

2008/01

PHILIPPE ITSCHERT, HENRI SIMONS

ARTICLE PUBLIÉ DANS « LE JOURNAL DU MARDI »

Nos modes de vie, de production et de consommation exercent une pression insoutenable sur la planète. Les questions liées à la préservation de l'environnement et à l'amélioration des conditions de vie du plus grand nombre se font chaque jour plus criantes. Les écosystèmes se dégradent, certaines ressources naturelles n'arrivent plus à se renouveler et le processus de dérèglement climatique est perceptiblement enclenché avec son lot de conséquences environnementales certes, mais aussi humaines, sociales et économiques.

A la veille des élections de juin dernier, ce constat faisait l'unanimité dans la classe politique. L'intégration de la Belgique dans un modèle de développement plus durable était présentée par toutes les formations politiques comme l'une de leurs priorités incontournables. Pourtant, à l'heure actuelle, l'avenir institutionnel de la Belgique monopolise toutes les attentions et semble avoir totalement éclipsé l'urgence reconnue en matière environnementale, comme dans de nombreux domaines sociaux et économiques d'ailleurs.

Selon le « fameux » rapport Stern, cité dans toutes les bouches et dans tous les débats préélectoraux, le coût projeté des changements climatiques pourrait avoisiner les 5.500 milliards € si des mesures importantes ne sont pas prises dans les 10 ans, ce qui représenterait une récession mondiale de 20%. Par contre, il serait possible de renverser la tendance en consacrant 1% du PIB mondial à la lutte contre les changements climatiques, soit 275 milliards €

L'influence de la politique environnementale belge dans le cadre de ce défi mondial ne s'impose pas comme une évidence certes, mais nous aurions pu et nous pouvons encore nous positionner comme moteur, laboratoire, exemple ou aiguillon de la « modernisation environnementale » de notre modèle de vie et de nos processus de production et de consommation.

Certains pays ont intégré concrètement l'urgence, la responsabilité et l'opportunité écologiques dans leur stratégie de développement. Ils ont décidé de relever activement le défi environnemental et d'en profiter pour moderniser leur fiscalité ainsi que l'un ou l'autre de leurs secteurs d'activité économique tout en préservant - voire en améliorant - leur niveau de protection sociale. Ils ont intégré le rôle d'exemple qu'assument de facto les pouvoirs publics en matière environnementale et ont décidé d'investir dans de multiples actions d'information, de sensibilisation, de formation, d'incitation économique et de réglementation.

Mais toutes ces politiques coûtent cher or la plupart des autorités publiques - qu'elles soient nationales, régionales ou locales -, sont chroniquement engoncées dans des budgets plombés de dépenses incompressibles et rechignent à investir aujourd'hui chaque euro qui leur permettrait, « si l'on en croit le rapport Stern », d'en écono-

miser vingt d'ici la fin de la prochaine décennie. Comment réaliser une politique publique ambitieuse en matière de développement durable avec des marges de manoeuvres financières étriquées ? Parmi les différents leviers et outils susceptibles d'être utilisés par les pouvoirs publics, nous souhaitons aborder ici l'utilité potentielle de la fiscalité.

Il ne s'agit certainement pas de mettre en cause l'outil réglementaire. Celui-ci conserve toute son utilité pour imposer des normes de production par branches d'activité. Il demeure également indispensable pour interdire purement et simplement certains produits ou services jugés environnementalement irresponsables. Par ailleurs, la voie de la réglementation semble davantage respecter le principe d'égalité tandis que les instruments fondés sur le marché feront primer le principe de liberté en se contentant de dissuader les agents économiques faibles d'un mode de production ou de consommation déterminé tout en laissant les agents économiques forts en (ab)user librement.

Dans un pays démocratique à valeurs libérales, l'usage d'interdictions ne doit-il pas être évité autant que possible ? Ne serait-il pas possible d'exploiter intelligemment la panoplie complémentaire des instruments de communication, de réglementation et d'incitation économique pour induire des efforts de changement proportionnels aux situations et capacités de chacun ?

A parcourir la prose européenne - qu'il s'agisse du 6^{ème} programme d'action communautaire pour l'environnement, de la nouvelle stratégie de l'Union Européenne en faveur du Développement Durable ou de la nouvelle stratégie de Lisbonne en faveur de la croissance et de l'emploi-, il semble que l'UE appelle régulièrement ses états membres à une utilisation plus intensive des instruments économiques.

En juillet 2007, la Commission européenne s'apprête à éditer un Livre Vert consacré aux mérites des « instruments fondés sur le marché utilisés à des fins de politique environnementale et d'énergie ». Elle y explique que s'ils sont bien choisis et correctement conçus, les instruments fondés sur le marché présentent des avantages par rapport aux instruments réglementaires. Elle y défend l'approche du coût vérité ainsi que la théorie du double dividende . Les instruments fondés sur le marché amélioreraient les signaux transmis par les prix en donnant une valeur aux coûts et avantages externes des activités économiques de sorte que les acteurs économiques en tiennent compte et modifient leur comportement afin de réduire les incidences négatives, environnementales et autres, et d'augmenter les effets positifs. Ils donneraient à l'industrie une plus grande flexibilité pour atteindre les objectifs et diminueraient donc partout les coûts de mise en conformité. Ils inciteraient les entreprises à s'engager à plus long terme sur la voie de l'innovation technologique afin de réduire encore les effets préjudiciables sur l'environnement. Enfin, ils soutiendraient l'emploi lorsqu'ils sont utilisés dans le cadre d'une réforme de la fiscalité environnementale ou d'une réforme budgétaire dans le domaine de l'environnement.

Cela étant, l'UE reconnaît elle-même que ces instruments ne sont pas une panacée. Avec elle, nous soulignons la nécessité d'un cadre réglementaire clair et du recours à l'ensemble de la panoplie d'instruments abordés précédemment.

La question centrale en matière de politique environnementale est la suivante : comment favoriser des comportements « écologiques » des pouvoirs publics, des entreprises et des particuliers sans porter atteinte de façon disproportionnée aux libertés individuelles et collectives ; sans accroître voire en réduisant- les déséquilibres sociaux ; sans accroître le déficit de compétitivité de nos industries ; et sans générer des coûts administratifs supplémentaires.

1/ Voir encadré (fin)

2/ Voir encadré (fin)

Nous estimons que la fiscalité est avant tout un outil de redistribution des produits de l'activité économique et de la croissance dans un objectif de justice et d'équité sociales. Cela étant, il nous semble qu'une réforme fiscale environnementale pourrait concourir à la mise en œuvre d'un modèle de développement durable tout en préservant le pouvoir d'achat des personnes à faible revenu et la compétitivité économique de nos industries et entreprises.

Les taxes environnementales se sont fortement développées durant les années 80 et 90 à l'échelon européen, particulièrement dans le nord du continent (Allemagne, Danemark, Pays-Bas, Grande-Bretagne puis la Finlande et la Norvège). Ces mêmes pays ont ambitionné par la suite de se lancer dans de vastes réformes fiscales environnementales (RFE) intégrées dans le cadre de réformes fiscales globales (RFG). Au cours de la dernière décennie, l'UE a adopté un ensemble de résolutions et de recommandations dans les domaines de la fiscalité environnementale. Par contre, peu de mesures contraignantes ont été adoptées dans ce domaine. On peut citer les directives destinées à lutter contre la concurrence fiscale dommageable, à structurer un cadre communautaire de taxation des produits énergétiques (imposition de minima) et les directives intégrant la notion de coût vérité, comme la directive créant un marché européen de quotas de CO2 concernant les industriels gros émetteurs de gaz à effet de serre et la directive « eurovignette ». Mais ces quelques textes contraignants mis à part, on peut estimer que l'UE, les poings liés, a essentiellement sollicité ses états membres. Une des difficultés majeures dans la mise en œuvre d'une fiscalité environnementale vient du fait que le territoire de compétitivité (européen, mondial) et le périmètre de l'instrument économique (régional, national ou au mieux européen) ne se recouvrent pas. Afin d'entamer une RFE sans affecter la compétitivité des entreprises, il faut dès lors privilégier la détermination et l'application des mesures fiscales à un niveau européen voire international. Hélas, étant donné le cadre institutionnel européen, la fiscalité - en ce compris environnementale - ne peut être décidée qu'à l'unanimité du conseil ECOFIN. Alors qu'une action commune donnerait plus de poids à l'UE pour limiter la concurrence intérieure et affronter au mieux la concurrence extérieure de ses partenaires commerciaux, l'absence d'une harmonisation (et a fortiori d'une coordination) fiscale à l'échelle européenne pousse les pays ayant pris « le risque » d'opérer une RFE unilatérale à maintenir des exemptions fiscales généreuses ou des abaissements fiscaux à destination des secteurs à utilisation intensive des produits ou services taxés, ce qui réduit considérablement l'impact environnemental desdites réformes.

Cela étant, dans le contexte actuel, on peut plaider pour la création d'un modèle fiscal européen à dimension environnementale intégrée mais il semble irresponsable d'attendre son avènement ou de brandir systématiquement le slogan de la compétitivité territoriale pour rejeter toute idée de réforme fiscale à l'échelon national.

La plupart des pays ayant adopté des mesures fiscales environnementales ont rapidement créé des commissions fiscales « vertes » destinées à poser les bases d'une RFE intégrée dans le cadre d'une RFG. A l'heure des négociations en vue de la formation d'un gouvernement fédéral belge, nous plaidons pour la création d'une commission fiscale verte composée de représentants des pouvoirs publics fédéral et régionaux, des partenaires économiques et sociaux, des ONG, d'experts fiscalistes et économistes, ... chargée de proposer des ensembles cohérents de mesures fiscales ou fondées sur le marché (comme les systèmes de quota) dans le cadre d'un projet de RFE.

Le point de départ du travail de cette commission pourrait se baser utilement sur le plan fédéral pour le développement durable 2000-2004 qui soulevait déjà ce qui suit : « Il semble que la fixation des prix par les marchés

ne suffise pas à faire prendre en compte les coûts environnementaux dans les décisions des producteurs et des consommateurs. La nature, l'eau, l'air sont encore à tort trop souvent considérés comme des biens gratuits et abondamment disponibles, et les coûts environnementaux liés à leur utilisation sont encore trop souvent renvoyés vers d'autres secteurs de la société, à d'autres pays ou aux générations futures. Parallèlement, on constate que les systèmes de financement actuels grèvent le travail de lourdes charges fiscales et parafiscales, ce qui explique son coût relativement élevé. Dans ce contexte se situe l'intention claire du Gouvernement de réaliser une diminution constante de la pression fiscale et parafiscale sur toute la durée de la législature. Il est nécessaire de prendre des initiatives politiques pour désigner des sources de financement alternatives par le biais desquelles les charges grevant le travail pourraient être réduites».

Dans la philosophie de ce plan fédéral, il s'agit donc d'utiliser la fiscalité environnementale dans trois objectifs : 1) réguler le marché de certains produits via la recherche de leur « coût vérité », 2) atteindre voire dépasser l'option de la « neutralité budgétaire » en cherchant la diminution de la pression fiscale globale, 3) concrétiser la théorie du « double ou triple dividende » en affectant les recettes environnementales à la diminution de la pression fiscale sur le travail.

La tâche de cette commission consisterait notamment à lister les défaillances de marché et à proposer la suppression, la création ou la restructuration de taxes dans un sens favorable à l'environnement (comme la restructuration, réalisée en Belgique, des taxes sur l'essence afin qu'elles soient corrélées à la teneur en soufre ou en plomb). La commission serait également chargée de veiller à l'intégration de ces propositions dans le cadre d'une réforme fiscale globale et de proposer le recyclage des nouvelles recettes au travers d'ensembles de mesures compensatoires. Au sein de ces mesures compensatoires, la commission veillerait prioritairement à l'allègement de la fiscalité liée au travail.

Nous ajouterions volontiers deux paramètres à la réflexion de cette commission : la priorité de l'usage de la réglementation et de l'interdiction pour les comportements et les produits les plus nocifs à l'environnement. L'usage de la taxation environnementale dissuasive (nouvelles taxes ou taxes majorées) ne viserait que des produits « de seconde et troisième nécessité » ou pour lesquels il existe soit des produits de substitution, soit des mesures compensatoires ciblées sur les personnes à bas revenus et les plus démunis afin de garantir à ceux-ci l'accès à tous les biens fondamentaux (et plus encore). Toute proposition de mesure non compensée portant sur des biens de première nécessité ou utilité serait écartée dès lors qu'elle accroîtrait le fossé entre ceux qui auront les moyens de consommer à n'importe quel prix et ceux qui en seront privés.

La Belgique est le pays où les recettes des taxes environnementales, en % du PIB, sont les moins élevées. Malgré que le Plan fédéral pour un « Développement durable 2000-2004 » considérait déjà qu'une RFE était indispensable à la réorientation des modes de production et de consommation en vue d'assurer un développement durable, force est de constater que la Belgique ne s'est avancée que timidement sur ce chantier. Face à l'urgence environnementale et à la nécessité d'un changement radical des comportements des acteurs publics et privés, collectifs et individuels, nous souhaitons inviter le futur gouvernement à viser l'Europe fiscale plutôt que la régionalisation de la fiscalité et à explorer davantage le potentiel du levier fiscal comme instrument de politique environnementale et celui de la fiscalité environnementale comme instrument de politique budgétaire.

3 / Voir encadré. (fin)

4 / Voir encadré (fin)

Henri Simons, ancien député fédéral Ecolo, militant PS. / Philippe Itscher, observateur politique.

1

La notion de « coût vérité », reprise comme objectif dans la stratégie de Développement durable adoptée au sommet européen de Göteborg en 2001, vise le prix « qui reflète véritablement les coûts sociétaux des différentes activités existantes ». Autrement dit, le coût vérité est celui qui internalise l'ensemble des coûts qu'imposent les agents économiques à l'environnement et à la société mais dont ils ne tiennent pas compte dans leurs décisions de production ou de consommation. Le domaine environnemental est particulièrement frappé par ces « externalités négatives » du fait notamment que les ressources environnementales ne sont guère soumises à un droit de propriété ou à une réglementation particulière.

2

Théorie (abondamment contestée) selon laquelle une RFE respectant le principe de neutralité fiscale améliore significativement la protection de l'environnement (1er dividende) tout en entraînant la création d'emplois si les nouvelles recettes fiscales sont recyclées via l'allègement des charges sur le travail (2ième dividende). Un effet « triple dividende » peut être constaté si l'on prend en considération les impacts sociétaux d'une RFE tel, par exemple, l'impact de la qualité de l'environnement et de l'alimentation en matière de politique de santé publique.

3

La fiscalité environnementale n'implique pas nécessairement « plus d'impôts » mais bien des « transferts fiscaux ». La notion de neutralité budgétaire caractérise une réforme fiscale à l'issue de laquelle la pression fiscale globale est inchangée/constante et où seules ses assiettes et ses répartitions ont varié. En matière de réforme fiscale environnementale, la neutralité budgétaire implique un recyclage des recettes résultant de la taxation accrue sur les usages dommageables à l'environnement vers d'autres taxes ; on cite ici généralement celles prélevées sur l'emploi (charges sociales des employeurs).

4

On entend par défaillance du marché une situation où les marchés soit ignorent totalement le « véritable » coût ou le coût sociétal de l'activité économique, soit n'en tiennent pas suffisamment compte. Une intervention des pouvoirs publics est alors justifiée pour corriger ces défaillances. Plutôt que l'approche réglementaire ou administrative, pallier une défaillance du marché appelle selon certains l'utilisation d'instruments fondés sur le marché (fiscalité, quotas d'émissions,...) car ceux-ci auraient l'avantage d'utiliser les signaux du marché.

Henri Simons