

**Council of Europe**  
**Conseil de l'Europe**



**Congress of Local and Regional Authorities of Europe**  
**Congrès des pouvoirs locaux et régionaux de l'Europe**

Strasbourg, le 13 mai 1997  
s:\sharpe\session4\4)8rep.f

CG (4) 8  
Partie II

**QUATRIEME SESSION**

**(Strasbourg, 3 - 5 juin 1997)**

**RAPPORT**

**SUR**

**LES INSTRUMENTS FINANCIERS DESTINÉS  
À PROMOUVOIR LE DÉVELOPPEMENT DURABLE**

**Rapporteur : M. Jo Leinen (Allemagne)**

Christoph Erdmenger  
avec l'aimable collaboration de:

Kerstin Andreae, Nathalie Schott, Dr. David Meyrick, Konrad Otto-Zimmermann, Freiburg, *Germany*, Gyorgy Bergou, Phil Sharpe, Strasbourg, *France*, Anders Anderssen, Hermansverk, Norway, Donatas Silianskas, Klaineda, *Lithuania*, Mr Gallot, Rezé, *France*, Gola Lucia, Bologna, *Italy*, Carne Rubio, Barcelona, *Spain*, Virgilio Cacharro Pardo, Valladolid, *Spain*, Luis, Alemany Mir, Palma de Mallorca, *Spain*, Mihelcea Lucean, Galati, *Romania*, Graziella Adriana Bolna, Baia Mare, *Romania*, Zoe Amortilá, Braila, *Romania*, Iordache dan Gabriel, Constanta, *Romania*, Sybille Velisek, Berne, *Switzerland*, P. Baumgartné, Chur, *Switzerland*, Zanotta Giulietto, Bellinzona, *Switzerland*, J. Hofer, Basel, *Switzerland*, Thomas, Reitze, Solothurn, *Switzerland*, Daniel Berner, Lausanne, *Switzerland*, Malcolm Evans, Cardiff, *UK*, Ljuba Gornaja, Tallinn, *Estonia*, David Costello, Dublin, *Ireland*, Wilfried Oehry, Vaduz, *Liechtenstein*, Victor Simoncic, Ljubljajana, *Slovenia*, Martina Buechle, Vorarlberg, *Austria*, Pekka Jalkvanen, Helsinki, *Finland*, Hannu Aavikko, Turku, *Finland*, Marta Borrat, Barcelona, *Spain*, Staff of Ministry of Environment, Ankara, *Turkey*, Jacob H. Simonsen, Copenhagen, *Denmark*, Arto Hamalainen, Lappenranta, *Finland*, Tanja Espe, Tallinn, *Estonia*, I Avery, Hampshire, *UK*, Venelin Stioanov Vassilev, Pleven, *Bulgaria*, Nikolai V. Ostrotski, Kirovo-Chepetsk, *Russia*, Merethe Lovschall, Vejle, *Denmark*, Jorgen Schou, Copenhagen, *Denmark*, Huw Morgan, Swansea, *UK*, Gordon Markness, Edinburgh, *Scotland*, Antoaneta G. Yoveva, Sofia, *Bulgaria*, Jonas Norman, Stockholm, *Sweden*, Konarellis Dimitris, Mytilene, *Greece*, Wilfred Tusuubira, Kampala, *Uganda*, Fikret Toksöz, Istanbul, *Turkey*, Istvan Perjamosy, Omök, *Hungary*, Tommy Lundberg, Stockholm, *Sweden*, Pirjo Niemi, Vasa, *Finland*, Rosemary Williams, Chester, *UK*, Irja Alakivi, Tartu, *Estonia*, E. Chorlton, Exeter, *UK*, Wolfgang Bauer, Bozen, *Italy*, Markus Laurer, Salzburg, *Austria*, Mr Haager, Linz, *Austria*, Regional staff, Salzburg, *Austria*, Klaus de Buhr, Hamburg, *Germany*, Stefan Frey, Baden-Württemberg, *Germany*, regional staff, Saarland, *Germany*, regional staff, Nordrhein-Westfalen, *Germany*, Michail Dimovski, Skopje, *Former Yugoslav Republic of Macedonia*, Rudite Versere, Riga, *Latvia*, Alexandre Zakrevsky, Kyiv, *Ukraine*, Ante Kutle, Slavko Bakic, Zagreb, *Croatia*, Andrzej Dworzak, Warschau, *Poland*, David Steele, London, *United Kingdom*, Mehmet Bayrak, Bursa, *Turkey*, Piotr K. Bogdanov, Moscow, *Russia*, Benzo Compiani, Milano, *Italy*, Mag. Casteck, Vienna, *Austria*, Matthias Röper, Vienna, *Austria*, Heinrich Wedral, Eisenstadt, *Austria*, Ing. Zeber, Innsbruck, *Austria*, Yaroslav Movchan, Kyiv, *Ukraine*

**Table des matières**

	<b>Pages</b>
<b>I. INTRODUCTION</b> .....	5
<b>II. LES INSTRUMENTS FINANCIERS FAVORABLES À L'ENVIRONNEMENT</b> .....	6
<b>III. INSTRUMENTS FINANCIERS AUX NIVEAUX LOCAL ET RÉGIONAL</b> .....	9
III.1. Objectif .....	9
III.2. Structures de prix incitatives et différenciation fiscale .....	10
III.3. Permis et autres droits .....	10
III.4. Taxes et surtaxes spéciales .....	11
III.5. Incitations, primes, subventions et allègements fiscaux .....	11
III.6. Subventions contre-productives .....	11
<b>IV. RÉSULTATS DE L'ENQUÊTE</b> .....	12
IV.1. Les pouvoirs publics devant des conditions sociales différentes ...	14
IV.2. Les pouvoirs publics devant des conditions législatives différentes .....	14
IV.3. Prix de l'énergie et mesures en faveur des énergies renouvelables .....	15
IV.4. Déchets solides .....	18
IV.5. Qualité de l'air .....	20
IV.6. Ressources en eau .....	21
IV.7. Eaux usées .....	23
IV.8. Utilisation du sol .....	25
IV.9. Circulation automobile .....	27
<b>V. CONCLUSION</b> .....	29
V.1. Conclusions pour les travaux de recherche à venir .....	29
V.2. Conclusions à visée politique .....	30
<b>VI. RÉSUMÉ</b> .....	33
<b>VII. GLOSSAIRE</b> .....	35
<b>VIII. BIBLIOGRAPHIE</b> .....	36
<b>IX. ANNEXES</b> .....	37
IX.1. Annexe 1 : Questionnaire diffusé par le C.P.L.R.E. ....	37

## I. Introduction

L'analyse économique de la politique de l'environnement montre que, dans un certain nombre de cas, des instruments financiers<sup>1</sup> seraient plus efficaces que les instruments régulateurs habituels que constituent les règles et interdictions.

Si de nombreuses enquêtes, études de cas et analyses économiques et écologiques ont été réalisées sur l'utilisation des instruments financiers au niveau national<sup>2</sup>, il n'y a, jusqu'à présent, pratiquement aucune information sur leur utilisation au niveau local.

### *Enquête pour le CPLRE*

C'est pourquoi le Groupe de travail sur le développement durable du Congrès des pouvoirs locaux et régionaux de l'Europe (CPLRE) a décidé de mener une enquête sur la mise en œuvre des instruments financiers par les pouvoirs publics régionaux et locaux dans toute l'Europe. L'élaboration d'un questionnaire et l'évaluation des résultats ont été entrepris par le Conseil international des initiatives locales pour l'environnement (ICLEI). La présente enquête est le résultat préliminaire de ce processus de travail.

### *Structure du texte*

Nous décrivons d'abord le principe, les règles de fonctionnement et les avantages des instruments économiques (chapitre II). Nous étudierons ensuite leur mise en œuvre au niveau local et régional (chapitre III). Le chapitre IV analyse les résultats de l'enquête. L'objectif est de jeter un coup d'œil sur les différentes conditions dans lesquelles les pouvoirs publics de l'Europe travaillent et leurs répercussions sur la mise en œuvre des instruments financiers. Le chapitre V essaye de tirer quelques conclusions pour le travail à venir sur les instruments financiers et sur la nécessité de recueillir des informations complémentaires sur leur mise en œuvre en Europe. Le chapitre VI résume les résultats. Le *chapitre VII* est un glossaire des expressions utilisées et le chapitre VIII présente la bibliographie.

---

1. Dans le présent rapport, on utilisera l'expression «instruments financiers», car elle nous semble décrire le mieux le caractère des instruments. Alors que les «instruments basés sur le marché» et les «instruments économiques» paraissent représenter des catégories trop larges, comprenant, par exemple, l'octroi d'un label économique aux produits, les «taxes écologiques», elles, ne décrivent qu'une petite partie des instruments financiers existants. Pour les pouvoirs locaux et régionaux, ce ne sont même pas les plus importants (voir chapitre IV). On trouvera la définition des instruments financiers dans le chapitre II.

2. Voir OCDE 1995, Conseil des ministres nordique 1996, Wuppertal-Bulletin 1992-1996.

## II. Les instruments financiers favorables à l'environnement

La politique habituelle concernant l'environnement est souvent constituée de règles et d'interdictions. Si une interdiction stricte est justifiée dans certains cas où une menace précise pesant sur l'environnement (ou sur la santé des citoyens, la sécurité du voisinage, etc.) doit être écartée immédiatement, les règles sont souvent conçues pour obtenir la meilleure solution possible pour l'environnement.

### *Manque de souplesse des instruments réglementaires*

Le problème habituel est que les règles ne peuvent décrire qu'un nombre limité de cas. Elles manquent de souplesse et sont donc défavorables aux cas inhabituels. Cela frappe souvent les petites et moyennes entreprises et cela sape l'acceptation de la politique de l'environnement. L'autre problème est que les règles ne peuvent décrire que des normes déjà réalisées. C'est pourquoi, elles ne constituent pas une incitation à mettre en œuvre des technologies et des solutions allant au-delà de la législation pour protéger l'environnement.

### *Avantages pour les petites et moyennes entreprises*

Les instruments financiers ne régissent pas la façon dont une action ou un processus doit être mené, mais ils s'efforcent d'être incitatifs par le biais des prix. Un comportement favorable à l'environnement est encouragé alors que la pollution est pénalisée par des coûts plus élevés. Comme le Conseil des ministres nordique dit: «les instruments économiques (financiers du Conseil de l'Europe) possèdent plusieurs caractéristiques séduisantes et, s'ils sont bien conçus, peuvent promouvoir l'efficacité économique sous les aspects suivants:

#### *Rapport coût/efficacité*

— en permettant aux acteurs économiques eux-mêmes de décider de la meilleure façon de réduire la pollution, étant donné que seuls ces agents possèdent toutes les informations sur leurs fonctions de prix de revient (rapport coût/efficacité).

#### *Efficacité dynamique*

— en offrant des incitations permanentes pour les améliorations technologiques. Alors que les réglementations directes ne sont généralement que peu incitatives pour réduire la pollution au-dessous des limites réglementaires, les instruments économiques (financiers du Conseil de l'Europe) peuvent entraîner des incitations continues à la réduction des rejets polluants (efficacité dynamique).

*Efficacité administrative*

— en réduisant l'importance de la bureaucratie nécessaire pour les approches réglementaires et en minimisant les coûts de mise en conformité (efficacité administrative) (voir Conseil des ministres nordique 1996, p. 21).

L'Organisation de coopération et de développement économique (OCDE) recommande l'utilisation des instruments financiers au niveau national. Une enquête a identifié l'importance des écotaxes dans les différents pays. Le tableau ci-après donne une vue générale de la taxation des carburants automobiles en pourcentage du prix pour l'utilisateur final (OCDE 1996, p. 48).

**Tableau 1 — Total des taxes en pourcentage du prix des carburants automobiles pour l'utilisateur final**

	1990		1991		1992		1993		1994	
	Essence* pour les ménages	Diesel pour l'industrie	Essence* pour les ménages	Diesel pour l'industrie	Essence* pour les ménages	Diesel pour l'industrie	Essence* pour les ménages	Diesel pour l'industrie	Essence* pour les ménages	Diesel pour l'industrie
Australie	44,9	52,7	46,8	48,8	46,2	47,7	49,1	50,3	n.a.	n.a.
Autriche*	54,1	45,5	55,7	46,5	60,7	48,8	60,8	48,2	63,9	49,1
Belgique	65,5	46,8	66,6	46,3	70,0	54,0	71,8	54,9	74,2	57,3
Canada <sup>a,b</sup>	42,4	34,5	42,2	34,7	46,2	39,0	48,7	40,5	50,0	41,6
Danemark	69,1	0,0	67,8	20,9	67,2	39,7	64,6	40,2	68,0	
Finlande	55,2	50,2	61,2	51,7	68,0	53,7	71,8	54,9	n.a.	62,3
France	74,3	53,8	75,2	54,2	77,2	57,8	78,6	59,9	80,8	65,1
Allemagne	63,1	50,8	67,6	51,8	72,4	58,0	73,5	59,0	76,9	62,5
Grèce	63,8	26,7	67,6	42,2	69,1	57,9	74,8	58,5	75,1	62,6
Islande	67,7	19,7	67,1	19,7	69,6	19,7	65,4	19,7	n.a.	n.a.
Irlande	67,1	51,4	66,2	49,8	66,6	51,5	65,6	41,8	67,3	44,2
Italie	74,9	59,9	75,9	64,6	75,8	66,3	74,6	64,0	76,1	65,1
Japon*	45,6	35,1	46,3	36,0	47,6	35,5	48,2	37,1	n.a.	n.a.
Luxembourg	54,2	32,6	54,9	32,0	62,0	45,7	66,0	51,9	68,7	56,3
Mexique	n.a.	n.a.	12,5	0	9,1	0	9,1	0	9,1	0
Pays-Bas	64,5	43,3	68,1	45,9	72,4	49,6	72,5	54,2	75,9	59,7
Nouvelle-Zélande	45,7	29,7	45,4	11,8	46,6	11,8	46,5	11,8	48,0	11,9
Norvège	62,9	15,1	68,1	24,3	71,4	22,6	72,1	31,0	67,3	46,0
Portugal	67,8	52,3	72,2	56,3	75,4	62,6	73,2	59,2	73,5	
Espagne	63,0	48,8	65,4	51,1	69,8	57,4	68,2	54,6	68,6	56,9
Suède <sup>c</sup>	65,5	27,2	67,7	30,3	69,2	32,3	74,7	31,7	76,5	48,3
Suisse	59,2	59,1	59,5	58,6	62,5	61,7	68,8	67,8	71,3	68,9
Turque	52,9	50,3	59,6	53,5	63,7	56,0	64,5	57	66,2	58,6
Royaume-Uni	61,9	52,8	66,0	56,5	69,5	59,2	70,6	59,2	73,5	63,6
Etats-Unis*	26,7	27,9	32,9	34,1	33,9	35,6	30,7	35,6	34,4	39,6

Aux niveaux régional et local, là où il n'y avait, auparavant aucune raison de se conduire d'une façon favorable à l'environnement, les instruments financiers définissent des incitations à un comportement écologique plutôt que de remplacer ou de renforcer la réglementation existante. Cela provient de ce que les autorités locales et régionales sont beaucoup plus proches des citoyens et sont donc en mesure de répondre à leurs besoins et de définir des mesures incitatives très proches de la vie quotidienne. Le chapitre qui suit décrit les principaux instruments existants et donne des exemples de la façon de les mettre en œuvre dans différents pays européens.

### **III. Instruments financiers aux niveaux local et régional**

Ce chapitre présente quelques-unes des principales formes d'instruments financiers pour l'environnement et décrit leur mise en œuvre (possible) au niveau local ou régional.

#### **III.1. Objectif**

Dans ce rapport, la définition suivante des instruments financiers est utilisée.

##### *Définition des instruments financiers*

Les instruments financiers pour l'environnement:

- influent sur le prix à payer pour une certaine action ou un certain processus;
- de telle façon qu'un comportement favorable à l'environnement devienne relativement meilleur marché que le choix nuisible à l'environnement.

Ce rapport est axé sur les instruments financiers aux niveaux local et régional. Il s'agit de savoir ce qui définit le caractère local ou régional.

##### *Caractères géographiques de l'instrument*

- L'instrument peut être mis en œuvre par les pouvoirs publics;
- l'instrument peut être mis en œuvre au niveau national mais avec une modulation par le pouvoir public concerné et,
- les revenus de l'instrument peuvent contribuer au budget du pouvoir public concerné.

Bien que ces questions aient une importance capitale pour les pouvoirs publics, il est souvent impossible, dans le cadre de cette enquête, de différencier ces caractéristiques. Cela est dû à l'insuffisance des informations fournies par les réponses au questionnaire et par les autres publications. La différenciation de ces questions pour tous les pays dépasserait le cadre de cette étude.

### *III.2. Structures de prix incitatives et modulation fiscale*

L'instrument le plus commun se rencontre dans le cas où les prix de services tels que l'enlèvement ou l'élimination des déchets solides, la fourniture d'énergie ou d'eau sont définis par un pouvoir public. La façon dont ces prix sont structurés peut avoir une influence majeure sur le comportement des citoyens et des entreprises. Actuellement, les prix ne dépendent pas, par exemple, de la quantité des déchets évacués, mais sont fixés pour une période donnée.

#### *Mesures incitatives pour chaque ménage*

Lorsque les redevances dépendent de la quantité de produit délivrée ou du volume de service, il peut y avoir incitation à éviter la pollution. Par exemple, certaines grandes villes ont établi un système d'enlèvement des déchets qui permet de mesurer, à chaque collecte, la quantité réelle de déchets dans le conteneur. Un microprocesseur mesure le poids et fait la somme du total des déchets évacués sur un mois. Chaque mois, une facture spéciale est émise et le ménage doit payer exactement pour la quantité de déchets produite.

#### *Nécessité de tarifs linéaires*

Mais lorsque les services sont facturés, il est important aussi de savoir si les gros pollueurs sont traités de la même façon ou s'ils ont un service particulier. Lorsqu'on ne peut obtenir un prix réduit pour l'électricité que si l'on en consomme une certaine quantité, cela incite à en utiliser davantage.

Les structures de prix incitatives favorisent des choix écologiquement sains et couvrent entièrement le coût de la prestation de service. La modulation fiscale permet des allègements de taxes en faveur des choix favorables à l'environnement.

### *III.3. Permis et autres droits*

Il est parfois impossible d'empêcher la pollution mais celle-ci peut être rendue peu tentante au moyen de permis et de droits reflétant son impact sur la nature. Les revenus générés peuvent financer des programmes écologiques.

#### *Droit d'entrée sur les terrains protégés*

Lorsqu'un permis est nécessaire pour une installation industrielle, le coût administratif peut en être couvert par les pouvoirs publics ou peut être mis à la charge du pollueur. En outre, il peut y avoir un droit spécial, par exemple pour pénétrer dans des paysages protégés.

Les permis et droits génèrent des fonds pour les programmes écologiques locaux et découragent les choix défavorables à l'environnement.

### *III.4. Taxes et surtaxes spéciales*

Outre les redevances et droits perçus pour les services administratifs ou les permis, des taxes et surtaxes spéciales sur les pratiques, les services et les aménagements écologiquement coûteux sont susceptibles d'améliorer la situation écologique.

#### *Protection de l'atmosphère*

En Estonie et en Bulgarie, par exemple, il y a des taxes sur les polluants atmosphériques (quoique pas au niveau local), qui doivent être payées lorsqu'on dépasse une certaine quantité de rejets. Cela pourrait inciter les entreprises à investir dans une technologie meilleure ou à réorganiser les processus de production afin d'éviter les rejets.

#### *Limites des taxes locales*

Les pouvoirs publics locaux et régionaux ne sont pas autorisés à prélever autant de taxes qu'ils le veulent. En Allemagne, par exemple, les taxes régionales ne sont pas autorisées du tout et seules des surtaxes sont permises. Au niveau local, le droit de prélever des taxes est limité aux domaines pour lesquels il n'existe pas de taxe nationale et dans lesquels l'action ou le processus taxé est strictement limité au niveau local (par exemple, taxe sur la consommation d'alcool dans les débits publics locaux).

### *III.5. Incitations, primes, subventions et allégements fiscaux*

Les citoyens sont souvent motivés à faire des investissements favorables à l'environnement mais sans être en mesure (ou disposés) à en payer eux-mêmes le coût. Dans ce cas, des incitations, primes, subventions à l'équipement et allégements fiscaux peuvent aider.

#### *Subvention des technologies propres*

Les ampoules d'éclairage économisant l'énergie, par exemple, sont très chères par rapport aux ampoules ordinaires. Si elles sont subventionnées, le choix de ce produit favorable à l'environnement est beaucoup plus accessible. Des programmes de ce genre peuvent être financés par les instruments décrits aux chapitres III.2 à III.4.

Ces instruments constituent des récompenses pour un comportement respectueux de l'environnement.

### *III.6. Subventions contre-productives*

Contrairement aux subventions positives mentionnées ci-dessus, il existe souvent des subventions contre-productives. Cela signifie que des services favorisant un comportement nuisible à l'environnement sont subventionnés ou ne sont pas facturés à leur coût réel.

On en trouve un exemple commun avec la subvention des parcs de stationnement automobile. Les grands supermarchés ne font souvent rien payer aux clients automobilistes pour le terrain qu'ils utilisent pour garer leur voiture. Ce coût est subventionné sur le chiffre d'affaires global du supermarché. Mais, même lorsque le coût du stationnement est facturé, comme dans le centre des villes, cette facturation ne couvre souvent pas en totalité l'investissement que représente un morceau de terrain à l'intérieur d'une ville ou un parc de stationnement automobile à plusieurs étages.

Les subventions contre-productives dégradent les ressources naturelles.

Lorsque des pratiques écologiquement ou économiquement coûteuses ne sont pas facturées ou sont soutenues par un financement public, c'est l'écosystème qui en souffre.

#### **IV. Résultats de l'enquête**

Pour recueillir les informations sur l'utilisation des instruments financiers dans les différents pays européens, un questionnaire a été établi par l'ICLEI et révisé par les membres du Groupe de travail sur le développement durable du CPLRE<sup>3</sup>. Il a été traduit en français et en allemand et expédié aux organismes municipaux, aux pouvoirs publics régionaux et à quelques experts ICLEI des différents états membres du Conseil de l'Europe.

Le questionnaire a été diffusé en octobre 1996 et les réponses ont été reçues de novembre 1996 à mars 1997<sup>4</sup>.

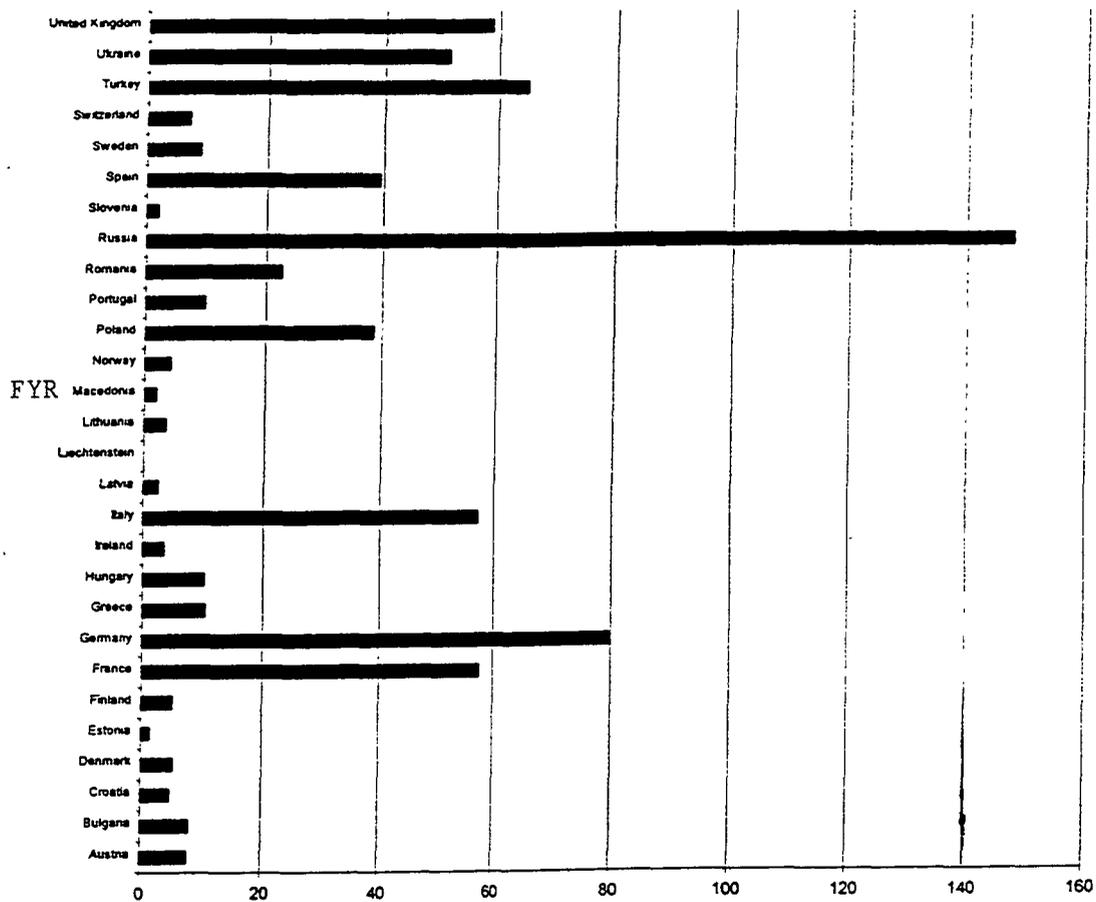
---

3. Des amendements ont été apportés par MM. Jo Leinen, Allemagne, et John Harman, Royaume-Uni.

<sup>4</sup> Seules les trois premières réponses de chaque pays ont été prises en compte dans cette enquête du fait de restrictions budgétaires et du temps imparti.

Le graphique ci-dessous montre les pays qui ont répondu au questionnaire.

**Pays ayant répondu au questionnaire représentés en fonction de leur population actuelle**



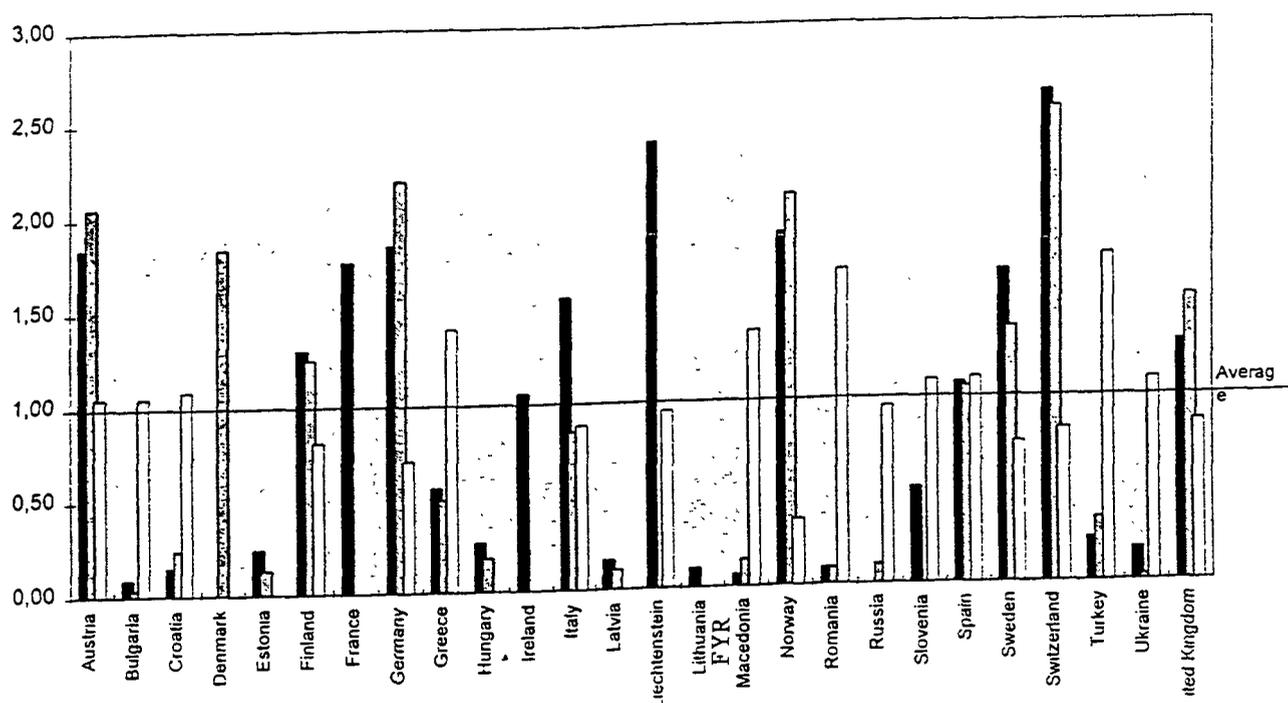
Vingt-huit pays ont répondu au questionnaire, représentant une population totale de 715 000 000 habitants. Plusieurs réponses ont été reçues de Turquie (3), Bulgarie (2), Suède (2), Estonie (3), Suisse (7), Royaume-Uni (7), Roumanie (4), Danemark (4), Finlande (5), Autriche (8), Italie (3), Russie (2), Portugal (2), Allemagne (3) et Espagne (3). Plusieurs pays importants, y compris les Pays-Bas, n'ont pas répondu.<sup>5</sup>

<sup>5</sup> Il convient de souligner que la fiabilité des résultats est incertaine et que les informations doivent être considérées avec quelque prudence.

#### IV.1. Les pouvoirs publics devant des conditions sociales différentes

##### PIB (1993) et revenu par tête, taille des ménages<sup>6</sup>

PIB moyen par tête: 65 000 FF ■  
Taille moyenne du ménage: 3,0 personnes □  
Revenu moyen par tête: 5 500 FF ▣



Le questionnaire comprenait une partie de renseignements généraux sur le pays. Cette partie était principalement destinée à faciliter la comparaison des résultats indiqués plus loin dans le questionnaire. Mais les résultats donnent aussi un aperçu des conditions différentes devant lesquelles se trouvent les pouvoirs publics des états membres du Conseil de l'Europe.

#### IV.2. Les pouvoirs publics devant des conditions législatives différentes

Les conditions législatives dans lesquelles se trouvent les pouvoirs publics sont différentes d'un bout à l'autre de l'Europe. Le questionnaire ne tient pas compte des conditions différentes de chaque pays et ne peut donc guère contribuer à répondre à la question de ce que les autorités sont autorisées à faire et de ce qui leur est interdit par la législation nationale.

6. Données de PIB tirées de Fischer 1996, autres données d'experts répondant au questionnaire. Les résultats indiqués ne reflètent pas nécessairement la situation actuelle dans tous ses détails. En particulier, quelques valeurs peuvent être mal calculées du fait qu'elles se rapportent à une année de base différente de celle utilisée pour le taux de change. Les valeurs moyennes ne sont pas pondérées.

### *Les taxes/surtaxes locales permises sauf en Suède et en Norvège*

Néanmoins, le questionnaire demandait si, en principe, les pouvoirs publics étaient autorisés à prélever des taxes et/ou des surtaxes. Les réponses montrent que, dans la plupart des pays, les pouvoirs publics locaux ont le droit de le faire (ou, au moins, que les experts pensent qu'ils le peuvent)<sup>7</sup>. Il n'y a qu'en Norvège et en Suède que les pouvoirs publics locaux sont limités par le principe de couverture des coûts réels. (Le Portugal n'a pas répondu à la question).

### *Les taxes/surtaxes régionales souvent interdites*

Le tableau est différent au niveau régional. Dans dix pays (Danemark, Italie, Liechtenstein, Russie, Espagne, Bulgarie, Roumanie, Suisse, Croatie et Ukraine), les experts ont estimé que les pouvoirs publics régionaux étaient autorisés à lever des taxes/surtaxes, alors que les représentants des autres pays le pensaient impossible (la France, le Portugal, la Slovénie, la Grèce et la Lituanie n'ont pas répondu à cette question). Il est intéressant de noter que la possibilité de lever des taxes régionales ne dépend pas de la taille du pays ou de la taille des régions.

### IV.3. Prix de l'énergie et mesures en faveur des énergies renouvelables

Le prix de l'énergie électrique et de l'alimentation en gaz est très important pour la motivation des citoyens et de l'industrie à éviter le gaspillage. Ces prix sont souvent fixés par les fournisseurs locaux ou régionaux d'énergie et sont soumis, dans une certaine mesure, au contrôle des pouvoirs publics.

C'est pourquoi le questionnaire cherchait à évaluer les prix payés dans les différents pays<sup>8</sup>. Le graphique suivant présente ces prix nationaux comparés au prix moyen non pondéré (environ 0,5 FF/m<sup>3</sup> pour le gaz, environ 0,3 FF/kWh pour l'électricité). Le Danemark, l'Allemagne et l'ex-République yougoslave de Macédoine ont des prix beaucoup plus élevés pour le gaz, alors qu'au Royaume-Uni, en Finlande, en Bulgarie, en Russie, en France et en Roumanie (personnes privées seulement) il est beaucoup moins cher. Le Liechtenstein, la Suède et la Suisse ont des prix d'électricité relativement élevés pour les ménages privés, tandis que les consommateurs en Russie, Roumanie, Bulgarie et Hongrie paient moins d'un tiers du prix moyen.

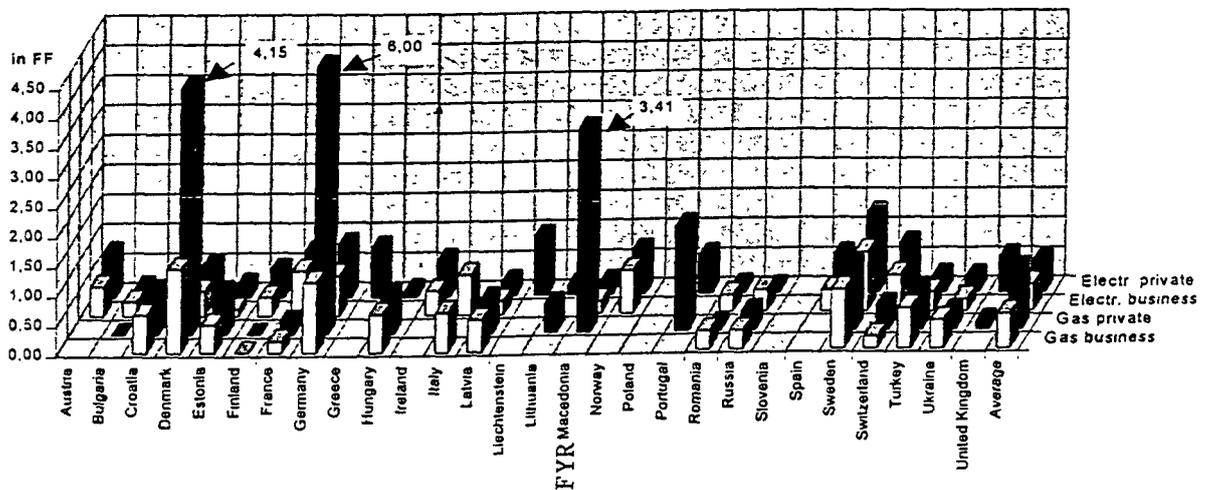
---

7. Il est intéressant, dans ce cas, de voir que les deux experts suédois pensaient que les autorités locales et régionales avaient le droit de prélever des taxes/surtaxes mais que l'un d'eux a ensuite corrigé sa réponse en indiquant que cela n'était pas possible.

8. Certaines réponses ont donné une fourchette de prix possibles, avec une différence de tarif entre le jour et la nuit et en fonction de la consommation totale de l'acheteur. Il aurait été intéressant d'évaluer les critères de différenciation des prix dans chaque pays.

On voit aussi que les prix pour les ménages privés et pour les entreprises sont parfois très différents. En outre, il faut supposer que, lorsqu'aucune différence n'est indiquée, les prix offerts aux grosses entreprises industrielles étaient inconnus ou n'étaient pas mis à la disposition du public. Il est intéressant de noter qu'au Royaume-Uni, le gaz est très bon marché alors que le prix de l'électricité est environ le double du prix moyen.

### Prix du gaz et de l'électricité en Europe



Il y a des différences significatives dans les prix de l'énergie à l'intérieur des pays. Par exemple, le prix du gaz à Palma de Majorque est environ deux fois plus élevé que dans le reste de l'Espagne. Les données grecques proviennent d'une région insulaire et les prix de l'électricité y sont beaucoup plus élevés que la moyenne européenne.

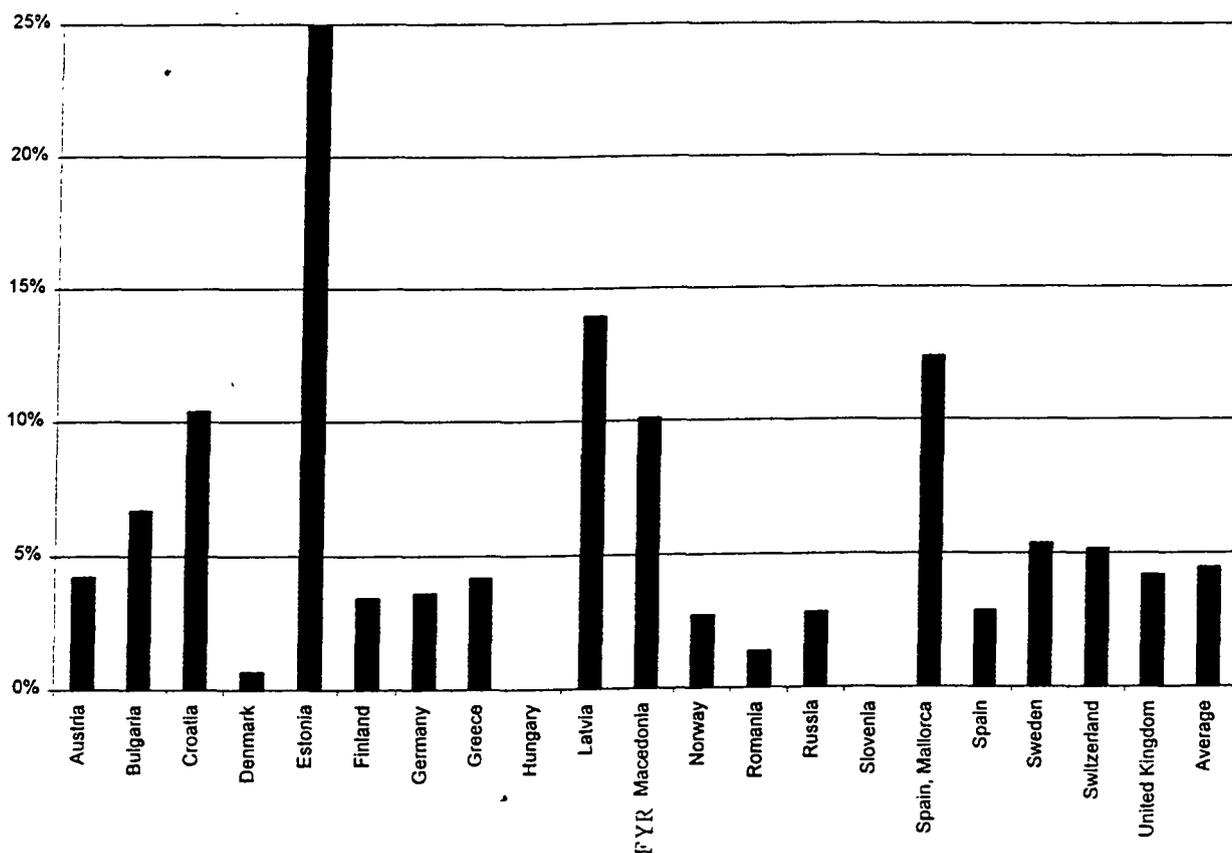
Par contre, les prix en Suisse – quoi que relativement élevés – sont tout à fait semblables dans les sept réponses. Les modulations tarifaires jouent ici un rôle beaucoup plus important.

La région danoise de Vejle constitue un exemple intéressant, où une taxe locale sur l'énergie relève le coût de l'énergie jusqu'à près du double du reste du Danemark (et de l'Europe). Deux autres réponses (Roumanie et Suisse) ont indiqué qu'il y avait des taxes ou des surtaxes sur l'énergie au niveau local ou régional<sup>9</sup>.

Si le prix par unité d'énergie, calculé en monnaie convertible (ici le FF) est déterminé, dans une certaine mesure, par les prix de l'énergie sur le marché mondial, les décisions des citoyens sont déterminées par le coût relatif pour les entreprises ou les ménages (coût d'opportunité). C'est pourquoi est calculé, dans le graphique ci-dessous, le pourcentage du revenu consacré à la consommation d'énergie.

9. Une méprise possible due à la formulation de la question pourrait consister à considérer la TVA comme une taxe/surcharge sur l'énergie.

### Pourcentage du revenu consacré à l'énergie



Les réponses ont aussi montré que les subventions versées pour l'utilisation des énergies renouvelables sont extrêmement rares. Elles sont versées en Finlande, au Danemark, en Suisse, en Roumanie (!), en Slovénie, en Espagne, en Italie, en Autriche, en Allemagne et en Suède<sup>10</sup>.

---

10. Sur les deux réponses de la Suisse, de la Roumanie et de la Suède, l'une indiquait des subvention et l'autre non. Dans ce cas, on suppose que cette indication résulte d'une connaissance concrète de la région et est donc réelle.

#### IV.4. Déchets solides

L'élimination des déchets solides constitue un problème urbain majeur. La quantité de déchets par habitant varie de 200 (Allemagne, Lettonie, Lituanie et Turquie) à 500 kg/an (Royaume-Uni et Norvège)<sup>11</sup>. En Croatie, Lettonie, Pologne, Portugal, Estonie, Espagne, Turquie, Slovénie, Roumanie, Grèce, Bulgarie, et Hongrie, une importante quantité de déchets est déposée illicitement à la campagne.

Alors même que ces redevances existent dans la plupart des pays, elles ne sont pas toujours fonction de la quantité de déchets. Seuls l'Estonie, l'Autriche, l'Allemagne, le Danemark, l'Irlande, le Liechtenstein, la Pologne, la Hongrie, la Finlande, la Suisse, l'Espagne (Catalogne) et la Suède indiquent que ces redevances sont toujours ou souvent fonction de la quantité (taille du conteneur ou, plus rarement, poids de déchets)<sup>12</sup>.

Des redevances d'enlèvement des déchets existent pour les déchets d'entreprise dans tous les pays<sup>13</sup>. Contrairement aux déchets ménagers, dans tous les pays sauf la Grèce, la Croatie, l'Espagne et la Bulgarie, les redevances pour les entreprises dépendent de la quantité de déchets.

Pour les ménages privés, le montant des redevances a été évalué en termes de dépense moyenne par mois. Il diffère de façon significative entre les pays. Alors que la moyenne non pondérée est d'environ 40 FF par mois et par ménage, en Lituanie, en Russie, en Bulgarie et en Roumanie, les redevances sont inférieures à 5 % de cette somme (0,95 à 2,2 FF par mois). Par contre, elles sont trois fois plus fortes au Danemark et en Allemagne et deux fois plus fortes en Suisse et en Suède. Si on les calcule en part du revenu mensuel, la différence se réduit de façon significative et varie de 0,5 à 1 % du revenu. Les extrêmes sont la Bulgarie, où les valeurs indiquées montrent que les gens consacrent 1,6 % de leur revenu et l'Espagne, la Turquie, la Russie et la Roumanie, où l'on paye moins de 0,15 %. Le graphique ci-dessous présente une comparaison générale de ces redevances.

---

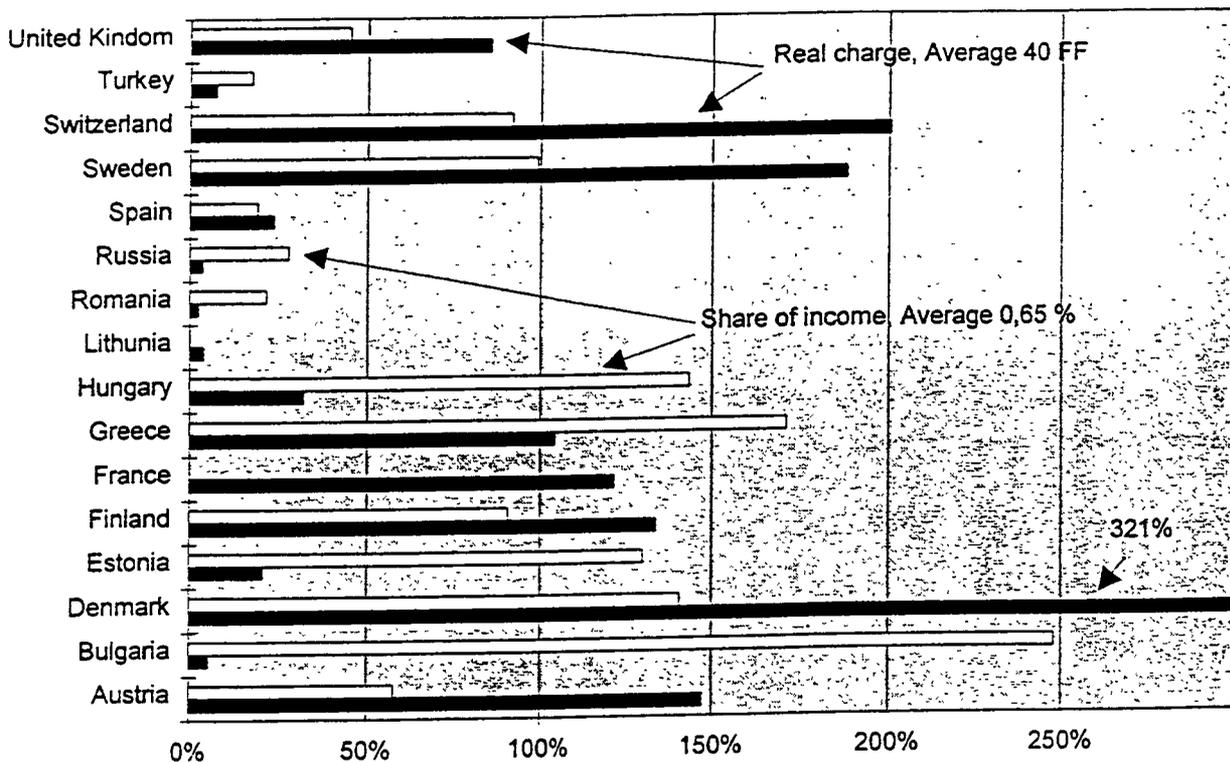
11. En fait, les trois réponses émanant du Royaume-Uni donnent les valeurs 500, 750 et 1 875 kg/an, une réponse danoise donne 2 100 kg. On suppose que les valeurs les plus élevées ne sont pas représentatives ou ne représentent pas les déchets d'un ménage.

12. Il peut y avoir méprise dans le cas de la Hongrie, où la réponse est que le prix ne dépend pas de la quantité réelle mais dépend toujours de la taille du conteneur.

13. La réponse française indique qu'il n'y a pas de charge au niveau local mais qu'il y en a au niveau du département.

## Redevances d'enlèvement des déchets en FF par mois et en part du revenu

Redevance réelle, moyenne 40 FF  
Part du revenu, moyenne 0,65 %



Les redevances d'enlèvement trop élevées provoquent le dépôt illicite de déchets dans la campagne ou dans les poubelles publiques. Pour faire face à ce problème, les taxes sont prélevées au point de vente. Il y a eu un grand débat récemment en Allemagne, où les autorités locales étaient autorisées à prélever ces redevances. De ce fait, il y a des taxes sur les emballages de restauration rapide dans certaines villes d'Allemagne (par exemple, Kassel). Selon les réponses au questionnaire, de telles taxes n'existent pas dans les autres pays, sauf en Suisse.

Les déchets toxiques sont souvent enlevés gratuitement afin d'éviter que les gens les jettent dans les déchets ménagers ordinaires. Le tableau suivant indique comment l'élimination des déchets toxiques est facturée. En outre, il montre les pays où cette taxe spéciale est appliquée (principalement pour les déchets industriels)<sup>14</sup>.

14. Autre exemple allemand de taxe liée aux déchets: la surtaxe régionale sur les déchets dangereux en Bad-Württemberg, Hesse et Basse-Saxe.

### Redevances pour les déchets toxiques

Facturé en redevance <sup>15</sup>	Soumis à taxe	Non facturé en redevance	Non soumis à taxe
Bulgarie	Bulgarie	Autriche	Autriche
Danemark	Estonie	Finlande	Danemark
Estonie	Finlande	France	France
Hongrie	Lituanie	Grèce	Grèce
Irlande	Norvège	Italie	Hongrie
Norvège	Suède	Liechtenstein	Irlande
Russie	Royaume-Uni	Lituanie	Italie
Espagne		Roumanie	Liechtenstein
Suisse		Ouganda	Roumanie
Suède			Russie
Turquie			Espagne
Royaume-Uni			Suisse
			Turquie

#### IV.5. Qualité de l'air

La qualité de l'air est l'une des plus graves menaces pour la santé des populations urbaines. L'instrument financier le plus efficace serait une taxe/surtaxe sur les rejets nocifs. Les réponses au questionnaire révèlent que les pays d'Europe orientale (Estonie, Bulgarie, Roumanie, Russie) et septentrionale ont mis cet instrument en œuvre au niveau national, alors que les pays occidentaux ne l'ont pas fait.

Il n'y a pas d'exemple où des taxes ou surtaxes aient été mises en œuvre au niveau local ou régional.

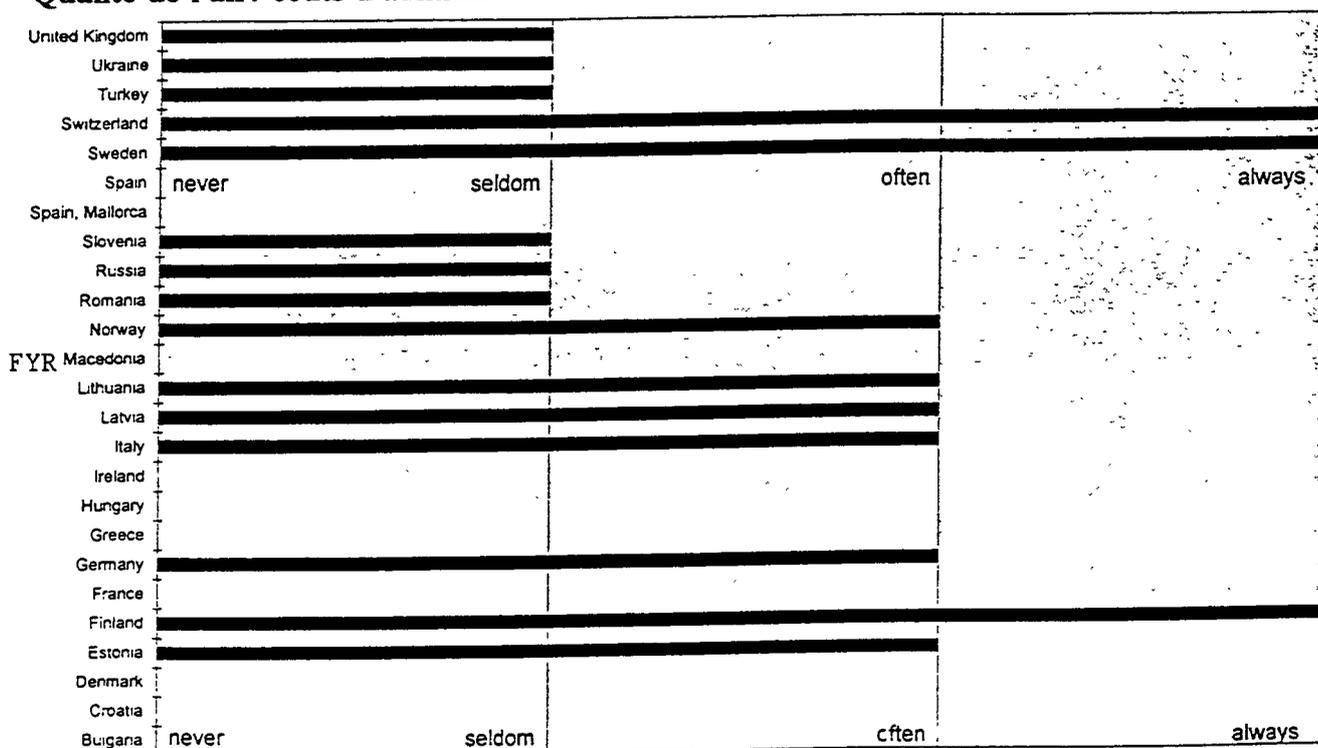
---

15. Les réponses au questionnaire indiquent que le caractère local/régional du questionnaire a peut-être été oublié.

Un instrument beaucoup moins efficace consiste à faire payer aux entreprises les frais d'administration et de surveillance. Il y a de grandes différences entre les pays européens et à l'intérieur de ces pays. Les pays qui ont donné des réponses contradictoires sont l'Estonie, la Suisse, la Finlande et la Roumanie.

Des réponses différentes à l'intérieur d'un même pays pourraient aussi indiquer qu'il était difficile de répondre à cette question. La même taxe peut être perçue de façon différente par des personnes différentes. Quoiqu'il en soit, le graphique ci-dessous tente de présenter une vue générale de la mise en oeuvre.

### Qualité de l'air: coûts d'administration et de surveillance facturés aux entreprises



#### IV.6. Ressources en eau

La pénurie de ressources en eau ne menace que certaines régions d'Europe. Les experts d'Autriche, du Danemark, d'Estonie, de Finlande, de Hongrie<sup>16</sup>, du Liechtenstein, de Lituanie, de Norvège et de Suisse indiquent qu'il n'y a que très rarement des pénurie d'eau dans leur pays. Malgré cela, l'utilisation de l'eau est frappée d'une redevance dans ces pays, alors qu'elle ne l'est souvent pas dans certains pays qui connaissent de graves problèmes de pénurie d'eau: Bulgarie, ex-République yougoslave de Macédoine, Roumanie<sup>17</sup>, Grèce.

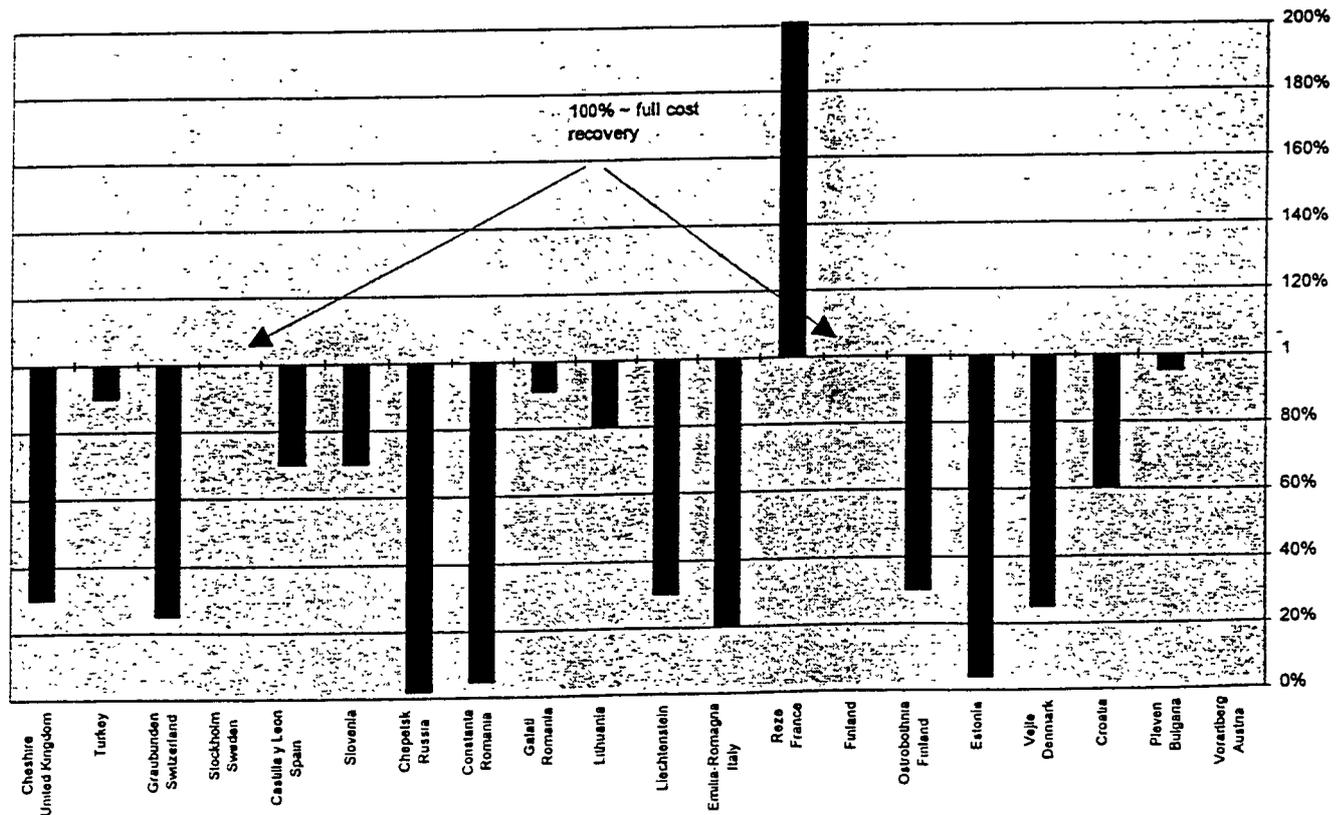
16. Les informations ne sont valables que pour certaines régions.

17. Certaines réponses émanant de Bulgarie et de Roumanie indiquent que des charges sont facturées pour l'eau.

Il était aussi demandé si les gros consommateurs payent relativement plus cher ou moins cher que les petits (tarif progressif ou dégressif). Tous les experts ont indiqué que les gros consommateurs payent plus cher, tandis que la Hongrie indique une facturation égale et la Suède, le Danemark, la France, l'Irlande et le Liechtenstein indiquent des réductions de prix pour les gros consommateurs. On peut donc supposer que la question n'était pas posée de façon suffisamment claire dans ce cas.

De même, il n'a pas été répondu de façon satisfaisante<sup>18</sup> à la question demandant dans quelle mesure les coûts de production des fournisseurs d'eau sont couverts. Les valeurs extrêmes sont, d'une part 2 % (Russie) et 4 % (Estonie et Roumanie) et, d'autre part, 210 % (France). Les réponses émanant du Danemark, de Finlande, d'Italie, du Liechtenstein, de Suisse et du Royaume-Uni, indiquent que les redevances facturées couvrent environ 30 % (ce qui impliquerait des subventions lourdes). Dans les autres pays, les redevances couvrent plus ou moins les coûts de production.

#### Recouvrement des coût des fournisseurs d'eau: subventions cachées à la consommation d'eau



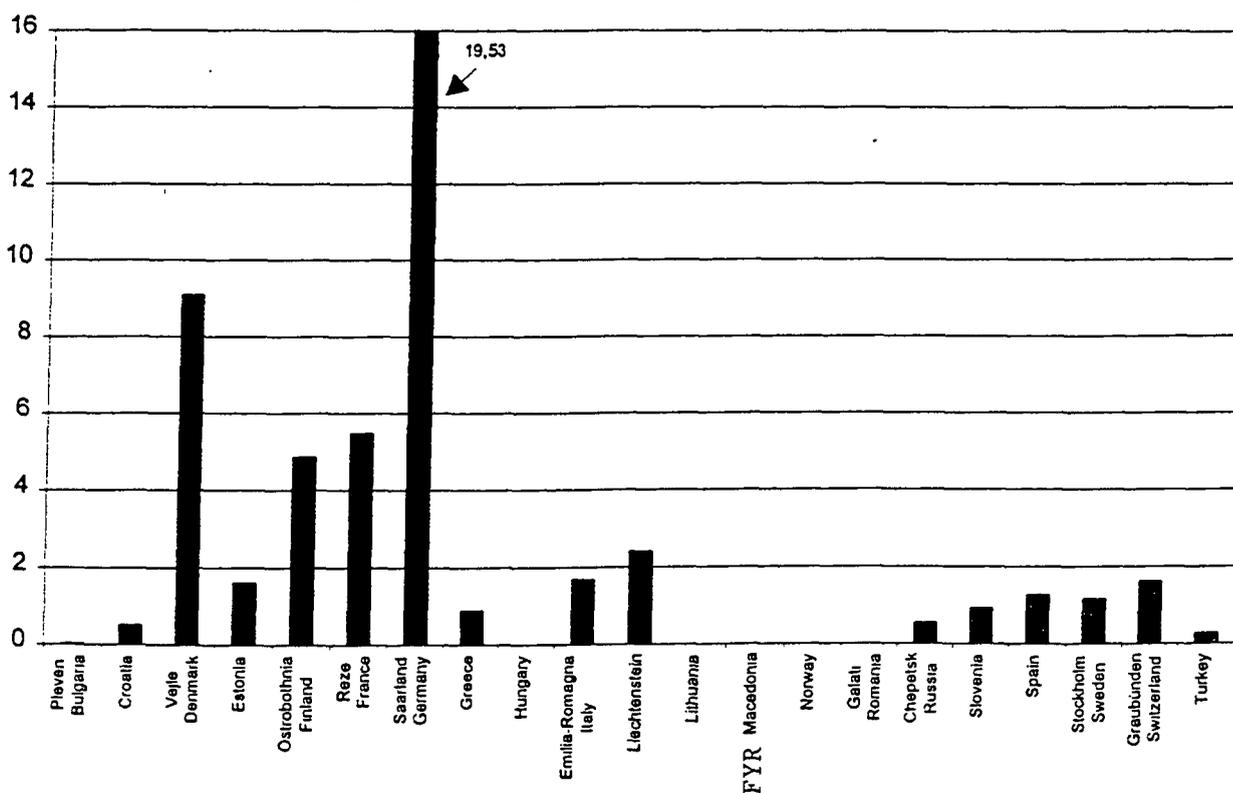
18. De toute évidence, il est difficile de définir les coûts de production. Un aspect décisif est par exemple, de savoir si les coûts d'équipement sont calculés sur la base du prix d'origine des machines ou de leur valeur de rachat.

L'exploitation agricole écologique est subventionnée pour des raisons de protection de la nappe phréatique, par exemple, à Pleven (Bulgarie), Emilia Romagna (Italie), Ostrobothnia (Finlande), au Liechtenstein, à Constanta (Roumanie), Castilla de Leon (Espagne) et Graubünden (Suisse).

#### IV.7. Eaux usées

Beaucoup de réseaux hydrographiques et de régions côtières sont pollués par les eaux usées. Les instruments financiers visent à créer des incitations à éviter la production d'eaux usées. Le principal instrument est la redevance pour le traitement des eaux usées. A ce sujet, il est intéressant de savoir que ce type de redevance est rare en Russie, en Roumanie, en Irlande, en Italie, en Ukraine et en Croatie. Le graphique ci-dessous donne le montant des redevances.

Taux moyen de redevance pour les eaux usées en FF/m<sup>3</sup>

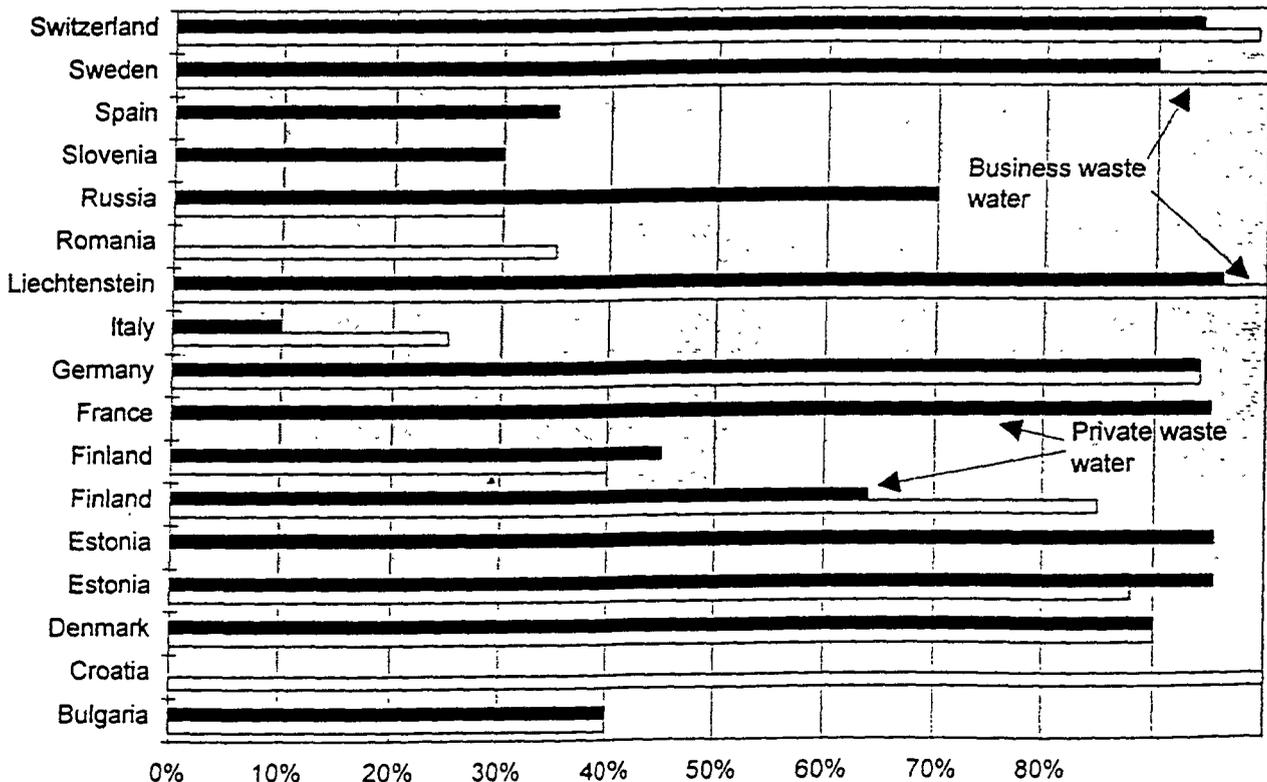


Dans le cas le plus simple, la redevance sur les eaux usées est fonction de leur volume, comme en France, en Grèce, en Norvège, en Turquie, en Croatie et dans certaines parties de la Finlande, de l'Allemagne, de la Suède, de la Suisse et du Royaume-Uni. Toutefois, le problème dans les eaux usées n'est pas l'eau mais les déchets. C'est pourquoi il existe, dans certains pays, des taxes sur les substances polluantes. Ces systèmes combinent, pour la plupart, une redevance pour les polluants et une redevance pour la quantité d'eau.

Les eaux usées ne constituent pas seulement un problème d'environnement local ou régional lorsqu'elles polluent les rivières ou les mers, mais elles sont de plus en plus souvent considérées comme une menace pour l'environnement mondial, lorsqu'elles polluent les eaux marines. Dans la Méditerranée, la Baltique et la mer du Nord, c'est particulièrement la charge en nitrates qui est un problème pour les écosystèmes marins. C'est pourquoi, il était demandé si les redevances étaient fonction de cette substance en tant qu'indicateur de sensibilisation à la pollution transfrontières. Les réponses montrent que la charge en nitrates est considérée comme importante au Danemark, en Estonie, en Lituanie, en Allemagne (Hambourg), en Lettonie, en Ukraine et en Russie.

Le traitement des eaux usées est une façon très coûteuse d'éviter la pollution. Il y a encore un volume important d'eaux usées qui n'est pas traité par les usines d'épuration. Cela peut être considéré comme une énorme externalisation des coûts. Le graphique ci-dessous en donne une vue générale<sup>19</sup>.

### Part des eaux usées traitées dans les usines d'épuration



19. Dans un certain nombre de cas, il semble qu'on ait différencié dans la réponse le total des eaux usées en une partie industrielle et une partie privée. Dans ce cas, les chiffres donnés sont trompeurs et ne donnent pas la quantité d'eaux usées déversée directement dans les rivières. Ces cas ne sont pas représentés dans le graphique.

#### IV.8. Utilisation du sol

L'une des premières ressources qui ait été traitée comme un bien rare est la surface de sol disponible. La gestion de ce bien et la puissance apportée par son contrôle a entraîné, entre autres mesures, une grande diversité de taxation de l'usage du sol. Cela existe dans tous les pays sauf la Bulgarie, la Hongrie, le Liechtenstein, l'Irlande et la Suède<sup>20</sup>.

La taxation de l'utilisation du sol étant très commune, il est intéressant de savoir si elle est mise en œuvre de façon à pouvoir présenter un effet d'orientation en faveur de l'environnement.

Lorsque la valeur du bien foncier est le paramètre directeur, la quantité de sol que l'on utilise est sans importance. Les réponses provenant du Danemark, d'Estonie, de Finlande, d'Allemagne, de Lituanie, de Norvège, de Roumanie, de Suisse, de Turquie, d'Ukraine et du Royaume-Uni indiquent que tel est le cas dans ces pays.

Lorsque c'est la surface de terrain qui est l'élément directeur, cela importe beaucoup plus et une utilisation avisée de cette ressource devient plus souhaitable. C'est particulièrement le cas en Autriche, en Estonie, en France, en Grèce, en Italie, en Lettonie et en Russie. Dans les autres pays, on a un mélange de ces deux situations ou bien une absence de réponse.

Il est particulièrement intéressant que la Bulgarie, l'Estonie, le Danemark, la Finlande, la Slovénie, l'Espagne et la Turquie aient indiqué que la méthode de taxation dépend des pouvoirs publics locaux.

---

20. Ici encore, une source possible d'incompréhension peut être l'expression «taxe locale/régionale pour l'utilisation du sol», qui a peut-être amené certains experts à répondre sans mentionner le système national de taxation de l'utilisation du sol.

Le tableau suivant récapitule les derniers paragraphes:

### Méthodes de taxation de l'utilisation du sol

Taxation à la surface	Taxation à la valeur	Taxation variable localement
Autriche	Danemark	Bulgarie
Estonie	Estonie	Estonie
France	Finlande	Danemark
Grèce	Lituanie	Finlande
Italie	Norvège	Slovénie
Russie	Roumanie	Espagne
	Suisse	Turquie
	Turquie	
	Royaume-Uni	

Le niveau de la taxation varie très largement d'un pays à l'autre. Du fait du petit nombre des réponses fournies et des problèmes de comparaison des résultats, aucune autre évaluation plus poussée ne peut être faite.

Lorsqu'on envisage des incitations visant à éviter la pollution du sol, il est important d'évaluer qui doit payer pour l'assainissement. Si les entreprises ont peur d'être responsables de mesures d'assainissement coûteuses, elles peuvent soit prendre beaucoup de précautions, soit payer de fortes primes d'assurance en responsabilité. Malheureusement, les réponses au questionnaire ne nous permettent pas d'obtenir une image générale. Il semble qu'il y ait presque, dans chaque pays, une certaine responsabilité vis-à-vis des mesures d'assainissement mais, au moment de la découverte d'une pollution, il est souvent trop tard pour en faire supporter la charge au pollueur. Une étude serrée de la position juridique de chaque pays est nécessaire pour analyser les différences.

#### IV.9. Circulation automobile

L'un des principaux pollueurs en zone urbaine est la circulation automobile. Il est donc intéressant de considérer dans quelle mesure les instruments financiers sont utilisés pour la limiter.

La perception de droits de stationnement est une mesure très commune. Elle est largement répandue, sauf dans certaines parties du Danemark (Vejle), de la Grèce, de la France (Reze), de l'Allemagne (Saarland), de la Hongrie, du Liechtenstein, de la Russie, de l'Ukraine et de l'Espagne (Catalogne). Une autre mesure commune consiste à subventionner les transports publics, ce qui est le cas dans tous les pays sauf certaines parties de la Hongrie, de l'Irlande, du Liechtenstein, de la Finlande, de la Slovénie, du Royaume-Uni et du Portugal. Dans certains pays, il existe aussi des péages régionaux ou locaux pour l'utilisation des routes, par exemple en Autriche, en Lituanie, en Roumanie, en Norvège et en Turquie.

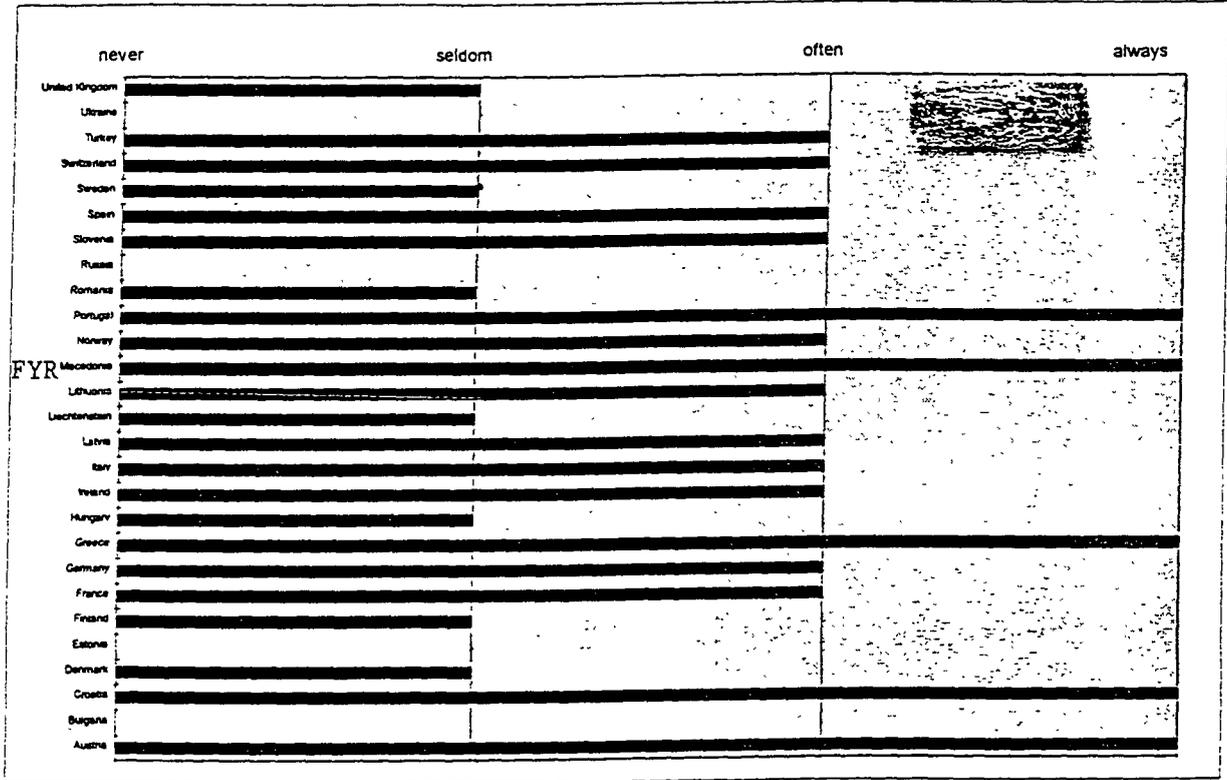
Ces résultats sont récapitulés dans le tableau suivant:

#### **Instruments financiers en matière de circulation routière**

Pas de droit de stationnement	Pas de subvention pour les transports publics	Péage pour l'utilisation des routes
Danemark	Hongrie	Autriche
Grèce	Irlande	Lituanie
France	Liechtenstein	Roumanie
Hongrie	Finlande	Norvège
Liechtenstein	Slovénie	Turquie
Russie	Royaume-Uni	
Espagne		

L'un des principaux coûts de la circulation routière est l'investissement en infrastructure – souvent pour de nouvelles zones résidentielles ou industrielles. Ces investissements sont faits pas les pouvoirs publics locaux et peuvent être facturés aux nouveaux utilisateurs de la zone en question. Le graphique ci-dessous montre que cela n'est pas habituel dans tous les pays.

### Investissement en infrastructure facturé aux nouveaux utilisateurs



La contribution moyenne des nouveaux utilisateurs n'a été indiquée que par un petit nombre d'experts. les valeurs indiquées vont de 5 à 50 %.

## Conclusion

### V.1. Conclusions pour les travaux de recherche à venir

Au début de ce projet, les membres du groupe de travail et l'équipe de l'ICLEI ont trouvé incroyable qu'il n'existe pratiquement aucune approche systématique des instruments financiers au niveau local ou régional. Ces quelques derniers mois ont confirmé leur jugement. Même les associations nationales de pouvoirs publics locaux et les pouvoirs publics régionaux des états membres du Conseil de l'Europe paraissent avoir des problèmes pour donner une vue générale de la situation dans leur pays<sup>21</sup>.

Cela montre que le CPLRE et l'ICLEI ont eu raison de lancer le projet, même avec des ressources limitées en temps et en argent. Mais les résultats montrent davantage la nature des informations qu'il est nécessaire de recueillir qu'il ne fournissent de données fiables. Pour cela, il serait nécessaire d'interroger à nouveau les experts sur la nature de leur information<sup>22</sup>.

Il serait intéressant aussi d'étudier de plus près les réponses fournies et de comparer les retours de questionnaires émanant des différents pays.

Certains aspects thématiques particuliers exigeraient aussi des investigations plus poussées.

#### *Nécessité écologique de tarifs modulés pour l'eau*

Il aurait été intéressant de comparer les relations entre les redevances facturées pour l'eau aux consommateurs industriels et aux petits consommateurs (structure tarifaire) et l'incidence des pénuries d'eau<sup>23</sup>.

---

21. La seule exception est un rapport de l'Agence danoise pour la protection de l'environnement sur les redevances et les prélèvements au Danemark (voir DEPA 1995).

22. Une colonne supplémentaire au questionnaire demandant la nature de l'information (par exemple: exemple local, estimation, donnée fiable à l'échelle du pays) aurait été utile. L'ajout des mots local/régional après l'instrument en question a apporté de la confusion dans les réponses car il est parfois arrivé que les réglementations nationales existantes ne soient pas mentionnées. Une image totalement différente est perçue quand : a) il n'existe que des taxes nationales b) aucune taxe n'existe, ni locale ni nationale.

23. Lorsqu'il n'y a pas de pénurie d'eau, les redevances sur l'eau peuvent être calculées en fonction des coûts économiques. Par contre, il faudrait calculer les coûts écologiques de la consommation d'eau lorsqu'il y a pénurie.

### *Récupération des coûts des services publics*

La comparaison des coûts économiques et des redevances d'investissement en infrastructure, d'alimentation en eau, de traitement des eaux usées, d'élimination des déchets et de fourniture d'énergie serait aussi extrêmement intéressante. Il serait donc nécessaire de comparer les modèles de calcul des coûts économiques entre eux et de les comparer aux revenus tirés des redevances. Cela exige une analyse économique différenciée.

### *Modèles de fiscalité foncière*

Un autre point intéressant serait d'évaluer les différents modèles de fiscalité foncière – et dans quelle mesure ils peuvent être modulés par les pouvoirs publics locaux. On pourrait aussi comparer les prix communs des terrains urbains et agricoles avec les taux de taxation de l'utilisation du sol.

### *Subventions routières cachées*

L'évaluation des subventions routières cachées est également un domaine de recherche ambitieux (voir WI 1995). L'espace de stationnement public, qui est gratuit, utilise des surfaces qui se trouvent souvent dans des zones où le terrain commercial ou industriel et résidentiel est très coûteux.

### *La situation juridique devrait être évaluée pour chaque pays*

L'étude du *statu quo* n'est qu'une face de la situation. L'autre est ce que les pouvoirs publics locaux ou régionaux peuvent faire et ce qu'ils ne peuvent pas faire. C'est un vaste champ d'investigation exigeant des évaluations détaillées du cadre juridique national. Dans une perspective politique secondaire, cela devrait être laissé aux acteurs nationaux de la protection de l'environnement. La coordination internationale ne peut donner ici que des indications et présenter des cas de mise en œuvre réussie.

## V.2. Conclusions à visée politique

Quel que soit le manque de fiabilité de certains résultats, l'enquête fournit quelques informations importantes sur l'influence des instruments financiers sur l'environnement.

### *Les redevances et les droits ont beaucoup plus d'importance au niveau local que les taxes et les surtaxes*

S'agissant d'instruments financiers, on pense souvent aux taxes pour l'environnement, aux surtaxes particulières ou autres mesures «novatrices». La réalité montre que des mesures ordinaires comme les redevances et les droits ont beaucoup plus d'importance au niveau local que les taxes et les surtaxes. Au niveau régional, les deux instruments paraissent moins importants – sauf quand les fournisseurs d'eau et/ou d'énergie sont organisés au niveau régional.

### *De grosses différences entre les niveaux de redevance*

Les réponses au questionnaire ont aussi confirmé qu'il existe d'importantes différences dans le niveau des redevances. Il peut y avoir trois raisons à cela:

- a. différence de niveau entre les éléments du prix (par exemple ressources en énergie, salaires);
- b. critères d'environnement différents pour les services;
- c. niveaux différents de récupération des coûts (ou de subvention).

La différence est plus importante dans les redevances d'enlèvement des déchets (gros coefficient de main-d'œuvre) que dans les prix de l'énergie (forte incidence des ressources). L'influence des différents facteurs ne peut être évaluée mais les réponses montrent que c. joue un rôle important (voir chapitre IV.9).

### *Différences dans l'importance pour les résidents*

Si les prix nominaux sont très différents d'un pays à l'autre, le tableau change quand les prix sont examinés à la lumière du revenu disponible des résidents. On voit alors que les effets sociaux sont importants et doivent être pris en compte lorsqu'on étudie les instruments financiers.

### *Limitation des subventions polluantes*

Le fait que certaines régions continuent à subventionner très lourdement l'utilisation des biens écologiques aboutit à une concurrence déloyale à l'intérieur de la zone de (relativement) libre-échange de l'Europe. Cela incite les entreprises à rechercher les redevances les plus basses à l'intérieur de l'Europe avant de faire un investissement dans une région. Il est donc nécessaire d'élaborer des normes minimales pour la récupération des coûts écologiques correspondants. Concernant la différence des niveaux de prix, il n'est pas utile de mettre en œuvre des prix minimaux pour les ressources – ou uniquement pour les pays de l'OCDE. Mais, comme les organisations internationales travaillent actuellement à des normes de subvention, les subventions écologiquement contre-productives devraient aussi être prises en compte.

*Un guide des exemples pour les régions européennes*

Bien qu'il y ait peu d'exemples de mise en œuvre de taxes ou surtaxes au niveau local ou régional (et aucun exemple pour les rejets atmosphériques), les exemples estonien et peut-être aussi bulgare sont intéressants (voir Alakivi 1996, Gornaja 1996).

Ces pays ne sont pas plus grands que des régions dans d'autres pays, l'Allemagne par exemple. Cela est important car cela répond à un argument contre la taxation des rejets atmosphériques qui suggère que la taxation doit être mise en œuvre sur un territoire étendu, autrement, les avantages des mesures prises profitent surtout aux régions voisines tandis que les coûts n'affectent que l'industrie locale.

Au total, l'enquête montre que la prise en compte de l'effet des instruments financiers sur les prix devrait jouer un rôle croissant dans la politique européenne.

## VI. Résumé

### *L'enquête du CPLRE*

Les instruments financiers sont des outils permettant d'encourager la décentralisation des décisions sur des solutions novatrices pour l'environnement, grâce à des signaux de prix. Le Groupe de travail sur la protection de l'Environnement et le développement durable du CPLRE a lancé une enquête sur leur utilisation en septembre 1996. Cette enquête a été réalisée au cours des trois mois suivants par le secrétariat européen de l'ICLEI, qui a élaboré un questionnaire et analysé les réponses.

### *Les résultats de vingt-huit pays*

Au 31 décembre 1996, il y avait soixante réponses émanant de vingt-huit pays. Plusieurs pays importants comme les Pays-Bas n'ont pas répondu. Les réponses ont varié d'un pays à l'autre. La fiabilité des informations est incertaine et les résultats doivent être considérés avec précaution.

### *Conditions sociales différentes*

Les conditions sociales ont été décrites par le biais du PIB et du niveau de revenu. Les extrêmes européens sont représentés par la Roumanie (moins de 10 % de la moyenne) et la Suisse (plus de 250 %).

### *Variation de l'énergie et niveaux de redevances de traitement de déchets et tarification*

Le niveau de redevance pour l'énergie varie d'un facteur 20. Il y a des subventions pour les formes d'énergie renouvelables dans huit pays. Les redevances de traitement des déchets varie d'un facteur 100 en prix réel et d'un facteur 10 par rapport au revenu. Les redevances sur les déchets ne sont pas assises sur la quantité de déchets dans treize pays mais sur un tarif général (par exemple, par ménage).

Les instruments financiers contre la pollution de l'air ne sont mis en œuvre qu'au niveau national et uniquement en Europe septentrionale et orientale. De plus, dans dix pays, les frais administratifs de contrôle de la pollution ne sont pas facturés aux pollueurs sous forme de redevance. Si la pénurie d'alimentation en eau ne menace que certaines régions, presque toutes les régions subventionnent l'exploitation des ressources en eau en facturant un prix inférieur au coût économique. Le prix du traitement des eaux usées varie aussi de façon importante, d'un facteur 100 (en prix réel). Dans certains pays, le fait qu'une proportion importante des eaux usées ne soit pas traitée du tout semble cependant plus important.

### *Taxation de l'utilisation des sols*

L'utilisation du sol est taxée dans presque tous les pays, mais pas principalement pour des raisons écologiques. Six pays ont indiqué que cette taxation était fonction de la surface de terrain utilisée (orientation écologique), alors que neuf pays taxent l'utilisation du sol en fonction de la valeur. Le taux de taxation peut varier localement dans sept pays. Les droits de stationnement existent dans quatorze pays tandis qu'il n'y a pas de subvention pour les transports publics dans six pays. Les péages routiers sont effectifs dans cinq pays. Les avantages découlant des investissements en infrastructures sont subventionnés dans presque tous les pays.

### *Nécessité de reconfirmer les données*

Pour la poursuite du travail de recherche, il est conseillé de reconfirmer les données recueillies en reprenant contact avec les correspondants initiaux. Cela devrait inclure une analyse plus poussée des réponses fournies. En outre, cela implique un certain nombre d'investigations précises. Il est conseillé aux organisations internationales de ne pas étudier la situation juridique dans tous les pays. La publication de cas de bonne pratique est recommandée.

### *Subventions cachées à éviter : des exemples*

La politique devrait être centrée sur l'utilisation de redevances plutôt que de taxes. Les différences de niveau des redevances et de récupération des coûts sont identifiées comme partiellement dues aux subventions accordées à des pratiques dommageables pour l'environnement. L'élaboration de normes internationales minimales est considérée comme nécessaire. Il est, en outre, conseillé d'analyser la taxation appliquée aux polluants atmosphériques en Estonie et en Bulgarie, car ces pays ne sont pas plus grands que des régions d'autres pays.

En résumé, les efforts entrepris sont considérés comme un bon point de départ pour des études ultérieures.

## VII. Glossaire

Le glossaire ci-après donne au lecteur un aperçu général de la signification de certaines expressions utilisées dans ce rapport. Il a pour but d'éviter des incompréhensions et non de définir des termes scientifiques.

*Redevance*: paiement pour un service spécial tel que l'alimentation en eau ou en électricité, l'élimination des déchets (ou des eaux usées) ou des services de transport.

*Instruments économiques*: mesures visant à influencer sur un comportement important pour l'environnement dans le cadre des règles de l'économie de marché, par exemple instruments financiers ou réglementaires.

*Droits*: paiement pour un service administratif tel que licence et permis.

*Instruments financiers*: mesures visant à influencer sur un comportement important pour l'environnement par l'intermédiaire de signaux liés aux prix.

*Prélèvements*: terme utilisé par l'Agence danoise pour la protection de l'environnement comme synonyme de taxes et surtaxes.

*Subventions*: mesures prises par les pouvoirs publics pour apporter des incitations à un comportement favorable à l'environnement en diminuant le prix (du marché) d'une telle activité, *a.* par paiement direct ou *b.* par suppression des redevances et/ou des taxes. Les subventions, à des buts autres que l'environnement, sont susceptibles d'être écologiquement contre-productives.

*Surtaxes*: paiements aux pouvoirs publics pour certaines activités, qui constituent une incitation à un comportement favorable à l'environnement et qui financent des mesures écologiques particulières.

*Taxes*: paiements aux pouvoirs publics pour certaines activités, qui constituent une incitation à un comportement favorable à l'environnement et qui servent à financer le trésor public.

## VIII. BIBLIOGRAPHIE

ALAKIVI 1996, **Information Package on the Act on Pollution Charges**, sampled by ALAKIVI, Irja, TECHNICAL AND ENVIRONMENTAL PROTECTION DEPARTMENT of TARTU MUNICIPALITY, Tartu 1996

BUWAL 1993, **Umweltabgaben in Europa**, Schriftenreihe Umwelt Nr. 198 Ökonomie, BUNDESAMT FÜR UMWELT, WALD UND LANDSCHAFT (BUWAL), Bern (CH) 1993

DEPA 1995, **Environmental Administration in Denmark, Chapter 12: Service Charges and Environmental Levies**, DANISH ENVIRONMENTAL PROTECTION AGENCY, Copenhagen 1995

EURONATUR 1995, **Um(welt)steuern in Europa**, SEIFERT, Katrin, RIBBE, Lutz, Euronatur Hintergrund, STIFTUNG EUROPÄISCHES NATURERBE (EURONATUR), Rheinbach 1995

EVA 1994, **Energiesparförderung in Österreich**, Ein Nachschlagewerk, HIERZINGER, Roland Peter, ENERGIEVERWERTUNGSAGENTUR, Wien 1994

FISCHER 1996, **Fischer Weltalmanach '96**, Frankfurt 1995

GORNAJA 1996, **Implementation of the system of pollution charges in Estonia**, GORNAJA, Ljuba, ENVIRONMENT INFORMATION CENTRE OF THE MINISTRY OF ENVIRONMENT ESTONIA, Tallin 1996

ICLEI 1996, **Economic Instruments to improve environmental performance, A Guide for Local Governments**, SKINNER, Nancy, LILJENWALL, James, BRUGMAN, Jeb, THE INTERNATIONAL COUNCIL FOR LOCAL ENVIRONMENTAL INITIATIVES (ICLEI), Toronto 1996

NORDIC COUNCIL OF MINISTERS 1996, **The Use of Economic Instruments in Nordic Environmental Policy**, TemaNord 1996:568, NORDIC COUNCIL OF MINISTERS, Copenhagen 1996

OECD 1996, **Environmental Taxes in OECD Countries**, ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT, Paris 1996

OECD 1994, **Managing the Environment: The Role of Economic Instruments**, ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT, Paris 1994

WI-BULLETIN, **Wuppertal-Bulletin zur ökologischen Steuerreform**, WUPPERTAL-INSTITUT FÜR KLIMA, UMWELT, ENERGIE, Wuppertal 1994-1996

WI 1995, **Schattensubventionen im Bereich des PKW-Verkehrs (Shadow subsidies in automobile traffic)**, WELFENS, Maria, GERKING, Doris, HOKKELER, Michael, STILLER, Hartmut, WUPPERTAL-INSTITUT FÜR KLIMA, UMWELT, ENERGIE, Wuppertal 1995

**IX. ANNEXES**

**IX. Annexe 1 : Questionnaire diffusé par le C.P.L.R.E.**

**1. NOTES EXPLICATIVES**

**Veillez donner des réponses aussi complètes que possible.**

- \* S'il n'existe pas de renseignements fiables sur certains sujets au niveau national, un exemple local ou régional, voire une estimation, peut nous être utile. En pareil cas, veuillez indiquer la nature des informations que vous fournissez.
  
- \* Il est très difficile de formuler les questions de manière qu'elles soient applicables à tous les pays. Au cas où une question vous paraîtrait ambiguë, répondez-y du mieux possible en expliquant votre réponse. Ainsi, si une question porte sur certaines taxes et qu'il en existe plusieurs de ce type dans votre pays, choisissez un exemple que vous commenterez en détail.

**Dans la mesure du possible, indiquez les données les plus récentes.**

- \* Lorsque des données concrètes vous sont demandées, indiquez si possible les chiffres de l'année 1995. Si vous ne les avez pas, notez les chiffres dont vous disposez en précisant l'année de référence.

**Merci de répondre rapidement à ce questionnaire et de le renvoyer dès que possible.**

**2. RENSEIGNEMENTS SUR L'EXPERT**

Veillez donner dans cette section les renseignements suivants sur l'expert qui a rempli le questionnaire:

Nom : .....

Qualifications : .....

Organisme : .....

Fonction dans l'organisme : .....

Adresse : .....

Code postal: ..... Ville : .....

Pays : .....

n°(s) de téléphone : .....

n°(s) de télécopie : .....

Messagerie électronique : .....

Date de réception du questionnaire : .....

### 3. INFORMATIONS GENERALES SUR LE PAYS

Afin de faciliter la comparaison des réponses, veuillez donner dans cette section quelques informations générales sur votre pays.

3.1.1. Population : .....

3.1.2. Pourcentage de la population vivant dans des villes de plus de 10 000 habitants : .....

3.1.3. Monnaie : .....  
Taux de change (par rapport au FF) : .....

3.1.4. PIB par habitant : .....

3.1.5. Salaire mensuel brut moyen : .....

3.1.6. Taille moyenne des ménages : .....

3.1.7. En principe, les autorités locales ont-elles le droit de percevoir des taxes et des surtaxes locales? Oui  Non

3.1.8. En principe, les autorités régionales ont-elles le droit de percevoir des taxes et des surtaxes locales? Oui  Non

#### 4. INFORMATIONS THEMATIQUES

Cette section traite de plusieurs domaines en rapport avec l'environnement, principalement sous la forme de questions à choix multiple. L'objectif est d'obtenir des différents pays des données comparables.

##### 4.1. Energie

4.1.1. Prix moyen du gaz

entreprises: ..... particuliers: .....

4.1.2. Prix moyen de l'électricité

entreprises: ..... particuliers: .....

4.1.3. Dépense mensuelle moyenne d'un ménage pour son approvisionnement en

é n e r g i e :

.....

4.1.4. Les mesures d'économie d'énergie bénéficient-elles de subventions à l'échelon local/régional ?

Oui  Non

Montant des subventions :

Type de subventionmontant des subventions par (unité)

(ex: introduction de nouvelles sources d'énergie renouvelables)

.....  
.....  
.....  
.....

4.1.5. Y-a-t-il des taxes/surtaxes sur la consommation d'énergie à l'échelon local/régional ?

Oui  Non

4.2. Déchets solides

4.2.1. Quantité moyenne de déchets produite par habitant : .....

4.2.2. Une proportion importante de ces déchets est-elle déposée dans des décharges illégales?

Oui  Non

4.2.3. Y-a-t-il des taxes à l'échelon local/régional pour l'enlèvement des déchets pour les particuliers ?

Oui  Non

tarif mensuel moyen par ménage: .....

Le tarif dépend-il de la quantité de déchets?

jamais  rarement  souvent  toujours

Si oui,

le tarif dépend-il de la taille de la poubelle?

jamais  rarement  souvent  toujours

le tarif dépend-il de la quantité réelle de déchets?

jamais  rarement  souvent  toujours

4.2.4. Y-a-t-il à l'échelon local/régional des taxes ou des surtaxes d'enlèvement des déchets pour les entreprises ?

Le tarif dépend-il de la quantité de déchets ?

Oui  Non

4.2.5. Y-a-t-il des taxes ou des surtaxes à l'échelon local/régional sur les produits non réutilisables (ex.: récipients en plastique) ?

jamais  rarement  souvent  toujours

Si oui, lesquelles ? .....

4.2.6. Y-a-t-il à l'échelon local/régional des taxes pour l'élimination des déchets toxiques ?

Oui  Non

Montant moyen de la taxe d'élimination des déchets toxiques :

..... montant par .....  
(unité)

4.2.7. Les déchets industriels dangereux sont-ils frappés d'une taxe/surtaxe à l'échelon local/régional ?

jamais  rarement  souvent  toujours

4.3. Qualité de l'air

4.3.1. Les émissions nocives sont-elles frappées d'une taxe à l'échelon local/régional ?

Oui  Non

Si oui, quelles sont les substances concernées ? Montant de la taxe

.....  
.  
.....  
.  
.....  
.  
.....  
.

4.3.2. Les coûts de surveillance et d'administration sont-ils imputés aux entreprises à l'échelon local/régional ?

jamais  rarement  souvent  toujours

4.4. Ressources en eau

4.4.1. Certaines régions souffrent-elles d'une pénurie d'eau (à certaines saisons) ?  
Oui  Non

4.4.2. La consommation d'eau est-elle frappée d'une taxe à l'échelon local/régional ?  
 jamais  rarement  souvent  toujours

4.4.3. Quelle est la relation entre le coût de l'eau et la quantité consommée ?  
 les gros consommateurs paient moins  
 les gros consommateurs paient davantage

4.4.4. Quel pourcentage du coût réel (coût de production) de l'alimentation en eau le prix de l'eau représente-t-il .....

4.4.5. L'agriculture écologique bénéficie-t-elle de subventions locales/régionales visant à améliorer la qualité des eaux souterraines ?  
Oui  Non

Si oui, essayez d'en évaluer le montant:

..... (montant) par ..... (unité)

4.5. Eaux usées

4.5.1. Proportion moyenne d'eaux usées traitées dans des stations d'épuration :  
entreprises: ..... particuliers : .....

4.5.2. La production d'eaux usées est-elle frappée une taxe d'assainissement à l'échelon local/régional ?  
 jamais  rarement  souvent  toujours

4.5.3. De quels facteurs dépendent les tarifs d'assainissement?  
 quantité d'eau  polluants  les deux

4.5.4. La tarification du traitement des eaux usées dépend-elle de leur teneur en nitrates?

jamais  rarement  souvent  toujours

4.5.5. Tarif moyen d'utilisation du réseau d'assainissement :  
..... (prix) par ..... (unité)

4.5.6. Ce tarif est-il majoré, à l'échelon local/régional, lorsque des substances toxiques sont présentes dans les eaux usées ?

jamais  rarement  souvent  toujours

4.6. Utilisation du sol

4.6.1. Y-a-t-il une taxe sur l'utilisation du sol à l'échelon local/régional ?

oui  non

4.6.2. Si oui, comment est-elle appliquée ?

en fonction de la valeur foncière

en fonction de la surface

variable selon les collectivités locales

4.6.3. Niveau moyen d'imposition:

..... (montant) par ..... (unité)

4.6.4. Existe-t-il une taxe/surtaxe, à l'échelon local/régional, en cas de protection insuffisante du sol (ex.: inondation, érosion) ?

jamais  rarement  souvent  toujours

4.6.5. Qui paie les frais de dépollution d'un sol ?

le public  le pollueur  un fonds spécial

4.7. Circulation automobile

4.7.1. En milieu urbain, le stationnement des voitures sur le domaine public est-il payant, à l'échelon local/régional ?

jamais  rarement  souvent  toujours

4.7.2. Les transports publics sont-ils subventionnés à l'échelon local/régional ?

Oui  Non

Montant des subventions aux transports publics:

..... pour .....

4.7.3. L'utilisation des routes est-elle soumise à péage à l'échelon local/régional ?

jamais  rarement  souvent  toujours

4.7.4. Les coûts des infrastructures destinées à de nouvelles zones résidentielles et/ou industrielles sont-ils imputés aux utilisateurs à l'échelon local/régional ?

jamais  rarement  souvent  toujours

4.7.5. Contribution privée moyenne aux investissements d'infrastructure : %

5. **INSTRUMENTS**

Dans cette section, des détails sur la façon dont votre pays procède concrètement vous sont demandés afin de compléter les informations fournies précédemment. L'objectif est de recueillir des exemples de bonnes pratiques en matière d'environnement dans différents pays. En cas de besoin, n'hésitez pas à utiliser des feuillets supplémentaires.

5.1 Incitations par les prix

La tarification de services comme la fourniture d'énergie, l'approvisionnement en eau et l'enlèvement des déchets solides comporte-t-elle, à l'échelon local/régional, outre les incitations mentionnées précédemment, des mesures destinées à favoriser les choix judicieux en matière d'environnement et à couvrir intégralement le coût du service fourni ?

5.2. Droits et taxes

Existe-t-il des droits ou des taxes, à l'échelon local/régional, autres que ceux mentionnés précédemment, destinés à financer des programmes locaux dans le domaine de l'environnement et à décourager les choix inopportuns en matière d'environnement ?

5.3. Taxes et surtaxes spéciales

Existe-t-il des taxes ou surtaxes spéciales, à l'échelon local/régional, autres que celles mentionnées précédemment, sur les pratiques, les services et les aménagements préjudiciables à l'environnement ?

5.4. Incitations, primes, subventions, allègements fiscaux et fiscalité différentielle

Existe-t-il des incitations, des primes, des subventions, des allègements fiscaux ou des mesures de différenciation fiscale, à l'échelon local/régional, autres que ceux mentionnés précédemment, destinés à récompenser les comportements respectueux de l'environnement ?

5.5. Aides directes ou indirectes allant à l'encontre du but recherché

Existe-t-il des cas, autres que ceux mentionnés précédemment, où des pratiques préjudiciables à l'environnement ne sont pas taxées, à l'échelon local/régional, de manière satisfaisante ou sont financées par des fonds publics ?