



Fisc : quand environnemental rime avec social

De nombreux défis environnementaux se présentent aux pays industrialisés, parmi lesquels la protection de la couche d'ozone, la qualité de l'air, l'acidification et l'eutrophisation, l'approvisionnement en eau et la qualité des eaux, la gestion des déchets et les pertes irrémédiables en biodiversité. Un des défis majeurs est le respect des engagements du Protocole de Kyoto par la réduction des émissions de gaz à effets de serre contribuant aux changements climatiques. Pour rencontrer ces défis, les instruments économiques jouent un rôle grandissant dans les politiques environnementales.

L'utilisation de l'environnement et de ses ressources a presque toujours été pensée comme gratuite et illimitée. Il s'avère que le coût de cette utilisation existe et qu'il est transféré sur les populations actuelles, et surtout les groupes les plus vulnérables, ainsi que sur les générations suivantes. Ce legs représente un danger et un fardeau qui sera, si rien n'est fait, ingérable pour les plus démunis et les générations futures.

Le développement durable, tel que développé depuis le Sommet de la Terre de Rio en 1992, et confirmé à Johannesburg en 2002 (dont l'enjeu principal était la lutte contre la pauvreté¹), est devenu une référence mondiale en termes de politiques publiques.

Un des enjeux soulevés à Johannesburg est précisément de parvenir à un développement économique allant de pair avec un développement social et la préservation de l'environnement. La réforme environnementale de la fiscalité permet de réellement aller vers plus de durabilité sans pour autant nuire à l'économie nationale. En effet, il ne s'agit pas d'augmenter la charge fiscale totale, mais de réformer la structure du système fiscal et de repenser l'affectation des recettes.

Le sommet de la Terre de Rio en 1992, le principe pollueur-payeur, les limites des politiques traditionnelles, mais aussi la construction du marché intérieur de l'UE, dont de nombreuses

¹ Extrait de la déclaration de Johannesburg « 11. Nous estimons que l'élimination de la pauvreté, l'adaptation des modes de consommation et de production, ainsi que la protection et la gestion viable du stock de ressources naturelles nécessaires au développement économique et social sont des objectifs de développement durable et en sont aussi les conditions préalables ». et extrait du plan d'action « [...] 7. La lutte contre la pauvreté est le principal défi auquel est confronté le monde d'aujourd'hui et un élément essentiel du développement durable, [...] ».

directives sont motivées par des raisons à la fois économiques, sociales et environnementales, ont contribué au recours à des instruments économiques dans les politiques publiques de protection de l'environnement, appelés parfois « instruments de marché ». Leur but est d'utiliser les mécanismes du marché et l'effet des prix sur les agents économiques afin de favoriser une meilleure allocation des ressources en mettant l'accent désormais sur les ressources naturelles, la santé et la qualité de l'environnement. La réforme environnementale de la fiscalité, basée sur la mise en place d'écotaxes et sur une réforme du système fiscal dans un sens environnemental, est un des ces instruments.

Malgré les succès du développement d'une fiscalité environnementale dans divers pays européens, malgré les mesures préconisées par l'OCDE et l'Union européenne en matière d'instruments fiscaux, malgré la nécessité de plus en plus pressante de concrétiser un développement durable, et malgré les défis que la Belgique doit affronter pour respecter les obligations internationales en matière d'environnement (notamment Kyoto), la Belgique ne s'est toujours pas engagée sur la voie d'une fiscalité environnementale. Une telle réforme est pourtant considérée dans le Plan fédéral pour un développement durable (2000-2004) comme fondamentale et indispensable à la réorientation des modes de production et de consommation pour assurer un développement durable : une économie durable aux finalités sociales et environnementales.

Le fisc et nous

La philosophie qui sous-tend la réforme de la fiscalité part du constat selon lequel le développement économique tel que nous le connaissons actuellement va à l'encontre de l'intérêt sociétal tant sur le plan social (chômage notamment) que sur le plan environnemental (pertes de biodiversité, pollutions, changements climatiques...). Notre système fiscal peut être réformé afin d'être plus favorable, dans ses effets, à l'environnement et à l'emploi.

Le chômage oscille entre 10 % et 14 % de la population active², avec les conséquences désastreuses que l'on connaît à tout point de vue. La ponction fiscale en Belgique est de l'ordre de 46% du PIB³. L'effet de cette ponction sur les modes de production et de consommation des citoyens est dès lors très significatif. Selon les chiffres de l'OCDE, le taux d'imposition effectif sur le travail en 1999, en % de la masse salariale brute, est de 44,8 % contre 37,6 % pour la moyenne européenne. Ce taux est l'un de plus élevé d'Europe, après la Suède. Par contre, seulement 5,0 % des recettes⁴ sont liées à l'utilisation des ressources naturelles (en grande majorité provenant des taxes sur les produits pétroliers, mises en place dans un but fiscal, mais ayant un impact sur l'environnement). La fiscalité environnementale belge est une des plus faibles d'Europe.

Il est désormais reconnu que le système fiscal actuel pénalise l'emploi. La pression fiscale élevée sur le travail est un frein pour la compétitivité de l'économie de notre pays. Par contre, il est moins connu que ce même système fiscal a très peu d'effets positifs sur l'utilisation des ressources naturelles, peu taxées, et sur la protection de l'environnement. Le système actuel n'incite guère, que du contraire, à préserver les ressources naturelles.

² (Office national de l'emploi, 2003, statistiques depuis 1990)

³ OCDE, données 1997.

⁴ OCDE, données 2000.

Une réforme environnementale de la fiscalité : pourquoi ?

La réforme environnementale de la fiscalité, en opérant un transfert de fiscalité du travail vers l'utilisation des ressources naturelles, vise à favoriser à la fois la protection de l'environnement et l'emploi.

Pour un système fiscal basé sur la productivité des ressources et non plus sur la productivité du travail.

Qu'est-ce que le bien-être ? Consommer plus permet-il d'augmenter le bien-être ? Est-il légitime qu'une très grande part des ressources mondiales soit accaparées par les pays riches ? Il appartient à chacun de nous, et en particulier aux décideurs politiques, de répondre à ces questions, tout simplement parce qu'il y a, qu'on le veuille ou non, des limites aux ressources aujourd'hui nécessaires pour « produire » le niveau de vie mondial. Ces limites sont d'autant plus contraignantes encore si tous les citoyens du monde, actuels et à venir, revendiquent un niveau de vie au moins équivalent à celui des européens.

« Nous devons parvenir à dissocier la détérioration de l'environnement et la consommation des ressources du développement économique et social. »⁵ Les processus de production et de consommation doivent être réorientés afin d'améliorer la productivité des ressources par 4, puis par 10, dans un avenir proche, de l'ordre de 10 à 20 ans. En d'autres termes, il s'agit pour le Gouvernement de clairement faire sienne l'exigence de dissocier croissance économique de l'utilisation des ressources et de la dégradation de l'environnement, ou encore de « produire deux fois plus de bien-être en consommant deux fois moins de ressources »⁶.

Ces objectifs impliquent notamment une nouvelle orientation du progrès technologique, qui jusqu'à ce jour consistait en l'augmentation de la productivité *du travail*. L'ère industrielle a vu l'augmentation des capacités de production en substituant des ressources au travail humain. Les gains de productivité ainsi obtenus ont dépassé les capacités de l'écosystème (tant à l'échelle locale que mondiale) à soutenir ce développement par nature « non-durable », en surexploitant l'énergie, les matières premières, l'eau, la terre arable et l'air. Le système actuel pénalise donc l'emploi et encourage la dégradation de l'environnement. Tout le contraire du développement durable. Il faut donc induire une réorientation du processus économique, vers une augmentation de la productivité des ressources naturelles.

Un nouveau modèle économique est donc à imaginer, fondé sur la productivité *des ressources*. Il incombe aux Gouvernements d'exploiter cette opportunité pour le développement économique en définissant des objectifs clairs et ambitieux en matière de développement durable et, ainsi, ouvrir aux entreprises des perspectives économiques intéressantes, susceptibles de donner lieu à une vague d'innovations technologiques et d'investissements, génératrice de bien-être et d'emplois. Une réforme environnementale de la fiscalité est un instrument privilégié pour ce faire, en opérant un transfert progressif de la charge fiscale qui pèse sur le travail vers les ressources naturelles.

⁵ Agenda 21, Déclaration de Rio, Sixième programme communautaire d'action pour l'environnement et « Développement durable en Europe pour un monde meilleur : Stratégie de l'Union européenne en faveur du développement durable », Communication de la Commission, 19 juin 2001, COM(2001) 264 final/2.

⁶ « Facteur 4 – Un rapport au Club de Rome », E.U. von Weizsacker, A .B. Lovins, L.H. Lovins, Terre vivante, 1997.

Pour des prix qui intègrent la composante environnementale.

« Dans les faits, le niveau inadéquat des prix et la myopie qui caractérise la prise des décisions se conjuguent pour produire des pratiques peu soucieuses de durabilité. Ce constat souligne à quel point il est important, pour obtenir un développement durable, d'assurer la « vérité des prix » afin de modifier les éléments qui façonnent le comportement des agents économiques. »

Source : « Développement durable – Les grandes questions », OCDE, 2001.

Les coûts résultants de la production et la consommation dans leurs modes actuels, sont en grande partie transférés vers d'autres secteurs de la société, d'autres pays ou aux générations futures. Cette externalisation des coûts doit être corrigée de façon à ce que les prix des différents produits et activités intègrent davantage les coûts environnementaux et de santé publique qui doivent être pris en charge, non pas par la société, mais bien par le producteur ou le consommateur de ces produits.

En effet, les coûts environnementaux, qui accompagnent l'utilisation des pesticides, le gaspillage de l'énergie, les dommages occasionnés par le transport routier, ... ne sont pas répercutés sur les prix mais bien sur la société (épuration, traitement des eaux potables, soins de santé, Fonds des calamités pour les événements climatiques exceptionnels ...). Cette externalisation des coûts est injuste : même ceux qui n'utilisent pas une voiture ou l'utilisent avec parcimonie doivent payer les coûts occasionnés par les automobilistes inconditionnels. Celui qui achète des produits biologiques doit aussi s'acquitter des coûts de traitement de l'eau potable empoisonnée par les pesticides qui sont appliqués en grandes quantités en agriculture intensive... Et aussi longtemps que les dommages énormes entraînés par les émissions de gaz à effet de serre ne seront pas répercutés sur les prix de l'énergie, l'énergie renouvelable restera comparativement plus chère et le consommateur continuera à ne guère se soucier des performances de ses appareils électroménagers, de son isolation...

« Une externalité négative est un coût qu'impose un agent économique à la société mais dont il ne tient pas compte dans sa décision de production ou de consommation. » Par rapport aux produits ou activités qui visent à préserver l'environnement, à minimiser l'exploitation des ressources naturelles, il s'agit d'une concurrence déloyale. « Si les coûts des activités polluantes ou de l'utilisation des ressources ne sont pas répercutés sur les prix, ces défaillances du marché se traduisent par une production ou une consommation excessive de produits ou d'activités qui ont un coût social. »⁷

La dégradation de l'environnement est liée à une utilisation excessive de ressources naturelles et de produits polluants, et à la pollution qui en découle. La quantité de déchets ménagers augmente considérablement. Les incinérateurs et décharges participent aux risques sanitaires. Les produits à utilisation unique ne sont pas taxés et la réparation coûte actuellement plus cher que le rachat d'un produit neuf. Les eaux sont de plus en plus dégradées. Les pesticides et produits chimiques agricoles ne sont quasiment pas taxés. Les réserves en combustibles fossiles, en particulier celles de pétrole, sont en voie d'épuisement. Or, leur prix ne traduit pas leur raréfaction inévitable à court ou moyen terme⁸. En outre, la forte dépendance des pays

⁷ D'après « Les taxes liées à l'environnement dans les pays de l'OCDE – Problèmes et stratégies », OCDE, 2001.

⁸ L'Agence Internationale de l'Energie estime que sur la base des chiffres de consommation actuels, les réserves de pétrole seront épuisées d'ici 2040.

développés vis-à-vis des combustibles fossiles conduit à des tensions et des conflits sur le plan international.

Taxes environnementales, écobonis, incitants et exonérations fiscales, taux de TVA préférentiels, réorientation des subsides etc., voilà les outils dont disposent les autorités pour envoyer un signal clair : « Il faut changer nos modes de production et de consommation. Payer plus cher les activités et produits qui font des dégâts à l'environnement et à la santé, payer moins cher ceux qui sont les moins dommageables. »

Pour alléger les charges qui pèsent sur le travail et renforcer l'emploi. **Pour atteindre les objectifs de Kyoto et d'autres objectifs environnementaux et sociaux.**

Une réforme de la fiscalité peut être source d'un double dividende. Le déplacement de la charge fiscale vers l'utilisation des ressources environnementales doit avoir comme effet, d'une part, une utilisation plus rationnelle des matières premières, une diminution de la pollution de l'environnement et un gaspillage moindre de l'énergie : c'est le premier dividende. D'autre part, un tel glissement de la charge fiscale a aussi une incidence positive sur l'emploi, (le deuxième dividende) étant donné qu'il ne s'agit pas uniquement d'introduire ou d'augmenter des impôts liés à l'environnement, mais de diminuer simultanément les charges sur le travail.

Une étude de la KULeuven et du VITO (« *Economische impact van de Kyoto-doelstellingen op de Vlaamse Economie* », draft 15 november 2002) indique que l'introduction d'une taxe sur le CO₂, dont les recettes seraient consacrées à l'abaissement des coûts du travail, entraînerait la réalisation des objectifs de Kyoto et la création de 30 000 emplois supplémentaires.

Selon une enquête du Bureau fédéral du plan, l'introduction d'une taxe sur le CO₂ égale à 26 € par tonne, dont le produit serait affecté à un abaissement des charges salariales, entraînerait non seulement une réduction énorme des émissions de gaz à effet de serre, mais assurerait également une augmentation du PNB, de la croissance économique et de l'emploi. 22 000 emplois supplémentaires seraient créés dans notre pays (« *Evaluation de l'incidence de mesures fiscales et non fiscales sur les émissions de CO₂* », Bureau du plan, Working paper 9-01, décembre 2001).

A cet égard, l'affectation des recettes n'est pas sans importance. Une affectation réfléchie des recettes peut, en effet, avoir des effets positifs supplémentaires sur l'environnement et l'emploi et peut compenser les effets secondaires négatifs éventuels au plan social. Ainsi par exemple, certaines mesures peuvent avoir un effet social négatif en ce sens que les groupes sociaux aux revenus les plus faibles peuvent être relativement plus fortement touchés. Une partie des recettes doit donc être réorientée vers ces groupes sociaux. Des mesures spécifiques sont à étudier pour certains secteurs industriels (forte consommation énergétique, compétitivité internationale...).

Beaucoup d'atouts ...

Les atouts d'une réforme environnementale de la fiscalité sont les suivants⁹:

- Elle induit des changements de comportements, dans le chef des producteurs et des consommateurs, si les prix reflètent d'une façon plus appropriée la pénurie relative des ressources naturelles et l'impact sur l'environnement des activités économiques ;
- Elle rééquilibre la charge fiscale qui pèse sur les différents facteurs de production (travail, capital et environnement) ;
- Elle est une incitation permanente à l'amélioration des performances environnementales et à l'innovation ;
- Elle est favorable à la santé économique et à l'emploi, les dividendes étant fonction des modalités d'application de la réforme et de l'affectation des recettes (mécanismes de compensation éventuels, réduction des cotisations sociales, mesures d'accompagnement diverses, notamment pour les ménages les plus défavorisés etc.).
- Comprenant, entre autres, une taxe CO₂, elle doit permettre de mieux préparer l'économie nationale (infrastructure énergétique, transports, modes de production et de consommation) aux obligations de réduction des émissions de CO₂ plus fortes attendues au-delà de 2010 et à l'inévitable augmentation du prix de l'énergie.

La réforme environnementale de la fiscalité est une occasion d'une réforme générale de la fiscalité. Elle peut permettre de rationaliser la fiscalité et de faire des économies des deniers publics. Une telle réforme générale sera également l'occasion de combattre les inégalités sociales et écologiques, ou, à tout le moins, de veiller à ce que le système fiscal ne les aggrave pas¹⁰.

La réforme environnementale de la fiscalité peut être l'occasion d'un débat national sur la fiscalité, au cours duquel les citoyens pourraient s'exprimer sur les choix fiscaux. L'impôt doit-il être prélevé sur le travail ou sur les activités polluantes ?

Alors pourquoi ne pas entreprendre une réforme environnementale de la fiscalité, sachant que, à *contrario*, ne pas initier une telle réforme est dommageable pour l'économie, l'emploi et l'environnement ?

Comment ?

La *neutralité fiscale* (ou *neutralité budgétaire*) est un des concepts clef de la réforme environnementale de la fiscalité. Le transfert de fiscalité a un effet fiscal total neutre. Les entreprises et les salariés sont compensés de la hausse du prix des ressources naturelles telles que l'énergie par une baisse des cotisations sociales.

Une réforme environnementale de la fiscalité comporte :

- 1) L'introduction d'incitants fiscaux positifs pour les produits et activités plus respectueux de l'environnement ;

⁹ Voir aussi le site de la campagne « *Environmental fiscal reform* » du Bureau européen de l'environnement : www.ecotax.info.

¹⁰ Voir le rapport du groupe de travail relatif aux inégalités sociales, inégalité écologiques du comité français pour le sommet mondial du développement durable, Livre Blanc des acteurs français du développement durable.

- 2) La suppression progressive parallèle des régimes de faveur fiscaux existants (exonérations fiscales, postes de déduction) pour des produits et activités sources de pollutions de l'environnement ;
- 3) L'introduction ou l'augmentation de taxes sur les produits et activités polluants.

Le démantèlement des subsides directs et indirects octroyés aux produits et activités aux effets contraires à un développement durable (il s'agit de la suppression (progressives) de réductions fiscales, exonérations fiscales, frais déductibles, taux de TVA préférentiels...) est un des axes de la réforme, qui permettrait de réduire sensiblement les dépenses publiques tout en procurant ainsi au Gouvernement la possibilité d'affecter ce budget à la réalisation d'objectifs sociaux et environnementaux.

« Il existe bien des exemples de dépenses fiscales et de subventions qui nuisent à l'environnement. Par conséquent, toute réforme fiscale devrait commencer par la correction systématique des subventions et prélèvements fiscaux qui sont finalement préjudiciables à l'environnement et témoignent de l'échec de l'intervention publique. L'expérience montre que la réforme ou la suppression d'un grand nombre de ces subventions peut non seulement accroître l'efficacité économique et réduire la charge qui pèse sur les budgets publics et les consommateurs, mais aussi alléger les pressions sur l'environnement, d'où un triple avantage. »
Source : « Les taxes liées à l'environnement dans les pays de l'OCDE », 2001.

Les taxes environnementales ou écotaxes sont un autre de ces axes complémentaires. Une réforme fiscale verte peut comprendre l'introduction de nouvelles taxes sur les émissions ou sur les produits, à finalité essentiellement environnementale. Ces taxes peuvent porter sur les émissions et rejets dans l'air, le sol et l'eau, mais aussi sur des « produits » tels que les emballages, les engrais, les pesticides, les piles et accumulateurs, solvants etc.

Une fiscalité environnementale incitative introduit, par le biais de taxes, un *signal-prix* sur les ressources naturelles ou les produits et activités ayant un impact négatif sur l'environnement et souvent aussi par effet induit sur la santé de la population humaine. Ce signal poussera les agents économiques (producteurs, consommateurs, investisseurs) à économiser les ressources naturelles et à faire un usage plus rationnel des produits et activités nocifs pour l'environnement.

Une écotaxe est une taxe qui, ayant comme assiette fiscale un produit lié à l'environnement, a un impact sur le niveau d'utilisation des produits qu'elle vise et dès lors sur le niveau de protection de l'environnement, et qui est mise en place dans ce but précis. Certaines taxes, telles que les accises sur les produits pétroliers, ne sont pas des écotaxes par définition, mais ont un effet similaire.

Un des avantages de l'*écotaxe* est que son effet incitatif agit sur les décisions économiques tout au long du cycle du produit, de la fabrication à la consommation. De plus, l'*écotaxe* a un effet incitateur également sur l'innovation. Son signal-prix pousse les acteurs économiques à s'adapter pour économiser cette taxe, c'est à dire à changer leurs méthodes de consommation ou de production pour éviter de payer cette taxe. Par exemple, un renchérissement du prix de l'énergie pousse les foyers à chauffer leur intérieur de manière plus rationnelle, ou à investir dans des équipements d'isolation. De la même manière, une taxe sur le CO₂ ou autres polluants atmosphériques incitera les industriels à investir dans des technologies qui permettront de baisser leurs émissions.

De nombreuses écotaxes ont prouvé leur efficacité. Ainsi, la taxe suédoise sur le SO₂ a permis une réduction des émissions de 80% entre 1980 et 1991. Au Danemark, l'introduction d'une taxe similaire a entraîné en deux ans seulement une chute des émissions du même polluant de 24% entre 1995 et 1997. En Suède, on estime que la taxe sur le CO₂ a permis une baisse des émissions de 9% entre 1990 et 1994¹¹. Il existe de nombreux autres exemples.

Environnemental rime avec social

La protection de l'environnement est indissociable de la cohésion sociale et de l'équité. Des écarts de revenus trop importants entre les revenus des différents couches sociales, que ce soit dans les pays industrialisés ou entre les pays du Nord et ceux du Sud, sont source d'instabilité et de développement non durable. En outre, on peut souligner que les dommages environnementaux affectent d'abord les groupes les plus pauvres, tant dans les pays industrialisés que dans le reste du monde. Pour des raisons sociales évidentes, la pression sur les ressources naturelles doit s'alléger.

Si les NGO environnementales insistent sur la dimension environnementale du développement durable, les syndicats et les NGO sociales insistent davantage sur ses dimensions sociales et économiques : emploi, cohésion sociale et équité, « croissance soutenable ». Or, les dimensions sociale et environnementale sont indissociables l'une de l'autre. Le développement économique doit permettre un développement sociétal harmonieux : respects des droits fondamentaux, des droits du travail, préservation du cadre de vie, protection sociale et protection de l'environnement.

Mais une réforme fiscale verte ne va pas sans susciter quelques craintes quant à ses implications sociales.

- **Et la sécurité sociale ?**

Une de ces craintes est que l'abaissement des charges sociales n'implique une diminution du budget consacré à la sécurité sociale, avec, en outre, un effet inévitable sur les allocataires sociaux. Bien souvent, la réduction des charges sociales est perçue comme étant une politique néo-libérale, liée notamment à la privatisation de la sécurité sociale.

Il est important de souligner que la réforme environnementale de la fiscalité est neutre par rapport aux politiques sociales et ne saurait affecter ces dernières. Il s'agit de « taxer » moins le travail et plus les ressources naturelles. La diminution des cotisations sociales est compensée par des transferts en provenance des taxes environnementales et n'affectent en aucun cas les niveaux d'allocations. Pas question donc d'affaiblir le système de sécurité sociale. Au contraire, les travailleurs bénéficient eux-aussi directement de l'abaissement des charges sociales, dans le cas, par exemple, d'un abaissement 50/50 pour les employeurs et pour les travailleurs.

Les problématiques d'affectation des recettes et de transferts entre budgets peuvent être relativement facilement réglées dans le cadre d'une réforme fiscale plus globale. Ainsi par exemple, une réforme environnementale de la fiscalité requiert le cas échéant que des mesures

¹¹ Données de l'Agence Européenne de l'Environnement

sociales complémentaires soient mises en œuvre pour les ménages qui ne pourrait bénéficier de la réduction des cotisations sociales (chômeurs, étudiants etc.): augmentation des allocations, crédits taxes etc.

Les pays qui ont déjà entrepris une telle réforme (Suède, Finlande, Danemark, Pays-Bas, Allemagne) ont respecté la neutralité budgétaire et n'ont pas diminué les allocations sociales.

- **Plus lourd pour les petits revenus ?**

Tous les syndicats et les ONG sociales craignent les effets d'une réforme fiscale environnementale sur les ménages. Cette réforme implique notamment une augmentation de la facture énergétique, et donc une diminution de leurs revenus disponibles. Se pose aussi la question de la régressivité de la taxation indirecte... En effet, si de nouvelles taxes environnementales apparaissent, elles augmentent la taxation indirecte. Celle-ci est d'ordinaire « régressive » : ces taxes représentent un pourcentage plus important du budget d'un ménage défavorisé que de celui d'un ménage plus aisé. Si les cotisations sociales sont « progressives », elles ne le sont pas autant que la taxation sur le revenu (la quote-part de l'impôt sur le revenu augmente en fonction du revenu). En conclusion, on peut craindre que diminuer les cotisations sociales pourrait donc favoriser davantage les hauts revenus que les petits.

Certaines taxes environnementales sont en effet régressives. Toutefois, dans l'hypothèse où les recettes de la taxe sert à alléger les cotisations sociales, l'impact de ces taxes sur le revenu disponible sera compensé, d'une part, par cet allègement et, d'autre part, par des aménagements, afin de permettre de préserver la structure de redistribution des revenus, voire d'augmenter certains transferts fiscaux à l'égard des foyers à faibles revenus éventuellement affectés par l'augmentation du prix de certains produits.

On peut, par exemple, augmenter la progressivité des cotisations sociales et des taxes sur le revenu, ou encore concentrer les réductions de charges sociales sur les salaires les moins élevés. Le redéploiement fiscal qui implique la réduction d'autres prélèvements fiscaux comme l'impôt sur le travail et l'impôt sur le revenu est une forme de compensation très répandue. Toutefois, les baisses d'impôt sur le revenu peut n'apporter aucun avantage aux ménages à faibles revenus qui ne paient pas ou peu d'impôts. D'autres mesures, réglementation ou aides directes par exemple, sont envisagées en faveur des revenus les plus faibles, dans le cadre de programmes visant à l'amélioration de l'efficacité énergétique par exemple (investissement dans les système de chauffage ou dans des appareils qui consomment moins d'énergie, programme d'isolation, rénovation des logements sociaux). On peut aussi exempter de taxe une quantité minimale d'électricité déterminée en combinaison avec une augmentation progressive du tarif pour tous les utilisateurs au-delà du minimum de base.

Quelques exemples de mesures prises pour compenser les effets régressifs de la réforme sur le plan social :

- Réduire les contributions sociales à part égales entre les employeurs et les salariés (Allemagne). Cette option peut favoriser la lutte contre le chômage du fait d'une réduction des coûts salariaux, tout en présentant aux salariés une compensation à l'augmentation de la facture énergétique.

- Les recettes des taxes environnementales sont recyclées sur une base sectorale (Pays-Bas): les recettes de la taxation provenant des ménages est retournée aux ménages (sous différentes formes : telles que l'augmentation des avantages sociaux ou des crédits taxes, ou encore des mesures pour l'amélioration de l'efficacité énergétique des habitations), les recettes provenant de l'industrie sont retournées à l'industrie, etc.
- Les recettes peuvent être affectées à une diminution de l'impôt sur les revenus, en particulier pour les ménage les plus défavorisés.
- pour les ménages qui ne bénéficieraient ni d'une diminution de la charge salariale, ni d'une diminution de la taxation du revenu (chômeurs, étudiants, certains pensionnés), une augmentation spécifique des allocations sociales doit compenser l'augmentation de la facture énergétique. Cette augmentation doit être telle que les ménages soient tout de même motivés pour réaliser des économies d'énergie. Des primes visant à l'amélioration de l'efficacité énergétique des ménages et habitations sociales peuvent également être introduites.

Il ne faut pas oublier que la plupart des ménages vont bénéficier des effets positifs de la réforme sur l'emploi et sur l'environnement.

Pour financer ces mesures de compensations, il y a les recettes des taxes environnementales mais aussi les finances épargnées par la suppression progressive des aides et subsides directs et indirects aux produits et activités polluantes, qui diminuent d'autant les dépenses publiques.

La pauvreté limite l'accessibilité aux combustibles : c'est un problème des plus importants. Mais ce ne peut être un argument pour le Gouvernement pour ne pas mener une politique volontaire et ambitieuse en matière d'économies d'énergie et d'efficacité énergétique. Au contraire, lutter contre cette pauvreté et une réforme fiscale peuvent être compatibles : une part des recettes peut être utilisée comme aux Pays-Bas dans des programmes d'efficacité énergétique des habitations.

• Les écotaxes : bon pour l'emploi ?

Pour bon nombre d'acteurs sociaux, d'une manière générale, protection de l'environnement et création d'emploi vont de pair. La protection de l'environnement est source de nouveaux emplois¹² et est à mettre « au cœur de la politique européenne de l'emploi ». Certains secteurs industriels à forte consommation d'énergie sont cependant fort sensibles à l'introduction d'une taxe sur le CO2 ou l'énergie, tout en reconnaissant la nécessité de réduire les émissions de gaz à effet de serre et tout en admettant la nécessité de montants suffisamment dissuasifs pour assurer l'efficacité environnementale de la taxe. L'introduction d'une telle taxe est pressentie comme néfaste à la survie de ces secteurs et à la préservation de l'emploi. Le double dividende espéré de la réforme fiscale peut avoir un effet positif net sur l'emploi au niveau global, mais il paraît peu probable que les nouveaux emplois iront aux travailleurs provenant des industries intensives en énergie qui vont sans doute perdre leur emploi. Certaines régions pourraient être plus durement affectées.

Tout montre cependant que la réforme fiscale aura des bénéfices nets sur l'emploi. Ce bénéfice est encore difficile à mesurer *ex-post* parce que les politiques fiscales menées dans les pays européens sont encore récentes, et souvent modestes (du fait notamment de l'exonération des industries à fortes intensité énergétique). La plupart des études montrent un

¹² « Joint declaration on environment and employment », EEE/ETUC, Cardiff, 14 of June 1998.

bénéfice net sur l'emploi. Aucune étude n'a montré un effet négatif sur le niveau d'emploi global.

Bien que l'effet sur le taux de l'emploi soit positif, certains secteurs (intensif en énergie) seront affectés alors que d'autres au contraire en bénéficieront (intensif en main d'œuvre). D'une manière générale, bon nombre de secteurs (services, électroniques...), seront gagnants avec cette réforme : les économies en charges sociales seront plus élevées que l'augmentation des coûts dus à la taxation énergétique par exemple¹³.

Il ne faut pas négliger la création d'emploi « verts ». Une telle réforme fiscale dope l'innovation en technologies moins polluantes et en économie d'énergie. Cette évolution peut être source de création d'emplois. Il en est de même de la restructuration du marché de l'énergie, avec le développement des énergies renouvelables (voir le Livre blanc de la Commission européenne sur les énergies renouvelables). Ainsi, par exemple, le Danemark est aujourd'hui le leader mondial des turbines à vent.

Les pertes d'emplois dans les industries les plus énergivores est un phénomène qui risque de continuer à se produire du fait des évolutions technologiques, des forces du marché et de la compétitivité internationale. Une taxe sur l'énergie n'est qu'un des éléments pris en compte aux côtés des facteurs déterminant l'investissement, que sont le capital, les compétences, l'infrastructure etc. Par ailleurs les économies d'énergie peuvent être payantes : l'augmentation de l'efficacité énergétique, précisément dans les entreprises où les potentiels d'économie d'énergie sont importants, avec l'augmentation inévitable à moyen terme du prix de l'énergie, procurera un gain de compétitivité à ces entreprises qui s'investissent maintenant.

Pour compenser les effets d'une réforme fiscale dans les secteurs à forte intensité énergétique, des mesures spécifiques, sur une période transitoire, peuvent être mises en œuvre. Des réductions voire dérogations sont à envisager. La mise en œuvre d'une taxe sur l'énergie/CO2 serait quoiqu'il en soit progressive, permettant aux industries de s'adapter. Les recettes des taxes environnementales (ou les fonds libérés par la suppression de certaines aides ou subsides) pourraient être au financement de programmes de transition économique dans les régions affectées (réorientation économique, formations...). Toute dérogation devrait être clairement liée à des engagements de la part des entreprises qui en bénéficieraient de réduction des émissions de gaz à effet de serre.

Il faut cependant ne pas perdre de vue que de trop larges dérogations nuisent à l'efficacité environnementale de la taxe. Ces dérogations posent également un problème d'équité avec les autres secteurs socio-économiques affectés par les taxes (ménages, transports, PME). La complexité des systèmes de dérogations nationales rend une harmonisation européenne d'autant plus difficile.

Enfin, il est largement admis qu'une des raisons expliquant le haut taux de chômage structurel dans des pays tels que la France, l'Allemagne, la Belgique, est le coût élevé du travail. Réduire le coût du travail offre un potentiel pour la création d'emploi.

¹³ Dans les services par exemple, qui représentent environ 50 % du PIB de l'Union européenne. Voir « The effects of Environmental Fiscal Reform in Germany : a simulation study (2001) », DIW Institute, University of Osnabrück, GWS, and University of Oldenburg, www.gws-os.de ou www.ecotax.info ; et « Evaluation of green taxes and industry », Finance Ministry, 1999.

- **Des entreprises compétitives**

L'emploi et la compétitivité sont deux arguments avancés par les lobbies industriels contre toute réforme environnementale de la fiscalité. Cependant, la plupart des secteurs d'entreprises vont bénéficier du transfert de la charge fiscale du travail vers les ressources naturelles et des mesures fiscales. Celles-ci visent entre autres à réduire les distorsions de concurrence existantes actuellement (coûts externes pris en charge par les autres acteurs).

« Un des avantages théoriques des instruments économiques est que les agents économiques disposent d'une marge de manœuvre quant au choix de la réponse donnée au signal de prix sachant qu'ils sont censés choisir la solution la moins onéreuse, et donc la plus efficiente, et que la répartition de l'effort de dépollution entre les entreprises est efficiente »¹⁴.

Taxes environnementales et compétitivité

« Le risque de perte de compétitivité représente un obstacle majeur pour les réformes fiscales vertes. Ce risque a conduit certains secteurs à s'opposer fortement aux taxes environnementales. (...) Ces critiques sont dans une large mesure injustifiée. Au niveau macro-économique, les taxes environnementales devraient renforcer la compétitivité globale d'une économie. (...) Les taxes environnementales ne provoquent pas de désavantage concurrentiel, pour un objectif environnemental donné, même s'il peut y avoir certains coûts d'ajustement à court terme. »

Source : « Développement durable – Les grandes questions », OCDE, 2001.

C'est le courage politique qui manque le plus...

Concrètement, comment mettre en œuvre un *greening* de la fiscalité ?

1. Une réelle volonté politique

L'Accord gouvernemental du 7 juillet 1999 faisait explicitement référence à un *greening* de la fiscalité. Selon cet accord, des déplacements internes sont nécessaires pour parvenir à une fiscalité plus juste socialement, plus favorable au travail et centrée sur l'environnement. L'introduction d'une taxe sur le CO₂, les écobonis pour des produits qui respectent l'environnement par une TVA et des accises réduites, ainsi que des mesures fiscales dans le cadre de la politique de mobilité avaient été annoncées. L'Accord gouvernemental du 7 juillet 1999 concernant le transfert d'une fiscalité sur le travail vers une fiscalité environnementale n'a pas été concrétisé, faute de volonté politique. C'est en particulier le cas en ce qui concerne l'introduction d'une taxe énergétique ou encore des écotaxes/écobonis sur les emballages. La mise en œuvre d'une réforme fiscale requiert un réel engagement politique.

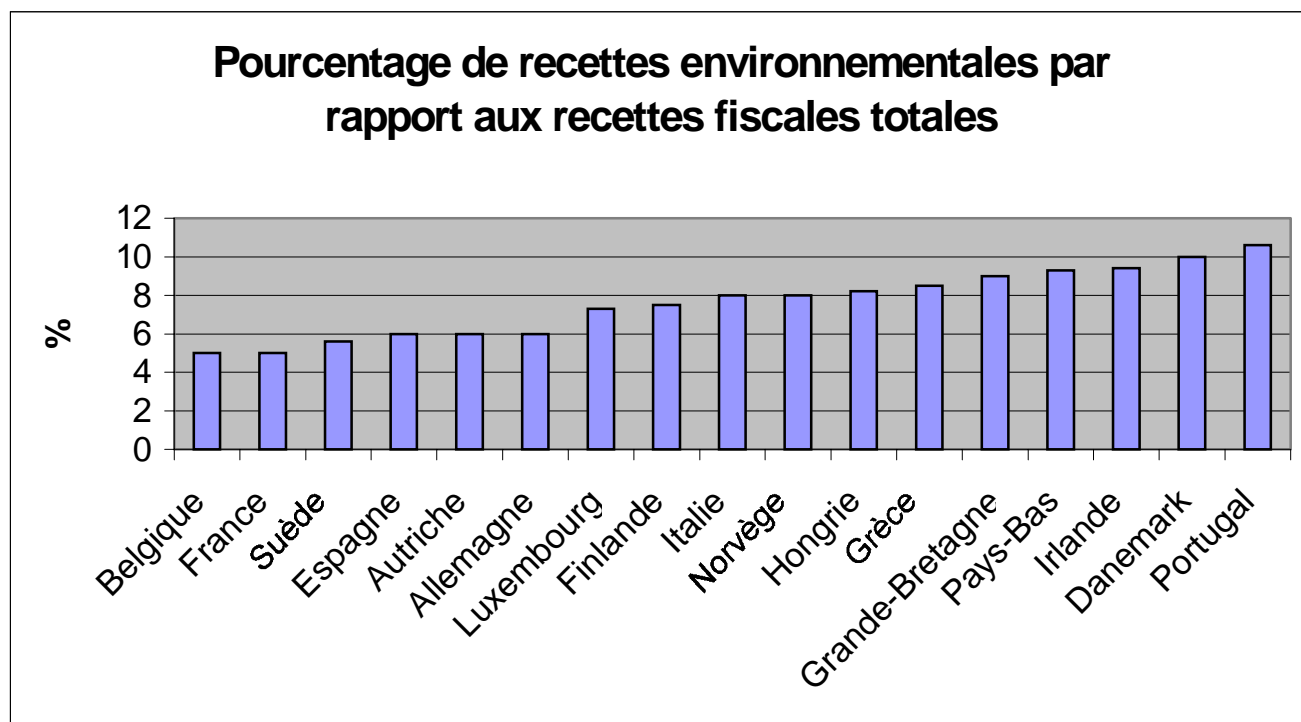
¹⁴ « Les taxes liées à l'environnement dans les pays de l'OCDE – Problèmes et stratégies » OCDE, 2001.

2. La mise en oeuvre des mesures préconisées par le Plan fédéral pour le développement durable

Le Plan fédéral pour le développement durable, développe ce qu'est le *greening* de la fiscalité et mentionne un certain nombre d'instruments possibles, tels que l'introduction d'une taxe sur l'énergie et le CO₂, une taxe sur le kérosène, la variabilité des taxes automobiles, une différenciation du régime de TVA en fonction de la charge occasionnée par les produits sur l'environnement, la stimulation fiscale de fonds de placement éthiques, des écotaxes pour une politique intégrée des produits, etc. La mise en œuvre de ces mesures préconisées par le Plan fédéral pour un développement durable devrait être une des priorités du Gouvernement. Au-delà de ces mesures, une réelle réforme fiscale, opérant un transfert des charges qui pèsent sur le travail vers les ressources environnementales est à mettre en oeuvre progressivement. Le Gouvernement peut à cet égard s'inspirer de multiples rapports fédéraux et régionaux, et sur l'expérience acquise dans d'autres pays (Pays-bas, Finlande, Suède, Danemark, Norvège, Allemagne, Royaume-Uni).

3. Le développement de la fiscalité environnementale belge pour atteindre au moins la moyenne des autres pays européens

Dans de nombreux pays, les autorités ont réussi à créer une large assise sociale favorable au développement de l'écofiscalité en couplant un système fiscal environnemental à l'abaissement des charges sur le travail et en consacrant une partie des recettes à des mesures d'efficacité énergétique et à des investissements environnementaux. A la suite de ces évolutions réussies dans d'autres pays, le Gouvernement fédéral devra parvenir, chez nous aussi, à s'appuyer sur une assise sociale suffisante. La fiscalité environnementale belge est une des plus faibles d'Europe.



Source : d'après la Base de données OCDE/UE sur les taxes liées à l'environnement, année 1999.

4. La concrétisation des grandes lignes d'une réforme fiscale environnementale

- 1) D'une part, des taxes sur les produits ou comportements qui ne respectent pas l'environnement seront introduites ou majorées. D'autre part, des incitants fiscaux positifs seront introduits pour les produits et comportements respectueux de l'environnement.
- 2) Dans un deuxième temps, il s'agira de parvenir à un glissement de la taxation du travail à la taxation des ressources environnementales. En effet, l'objectif est de taxer ce qui est « néfaste » pour la société (p.ex. gaspillage de l'énergie et pollution de l'environnement), tandis que les choses socialement souhaitables, comme l'emploi, doivent être moins taxées. La charge totale de l'impôt ne doit pas augmenter. Une telle réforme peut permettre un double dividende : bénéfique pour l'environnement, en rendant les alternatives plus favorables à l'environnement compétitives, et gain pour l'emploi, étant donné que les recettes de ces taxes pourront être utilisées pour abaisser les charges sur le travail (voir plus haut).
- 3) L'affectation des recettes devra être étudiée de manière à compenser des effets de distribution négatifs éventuels. Il s'agit notamment d'éviter une pénalisation éventuelle des couches les plus défavorisées de la population, par exemple, par des programmes d'économie d'énergie spécifiquement destinés à ces groupes sociaux (p.ex. primes d'isolation, systèmes de financement tiers pour des investissements dans des mesures qui permettent des économies d'énergie...). Il s'agit également d'étudier la mise en oeuvre d'une réforme fiscale environnementale en ce qui concerne certains secteurs industriels et en particulier ceux soumis à une forte concurrence internationale, de façon à préserver leur compétitivité (A cet égard des accords de branche pourraient prévoir une dispense partielle).
- 4) Parallèlement, les régimes de faveur existants (exonérations fiscales, postes de déduction) pour des produits, des processus de production, des comportements, dommageables pour l'environnement, doivent être supprimés. Il faut s'atteler au démantèlement des subsides directs et indirects octroyés aux produits et activités contraires à un développement durable (p.ex. exonération des droits d'accises pour le mazout dans l'horticulture, déductibilité fiscale des véhicules de transport d'entreprise dans le cadre de l'impôt des sociétés, subsides aux énergies nucléaire et fossile, ...). Le maintien de ces subsides a des effets opposés aux objectifs environnementaux d'une réforme environnementale de la fiscalité. La suppression des subsides directs et indirects est parfaitement cohérent avec le plan de mise en oeuvre du développement durable, signé par notre pays lors du sommet de Johannesburg. Ce plan de mise en oeuvre appelle en effet les Etats à supprimer les distorsions du marché : *« Il s'agit notamment (pour ce faire) d'une réforme du système fiscal et de la suppression progressive de subsides dommageables là où ceux-ci existent, de manière à ce que les conséquences pour l'environnement soient mieux exprimées dans les prix »*. Au niveau européen, le sixième programme d'action prévoit l'identification et l'adaptation des subsides. En Belgique, le Plan fédéral pour un développement durable prévoit, à la partie 3.3 Politique fiscale, paragraphe 614, *« la révision de la base fiscale par la suppression des régimes de faveur fiscaux existants pour les produits et les processus de production qui polluent l'environnement ... »*.

- 5) Le gouvernement doit intégrer clairement une perspective à long terme dans ses décisions, et en particulier sur le plan fiscal. Des objectifs doivent être définis, tels que par exemple, comme le propose le Bureau européen de l'environnement, un déplacement de 10 % de la base d'imposition sur le travail vers les ressources environnementales d'ici à 2010, tant au niveau européen qu'au niveau national, ou encore, la suppression, d'ici à 2005, de tous les subsides directs et indirects (postes de déductions et exonérations fiscales) accordés à des processus de production défavorables à l'environnement.

5. La mise en œuvre de mesures spécifiques

Il s'agit plus particulièrement de mesures fiscales en matière d'énergie et de mobilité (voir le Mémoire des quatre fédérations environnementales au Gouvernement fédéral, à l'occasion des élections du 18 mai 2003).

D'autres mesures sont à envisager :

1. Encouragement fiscal de placements éthiques ou favorables à l'environnement.
2. Dans le contexte européen, la Belgique plaidera pour une révision de la directive sur la TVA, de manière à ce qu'une différenciation de TVA soit possible pour des raisons environnementales (taux de TVA inférieurs pour les produits à écolabel européen, les produits biologiques, pour des services à grande intensité de main d'œuvre, etc.).
3. La Belgique plaidera pour la suppression de l'exigence d'unanimité au sein du Conseil ECOFIN et proposera de voter des matières qui concernent l'énergie et la fiscalité à la majorité qualifiée (révision de l'article 175 du Traité à convenir pendant la Convention pour l'avenir de l'Europe et à confirmer dans la modification du Traité qui doit être approuvée lors de la Conférence intergouvernementale de 2004).
4. Il est nécessaire de revoir et de développer le système des écotaxes sur certains produits tels que les pesticides¹⁵, les piles, les appareils électroniques, les solvants. Les écotaxes ont pour but « *de modifier le comportement des producteurs et des consommateurs afin de les rendre plus respectueux de l'environnement. Sont considérées comme taxes environnementales, toute taxe d'un montant suffisant pour réduire significativement l'utilisation ou la consommation de produits générateurs de nuisances pour l'environnement et/ou pour réorienter les modes de production et de consommation vers des produits plus acceptables sur le plan de l'environnement et de la préservation des ressources naturelles* »¹⁶. C'est donc un instrument de prévention, qui peut se voir compléter par d'autres instruments visant à favoriser le recyclage des déchets, tels que par exemple les obligations de reprise. La complémentarité des instruments fédéraux et régionaux doit certes être assurée mais les instruments fédéraux, dont le principal intérêt est qu'ils sont des instruments de prévention, sont à créer et à mettre en œuvre prioritairement.

¹⁵ L'écotaxe sur les pesticides pourrait être remplacée, comme il était prévu dans l'accord gouvernemental sur les écotaxes du 30 mai 2003, par une contribution au Fonds des matières premières. Dans l'un comme dans l'autre cas, il faut que l'outil soit efficace en termes de prévention.

¹⁶ Loi du 16 juillet 1993 sur les écotaxes.

Bibliographie

Note réalisée en se référant à la bibliographie citée ainsi qu'à :

- « *European environmental bureau responses to the OECD issue paper « OECD/BMU conference on EFR* », berlin, June 27 th 2002 ;
- « Unions' and social NGOs' positions on sustainable development, environmental /energy taxation and environmental tax reform – European environmental bureau responses » ;
- « Contribution de France Nature Environnement au volet fiscalité de la stratégie nationale de développement durable », mars 2003.