



**DIRECTION DE L'ENVIRONNEMENT  
DIRECTION DES AFFAIRES FINANCIERES, FISCALES ET DES ENTREPRISES**

**Annule & remplace le même document du 16 mars 2001**

**LES TAXES ENVIRONNEMENTALES DANS LES PAYS DE L'OCDE :  
PROBLEMES ET STRATEGIES**

**COMITE DES POLITIQUES D'ENVIRONNEMENT  
Paris, 21-23 mars 2001**

*Cette note est la version française du "Résumé et Conclusions" du rapport "Les taxes environnementales dans les pays de l'OCDE : problèmes et stratégies" [COM/ENV/EPOC/DAFFE/CFA(2000)95/REV1]. Le rapport est en cours de traduction et la version française complète sera disponible ultérieurement.*

Pour toute information, veuillez contacter M. Nils Axel Braathen, ENV, tél. +33 (0)1 45 24 76 97, e-mail [nils-axel.braathen@oecd.org](mailto:nils-axel.braathen@oecd.org) ; et M. Christopher Heady, DAFPE, tél. +33 (0)1 45 24 93 22, e-mail [christopher.HEADY@oecd.org](mailto:christopher.HEADY@oecd.org)

**JT00104526  
TA 7380**

Document complet disponible sur OLIS dans son format d'origine  
Complete document available on OLIS in its original format

## NOTE DU SECRETARIAT

Conformément à la demande formulée lors de la réunion du Conseil de l'OCDE au niveau des Ministres organisée en 1996, tendant à « approfondir l'examen des possibilités de réforme de la fiscalité environnementale (« écotaxes ») », un rapport intitulé *Ecotaxes et réforme fiscale verte* [OCDE (1997)] a été établi conjointement par le Comité des affaires fiscales et le Comité des politiques d'environnement. Ce rapport a été communiqué en juin 1997 aux participants à la Session extraordinaire de l'Assemblée générale des Nations Unies.

Les travaux ont été supervisés à la faveur des Réunions conjointes sur la fiscalité et l'environnement. Dans la logique du mandat confié aux experts des Réunions conjointes, une base de données commune à l'OCDE et à l'UE sur les taxes liées à l'environnement a été créée (elle est accessible à l'adresse suivante : [www.oecd.org/env/policies/taxes/index.htm](http://www.oecd.org/env/policies/taxes/index.htm)). Le mandat contenait notamment le point suivant : « Le groupe d'experts rendra compte des résultats et des conclusions applicables à l'action publique à la fois au Comité des affaires fiscales et au Comité des politiques d'environnement ». Le présent rapport va dans ce sens.

Divers aspects ont déjà été abordés dans un certain nombre de documents :

- informations empiriques disponibles sur les comportements induits par la fiscalité [voir OCDE (2000a)] ;
- questions pratiques de mise en œuvre liées à l'utilisation d'instruments fiscaux (mesure, pilotage, suivi) visant les gaz à effet de serre autres que le CO<sub>2</sub> [voir OCDE (2000b)] ; et
- données analytiques et empiriques relatives au « double dividende » [voir OCDE (2000c)].

Le présent rapport s'en inspire et met à profit d'autres sources, s'il y a lieu, notamment les réponses à un questionnaire distinct portant sur les problèmes d'application des taxes liées à l'environnement.

La partie « résumé et conclusions » du rapport a été examinée à la réunion du Comité des affaires fiscales, en janvier 2001, et revue par la suite.

Ces travaux s'intégreront également au rapport sur le Projet de l'OCDE sur le développement durable qui doit être publié en 2001. La fiscalité relative à l'environnement, considérée isolément ou dans le cadre d'un programme d'action, est l'un des moyens de transmettre des signaux du marché propices au développement durable.

**ACTION REQUISE** : pour examen et décision de mise en diffusion générale.

## RÉSUMÉ ET CONCLUSIONS

### 1. Vers une fiscalité et une politique de l'environnement qui se renforcent mutuellement

1. Les pays Membres de l'OCDE doivent faire face à plusieurs défis sur le plan de l'environnement : préserver la couche d'ozone, veiller à la qualité de l'air sur le plan local, lutter contre l'acidification et l'eutrophisation, surveiller la distribution et la qualité de l'eau, de même que la gestion des déchets, et combattre l'appauvrissement de la biodiversité. Comment réduire les émissions de gaz à effet de serre pour lutter contre le changement climatique et pouvoir tenir les engagements du Protocole de Kyoto, tel est l'un des problèmes urgents à l'ordre du jour de la plupart des pays Membres. Or, rares sont ceux qui sont en voie de respecter leurs engagements. De façon plus générale, les pays Membres s'inquiètent de plus en plus des questions plus vastes que soulève le développement durable, qui constituera le thème central de la réunion du Conseil de l'OCDE au niveau des Ministres de 2001.

2. Les instruments économiques ont pris depuis une dizaine d'années une place de plus en plus importante dans la politique de l'environnement des pays de l'OCDE. Dans ce contexte, il faut noter le rôle grandissant des taxes d'environnement ou « écotaxes ». Tous les pays, à des degrés divers, ont adopté une forme ou une autre d'écotaxe, et ils sont de plus en plus nombreux à mettre en œuvre des réformes « vertes » de la fiscalité ou à envisager de le faire. Quelle que soit leur nature exacte, ces écotaxes obéissent au « principe du pollueur payeur » selon lequel le coût de la prévention et de la lutte contre la pollution doit se répercuter sur le prix et la quantité des biens et services dont la production et/ou la consommation sont génératrices de pollution.

3. Dans les pays Membres, les recettes tirées des taxes d'environnement s'établissent en moyenne à environ 2 pour cent du PIB<sup>1</sup>. Ces taxes ont été instaurées dans le but d'appuyer un certain nombre d'objectifs stratégiques, à l'intérieur desquels les choix sont généralement le fruit d'un arbitrage entre des visées contradictoires. En matière de préservation de l'environnement, l'écotaxe transmet un signal en termes de prix qui contribue à garantir que les pollueurs prennent en compte le coût de la pollution pour l'environnement au moment de prendre leurs décisions de production et de consommation. Ces taxes constituent un instrument d'action souple permettant de réduire au maximum le coût global de réalisation d'un objectif de réduction de la pollution, d'offrir des incitations à l'innovation technologique et de faire encore baisser les émissions de polluants.

4. Les taxes frappant l'achat ou l'utilisation de véhicules à moteur et de combustibles, comme les taxes sur l'essence et le gazole, sont à l'origine de l'essentiel des recettes tirées des écotaxes. Dans certains pays, ces taxes sont également utilisées pour tenter de résoudre un large éventail d'autres problèmes d'environnement. Pourtant, dans de nombreux pays, il est encore possible d'élargir le recours aux écotaxes.

5. L'efficacité des écotaxes pour réduire les dommages causés à l'environnement est de plus en plus manifeste dans les pays de l'OCDE. L'expérience montre que la réactivité de la demande à l'évolution des prix de l'énergie, par exemple, est souvent bien supérieure sur le long terme que sur le court terme, ce qui donne à penser que l'imposition durable de taxes d'environnement pourrait limiter la consommation d'énergie et améliorer la situation écologique globale. Il apparaît également que l'ajustement des taux d'imposition applicables aux diverses sources d'énergie pourrait induire une désaffectation massive vis-à-vis du fioul si les taux étaient revus en fonction de critères environnementaux.

---

1. Voir la base de données OCDE/UE sur les taxes, droits et redevances d'environnement, accessible à l'adresse suivante : [www.oecd.org/env/policies/taxes/index.htm](http://www.oecd.org/env/policies/taxes/index.htm).

6. Les réformes fiscales dites vertes s'assortissent souvent d'une série de mesures d'accompagnement, qui peuvent passer soit par la restructuration de taxes existantes, applicables par exemple à l'énergie ou aux transports, en fonction des caractéristiques de la pollution dont sont responsables les différents produits ou activités, soit par l'adoption de nouvelles taxes, visant notamment l'utilisation ou la pollution de l'eau, les déchets, certains produits chimiques, etc. Il importe également de supprimer ou d'adapter les dispositions fiscales les plus néfastes pour l'environnement, comme les exonérations ou avantages fiscaux qui ont des effets préjudiciables pour l'environnement tout en tenant dûment compte des objectifs autres qu'environnementaux que ces dispositions sont censées servir.

7. Les conditions qui influent sur la conception du régime fiscal varient d'un pays à l'autre. Il en va de même, à l'échelle nationale, pour l'état de l'environnement et les causes des problèmes écologiques. Par ailleurs, les pays contribuent de manière différente aux problèmes d'environnement de portée régionale ou planétaire, qui appellent une coopération internationale. En cette période d'ajustement structurel et de réforme de la réglementation, les économies de l'OCDE doivent envisager les possibilités de rendre leur fiscalité plus écologique en fonction de la spécificité de leur situation économique, fiscale et environnementale.

## **2. Mise en œuvre des écotaxes**

8. Lors de la mise en œuvre des écotaxes, les objectifs environnementaux (et autres) de la mesure prise doivent être définis d'emblée de façon claire<sup>2</sup>. Lorsqu'une mesure donnée est décidée, chaque pays doit passer en revue avec soin tout l'éventail des mesures qui pourraient être prises pour atteindre l'objectif retenu. Une analyse de fond des coûts et des avantages de chaque approche et une évaluation des pratiques en vigueur doivent être faites pour apprécier les mérites respectifs des différentes mesures.

9. Souvent, les écotaxes peuvent être mises en œuvre avec succès dans le cadre d'un programme d'action global, c'est-à-dire en association avec d'autres instruments, démarches volontaires, réglementations contraignantes ou permis négociables, par exemple. Le potentiel de ce type d'approche doit être analysé plus avant.

### **2.1 Compétitivité internationale**

10. L'un des principaux obstacles à la mise en œuvre des écotaxes, dans certains cas, est la crainte de voir les secteurs à forte intensité énergétique perdre de leur compétitivité sur le plan international. Jusqu'ici, il n'est pas apparu que les écotaxes instaurées par les pays de l'OCDE aient eu pour effet de rendre nettement moins compétitif tel ou tel secteur économique. Une conclusion qui est corroborée par les études menées sur la performance économique qui montrent que c'est surtout l'investissement en ressources humaines et en capital qui détermine la compétitivité des secteurs. Par ailleurs, au sein d'un même pays, les différents secteurs sont plus ou moins exposés à la concurrence et aux échanges internationaux. Cette constatation n'est guère surprenante non plus étant donné la multiplicité des exonérations et des dégrèvements fiscaux qui sont accordés aujourd'hui aux entreprises. De fait, la base de données OCDE/UE montre que les écotaxes frappent presque exclusivement les ménages et le secteur des transports. Ces exonérations et dégrèvements freinent la réduction de la pollution et nuisent à l'application du principe du « pollueur payeur ».

---

2. Les taxes existantes sur l'énergie peuvent jouer un rôle non négligeable dans la politique de l'environnement, même lorsque les objectifs à visée environnementale ne sont pas définis explicitement au moment de l'adoption ou de la reconduction de ces taxes.

11. Les exonérations générales dont bénéficient certains produits polluants ainsi que les dégrèvements dont font l'objet des filières très polluantes peuvent réduire de façon significative l'efficacité des écotaxes dans la lutte contre la pollution et, de même, limiter les incitations à mettre au point et adopter de nouvelles technologies. Il faudrait peut-être envisager une structure à deux niveaux, plutôt que de recourir à des exonérations intégrales, ou encore abaisser les taux pour les secteurs les plus exposés à la concurrence internationale. Les effets négatifs sur l'environnement des exonérations ou des abaissements de taux peuvent aussi être limités si l'on veille à ce que les entreprises bénéficiant de ces exonérations et réductions s'engagent à mettre en place des mesures anti-pollution strictes. En outre, lorsque les exonérations et dégrèvements sont effectivement accordés en vue de préserver la compétitivité des entreprises d'un secteur, les pays qui envisagent de recourir au recyclage de leurs recettes devraient étudier la possibilité d'imposer des écotaxes à la filière concernée, tout en trouvant des méthodes novatrices pour réacheminer une partie du produit des taxes d'environnement vers cette même filière de telle sorte que les incitations marginales à la dépollution ne disparaissent pas.

12. Annoncer au préalable l'adoption d'écotaxes ou leur relèvement et la réduction ou l'élimination progressive des dégrèvements et exonérations est également une option qui permettrait de faciliter la mise en œuvre des écotaxes et de renforcer leur efficacité tout en répondant aux préoccupations relatives à la compétitivité. Dans certains pays, il est également possible de mieux concevoir les dispositions fiscales pour veiller à ce que les exonérations qui subsistent et les mécanismes de remboursement soient bien ciblés pour atteindre les objectifs retenus. Bien concevoir et cibler les écotaxes a pour effet de réduire le coût économique de la réalisation d'un objectif environnemental, notamment des engagements pris par les pays dans le cadre du Protocole de Kyoto.

13. Les pays auraient en outre tout intérêt à s'efforcer de mieux intégrer les réformes à visée environnementale de leurs systèmes fiscaux aux réformes plus générales de la fiscalité. C'est l'effet conjugué de ces réformes qui conditionne leur incidence sur la compétitivité au plan tant sectoriel que national. Les possibles effets négatifs de la dimension environnementale de réformes plus générales sur la compétitivité de certains secteurs pourraient ainsi être réduits. Et tandis que certains secteurs accuseront peut-être une perte nette de compétitivité si des pays choisissent de renforcer unilatéralement leur fiscalité de l'environnement, d'autres secteurs de l'économie moins touchés par la dimension environnementale peuvent eux voir leur compétitivité s'améliorer, selon le mode de redistribution des recettes dégagées par la réforme.

14. D'autres instruments d'action utilisés pour réduire la pollution de l'environnement, comme la réglementation, peuvent aussi influencer sur les coûts supportés par les entreprises et se répercuter sur la compétitivité de secteurs particuliers ou du pays dans son ensemble. En renforçant l'efficacité économique des outils qui permettent la réalisation d'un objectif, des écotaxes bien conçues contribuent à réduire de tels effets pervers sur la compétitivité au plan national.

15. L'un des moyens de répondre aux préoccupations relatives à la compétitivité internationale consiste pour les pays à partager l'information, leur expérience et les pratiques optimales pour en dégager des options envisageables et trouver les moyens d'étendre l'application des taxes d'environnement. Les pays préoccupés par les conséquences de l'ajustement unilatéral de certaines écotaxes pour la compétitivité peuvent également envisager des mesures et des changements d'orientation en concertation, décidés et mis en œuvre à l'échelle nationale, mais dans un cadre favorable à un dialogue multilatéral. L'OCDE est une enceinte particulièrement adaptée à de tels débats, puisqu'elle permet de mettre en présence des spécialistes de la fiscalité et de l'environnement venant des gouvernements de trente pays industrialisés, tout en donnant accès à un programme d'ouverture sur l'extérieur qui couvre aujourd'hui plus de 60 pays non membres.

## 2.2 *Distribution du revenu*

16. Les effets redistributifs de la politique d'environnement est au centre des débats. L'observation des faits montre que certaines écotaxes peuvent avoir un effet régressif, dans une certaine mesure au moins, puisqu'elles touchent plus les ménages les plus modestes, et qu'elles peuvent aussi accuser les disparités de revenu entre les régions dans certains pays. Toutefois, une évaluation complète des effets redistributifs de la politique environnementale devrait également prendre en compte tous les paiements à titre de compensation, allègements fiscaux et effets induits sur l'emploi, ou encore les effets pour la collectivité des avantages environnementaux résultant de la taxe.

17. Les mesures correctives (telles que l'abaissement du taux des taxes pour les ménages modestes) visant à remédier au problème de la régressivité de ce type d'impôt peuvent nuire à l'efficacité des écotaxes. Les pouvoirs publics doivent rechercher d'autres mesures, plus directes, s'ils veulent offrir une compensation aux ménages économiquement faibles (transferts, par exemple). Ces mesures de compensation peuvent préserver le signal transmis par la taxe en termes de prix, tout en limitant l'impact de la taxe sur le revenu des ménages.

## 2.3 *Utilisation des recettes fiscales*

18. Chaque pays décide de l'utilisation qu'il fait des recettes qu'il dégage des écotaxes en fonction de sa situation économique, budgétaire et environnementale. Plusieurs options sont ouvertes : alléger un déficit budgétaire ou au contraire alimenter un excédent, ou encore financer l'augmentation discrétionnaire des dépenses publiques. Les recettes donnent aussi une marge de manœuvre pour procéder à des diminutions délibérées d'autres impôts en vue de réduire les distorsions (pertes d'efficacité) qui peuvent affecter les marchés du travail ou les marchés financiers, de répondre aux préoccupations relatives à la compétitivité ou de faire mieux accepter les écotaxes par l'opinion publique. Certaines formes de dépenses ou de réductions d'impôts peuvent aller à l'encontre du principe du pollueur payeur et méritent donc d'être étudiés avec soin.

19. Si les recettes sont affectées à des dépenses spécifiques, une partie peut l'être en réponse à des motivations environnementales. Dans certains cas, l'affectation d'une partie des recettes peut renforcer l'efficacité environnementale ou l'efficacité économique de l'impôt en question. L'affectation proprement dite, toutefois, peut aller à l'encontre du principe du pollueur payeur. En outre, le système d'affectation des recettes fixe par avance l'utilisation des recettes fiscales, ce qui peut entraver la réévaluation ou la modification des programmes fiscaux et de dépenses. C'est pourquoi il est nécessaire de repenser régulièrement la justification économique et environnementale de telles mesures pour éviter des dépenses inutiles qui sinon ne seraient pas financées par les recettes fiscales générales. Par exemple, affecter le produit des taxes sur les transports à des dépenses d'infrastructure routière peut conduire à un surinvestissement dans ce secteur.

20. Les recettes fiscales peuvent aussi servir à réduire d'autres prélèvements, ce qui peut avoir également pour effet de limiter les pertes d'efficacité qui accompagnent généralement le recouvrement des recettes fiscales si les impôts réduits sont plus générateurs de distorsions que les écotaxes introduites. Tout dépend de l'incidence finale des taxes en question, différents impôts pouvant avoir des effets différents en termes de pression fiscale.<sup>3</sup>

---

3. Tous les impôts, y compris les taxes sur la pollution, sont supportés en dernier ressort par les consommateurs, travailleurs, employeurs ou investisseurs. Cependant, l'incidence fiscale, c'est-à-dire la façon dont la charge fiscale se répercute sur les individus sous l'effet conjugué d'une hausse des prix,

21. Une option dont il est souvent question dans le débat public consiste à transférer la charge de l'impôt du travail sur les activités polluantes, en tablant sur le fait que l'allègement de l'impôt sur le travail encouragera l'effort et contribuera par là même à une baisse du chômage, tout en permettant une meilleure protection de l'environnement (hypothèse du « double dividende »). Mais ce double dividende ne semble vraiment confirmé ni par la théorie ni par la pratique. Pourtant, un certain nombre de gouvernements mettent en place des réformes fiscales « vertes » sans incidence sur les recettes dans l'optique, notamment, de bénéficier de ce double dividende. S'il pouvait être démontré, arguments à l'appui, que le basculement de la pression fiscale du travail vers les activités polluantes entraîne réellement des effets positifs sur l'emploi, il serait alors possible de s'opposer aux arguments d'équité et de compétitivité qui sont invoqués à l'encontre de l'instauration de nouvelles écotaxes ou de leur relèvement. Il faut donc procéder à des évaluations ex post de ces mesures afin de pouvoir infirmer ou confirmer l'hypothèse du double dividende.

#### **2.4 Sensibilisation de l'opinion publique**

22. Il est indispensable de sensibiliser l'opinion publique pour mettre en œuvre des réformes fiscales « vertes » efficaces. Cela étant posé, les pays peuvent souhaiter poursuivre simultanément des efforts complémentaires consistant notamment à identifier, simplement et clairement, les objectifs qui sont derrière une écotaxe, diffuser l'information et prévoir suffisamment de temps pour des audiences publiques ou d'autres formes de consultation, qui pourraient comprendre la création de « commissions fiscales vertes » et de groupes de travail interministériels. Une période de consultation permet aux parties en présence, des secteurs public et privé, d'influer sur les orientations prises et au gouvernement d'expliquer les objectifs plus généraux que vont servir les réformes envisagées. Une façon de faire qui donne à l'action en faveur de l'environnement sa légitimité et lui rallie le soutien de l'opinion publique. Dans certains cas, on peut même faire mieux accepter à l'opinion publique une hausse des écotaxes en annonçant simultanément des dépenses dans le même domaine, ou en les inscrivant dans un programme d'action global (voir paragraphe 9).

23. Comme indiqué précédemment, dans les cas où des exonérations ou des allègements fiscaux ont été dans le passé accordés à l'industrie pour faire mieux accepter tel programme en faveur de l'environnement en anticipant des revendications liées à la compétitivité, il convient de trouver d'autres moyens de sensibilisation, comme de nouvelles formules de recyclage des recettes vers l'industrie, sans pour autant supprimer les incitations marginales à la dépollution. En règle générale, de telles mesures ne doivent être prises qu'à titre provisoire et transitoire.

#### **2.5 Autres travaux**

24. Les réunions conjointes ont permis de recenser divers thèmes auxquels l'OCDE pourrait utilement consacrer des travaux dans l'avenir.

- Procéder à des mises à jour annuelles de la base de données sur les écotaxes. Il faudrait également étudier la possibilité d'élargir la base de données de façon à mieux couvrir les taxes et redevances qui doivent y figurer, outre les écotaxes à proprement parler, et peut-être y inclure des informations relatives à la part de l'assiette potentielle de l'impôt (émissions polluantes, utilisation de l'énergie et déchets, par exemple) couverte par des impôts à taux plein et la part couverte par des impôts à taux réduits et des exonérations.

---

d'une baisse des salaires et/ou d'une diminution des revenus du capital, peut varier selon la nature de l'impôt et les caractéristiques des marchés concernés.

- Mener à bien des analyses plus complètes des informations contenues dans la base de données et débattre de la façon d'utiliser la base de données à des fins d'analyse politique de façon à élaborer des mesures en conséquence.
- Poursuivre les enquêtes et évaluations sur les « réformes fiscales vertes » en cours dans les pays Membres. Ceux-ci doivent être encouragés à consacrer des ressources supplémentaires à l'évaluation (*ex ante* et *ex post*) des écotaxes, y compris au niveau de leur conception en ce qui concerne les taxes frappant l'industrie, les obstacles à l'utilisation des instruments environnementaux et les moyens de les surmonter, et les effets du recyclage des recettes, englobant la concrétisation éventuelle d'un « double dividende ».
- Examiner et évaluer les données empiriques pour déterminer l'ampleur des retombées négatives sur la compétitivité, reconnues comme un obstacle majeur à la généralisation d'écotaxes uniformes, et les options possibles pour les contrebalancer.
- Entreprendre des études sur la mise en œuvre conjuguée des écotaxes et d'autres instruments d'action (permis négociables, accords volontaires, etc.) par divers pays pour la réalisation d'objectifs communs dans le domaine de l'environnement.
- Organiser des réunions de spécialistes de haut niveau de la fiscalité et de l'environnement venant des pays de l'OCDE qui s'intéressent à la fiscalité de l'environnement pour faciliter l'échange de l'information, de l'expérience et des pratiques optimales. Ces réunions permettraient d'étudier les options possibles en vue de renforcer l'application des écotaxes et de réduire les exonérations dont elles peuvent faire l'objet, et d'offrir aux parties en présence une tribune où envisager d'infléchir de concert la politique suivie, en fonction de décisions prises au niveau national, pour répondre aux préoccupations relatives à la compétitivité internationale dans certains secteurs. Ces travaux devraient s'appuyer sur les efforts entrepris par les Nations Unies et au niveau de l'Union européenne.
- Par le biais du programme d'ouverture sur l'extérieur de l'OCDE, partager l'information, l'expérience et les pratiques optimales avec les pays non membres.