

## La fiscalité environnementale en France

### Vers une culture fiscale française plus verte

Marie-Laure Dauteuil, Ola Hanafi & Marion Jousseume



© shutterstock

Dans la perspective d'éventuelles initiatives de la Commission européenne dans le cadre du pacte vert pour l'Europe, l'efficacité de la fiscalité environnementale en Europe doit être améliorée. Pour la France, cela signifie :

1. La fiscalité environnementale en France se caractérise par un large éventail de taxes à faible taux, principalement dans le secteur des transports. Le système français de bonus-malus s'est avéré efficace pour réduire les émissions de CO<sub>2</sub> des véhicules neufs mais a souffert d'un effet rebond.
2. En 2020, la France a augmenté ses taxes environnementales non énergétiques. Cela devrait être le début d'une augmentation progressive des taux de taxes environnementales – y compris les taux de taxes énergétiques basés sur la teneur en CO<sub>2</sub> des combustibles fossiles – en accord avec les autres États membres de l'UE.
3. L'UE devrait fixer des critères harmonisés pour la fiscalité environnementale de ses États membres afin de créer des conditions de concurrence équitables dans le marché intérieur.
4. Pour être mieux acceptée, la fiscalité environnementale ne doit plus être seulement synonyme de dépenses à des fins environnementales ou d'augmentation du budget de l'État. La France devrait plutôt redistribuer une part considérable des recettes des taxes environnementales aux ménages et aux entreprises.
5. La France devrait concevoir sa fiscalité environnementale de sorte qu'elle soit acceptée par le public et que les modalités retenues pour l'instauration d'une taxe correspondent à l'objectif poursuivi.

## Table des matières

<b>1</b>	<b>Introduction</b>	<b>3</b>
<b>2</b>	<b>Cadre de l'UE</b>	<b>3</b>
<b>3</b>	<b>La fiscalité environnementale - perspective économique</b>	<b>3</b>
<b>4</b>	<b>La fiscalité environnementale - perspective juridique française</b>	<b>4</b>
<b>5</b>	<b>La fiscalité environnementale – état des lieux en France</b>	<b>6</b>
5.1	Taxes sur l'énergie	7
5.2	Taxes sur les transports	7
5.3	Taxes sur la pollution et les ressources	10
<b>6</b>	<b>Évaluation</b>	<b>11</b>
<b>7</b>	<b>Conclusion</b>	<b>12</b>

## Tableaux

Tableau 1 : Taxes sur les transports en France	9
--	---

## 1 Introduction

La fiscalité environnementale est utilisée par les États membres comme un moyen d'atteindre les normes environnementales fixées par le droit de l'UE, telles que celles de la directive<sup>1</sup> concernant la réduction des émissions nationales de certains polluants atmosphériques<sup>2</sup>. Comme la procédure législative de l'UE en matière fiscale requiert l'unanimité du Conseil, les États membres peinent à s'entendre sur un cadre fiscal commun pour les taxes environnementales. Ainsi, le fait que les taxes environnementales soient adoptées au niveau national entraîne de grandes différences fiscales au sein de l'UE. Par exemple, en France la part des recettes des taxes environnementales dans le PIB est bien inférieure à la moyenne de l'UE.

Dans la perspective des initiatives législatives attendues de la Commission européenne dans le cadre du pacte vert pour l'Europe – notamment visant à examiner et à comparer les pratiques en matière de budgétisation verte des États membres et de l'UE<sup>3</sup> – le présent cepInput analyse le cadre actuel de la fiscalité environnementale en France, en particulier des taxes sur les transports, la pollution et les ressources, et cherche à en tirer des enseignements qui peuvent également s'appliquer à d'autres États membres. Nous présentons tout d'abord le cadre de l'UE (section 2), puis les perspectives économiques et juridiques françaises (sections 3 et 4). Nous détaillons par la suite les taxes environnementales en France (section 5) et évaluons leur efficacité (section 6).

## 2 Cadre de l'UE

La définition d'une taxe environnementale est harmonisée au niveau de l'UE par le règlement sur les comptes économiques européens de l'environnement<sup>4</sup>. Selon ce règlement, une taxe environnementale est « une taxe dont l'assiette est une unité physique [...] de quelque chose qui a un impact négatif spécifique et avéré sur l'environnement [...] »<sup>5</sup>. Elle est donc définie par son assiette et non par la manière dont ses recettes sont utilisées, ni par l'intention qui sous-tend sa création. Cette définition est utilisée à la fois par Eurostat et par le système français de comptabilité nationale<sup>6</sup>.

## 3 La fiscalité environnementale - perspective économique

D'un point de vue économique, une taxe environnementale tente de s'attaquer au problème d'une « externalité négative »<sup>7</sup> – comme la pollution atmosphérique – qui se produit lorsque la production ou la consommation d'un bien ou d'un service quelconque nuit à un tiers autre que le producteur ou le consommateur de ce bien. Une externalité négative génère des « coûts externes » – tels que les coûts sanitaires et de dépollution de l'air – qui sont externes aux prix payés par les producteurs ou les consommateurs directement concernés et ne sont pas pris en compte dans leur processus de décision.

---

<sup>1</sup> Directive (UE) [2016/2284](#) du Parlement européen et du Conseil du 14 décembre 2016 concernant la réduction des émissions nationales de certains polluants atmosphériques.

<sup>2</sup> Ibid., [Art. 1](#). Les polluants atmosphériques réglementés sont le dioxyde de soufre (SO<sub>2</sub>), les oxydes d'azote (NO<sub>x</sub>), les composés organiques volatils non méthaniques (COVNM), l'ammoniac (NH<sub>3</sub>) et les particules fines (PM<sub>2,5</sub>).

<sup>3</sup> Commission européenne, « Le pacte vert pour l'Europe », Communication du 11 décembre 2019, [COM \(2019\) 640 final](#).

<sup>4</sup> Règlement (UE) n° [691/2011](#) du Parlement européen et du Conseil du 6 juillet 2011 relatif aux comptes économiques européens de l'environnement.

<sup>5</sup> Ibid., [Art. 2 \(2\)](#).

<sup>6</sup> Conseil des Prélèvements Obligatoires (CPO), « [La fiscalité environnementale au défi de l'urgence climatique](#) », 2019.

<sup>7</sup> Arthur Pigou, « The Economics of Welfare », Londres, 1920.

Par conséquent, le signal-prix sur le marché est incorrect, ce qui se traduit par une quantité inefficacement élevée de biens et de services avec une externalité négative associée<sup>8</sup>. La fiscalité environnementale est utilisée pour corriger ce faux signal-prix sur le marché et les émissions excessives de polluants. Elle introduit les coûts des dommages environnementaux dans les prix des biens et des services (« internalisation des coûts externes »)<sup>9</sup> – également appelée « taxe pigouvienne »<sup>10</sup>. Ainsi, les taxes environnementales sont qualifiées de taxes « comportementales »<sup>11</sup>. Elles augmentent les prix relatifs des biens et services polluants par rapport à d'autres moins polluants et constituent un moyen de modifier le comportement des agents économiques pour le rendre plus respectueux de l'environnement, car elles incitent à produire ou à consommer moins de biens et services taxés<sup>12</sup>. Grâce à l'internalisation des coûts externes, les dommages environnementaux sont réduits. Pour les économistes, ce rôle incitatif des taxes environnementales est crucial. La manière dont les recettes fiscales sont dépensées est secondaire. Par conséquent, les recettes d'une taxe ne doivent pas nécessairement être utilisées à des fins environnementales pour qu'elle soit classée comme une taxe environnementale<sup>13</sup>.

En pratique, déterminer le taux d'imposition d'une taxe pigouvienne est un défi. Il est difficile d'estimer les dommages environnementaux d'une unité supplémentaire d'émissions polluantes, car ces dommages se produiront dans le futur et peuvent varier considérablement d'un endroit à l'autre. Toutefois, le niveau d'une taxe comportementale devrait être aussi proche que possible de la meilleure estimation ou devrait être suffisamment élevé pour entraîner un changement de comportement afin d'atteindre un objectif environnemental prédéfini<sup>14</sup>.

#### 4 La fiscalité environnementale - perspective juridique française

Le cadre juridique français des finances publiques s'applique également à la fiscalité environnementale. Les lois de finances déterminent les recettes et les dépenses de l'État pour une année civile et sont adoptées conformément aux dispositions de la loi organique de 2001 relative aux lois de finances<sup>15</sup> (LOLF)<sup>16</sup>. Le budget français comprend :

- Le budget général qui regroupe l'ensemble des recettes de l'État, conformément à la règle de non-affectation<sup>17</sup> ;
- Les budgets annexes, qui comprennent certaines charges<sup>18</sup> ;

<sup>8</sup> Robertson C. Williams III, « [Environmental Taxation](#) », NBER Working paper N° 22303, 2016 p. 4.

<sup>9</sup> Agence européenne pour l'environnement (AEE), « [Environmental Taxes - Implementation and Environmental Effectiveness](#) », Copenhague, Environmental Issues Series No. 1, Copenhague, 1996, pp. 15 et suivantes.

<sup>10</sup> Une « taxe pigouvienne » est une taxe dont le taux est égal au coût externe d'une unité supplémentaire d'émissions de polluants. Cf. Arthur Pigou, « *The Economics of Welfare* », 1920.

<sup>11</sup> Robertson C. Williams III, op. cit. (8), p. 4.

<sup>12</sup> Ibid.

<sup>13</sup> Ceci est conforme à la définition utilisée par Eurostat. Eurostat metadata, « [Environmental tax revenues](#) ».

<sup>14</sup> Mireille Chiroleu-Assouline, « [La fiscalité environnementale en France peut-elle devenir réellement écologique ?](#) », Revue de l'OFCE, N°139, 3/2015, p. 129-165.

<sup>15</sup> Loi organique n° 2001-692 du 1<sup>er</sup> août 2001 relative aux lois de finances.

<sup>16</sup> Constitution du 4 octobre 1958, [Art. 34](#).

<sup>17</sup> Loi organique n° 2001-692 du 1<sup>er</sup> août 2001 relative aux lois de finances, [Art. 6](#).

<sup>18</sup> Ibid., [Art. 18](#).

- Les comptes spéciaux<sup>19</sup> qui sont répartis en quatre catégories, dont celle des comptes d'affectation spéciale<sup>20</sup>.

Les règles concernant l'assiette, le taux et la méthode de recouvrement de tous les types d'impôts sont fixées par la loi<sup>21</sup>. L'initiative des lois de finances revient au gouvernement, mais leur adoption relève de la compétence du Parlement<sup>22</sup>. Les taxes environnementales peuvent être réparties en trois catégories, en fonction de leur objectif<sup>23</sup> :

- (1) Les « taxes budgétaires » sont instaurées par le législateur dans le but, principalement, de collecter des recettes pour le budget général de l'État<sup>24</sup> ;
- (2) Par le biais de « taxes comportementales », le législateur cherche à atteindre un objectif d'intérêt général, comme la préservation et l'amélioration de l'environnement<sup>25</sup> ou la lutte contre le réchauffement climatique<sup>26</sup> ;
- (3) Par « redevances », on entend le paiement par les usagers d'un service public d'une somme d'argent proportionnelle au service rendu, c'est-à-dire une compensation directe pour le service public<sup>27</sup>.

Avant leur promulgation, le Conseil constitutionnel<sup>28</sup> peut examiner la conformité des lois de finances avec la Constitution française<sup>29</sup>. La Constitution garantit notamment « l'égalité devant l'impôt », qui comprend les principes d'égalité devant la loi fiscale et devant les charges publiques<sup>30</sup>. Selon ces principes, les différences entre contribuables doivent être directement liées à la finalité de l'impôt, et être fondées sur des critères objectifs et rationnels liés à l'objectif poursuivi par le législateur<sup>31</sup>. La Charte de l'environnement – qui a rang constitutionnel depuis 2005<sup>32</sup> – institue des droits et des devoirs tels que le droit de vivre dans un environnement équilibré et sain ou le principe pollueur-

---

<sup>19</sup> Ibid., [Art. 19](#).

<sup>20</sup> Ibid., [Art. 21](#). Jusqu'à la loi de finances pour 2020, certains comptes d'affectations spéciales étaient dédiés à l'environnement (« Transition énergétique », créé en 2015, « Aide à l'acquisition de véhicules propres », créé en 2007). Leur clôture est désormais prévue. LOI n° 2019-1479 du 28 décembre 2019 de finances pour 2020, [Art. 89 et 90](#).

<sup>21</sup> Constitution du 4 octobre 1958, [Art. 34](#).

<sup>22</sup> Ibid., [Art. 24, 34, 40 et 47](#).

<sup>23</sup> Si l'objectif n'est pas clair, la raison pour laquelle le législateur a conçu la taxe peut être clarifiée en analysant l'exposé des motifs et l'étude d'impact, que le gouvernement soumet avec le projet de loi de finances, ainsi que les débats au Parlement. Conseil des impôts, « [Fiscalité et environnement - 23<sup>ème</sup> rapport au Président de la République](#) », 6 Juillet 2005, pp. 10-11 ; AEE, « Environmental Taxes », op. cit (9), p. 21.

<sup>24</sup> Inspection Générale des Finances (IGF) / Conseil Général de l'Economie (CGE) / Conseil Général de L'Environnement et du Développement Durable (CGEDD), « [Évaluation de l'Impact Environnemental et Économique de la Taxe Générale sur les Activités Polluantes \(TGAP\) sur les Émissions de Polluants Atmosphériques](#) », Octobre 2018, p. 14 ; Pierre Collin, « [Fiscalité environnementale et Constitution](#) », Nouveaux Cahiers du Conseil constitutionnel, n° 43, Avril 2014.

<sup>25</sup> Charte de l'environnement de 2004, [Art. 2](#).

<sup>26</sup> IGC / CGE / CGEDD, op. cit. (24), p. 14 ; Pierre Collin, op. cit. (24).

<sup>27</sup> Conseil constitutionnel, Décision du 23 juin 1982, n° [82-124 L](#), FR:CC:1982:82.124.L, points 2-5.

<sup>28</sup> Constitution du 4 octobre 1958, [Art. 56 et suivants](#).

<sup>29</sup> Ibid., [Art. 61, paragraphe 2](#).

<sup>30</sup> Ibid., Préambule combiné avec la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen du 26 août 1789, [Art. 6 et 13](#) ; Olivier Fouquet, « [Le Conseil constitutionnel et le principe d'égalité devant l'impôt](#) », Nouveaux Cahiers du Conseil constitutionnel n° 33, Octobre 2011.

<sup>31</sup> Olivier Fouquet, Ibid.

<sup>32</sup> Loi constitutionnelle [n° 2005-205](#) du 1<sup>er</sup> mars 2005 relative à la Charte de l'environnement.

payeur<sup>33</sup>. Dans les décisions du Conseil constitutionnel, la cohérence de la fiscalité environnementale est particulièrement pertinente<sup>34</sup>. Lors du contrôle de l'égalité devant l'impôt, le Conseil constitutionnel examine si le législateur a voulu augmenter les recettes de l'État ou atteindre un objectif d'intérêt général<sup>35</sup>. En ce qui concerne les taxes budgétaires, le Conseil constitutionnel examine principalement si la charge des dépenses publiques est répartie de manière égale entre les citoyens, en fonction de leur capacité de paiement<sup>36</sup>. En ce qui concerne les taxes comportementales, le principe pollueur-payeur doit également être pris en compte, sur la base des dommages causés par le contribuable à l'environnement<sup>37</sup>. Ainsi, le Conseil constitutionnel évalue principalement si la nature de la taxe adoptée correspond à son objectif<sup>38</sup>. Ce ne sera pas le cas si les différences de traitement des contribuables ne sont pas directement liées à l'objectif poursuivi, en particulier lorsque les exonérations sont trop nombreuses ou sans rapport avec l'objectif fixé<sup>39</sup>. Par exemple, le Conseil constitutionnel a censuré la disposition de la loi de finances pour 2010 instaurant une tarification du CO<sub>2</sub> par le biais d'une contribution carbone, parce que le système d'exonérations était en contradiction avec l'objectif fixé de lutte contre le réchauffement climatique – et constituait donc une rupture de l'égalité devant les charges publiques<sup>40</sup>. En effet, il ressort des travaux législatifs préparatoires que l'objectif principal de cette taxe était de mettre en place des instruments permettant de faciliter une réduction significative des émissions de gaz à effet de serre<sup>41</sup>. En revanche, dans une autre décision, le Conseil constitutionnel a validé l'augmentation et l'affectation de la taxe de solidarité sur les billets d'avion pour 2020 comme étant conforme à la Constitution<sup>42</sup>. Le Conseil constitutionnel a estimé que l'objectif principal de la taxe était budgétaire plutôt que comportemental – même si l'un des objectifs était de lutter contre les gaz à effet de serre par le développement du transport ferroviaire – et que les critères utilisés pour la taxation étaient objectifs et rationnels<sup>43</sup>.

## 5 La fiscalité environnementale – état des lieux en France

La fiscalité environnementale est de plus en plus utilisée dans de nombreux États membres depuis les années 1980 : principalement en Suède et au Danemark, mais aussi en Autriche, en Belgique, en France, en Allemagne, aux Pays-Bas et au Royaume-Uni<sup>44</sup>. En France, la fiscalité environnementale couvre un éventail de 32 taxes, dont 17 ont un rendement de plus de 150 millions d'euros chacune<sup>45</sup>.

<sup>33</sup> Charte de l'environnement de 2004, [Art. 1 à 4](#). Par la décision [n° 2019-823 CPP](#), le Conseil constitutionnel a également inscrit le rang constitutionnel de l'objectif de protection de l'environnement.

<sup>34</sup> Assemblée nationale, « [Rapport d'information de Mme Nicole Brick, déposé en application de l'article 145 du Règlement par la commission des finances, sur la fiscalité écologique](#) », RI n° 1000, 1998, p. 29 ; Pierre Collin, op.cit. (24).

<sup>35</sup> IGC / CGE / CGEDD, op. cit. (24), p. 15 ; Cyrille Beaufils, « [Le cadre juridique de la fiscalité environnementale](#) », Février 2019, p. 28.

<sup>36</sup> Conseil constitutionnel, Décision du 29 décembre 2013, N° [2013-685 DC](#), FR:CC:2013:2013.685.DC, point 51 et Décision du 27 décembre 2019, N° [2019-796 DC](#), FR:CC:2019:2019.796.DC, point 47.

<sup>37</sup> Conseil des impôts, op. cit. (23), p. 96 ; Conseil constitutionnel, Décision du 28 décembre 2000, N° [2000-441 DC](#), FR:CC:2000:2000.441.DC, points 36–38.

<sup>38</sup> Conseil constitutionnel, décision du 29 décembre 2009, N° [2009-599 DC](#), FR:CC:2009:2009.599.DC, point 80.

<sup>39</sup> Pierre Collin, op. cit. (24) ; Cyrille Beaufils, op. cit. (35), pp. 32-33, § 121–122.

<sup>40</sup> Conseil constitutionnel, Décision du 29 décembre 2009, op.cit (38), points 77-83.

<sup>41</sup> Ibid., point 81.

<sup>42</sup> Conseil constitutionnel, Décision du 27 décembre 2019, op. cit (36), points 42-50.

<sup>43</sup> Ibid., point 46.

<sup>44</sup> AEE, op. cit. (9) p. 7 et 13.

<sup>45</sup> Florence Gomez, Philippe Gudefin, « [Panorama de la fiscalité environnementale en France](#) », Janvier 2019, p. 39.

Cela reflète la volonté du gouvernement français d'utiliser la fiscalité pour modifier certains comportements dans les domaines sanitaire et de l'environnement<sup>46</sup>. Au total, l'ensemble de ces taxes atteint en 2018 un revenu de 56 milliards d'euros, soit 2,38 % du PIB et 5,12 % du total des recettes des impôts et des cotisations sociales, ce qui place la France respectivement en 17<sup>e</sup> et 27<sup>e</sup> position dans le classement de l'UE<sup>47</sup>. Cette 27<sup>e</sup> position dans le classement pourrait à elle seule induire en erreur, puisque la France est l'État membre où la part des impôts et des cotisations sociales en pourcentage du PIB est la plus élevée, avec un ratio de 48,4 % en 2018<sup>48</sup>. Enfin, les taxes environnementales ne sont généralement pas indexées sur l'inflation. Ainsi, l'inflation tend à éroder leur capacité à provoquer un changement de comportement sur le long terme<sup>49</sup>.

Les taxes environnementales en France sont présentées dans les statistiques d'Eurostat sous trois catégories : les taxes sur l'énergie (5.1), les taxes sur les transports (5.2) et les taxes sur la pollution et les ressources (5.3).

## 5.1 Taxes sur l'énergie

Les taxes sur l'énergie en France sont principalement basées sur la consommation d'énergie – 84 % des recettes en 2018 – et en partie sur les émissions de CO<sub>2</sub> produites par la consommation de combustibles fossiles.<sup>50</sup> Avec la taxe carbone instaurée en 2014, la France occupait en 2019 le quatrième rang des pays de l'UE pour la taxation de l'essence et du diesel<sup>51</sup>. Cependant, la fiscalité énergétique en France comprend de nombreuses exonérations et réductions fiscales dont bénéficient principalement les secteurs des transports et de l'agriculture, pour un montant de 5,85 milliards d'euros en 2018<sup>52</sup>.

## 5.2 Taxes sur les transports

La France compte 17 taxes sur les transports, ce qui représente un total de 6,32 milliards d'euros en 2018<sup>53</sup>. Le pays se distingue des autres États membres de l'UE par le faible niveau des recettes issues des taxes sur les transports : 11 % des recettes totales des taxes environnementales, contre 20 % en moyenne dans l'UE. Ceci est en partie dû aux taux d'imposition relativement faibles<sup>54</sup>. Néanmoins, la France est l'un des rares États membres à taxer les poids lourds<sup>55</sup> et cherche à augmenter les taxes sur

---

<sup>46</sup> Inspection Générale des Finances / Ministère de l'Économie et des Finances, « [Les taxes à faible rendement](#) », Tome 1, Rapport N° 2013-M-095-02, Février 2014, p. 2.

<sup>47</sup> Eurostat, « [Recettes fiscales environnementales](#) », Base de données, dernière consultation le 20 mars 2020.

<sup>48</sup> Eurostat, « [La fiscalité en 2018](#) », communiqué de presse 166/2019, 30 octobre 2019, p. 1.

<sup>49</sup> Ministère de l'Environnement, de l'Énergie et de la Mer, « [Fiscalité environnementale : Un état des lieux](#) », Janvier 2017, p. 7.

<sup>50</sup> Ola Hanafi, « La fiscalité énergétique en France - État des lieux avant la réforme de l'UE », 2020, [cepInput n° 9/2020](#).

<sup>51</sup> Association européenne des constructeurs automobiles (ACEA), « [ACEA Tax Guide](#) », 2020, p. 8.

<sup>52</sup> CPO, « La fiscalité environnementale au défi de l'urgence climatique », op. cit. (6), p. 15.

<sup>53</sup> Eurostat, « Recettes fiscales environnementales », op.cit. (47).

<sup>54</sup> Ministère de l'Environnement, de l'Énergie et de la Mer, op. cit. (49), p. 21 ; Commission européenne, « [Transport taxes and charges in Europe](#) », Mars 2019, p. 36.

<sup>55</sup> Le taux de la taxe à l'essieu pour les véhicules de plus de 12 tonnes a été abaissé en 2009 en vue de l'introduction de l'écotaxe sur les poids lourds initialement prévue pour janvier 2014. Malgré l'abandon de l'écotaxe sur les poids lourds en 2015, la taxe à l'essieu n'a pas été rétablie à son niveau antérieur. Cf. Mireille Chiroleu-Assouline, op. cit. (14), p. 142.

le transport aérien, même si les taux restent faibles<sup>56</sup>. La taxe sur les certificats d'immatriculation – basée sur la puissance fiscale des véhicules – et la taxe sur les primes d'assurance des véhicules particuliers représentent la moitié des recettes totales des taxes sur les transports. La taxe sur les poids lourds en France (taxe spéciale sur certains véhicules routiers - TSVR) vise principalement à faire payer aux usagers l'utilisation des routes – c'est-à-dire les coûts de détérioration des routes – car son taux varie en fonction du poids du véhicule, du nombre d'essieux et du système de suspension<sup>57</sup>. Le fait de rendre le transport routier plus coûteux corrige indirectement et en partie d'autres externalités environnementales et sanitaires. La taxe de solidarité sur les billets d'avion (TSBA) est basée sur le nombre de passagers à bord, le type de billet et la destination (UE / hors UE). En attendant une « coordination européenne de la tarification de l'aviation »<sup>58</sup> basée sur les émissions de CO<sub>2</sub>, la France a augmenté cette taxe en 2020. L'augmentation est de 40 % pour les billets en classe affaires vers toutes les destinations et en classe économique vers les destinations hors UE, tandis qu'elle a doublé pour les passagers en classe économique sur les vols à l'intérieur de l'UE. Son taux maximal est de 63,07 € pour les vols en classe affaires vers des destinations hors UE<sup>59</sup>. En taxant les billets, l'un des objectifs est de réduire le nombre de vols et, partant, les émissions de CO<sub>2</sub> ainsi que d'autres externalités environnementales.

Trois taxes sont explicitement basées sur les émissions de CO<sub>2</sub> : la taxe sur les véhicules de société (TVS), la taxe sur l'achat des véhicules particuliers neufs les plus polluants (« malus ») et la taxe annuelle sur la propriété de véhicules particuliers polluants (« malus annuel »).

Le taux de la TVS comporte deux éléments, l'un basé sur les émissions de CO<sub>2</sub> du véhicule – jusqu'à 29 € pour un véhicule qui émet plus de 250 g de CO<sub>2</sub>/km – l'autre sur l'émission de polluants atmosphériques selon le type de carburant utilisé par le véhicule – jusqu'à 600 € pour les véhicules diesel mis en circulation pour la première fois avant 2000<sup>60</sup>. L'achat ou l'immatriculation des véhicules particuliers est taxé dans la plupart des États membres<sup>61</sup>. Les taux d'imposition les plus élevés s'appliquent au Danemark, allant de 85 % à 150 % de l'équivalent de la valeur imposable du véhicule et un taux minimum d'environ 2 677 €<sup>62</sup>. En France, le malus vise par ailleurs à orienter les consommateurs vers des modèles à faible émission de carbone. En 2019, le malus maximum était de 10 500 € pour les véhicules particuliers émettant au moins 191 gCO<sub>2</sub>/km<sup>63</sup>. La loi de finances pour 2020 introduit une nette augmentation du malus avec un plafond de 20 000 € pour un véhicule particulier émettant plus de 184 g de CO<sub>2</sub>/km<sup>64</sup>. Cette mesure concerne moins de 1 % du marché français<sup>65</sup>. Avant 2020, le produit de cette taxe servait à financer le compte d'affectation spéciale d'aide à l'acquisition des véhicules propres (bonus) pouvant aller jusqu'à 6 000 € pour les véhicules particuliers

<sup>56</sup> Commission européenne, « Transport taxes and charges in Europe », op. cit. (54), p. 36 ; Véronique Paul, « Ecotaxe sur les billets d'avion : en Europe, les autres pays vont beaucoup plus loin » in [L'express](#), 10 Juillet 2019.

<sup>57</sup> Service Public, « [Taxe à l'essieu \(TSVR\)](#) », 2020.

<sup>58</sup> Ministère de l'Europe et des Affaires étrangères, « [Coordination européenne de la tarification de l'aviation](#) », 7 Novembre 2019.

<sup>59</sup> LOI n° 2019-1479 du 28 décembre 2019 de finances pour 2020, [Art. 72](#).

<sup>60</sup> Code général des impôts, [Art. 1010](#).

<sup>61</sup> Commission européenne, « Transport taxes and charges in Europe », op. cit. (54), p. 38 et suivantes.

<sup>62</sup> ACEA, op. cit. (50), p. 65.

<sup>63</sup> Code général des impôts, [Art. 1001 bis](#), version en vigueur du 1<sup>er</sup> janvier 2019 au 1<sup>er</sup> janvier 2020.

<sup>64</sup> Code général des impôts, [Art. 1001 bis](#), version en vigueur avec effet au 1<sup>er</sup> janvier 2020 et au 1<sup>er</sup> juillet 2020.

<sup>65</sup> Romain Subtil, « Le malus écologique déplafonné lors de l'achat des voitures neuves » in [La Croix](#), 17 Décembre 2019.



émettant 20 g de CO<sub>2</sub>/km ou moins, ainsi qu'une « prime à la conversion » - jusqu'à 5 000 € pour les véhicules hybrides - accordée aux ménages à faibles revenus en échange de véhicules de plus de 15 ans destinés à la casse<sup>66</sup>. Ce mécanisme de bonus-malus, en place depuis 2008, vise à encourager l'acquisition de véhicules peu polluants et ainsi à accélérer le renouvellement du parc automobile français. Depuis 2016, la prime est exclusivement réservée aux véhicules électriques et hybrides. Le malus annuel s'élève à 160 € pour tout véhicule émettant plus de 191 g de CO<sub>2</sub>/km. Le mécanisme de bonus-malus ainsi que le malus annuel ont eu un impact positif sur les émissions de CO<sub>2</sub> des véhicules neufs<sup>67</sup> qui s'élevaient en moyenne à 112,2 g/km en 2018 en France contre 120,6 g/km dans l'UE<sup>68</sup>. Toutefois, leur impact sur l'environnement a été réduit par un fort « effet rebond » : les consommateurs disposant de véhicules plus économes en carburant augmentent la fréquence et la durée de leurs trajets. En outre, les subventions à l'achat de véhicules ont entraîné une augmentation du parc automobile, contribuant ainsi à une hausse des émissions<sup>69</sup>.

Le tableau 1 présente les principales taxes sur les transports en France, les recettes fiscales qu'elles génèrent et la fourchette des taux d'imposition applicables.

**Tableau 1 : Taxes sur les transports en France**

Taxes sur les transports	Recettes fiscales Million € (2018)	Base d'imposition	Taux d'imposition (2020)	Affectation des recettes fiscales
Taxe sur les certificats d'immatriculation	2 326	Le puissance fiscale	33 à 51,20 € par an	Régions
Taxe sur les primes d'assurance des véhicules particuliers	1 019	Montant de la prime	15 % – 33 %	Sécurité sociale
Taxe spéciale sur les véhicules routiers lourds (TSVR)	102	Poids (>12T) et système de suspension	8 € – 466 € par semestre	Budget général
Taxe de solidarité sur les billets d'avion (TSBA)	217	Nombre de passagers	2,63 € – 63,07 €	Fonds de solidarité pour le développement**
Taxe sur les véhicules de société (TVS)	751	CO <sub>2</sub> et polluants atmosphériques	20 € – 600 € par an	Sécurité sociale
Malus	560	CO <sub>2</sub> /km	35 à 20 000 € par an	Avant 2020 : : bonus Depuis 2020 : budget général
Malus annuel	1*	CO <sub>2</sub> /km	160 €	Budget général
Autres taxes sur les transports	1 341	–	–	–
<b>Total des taxes sur les transports</b>	<b>6 317</b>	–	–	–

\* Données de 2016.

\*\* Depuis 2020 également Agence française de financement des infrastructures de transport.

Sources : LOI n° 2019-1479 du 28 décembre 2019 de finances pour 2020 ; Ministère de l'Environnement, de l'Énergie et de la Mer, op. cit. (49), p. 112 ; Sénat, « [Les moyens des politiques publiques et les dispositions spéciales](#) », Rapport Général N° 140, Novembre 2019, p. 15.

<sup>66</sup> Code de l'énergie, [Art. D.251-3](#); Service Public, « [Prime à la conversion \(prime à la casse\) pour remplacer un ancien véhicule](#) », 2020.

<sup>67</sup> Contrairement aux taxes sur les carburants, elle n'a aucune influence sur les émissions de CO<sub>2</sub> des vieux véhicules et sur l'intensité d'utilisation des voitures.

<sup>68</sup> Alexandra Frutos, « Les émissions de CO<sub>2</sub> des véhicules neufs sont reparties à la hausse dans l'UE », Analyse de presse, in [CCFA](#), 04 Juillet 2019.

<sup>69</sup> Elise Becker, « [Évaluation économique du dispositif d'écopastille sur la période 2008-2012](#) », Études et documents n°84, Commissariat général au développement durable, Avril 2013.

### 5.3 Taxes sur la pollution et les ressources

Les taxes sur la pollution et les ressources représentent 5 % du total des recettes fiscales environnementales. Elles consistent principalement en une taxe sur les activités polluantes (TGAP) et des redevances sur l'utilisation des ressources en eau (« redevances eau »)<sup>70</sup> - représentant environ 90 % des recettes des taxes sur la pollution et les ressources<sup>71</sup>.

La TGAP a été instituée par la loi de finances pour 1999<sup>72</sup>. Fondée sur le principe pollueur-payeur, elle est due par les entreprises dont l'activité ou les produits sont considérés comme polluants. En effet, cette taxe a pour but de lutter contre les pollutions de l'air et l'émission de déchets ou de produits difficilement assimilables par l'environnement<sup>73</sup>. La TGAP a un champ d'application très large regroupant plusieurs composantes qui ont évolué au fil du temps. Nous nous concentrons ici uniquement sur les composantes « Déchets » et « Émissions polluantes ». La loi de finances pour 2020<sup>74</sup> a harmonisé les règles de gestion des déchets. La composante « Déchets » de la TGAP ne fait désormais plus de différence entre les déchets dangereux et non dangereux lors de leur taxation. Cette dernière est amenée à suivre une trajectoire d'augmentation significative à partir de 2020 rapprochant le coût du stockage et de l'incinération de celui du recyclage<sup>75</sup>. Depuis 2018, toutes les recettes de la TGAP sont versées au budget général de l'État<sup>76</sup>. La TGAP sur les émissions polluantes est critiquée<sup>77</sup> pour ses faibles taux, peu incitatifs, ainsi que pour le faible montant de ses recettes, 59 millions d'euros en 2016<sup>78</sup>. Cette taxe a également un faible impact sur les émissions d'oxyde d'azote (NO<sub>x</sub>). Depuis 2010, dans les grandes villes comme Paris, Lyon, Marseille et Grenoble, les valeurs limites fixées par l'UE pour le dioxyde d'azote (NO<sub>2</sub>) n'ont pas été respectées<sup>79</sup>. Bien que le NO<sub>2</sub> soit principalement émis par le trafic routier et, en particulier, par les véhicules diesel, la taxe sur les NO<sub>x</sub> est principalement payée par les entreprises des secteurs de production d'électricité, de la sidérurgie et de raffinage du pétrole - responsables de seulement 17 % des émissions de NO<sub>x</sub><sup>80</sup>.

Huit redevances eau différentes<sup>81</sup> sont perçues par les agences de l'eau<sup>82</sup>. Le montant total de ces recettes est de 2,1 milliards d'euros, à compter de 2019<sup>83</sup>. Payées par les usagers, elles ont pour but

---

<sup>70</sup> « Les redevances pour atteintes aux ressources en eau, au milieu marin et à la biodiversité », Code de l'environnement, [Art. L.213-10](#).

<sup>71</sup> Pourcentage calculé à partir des données pour l'année 2017 ; Florence Gomez, Philippe Gudefin, op. cit. (45), p. 8.

<sup>72</sup> LOI n° 98-1266 du 30 décembre 1998 de finances pour 1999, [Art. 45](#).

<sup>73</sup> Ministère de l'Environnement, de l'Énergie et de la Mer, op. cit. (49), p. 18.

<sup>74</sup> LOI n° 2019-1479 du 28 décembre 2019 de finances pour 2020, [Art. 63](#).

<sup>75</sup> Le coût moyen - hors taxes - du recyclage est actuellement de 144 euros par tonne, contre 105 euros pour l'incinération et 68 euros pour le stockage. Florence Gomez, Philippe Gudefin, op. cit. (45), p. 52.

<sup>76</sup> LOI n° 2017-1837 du 30 décembre 2017 de finances pour 2018, [Art. 57, Tableau annexe](#).

<sup>77</sup> IGC / CGE / CGEDD, op. cit. (24), p. 3 ; Mireille Chiroleu-Assouline, op. cit. (14).

<sup>78</sup> IGC / CGE / CGEDD, op. cit. (24), p. 3.

<sup>79</sup> À cet égard, la France a récemment été condamnée à payer des amendes par la Cour de justice de l'Union européenne (CJUE) pour non-respect des valeurs limites d'émission de dioxyde d'azote (NO<sub>2</sub>) fixées par le droit de l'UE. CJUE, Arrêt du 24 octobre 2019, Commission / France, [C-636/18](#), EU:C:2019:900.

<sup>80</sup> IGC / CGE / CGEDD, op. cit. (24), p. 9.

<sup>81</sup> Code de l'environnement, [Art. L. 213-10](#) et suivants. Entre autres : redevances pour pollution de l'eau (d'origine domestique et non domestique) ; pour pollutions diffuses ; pour prélèvement sur la ressource en eau ; pour pollution de l'eau par des élevages.

<sup>82</sup> Ibid.

<sup>83</sup> LOI n° 2018-1317 du 28 décembre 2018 de finances pour 2019, [Art. 83 I. B](#).

de lutter contre la pollution et de rationaliser la gestion des ressources en eau. Les redevances sur la pollution domestique de l'eau sont basées sur le volume d'eau facturé ; les taux d'imposition pour la pollution diffuse agricole sont trop bas pour encourager une utilisation réduite des polluants<sup>84</sup>.

## 6 Évaluation

Dans la perspective des initiatives législatives attendues de la Commission européenne dans le cadre du pacte vert pour l'Europe, l'efficacité de la fiscalité environnementale dans l'UE doit être améliorée. L'efficacité des taxes environnementales dépend de deux aspects principaux : premièrement, elles doivent être conçues de manière à correspondre à leur objectif ; deuxièmement, elles doivent être socialement acceptables.

**La conception des taxes** dépend de leur objectif sous-jacent. En ce qui concerne les taxes environnementales, les économistes soulignent leur rôle incitatif, sans faire de distinction claire entre une taxe environnementale comportementale et une taxe environnementale budgétaire, car toutes deux ont des effets incitatifs et génèrent des recettes. D'un point de vue juridique, cependant, la conception d'une taxe peut déterminer sa conformité à la Constitution. En France, les taxes doivent être conçues par le législateur en cohérence avec l'objectif poursuivi. Dans le cas des taxes environnementales comportementales, leur conception doit permettre d'atteindre l'objectif d'intérêt général désigné. D'un point de vue économique, les taux d'imposition doivent être fixés au niveau optimal qui garantit la réalisation des objectifs<sup>85</sup>. En France, les taxes sur l'énergie ont des taux relativement élevés par rapport aux autres États membres de l'UE. Toutefois, les taux de taxation des transports et des émissions de polluants atmosphériques émis par les entreprises sont trop faibles pour inciter efficacement à atteindre les objectifs contraignants de l'UE en matière d'émissions de CO<sub>2</sub> et de réduction de la pollution atmosphérique<sup>86</sup>. Même si la France a déjà augmenté ses taux de taxes environnementales en 2020 - notamment pour le système de bonus-malus, la TSBA et la TGAP - les niveaux restent faibles. Il est donc particulièrement important pour la France de continuer à augmenter progressivement les taux des taxes environnementales, tout en laissant aux entreprises le temps de planifier leurs investissements et en tenant compte de l'acceptabilité sociale.

**L'acceptabilité** des taxes environnementales est une grande préoccupation pour le gouvernement français car leur mise en œuvre ou leur augmentation a suscité des protestations telles que le mouvement des gilets jaunes après la hausse des taxes sur l'énergie, et le mouvement des bonnets rouges dans le secteur des transports contre la taxe sur les poids lourds. Une redistribution par habitant d'une partie des recettes pourrait améliorer l'acceptation par la société civile et le secteur industriel. Il faudra en revanche procéder à des évaluations d'impact complètes pour déterminer le gain de bien-être résultant de cette redistribution. Afin de préserver la compétitivité des entreprises françaises, les hausses de taxes devraient être complétées par des mesures d'accompagnement, telles que le soutien de projets d'investissements environnementaux ou la réduction d'autres taxes, ainsi que par une harmonisation au niveau de l'UE. C'est dans ce domaine que le pacte vert pour l'Europe peut constituer un grand pas en avant, si le droit de l'UE prévoit des conditions de concurrence

<sup>84</sup> IGF / CGEDD, « L'avenir des opérateurs de l'eau et de la biodiversité », Annexe IV « [Analyse des financements et des interventions des agences de l'eau](#) », 10 Juillet 2018, p. 24 et 38.

<sup>85</sup> Mireille Chiroleu-Assouline, op. cit. (14).

<sup>86</sup> IGC / CGE / CGEDD, op. cit. (24).

équitable avec des taux d'imposition harmonisés. En outre, comme il est reproché aux taxes environnementales en France d'avoir de plus en plus une finalité budgétaire, le gouvernement français doit accroître ses efforts pour sensibiliser le public. En effet, les taxes environnementales ont un rôle incitatif, quelle que soit l'utilisation de leurs recettes, et la protection de l'environnement peut être financée par le budget général, quelle que soit la provenance des recettes fiscales. En outre, il est important de garder à l'esprit que les recettes des taxes comportementales sont susceptibles de diminuer à mesure que leurs objectifs sont atteints. Enfin, il est possible d'atteindre un niveau d'acceptabilité plus élevé en renforçant l'application du principe pollueur-payeur pour les taxes sur les émissions de polluants atmosphériques – principalement dans le secteur des transports – et pour les redevances eau, ainsi qu'en réduisant les exonérations et les réductions des taxes sur les énergies fossiles.

## 7 Conclusion

La fiscalité environnementale en France, par rapport aux autres États membres de l'UE, se caractérise par un large éventail de taxes à faible taux, principalement dans le secteur des transports. Le système français du bonus-malus s'est avéré efficace pour réduire les émissions de CO<sub>2</sub> des véhicules neufs mais a souffert d'un effet rebond. En 2020, la France a augmenté ses taxes environnementales non énergétiques, cela pourrait être le début d'une augmentation progressive des autres taux de taxes environnementales - y compris les taux de taxes énergétiques basés sur le CO<sub>2</sub> - en accord avec les autres États membres. L'UE devrait fixer des critères harmonisés pour la fiscalité environnementale des États membres afin de créer des conditions de concurrence équitables dans le marché intérieur. Pour promouvoir cela dans les négociations au niveau de l'UE, le gouvernement français doit améliorer l'acceptation de la fiscalité environnementale par la société civile et le secteur industriel. Les taxes environnementales doivent donc être libérées de l'idée de devoir nécessairement soit être dépensées à des fins environnementales, soit augmenter le budget de l'État. La France devrait plutôt redistribuer une part considérable des recettes aux ménages et aux industries. Le législateur français devra concevoir les taxes environnementales en cohérence avec l'objectif poursuivi afin de garantir leur conformité avec la Constitution.

**Récemment publié dans cette série :**

- 11|2020 : Les restrictions à la liberté de circulation des travailleurs en raison de la crise du covid-19 (mai 2020)
- 10|2020 : L'accès aux documents de l'EMA (avril 2020)
- 09|2020 : La fiscalité énergétique en France (mars 2020)
- 08|2020 : Gérer la crise du coronavirus(mars 2020)
- 07|2020 : Default-Index pour la France (mars 2020)
- 06|2020 : Reform der Strompreiskompensation (mars 2020)
- 05|2020 : Data Pools as Information Exchanges between Competitors: An Antitrust Perspective (février 2020)
- 04|2020 : The money of tomorrow ? (février 2020)
- 03|2020 : Une France qui se réforme (février 2020)

**Les auteurs :**

Ola Hanafi est économiste au cepFrance – Centre de politique européenne, Paris.

Marion Jousseau est juriste au cepFrance – Centre de politique européenne, Paris.

Marie-Laure Dauteuil est juriste au cepFrance – Centre de politique européenne, Paris.