constituait la deuxième catégorie des dépenses au niveau européen (18 % des dépenses environnementales totales) alors qu'il s'agissait de la principale composante au Luxembourg (48 %). Cette différence majeure s'explique par la mise à niveau au Luxembourg des stations d'épuration visant à répondre aux exigences européennes en matière d'assainissement de l'eau. En Belgique, ce sont les dépenses de lutte contre la pollution qui constituaient la première catégorie de dépenses environnementales (49 %). Enfin, l'Allemagne affichait des dépenses assez semblables en ce qui concerne les trois premières catégories de dépenses.

2.4.5 LES ENGAGEMENTS EUROPÉENS ET LUXEMBOURGEOIS

Depuis plusieurs décennies, la protection de l'environnement et plus particulièrement le changement climatique et ses conséquences font l'objet de nombreuses négociations au niveau international. Ainsi, en 1992, sous l'égide des Nations Unies, la convention sur le climat⁷¹ a été adoptée en vue de réduire les émissions de gaz à effet de serre et 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 CO₂ pour la

71 Il s'agit d'une des trois conventions adoptées au « Sommet de la Terre de Rio » en 1992, les deux autres étant la convention sur la diversité biologique et la convention sur la lutte contre la désertification.

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.

Dans l'Union européenne, le paquet « Énergie et Climat » à l'horizon 2020 a été adopté en 2007 et traduit dans la législation européenne en 2009. Les objectifs définis dans ce cadre faisaient également partie de la stratégie globale « Europe 2020 » visant à faire de l'UE une économie « intelligente, durable et inclusive ». Ce paquet « Énergie et Climat » a également servi de base pour déterminer les objectifs européens relatifs à la deuxième période d'engagement du protocole de Kyoto. Ainsi, l'UE s'était engagée à réduire ses émissions de gaz à effet de serre d'au moins 20 % par rapport au niveau de 1990⁷², 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'était fixé des objectifs propres en fonction notamment de la situation de départ du pays en matière d'émission de gaz à effet de serre (par rapport à 2005) et des possibilités de développement des énergies renouvelables.

Le Luxembourg s'était fixé comme objectif de réduire de 20 % ses émissions de gaz à effet de serre en 2020 par rapport à leur niveau de 2005. La part des énergies renouvelables dans la consommation finale brute devait être de 11 % au total et de 10 % dans les modes de transports. Finalement, le Luxembourg avait fixé un objectif indicatif national d'efficacité énergétique pour 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 laissait 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.

À l'heure actuelle, il n'y a pas encore de données relatives à 2020 et il n'est pas possible de déterminer si les objectifs 2020 européens et nationaux ont été atteints. Selon la Commission européenne⁷³, et sur la base des chiffres relatifs à 2019, l'Union européenne est en bonne voie pour atteindre son objectif de 20 % de réduction des émissions de CO₂.

Le tableau suivant reprend les dernières données disponibles pour le Luxembourg, les objectifs 2020 ainsi que les objectifs à atteindre pour 2030 (voir plus bas).

En ce qui concerne l'objectif d'émissions de gaz à effet de serre, le STATEC a estimé que le Luxembourg pourrait avoir atteint son objectif en 2020. Il convient toutefois de mentionner que ce résultat serait largement lié à la situation exceptionnelle de la pandémie et de ses répercussions indirectes. En effet, en raison d'une baisse de l'activité économique et du trafic routier en 2020, les ventes de carburant ont considérablement baissé, causant par la même occasion une réduction des émissions de gaz à effet

72 Cet objectif implique :

- une réduction d'ici à 2020 des émissions provenant des secteurs couverts par le SCEQE ou EU ETS (système d'échange de quotas d'émission de gaz à effet de serre de l'UE) de 21 % par rapport à 2005 ;
 - une réduction de 10 % des émissions provenant des secteurs non couverts par le SCEQE (EU ETS), mais couverts par la décision sur le partage de l'effort (ESD). En vue d'atteindre cet objectif global de 10 %, chaque État membre a accepté des limites spécifiques d'émissions de gaz à effet de serre pour 2020 par rapport à 2005 (décision 406/2009/CE du Conseil).
- Sources : Agence européenne pour l'environnement

73 Voir sous https://ec.europa.eu/clima/policies/strategies/progress_fr.

de serre. Cette situation n'est évidemment que temporaire et il est fort probable qu'à partir de 2021, le bilan devienne à nouveau nettement moins favorable⁷⁴.

Tableau 6

Les objectifs Europe 2020 et les objectifs 2030 en matière de climat et d'énergie pour le Luxembourg

OBJECTIF ÉNERGIE ET CLIMAT	UNITÉ	2005	2010	2015	2019	OBJECTIF 2020	OBJECTIF 2030
Émissions de gaz à effet de serre dans les secteurs inclus sur la décision de répartition de l'effort (ESD)	Millions de tonnes équivalent CO ₂	10,1	9,6	8,6	9,2	8,1	4,5
Part des énergies renouvelables dans la consommation finale brute d'énergie	Pourcentage	1,4	2,9	5	7	11	25
Consommation d'énergie primaire	Millions de tonnes équivalent pétrole	4,8	4,6	4,1	4,5	4,5	
Consommation d'énergie finale	Millions de tonnes équivalent pétrole	4,5	4,3	4	4,4	4,2	3,1

Sources : Eurostat, Plan national intégré en matière d'énergie et de climat du Luxembourg pour la période 2021-2030, calculs BCL

Cela étant, l'Union européenne s'est fixée pour la période 2021-2030 des objectifs plus ambitieux dans le cadre d'action sur le climat et l'énergie à l'horizon 2030 par rapport à ceux prévus à l'horizon de 2020.

Les objectifs fixés actuellement pour 2030 sont les suivants : (i) réduire les émissions de gaz à effet de serre d'au moins 40 % (par rapport aux niveaux de 1990), (ii) porter la part des énergies renouvelables à au moins 32 % et (iii) améliorer l'efficacité énergétique d'au moins 32,5 %.

Les moyens mis en œuvre pour réduire de 40 % les émissions de gaz à effet de serre englobent le système d'échange de quotas d'émissions de l'UE, le règlement sur la répartition de l'effort, qui prévoit des objectifs de réduction des émissions pour chaque État membre, et le règlement en matière d'utilisation des terres, de changement d'affectation des terres et de foresterie. Ainsi, tous les secteurs contribueront à la réalisation de l'objectif de 40 %, à la fois par la réduction des émissions et par l'augmentation des absorptions⁷⁵. En septembre 2020, la Commission européenne a proposé, dans le cadre de son pacte vert⁷⁶, de porter l'objectif de réduction des émissions de gaz à effet de serre, incluant les émissions et les absorptions, à au moins 55 % en 2030 par rapport à 1990⁷⁷. Dans ce contexte, elle présentera d'ici à juin 2021 des propositions législatives en vue de mettre en œuvre cette nouvelle ambition.

En ce qui concerne les objectifs luxembourgeois pour 2030, ils ont été fixés dans le Plan national intégré en matière d'énergie et de climat (PNEC) pour la période 2021-2030 adopté par le gouvernement en date du 20 mai 2020. Le PNEC constitue la base de la politique climatique et énergétique du Luxembourg. Il décrit les politiques et mesures permettant d'atteindre les objectifs nationaux en matière de réduction des émissions de gaz à effet de serre (-55 % par rapport à 2005), d'énergies renouvelables (25 %) et d'efficacité énergétique (de 40 à 44 %) à l'horizon 2030. Ce plan ne contient toutefois pas d'indications claires sur les dépenses supplémentaires qui seront nécessaires pour atteindre ces objectifs.

74 STATEC, Émissions de gaz à effet de serre : une bouffée d'air frais qui ne perdurera pas, Note de conjoncture N° 1 de juin 2020. STATEC, Énergie et émission, Note de conjoncture N° 1 de juin 2021.

75 https://ec.europa.eu/clima/policies/strategies/2030_fr.

76 https://ec.europa.eu/info/strategy/priorities-2019-2024/european-green-deal_fr.

77 https://ec.europa.eu/clima/sites/default/files/eu-climate-action/docs/com_2030_ctp_en.pdf.