

La politique fiscale et l'environnement - Synthèse

CONSEIL SUPÉRIEUR DES FINANCES

Section « Fiscalité et Parafiscalité »

Ceci est un extrait du document complet qui est consultable sur le site du Service d'Etudes (SED) du SPF Finances (<http://docufin.fgov.be>). Une version papier de ce document est disponible sur demande auprès du SED. Vous trouvez les coordonnées sur la dernière page de ce Bulletin.



Table des matières

Introduction	59
Synthèse	62
En tant qu'instrument économique, l'instrument fiscal a des avantages comparatifs	62
Priorité à l'objectif allocatif, sans négliger ni la compétitivité ni la redistribution	63
D'où partons-nous ?	64
Le cadre institutionnel	65
Cadre budgétaire	65
Choix des thèmes de travail	66
Taxation de l'énergie : en quoi est-elle plus faible en Belgique ?	66
Donner au carbone son juste prix	67
Juste prix du carbone, compétitivité et redistribution	68
Transport : la prédominance de la route et ses conséquences	68
Coûts externes et fiscalité dans le cas du transport	69
Vers une intégration des coûts externes	70
Le résidentiel : des performances énergétiques à améliorer	71

Introduction

La planète se réchauffe : les conclusions scientifiques sont de plus en plus claires et ne sont pratiquement plus contestées. Le réchauffement climatique et ses conséquences s'imposent comme un défi majeur pour toute la planète, et principalement pour les sociétés occidentales. Celles-ci ont en effet une responsabilité particulière, étant à l'origine du modèle de développement qui, par son usage extensif des ressources naturelles, a créé la situation où nous sommes aujourd'hui.

Plus globalement, les préoccupations environnementales sont devenues de plus en plus importantes : la qualité de l'eau, de l'air, de la biodiversité sont autant de thèmes qui ont pris une importance croissante dans l'agenda politique.

L'état actuel de l'environnement et les inquiétudes pour l'avenir sont la conséquence du comportement de tous les acteurs, qu'il s'agisse des entreprises ou du simple citoyen. Il est trop facile – et fondamentalement erroné – de rejeter la faute sur les pollueurs les plus visibles qu'on désignerait par des cheminées d'usine envoyant dans l'atmosphère des substances nuisibles en quantité incontrôlée. Signalons d'emblée un point sur lequel nous reviendrons : en Belgique, les émissions de gaz à effet de serre sont, pour la période 1990-2006, en baisse pour l'industrie mais en hausse pour le transport et pour le résidentiel. Se déplacer, se chauffer génère des émissions de CO₂ et certains modes de transport ou de chauffage sont nettement plus dommageables que d'autres du point de vue de l'environnement.

Si nous en sommes là, c'est notamment parce que les agents économiques, qu'il s'agisse des individus ou des entreprises, prennent leurs décisions sur base de prix qui n'intègrent pas la facture qu'ils laissent – que nous laissons – à la société et aux générations futures. Cette facture, que les économistes appellent « coût externe » ne peut dès lors qu'enfler.

La fiscalité est depuis de nombreuses années déjà un des instruments des politiques environnementales. Elle s'est immiscée dans le débat dès la fin des années 80 et aujourd'hui, il ne se passe une semaine sans qu'on ne parle de « taxe carbone » ou d'un équivalent dans la presse. Ceci n'est pas étonnant, vu les préoccupations grandissantes et vu aussi – voire surtout – que l'instrument fiscal est précisément, avec les permis négociables, un instrument qui permet d'intégrer les coûts externes dans les prix et donc de faire en sorte que le comportement individuel et celui des entreprises soient guidés par des valeurs qui intègrent la charge laissée à la société et aux générations futures.

Dès l'installation du Conseil supérieur des Finances, dans sa nouvelle composition, en septembre 2006, Monsieur le Ministre des Finances avait invité

la Section à poursuivre ses travaux sur la fiscalité environnementale, dans la foulée d'un premier rapport descriptif remis en juillet 2004, et à envisager des options de réforme en cette matière.

La Section s'est d'abord concentrée, comme souhaité par le Ministre, sur le rapport « Taxation du travail, emploi et compétitivité » remis en septembre 2007. Ce rapport avait déjà examiné la fiscalité environnementale, mais de manière annexe. La fiscalité environnementale avait été retenue comme une des pistes possibles pour financer la baisse souhaitée des prélèvements fiscaux et sociaux sur le travail et les mesures de soutien de la compétitivité structurelle alors suggérées. Au moment d'entamer ces travaux sur la fiscalité environnementale proprement dite, la Section a rencontré Monsieur Bernard CLERFAYT, Secrétaire d'Etat aux Finances, en charge plus particulièrement de la fiscalité environnementale, pour un débat introductif.

En choisissant d'intitulé de rapport « La politique fiscale et l'environnement », la Section a délibérément choisi d'élargir le champ d'application de ce rapport au-delà de ce qu'on entend communément par fiscalité environnementale, à savoir les taxes qui sont basées sur une unité physique, ou une variable proche de celle-ci, d'un bien qui a un impact négatif et avéré sur l'environnement. L'élargissement est double : il concerne d'abord les incitants fiscaux qui sont octroyés pour encourager des comportements favorables à l'environnement. Il s'agit aussi d'examiner dans quelle mesure le système général des impôts lui-même n'envoie pas de signaux défavorables à l'environnement.

Ce rapport s'ordonne en quatre chapitres. Le premier d'entre eux constitue le cadre de réflexion à partir duquel ont été élaborées les propositions de réforme détaillées dans les trois autres chapitres.

Les axes du cadre de réflexion sont au nombre de cinq : les avantages comparatifs de l'instrument fiscal, son utilisation en Belgique par rapport aux autres pays européens, la définition de l'objectif à poursuivre, la répartition des compétences de politique fiscale entre les différents niveaux de pouvoir et le cadre budgétaire. C'est dans ce cadre de réflexion que sont examinés trois domaines particuliers : la taxation de l'énergie, celle du transport, et celle des émissions de CO₂ dans le secteur résidentiel. Dans chacun des cas, la Section a examiné les signaux qu'envoie le système fiscal actuel – en ce compris l'efficacité environnementale des incitants existants – et proposé des orientations de réforme. Celles-ci peuvent consister soit en la suppression de signaux négatifs, soit en l'introduction de signaux positifs, qui peuvent être des taxes intégrant les coûts externes ou des mesures incitatives pour les comportements respectueux de l'environnement.

La Section est bien consciente que certaines de ces recommandations vont bousculer des habitudes et des intérêts particuliers bien établis et qui seront assurés-

ment défendus. Les habitudes en question sont précisément celles qui nous ont amenés là où nous sommes. Il en est de même de la préservation des intérêts particuliers. Il est temps d'y substituer l'intérêt général et surtout l'intérêt des générations futures.

La Section n'a pas la prétention d'avoir examiné le sujet de manière exhaustive, tant au niveau du choix des thèmes que de l'analyse qui y est développée. Nous nous sommes limités à examiner, pour trois domaines particuliers mais particulièrement importants, comment l'instrument fiscal devrait être intégré dans une politique environnementale qui permette à la Belgique de remplir ses engagements et d'apporter ainsi sa modeste contribution à un mode de vie plus respectueux de l'environnement et du bien-être des générations futures.

La Section a consacré à la préparation de cet Avis 17 réunions entre mai 2008 et septembre 2009, sous la présidence de M. Bernard JURION. Sont membres de la Section : Bruno COLMANT, Lieven DENYS, Marleen MANNEKENS, Herman MATTHIJS, Wim MOESEN, Christophe QUINTARD, Luc SIMAR, Véronique TAI, Magali VERDONCK et Jan VERSCHOOTEN.

M. CLEMER n'a pas participé aux travaux.

Le Secrétariat a été assuré par Jacques BAVEYE et Christian VALENDUC, avec la collaboration de leurs collègues du Service d'Etudes du SPF Finances et tout particulièrement d'Eddy DELODDERE, de Samantha HAULOTTE et de Geert VAN REYBROUCK.

Le rapport a été écrit en français et le texte néerlandais en est la traduction.

Synthèse

Les préoccupations environnementales sont aujourd'hui devenues très importantes. Une des raisons est l'évidence de plus en plus convaincante d'un réchauffement climatique et de ses conséquences pour les générations futures. L'urgence d'agir maintenant est fréquemment soulignée, notamment par les organisations scientifiques et les autres organisations internationales. D'autres aspects de l'environnement, comme la qualité de l'eau, de l'air ou encore la biodiversité retiennent plus que jadis l'attention des décideurs.

L'impôt apparaît comme un des instruments principaux de la politique de l'environnement. Il a la particularité – partagée avec les permis négociables – de modifier les prix et de pouvoir y intégrer les coûts externes, qui sont la mesure de la charge que chaque agent économique, qu'il s'agisse de nous simple citoyen ou entreprise laissons à la société et aux générations futures quand nos décisions sur nos déplacements, nos consommations domestiques d'énergie, les décisions des entreprises sur les techniques de production, sont prises sur la seule base des informations financières véhiculées par des prix qui n'intègrent que très imparfaitement ces coûts externes.

Ce rapport, en s'intitulant « la politique fiscale et l'environnement » prend une vue plus large que la fiscalité environnementale au sens strict du terme, à savoir les taxes qui sont basées sur des unités physiques, ou des variables proches de celles-ci, de biens qui ont un impact négatif et avéré sur l'environnement. L'élargissement est double. D'abord, il examine quels signaux le système général de l'impôt envoie aux agents économiques : n'y a-t-il pas, dans les systèmes fiscaux actuels, des dispositions qui ont des effets dommageables pour l'environnement ? Le rapport examine aussi les incitants fiscaux visant à encourager des comportements respectueux de l'environnement.

Le premier chapitre de ce rapport décrit le cadre de réflexion élaboré par la Section. Il s'agit d'abord de situer la fiscalité parmi les autres instruments de politique environnementale, de préciser l'objectif à poursuivre, le point de départ et le contexte institutionnel. C'est sur ces bases que sont choisies les orientations de réforme, dont le cadre budgétaire est esquissé à la fin du premier chapitre.

En tant qu'instrument économique, l'instrument fiscal a des avantages comparatifs

Du fait qu'elle corrige les prix, la fiscalité fait partie des instruments économiques au même titre que les permis négociables. La théorie économique leur attribue de nombreux avantages, et d'abord une efficacité tant statique par l'in-

tégration des coûts externes dans l'équilibre des marchés que dynamique du fait du caractère permanent de l'incitation à réduire ces coûts externes. La taxe environnementale, lorsqu'elle est ainsi conçue – on parle alors de taxe pigouvienne – a la particularité de générer des recettes publiques sans créer de pertes de bien-être : les activités qu'elle rend non rentables sur le plan privé sont celles qui, en fait, l'étaient sur le plan privé sans l'être sur le plan collectif.

La Section considère que les instruments économiques offrent un certain nombre d'avantages par rapport aux instruments réglementaires : ils sont généralement plus efficaces tant sur le plan statique que sur le plan dynamique. Il convient donc, autant que possible, de recourir aux premiers plutôt qu'aux seconds. La pertinence des instruments économiques repose sur la connaissance des coûts externes. Celle-ci reste entourée de zones d'incertitude mais on dispose de suffisamment d'évaluations fiables qui indiquent une direction et des ordres de grandeur. Ce principe général de préférence pour les instruments économiques est à moduler en fonction des circonstances particulières.

Compte tenu des avantages respectifs de la fiscalité et des permis négociables, la Section privilégie l'instrument fiscal pour des politiques qui concernent les ménages ou un très grand nombre de petites entreprises, telles celles relatives au transport routier ou des pollutions provenant de la consommation domestique d'énergie et considère que, sous réserve d'un marché efficace, les permis négociables peuvent être un instrument approprié pour les entreprises de taille importante.

Priorité à l'objectif allocatif, sans négliger ni la compétitivité ni la redistribution

La Section considère que l'objectif premier des réformes doit être d'ordre allocatif : la fiscalité environnementale doit avoir pour objectif premier d'intégrer autant que possible les coûts externes dans les décisions de production et de consommation des agents économiques. Le choix de l'objectif allocatif peut avoir une influence positive sur l'acceptabilité des taxes. Il a en effet pour corollaire une motivation environnementale explicite. Celle-ci permet que la taxe soit perçue par la population d'une manière plus positive qu'un impôt supplémentaire prélevé à des fins uniquement budgétaires. La priorité accordée à l'objectif allocatif a également pour conséquence que l'utilisation de l'instrument fiscal pour encourager des comportements favorables à l'environnement (l'éco-subside) est une solution de « second-best ».

Les conflits d'objectifs sont inévitables. En privilégiant en faveur de l'objectif allocatif, la Section doit donc traiter les conflits avec d'autres objectifs, dont la compétitivité et l'équité.

Les problèmes de compétitivité que peut créer l'introduction d'une fiscalité environnementale sont d'ordre sectoriel et essentiellement de court terme. Dans cet horizon de temps, la meilleure solution est celle d'une action coordonnée au niveau de l'Union européenne, avec éventuellement des ajustements aux frontières. Si de telles actions coordonnées ne sont pas possibles, la Section considère que les exonérations et réductions de taux sont autant que possibles à éviter. Ce point de vue découle logiquement de la priorité à donner à l'objectif allocatif et la Section marque donc sa préférence pour une compensation par la réduction de prélèvements fiscaux ou sociaux qui ne sont pas liés aux émissions de CO₂. Le choix de ceux-ci devrait être fait pour maximiser le bien-être collectif. Les redistributions sectorielles qui peuvent en résulter ne sont que la traduction des objectifs allocatifs que la Section entend privilégier. Au-delà du court terme, l'introduction de la fiscalité environnementale est une incitation à développer des technologies non polluantes et celles-ci permettent de réconcilier environnement et compétitivité.

La priorité donnée à l'objectif allocatif ne dispense pas davantage d'une réflexion sur les impacts sociaux négatifs des réformes de fiscalité environnementale envisagées. Il faut prendre en compte tant les problèmes qui proviennent de la distribution de la taxe que ceux qui proviennent de possibilités différentes – en fonction du revenu – d'effectuer les investissements qui permettent d'éviter la taxe. Ceci est d'autant plus nécessaire que les conséquences sociales négatives peuvent être un obstacle politique important à l'adoption de la réforme. La Section considère qu'il faut traiter les impacts sociaux négatifs non pas en exonérant mais en compensant les ménages à bas revenus. Ce principe général est à traduire dans des modalités spécifiques pour chaque proposition de réforme ayant un impact social négatif, compte tenu de la distribution des effets initiaux, de l'objectif qu'on veut atteindre et des modifications de comportement qui sont souhaitées en conséquence. Les modalités des aides publiques pour les investissements économiseurs d'énergie doivent être définies de façon non régressive, tant en terme d'accessibilité qu'en terme de gain net pour le bénéficiaire.

Le choix de l'objectif allocatif amène à privilégier l'éco-taxe aux éco-subsides. Ces derniers n'intègrent en effet pas les coûts externes et n'appliquent pas directement le principe pollueur-payeur et, là où l'éco-taxe génère des recettes publiques sans créer de pertes de bien-être, l'éco-subsidie doit être financé par des taxes qui créent des pertes de bien-être. De plus, l'éco-subsidie ne récompense pas ceux qui ont adopté préalablement le comportement encouragé, ce que l'éco-taxe fait en les dispensant de facto.

D'où partons-nous ?

Les recettes de fiscalité environnementale sont faibles en Belgique comparées aux autres pays européens. En classant les pays européens sur base des recettes de fiscalité environnementale exprimées en % du PIB, nous sommes 22^{ème} sur

27 en 2006. C'est surtout dans le domaine des taxes sur l'énergie que nous sommes à la traîne, avec une 25^{ème} place sur 27. Il en résulte logiquement pour la Belgique un taux d'imposition implicite de l'énergie nettement plus bas que la moyenne européenne.

Le cadre institutionnel

Le choix des orientations de réforme doit également tenir compte du cadre institutionnel. La Section a écarté les matières intégralement régionales et locales et a retenu des domaines pour lesquels le pouvoir fédéral a encore un rôle. Notons à ce sujet qu'il est le seul interlocuteur, devant les instances supranationales, en ce qui concerne les engagements pris par la Belgique.

Cadre budgétaire

La dernière section du premier chapitre traite du cadre budgétaire. La Section écarte une combinaison budgétairement neutre de taxes et d'incitants qui donnerait trop de poids à des instruments de second rang (les éco-subsides) sans garantir une neutralité budgétaire structurelle et en écartant les avantages d'un double dividende.

Celui-ci peut par contre être obtenu par une réforme qui assure la neutralité budgétaire au niveau de l'ensemble des prélèvements : les recettes de fiscalité environnementale sont alors accompagnées de la baisse d'autres taxes. La Section avait d'ailleurs déjà proposé dans son rapport de 2007 de financer la baisse estimée souhaitable de la taxation du travail par un report partiel sur la fiscalité environnementale.

Cette option améliore le bien-être global mais oblige à retenir l'instrument fiscal et non les dépenses publiques pour traiter les conflits d'objectifs. Or, il peut être préférable, dans certains cas, d'agir par la voie des aides directes, ce qui aurait pour conséquence une hausse nette du taux de prélèvement obligatoire. La Section n'ignore pas la signification politique d'une telle hausse mais considère qu'il faut privilégier comme critère le bien-être et que de ce point de vue, un ensemble cohérent de recettes et de dépenses publiques est une option valable, même s'il se traduit par une légère hausse du taux de prélèvement obligatoire.

Dans le contexte budgétaire actuel, il n'est pas exclu qu'il faille se résoudre à une hausse de la pression fiscale. Dans un tel scénario, la fiscalité environnementale pourrait y contribuer et on s'éloignerait alors de la neutralité budgétaire. Il est toutefois primordial que les préoccupations budgétaires ne détournent pas les

réformes proposées de leur objectif premier qui est et doit rester d'ordre allocatif.

Choix des thèmes de travail

La Section a retenu trois thèmes de travail : la taxation de l'énergie, la problématique du transport et celle du résidentiel. Ce choix est motivé par leur importance du point de vue environnemental. La Section n'a pas retenu d'autres thèmes qui, bien qu'étant importants de ce point de vue, portent sur des compétences exclusivement régionales. Pour les thèmes retenus, l'angle d'analyse essentiel est leur contribution aux émissions de CO₂.

Taxation de l'énergie : en quoi est-elle plus faible en Belgique ?

Nous avons déjà noté que le taux de taxation implicite de l'énergie est relativement faible en Belgique, tant par rapport aux pays voisins que par rapport à la moyenne de l'Union européenne en général. Ce taux implicite est fonction des taux de taxation nominaux des différents vecteurs, des exonérations et du mix énergétique. Il est possible d'approfondir la comparaison internationale sur les deux premiers de ces trois éléments explicatifs et la Section a, pour ce faire, pris comme points de comparaison les pays voisins d'une part et les pays scandinaves d'autre part.

La comparaison des taux de taxation nominaux avec les pays voisins fournit manifestement un élément d'explication important des écarts de taux d'imposition implicite : à l'exception du Luxembourg, les pays voisins ont des taux d'accises plus élevés et parfois nettement plus élevés. La comparaison des exonérations est plus délicate mais rien n'indique dans les pays voisins un champ d'exonération plus étroit que le nôtre. Pour les produits pétroliers, la conclusion qui ressort de la comparaison des taux de taxation vaut également pour les prix finaux mais c'est moins nettement le cas pour l'électricité.

Sur les dernières années, la plupart des modifications de taux proviennent des mécanismes du cliquet et du contre-cliquet. Ceux-ci ont été créés séparément et non pas comme les deux volets d'un système qui se serait voulu symétrique. L'examen de l'expérience montre que les variations d'accises sont dérisoires par rapport aux variations des prix. Le rendement budgétaire est globalement positif, du fait de la non-symétrie des deux mécanismes et de l'effet des taux minima européens. Il semble bien que l'introduction du cliquet avait d'abord une motivation budgétaire. Le contexte de baisse des prix pétroliers rendait l'opération « indolore » (illusion fiscale), ce qui diminuait aussi son effet incitatif. Le contre-cliquet est venu comme une compensation. Dans ses modalités actuelles, le double mécanisme n'est donc pas un stabilisateur efficace des prix.

Les remboursements de diesel professionnel, pour leur part, répondent davantage à un objectif de soutien sectoriel mais l'effet a également été limité par rapport aux variations des prix. Cette politique va à l'encontre de l'objectif allocatif.

La conversion de la fiscalité actuelle en «équivalent de taxe CO₂» livre un enseignement majeur : la hiérarchie actuelle des taxes par tonne de CO₂ ne correspond pas à celle des facteurs d'émissions.

Donner au carbone son juste prix

Tel est le point de départ. Nous avons devant nous la nécessité de donner au carbone un prix tel que les modifications de comportement qu'on peut alors attendre nous permettent d'atteindre les objectifs en matière de réductions des émissions de gaz à effet de serre. La Section a calibré son orientation de réforme sur le paquet énergie-climat adopté par le Conseil européen du 12 décembre 2008. Elle en retient ; au titre de scénario central, qu'il faut ajouter au prix du carbone – actuellement nul en dehors du marché des permis négociables – un montant de 30 € la tonne. Cette majoration peut se faire selon des modalités différentes. La Section considère que les accises sont l'instrument approprié, sauf pour le cas des carburants et donc du transport routier. Cette exception est principalement motivée par deux arguments : le transport routier génère d'autres coûts externes, non environnementaux, et la taxation au kilomètre peut être un instrument plus performant.

Hors carburant, les accises correspondent actuellement en moyenne à 6 € par tonne de CO₂ émise, avec un prix du carbone nul. Les différences autour de cette moyenne ne reflètent pas les facteurs d'émission. La Section propose d'ajouter une tarification de la tonne de CO₂ émise de 30 €. Simultanément, elle propose de niveler les différences d'accises puisqu'elles ne reflètent pas des différences d'émissions de CO₂. En combinant ces deux objectifs, l'impôt total correspondrait à 36 € par tonne de CO₂. La Section considère qu'il faut laisser en dehors du champ d'application de cette réforme les entreprises qui participent au système européen d'échange de quotas d'émission et celles qui ont souscrit des accords de branche pour la durée qui leur reste à courir. De même, il n'est pas opportun d'appliquer la réforme à des secteurs qui vont rejoindre à brève échéance le marché des permis négociables : c'est notamment le cas de l'aviation.

Le rendement budgétaire serait de 0,4 point de PIB sous les hypothèses d'un calcul statique et devrait rester proche de ce niveau à court terme, vu la faible élasticité-prix de la demande sur un tel horizon de temps.

Juste prix du carbone, compétitivité et redistribution

La Section a examiné dans quelle mesure l'objectif retenu posait des problèmes de compétitivité et de juste distribution de l'impôt. Le problème de compétitivité est relativement circonscrit, du fait que la réforme ne concerne ni les entreprises qui participent au système d'échange de quotas ni celles – parmi lesquelles doivent logiquement se trouver les grandes consommatrices – qui ont souscrit des accords de branche. On peut estimer que pour les secteurs qui restent concernés, la charge supplémentaire serait de l'ordre de 1,6 % de la valeur ajoutée. Si on estime qu'une politique de compensation est nécessaire, celle-ci ne doit pas toucher au signal-prix et donc éviter toute proportionnalité avec la charge supplémentaire. Une diminution des cotisations patronales de sécurité sociale est une option, déjà largement examinée dans d'autres études.

Pour ce qui concerne les ménages, la réforme proposée par la Section va accroître la facture énergétique, surtout pour ceux qui se chauffent au mazout. La Section considère qu'il faut compenser, en tout cas à court terme, cet effet de niveau. Elle recommande des compensations qui sont indépendantes de la consommation effective, mais différenciées selon le vecteur énergétique. A court terme en tout cas, le choix du mode de chauffage est une contrainte. Les compensations doivent être ciblées sur le bas de la distribution des revenus. Compte tenu de cette focalisation, la Section considère qu'un chèque-énergie est le moyen le plus approprié : l'instrument fiscal n'est pas le plus adéquat pour compenser sans retard dans le temps des personnes pauvres ou à faibles revenus. La Section considère qu'il faut par contre maintenir le signal de prix et donc qu'il ne faut pas différencier les tarifs en fonction des revenus.

Transport : la prédominance de la route et ses conséquences

La mobilité est nécessaire à l'activité économique mais elle génère aussi d'importants coûts externes, dont les coûts environnementaux ne constituent qu'une partie. Il est donc particulièrement important qu'elle soit organisée en intégrant autant que possible les coûts externes. Ceci est d'autant plus nécessaire que les émissions de CO₂ générées par le transport sont en augmentation sur la période 1991-2006.

Parmi les différents modes de transport, le transport routier reste dominant, tant pour les marchandises que pour les personnes. On constate toutefois sur la période 1999-2007 une légère érosion de sa part de marché au niveau des tonnes-kilomètres transportées. Pour les marchandises, on note également sur cette période une forte augmentation de la part du transit sans transbordement dans les tonnes kilométriques transportées. Au niveau du transport de personnes, si la voiture reste dominante pour tous les types de déplacements, elle perd des parts de marché au profit des transports en commun pour les déplacements

du domicile au lieu de travail sur la période 2005-2008. Les impacts environnementaux du poids du transport routier sont exacerbés par une diésélisation importante du parc automobile, qui constitue une particularité belge.

Coûts externes et fiscalité dans le cas du transport

Dans ces conditions, il n'y a rien d'étonnant à ce que les coûts externes du transport soient importants. Ils sont supérieurs à la fiscalité sur le transport, même dans une acception large de celle-ci (TVA incluse) et dans une acception étroite des coûts externes (hors accidents). La seule exception à ce constat est celle de l'utilisation de la voiture aux heures creuses. Dans ce cas, les taxes sont supérieures au coût externe marginal. D'après les projections à politique inchangée, cette singularité devrait disparaître assez rapidement et, à fiscalité inchangée, les taxes seront donc inférieures aux coûts externes marginaux dans tous les cas de figure.

Exprimées en % du PIB, les recettes des taxes sur le transport, hors taxation des carburants, sont inférieures à la moyenne européenne, comme c'était le cas pour les taxes sur l'énergie mais dans une moindre mesure. Sur le plan qualitatif, elles ne tiennent compte que très marginalement d'éléments qui sont des facteurs déterminants des coûts externes, sauf dans le cas de l'eurovignette.

Comme indiqué au début de ce rapport, la Section a estimé nécessaire d'examiner également dans quelle mesure le système fiscal actuel n'envoie pas de signaux contraires à l'environnement. Une attention particulière a donc été accordée aux modalités de déduction des frais de déplacement. Parmi les signaux positifs, il faut noter la modulation de la déductibilité des frais de voiture en fonction des émissions de CO₂ et les incitants à utiliser les transports en commun pour les déplacements du domicile au lieu de travail. L'octroi d'une immunisation de l'intervention de l'employeur dans les frais de déplacement hors transports en commun est par contre un signal négatif. Le signal le plus négatif vient du régime fiscal des voitures de sociétés et des cartes-carburant. Le régime fiscal attractif dont la voiture de société bénéficie par rapport aux salaires a une conséquence très forte du point de vue environnemental : si l'utilisateur a aussi une carte carburant, le coût marginal du kilomètre supplémentaire est nul. Les enquêtes récentes confirment que cette incitation se traduit dans une utilisation plus importante du véhicule.

La Section a également examiné le régime fiscal des voitures propres. S'il va dans le sens d'une fiscalité respectueuse de l'environnement, c'est au prix d'un effet d'aubaine important, surtout pour les premières années d'application de la mesure. Le coût budgétaire de la tonne de CO₂ évitée est particulièrement élevé, surtout pour les voitures qui émettent entre 105 et 115 gr CO₂/km.

Vers une intégration des coûts externes

Dans le fil de cette analyse et de cette évaluation, la Section recommande une action politique d'ampleur et cohérente en matière de transport. La Section considère qu'il faut aller progressivement vers la suppression du régime fiscal particulier des voitures de sociétés et aligner la taxation de l'avantage de toute nature sur celle des salaires, tant dans le chef de l'employeur que dans le chef du salarié. Le même principe s'applique aux cartes-carburant. Sur le plan économique, octroyer un régime fiscal favorable à un avantage extra-salarial concentré dans le haut de la distribution des revenus n'est ni efficace ni équitable et, comme indiqué ci-dessus, les conséquences environnementales de cette pratique sont particulièrement dommageables. L'argument de l'impact sur l'industrie automobile doit être apprécié en tenant compte de la responsabilité de celle-ci dans les émissions de CO₂ et l'impact sur l'emploi doit s'apprécier globalement, en tenant compte de la redistribution entre les modes de transport qu'entraînera l'approche recommandée par la Section.

Pour ce qui concerne les déplacements du domicile au lieu de travail, la Section recommande (a) de ne pas revenir sur le principe de la déduction de ces frais, qui constituent des dépenses à charge des salariés, (b) de maintenir les avantages octroyés pour l'utilisation des modes de transports les moins polluants, d'introduire une gradation entre les transports en commun et le co-voiturage et (c) de supprimer les avantages octroyés sans utilisation des transports en commun ou des formes de mobilité douce.

La Section recommande également de limiter l'avantage fiscal des voitures propres à celles qui émettent moins de 105 gr de CO₂/km, pour minimiser l'effet d'aubaine et réduire le coût budgétaire de la tonne de CO₂ évitée.

Pour ce qui concerne les taxes sur les véhicules, la Section recommande de les concevoir pour favoriser l'achat de véhicules plus performants du point de vue environnemental. Une approche possible est de les moduler en fonction de l'écoscore et du type de motorisation. Cette modulation ne peut conduire à octroyer des bonus.

Pour ce qui concerne l'utilisation des transports, la Section a écarté, dans le deuxième chapitre, une intégration généralisée des coûts externes dans les carburants. La Section considère que la tarification au kilomètre est un instrument beaucoup plus performant : elle est perçue là où les nuisances sont générées, ce qui n'est pas nécessairement le cas lors de la taxation des carburants, ceux-ci pouvant être achetés à l'étranger. Cet argument est particulièrement pertinent pour le transport de marchandises puisque le transit, dont l'importance est en forte augmentation, échapperait très vraisemblablement à l'intégration des coûts externes si celle-ci se faisait dans le prix des carburants. De plus, la tarification au kilomètre traite sur le même pied les transporteurs nationaux

et étrangers et évite donc le problème de compétitivité. Un autre argument en faveur de la taxation au kilomètre parcouru est la possibilité de la moduler en fonction des caractéristiques pertinentes du véhicule et de faire la distinction entre heures creuses et heures de pointe. Dès lors que cette taxation intègrerait les émissions de CO₂, il n'est plus nécessaire de limiter la déductibilité des frais de déplacements sur base de ce paramètre et on peut en revenir à une déductibilité générale de 75 %.

La Section est bien consciente que l'instauration d'une telle taxation au kilomètre parcouru est plus difficile à mettre en œuvre pour le transport de personnes. Les développements technologiques devraient toutefois la rendre praticable à un coût raisonnable dans un horizon de temps assez proche. A court terme, une option intermédiaire consisterait à accroître la taxation des carburants en maintenant une différenciation entre diesel privé et diesel professionnel, et à traiter la problématique des congestions dans le cadre d'une politique de mobilité plus large encourageant l'utilisation des transports en commun.

Le résidentiel : des performances énergétiques à améliorer

Le parc immobilier belge est assez ancien : plus d'un tiers des logements sont antérieurs à 1945 et un tiers seulement est postérieur à 1991. C'est à Bruxelles et en Wallonie que les logements sont les plus anciens et en Flandre qu'ils le sont le moins. L'ancienneté du parc immobilier rend son degré d'isolation largement tributaire des travaux de rénovation. Pour ce qui concerne le degré d'isolation des habitations, le double vitrage est largement répandu mais l'isolation des murs et des sols est rare. L'isolation des toits est assez répandue en Flandre. Dans son dernier examen environnemental de la Belgique, l'OCDE note que notre parc immobilier accuse souvent une performance énergétique médiocre.

La fiscalité immobilière ne prend pas en compte les facteurs environnementaux. Ceci vaut pour les différents éléments qui la composent, qu'il s'agisse des taxes sur l'acquisition, sur la détention ou sur les revenus générés par le patrimoine immobilier ou encore des incitations fiscales qui encouragent l'accession à la propriété. A côté du régime général de la fiscalité immobilière se sont développés des incitants spécifiques pour les dépenses faites en vue d'économiser l'énergie. Cette dépense fiscale est devenue, en quelques années, une des plus importantes après celles relatives à la maison d'habitation et à l'épargne à long terme. Si ceci traduit une conscientisation de la population au sujet de la nécessité d'économiser l'énergie, cela ne nous dispense nullement – au contraire – d'une analyse de l'efficacité environnementale de cette disposition.

L'examen de l'ensemble des dispositions fiscales touchant le logement met d'abord en évidence un problème de cohérence. On constate que les coûts externes ne sont pas intégrés dans la tarification de l'énergie, qu'on encourage l'ac-

cession à la propriété indifféremment de la performance énergétique de l'habitation et qu'on subsidie ensuite – tant par aides fiscales que par aides directes régionales – les investissements économiseurs d'énergie. Cette façon de procéder est probablement une des façons les plus onéreuses de réduire les coûts externes. A l'inverse, intégrer ceux-ci dans les vecteurs énergétiques, comme la Section le propose ci-dessus, engendre des recettes fiscales supplémentaires et accroît la rentabilité privée – c'est-à-dire hors aides publiques - des investissements économiseurs d'énergie.

L'examen des dispositions incitatives actuelles met en outre en évidence un problème de hiérarchisation. Les actions qui ont les taux d'aide les plus élevés ne sont pas nécessairement celles qui ont l'efficacité environnementale la plus élevée. Au contraire, les mesures qui ont le plus d'effet sur la performance énergétique de l'habitation ne sont pas éligibles aux aides fiscales ou ne le sont que depuis peu et à titre temporaire dans le cadre du plan de relance, tandis que des mesures moins performantes sont massivement subsidiées. A titre quasi-anecdotique, l'inclusion de l'entretien des chaudières dans la liste des dépenses éligibles a toutes les caractéristiques du gaspillage de fonds publics : on incite à faire ce qui est quasi-obligatoire, l'efficacité environnementale est très réduite et l'avantage fiscal a été capté au moins partiellement par les prestataires en hausse de prix. A l'autre extrême des améliorations de performance énergétique, opter pour une maison passive lors de la construction d'une maison d'habitation est un investissement rentable hors aides publiques, ce qui rend celles-ci inutiles.

Comme en matière de transport, les propositions de réforme de la Section constituent un tout dont la désintégration enlèverait la cohérence. Ces propositions s'appuient en premier lieu sur l'intégration des coûts externes dans le prix des différents vecteurs énergétiques. A ce premier signal-prix, la Section en ajoute un autre sur le marché immobilier. La Section recommande de rendre obligatoire non seulement le certificat énergétique mais aussi l'audit énergétique pour toutes les transactions sur le marché secondaire et de faire du premier une annexe obligatoire de tout contrat de bail sur le marché locatif privé. Ces mesures ont un double but : d'abord, elles visent à assurer une meilleure information des parties contractantes sur la performance énergétique de l'habitation dont elles envisagent l'achat, la vente ou la mise en location. Ce faisant, le prix du marché devrait logiquement intégrer une décote ou une surcote qui constitue un deuxième signal-prix en faveur de l'intégration des coûts externes. La mesure proposée est en quelque sorte un bonus/malus dont la fixation est laissée au marché.

A côté de ces deux canaux d'intégration des coûts externes aux prix, la Section prône, pour les nouvelles constructions, la poursuite de la politique de normes. Les incitants fiscaux sont alors logiquement limités aux habitations existantes et la Section considère qu'ils ne sont justifiés du point de vue environnemental que dans la mesure où ils concernent la réalisation de dépenses souhaitables du point de vue collectif mais qui n'auraient pas lieu en leur absence. Ceci signifie qu'un investissement rentable hors aides publiques – dans un contexte où les

coûts externes sont intégrés dans les prix - n'a plus besoin d'aides. Les pouvoirs publics doivent également développer les instruments qui permettent aux ménages à bas revenus de surmonter les contraintes financières qui les empêchent de réaliser les investissements économiseurs d'énergie. Les instruments adéquats sont non-fiscaux (facilités de financement, tiers-investisseur).

Pour être mise en œuvre, cette politique requiert un haut niveau d'information des citoyens. Assurément, nous n'en sommes pas encore là. La Section considère cependant qu'il faut améliorer l'information et non pas compenser l'information imparfaite par des aides fiscales au sujet desquelles il faut de toute façon informer. Elle recommande également que les aides soient attribuées en suivant l'ordre de priorité donné par les audits énergétiques.

La Section est bien consciente que certaines de ces recommandations vont bousculer des habitudes et des intérêts particuliers bien établis et qui seront assurément défendus. Les habitudes en question sont précisément celles qui nous ont amenés là où nous sommes. Il en est de même de la préservation des intérêts particuliers. Il est temps d'y substituer l'intérêt général et surtout l'intérêt des générations futures.

La Section n'a pas la prétention d'avoir examiné le sujet de manière exhaustive, tant au niveau du choix des thèmes que de l'analyse qui y est développée. L'angle d'analyse était essentiellement celui des émissions de CO₂. D'autres types d'émissions – dont le cas particulier du diesel - n'ont pas été traités. Dans le domaine retenu, nous nous sommes limités à examiner, pour trois domaines particuliers mais particulièrement importants, comment l'instrument fiscal devrait être intégré dans une politique environnementale qui permette à la Belgique de remplir ses engagements internationaux et d'apporter ainsi sa modeste contribution à un mode de vie plus respectueux de l'environnement et du bien-être des générations futures.

