

Introduction au dossier thématique « Environnement »

Jacques BAVEYE et Christian VALENDUC
Conseillers généraux des Finances

Les problèmes environnementaux sont devenus en vingt ans une préoccupation majeure pour les responsables politiques. Le Sommet de Rio, qui marque en quelque sorte la prise en compte, au niveau politique, des aspects mondiaux de la problématique de l'environnement, c'était en 1992. Depuis lors, la problématique environnementale n'a cessé prendre de l'importance.

A côté des problèmes de pollution localisés, telles les conséquences des rejets toxiques de certaines industries, la qualité de l'eau, le traitement des déchets, sont venues s'ajouter les dimensions internationales. La biodiversité est menacée. La planète se réchauffe : le constat n'est plus guère discuté sur le plan scientifique, hormis des barouds d'honneur, par « experts » interposés, de lobbys qui ne sont pas encore prêts à admettre leur responsabilité. Au consensus sur le constat s'ajoute l'affinement de la mesure des conséquences.

Cela fait également plus de vingt ans qu'ont été reconnus les mérites des instruments économiques: on désigne par là ceux qui intègrent dans les prix les externalités négatives causées par les activités de production et de consommation. La taxation des émissions de CO₂ ou encore la vente (ou la cotation) des permis négociables en font partie. Bon nombre de travaux ont souligné la supériorité des instruments économiques sur les instruments réglementaires, tant du point de vue statique que du point de vue dynamique. Ainsi, une norme sur les émissions générées par le transport automobile n'est plus efficace une fois la norme atteinte: les émissions subsistent, à un degré certes moindre. De plus, une norme ne procure aucune recette fiscale. Par contre, une taxe basée sur les émissions est une incitation permanente (dynamique) à réduire les émissions et non pas uniquement à atteindre un seuil donné. De plus, elle procure des recettes aux pouvoirs publics, qui peuvent financer les politiques d'accompagnement jugées nécessaires ou réduire en compensation des impôts qui créent des pertes de bien-être. On a alors un double dividende: une réduction des coûts externes et un gain de bien-être.

Telle était l'analyse par laquelle s'ouvrait le rapport publié en 2009 par le Conseil supérieur des Finances⁽¹⁾. Ses trois chapitres thématiques étaient concentrés sur l'énergie, le transport et le résidentiel. L'axe majeur était une tarification des émissions de CO₂ d'un niveau suffisant pour parer, à terme, aux dangers du réchauffement climatique (30 € par tonne de CO₂) en plus de l'uniformisation des accises actuelles sur les produits énergétiques, de façon à ce que celles-ci deviennent un véritable instrument d'intégration des coûts externes. Dans le domaine du transport, le CSF plaidait en outre pour la suppression des subventions ayant des effets néfastes sur l'environnement, avec au premier chef le régime fiscal préférentiel des voitures de société. Pour l'intégration des coûts externes, le CSF recommandait la taxation au kilomètre, en tout état de cause pour le transport de marchandises et à terme pour le transport de personnes. Dans le domaine du résidentiel, le CSF proposait une réforme audacieuse qui intégrait la tarification des émissions générées par les consommations domes-

1 CONSEIL SUPÉRIEUR DES FINANCES, Section « Fiscalité » (2009), *La politique fiscale et l'environnement*, SPF Finances, Bruxelles. Téléchargeable sur www.docufin.be

tiques d'énergie et une politique de compensation sur base forfaitaire (et donc maintenant le signal prix) pour les bas revenus. Les investissements économiseurs d'énergie voyant leur rentabilité accrue, ils n'ont dès lors plus besoin d'être subsidiés fiscalement. Le policy mix prôné par le CSF comportait également une dimension importante d'amélioration de l'information sur le marché immobilier, par l'obligation de fournir le certificat énergétique pour toutes les transactions sur le marché secondaire et pour toute mise en location d'un bien. Le caractère obligatoire de l'audit énergétique était recommandé pour les transactions sur le marché secondaire.

Cette analyse reste aujourd'hui saluée par de nombreuses institutions, dont tout récemment l'OCDE dans le chapitre de son *Etude économique 2011* consacré à la croissance verte ⁽²⁾. Elle a cependant soulevé de nombreuses questions, notamment sur la faisabilité politique des réformes.

Nous avons voulu, dans ce dossier thématique, faire le point sur ces questions de politique environnementale.

Ce dossier s'ouvre par un état des lieux sur les négociations internationales sur le climat, après la Conférence de Cancun. Le Rapport du CSF de 2009 était encore empreint de l'optimisme qui prévalait sur le Sommet de Copenhague qui s'est avéré hélas, être un échec, en partie sauvé à Cancun un an plus tard.

Geert Fremout et **Vincent van Steenberghe** font l'analyse des acquis de Cancun et des questions qui restent en suspens.

Les accords de Cancun confirment l'objectif commun de limitation de la hausse de la température moyenne mondiale à maximum 2 °C par rapport à l'ère préindustrielle et jettent les bases d'un processus visant à préciser les offres nationales de limitation des émissions à l'horizon 2020. Des avancées visibles ont également eu lieu sur une série de sujets centraux, comme le financement international et la déforestation. Les auteurs soulignent toutefois que ces succès diplomatiques cachent un réel manque d'ambition de la part des gouvernements dans la gestion de ce bien commun global: les objectifs nationaux soumis sont très loin d'être cohérents avec l'objectif de 2 °C maximum, même lorsqu'on limite à 50 % la probabilité que ce dernier soit respecté, et cela hypothèque les chances de le respecter en imposant des taux de réduction post-2020 peu réalistes. Les auteurs estiment que la prochaine étape devrait donc consister à nourrir le cadre et les institutions. Elle passerait notamment par la définition d'une trajectoire mondiale des émissions ou d'un budget carbone mondial qui soit cohérent avec l'objectif commun et qui fasse l'objet d'une répartition entre nations.

2 OCDE (2011), *Etudes économiques : Belgique*, OECD Publishing, Paris, Chapitre 3.

Nous examinons ensuite des réformes qui ont été menées dans les pays européens. Chacun a encore en mémoire l'échec retentissant de la taxe carbone en France. Après une longue maturation, des arbitrages difficiles et politiquement réussis entre les objectifs environnementaux et les contraintes de compétitivité et de distribution des revenus et des charges, la loi a été censurée par le Conseil constitutionnel sur base d'une inégalité de traitement entre les agents économiques soumis à la taxe et ceux soumis aux permis négociables.

D'autres réformes ont été réussies et nous nous sommes tournés logiquement vers le Danemark, qui apparaît comme le leader en la matière. Ce pays ne « tope » pas seulement le classement sur base du poids des recettes de fiscalité environnementale en % du PIB mais il a aussi joué un rôle de précurseur. De plus, les préoccupations pour la compétitivité et la distribution des revenus y sont au moins aussi fortes que chez nous. **Tomas Larsen**, du Ministère danois des Finances passe en revue l'utilisation des taxes environnementales dans le système danois. Celui-ci intègre non seulement une taxation élevée de l'énergie et du transport mais aussi une grande variété de taxes destinées à traiter des problèmes environnementaux spécifiques. L'article examine l'efficacité des taxes environnementales et conclut qu'elles ont permis au Danemark d'améliorer considérablement ses performances en la matière.

La seconde réforme examinée est celle de la taxation kilométrique aux Pays-Bas. Après la success-story danoise, nous revenons à un cas d'échec, puisque la taxation au kilomètre proposée par le gouvernement précédent n'a pas été retenue par le gouvernement issu des dernières élections législatives. **Carlijn Jonkman** et **Jan Takens**, du Ministère néerlandais des Finances, nous décrivent la genèse du projet, son *policy rationale* et les modalités envisagées. Cette initiative reste en effet un point de référence intéressant pour la Belgique.

Certaines réformes réussissent sur le plan politique, d'autres pas. Mais réussir sur le plan politique ne veut pas dire réussir sur le plan environnemental.

Les incitants fiscaux sur les dépenses « pro-environnement » sont souvent présentés comme des réussites politiques. En Belgique, les réductions d'impôt pour les dépenses d'économie d'énergie ont atteint 474 millions € en 2008, alors qu'elles n'étaient que de 80 millions € en 2005. Mais ces incitants sont-ils des réussites sur le plan environnemental? Le CSF avait déjà émis des doutes en notant que les incitants actuels n'étaient pas hiérarchisés en fonction des améliorations des performances énergétiques qu'ils génèrent et que certaines dépenses étaient rentables sans aides fiscales et n'avaient donc pas besoin d'être subsidiées.

Jacques Baveye et **Christian Valenduc** font l'analyse de ces incitants fiscaux. Ils indiquent que les incitants fiscaux ne sont pas le meilleur moyen de traiter le problème de base (le coût externe) et que l'information imparfaite n'est pas une

justification pertinente, d'autant plus que les modes de consommation peuvent davantage refléter des habitudes qu'une démarche d'optimisation. L'absence d'une tarification correcte des externalités a également pour conséquence un sous-investissement en innovation. C'est davantage celle-ci qu'il faudrait subventionner que des productions déterminées. Des idées neuves sont un « bien global » qui génère des externalités positives et, si la fiscalité environnementale peut aider l'innovation, elle ne suffit pas dès lors qu'il y a également, dans le processus d'innovation, d'autres effets externes qui mènent à un sous-investissement. Leur contribution se termine par une étude de cas: les subventions, fiscales ou directes, aux panneaux photovoltaïques.

Les conséquences de la fiscalité environnementale sur la distribution des revenus sont un des obstacles politiques majeurs aux réformes et en Belgique, le débat prend une dimension particulière vu l'indexation automatique des salaires et des transferts sociaux. L'article d'**Henri Bogaert**, Commissaire au Plan, aborde indirectement cette question en examinant l'effet sur le pouvoir d'achat de l'augmentation de l'énergie et les différentes façons d'y remédier. Compte tenu des modalités actuelles d'indexation et de la distribution des dépenses sur l'axe des revenus, une hausse des prix de l'énergie et sa prise en compte dans l'indice-santé pèsent sur le pouvoir d'achat dans le bas de la distribution des revenus mais génèrent un gain de pouvoir d'achat pour les revenus moyens et supérieurs. L'auteur plaide dès lors pour un mécanisme d'indexation plus social et plus écologique. Il estime qu'il serait souhaitable d'avoir un mécanisme d'indexation qui neutralise les gains ou pertes de pouvoir d'achat selon les niveaux de revenu et qui, d'autre part, apporte sa contribution aux changements des modes de consommation en n'atténuant pas le signal-prix. Un mécanisme d'indexation forfaitaire a ses propriétés. Les conclusions de l'auteur vont donc dans le même sens que la recommandation du Conseil supérieur des Finances: compenser forfaitairement les bas revenus des pertes de pouvoir d'achat provenant d'une hausse de la fiscalité de l'énergie, sans atténuer le signal-prix.

La dernière contribution de ce dossier traite de la politique belge en matière de biodiversité. **Kristof Geeraerts** (Institute for European Environmental Policy) examine les effets des prélèvements et autres charges ou rétributions. L'analyse des instruments belges, tant fédéraux que de la région flamande, montre que la plupart des impôts, taxes et cotisations ne sont pas calibrés, ou alors tout au plus de façon très, indirecte en fonction des impacts négatifs sur la biodiversité. Cependant, les activités ou les produits ciblés par ces instruments économiques ont un impact non négligeable sur la biodiversité. Il est donc possible d'adapter les instruments financiers existants et d'allouer explicitement une partie du produit à la politique fédérale en matière de biodiversité.

Ce dossier thématique n'épuise assurément pas le sujet. Nous avons juste voulu en examiner quelques aspects, tant au niveau des réformes, réussies ou non, que des politiques sectorielles ou encore de l'enjeu majeur des conséquences distributives de la fiscalité environnementale.