



Conseil Fédéral du Développement Durable(CFDD) ¹ Avis² sur la fiscalité dans le cadre de la politique climatique

Avis émis à l'initiative du Conseil

Préparé par le groupe de travail Energie et climat

Approuvé par l'Assemblée Générale du 19 octobre 1999

A. Résumé

Le Conseil Fédéral du Développement Durable est d'avis qu'une augmentation différenciée de la fiscalité sur l'utilisation de l'énergie a sa place dans l'ensemble des mesures que la Belgique doit mettre en œuvre pour respecter les engagements qu'elle a contractés dans le cadre du Protocole de Kyoto³, pour autant qu'une série de conditions indissociables soient remplies simultanément. Cette augmentation d'impôts différenciée constitue un signal nécessaire pour inciter un certain nombre d'utilisateurs à utiliser l'énergie de façon plus rationnelle et à réduire leurs émissions de gaz à effet de serre. La série de conditions dont il est question plus haut est détaillée dans l'avis et contient entre autres :

- Une différenciation de l'augmentation de l'impôt selon les utilisateurs et selon la forme d'énergie, cette dernière différenciation doit se faire sur la base de critères écologiques.
- La nécessité d'utiliser le produit des recettes engendrées par l'augmentation des impôts sur l'énergie afin de réaliser des objectifs sociaux, écologiques et/ou économiques pour les consommateurs et les producteurs.
- Des mesures spécifiques pour les familles aux revenus les plus bas.
- La nécessité d'éviter les effets négatifs sur les capacités concurrentielles et la délocalisation (qui ne ferait que déplacer les émissions de gaz à effet de serre).
- La nécessité de ne pas mettre en danger l'équilibre financier de la sécurité sociale.
- La nécessité que l'introduction de cette augmentation de la fiscalité soit progressive, clairement annoncée et d'une application simple.
- La mise en œuvre d'une politique d'accompagnement, orientée entre autres vers l'information et la sensibilisation.

¹ Le Conseil Fédéral du Développement Durable (CFDD) a été créé par la loi du 5 mai 1997. Il succède au Conseil National du Développement Durable. Le Conseil émet des avis pour le gouvernement fédéral, dans les matières concernant le développement durable. Une attention particulière est portée à la mise en œuvre des obligations internationales de la Belgique : le programme d'Action 21 et les Conventions Climat et Biodiversité (Rio 1992).

Le Conseil fonctionne comme un forum de discussion sur le développement durable et a ainsi pour objectif de susciter la participation la plus large des organismes publics et privés, ainsi que des citoyens. Les membres du Conseil proviennent des organisations non gouvernementales compétentes en matière d'environnement, des organisations non gouvernementales de développement, des organisations travaillant à la défense des consommateurs, des organisations représentatives des travailleurs, des organisations patronales - entre autres le secteur agricole -, des producteurs d'énergie et du monde scientifique. Chaque ministre fédéral, chaque région, chaque communauté désigne un représentant, observateur dans le Conseil.

² Les avis émis par le Conseil Fédéral du Développement Durable peuvent être consultés sur son site Internet <http://www.belspo.be/frdocfdd>

³ la Fédération pétrolière belge ne partage pas cette position



B. Contexte de cet avis

Le Conseil Fédéral du Développement Durable (CFDD, le Conseil) a déjà formulé un avis général étendu sur la mise en œuvre en Belgique du Protocole de Kyoto sur la réduction des émissions de gaz à effet de serre (28 septembre 1998). "Conscient du risque que la Belgique s'expose à nouveau à un constat d'échec à l'horizon 2012 si des changements fondamentaux ne sont pas engagés dans la politique de réduction des émissions de gaz à effet de serre", le Conseil y recommandait au Gouvernement fédéral "d'intégrer la prévention des changements climatiques dans son programme politique, en étroite collaboration avec les autres pouvoirs publics compétents".

Le Conseil et ses prédécesseurs (le Conseil National du Développement Durable et le Conseil National d'Avis sur le Climat, l'Environnement et le Développement) avaient déjà souhaité à plusieurs reprises s'exprimer sur la mise en œuvre d'instruments fiscaux dans le cadre de la politique climatique. A chaque fois, il a fallu constater que les différents points de vue exprimés n'étaient pas conciliables.

La signature en avril 1998 du Protocole de Kyoto par les Etats membres de l'Union Européenne (UE) a toutefois rendu nécessaire une reprise du débat sur l'approche de la politique climatique. La ratification du Protocole de Kyoto rendrait l'engagement de notre pays en matière de politique climatique juridiquement contraignant. Pour satisfaire les obligations de Kyoto, tous les instruments disponibles doivent être mis en œuvre. De ce fait, le débat sur les instruments fiscaux revient lui aussi à l'avant-plan.

La proposition européenne de directive sur un système fiscal commun pour les produits énergétiques - introduite par la Commission européenne dans le document COM(97)30 et débattue pour le moment au conseil des ministres européen a relancé la discussion au sein du Conseil. Cette proposition vise à harmoniser les impôts sur les huiles minérales et à introduire un niveau d'imposition minimal sur tous les produits énergétiques.

C. Principes de base lors de l'introduction de mesures fiscales dans le cadre de la politique climatique

Le présent avis aborde spécifiquement la taxation de la consommation d'énergie en tant qu'instrument de politique climatique. Le Conseil formule une série de conditions qui **doivent être remplies simultanément** lors de l'introduction d'une augmentation de la fiscalité en matière d'énergie.

1. Pour réaliser un développement durable, tous les acteurs doivent utiliser l'énergie de la façon la plus rationnelle possible. Le Conseil est d'avis que la réalisation des objectifs que le Protocole assigne à notre pays réclame des efforts importants pour réduire la consommation totale d'énergie de la Belgique.
2. C'est pourquoi une augmentation différenciée de l'impôt sur l'utilisation d'énergie pour certains utilisateurs (voir point 4) et pour certaines formes d'énergie (voir point



- 5) a sa place dans l'ensemble des mesures par lesquelles la Belgique doit satisfaire aux engagements qu'elle a pris dans le cadre du Protocole de Kyoto⁴.
3. Cette augmentation constitue en effet un signal nécessaire pour inciter un certain nombre d'utilisateurs à se servir de l'énergie de façon rationnelle. Le changement des prix relatifs des facteurs de production peut entre autres rendre économiquement réalisables des mesures d'économie d'énergie auparavant non rentables.
4. Le Conseil soumet toutefois l'introduction de cette augmentation d'impôts différenciée à une série de conditions, liées aux modalités de la mise en œuvre d'une fiscalité énergétique.
- 4.1 Le produit des recettes engendrées par l'augmentation des impôts sur l'énergie doit être utilisé afin de réaliser des objectifs sociaux, écologiques et/ou économiques pour les consommateurs et les producteurs.
- 4.2 Différentes conditions doivent être remplies selon les consommateurs d'énergie dont il s'agit.

4.2.1 Consommateurs résidentiels

Les consommateurs privés doivent en premier lieu être encouragés à investir dans une utilisation rationnelle de l'énergie et à utiliser l'énergie de façon plus réfléchie. C'est pourquoi, une augmentation du prix unitaire de l'énergie doit constituer un signal pour ces utilisateurs, sans pour cela que les dépenses totales des ménages puissent augmenter de manière significative. Il est dès lors nécessaire que les revenus issus de l'augmentation de l'impôt sur l'énergie retournent (en partie) vers les consommateurs privés sous forme de mesures sociales et de mesures visant à économiser l'énergie, tant fiscales que non fiscales, comme par exemple la réduction du taux de TVA pour les premières tranches tarifaires de l'électricité et du gaz, les subsides à l'utilisation rationnelle de l'énergie, etc.

En particulier, la facture énergétique des familles aux revenus les plus bas ne peut augmenter, pour des raisons sociales. Généralement, ces familles disposent de moyens financiers insuffisants pour investir dans une utilisation rationnelle de l'énergie. Pour elles, des mesures compensatoires particulières et visant à économiser l'énergie sont donc requises.

4.2.2 Mobilité et secteur public

La croissance attendue du transport de personnes et de marchandises constitue une menace importante pour la réalisation des objectifs de Kyoto. Ici aussi, un prix de l'énergie plus élevé constitue un signal qui incitera à prêter une plus grande attention à l'utilisation rationnelle de l'énergie et à une maîtrise de la demande de mobilité pour tous les moyens de transport, en particulier le transport routier et le trafic aérien. Parallèlement, des efforts importants en matière d'investissement dans le transport par rail et par voie fluviale sont indispensables, de sorte que l'on puisse

⁴ la Fédération pétrolière belge ne partage pas cette position



disposer d'alternatives valables au transport routier et aérien. De plus, une diminution pour tous les moyens de transport de la consommation énergétique par voyageur-kilomètre et par tonne-kilomètre transportés est clairement propice à rencontrer cet objectif. Le Conseil rappelle à ce propos qu'il est partisan pour tous les moyens de transport de l'internalisation de tous les coûts externes.

L'encouragement à une utilisation rationnelle de l'énergie et à une politique de mobilité durable chez les consommateurs et les producteurs doit constituer une priorité pour les autorités. Le secteur public doit en outre devenir un exemple en matière de gestion durable, en ce qui concerne ses propres bâtiments (par une attention accrue portée à l'efficacité énergétique, l'accessibilité et d'autre part la gestion des fuites des systèmes de conditionnement d'air), sa politique de transport, sa politique en matière de logements sociaux (où les choix d'investissements, notamment en matière de chauffage électrique sont souvent faits sans tenir compte des effets sur la consommation d'énergie ou les émissions de gaz à effet de serre), etc.

4.2.3 Les entreprises

Pour les entreprises de tous les secteurs, une compensation des conséquences de l'augmentation de l'impôt sur l'énergie doit être mise en œuvre afin d'éviter les possibles effets négatifs de celle-ci sur leur position concurrentielle. Elle doit en premier lieu prendre la forme d'une diminution du coût du travail, sans que cela ne puisse mettre en danger l'équilibre financier de la sécurité sociale. Si cette diminution s'avère impossible pour des raisons objectives, d'autres mesures doivent être rendues possibles (par exemple des encouragements à l'utilisation rationnelle de l'énergie).

Les entreprises recourant à l'énergie de façon intensive sont cependant dans une situation particulière. Si l'on prend en compte la nécessité de conserver leur position concurrentielle et le risque de délocalisation (celle-ci ne ferait que déplacer les émissions de gaz à effet de serre), une augmentation des impôts sur l'utilisation de l'énergie ne constitue pas dans tous les cas la voie la plus indiquée pour stimuler l'utilisation rationnelle de l'énergie dans les entreprises recourant à l'énergie de façon intensive. Certaines activités qui sont exposées à la pression de la concurrence internationale doivent dès lors, sur la base de critères écologiques et économiques objectifs, pouvoir entrer en ligne de compte en vue de bénéficier de mesures d'exception spécifiques.

Le Conseil envisage deux types de mesures pour les entreprises recourant à l'énergie de façon intensive :

- Ou bien les activités des entreprises recourant à l'énergie de façon intensive qui sont exposées à la concurrence internationale peuvent être exonérées de cette augmentation d'impôts par exemple sur la base d'accords en matière d'efficacité énergétique conclus entre les autorités et ces entreprises ou des groupes de ces entreprises. Ces accords peuvent prendre différentes formes, mais, tout en tenant compte de la faisabilité socio-économique, ils doivent dans tous les cas viser à améliorer davantage l'efficacité énergétique que ce ne serait le cas par exemple dans un scénario "business as usual" ou à atteindre de meilleurs résultats que la moyenne du secteur au niveau de l'OCDE.
- Ou bien, les recettes de cette augmentation de l'impôt sur l'énergie levé sur les entreprises recourant à l'énergie de façon intensive peuvent être restituées à ces entreprises, en premier lieu sous la forme d'une diminution du coût du travail dans ces entreprises, sans que cela ne puisse mettre en danger l'équilibre financier de la sécurité sociale. Si cette restitution s'avère impossible



pour des raisons objectives, d'autres mesures doivent être rendues possibles (par exemple des encouragements à l'utilisation rationnelle de l'énergie).

5. La différenciation de l'augmentation des impôts selon les différents vecteurs énergétiques doit se faire en fonction de critères écologiques, comme par exemple leur influence respective sur les changements climatiques.
6. Pour l'efficacité et le fonctionnement du marché interne européen, l'augmentation de la fiscalité énergétique devrait de préférence être introduite au niveau de l'Union Européenne. Cela n'empêche pas du reste que d'autres mesures fiscales complémentaires en matière d'énergie doivent rester possibles au niveau national, si les possibles effets négatifs de celles-ci sur la compétitivité des entreprises sont compensés. On peut penser ici à l'adaptation en Belgique d'exemples intéressants appliqués dans d'autres pays.
7. Si l'Union Européenne ne parvient pas à mettre en place une mesure à son niveau, des mesures fiscales nationales peuvent être envisagées en guise de remplacement. Ces "mesures nationales" doivent elles aussi respecter les principes de base de cet avis. Elles doivent tenir compte du caractère ouvert de l'économie belge et des effets négatifs possibles sur les capacités de concurrence des entreprises.
8. L'augmentation de la fiscalité en matière d'énergie doit être introduite progressivement et ne pas être d'une application trop complexe. Elle doit de plus être clairement annoncée.
9. Si l'impôt sur l'énergie augmente, les autorités doivent élaborer une politique d'accompagnement. Les autorités doivent promouvoir des techniques qui facilitent la mise en œuvre d'investissements visant une utilisation rationnelle de l'énergie. Les obstacles à l'application de techniques de financement et de planification (telles que "Integrated Resource Planning", "Third Party Financing" et "Least Cost Planning",...) doivent être éliminés et l'utilisation de ces méthodes doit être encouragée. Les autorités doivent également s'attacher à étendre la normalisation existante, entre autres en ce qui concerne les normes en matière de performance énergétique. Il est également nécessaire d'opérer une avancée dans le domaine de l'offre des services énergétiques. Enfin, les autorités doivent stimuler le développement et l'offre d'alternatives de qualité, tant pour les familles que pour les autres acteurs sociaux.
10. L'information et la sensibilisation sont cruciales lors de l'introduction d'un impôt sur l'utilisation de l'énergie. Un effort tout particulier doit être fait à l'égard des familles aux revenus les plus bas.



Annexes

Annexe 1. Réunions du groupe de travail qui a préparé le présent avis

Le 24 mars, le 23 avril, le 21 mai, le 31 mai, le 17 juin, le 30 août, le 13 septembre, le 23 septembre et le premier octobre 1999.

Annexe 2. Liste des personnes ayant participé à la rédaction de l'avis.

Le Président du Groupe de travail Energie et Climat

Professeur Jean-Pascal van YPERSELE de STRIHOU (Université catholique de Louvain, Institut d'Astronomie et de Géophysique)

Le Vice-Président du Groupe de travail Energie et Climat

De heer Dirk VAN EVERCOOREN (Algemeen Belgisch Vakverbond)

Les membres du Conseil ou leur représentant

- De heer Roger AERTSENS (Federatie der Chemische Nijverheid)
- De heer Alfons BEYERS (Boerenbond)
- Mevrouw Ingrid DEHERDER (ACLVB)
- De heer Luk DEURINCK (Belgische Petroleum Federatie)
- Monsieur Axel GOSSERIES (Inter Environnement Wallonie)
- Monsieur Bernard HUBERLANT (Greenpeace)
- Monsieur Jean-Pierre JACOBS (Groupement de la Sidérurgie)
- De heer Guido JANSSEN (Boerenbond)
- Monsieur Eric LAITAT (Faculté des sciences agronomiques de Gembloux)
- Monsieur Hugues LATTEUR (FEB)
- De heer Bart MARTENS (Bond Beter Leefmilieu)
- Monsieur Pierre MELON (CSC)
- Monsieur Philippe OPDENACKER (Electrabel)
- De heer Erik PAREDIS (Vlaams Overleg Duurzame Ontwikkeling)
- De heer Marcel POPPE (Bond Beter Leefmilieu)
- Madame Edilma QUINTANA (C.N.C.D.)
- Mevrouw Karla SCHOETERS (European Environmental Bureau - Climate Network Europe)
- De heer Frank SCHOONACKER (Samenwerkende Vennootschap voor Productie van Elektriciteit)
- Mevrouw Lutgart SLABBINCK (Algemeen Christelijk Vakverbond)
- Monsieur Alexis van DAMME (Electrabel)

Les observateurs auprès du Conseil

- Monsieur Jacques BAVEYE (Ministère des Finances)
- Madame Anne FIERENS (SSTC)
- Mevrouw Lizi MEULEMAN (Ministerie van Economische Zaken)
- Monsieur Gabriel MICHAUX (Ministère des Affaires Economiques)
- Mevrouw Martine VANDERSTRAETEN (DWTC)
- Madame Aline VAN DER WERF (SSTC)

Les Experts invités

- De heer Thomas BERNHEIM (Task force duurzame ontwikkeling, Federaal planbureau)
- Monsieur Patrick BIREN (Université de Liège)



- Monsieur Hadelin de BEER (Task Force développement durable, Bureau fédéral du plan)
- Madame Françoise NEMRY (Institut wallon)
- De heer Koen SMEKENS (VITO)
- Monsieur Vincent van STEENBERGHE (Université catholique de Louvain - CORE)

Les membres du Secrétariat du Conseil

- Monsieur Marc DEPOORTERE
- De heer Jan DE SMEDT
- Mevrouw Stefanie HUGELIER
- Madame Catherine MERTENS