



Secrétaire d'Etat adjoint
au Ministre des Finances



L'outil éco-fiscal : un levier pour une croissance durable

Bernard CLERFAYT

Octobre 2009









NOTE STRATEGIQUE

DU SECRETAIRE D'ETAT

ADJOINT AU MINISTRE DES FINANCES

EN MATIERE DE FISCALITE ENVIRONNEMENTALE

LÉGENDE DES MESURES

	Réalisé	En cours	A réaliser
Etat d'avancement			
Niveau de priorité	Maximum 	Élevé 	Moyen 

1 Introduction

Cette introduction précise la structure de la note, indique les mesures prioritaires, et décrit les trois principaux objectifs poursuivis pour cette législature, à savoir :

- *alourdir la pression fiscale environnementale sans alourdir la pression fiscale globale ;*
- *augmenter prioritairement la pression fiscale environnementale par un relèvement de la fiscalité énergétique du pays au niveau des pays voisins dans le but précis de réduire la charge fiscale trop lourde qui pèse sur le travail ;*
- *créer une cellule administrative de fiscalité environnementale au sein du SPF Finances ;*
- *l'introduction se termine par les paramètres à respecter en fiscalité environnementale pour en faire un outil efficace de relance économique et de croissance durable.*

La présente note stratégique reprend les mesures éco-fiscales déjà mises en œuvre ainsi que les nouvelles propositions pour la législature en cours. Afin d'en faciliter sa lecture, un tableau synthétise en annexe les politiques et mesures proposées tout au long de la note. Ce tableau reprend pour chaque mesure le niveau de priorité, la thématique fiscale abordée, le sujet sur lequel porte la mesure, la description succincte de la mesure proposée, le public cible et le statut de la mesure (« réalisé » ou « à faire »). La politique présentée dans cette note d'intention s'inscrit pleinement dans le cadre de la note de politique générale du 18 novembre 2008 du ministre des Finances et du secrétaire d'Etat adjoint au ministre des Finances, en particulier pour sa compétence relative au développement d'une fiscalité favorisant les comportements responsables en terme d'environnement, respectueux des principes de développement durable.

Concernant les niveaux de priorité, le lecteur constatera que quatre sujets ont reçu l'ordre maximal de priorité, à savoir :

- le glissement de la fiscalité du travail vers l'énergie ;
- l'ajustement du régime fiscal actuel des voitures de société ;
- l'introduction d'un plan d'encouragement aux véhicules électriques ;
- la création d'une cellule administrative de fiscalité environnementale (CAFE).

Le premier objectif politique à poursuivre dans cette matière est simple et clair : la Belgique doit modifier la pression fiscale environnementale sans alourdir la pression fiscale globale. Cet objectif général est donc une ligne de conduite valable pour tous les autres objectifs annoncés dans cette note. Les mesures proposées dans le chapitre consacré au « Green Tax Shift » répondent à cet objectif principal. Le glissement fiscal du travail vers l'énergie est en effet le moyen principal de réaliser une politique éco-fiscale ambitieuse.

L'OCDE définit la fiscalité¹ environnementale comme « un instrument de la politique environnementale qui se base sur les lois du marché pour envoyer, via les prix, des signaux aux producteurs et consommateurs de manière à influencer le comportement de ceux-ci »². L'éco-fiscalité, ou fiscalité environnementale, est un instrument économique puissant au service du développement durable. C'est un levier considérable pour susciter des changements de comportement auprès de nos concitoyens et diriger la Belgique vers une croissance durable. Il permet en effet d'intégrer dans le prix d'un produit ou d'un service son coût réel pour la société (« coût-vérité »). Le prix du produit ou du service sera plus élevé (par exemple via des taxes) si le coût réel pour la société est plus élevé que le prix du marché (énergies fossiles, matériaux non recyclables,...). A l'inverse, ce prix sera plus faible (par exemple via des réductions fiscales) si le coût réel pour la société est plus faible que le prix du marché en raison de services rendus à la société. En général, on parlera de services rendus à la société si les produits ou services en question permettent de réels progrès en termes de développement durable.

¹ Seules relèvent du pouvoir fiscal d'une autorité, les sommes pouvant être qualifiées d'impôt au sens des articles 170 et 173 de la Constitution. Autrement dit, la fiscalité est l'ensemble des pratiques relatives à la perception des impôts et des autres prélèvements obligatoires.

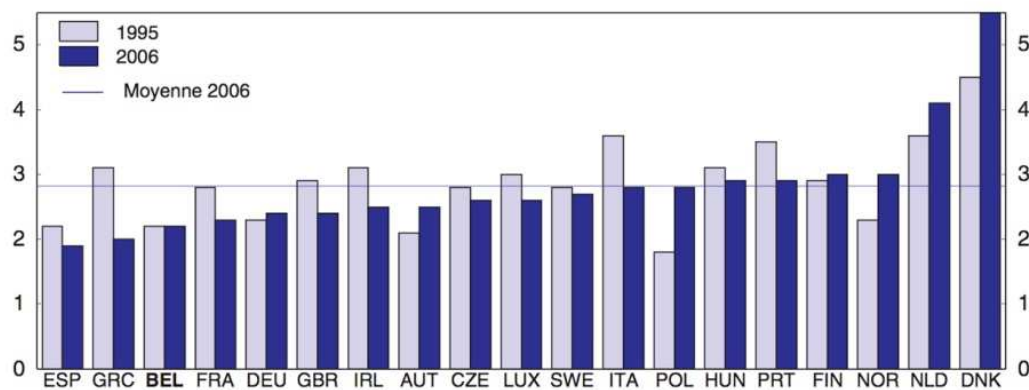
² OCDE, Ecotaxes et réforme fiscale verte, 1999.

L'examen des performances environnementales publié par l'OCDE en 1998 recommandait déjà que la Belgique mette davantage l'accent sur l'écologisation des mesures fiscales, c'est-à-dire qu'elle modifie celles-ci de manière à mieux protéger l'environnement sans alourdir la charge fiscale totale. Récemment encore, l'OCDE³ estime « *qu'un recours plus large aux taxes liées à l'environnement offrirait les mêmes avantages que les impôts sur la consommation... Une fiscalité plus écologique des carburants serait fonction des émissions de CO₂ et d'autres polluants, ce qui suppose une taxation relativement plus lourde du gazole... De plus, contrairement à la plupart des autres pays de l'UE, la Belgique taxe peu le mazout de chauffage, pourtant relativement polluant... Outre les raisons écologiques, le gouvernement devrait aussi alourdir la fiscalité des carburants pour accroître le poids, dans le système fiscal, des impôts qui génèrent moins de distorsions comme les taxes sur la consommation* ».

De gros efforts ont été faits dans ce sens, notamment par le lancement des écotaxes sur les emballages, les réductions fiscales pour investissements pour la recherche et le développement respectueux de l'environnement, la déductibilité à 120% des frais de transport collectif des membres du personnel, etc. Mais il faut à présent adapter certaines mesures et en planifier de nouvelles, en particulier dans le domaine de l'énergie.

En pourcentage du PIB, le produit des taxes liées à l'environnement représentait en 2007 en Belgique 2,1%, bien en dessous des 2,7% de l'Union européenne (des 27) et près de 6% pour le Danemark (Eurostat, 2009)⁴. Il y a donc une marge importante de progression à réaliser.

Graphique 1 : évolution des recettes des taxes environnementales (en pourcentage du PIB)



Source : Eurostat (2008), *Taxation Trends in the European Union*⁵

³ OCDE, Etudes économiques de l'OCDE : Belgique, 2009, pp. 117-118.

⁴ Eurostat, Taxation trends in the European Union, 2009.

⁵ Statlink : <http://dx.doi.org/10.1787/647104710180>.

Le second objectif politique consiste dès lors à faire évoluer toutes les taxes environnementales belges, mais en particulier les taxes énergétiques, vers un niveau au moins comparable à la moyenne des pays de l'OCDE, à la moyenne des pays voisins directs, et - à terme - la plus élevée possible tenant compte des contraintes sociales et budgétaires.

Comme l'indiquent les indicateurs de développement durable de la Belgique, la priorité doit être donnée à l'efficacité énergétique. C'est la raison pour laquelle les chapitres de cette note sont divisés selon les principaux secteurs de consommation d'énergie (les habitations, les transports, et les entreprises). Par ailleurs, un chapitre entier est consacré aux instruments éco-fiscaux (en ce compris les éléments institutionnels propres à la Belgique). Enfin, le chapitre « Partager » consacre une attention particulière aux actions de concertations belges et européennes, tandis que le dernier chapitre traite des mesures liées aux comportements des consommateurs.

Depuis quelques années la situation est en train d'évoluer positivement. Ainsi par exemple, les mesures fiscales liées à l'environnement ont pris une importance budgétaire croissante. On sait à présent que les mesures éco-fiscales en général, et les réductions d'impôts pour investissements économiseurs d'énergie dans les habitations en particulier, ont un impact très important en termes de réductions de gaz à effet de serre parmi les politiques et mesures fédérales de lutte contre les changements climatiques⁶. Il suffit, pour s'en convaincre, de comparer le coût budgétaire de cette mesure fédérale, soit plus de 400 millions d'euros en 2008 aux budgets alloués par les trois Régions pour les primes à l'utilisation rationnelle de l'énergie, soit 73 millions d'euros si on retire les mesures coûteuses de certificats verts pour les panneaux photovoltaïques ! L'instrument fiscal est en effet un instrument simple, efficace, bien compris et bien accepté par la population.

L'accord du Gouvernement conclu le 18 mars 2008 entre les négociateurs des cinq partis recommande de prendre des mesures radicales face au défi écologique. Il recommande aussi d'augmenter le taux d'emploi dans notre pays, notamment par le maintien et le renforcement d'un climat favorable aux entreprises. En particulier, je cite :

« Le Gouvernement élaborera une fiscalité favorisant les comportements responsables en termes d'environnement. Il initiera, en collaboration avec les Régions, une réforme de la fiscalité environnementale articulée autour d'une évaluation de l'ensemble des mesures actuelles en vue de leur amélioration et de la définition d'une politique globale coordonnée de fiscalité et d'autres mesures environnementales afin d'orienter les comportements des citoyens, des entreprises et des pouvoirs publics »⁷.

Le troisième objectif principal de cette nouvelle stratégie éco-fiscale est d'institutionnaliser cette matière nouvelle et en pleine évolution au sein du SPF Finances (voir Mesure P4).

⁶ VITO – ECONOTEC, Reductions of emissions resulting from policies and measures taken by the federal government for the period 2008-2012, Interim report, Study commissioned by the FPS Environment on behalf of the National Climate Commission, 22 March 2009, page 10.

⁷ Accord de Gouvernement conclu entre les négociateurs du CD&V, MR, PS, Open VLD, cdH, 18 mars 2008, p. 23.

La fiscalité environnementale sera donc conçue dans un souci de simplicité, de cohérence, d'équité et d'efficacité, afin que les mesures prises soient bien comprises et admises par le grand public. Elle devra tenir compte de multiples paramètres, dont :

- les impacts budgétaires ;
- les impacts économiques et des retombées en termes de pouvoir d'achat des ménages et de compétitivité des entreprises ;
- les principaux impacts environnementaux (CO₂, particules fines, oxydes d'azote, monoxyde de carbone, nuisances sonores, dégradation des bâtiments, congestion des routes,...) ;
- les impacts sociaux (ménages les moins favorisés, mobilité des personnes handicapées, composition du ménage,...
- l'évolution des problématiques environnementales et des technologies ;
- le contexte européen et international (par exemple les standards de maisons passives ou maisons « zéro énergie »).

Pour bien comprendre l'importance de ces paramètres à considérer en matière de fiscalité environnementale, prenons l'exemple a contrario d'une proposition de baisse du taux de TVA sur l'énergie. Cette mesure fiscale aurait un impact budgétaire colossal avec des retombées positives uniquement à court terme sur le pouvoir d'achat des ménages. L'impact environnemental serait insupportable, l'impact social serait négatif à moyen et surtout long terme comme l'a longuement expliqué l'OCDE, et l'impact sur les importations d'énergies fossiles et l'innovation technologique serait dramatique.

Concernant l'impact social, l'OCDE rappelle à la Belgique que les impôts sur la consommation figurent parmi ceux qui créent le moins de distorsions et que des taux réduits pour atteindre certains objectifs sociaux seraient moins efficaces que des transferts sociaux ciblés⁸. Bref, une telle mesure constituerait un obstacle majeur face aux engagements internationaux en matière de réduction de gaz à effet de serre, de production d'énergies renouvelables et d'efficacité énergétique.

Terminons ici cette introduction sur les mesures d'éco-fiscalité qu'il conviendrait de prendre au niveau fédéral en précisant toute la complexité et l'importance du sujet. Nous devons, certes, développer de nouvelles mesures de fiscalité environnementale et adapter au besoin celles qui existent déjà. Mais il ne faut pas perdre de vue toute la spécificité de notre pays (complexité institutionnelle, caractéristiques du parc de voitures et du parc de logements, habitudes de consommation, etc.). On sait enfin que notre efficacité énergétique est faible par rapport à la moyenne européenne. Il faut donc prendre en compte tous ces paramètres et toutes ces caractéristiques nationales, à la lumière des principes du développement durable.

⁸ OCDE, Etudes économiques de l'OCDE : Belgique, 2009, pages 16-17.

Il faut prendre des mesures éco-fiscales, c'est l'essentiel de cette note, mais à moyen terme il faudra aussi analyser la fiscalité existante et voir dans quelle mesure elle contribue ou non au développement durable en Belgique. Le défi, à ce niveau-là, est encore plus important puisqu'a priori toutes les mesures fiscales devraient être analysées sous le prisme du développement durable. Quelques exemples qui méritent une réflexion approfondie : avantages fiscaux attribués aux candidats propriétaires ; règles de calcul des avantages fiscaux alloués en fonction du nombre d'enfants à charge, etc.

Pour terminer ce rappel introductif, soulignons une fois encore que l'éco-fiscalité est un instrument réputé simple à mettre en œuvre, efficace, administrativement peu coûteux, et qui s'applique à tous de façon non dirigiste.

La Commission européenne⁹ est on ne peut plus explicite à cet égard : « l'Union européenne a de plus en plus privilégié le recours aux instruments économiques ou fondés sur le marché – tels que la fiscalité indirecte, les aides ciblées ou les droits d'émissions négociables – parce que ces instruments constituent un moyen flexible et avec un rapport coût-efficacité positif d'atteindre des objectifs stratégiques donnés... ». L'outil éco-fiscal ne sera toutefois efficace que s'il est utilisé avec bon sens : pas de bâtons sans carottes, et inversement. C'est le prix à payer pour donner aux nouvelles technologies toutes leurs chances de développement, et pour modifier durablement nos modes de consommation et de production.

⁹ Livre vert sur les instruments fondés sur le marché en faveur de l'environnement et des objectifs politiques connexes, Commission européenne, COM(2007) 140 final, mars 2007.

2 Instruments

Les compétences éco-fiscales dans notre pays sont partagées, variées et complexes. Elles sont partagées selon les différents niveaux de pouvoir. Elles sont variées selon les instruments considérés. Et elles sont complexes dans le sens où les politiques éco-fiscales doivent s'appuyer sur des sciences multiples : juridiques, politiques, économiques, psychologiques et environnementales. Ce chapitre tente de résumer les avantages et inconvénients des principaux instruments éco-fiscaux existants et de délimiter les compétences.

Il existe différents instruments étatiques disponibles en matière environnementale, chacun ayant ses avantages et ses inconvénients. Il est nécessaire de les utiliser de manière intelligente afin d'en optimiser l'utilité et d'atteindre les objectifs fixés de la manière la plus efficace possible, tout en tenant compte des contraintes de l'environnement organisationnel, juridique dans lequel on agit. Pour la première fois, un guide complet sur la fiscalité environnementale en Belgique vient d'être publié¹⁰. Il a servi de guide et de référence principale à la rédaction de ce chapitre dont l'unique but est de montrer aux lecteurs que les compétences éco-fiscales dans notre pays sont partagées, variées et complexes. Elles sont partagées selon les différents niveaux de pouvoir. Elles sont variées selon les instruments considérés. Et elles sont complexes dans le sens où les politiques éco-fiscales doivent s'appuyer sur des sciences multiples : juridiques, politiques, économiques, psychologiques et environnementales.

Un rapport du Conseil Supérieur des Finances¹¹ a énuméré les instruments étatiques disponibles en matière de fiscalité environnementale : à côté des réglementations, qui sont contraignantes, il existe d'autres instruments, qualifiés d'économiques : les taxes et les redevances, les subsides et réductions fiscales, et les permis d'émission négociables.

Les **taxes et les redevances** lient à un comportement non souhaitable une charge pécuniaire et essaient, par l'établissement d'un niveau de prélèvement suffisamment élevé, de dissuader le citoyen de répéter ce comportement (technique du bâton). Contrairement à celui de la taxe qui est laissé à l'appréciation de l'autorité publique, le montant de la redevance doit être strictement rapporté au coût du traitement de la pollution par l'autorité publique qui l'établit.

Les **subsides environnementaux**, sous forme de réduction/déduction fiscale lient à un comportement une diminution de la charge fiscale du citoyen (technique de la carotte).

Les **permis d'émission négociables** sont des « permis de polluer » que l'Etat attribue gratuitement ou met en vente pour une quantité correspondant au niveau maximum de pollution acceptable ; permis pouvant ensuite être vendus ou rachetés par les acteurs économiques¹².

Dans le cadre de sa politique environnementale, le niveau fédéral belge agit dans un environnement qui, d'un point de vue juridique et organisationnel, est contraignant.

¹⁰ Vincent SEPULCHRE, « La fiscalité environnementale en Belgique », éd. Larcier, 2009 (427 pages).

¹¹ Conseil Supérieur des Finances, section « Fiscalité et parafiscalité », « Inventaire de la fiscalité environnementale », juillet 2004, Bull. Doc. SPF Finances, septembre – octobre 2004, p.209.

¹² Origine : travaux de Ronald Harry Coase : R.H. COASE, « The problem of the social cost », Journal of Law and Economics, 3 octobre 1960, pp.1-44; et travaux de John Dales : J. DALES, Pollution and Prices. An essay in policy making and economics, Toronto, University of Toronto Press, 1968.

Voir : les engagements de la Belgique par rapport au Protocole de Kyoto : loi fédérale y portant assentiment, M.B., 26 septembre 2002, 2ème éd., p.43698 ; la directive européenne 2003/87/CE du Parlement Européen et du Conseil du 13 octobre 2003 établissant un système d'échange de quotas d'émissions de gaz à effet de serre dans la Communauté et modifiant la directive 96/61/CE du Conseil.

La Belgique est un Etat dans lequel l'Etat fédéral, les Régions et les Communautés constituent trois pouvoirs distincts parallèlement qui exercent chacun des compétences matérielles spécifiques sur des territoires organisés de manière également très différente. Les compétences matérielles des Régions et Communautés sont exclusives. Cela signifie qu'elles ne peuvent être réglées que par l'autorité à qui elles sont attribuées, empêchant ainsi l'existence de compétences « concurrentes » en Belgique.

Le pouvoir fédéral est compétent pour les « compétences réservées », matières qui lui sont attribuées explicitement et pour les « compétences résiduelles », c'est-à-dire les compétences matérielles qui ne sont pas explicitement attribuées à un autre pouvoir belge.

Spécifiquement en matière environnementale, la loi spéciale du 8 août 1980, telle que modifiée en dernier lieu par la loi spéciale du 13 juillet 2001, a transféré aux Régions, de manière exclusive, les matières suivantes (« compétences d'attribution ») : aménagement du territoire, environnement et politique de l'eau, rénovation rurale et conservation de la nature, les aspects régionaux de l'énergie, travaux publics et transports,... Pour ces matières, l'Etat fédéral reste compétent pour établir des impôts et des taxes, mais il n'a plus la compétence pour établir des redevances environnementales (nous y reviendrons ci-dessous), un système de permis négociables ou d'autres réglementations environnementales pures. A l'exception des seules limitations résultant de la loi du 23 janvier 1989 (taxation des eaux et déchets), l'Etat fédéral peut soumettre à l'impôt tous les objets imposables qu'il souhaite, et de la manière qu'il veut. Il n'est donc pas limité par les impôts et taxes établis par les autres niveaux de pouvoirs belges. Si un impôt poursuit des objectifs que les Régions peuvent poursuivre en vertu de leurs compétences matérielles, cet impôt n'est pas interdit au Fédéral pour autant qu'il veuille à ne pas rendre impossible l'exercice des compétences régionales¹³.

Comme pour l'Etat fédéral, la compétence fiscale propre des Régions et des Communautés n'est pas limitée au contenu de leurs compétences matérielles. La Cour Constitutionnelle identifie certaines limites : l'entité fédérée ne peut viser principalement un effet que ses compétences ne lui permettraient pas de rechercher. En effet, dans ce cas, elle serait amenée à réglementer une matière non attribuée plutôt qu'à prendre une mesure proprement dite¹⁴. De même, la Communauté ou la Région en cause ne peut, en exerçant une de ses compétences, porter atteinte de façon excessive aux compétences d'autres Communautés ou Régions, ou de l'Etat fédéral, notamment en rendant l'exercice de celles-ci impossible ou exagérément difficile¹⁵.

Ce pouvoir fiscal des Communautés et Régions est soumis à certaines limitations juridiques : essentiellement, l'interdiction de lever une taxe dans des domaines déjà soumis à un impôt établi par l'Etat fédéral. Les Régions et Communautés ne peuvent établir de taxation autonome, semblable ou similaire notamment aux impôts sur les revenus, à la TVA, aux droits de douane et d'accises¹⁶.

¹³ C. Const., 2 février 1995, arrêts n° 4/95, 6/95, 7/95, 8/95, 9/95 et 10/95, www.arbitrage.be.

¹⁴ C. Const., 23 avril 1992, arrêt n° 31/92, *M.B.*, 11 juin 1992 ; C. Const., 5 mars 1996, arrêt n° 12/96, *M.B.*, 15 mars 1996, p.5841.

¹⁵ C. Const., 30 septembre 1999, arrêt n° 102/99, *M.B.*, 12 octobre 1999.

¹⁶ V. SEPULCHRE, *Mémento de la fiscalité locale et régionale 2007*, Waterloo, Kluwer, 2007, n° 4-481 et s.

Les redevances, quant à elles, sont exclues de ce pouvoir fiscal et peuvent être établies par les institutions belges selon d'autres modalités que leurs taxes¹⁷. Une redevance ne peut être établie que dans le domaine de compétences matérielles de l'autorité publique concernée, alors que l'impôt ne doit être établi que dans le domaine des compétences strictement fiscales de l'autorité publique en cause. Ainsi, l'Etat fédéral n'est plus compétent pour les matières d'environnement transférées aux Régions, tout en restant compétent pour les autres matières environnementales non transférées. Les Régions sont effectivement compétentes pour établir une redevance en matière d'environnement, vu qu'elles sont seules compétentes pour cette matière de l'environnement et ce, à l'exclusion de l'Etat fédéral¹⁸.

Concrètement, le pouvoir fédéral a donc le pouvoir d'établir des impôts et taxes pour tout le territoire belge, sauf les taxes sur les eaux et déchets, et le pouvoir d'établir des redevances pour tout le territoire belge, sauf dans les compétences attribuées aux Communautés et Régions.

Par ailleurs, les réglementations en matière environnementale se doivent de respecter les articles 10 et 11 de la Constitution (les principes d'égalité et de non-discrimination), ainsi que l'article 23, alinéa 3, 4° de la Constitution (le droit des citoyens à un environnement sain).

La politique environnementale à l'échelle fédérale doit intégrer ce « jonglage » de compétences entre les différents niveaux de pouvoirs. C'est pourquoi cette note stratégique n'est consacrée qu'à une partie des mesures éco-fiscales possibles. Elle doit également veiller à jongler intelligemment entre les spécificités des instruments présentés ci-dessus.

Les taxes environnementales présentent une plus grande souplesse que les réglementations dans la mesure où leur seuil fiscal est évolutif et adaptable selon la période envisagée et le type de destinataire (entreprise/citoyen). Elles incitent au changement de comportement, ont un effet dissuasif et permettent d'internaliser les coûts externes, c'est-à-dire d'incorporer dans le prix des biens le coût de certains effets environnementaux.

Les taxes comportent également quelques inconvénients : le caractère forcé du prélèvement fiscal, l'absence de lien avec un service identifiable par le citoyen dont le paiement serait la contrepartie, l'absence de certitude quant à l'affectation du prélèvement environnemental à l'environnement¹⁹, la nécessité d'une alternative raisonnablement accessible au citoyen en remplacement du comportement pénalisé, la possibilité d'aboutir à une paradoxale déresponsabilisation du citoyen (« puisque je paie, j'ai le droit de polluer »), la possibilité d'induire un sentiment d'injustice chez le citoyen car la fiscalité vise uniquement un type de comportement sans forcément viser d'autres comportements similaires au moins aussi nocifs : « pourquoi moi et pas lui ? ».

¹⁷ V. SEPULCHRE, « Impôt, rétribution et redevance - conséquences pratiques d'une distinction fondamentale », *R.G.F.*, 2005/3, p.14 ; V. SEPULCHRE, « Fiscalité et parafiscalité : impôts, taxes, rétributions, amendes pénales et amendes administratives », *Rev. dr. commun.*, 2006/1, p.31.

¹⁸ C. Const., 22 novembre 2006, arrêt n°172/2006, *M.B.*, 13 février 2007.

¹⁹ « L'impôt - fût-il même idéalement conçu et appliqué- ne sera jamais populaire » in Fr. LOECKX et R. VAN DIONANT, *Eléments de la science des impôts*, 4^e éd., Ministère des Finances, Administration des contributions directes, 1980, t. I, p.48.

Par ailleurs, une véritable taxation environnementale ne peut raisonnablement avoir un objectif principalement budgétaire parce que, si elle atteint son objectif environnemental, à savoir un changement de comportement, elle voit son produit diminuer au fil du temps. Ce produit pourra être compensé par d'autres taxes et/ou par l'augmentation du taux de la taxe en question. Une taxe environnementale se bornant à établir un prélèvement dans l'unique but d'augmenter les recettes de l'Etat ne saurait avoir d'effet dissuasif et mettrait en danger, selon Vincent Sepulchre, tout le devenir, la raison d'être de la fiscalité environnementale. Toutefois, nous verrons plus loin dans cette note stratégique (voir chapitre Green tax shift) que cette règle de bon sens peut être dépassée par des considérations d'ordre politique et budgétaire.

Les redevances ne peuvent conduire qu'à un objectif de récupération (de compensation budgétaire) des coûts environnementaux et n'ont donc pas d'effet dissuasif/incitatif autre que celui que comporte leur existence même. Elles concrétisent le principe du « pollueur-payeur » et de ce fait, responsabilisent mieux le contribuable que les taxes environnementales puisqu'elles donnent une idée précise du coût environnemental d'un comportement.

Les subsides ne peuvent viser que des comportements positifs. L'évaluation de leur effet budgétaire prévisible est malaisée. Ils constituent en partie une aubaine pour les citoyens qui ont déjà adopté le comportement bénéfique pour l'environnement, sans pour autant amener d'autres citoyens à en faire de même. Ils se heurtent souvent aux contrôles de la Commission européenne (aides d'Etat). Les pouvoirs publics partagent avec le pollueur les coûts de réduction de la pollution : en effet, c'est l'autorité publique qui, par une réduction ou déduction d'impôt, semble supporter la charge de l'effort de la mesure environnementale, risquant de la sorte une certaine déresponsabilisation du citoyen.

Les avantages des permis négociables sont leur grande souplesse. Ils permettent une mutualisation de l'effort de la réduction des émissions polluantes au sein d'un secteur économique donné et une intégration des coûts marginaux de réduction de la pollution, tout en assurant l'autorité publique d'atteindre le seuil voulu de réduction des émissions polluantes. L'un des inconvénients de ce système est qu'il ne peut être pratiqué de manière uniforme à l'échelle de toutes les entreprises et de tous les citoyens ; il sera donc limité à certains polluants et à certains secteurs d'activité économique. Le succès de ce système repose sur plusieurs conditions : une raréfaction organisée, progressive ou non, des permis négociables émis par l'autorité publique et un prix du permis négociable sur le marché suffisamment élevé. Ce prix doit, non seulement, inciter les entreprises à effectuer des investissements économiseurs d'émission, mais encore les dissuader de faire appel au marché pour couvrir leurs émissions excédentaires alors qu'elles sont susceptibles de faire ces investissements économiseurs d'émissions.

« ...chaque instrument précité doit être utilisé en rapportant systématiquement ses qualités et ses défauts à l'objectif qu'il poursuit, au type de pollution et à la nature juridique des pollueurs qu'il vise... »²⁰. Plutôt que de les opposer, ces différents instruments doivent être combinés pour former un ensemble cohérent de lutte pour la sauvegarde de l'environnement.

²⁰ M. PANS, « La fiscalité environnementale en Belgique », *Lettre mensuelle socio-économique du Conseil Central de l'Economie*, juin 2009, p. 9.

L'existence de l'Union européenne et du Traité instituant la Communauté européenne implique également un certain nombre de contraintes. Le Traité CE définit des objectifs à poursuivre en matière environnementale (art. 174, §1, CE) et l'UE décide des actions à entreprendre en vue de leur réalisation. Ces objectifs sont les suivants : la préservation, la protection et l'amélioration de la qualité de l'environnement ; la protection de la santé des personnes ; l'utilisation prudente et rationnelle des ressources naturelles ; la promotion, sur le plan international, de mesures destinées à faire face aux problèmes régionaux et planétaires de l'environnement. La politique de la Communauté dans le domaine de l'environnement est fondée sur les principes de précaution et d'action préventive, de correction par priorité à la source des atteintes à l'environnement et du pollueur-payeur. La fiscalité indirecte, la TVA et les droits de douane et accises relèvent directement du droit communautaire ; la fiscalité directe relève toujours de la compétence des Etats membres mais ils doivent l'exercer dans le respect du droit communautaire.

En outre, les Etats membres doivent exercer leurs compétences dans le respect des droits et des libertés fondamentales du droit communautaire : la liberté de circulation des marchandises, des travailleurs, d'établissement pour les activités non salariées et leur exercice, de services, de mouvements des capitaux et de paiement, l'interdiction des impositions intérieures discriminatoires pour les produits importés par rapport à celles qui frappent directement ou indirectement les produits nationaux similaires.

En outre, l'article 87, §1er CE traitant des aides d'Etat prévoit quatre conditions qui, si elles sont réunies, sont incompatibles avec le Marché unique :

- il existe une aide dans le sens où la mesure procure au bénéficiaire un avantage ;
- cette aide est accordée par l'Etat ou au moyen de ressources d'Etat, sous quelque forme que ce soit ;
- cette aide affecte la concurrence et les échanges entre les Etats membres ;
- cette aide fausse ou menace de fausser la concurrence en favorisant certaines entreprises ou productions.

Toutefois, l'existence d'une aide nécessite que son bénéficiaire exerce effectivement une activité économique. De plus, certaines aides sont toujours compatibles avec le marché commun (art. 87, §2 CE), notamment les aides à caractère social ; et certaines aides peuvent être compatibles avec le marché commun, notamment les aides destinées à favoriser le développement économique de Régions. Toutefois, en matière spécifiquement environnementale, la Commission européenne a publié au Journal Officiel de l'Union européenne du 1^{er} avril 2008, un certain nombre de lignes directrices relatives aux aides d'Etat environnementales, concernant notamment les mesures fiscales.

3 Green Tax Shift

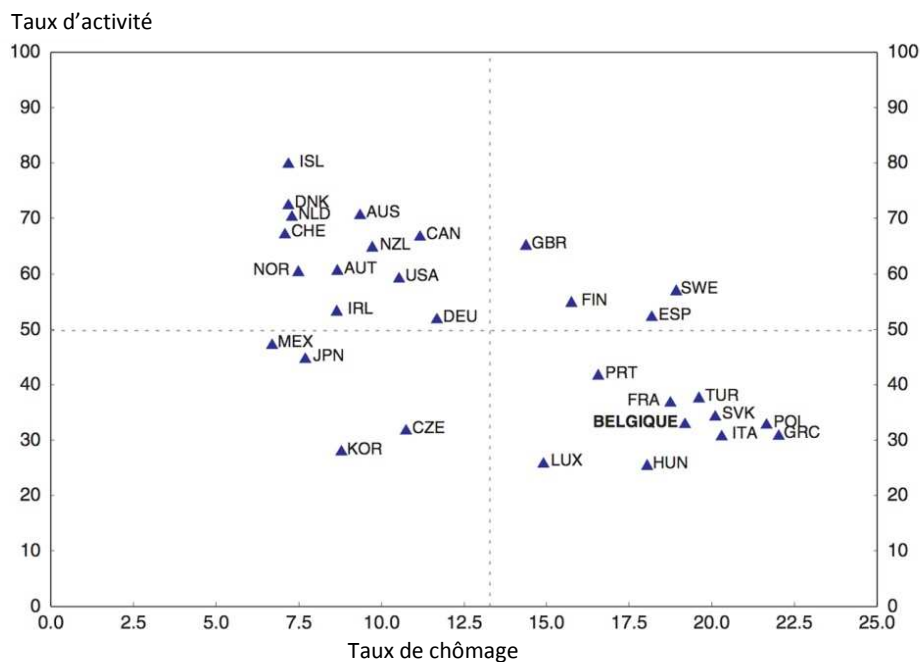
Ou comment favoriser le glissement fiscal du travail vers l'énergie

Comme le recommande l'OCDE ou la Commission européenne, une baisse de la fiscalité sur le travail financée par une fiscalité accrue sur l'énergie procurerait un double bénéfice : créer des emplois, notamment plus d'emplois verts, et lutter efficacement contre les changements climatiques. Le Bureau fédéral du Plan examine plusieurs scénarios de glissement fiscal environnemental. La fiscalité globale ne devrait pas être alourdie. Le pouvoir d'achat des ménages serait préservé et l'économie sera stimulé, ce qui augmentera le pouvoir d'achat à moyen et long terme tout en mettant en place des modes de consommation plus durables.

La Belgique taxe encore et toujours trop lourdement le travail alors qu'elle ne taxe pas assez en matière d'environnement et en particulier en matière d'énergie. La crise économique ne doit pas servir de prétexte pour continuer dans ce sens, bien au contraire. Un rapport de l'OCDE²¹ précise que : « the crisis should not be used as an excuse to weaken efforts to achieve long-term, **green economic growth**... the crisis is also an opportunity to reform or remove expensive and environmentally-harmful policies, benefiting both the environment and the economy » et plus loin « Investors need a clear and credible price signal now to make the appropriate investment decisions for a greener future ». L'examen des performances environnementales publié par l'OCDE recommandait déjà en 1998 que la Belgique mette davantage l'accent sur l'écologisation des mesures fiscales²².

Le dernier rapport de l'OCDE²³ recommande plus que jamais une Green Tax Shift à la Belgique : taxes trop élevées sur le travail²⁴ et trop faibles sur les ressources naturelles. La fiscalité excessive sur le travail pénalise l'emploi (voir graphique...).

Graphique 2 : perspectives d'emploi pour les jeunes travailleurs de 15 à 24 ans (2007)



Source : OCDE, base de données des Perspectives de l'emploi – Statlink //dx.doi.org/10.1787/646782586805

²¹ Premier rapport intermédiaire sur les réponses stratégiques de l'OCDE à la crise économique et financière, 11 mars 2009.

²² Selon un rapport comparatif d'Eurostat et de la Commission européenne (mai 2006), seuls 5,3% des taxes que paient les Belges sont constitués de taxes environnementales, plaçant notre pays à l'avant-dernière place de l'UE des 25 (moyenne UE = 7,6%). En Belgique, c'est surtout la fiscalité énergétique qui est relativement basse !

²³ OCDE, Etudes économiques de l'OCDE : Belgique, 2009. Voir aussi le rapport « Greening tax mixes in OECD countries : a preliminary assessment » disponible à l'adresse suivante : <http://www.oecd.org/dataoecd/13/38/2385866.pdf>.

²⁴ Le taux d'imposition moyen est de 42,3 % contre 34,3 % en moyenne dans les 16 pays de la zone euro. Seule l'Italie impose davantage le travail (selon les chiffres de 2007 livrés le 22 juin 2009 par l'Office européen de statistiques, Eurostat).

La fiscalité trop faible sur l'énergie ralentit nos efforts en matière d'efficacité énergétique.

L'Agence Internationale de l'Energie²⁵ a ainsi démontré que sans les efforts fournis en efficacité énergétique, les pays membres de l'Agence auraient consommé 58% d'énergie en plus entre 1973 et 2005. L'efficacité énergétique est donc le combustible le plus important des pays importateurs comme la Belgique. Or, il est bien connu que les périodes de prix élevés de l'énergie (taxes comprises) correspondent aux périodes aux plus faibles consommations énergétiques. Pour la Belgique, grande importatrice d'énergie fossile, consommer moins d'énergie fossile est excellent pour la balance commerciale et relève le niveau d'efficacité énergétique²⁶.

De son côté, la nouvelle stratégie européenne en faveur du développement durable²⁷ recommande d'appliquer des mesures fiscales qui épargnent l'emploi et visent à taxer l'utilisation des ressources naturelles. Plus récemment, l'Union européenne et son paquet climat-énergie (20-20-20) ne laisse plus beaucoup le choix : il faut soit augmenter les prix actuellement trop bas de l'énergie, soit risquer de passer à côté des engagements pris en matière de réduction de gaz à effet de serre. Certains pays l'ont bien compris, comme l'Allemagne. L'expérience allemande (1999-2003) aussi appelée « Ecological Tax Reform »²⁸ a permis de dégager en 5 ans 18,6 milliards d'euros (soit une hausse totale de la fiscalité énergétique de 55%) ! Bien d'autres pays (notamment les pays scandinaves) appliquent avec succès une fiscalité énergétique bien plus soutenue.

En Belgique, plusieurs études ont insisté sur l'intérêt de cette approche fiscale. Le premier plan fédéral de développement durable (2000-2004) prévoyait déjà de mettre en place une fiscalité qui déplace la charge fiscale du travail vers les ressources. Dans le 2e PFDD 2004-2008 (action 15, p. 57), le transfert progressif des charges sociales et fiscales sur le travail vers une taxation de la consommation des ressources naturelles et de l'énergie et des activités sources de pressions environnementales est avancé comme un moyen de limiter l'usage des ressources naturelles. Et la section « fiscalité et parafiscalité » du Conseil Supérieur des Finances préconisait dans son rapport d'août 2007, intitulé « Taxation du travail, emploi et compétitivité », un effort financier de 2% du PIB afin de soutenir la compétitivité et de réduire les cotisations sociales.

Par ailleurs, l'accord de Gouvernement du 18 mars 2008 stipule, outre le chapitre intitulé « Baisser les impôts sur le travail », que « le Gouvernement fédéral veillera, en concertation avec les partenaires sociaux, par le biais de la loi sur la compétitivité et une diminution des cotisations patronales, à ce que l'évolution des coûts salariaux soit plus avantageuse que celle de nos principaux partenaires commerciaux. »

²⁵ Worldwide trends in energy use and efficiency: Key insights from IEA indicators analyses, IEA 2008.

²⁶ Projet ODYSSEE, rapport final 2007 sur les indicateurs d'efficacité énergétique de la Belgique.

²⁷ Conseil de l'Union européenne, 9 juin 2006 (Doc 10117/06).

²⁸ Cette expérience allemande a montré que les effets macro-économiques étaient neutres ou positifs, mais avec de fortes variations entre les secteurs, les ménages étant les plus touchés.

Nous proposons donc de renforcer la compétitivité des entreprises par un glissement de la fiscalité du travail vers une fiscalité de l'énergie (Green Tax Shift). Ce glissement fiscal est indispensable dans le contexte actuel. L'emploi est en grande difficulté tandis que les prix des énergies fossiles sont à nouveau faibles (68\$ le baril de Brent début septembre 2009 contre 147\$ en juillet 2008). Du point de vue du développement durable, il ne fait aucun doute que des prix élevés de l'énergie sont indispensables. Les pays européens scandinaves²⁹, par exemple, qui taxent beaucoup plus l'usage des ressources naturelles et en particulier l'usage de l'énergie fossile, obtiennent ainsi une consommation réduite d'énergie fossile et de produits consommateurs d'énergie³⁰.

Mesure G1 : faire glisser la fiscalité du travail vers l'énergie

Pour financer cette baisse de la fiscalité du travail, il est proposé dans un premier temps d'introduire une taxe carbone sur tous les carburants et combustibles fossiles dans les secteurs qui ne seraient pas soumis au système ETS (Emission Trading Scheme). On sera attentif à ne pas dépasser le niveau de fiscalité énergétique de nos principaux voisins (Allemagne, France et Pays-Bas). Les produits visés sont principalement les carburants routiers et les combustibles de chauffage (gaz, mazout, charbon), mais également l'électricité basse tension.

Une nouvelle étude a été demandée en mars 2009 au Bureau fédéral du Plan pour réétudier les conséquences économiques d'une telle mesure. Il s'agit d'utiliser pour le scénario de base de cette nouvelle étude une fiscalité énergétique belge mise au niveau des pays voisins. Ensuite, le scénario de base est divisé en fonction des possibilités de redistribution des recettes fiscales. Nous avons demandé que le Bureau fédéral du Plan examine les principales possibilités de redistribution : baisse généralisée des cotisations sociales patronales, baisse des cotisations sociales patronales ciblée sur les bas salaires ; baisse mixte des cotisations sociales (patronales et personnelles) ; baisse de l'IPP (par relèvement de la quotité exemptée) ; baisse de l'IPP et de l'ISOC.

Les outputs souhaités de l'étude étaient les suivants :

- effets macroéconomiques des scénarios (emplois, PIB,...) ;
- effets sociaux (pouvoir d'achat, caractère régressif des scénarios,...) ;
- effets environnementaux des scénarios envisagés³¹.

²⁹ Surtout le Danemark, mais aussi la Finlande et la Suède qui a été pionnière en la matière : elle a lancé une taxe carbone dès 1991 et se déclare très satisfaite des résultats : une baisse de 9% des émissions de CO₂ alors que, sur la même période, le PIB a grimpé de 48%.

³⁰ Conseil Supérieur des Finances, 2007.

³¹ L'étude du BFP WP 21-08 "Impact of the EU Energy and Climate Package on the Belgian energy system and economy", November 2008 donne déjà de nombreuses indications précieuses.

Les résultats de l'étude du Bureau fédéral du Plan seront intégralement présentés lors du symposium international du 9 octobre 2009. Les grandes lignes des résultats de l'étude étaient déjà connues à la mi-septembre. Ils montrent que les effets recherchés du glissement fiscal sont très variables selon les modalités de niveaux de prix et selon les scénarios de redistribution des recettes.

Nos attentions se portent sur les effets de notre réforme environnementale. Il est évident qu'aucune mesure ne peut être favorable sur tous les plans et qu'il convient de préciser les priorités de la réforme proposée. Six effets socio-économiques sont plus particulièrement abordés dans l'étude du Bureau du Plan :

- le niveau d'émission de CO₂ ;
- le niveau d'emploi ;
- le pouvoir d'achat des ménages ;
- la compétitivité de l'économie ;
- la croissance ;
- le budget.

Nous favorisons les scénarios qui procurent les meilleurs effets respectivement sur les émissions de CO₂, l'emploi et le pouvoir d'achat des ménages.

Globalement tous les scénarii montrent des effets positifs sur les **émissions de CO₂**. En effet, le simple rattrapage fiscal (modalité 2 : mise à niveau de la fiscalité énergétique sur la moyenne de la France, des Pays-Bas et de l'Allemagne) permettrait d'ici 2015 une réduction de 2,3% des émissions de CO₂. Le glissement fiscal permettrait même d'ici 2020 une réduction de 12,7% des émissions de CO₂ si la Belgique appliquait, scénario peu envisageable, le niveau de prix des énergies fossiles actuellement pratiqués au Danemark (modalité 4)³² !

Concernant **l'emploi**, le Bureau fédéral du Plan considère que ce rattrapage fiscal permet de réduire de plus de 1% le coût du travail si, par exemple, on affecte ces nouvelles recettes fiscales à une baisse des cotisations sociales patronales ciblée sur les bas salaires et permet d'augmenter le nombre d'emplois en Belgique d'ici 2015 de plus de 16.000 unités³³. Et ce nombre d'emplois supplémentaires pourrait monter à plus de 100.000 unités d'ici 2020 si la Belgique appliquait le niveau de prix des énergies fossiles déjà actuellement pratiqués au Danemark !

En réalité, l'augmentation de la fiscalité sur l'énergie sans recyclage des nouvelles recettes provoquerait des pertes d'emplois (liées à la baisse générale de l'activité) variables selon la modalité choisie. Elles pourraient varier d'environ 4000 à 10000 emplois perdus respectivement pour les modalités 1 et 2, et même d'environ 23000 à 42000 emplois perdus respectivement pour la modalité 3 (mise à niveau sur les prix pratiqués dans les pays nordiques) et la modalité 4 (mise à

³² Ces baisses d'émissions sont calculées à politique climatique inchangée (scénario Business As Usual).

³³ En Belgique, suite à la crise économique, ce sont précisément 60 000 emplois qui devraient disparaître entre la fin de l'année 2008 et la fin 2009. L'augmentation du nombre de chômeurs devrait atteindre 100 000 unités sur la même période, selon des estimations réalisées par le Bureau fédéral du Plan.

niveau sur le Danemark). Par rapport à la simulation de référence, qui admet un rythme de création d'emplois de plus de 20000 par an (soit environ 200000 sur l'ensemble de la période), on a certes un recul de ces créations, mais on continue malgré tout à avoir un solde largement positif. En cas de recyclage, par exemple par une baisse des cotisations sociales patronales ciblée sur les bas salaires, la baisse du coût du travail permet de "recréer" de l'emploi à l'horizon 2020, venant contrebalancer les pertes initiales dues à la taxation énergétique, de la façon suivante :

- modalité 1: environ 16.000 emplois ;
- modalité 2: environ 28.000 emplois ;
- modalité 3: environ 61.000 emplois ;
- modalité 4: environ 144.000 emplois.

Concernant le **pouvoir d'achat**, seul le scénario basé sur un recyclage IPP permet de le maintenir.

Le rattrapage fiscal, à savoir une mise à niveau des prix de l'énergie (modalité 1³⁴) ou de la fiscalité énergétique (modalité 2³⁵) de la Belgique³⁶ sur ses principaux voisins (France, Pays-Bas et Allemagne), est évalué pour 2010 précisément³⁷ à :

- une augmentation des prix du diesel routier de 10,5% (mod. 1 et 2) ;
- aucune augmentation des prix de l'essence ;
- une augmentation du prix du gaz naturel pour ménages de 2,7% (mod. 1) ou 5,6% (mod. 2) ;
- une augmentation du prix du gaz naturel pour les services de 1% (mod. 1) ou 4,8% (mod.2) ;
- une augmentation du prix du gazoil de chauffage de 11,2% (mod. 1) ou 8,5% (mod. 2) ;
- une augmentation du prix de l'électricité (basse tension uniquement) de 10,7% (mod. 2).

Ensemble, ces rattrapages fiscaux selon les modalités 1 et 2 peuvent générer aux alentours d'un milliard d'euros de recettes.

La mesure doit être conditionnée à l'utilisation de ses effets bénéfiques sur le budget de l'Etat au profit des bas et moyens revenus. C'est essentiel si on souhaite que cette nouvelle alliance « fiscalité – emploi – énergie » remplisse tous ses objectifs, à savoir :

- accélérer la mise en œuvre de toutes les politiques et mesures climatiques³⁸
- favoriser le développement ou le maintien de l'emploi;
- sauvegarder le pouvoir d'achat des bas et moyens revenus par les bénéfices induits ;

³⁴ Les prix moyens de l'énergie en Belgique deviennent les prix moyens de l'énergie des 3 pays voisins.

³⁵ La fiscalité sur l'énergie appliquée en Belgique devient la fiscalité moyenne sur l'énergie appliquée dans les 3 pays voisins, hormis pour les carburants pour lesquels on ne dépasse pas la moyenne des prix taxes comprises. Il faut en effet se rappeler par exemple que l'électricité vendue aux ménages est déjà plus chère (hors taxes) en Belgique que dans les 3 pays voisins.

³⁶ Sans tenir compte d'une éventuelle taxe sur la production d'électricité à partir d'énergie nucléaire (voir Chapitre « Entreprises »).

³⁷ Informations basées sur les travaux en cours effectués par le Bureau fédéral du Plan pour le compte du Secrétaire d'Etat, telles que transmises au Cabinet le 4 septembre 2009.

³⁸ En effet, un prix élevé de l'énergie est indispensable, notamment pour favoriser les produits peu énergivores et pour favoriser le développement des énergies renouvelables.

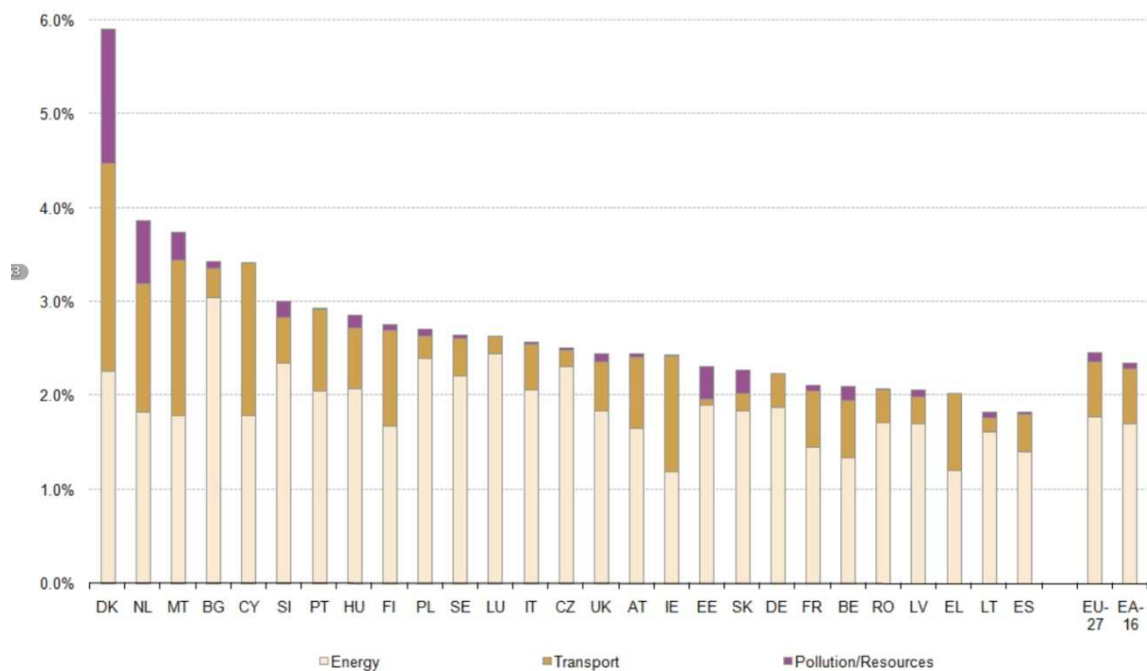
- renforcer la compétitivité des entreprises, érodées par les évolutions salariales ;
- encourager les entreprises à embaucher des travailleurs peu qualifiés ;
- orienter les ménages vers des modes de consommation durables ;
- découpler croissance économique et consommation de ressources naturelles.

Un arbitrage politique devra donc intervenir pour choisir le meilleur scénario de glissement fiscal ou la meilleure combinaison entre divers scénarios pour atteindre un équilibre sur la base des trois principaux bénéfices de notre réforme : la réduction des émissions de CO₂, la génération d'emplois verts et le maintien du pouvoir d'achat des travailleurs aux revenus modérés.

Précisons enfin que cette hausse des prix de l'énergie fossile est inéluctable au regard de la nécessité de lutter contre les changements climatiques, soit par le fait de la fiscalité (accises, taxe carbone,...), soit par une hausse des prix internationaux, soit encore par une combinaison de ces deux éléments. De plus en plus de pays européens comprennent qu'il est urgent d'agir sur la fiscalité énergétique. Tout récemment, la France – pays comparable à la Belgique sur le plan des recettes fiscales énergétiques et du mix énergétique – a décidé d'imposer une taxe carbone dès 2010. En France comme en Belgique, le but n'est pas de collecter de nouveaux impôts mais plutôt de trouver des solutions pour promouvoir une moindre consommation d'énergies fossiles, avec un système de redistribution des recettes.

Le second objectif politique, tel que déjà précisé dans l'introduction, consiste à faire évoluer toutes les taxes environnementales belges, mais en particulier les taxes énergétiques trop faibles, comme l'indique très clairement le rapport Eurostat de la Commission européenne.

Graphique 3 : recettes des taxes environnementales en 2007 (UE-27) en % du PIB



Source : Services de la Commission européenne in : Eurostat 2009

Autant habituer au plus vite le consommateur à payer l'énergie plus cher. En effet, les prix très élevés connus en juillet 2008 (147\$ le baril de pétrole) risquent de se reproduire à brève échéance pour diverses raisons :

- le niveau de prix actuel (entre 60 et 75\$ le baril) est trop faible que pour garantir les investissements ;
- le manque de capacité de raffinage ;
- la reprise de la consommation chinoise notamment ;
- la raréfaction plus rapide que prévue du pétrole dans de nombreux champs actuellement en exploitation.

D'après la plupart des experts, une taxation accrue des carburants n'aurait pas d'effet régressif, mais une taxation accrue des combustibles (gaz naturel et mazout utilisé pour le chauffage) toucherait de façon disproportionnée les catégories de la population dont les revenus sont les moins importants. Il faudra donc être particulièrement vigilant sur ce point. Notons toutefois, que tant que les combustibles seront repris dans l'indice des prix, toute augmentation de prix des combustibles devrait se traduire par une remise à niveau des revenus.

L'une des pistes envisagées consiste à compenser la perte de pouvoir d'achat résultant d'une fiscalité plus lourde sur l'énergie par l'augmentation de la compensation forfaitaire déjà versée aux ménages faisant partie du premier quartile de revenus. Cette compensation tiendra compte des revenus disponibles et de la composition du ménage. Suivant l'hypothèse de taxation énergétique retenue, la compensation supplémentaire nécessaire pour neutraliser les effets régressifs varierait entre 20€ et 60€ par ménage et par an.

Les résultats finaux du Bureau fédéral reprendront une variante intéressante : la contribution climat Energie, à savoir une taxe basée sur le contenu en carbone. Le comité de pilotage de l'étude commandée au Bureau du Plan a en effet souhaité établir une cinquième modalité de prix de l'énergie, cette fois sur base du contenu en carbone, en adoptant le même niveau de taxation que celui qui vient d'être décidé en France, à savoir 17 €/tCO₂.

Une taxe sur le contenu en carbone est en effet mieux à même qu'une taxe sur les volumes d'énergie d'internaliser les coûts externes liés aux émissions de gaz à effet de serre. Cette approche « taxe carbone » a également été retenue par le Conseil Supérieur des Finances³⁹. Ce dernier préconise une contribution climat Energie totale de 36€/tCO₂ sauf sur les carburants pour lesquels le CSF estime que l'instrument d'internalisation des coûts externes le plus performant est une taxation au kilomètre parcouru en fonction de la congestion des routes. Hors carburant, les accises correspondent actuellement en moyenne à seulement 6€/tCO₂, d'où la proposition du CSF de porter la taxe à 30€/tCO₂. Le Gouvernement n'est pas prêt à envisager avant 2012 la taxation au kilomètre parcouru. Du reste, cette problématique ne peut être abordée que dans un cadre concerté avec les régions qui sont partiellement compétentes en ces matières. Il reste donc utile d'augmenter progressivement la fiscalité sur les carburants en taxant le contenu carbone.

³⁹ Conseil Supérieur des Finances, Section « Fiscalité et parafiscalité » : La politique fiscale et l'environnement, septembre 2009.

Il faut dire à la population que l'ère des énergies fossiles « bon marché » est révolue. Mais politiquement, il n'est jamais simple d'augmenter si brutalement toute forme de taxation. Le compromis français à 17 €/tCO₂ nous semble une approche cohérente qui provoquerait déjà de grands changements de prix. Selon les calculs internes au Cabinet, les hausses de prix seraient limitées :

- à un peu moins de 60€/an pour le chauffage au gaz (17000 kWh/an) ;
- à presque 100€/an pour le chauffage au mazout (2000 litres/an).

La hausse moyenne de prix pour les combustibles de chauffage ne s'élèverait pourtant qu'à environ 0,2% du revenu moyen disponible en Belgique. En ce qui concerne le diesel routier, une CCE de 17€/tonne n'impliquerait qu'une augmentation de 4 centimes (0,045€) du litre de diesel à la pompe.

La Contribution Climat Energie semble donc une approche éco-fiscale plus cohérente et de mieux en mieux acceptée par le public.

Les recettes issues de cette nouvelle contribution devraient être entièrement redistribuées aux ménages et aux entreprises en proportion de leurs efforts réciproques. Les ménages obtiendraient un chèque vert ou un crédit d'impôt assurant leur pouvoir d'achat tandis que les entreprises obtiendraient une baisse de la fiscalité du travail et un renforcement de leur compétitivité. Il faudra parallèlement veiller à compenser les effets régressifs de ces taxes supplémentaires : elles devront tenir compte de la composition familiale et pourraient prendre la forme d'un crédit d'impôt. Le crédit d'impôt, contrairement à la réduction d'impôt, est intégralement reversé à son bénéficiaire même s'il ne paie pas d'impôts.

4 Habitations

Ou comment créer des incitations en faveur d'habitations moins énergivores

Le secteur de la construction reste une valeur sûre en Belgique et tout porte à croire qu'il le restera dans les prochaines années. L'enjeu économique est de taille : il faut rénover l'habitat existant et construire de nouvelles habitations en visant dans les deux cas la haute performance énergétique. Un arsenal éco-fiscal est déjà bien en place et a déjà été adapté en fonction des enjeux sociaux. C'est le cas, notamment, du prêt vert fédéral ou de l'ouverture du système de réduction fiscale aux crédits d'impôts.

Le système de réduction fiscale pour investissements économiseurs d'énergie dans les habitations privées a fait ses preuves par rapport aux primes régionales en termes de simplicité pour les consommateurs, de capacité à toucher presque tous les ménages et d'efficacité directe (faible coût administratif) mais il doit constamment évoluer pour renforcer son efficacité. Comme le prévoit l'accord du Gouvernement conclu le 18 mars 2008, le Gouvernement proposera aux Régions d'unir leurs efforts et ceux de l'autorité fédérale pour promouvoir les investissements en économie d'énergie et l'emploi dans ce secteur, chacun dans les limites de ses compétences. L'accord du Gouvernement de mars 2008 prévoyait aussi d'augmenter la déductibilité de ces investissements et si possible de la préfinancer ou de la convertir en remboursement sur facture.

Ceci a été approuvé, notamment dans le cadre du vaste plan de relance économique adopté en mars 2009. Les mesures éco-fiscales décidées dans le cadre de ce plan de relance sont à la fois ambitieuses et novatrices. Elles visent un quintuple dividende : plus d'emploi, plus de pouvoir d'achat, plus de compétitivité pour nos entreprises, plus d'indépendance énergétique et plus de soutien à la lutte contre les changements climatiques. Ces mesures éco-fiscales ont donc l'avantage d'être simples et efficaces, et d'avoir pour cible la plupart des ménages.

Très clairement, l'objectif politique poursuivi est de mettre la Belgique sur la voie de l'efficacité énergétique des logements. Non seulement, le chemin sera long mais chacun sait qu'il est très utile pour l'économie, nécessaire pour l'environnement et indispensable pour garantir le pouvoir d'achat des ménages, en particulier les ménages à faibles revenus.

Parmi les mesures éco-fiscales décidées notamment par la récente loi de relance⁴⁰, on relèvera certaines mesures plus importantes pour le secteur de la construction.

Les mesures H1 à H8 sont déjà réalisées et ne seront pas décrites dans le détail dans le cadre de cette note stratégique (voir détails des mesures dans le tableau fourni en annexe ou sur les sites web⁴¹) :

Mesure H1 : étendre la mesure « isolation » aux murs et aux sols ✓

Mesure H2 : reporter la réduction fiscale sur plusieurs années ✓

Mesure H3 : étendre aux crédits d'impôts pour les travaux d'isolation ✓

Mesure H4 : répartir la réduction d'impôts en fonction des revenus des conjoints ✓

Mesure H5 : réduire le taux d'intérêt (mesure aussi appelée « prêt vert »⁴²) ✓

⁴⁰ Loi de relance économique du 27 mars 2009, *M.B.* 4 avril 2009, articles 4 à 6.

⁴¹ www.minfin.fgov.be, www.clerfayt.be et prochainement www.ecofiscalite.be.

⁴² Voir le site www.lepretvert.be ou www.degroenelening.be et le site www.minfin.fgov.be.

Cette dernière mesure, le prêt vert, est particulièrement appropriée à la situation économique actuelle. Il fallait en effet rendre moins chers pour tous les particuliers (et pas seulement les clients protégés) les prêts pour des investissements économiseurs d'énergie. Une bonification de 1,5% (= réduction d'intérêts) est octroyée pour chaque prêt conclu par une personne physique entre le 01/01/2009 et le 31/12/2011 auprès d'un établissement de crédit, afin d'investir pour des économies d'énergie. En outre, le solde restant d'intérêts payés bénéficie lui aussi d'une réduction d'impôts de 40% !

Mesure H6 : tendre vers le « prêt vert » à taux zéro

La mesure « prêt vert » telle qu'elle existe pourrait être encore améliorée. Une meilleure concertation Etat/Régions sur ce point précis pourrait améliorer la situation. Sachant l'importance de cette mesure pour les politiques et mesures nationales de réduction de gaz à effet de serre, la Commission Nationale Climat pourrait être l'organe de prédilection pour avancer dans ce domaine. Aujourd'hui, divers systèmes de prêts à taux réduits existent mais seul le prêt vert fédéral assure la possibilité pour les citoyens d'y avoir recours indépendamment de leurs niveaux de revenus.

Mesure H7 : réformer les réductions éco-fiscales pour investissements économiseurs d'énergie dans le logement privé

Dans le domaine de la construction, les mesures de réductions fiscales, qui connaissent un franc succès auprès du public et participent pratiquement pour moitié aux efforts fédéraux de réductions de gaz à effet de serre, seront davantage formulées en vue de réduire les effets d'aubaine. Cela pourrait se faire par un renforcement des conditions d'octroi ou en concentrant les avantages fiscaux sur les investissements les plus efficaces sur le plan écologique.

Des consultations spécifiques sur les plans régionaux sont régulièrement organisées par le SPF Economie (groupe CONCERE). Ce groupe CONCERE, appuyé par des avis du CCE (Conseil Central de l'Economie) ou du CFDD (Conseil Fédéral pour le Développement Durable), servira de cadre de travail pour évaluer et publier annuellement un rapport sur les mesures existantes au niveau fédéral et régional. Cette publication annuelle devrait fournir un aperçu systématique et clair :

- de toutes les mesures de soutien disponibles au niveau fédéral et régional. Il conviendrait à cet effet d'établir les liens nécessaires avec d'autres sources d'information (sites Web, ...) ;
- de la demande qu'elle a suscitée auprès des publics concernés ;
- de l'effet que ce soutien fédéral a eu sur les comportements des investisseurs (particuliers et entreprises) : incitant, effet d'aubaine, etc. ;
- de l'effet que ce soutien fédéral a eu en termes d'impact environnemental (kWh évités).

Il convient d'instaurer une stratégie cohérente entre les différentes autorités (fédérales, régionales, ...) et une communication correspondante afin de pouvoir réaliser des objectifs ambitieux. Cette cohérence (sur base d'un minimum d'harmonisation) peut entre autres porter sur les critères des mesures et la durée (limitée) des mesures de soutien. Il conviendra aussi, dans un proche avenir et en concertation avec les Régions, de favoriser les investissements dont le rendement en termes de diminution de CO₂ par euro investi est le plus élevé, avec cependant un peu plus de souplesse pour les investissements en énergies renouvelables. La directive 2006/32/CE sur l'efficacité énergétique nous oblige à évaluer l'impact des mesures prises et l'étude VITO-ECONOTEC⁴⁴ nous aide à présent à mieux évaluer les mesures fédérales de réductions des émissions de gaz à effet de serre. Il est remarquable de constater que sur les six plus importantes mesures fédérales de réductions de CO₂ étudiées dans cette étude, cinq sont éco-fiscales⁴⁵ et comptabilisent pas moins de 14622 kilotonnes de réductions de CO₂ pour toute la période d'engagement du Protocole de Kyoto (2008-2012), soit 92,5% du total estimé par VITO/ECONOTEC. A elle seule, la mesure de réductions éco-fiscales pour investissements économiseurs d'énergie dans les habitations privées comptabilise 7285 kilotonnes de CO₂, soit 46% du total ! Cette mesure représente donc un effort significatif par rapport à nos engagements internationaux.

Des ajustements de la mesure de réduction fiscale continueront d'être proposés afin d'augmenter son rapport coût/efficacité. Par ailleurs, de nouvelles mesures peu coûteuses pour le budget de l'Etat (estimées à 1 million d'euros pour 2010 et à maximum 23 millions d'euros aux alentours de 2020) seront proposées au niveau fédéral (en tenant compte des éventuelles demandes régionales qui seraient formulées en groupe CONCERE), à savoir (mesures H10 à H12).

Mesure H8 : créer un incitant pour construction d'une habitation « basse énergie »

Actuellement, les candidats bâtisseurs ont parfois du mal à choisir entre le simple respect du niveau de performance énergétique exigé par la Région et la norme "maison passive". La proposition consiste dès lors à créer un nouvel incitant fiscal pour construction d'une habitation « basse énergie » de 2010 à 2012, étant entendu qu'à partir de 2013 toutes les nouvelles habitations devront en principe être au niveau de la norme « basse énergie ».

⁴³ Directive 2006/32/CE du Parlement européen et du Conseil du 5 avril 2006 relative à l'efficacité énergétique dans les utilisations finales et aux services énergétiques et abrogeant la directive 93/76/CEE du Conseil, JO L 114 du 27.4.2006, pp. 64–85.

⁴⁴ VITO / ECONOTEC « Reduction of emissions resulting from policies and measures taken by the Federal Government for the period 2008-2012 », 2009.

⁴⁵ Il s'agit des réductions fiscales pour investissements économiseurs d'énergie dans les habitations privées, mesures éco-fiscales relatives aux biocarburants, certificats verts éoliens offshore fédéraux, taxe sur les énergies fossiles pour la production d'électricité, réduction sur facture pour achat de véhicule à faibles émissions de CO₂.

Mesure H9 : créer un nouvel incitant fiscal pour maison « zéro énergie »

Depuis 2007, un incitant fiscal existe pour les habitations passives. Il faut dès aujourd'hui penser au standard « zéro énergie », c'est-à-dire une habitation qui consomme autant d'énergie qu'elle n'en produit. La proposition consiste dès lors à créer un nouvel incitant fiscal pour construction d'une habitation « zéro énergie », valable de 2010 à 2020, date à laquelle on pourrait imaginer (mais il s'agit là d'une compétence régionale) que ce standard devienne à son tour la norme rendue obligatoire pour toute nouvelle construction.

Mesure H10 : accompagner l'évolution technologique concernant les conditions techniques ou normatives pour les capteurs solaires et les pompes à chaleur

L'évolution technologique nécessite des adaptations régulières des incitants pour les investissements économiseurs d'énergie. C'est le cas notamment pour les capteurs solaires pour lesquels les rendements évoluent favorablement, ce qui rend inutile la condition actuelle d'inclinaison des capteurs (entre 0° et 70°). Par ailleurs, concernant les pompes à chaleur, il s'agit d'actualiser les conditions d'octroi des incitants en suivant l'actualisation des conditions de primes données par les Régions.

Ces diverses nouvelles mesures (H6 à H10) s'inscrivent pleinement dans la logique adoptée par le Gouvernement fédéral, à savoir⁴⁶ : « Tenant compte du cycle de vie des produits et en concertation avec les secteurs, l'on vise par voie fiscale ou non, à aboutir à un remplacement plus rapide des produits plus anciens et plus polluants ».

Mesure H11 : publier une circulaire exonérant certains investissements du RC

Par ailleurs, une autre mesure à concrétiser rapidement est la publication d'une circulaire relative à l'exonération des investissements économiseurs d'énergie⁴⁷ dans les habitations privées dans toute

⁴⁶ Accord du Gouvernement fédéral du 18 mars 2008, page 24.

⁴⁷ Les investissements économiseurs d'énergie visés par ce projet de circulaire sont les suivants :

- le remplacement d'une ancienne chaudière par une chaudière à condensation (y compris les travaux de rénovation de la cheminée qui auraient été rendus nécessaires par l'installation d'une telle chaudière), par une chaudière au bois à chargement automatique, par une installation de micro-cogénération ou par une pompe à chaleur géothermique ;
- l'installation d'un système de chauffage de l'eau par le recours à l'énergie solaire (pour autant qu'un système préalable de chauffage de l'eau existait avant travaux) ;
- l'installation de panneaux photovoltaïques pour transformer l'énergie solaire en énergie électrique ;
- le remplacement de vitrage par du double ou triple vitrage super-isolant ;
- l'isolation du toit, des murs et des sols ;

réévaluation éventuelle du revenu cadastral. Les deux principales raisons de cette circulaire ministérielle en préparation sont les suivantes :

- les propriétaires de logements hésitent souvent à réaliser des investissements économiseurs d'énergie de peur de voir leur revenu cadastral réévalué ;
- les propriétaires qui voient le revenu cadastral de leurs biens augmenter ont tendance à reporter cette charge supplémentaire sur le loyer demandé afin de maintenir leurs bénéfices ;
- par contre, comme cela a toujours été le cas, le revenu cadastral sera évidemment réévalué dans le cas d'une modification de la surface habitable et/ou de l'enveloppe extérieure du bâtiment (par exemple l'ajout d'une véranda ou la transformation d'un grenier en pièce habitable), que ce soit suite à l'introduction auprès de la commune d'une demande de permis de bâtir ou suite à l'introduction d'une demande spontanée de réévaluation par le contribuable.

Mesure H12 : supprimer l'avantage fiscal pour le charbon

L'étude économique de l'OCDE sur la Belgique (2009) recommande d'éviter les taux réduits de TVA, c'est le cas notamment du charbon à usage domestique qui bénéficie en Belgique d'un taux réduit (12%). Taxer davantage le charbon pour les ménages est indispensable si on souhaite éviter le risque, non négligeable, de voir cette forme d'énergie revenir en force dans certaines habitations. En effet, le charbon pourrait rapidement devenir concurrentiel dès lors que les prix internationaux du pétrole brut et du gaz naturel auront à nouveau connu une hausse sensible (voir aussi le chapitre consacré au glissement de la fiscalité sur le travail vers l'énergie).

Toutefois, il est bien connu que le charbon à usage domestique est surtout utilisé par les ménages les plus pauvres pour qui la facture énergétique pèse davantage que pour les autres, en part relative de leurs revenus. Afin de garantir leur pouvoir d'achat, le relèvement du taux de TVA au taux normal de 21% sera compensé par un chèque.

-
- le placement d'une régulation d'une installation de chauffage central au moyen de vannes thermostatiques et/ou d'un thermostat d'ambiance à horloge ;
 - tous les travaux de rénovation d'une habitation ayant permis à cette dernière d'être certifiée « maison passive ».

5 Transports

Ou comment favoriser des transports moins énergivores

Comme pour les habitations, l'arsenal éco-fiscal déjà mis en œuvre est important. Les mesures de défiscalisation des biocarburants, d'avantages fiscaux pour les déplacements plus écologiques (vélo, transports collectifs, covoiturage) ou d'encouragement au télétravail doivent être poursuivies. Il faut aller encore plus loin et créer de nouvelles mesures pour avantager l'éco-conduite, les véhicules à faibles émissions de CO₂, et en particulier les véhicules électriques. La ligne de conduite et l'objectif politique étant l'internalisation des coûts externes, il s'agira aussi de s'attaquer au prix-vérité de l'aviation.

Malgré les progrès réalisés, il faut poursuivre l'adaptation de la fiscalité environnementale relative aux transports et créer de nouvelles mesures pour avantager l'éco-conduite, les véhicules à très faibles émissions de CO₂, en particulier les véhicules électriques, les biocarburants respectant les critères de durabilité, les modes de déplacements doux comme le vélo ou les transports en commun. La ligne de conduite et l'objectif politique sont et doivent rester l'internalisation des coûts externes.

Mesure T1 : octroyer une réduction de 3% pour achat de véhicule <115g CO₂

Cette mesure de réduction directe sur facture, initialement une réduction fiscale, fait partie d'un ensemble de mesures « voitures propres », avec les réductions sur facture de 15% pour achat de véhicule <105g CO₂ et les réductions sur facture pour placement d'un filtre à particules.

Ces mesures T1 à T3 ont indéniablement rencontré un franc succès même si des différences inter-régionales apparaissent clairement depuis l'introduction du système de bonus-malus wallon.

Mesure T2 : octroyer une réduction de 15% pour achat de véhicule <105g CO₂

Voir mesure T1.

Mesure T3 : octroyer une réduction pour placement d'un filtre à particules sur véhicules diesel

Mesure T4 : encourager le covoiturage

Le covoiturage (ou carpooling) est fiscalement encouragé⁴⁸. Depuis 2001, les frais professionnels afférents aux déplacements entre le domicile et le lieu du travail autres que ceux effectués au moyen d'un véhicule visé à l'article 66, § 5 du Code des Impôts sur les Revenus, sont, à défaut de preuves, fixés forfaitairement à 0,15 EUR par kilomètre parcouru sans que la distance prise en compte du domicile au lieu du travail puisse excéder 25 kilomètres.

⁴⁸ Circulaire n° Ci.RH.241/555.223 (AFER 19/2004) dd. 08.04.2004, point VI.

Mesure T5 : réaliser un plan véhicules électriques

Il est proposé de lancer une série d'avantages éco-fiscaux spécifiques pour les véhicules électriques incluant, par exemple, l'avantage fiscal direct pour véhicules propres, une éventuelle prime à la casse pour voitures de plus de 10 ans par des voitures électriques (neuves ou d'occasion), un amortissement accéléré pour les entreprises qui investissent dans une station de recharge des batteries, une extension du prêt vert aux voitures électriques,...

Mesure T6 : adapter les avantages fiscaux pour le LPG

Il est proposé de modifier le système fiscal actuel sur le LPG sans coûts supplémentaires pour le consommateur, à savoir : supprimer la taxe annuelle dite de circulation complémentaire⁴⁹ et la compenser par un supplément d'accises (moins élevées toutefois que les accises sur le diesel et l'essence). Le but ici est de respecter la logique suivie par le Gouvernement fédéral en matière de mobilité, à savoir : « réduire les coûts fixes mais augmenter les coûts variables d'utilisation des voitures à combustion thermique ». Il faut en effet encourager les nouvelles technologies, les voitures à faibles émissions de CO₂, ou les voitures équipées de LPG pour leur contribution positive à la réduction des polluants classiques de l'air. Mais il faut surtout éviter les kilomètres parcourus non nécessaires. Or, le système actuel encourage l'usage des voitures équipées au LPG puisque les coûts fixes (non seulement le coût de l'installation LPG mais aussi la fiscalité qui lui est appliquée de façon forfaitaire) sont très élevés tandis que les coûts faibles du carburant payé à la pompe incitent à l'usage.

Mesure T7 : rechercher un consensus pour soumettre l'aviation à un régime fiscal moins favorable au niveau intra-européen

Il est paradoxal que le carburant utilisé par l'aviation soit complètement exonéré d'accises et de TVA et qu'aucune TVA ne soit perçue sur les billets d'avion intra-européens, alors que l'utilisation d'une voiture particulière pour effectuer le même trajet donnera lieu au paiement d'un montant important de TVA et d'accises sur les carburants consommés, ainsi que sur le véhicule lui-même lors de son achat. Des évolutions éco-fiscales doivent tenir compte des éléments suivants :

- il en résulte une discrimination préjudiciable aux modes de transport moins polluants, en particulier le transport par train ou par bateau ;
- le transport aérien est en très forte croissance et, de loin, le plus polluant⁵⁰ ;
- l'aviation concerne surtout les ménages à moyens et hauts revenus.

⁴⁹ Art. 12 et 13 du Code des Taxes assimilés aux impôts sur les revenus.

⁵⁰ Le GIEC estime que l'aviation représente actuellement environ 3% de l'impact total des actions humaines sur le climat. Si elle continue de se développer au rythme actuel, le GIEC estime que la contribution totale de l'aviation, y compris le CO₂ et d'autres effets, augmentera probablement à 5% d'ici à 2050. Mais au pire des cas, cette contribution pourrait représenter 15% des émissions humaines d'ici à 2050 !

Malheureusement, jusqu'ici, l'Union européenne reste impuissante face à l'opposition de l'organisation de l'aviation civile internationale, une agence spécialisée des Nations unies.

A défaut de cette taxe internationale, il pourrait s'agir d'une taxe européenne pour les vols intra-européens, mais même au cœur de l'Europe cette taxe n'est toujours pas introduite, l'union européenne devant statuer à l'unanimité des 27 Etats membres.

Il est urgent que le secteur de l'aviation soit effectivement intégré dans le système de commerce d'émissions. Heureusement, la directive européenne du 24 octobre 2008⁵¹ portant sur l'introduction des émissions du secteur de l'aviation dans le système européen des échanges de quotas d'émissions a été adoptée. Mais, au-delà de ce progrès, l'Union européenne doit insister pour que des objectifs de réductions des émissions du secteur de l'aviation⁵² soient incorporés à l'accord de Copenhague en décembre 2009 (Conférences des Parties) et qu'un accord international soit approuvé d'ici à 2011 sur base des travaux conjoints de l'ICAO et de l'IMO⁵³.

Mesure T8 : créer une taxe sur les billets d'avion

Devant la difficulté d'introduire une taxe sur le kérozène, il reste la possibilité de créer une taxe sur les billets d'avion. Il faut surtout éviter une concurrence déloyale vis-à-vis du bateau, du train ou de l'autocar, c'est la raison pour laquelle cette taxe à charge du voyageur devrait être libellée par kilomètre parcouru et modulée en fonction de la distance totale du trajet. Elle devrait être très élevée par km parcouru pour les faibles distances, et moins élevée par km parcouru pour les longues distances, où la concurrence avec d'autres modes de transport est moins évidente.

Par ailleurs, toujours dans le respect du principe de non discrimination entre systèmes de transports concurrents, ici entre compagnies aériennes basées sur différents Etats membres, il serait utile d'envisager de préférence une TVA européenne sur les billets d'avion (voir aussi le chapitre intitulé « Partager »).

Mesure T9 : évaluer la politique de défiscalisation des biocarburants

Dans le cadre du Plan fédéral Produits (volet environnemental) adopté au Conseil des Ministres du 26 juin 2009, une évaluation de la politique belge actuelle en matière de biocarburants pour la

⁵¹ Directive 2008/101/CE du Parlement européen et du Conseil du 19 novembre 2008 modifiant la directive 2003/87/CE afin d'intégrer les activités aériennes dans le système communautaire d'échange de quotas d'émission de gaz à effet de serre, *JO L 8* du 13.1.2009, pp. 3–21.

⁵² Comme celles du transport maritime.

⁵³ International Civil Aviation Organization and International Maritime Organization.

réalisation des objectifs indicatifs 2010 en matière de biocarburants de première génération sera réalisée. Cette évaluation portera tant sur les éléments qui empêchent le développement des filières actuelles et sur les critères de sélection fixés par le cahier des charges⁵⁴, que sur les impacts environnementaux, sociaux et économiques.

Un élément important à considérer est que, pour l'instant, les accises sur les carburants fossiles ont été augmentées pour permettre d'assurer la neutralité budgétaire de l'exonération fiscale sur les biocarburants, alors que ceux-ci ne sont que peu produits.

L'évaluation devra impliquer tous les acteurs concernés. Les conclusions et les mesures correctrices à prendre seront discutées en concertation avec les Régions en bonne intelligence avec les projets développés par la recherche fédérale scientifique⁵⁵.

Mesure T10 : encourager les déplacements à vélo

Depuis le 1er janvier 1998, le législateur⁵⁶ encourage fiscalement les déplacements à vélo. L'indemnité versée par un employeur à son travailleur, dans le cadre des déplacements domicile-travail effectués à vélo, est exonérée d'impôts et de charges sociales à concurrence d'un maximum de 0,15 € par km parcouru. Cette exonération vient d'être portée à 0,20€/km par le plan de relance économique.

Mesure T11 : déduire fiscalement les voitures de société en fonction des émissions de CO₂ (60%-90%)

Il faut noter que le système actuel d'avantages fiscaux pour voitures de société s'est déjà nettement amélioré depuis que le taux de déductibilité varie en fonction des émissions de CO₂ (60% à 90% au lieu d'un taux unique de 75%). Il n'y a pas encore de statistiques disponibles au niveau de l'impôt des sociétés concernant l'impact de la variation du taux de déductibilité des frais de voitures en fonction de l'émission de CO₂⁵⁷. Néanmoins, il apparaît clairement que le parc de voitures de société évolue nettement vers des plus petites cylindrées moins polluantes, tant pour des raisons budgétaires que pour soigner l'image de marque de l'entreprise.

⁵⁴ Loi du 16 juin 2006 concernant les biocarburants, *M.B.*, 16 juin 2006.

⁵⁵ Par exemple le projet VITO / UCL intitulé Bioses (Sustainable biofuel of uses in Belgium (2007-2009).

⁵⁶ Loi du 8 août 1997 modifiant l'article 38 du Code des Impôts sur le revenu 1992, en vue d'encourager fiscalement l'utilisation de la bicyclette sur le chemin du travail, *M.B.*, 5 novembre 1997.

⁵⁷ Article 198bis CIR.

T12 : mettre en place un ATN vert

Le montant imposable dans le chef du bénéficiaire pour mise à disposition d'un véhicule est déterminé sur base d'un forfait kilométrique variable en fonction de la puissance fiscale du véhicule multiplié par le nombre de kilomètres parcourus à des fins privées. Ces kilomètres sont limités à 5.000 ou 7.500 selon que la distance entre le domicile du travailleur et son lieu de travail se situe à moins ou à plus de 25 kilomètres.

De plus, actuellement, une voiture hybride d'une puissance fiscale de 8 chevaux est actuellement fiscalisée au même niveau qu'une voiture à moteur 100% thermique de 8 chevaux alors même qu'elle émet 20 grammes de CO₂ en moins.

C'est pourquoi, afin de sensibiliser le travailleur à l'impact environnemental de son véhicule lors du choix de celui-ci, il est proposé de faire varier le montant imposable en fonction du taux d'émission de CO₂, ce qui sera cohérent avec la logique éco-fiscale en marche (voir ci-dessous la mesure visant à élargir la fourchette de déductibilité à l'ISOC).

Mesure T13 : élargir la fourchette de déductibilité fiscale (50%-100%)

Tout porte à croire qu'à l'avenir cette fourchette (60%-90%) doit encore évoluer de façon à poursuivre dans cette voie et d'inciter les entreprises et leurs employés à choisir les meilleures technologies disponibles. La question des avantages fiscaux pour voitures de société se devait d'être examinée à la lumière de travaux scientifiques et de leurs recommandations. Dans ce cadre, une recherche spécifique sur cette thématique vient de se terminer sous le couvert de la Politique scientifique fédérale et montre de nombreuses statistiques sur ces voitures de société.

Afin d'amplifier les effets positifs de la mesure éco-fiscale existante et qui a prouvé son efficacité, il est proposé d'élargir l'actuelle fourchette entre 50% et 100%.

Mesure T14 : élargir les avantages « voitures de société » à un avantage « éco-proximité »

L'accord du Gouvernement conclu le 18 mars 2008 prévoit que le Gouvernement mettra l'avantage fiscal des cartes multi-mobiles, qui permettent l'utilisation par les travailleurs de divers modes de transport, au même niveau que celui des véhicules de société.

Le récent rapport PROMOCO⁵⁸ publié cet été 2009 montre qu'il est nécessaire de proposer des alternatives aux voitures de société. Une alternative intéressante consiste à proposer un avantage « éco-proximité » fiscalement déductible, pour le travailleur comme pour les membres de sa famille, comprenant, par exemple :

- un abonnement de transports en commun et/ou de chemins de fer ;
- un abonnement à Cambio (système de voitures partagées) ;
- un vélo, un vélo électrique ou une moto électrique (y compris tout l'équipement vestimentaire et de sécurité nécessaire) ;
- des chèques pour taxis ;
- etc.

Cette alternative, déjà largement pratiquée, ne pourrait suffisamment compenser l'avantage fiscal actuellement offert par le système de voitures de société. L'idée originale consiste dès lors à réaliser un « avantage éco-proximité », à savoir compléter ce package mobilité par une allocation forfaitaire « loyer » ou une participation aux frais d'un prêt hypothécaire pour les travailleurs domiciliés à proximité de leur lieux de travail ou domiciliés à proximité des transports en commun.

Les avantages de cette alternative, y compris l'avantage « éco-proximité » sont nombreux :

- réduction de l'exode urbain et des cités « dortoirs » péri-urbaines ;
- préférence à la mobilité douce (vélo ou bicycle à moteur électrique) ;
- réduction des nuisances générées par les navetteurs et sur les navetteurs (stress) ;
- encouragement indirect à la rénovation du parc de logements bruxellois.

Mesure T15 : encourager fiscalement le télétravail

Il faut favoriser par l'éco-fiscalité les entreprises qui encouragent le télétravail. En effet, la mobilité des navetteurs peut être sensiblement réduite et donc les conséquences environnementales de cette mobilité qui intervient généralement pendant les heures de pointe. Un arrêté royal de novembre 2008⁵⁹ autorise le télétravail des fonctionnaires fédéraux ce qui concerne mi-2008 environ 400 fonctionnaires. En fonction des résultats de cette expérience, on pourrait aller plus loin.

Mesure T16 : encourager l'achat de véhicules propres

Il fallait poursuivre les mesures éco-fiscales existantes qui encouragent les nouvelles technologies et le choix des consommateurs pour des voitures moins puissantes et surtout moins polluantes :

⁵⁸ Mobilité professionnelle et voitures de société (PROMOCO), 2007-2010.

⁵⁹ A.R. du 22 novembre 2006 relatif au télétravail dans la fonction publique fédérale administrative, M.B. 1^{er} décembre 2006.

- encouragement fiscal pour le placement de filtres à particules sur les voitures neuves répondant aux normes Euro 5 et Euro 6 jusqu'à ce que celles-ci deviennent obligatoires ;
- poursuite de la réduction fiscale de 3% du prix des voitures à faibles émissions de CO₂ (<115g) ;
- poursuite de la réduction fiscale de 15% du prix des voitures à faibles émissions de CO₂ (<105g).

Les incitants à l'achat de voitures plus propres ont effectivement permis à la Belgique et à quelques autres pays européens de sauver partiellement de la crise économique le secteur de la construction automobile : le recul des ventes de voitures ne s'est pas fait sentir pour les voitures économes en énergie. L'évolution du parc de voitures est donc bien réel : contrairement aux années précédentes, nous achetons des voitures plus petites et moins polluantes. D'un point de vue budgétaire pour le pays, c'est une excellente nouvelle puisque cela réduit nos importations de carburants et donc améliore notre balance commerciale. Toutefois, toujours d'un point de vue budgétaire pour le pays, cela réduit le volume des recettes fiscales induites par la vente des carburants (TVA et accises).

L'évolution du parc de voitures se caractérise aussi par le nombre accru de voitures à faibles émissions de CO₂ mises en vente. Le coût budgétaire de ces mesures éco-fiscales est donc en hausse. Il faut dès lors continuer ces encouragements fiscaux mais abaisser progressivement les seuils d'émissions à partir desquels ces incitants sont disponibles.

Parmi les mesures éco-fiscales mises en œuvre, certaines mesures ont déjà l'objet de propositions d'adaptations ou de renforcements. Ainsi, les nouvelles mesures suivantes ont été adoptées dans le projet de loi dispositions fiscales diverses qui sera présenté au Parlement en septembre 2009. Ce projet de loi reprend les points suivants :

- introduction d'une réduction d'impôts pour l'acquisition d'un quadricycle à moteur propulsé par un moteur électrique de 15% de la valeur d'acquisition, avec un maximum de 3 280 euros ;
- introduction d'une réduction d'impôts pour l'acquisition à l'état neuf d'une motocyclette électrique de 15%, avec un maximum de 2 000 euros ;

Le secrétaire d'Etat proposera aussi dans la foulée de ces nouvelles mesures éco-incitatives, des réductions similaires pour les vélomoteurs électriques et les vélos à assistance électrique.

Mesure T17 : poursuivre l'encouragement au covoiturage

Par ailleurs, le covoiturage (ou carpooling) est fiscalement encouragé⁶⁰. Depuis 2001, les frais professionnels afférents aux déplacements entre le domicile et le lieu du travail autres que ceux effectués au moyen d'un véhicule visé à l'article 66, § 5 du Code des Impôts sur les Revenus, sont, à

⁶⁰ Circulaire n° Ci.RH.241/555.223 (AFER 19/2004) dd. 08.04.2004, point VI.

défaut de preuves, fixés forfaitairement à 0,15 EUR par kilomètre parcouru sans que la distance prise en compte du domicile au lieu du travail puisse excéder 25 kilomètres. Le Roi peut, par arrêté délibéré en Conseil des Ministres, majorer la limite de 25 kilomètres. Devant le succès de cette mesure, il est proposé de poursuivre cette politique et de doubler la limite de distance (soit 50 kilomètres).

Mesure T18 : avantager l'éco-conduite

L'éco-conduite, qui permet notamment de réduire la charge polluante des émissions de voitures et de camions jusqu'à dix ou vingt pourcents, est à présent incorporée dans les cours de conduite en auto-école. Pour les personnes déjà en possession d'un permis de conduire mais n'ayant pas encore eu la chance d'être formées à l'éco-conduite, il sera utile de favoriser cet apprentissage par un incitant fiscal spécifique. Outre les effets évidents sur l'environnement, il faut aussi souligner l'importance de l'éco-conduite en terme de sécurité routière (meilleur respect des distances, vitesse adaptée au trafic, conduite souple et défensive).

Le coût d'une telle formation est généralement compris entre 100 et 200€ pour quelques heures de cours privés sur route. Les coûts sont plus faibles lorsqu'il s'agit de cours donnés avec simulateurs, soit environ 1000€ pour 3 heures de cours pour 15 personnes, à charge des entreprises ou des communes. La mesure éco-fiscale proposée consiste à octroyer une réduction d'impôts de 40% plafonnée à 50€ par conducteur dans le cadre de l'impôt des personnes physiques. Les gains économiques annuels d'une éco-conduite pour le conducteur qui parcourt 15000km par an sont en moyenne d'environ 172€ pour un moteur diesel consommant 6l/100km et d'environ 252€ pour un moteur diesel consommant 7 l/100km⁶¹. Cette mesure éco-fiscale est donc très rapidement rentable pour le consommateur puisqu'elle fait passer le temps de retour sur investissement d'environ 1 an à quelques mois pour des cours privés sur route et de quelques mois à quelques semaines pour des cours par simulateurs organisés par des ONG actives en Belgique !

⁶¹ Source : Réseau éco-consommation www.eco-conduite.be, ou Ecolife vzw www.ecolife.be.

6 Entreprises

Ou comment favoriser des entreprises moins énergivores

Tous les secteurs d'activité ne doivent pas être considérés de la même façon au regard de la fiscalité environnementale. Les entreprises sont particulièrement exposées à la concurrence internationale, en particulier celles à haute intensité en énergie. Il faut continuer de faire confiance aux mécanismes basés sur le marché tels que le commerce des droits d'émissions, l'un des fleurons de la politique européenne de lutte contre les changements climatiques. Mais cela ne doit pas nous empêcher de proposer des mesures ciblées de taxation sur les entreprises polluantes telles que la production d'électricité à partir d'énergie nucléaire.

Les entreprises sont particulièrement exposées à la concurrence internationale, en particulier celles à haute intensité en énergie. En 2008, les réductions de gaz à effet de serre du secteur industriel belge ont baissé davantage que les autres secteurs (résidentiel, tertiaire, transport) en raison de la crise économique qui frappe de plein fouet notre économie. Les mécanismes basés sur le marché, comme le commerce des droits d'émissions de gaz à effet de serre, restent la meilleure façon de protéger nos industries.

Mesure E1 : relever le niveau de réduction fiscale des frais d'investissements économiseurs d'énergie

Les entreprises peuvent bénéficier d'un avantage fiscal lorsqu'elles investissent dans les économies d'énergie. En effet, certains investissements économiseurs d'énergie donnent droit à une déduction pour investissement fixée à 13,5 % de la valeur d'investissement⁶². Les immobilisations doivent se rapporter à une utilisation plus rationnelle de l'énergie, à l'amélioration des processus industriels au point de vue énergétique, ou à la récupération d'énergie dans l'industrie. Ils correspondent à l'une des catégories listées. Cette déduction est opérée sur leurs bénéfices ou profits.

Comme le prévoit l'accord du Gouvernement conclu le 18 mars 2008, le Gouvernement assurera la déductibilité fiscale des frais d'investissements exposés par les PME pour des économies d'énergie.

Le pourcentage de déductibilité des frais d'investissements exposés par les entreprises pour des économies d'énergie tournait ces dernières années aux alentours de 14%, un pourcentage trop faible qui n'incite pas assez les entreprises à investir en efficacité énergétique. Il faut toutefois préciser que les Régions attribuent elles aussi des incitants directs aux investissements économiseurs d'énergie réalisés par les entreprises (voir Plan National Climat 2009). Il est donc proposé de relever ce niveau de 13,5% à 27% et de revoir avec les Régions la liste des investissements éligibles reprise à l'annexe II de l'A.R. du C.I.R. 1992.

Mesure E2 : créer une taxe sur la production d'énergie nucléaire

Malgré les instruments de marché puissants mis en place tout récemment dans le cadre de la politique climatique (commerce d'émissions de CO₂, quotas d'émissions, et bientôt mises aux enchères), il reste quelques activités polluantes sur lesquelles notre attention doit être focalisée. Il s'agit notamment de l'utilisation du charbon et du nucléaire pour la production d'électricité.

Taxer le charbon et le nucléaire pour la production d'électricité sont également des sujets sensibles mais qu'il faudra rapidement aborder si on souhaite véritablement lutter contre les changements

⁶² Article 145/24 CIR.

climatiques dans la période post 2012. Pour le charbon, la situation s'est améliorée avec la suppression d'exonération de taxe pour le charbon, le coke, le lignite et le pétrole extra lourd pour la production d'électricité⁶³.

Pour le nucléaire, compétence fédérale, le Gouvernement tente de récupérer, jusqu'ici sans succès, la rente nucléaire, à savoir les bénéfices réalisés (« windfall profits ») et estimés par la CREG à plus de 11 milliards d'euros d'ici à la fermeture du dernier réacteur en 2025... Ce dossier « rente nucléaire » dépasse largement celui de l'éco-fiscalité et concerne aussi la loi de 2003 sur le phasing out (décommissionnement) des centrales nucléaires et la clause de force majeure⁶⁴ qui devrait être brandie en raison des charges que font peser sur la Belgique le nouveau paquet européen énergie-climat. Une taxe d'environ 1 centime d'euro par kWh d'électricité produite par les centrales nucléaires rapporterait près de 500 millions d'euros⁶⁵ par an et serait déjà un premier pas permettant de faire payer le pollueur tout en assurant au secteur l'abolition prudente et conditionnée de la loi de 2003. Cette taxe sera modulée en fonction de la vétusté des centrales. En effet, le rendement des nouvelles centrales est supérieur à celui des anciennes. De plus, il faut ouvrir davantage le marché libéralisé de la production d'électricité à la concurrence et donc récupérer une partie des bénéfices réalisés sur la production d'électricité d'origine nucléaire tenant compte de l'amortissement financier des centrales qui évolue avec leur âge. Enfin, la vétusté des centrales augmente progressivement le risque de nuisances environnementales liées à la gestion des déchets, des risques de fuites accidentelles surtout à l'intérieur des centrales, et aux risques d'accidents,...

Les recettes de cette taxe nucléaire doivent être affectées au financement des énergies renouvelables ou à d'autres politiques et mesures visant à réduire l'utilisation d'énergies non renouvelables.

⁶³ Loi-programme du 27 décembre 2004, *M.B.* 31 décembre 2004, article 425.

⁶⁴ Loi du 31 janvier 2003 sur la sortie progressive de l'énergie nucléaire à des fins de production industrielle d'électricité, *M.B.* 28 février 2003.

⁶⁵ 482 millions d'euros sur base de la production d'électricité d'origine nucléaire réalisée en 2007.

7 Comportements

Ou comment favoriser des comportements éco-responsables

La sensibilisation du public est considérée comme un des facteurs clés du succès de toute politique de développement durable. Divers canaux de sensibilisation sont déjà utilisés (salons, foires et expositions, brochures, contact center du SPF Finances) mais il faut aller plus loin et proposer des outils modernes de communication, tels que des mini-films sur l'éco-fiscalité, un symposium international sur le sujet, un site web spécifique au prêt vert ou à l'éco-fiscalité.

Mesure C1 : réaliser des vidéos en éco-fiscalité

Le meilleur exemple de sensibilisation réussie du public est certainement celle relative aux conséquences terribles des changements climatiques. Les nombreux films et documentaires ayant traité de ce sujet ont clairement participé à une meilleure acceptation du public en faveur des mesures de réductions des émissions de gaz à effet de serre. Il devient donc un peu plus facile de proposer des mesures impopulaires comme l'introduction de nouvelles taxes.

Au-delà de l'angoisse des citoyens face aux enjeux environnementaux, il faut réagir et montrer que des politiques et mesures concrètes sont mises en œuvre. C'est particulièrement vrai pour les mesures d'éco-fiscalité qui utilisent la technique du bâton et de la carotte. Une communication axée sur les préoccupations concrètes du citoyen comme ses habitudes de consommation ou ses modes de déplacement sera un facteur de succès pour faire de l'éco-fiscalité un moteur de croissance durable.

Pour initier des changements de comportements compatibles avec le développement durable, il faut montrer par des courts métrages des exemples concrets de technologies innovantes, tels que des maisons passives, des véhicules électriques, des systèmes de ventilation « double flux », des triples vitrages mais aussi des exemples de comportements éco-responsables tels que le covoiturage, l'éco-conduite, les déplacements « doux », l'usage rationnel de l'énergie,....

Pour ces raisons, une série de quatre mini-films sur l'éco-fiscalité (habitations, transports, comportements et technologies) seront réalisés à l'attention notamment des foires et expositions auxquelles participe le SPF Finances.

Mesure C2 : renforcer les relations avec le public

Le salon Batibouw, la semaine du développement durable, un chapitre spécifique aux mesures environnementales dans le Belgopocket, notamment, permettront au grand public de découvrir l'intérêt de ces mesures de fiscalité environnementale. Pour redonner de la confiance aux ménages, il faut montrer que la relance économique peut être dopée, notamment par l'éco-fiscalité. C'est donc le bon moment pour montrer que les mesures éco-fiscales existantes et celles prises dans le cadre du plan de relance sont efficaces pour l'économie, le pouvoir d'achat, et l'environnement. Ces mesures sont bonnes pour l'emploi, l'innovation, et la qualité de vie.

Le droit à vivre dans un environnement sain est garanti par l'article 23 de la Constitution. Assurer l'effectivité de ce droit pour tous est une priorité.

Le SPF Finances participe à de nombreux salons et conférences en Belgique sur des thématiques aussi diverses que l'habitat, la voiture, l'énergie,... Pour chacune de ces futures participations, une attention spéciale sera donnée à l'éco-fiscalité (vidéos sur l'éco-fiscalité, brochures spécifiques aux investissements économiseurs d'énergie, au prêt vert,...) et des renseignements appropriés seront donnés aux visiteurs.

Mesure C3 : améliorer et créer des sites web dédiés à l'éco-fiscalité

Le SPF Finances continuera à informer les citoyens et les entreprises à partir d'un espace spécifique sur le site internet (www.minfin.fgov.be) spécialement dédié à l'éco-fiscalité. Il faut en effet regrouper les matières éco-fiscales afin de donner aux citoyens une vue d'ensemble des politiques et mesures prises en cette matière.

Le Cabinet en charge de l'éco-fiscalité a quant à lui développé un site spécifiquement dédié au nouveau prêt vert fédéral (www.lepretvert.be) et mettra prochainement à disposition un site dédié à l'éco-fiscalité (www.ecofiscalite.be) afin de regrouper les informations les plus pertinentes et de les classer par thématique, par compétence, ou par sujet.

Mesure C4 : publier des guides, des brochures, des folders

Le Service Politique de Produits du SPF Finances poursuivra, en collaboration étroite avec le SPF Santé publique et Environnement, la conception, la réalisation, la production et la distribution du « Guide CO₂ de la voiture »⁶⁶.

Il en ira de même dans le domaine de la construction pour lequel différentes aides financières (primes, subsides, réductions & déductions fiscales, etc.) sont octroyées à différents niveaux de pouvoir (fédéral, régional, provincial, communal). Une diffusion plus coordonnée de l'information relative à ces avantages fiscaux est nécessaire pour que chacun puissent en tirer pleinement profit.

Mesure C5 : participer à la journée du Développement durable

La journée du développement durable dans la fonction publique aura lieu cette année le 20 octobre. La fonction publique fédérale organise cette journée pour sensibiliser le personnel au développement durable, l'illustrer au travers d'actions de la vie quotidienne et mieux le comprendre et l'intégrer dans nos activités professionnelles et personnelles au bureau. Cette journée sera l'occasion pour le Secrétaire d'Etat de partager sa vision stratégique des mesures éco-fiscales avec le personnel du SPF Finances.

⁶⁶ Ce guide permet de satisfaire aux obligations qui découlent de la directive 1999/94/CE (transposée par l'AR du 21 septembre 2001) visant à informer le consommateur du niveau d'émission de CO₂ et de consommation en carburant des nouveaux véhicules mis sur le marché.

Mesure C6 : organiser un symposium international en éco-fiscalité

La participation de la société civile à l'élaboration d'une vision stratégique à long terme, assortie d'objectifs et d'étapes intermédiaires, sera assurée annuellement de façon à impliquer toutes les parties prenantes. Le symposium international en éco-fiscalité qui se tiendra le 9 octobre 2009 à Bruxelles est une étape importante de ce processus participatif. Cette journée de conférences sera focalisée sur le glissement de la fiscalité du travail vers la fiscalité de l'énergie et donnera aussi la parole à différents experts spécialisés en éco-fiscalité.

8 Partager

Ou comment échanger nos idées et propositions avec les 27 Etats membres de l'Union européenne, avec les trois Régions du pays, avec les citoyens et les acteurs économiques

Une politique éco-fiscale, surtout en Belgique, ne peut se concevoir « seul dans son coin », c'est une évidence (voir chapitre Instruments). Il faut donc créer une cellule administrative de fiscalité environnementale et faciliter la concertation Etat/Régions en éco-fiscalité et développer une structure administrative au sein du SPF Finances capable de mener toutes les concertations nécessaires. La présidence belge de l'Union européenne au second semestre 2010 sera aussi l'occasion de partager nos propositions éco-fiscales avec les autres Etats membres.

Mesure P1 : créer la cellule administrative de fiscalité environnementale



Le développement de l'éco-fiscalité et la mise en place officielle d'une structure de coordination et de concertation sur les politiques éco-fiscales nécessitent la création, au sein du SPF Finances, d'une cellule administrative de fiscalité environnementale (CAFE⁶⁷). Cette cellule a été créée au sein du SPF Finances le 3 avril 2009 mais ne sera pleinement opérationnelle que lorsqu'elle bénéficiera d'une structure permanente (un service, un directeur, un secrétariat, des experts,...) capable d'organiser le travail de la cellule et d'assurer le travail administratif.

Le mandat de cette cellule administrative est le suivant :

- évaluer et contrôler l'efficacité de la fiscalité environnementale existante ;
- récolter les informations nécessaires à la conception et à la mise en place d'une fiscalité pouvant contribuer positivement aux différents engagements de la Belgique en matière de développement durable et engager une réflexion permanente sur l'adéquation de notre fiscalité avec les impératifs environnementaux repris dans les divers Plans Fédéraux et les engagements internationaux de la Belgique ;
- analyser et proposer un déplacement de la pression fiscale du travail vers les ressources naturelles, tout en dégageant un double bénéfice (voir ci-après) ;
- proposer des incitations en faveur des produits et activités respectueux de l'environnement (les carottes éco-fiscales) ;
- proposer de supprimer progressivement les avantages existants sur les produits et activités non respectueux de l'environnement (les bâtons éco-fiscaux) ;
- assurer le secrétariat des actions de concertations relatives à la fiscalité environnementale.

Afin de répondre efficacement aux recommandations faites par l'OCDE⁶⁸, une structure institutionnelle doit être mise en place concernant la fiscalité environnementale. Dans ce cadre, la cellule CAFE partiellement créée est indispensable et permettra de suivre l'ensemble des dossiers éco-fiscaux, tant ceux de compétence strictement fédérale que ceux pour lesquels une concertation Etat/Régions est nécessaire (voir aussi le chapitre « Partager »).

Mesure P2 : faciliter la concertation Etat/Régions pour certaines mesures éco-fiscales



Pour rappel (voir chapitre relatif aux Instruments), l'Etat fédéral peut soumettre à l'impôt tous les objets imposables qu'il souhaite, et de la manière qu'il veut. Il n'est donc pas limité par les impôts et taxes établis par les autres niveaux de pouvoirs belges. Si un impôt poursuit des objectifs que les Régions peuvent poursuivre en vertu de leurs compétences matérielles, cet impôt n'est pas interdit au Fédéral pour autant qu'il veille à ne pas rendre impossible l'exercice des compétences régionales.

⁶⁷ En néerlandais : Administratieve Cel voor Ecologische Fiscaliteit (ACEF).

⁶⁸ Examens environnementaux de l'OCDE : Belgique, éditions OCDE, 2007.

Bref, une concertation Etat/Régions reste utile en cette matière. D'autant plus que les primes et les réductions fiscales évoluent régulièrement. La cellule administrative de fiscalité environnementale (CAFE) aura notamment pour mission (voir chapitre Introduction) de vérifier la bonne complémentarité entre les impôts environnementaux fédéraux et régionaux et de faciliter la concertation entre le niveau fédéral et les entités fédérées concernant certaines mesures éco-fiscales lorsque cela s'avère utile, voire indispensable.

La CAFE sera aidée dans cette mission par l'Observatoire de la Fiscalité Régionale⁶⁹. Les missions confiées à cet observatoire permettent en effet de contribuer à une meilleure harmonisation entre les politiques éco-fiscales fédérales et régionales, à savoir :

- collecter toute information relative au respect du principe visant à éviter la double imposition, visé à l'article 1er ter, de ladite loi spéciale;
- collecter toute information relative à toute forme de coopération administrative envisagée ou mise en œuvre entre l'Etat fédéral et une ou des entités fédérées;
- suivre l'évolution des conceptions et des pratiques en matière de répartition des compétences fiscales dans d'autres Etats fédéraux;
- effectuer toutes les études et recherches nécessaires à l'accomplissement de ses missions;
- émettre des avis et adresser des recommandations au Ministre des Finances dans les matières précitées.

Les sujets pour lesquels une telle concertation serait utile sont notamment les suivants :

- les primes régionales et les réductions fiscales pour investissements économiseurs d'énergie, en ce compris les investissements pour les entreprises, ainsi que pour les habitations et voitures privées ;
- les mesures éco-fiscales relatives au revenu cadastral et au précompte immobilier⁷⁰ ;
- les mesures éco-fiscales relatives à la congestion urbaine.

(i) Concernant les primes et réductions fiscales, ce sujet est déjà régulièrement traité par le groupe CONCERE de la DG Energie du SPF Economie. Dans l'attente de la mise en place effective de la cellule CAFE, les mesures éco-fiscales « énergie », qui forment l'essentiel des mesures proposées dans la présente note, seront étudiées au sein de la structure de concertation Etat/Régions en matière d'énergie (CONCERE/ENOVER) du SPF Economie. Cette cellule peut en effet parfaitement répondre aux besoins des autres SPF fédéraux concernés de près ou de loin par les implications environnementales de la fiscalité, à savoir notamment le SPF Environnement, le SPF Mobilité, et bien entendu le SPF Finances. Elle présente l'avantage de prendre en compte depuis de nombreuses années l'avis des Ministres régionaux de l'énergie.

⁶⁹ Voir l'Arrêté Royal du 21 avril 2007 publié le 11 juin 2007 et portant création de l'observatoire de la fiscalité régionale.

⁷⁰ Un avantage sur le calcul du précompte immobilier en cas de haute performance énergétique existe en région flamande mais ce système n'existe pas dans les autres Régions.

Les mesures de réductions fiscales relatives à l'impôt des personnes physiques pour les investissements économiseurs d'énergie dans les habitations privées doivent en effet être révisées régulièrement pour tenir compte, notamment, de l'évolution des primes régionales et des nouvelles technologies. Pour les mesures relatives à l'impôt des sociétés, la liste des investissements économiseurs d'énergie dans les entreprises doit également être revue avec le soutien des Régions.

Enfin, pour les mesures relatives aux voitures privées, une concertation Etat/Régions serait souhaitable étant donné qu'un système d'éco-bonus existe en Région wallonne et s'additionne à la réduction fiscale fédérale mais n'est pas en vigueur dans les autres Régions.

(ii) Concernant les mesures éco-fiscales relatives au revenu cadastral et au précompte immobilier, la Région flamande applique une réduction du précompte immobilier en cas de haute performance énergétique du bâtiment mais ce système n'est pas en vigueur dans les autres Régions. Ici aussi, notamment afin de partager les expériences, il faut au minimum diffuser les informations utiles relatives à cette nouvelle politique éco-fiscale régionale.

(iii) Concernant les mesures éco-fiscales relatives à la congestion urbaine, pour rappel l'accord du Gouvernement du 18 mars 2008 précise que « le Gouvernement facilitera la mise en œuvre de tout système de prélèvement relatif à l'utilisation du réseau routier tel qu'il serait organisé par les Régions ».

En matière de transport terrestre, une taxe « congestion » par km parcouru en fonction du lieu, du moment, et du niveau d'émissions de CO₂ du véhicule semble à terme l'outil fiscal idéal pour internaliser les coûts externes du transport⁷¹. Ces coûts externes sont en effet nettement plus liés aux coûts relatifs à la congestion des routes (heures perdues, perte de productivité, stress,...) qu'aux coûts relatifs aux émissions de CO₂ ou aux polluants classiques⁷². Pour rappel, de nombreuses villes européennes ont déjà expérimenté avec succès le péage urbain, qui est une forme simplifiée de taxe kilométrique en fonction du lieu et du moment de transport.

Les transports en commun étant bien entendu surtout développés dans les zones fortement peuplées où le trafic automobile est de plus en plus chargé, la taxe devrait donc être plus élevée dans ces zones à congestion élevée ou fréquente, et les bénéfices de cette taxe pourraient servir au développement accéléré (ou à la gratuité) des transports en commun de ces zones. Une concertation avec les Régions est ici primordiale. Une concertation interrégionale est en cours en ce qui concerne la mise en place d'une vignette électronique. Cette concertation se fait simultanément avec le projet de taxation kilométrique des camions.

⁷¹ Le Conseil central de l'économie plaide pour cet instrument dans son avis relatif à l'efficacité énergétique du secteur des transports du 20 février 2008, pages 24 et 25 (<http://www.ccecrb.fgov.be/txt/fr/doc08-241.pdf>).

⁷² Le Planning paper 107 du Bureau fédéral du Plan de février 2009 insiste lourdement sur les coûts externes de congestion, particulièrement élevés pendant les heures de pointe : « la taxation est sensiblement trop faible aux heures de pointe... Dans le cas de la voiture, les taxes existantes (accises, TVA,...) n'internalisent en effet que 25% des coûts externes pendant les heures de pointe... ».

Mesure P3 : étudier et proposer des mesures éco-fiscales

L'OCDE a recommandé à la Belgique de créer une Commission sur la Fiscalité Environnementale⁷³. Toutefois, la Belgique dispose d'un organe existant et performant : le Conseil Supérieur des Finances (CSF). Ce dernier est composé d'experts fiscaux et a pour mission d'analyser et d'étudier les problèmes fondamentaux de nature budgétaire, fiscale ou financière. Il est donc particulièrement bien placé pour proposer des adaptations et des réformes dans le domaine de l'éco-fiscalité. Il est donc proposé d'élargir les compétences du CSF afin de rédiger un rapport annuel sur les mesures éco-fiscales de compétences fédérales, en ce compris un rapport annuel sur l'état de la concertation Etat/Régions en matière de fiscalité environnementale. Le CSF sera également chargé d'émettre des recommandations précises sur les mesures existantes ou sur la nécessité d'en créer de nouvelles. Déjà en juillet 2004, le CSF publiait un inventaire de la fiscalité environnementale. En septembre 2009, le CSF publie un nouveau rapport sur la fiscalité environnementale qui sera présenté lors du symposium international en éco-fiscalité organisé à Bruxelles le 9 octobre 2009 (voir mesure C6).

Mesure P4 : défendre certaines mesures d'éco-fiscalité lors de la présidence belge de l'UE

Des choix devront être faits parmi plusieurs pistes intéressantes de mesures éco-fiscales à défendre lors de la présidence belge de l'Union européenne, à savoir par exemple :

- une proposition de taux réduits de TVA pour certains produits écologiques et économiseurs d'énergie ;
- une proposition de politiques et mesures ambitieuses visant l'internalisation des coûts externes de l'aviation ;
- une poursuite des efforts européens d'introduction d'un système européen de taxe carbone.

Un thème central lors de la prochaine présidence belge de l'Union européenne sera le changement des modes de consommation et de production. Pour donner un exemple concret de ce que cela représente, outre la volonté d'organiser une présidence belge de l'Union européenne «zéro émission», la Belgique pourrait plaider pour la réduction du taux de TVA pour une série de produits dits « écologiques » et économiseurs d'énergie⁷⁴. La cellule administrative de fiscalité environnementale (CAFE) établira à cet effet une liste positive de produits et services⁷⁵ à proposer à l'Union européenne. Sur ce point précis, on attend aussi avec impatience des propositions concrètes de la Commission européenne annoncées pour 2009.

⁷³ Examens environnementaux de l'OCDE : Belgique, éditions OCDE, 2007.

⁷⁴ Source : avant-projet de Plan Fédéral de Développement Durable III (2009-2012).

⁷⁵ Ex: pompes à chaleur géothermiques, lampes LED, capteurs solaires, voitures émettant moins de 30g de CO₂ par km, produits possédant l'écolabel européen, vélos et réparation de vélos et autres bicycles à moteurs électriques, etc.

Un autre sujet intéressant pour la présidence belge de l'Union européenne pourrait être, en fonction des priorités de la présidence, l'organisation d'un symposium sur la fiscalité environnementale de l'aviation européenne (taxation du kérosène et/ou taxes sur les billets d'avion). Comme proposé ci-avant, il serait très utile de créer une taxe européenne aussi commune que possible sur les billets d'avion⁷⁶. Le partage d'expériences de divers Etats membres, qui agissent jusqu'ici en ordre dispersé, sera très utile.

Par ailleurs, toujours dans le respect du principe de non discrimination entre systèmes de transports concurrents, ici entre compagnies aériennes basées sur différents Etats membres, il serait utile d'envisager de préférence une TVA européenne sur les billets d'avion. Mais rien n'empêche a priori chaque Etat membre d'inclure la TVA. Le but du symposium serait de partager les visions politiques et académiques sur ces deux idées proposées par la présidence belge, dans un esprit d'ouverture et d'ambition en faveur de la politique climatique européenne.

Enfin, dans la foulée des efforts réalisés notamment par la présidence suédoise de l'Union européenne, la Belgique pourrait poursuivre les débats européens relatifs à l'introduction d'un système européen de taxe carbone.

⁷⁶ Voir par exemple Commission of the EC (SEC(2005)733, « An analysis of a possible contribution based on airline tickets as a new source of financing development.

9 Conclusions

La fiscalité environnementale est en pleine effervescence :

- l'éco-fiscalité est capable de stimuler l'économie et le pouvoir d'achat des ménages ;
- l'éco-fiscalité est un outil puissant de lutte contre les changements climatiques et d'autres nuisances ;
- l'éco-fiscalité est indispensable à l'essor des emplois verts et des éco-industries.

Le glissement de la fiscalité du travail vers la fiscalité énergétique permettrait de répondre à nos principaux défis (taux d'emplois des jeunes, niveau d'efficacité énergétique), de stimuler les éco-industries et les emplois verts, et de contribuer très efficacement à la lutte contre les changements climatiques. Ce n'est certainement pas un hasard si les pays qui ont déjà procédé à ce glissement fiscal, en particulier le Royaume-Uni, la Suède, l'Allemagne et le Danemark sont aussi, sans exception, les pays mieux classés au monde pour la lutte contre les changements climatiques.

Il faut dès lors trouver les meilleures politiques et mesures pour redonner la confiance aux ménages, créer de nouveaux emplois, résoudre le défi climatique, assurer notre dépendance énergétique, et améliorer nos indicateurs de développement durable⁷⁷.






























Cela fait quelques années déjà que la déclaration fiscale est accompagnée de messages d'encouragement à utiliser les réductions fiscales visant la protection de l'environnement. Mais c'est la première fois en Belgique qu'un secrétaire d'Etat reçoit spécifiquement « la compétence éco-fiscale ». C'est aussi la première fois en Belgique qu'un symposium international sur cette matière est organisé. Et c'est aussi la première fois en Belgique qu'on a évalué précisément⁷⁸ toute la puissance de l'éco-fiscalité en matière de réductions de gaz à effet de serre. Mais il reste beaucoup à faire.













































Les nouvelles mesures éco-fiscales et l'adaptation des mesures éco-fiscales existantes seront conçues dans un souci de simplicité, de cohérence avec les mesures régionales, d'équité et d'efficacité. Les mesures prises devront être bien comprises et admises du grand public.

⁷⁷ Voir le cinquième rapport fédéral de développement durable et les indicateurs de développement durable du Bureau fédéral du Plan (2009).

⁷⁸ Voir étude VITO / ECONOTEC « Reduction of emissions resulting from policies and measures taken by the Federal Government for the period 2008-2012 », 2009.

Sommaire

INTRODUCTION	5
INSTRUMENTS	11
GREEN TAX SHIFT	17
MESURE G1 : FAIRE GLISSER LA FISCALITÉ DU TRAVAIL VERS L'ÉNERGIE  	20
HABITATIONS	27
MESURE H1 : ÉTENDRE LA MESURE « ISOLATION » AUX MURS ET AUX SOLS 	28
MESURE H2 : REPORTER LA RÉDUCTION FISCALE SUR PLUSIEURS ANNÉES 	28
MESURE H3 : ÉTENDRE AUX CRÉDITS D'IMPÔTS POUR LES TRAVAUX D'ISOLATION 	28
MESURE H4 : RÉPARTIR LA RÉDUCTION D'IMPÔTS EN FONCTION DES REVENUS DES CONJOINTS 	28
MESURE H5 : RÉDUIRE LE TAUX D'INTÉRÊT (MESURE AUSSI APPELÉE « PRÊT VERT ») 	28
MESURE H6 : TENDRE VERS LE « PRÊT VERT » À TAUX ZÉRO  	29
MESURE H7 : RÉFORMER LES RÉDUCTIONS ÉCO-FISCALES POUR INVESTISSEMENTS ÉCONOMISEURS D'ÉNERGIE DANS LE LOGEMENT PRIVÉ  	29
MESURE H8 : CRÉER UN INCITANT POUR CONSTRUCTION D'UNE HABITATION « BASSE ÉNERGIE »  	30
MESURE H9 : CRÉER UN NOUVEL INCITANT FISCAL POUR MAISON « ZÉRO ÉNERGIE »  	31
MESURE H10 : ACCOMPAGNER L'ÉVOLUTION TECHNOLOGIQUE CONCERNANT LES CONDITIONS TECHNIQUES OU NORMATIVES POUR LES CAPTEURS SOLAIRES ET LES POMPES À CHALEUR  	31
MESURE H11 : PUBLIER UNE CIRCULAIRE EXONÉRANT CERTAINS INVESTISSEMENTS DU RC  	31
MESURE H12 : SUPPRIMER L'AVANTAGE FISCAL POUR LE CHARBON  	32
TRANSPORTS	33
MESURE T1 : OCTROYER UNE RÉDUCTION DE 3% POUR ACHAT DE VÉHICULE <115G CO ₂ 	34
MESURE T2 : OCTROYER UNE RÉDUCTION DE 15% POUR ACHAT DE VÉHICULE <105G CO ₂ 	34
MESURE T3 : OCTROYER UNE RÉDUCTION POUR PLACEMENT D'UN FILTRE À PARTICULES SUR VÉHICULES DIESEL 	34
MESURE T4 : ENCOURAGER LE COVOITURAGE 	34
MESURE T5 : RÉALISER UN PLAN VÉHICULES ÉLECTRIQUES  	35
MESURE T6 : ADAPTER LES AVANTAGES FISCAUX POUR LE LPG  	35

MESURE T7 : RECHERCHER UN CONSENSUS POUR SOUMETTRE L'AVIATION À UN RÉGIME FISCAL MOINS FAVORABLE AU NIVEAU INTRA-EUROPEÛEN	 	35
MESURE T8 : CRÉER UNE TAXE SUR LES BILLETS D'AVION	 	36
MESURE T9 : ÉVALUER LA POLITIQUE DE DÉFISCALISATION DES BIOCARBURANTS	 	36
MESURE T10 : ENCOURAGER LES DÉPLACEMENTS À VÉLO		37
MESURE T11 : DÉDUIRE FISCALEMENT LES VOITURES DE SOCIÉTÉ EN FONCTION DES ÉMISSIONS DE CO ₂ (60%-90%)		37
T12 : METTRE EN PLACE UN ATN VERT	 	38
MESURE T13 : ÉLARGIR LA FOURCHETTE DE DÉDUCTIBILITÉ FISCALE (50%-100%)	 	38
MESURE T14 : ÉLARGIR LES AVANTAGES « VOITURES DE SOCIÉTÉ » À UN AVANTAGE « ÉCO-PROXIMITÉ »	 	38
MESURE T15 : ENCOURAGER FISCALEMENT LE TÉLÉTRAVAIL	 	39
MESURE T16 : ENCOURAGER L'ACHAT DE VÉHICULES PROPRES	 	39
MESURE T17 : POURSUIVRE L'ENCOURAGEMENT AU COVOITURAGE	 	40
MESURE T18 : AVANTAGER L'ÉCO-CONDUITE	 	41
ENTREPRISES		43
MESURE E1 : RELEVER LE NIVEAU DE RÉDUCTION FISCALE DES FRAIS D'INVESTISSEMENTS ÉCONOMISEURS D'ÉNERGIE	 	44
MESURE E2 : CRÉER UNE TAXE SUR LA PRODUCTION D'ÉNERGIE NUCLÉAIRE	 	44
COMPORTEMENTS		47
MESURE C1 : RÉALISER DES VIDÉOS EN ÉCO-FISCALITÉ	 	48
MESURE C2 : RENFORCER LES RELATIONS AVEC LE PUBLIC	 	48
MESURE C3 : AMÉLIORER ET CRÉER DES SITES WEB DÉDIÉS À L'ÉCO-FISCALITÉ	 	49
MESURE C4 : PUBLIER DES GUIDES, DES BROCHURES, DES FOLDERS		49
MESURE C5 : PARTICIPER À LA JOURNÉE DU DÉVELOPPEMENT DURABLE	 	49
MESURE C6 : ORGANISER UN SYMPOSIUM INTERNATIONAL EN ÉCO-FISCALITÉ		50
PARTAGER		51
MESURE P1 : CRÉER LA CELLULE ADMINISTRATIVE DE FISCALITÉ ENVIRONNEMENTALE	 	52
MESURE P2 : FACILITER LA CONCERTATION ÉTAT/RÉGIONS POUR CERTAINES MESURES ÉCO-FISCALES	 	52
MESURE P3 : ÉTUDIER ET PROPOSER DES MESURES ÉCO-FISCALES	 	55
MESURE P4 : DÉFENDRE CERTAINES MESURES D'ÉCO-FISCALITÉ LORS DE LA PRÉSIDENTE BELGE DE L'UE	 	55
CONCLUSIONS		57