

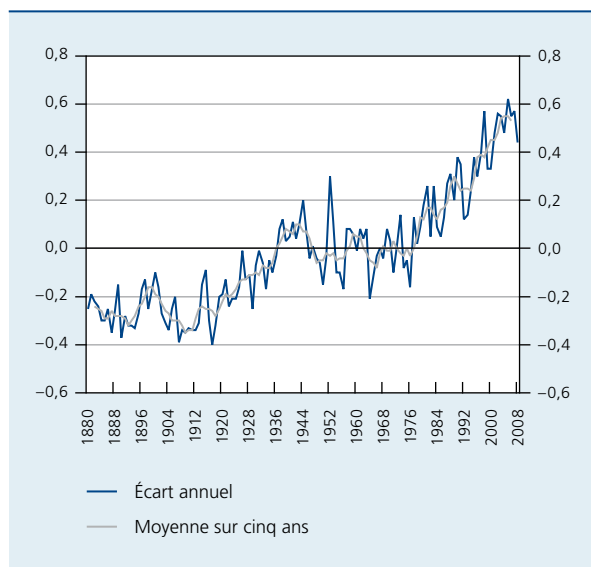
# Vers une fiscalité environnementale plus forte ?

K. Van Cauter  
L. Van Meensel

## Introduction

L'intérêt pour les problèmes environnementaux, qu'ils soient de portée locale ou internationale, s'est considérablement accru au cours des dernières décennies. Sur le plan international, l'épuisement des combustibles fossiles, la disponibilité d'eau potable et le réchauffement de la planète induit par les émissions de CO<sub>2</sub> et d'autres gaz à effet de serre sont devenus des thèmes d'actualité incontournables.

**GRAPHIQUE 1** ÉVOLUTION DE LA TEMPÉRATURE TERRESTRE GLOBALE  
(écart par rapport à la moyenne 1951-1980)



Source : Godart Institute for Space Studies.

La température moyenne a progressivement augmenté au fil du siècle dernier. La plupart des scientifiques s'accordent à dire qu'il existe un lien entre les activités humaines et le réchauffement de la planète. Ainsi, la concentration atmosphérique en gaz à effet de serre s'accroît en raison de la combustion des énergies fossiles, de la déforestation et de certaines activités industrielles et agricoles. Le Groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat des Nations Unies affirmait en 2007, dans son quatrième rapport, que la température pourrait monter de plus de 3 degrés Celsius d'ici à 2100. Les conséquences économiques du réchauffement climatique ont été évaluées la même année par le rapport Stern, lequel fait autorité en la matière. Elles sont considérables car, selon les prévisions, le réchauffement climatique devrait avoir de lourdes répercussions : montée du niveau des océans, atteintes aux écosystèmes, recul de la productivité agricole en raison de périodes de sécheresse plus longues, pénuries d'eau douce, propagation de maladies comme le paludisme et fréquence accrue des phénomènes météorologiques extrêmes tels qu'inondations et ouragans. Le rapport avance également que le bénéfice que l'on pourrait retirer d'une action forte et immédiate visant à limiter les émissions de gaz à effet de serre serait nettement supérieur à son coût.

Face à la propagation des causes et conséquences d'un certain nombre de problèmes environnementaux à travers le monde, diverses institutions internationales ont commencé à déployer des activités tournées vers la protection de l'environnement. Ainsi, en 1992, à Rio de Janeiro, la convention sur le climat a été adoptée sous l'égide des Nations Unies. Elle avait pour objectif de réduire les émissions de gaz à effet de serre et, partant, de prévenir ou

de limiter les conséquences indésirables des changements climatiques. S'inscrivant dans le cadre de la convention sur le climat, le protocole de Kyoto a, quant à lui, été conclu en 1997. Par ce protocole, les pays industrialisés se sont engagés à diminuer globalement, à l'horizon 2008-2012, leurs émissions de six gaz à effet de serre d'au moins 5 p.c. par rapport au niveau de celles de 1990. En décembre 2009, à Copenhague, tous les efforts devraient converger en vue de sceller un nouvel accord, qui fixerait les objectifs de réduction des émissions pour la période allant au delà de 2012.

Il ne fait aucun doute que, dans les prochaines décennies, les défis environnementaux seront considérables et que les gouvernements auront un grand rôle à jouer dans la réponse à y apporter. Afin de réaliser les objectifs environnementaux, les gouvernements disposent d'une gamme étendue d'instruments. Généralement, une distinction est opérée entre, d'une part, les instruments de régulation, tels que les interdictions ou les normes technologiques, qui imposent des règles contraignantes, et, d'autre part, les instruments de marché, comme les taxes environnementales, les subventions ou les systèmes d'échange de droits d'émission, qui visent une réduction de la pollution par le biais de changements dans les prix relatifs des produits. Des instruments plus souples peuvent être utilisés en parallèle, tels que la sensibilisation de la population aux questions environnementales ou la prévention. La sélection d'un instrument plutôt que d'un autre doit se faire en confrontant les avantages et inconvénients inhérents à chacun d'eux en fonction du type de pollution. Ainsi, soumettre les produits les plus nuisibles à des interdictions peut constituer la voie la plus efficace. Dans un certain nombre de cas, les instruments de marché pourront s'avérer les plus indiqués afin d'atteindre la réduction de pollution souhaitée au coût le plus bas. Les institutions internationales sont d'ailleurs favorables au principe du « pollueur-payeur ». Ce principe, qui est repris dans le traité de l'UE, est reconnu par l'OCDE depuis 1970. Par conséquent, au sein de la catégorie des instruments de marché, la préférence est souvent donnée aux taxes environnementales ou aux droits d'émission négociables, au détriment des subventions, qui ne répondent pas à ce principe.

Le présent article se penche tout d'abord sur les implications du choix d'une approche en termes d'instruments de marché et, en particulier, de taxes environnementales, plutôt qu'en termes d'instruments plus traditionnels, tels que la réglementation. En second lieu, il examine la manière dont l'usage et l'ampleur des taxes environnementales ont évolué dans l'UE. Ensuite, il passe en revue les taxes environnementales existant en Belgique, avant de s'intéresser au protocole de Kyoto et au système

européen d'échange de droits d'émission de CO<sub>2</sub>. Enfin, une série de conclusions sont dégagées.

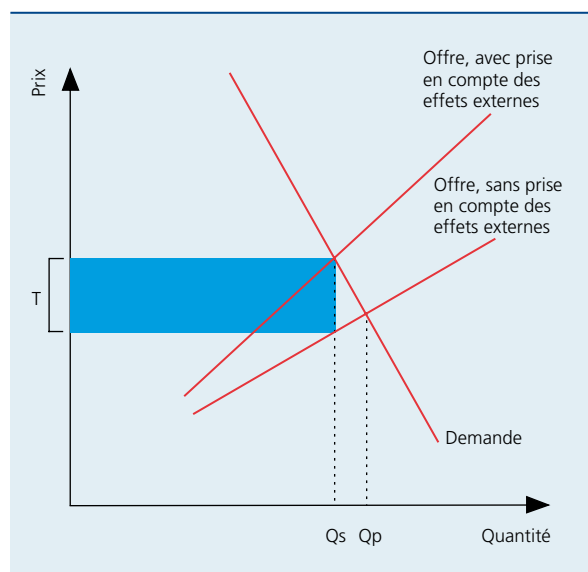
## 1. Les taxes environnementales en tant qu'instrument de politique : cadre théorique

### 1.1 Cadre théorique des taxes environnementales

Une pollution excessive de l'environnement peut résulter de distorsions dans le fonctionnement du marché, dues à l'existence d'effets externes négatifs qui accompagnent certaines formes de production et de consommation. Les effets externes négatifs sont les dommages que subit l'ensemble de la collectivité et que le producteur ou le consommateur n'est pas amené à compenser. En effet, le producteur ou le consommateur reçoit un signal de prix trop faible, si bien qu'il va produire ou consommer ce bien excessivement – du point de vue de la collectivité.

La taxe environnementale traditionnelle – appelée aussi « taxe Pigou » – repose sur la théorie du bien-être. Elle tente de corriger le signal de prix erroné et de ramener ainsi les quantités produites et consommées d'un bien à leur optimum collectif. En raison du mauvais fonctionnement du marché, les coûts marginaux privés en fonction desquels le producteur détermine son offre d'un bien sont inférieurs aux coûts marginaux sociaux, qui tiennent compte des effets externes négatifs liés à la pollution. Le prix du bien est défini, à l'exclusion de la taxe, par la

**GRAPHIQUE 2** INTERNALISATION DES EFFETS EXTERNES PAR L'INSTAURATION D'UNE TAXE ENVIRONNEMENTALE



demande du consommateur et par l'offre du producteur, coûts externes non compris. Par l'instauration d'une taxe (T) par unité du bien, il est possible d'internaliser les effets externes négatifs. Ladite taxe permet de ramener les quantités consommées au point d'intersection entre la demande du consommateur et l'offre, y compris les effets externes. La diminution de la consommation du bien (de  $Q_p$  vers  $Q_s$ ) s'accompagne d'une hausse du prix et d'une recette fiscale égale à  $T \times Q_s$ . Dans de nombreux cas, cette recette fiscale n'est pas négligeable car les taxes environnementales sont souvent levées sur des produits dont la demande est inélastique par rapport au prix, ce qui signifie que les quantités consommées de ces produits sont peu sensibles aux prix.

Il convient de souligner que ce n'est pas nécessairement la tolérance zéro en matière de pollution qui est recherchée, mais plutôt un niveau de pollution acceptable sur le plan économique, qui prend en compte son coût pour les générations actuelles et futures. Déterminer la hauteur de la taxe qui revient aux administrations publiques ainsi que le niveau optimal de pollution n'est pas aisé.

Les taxes environnementales et les systèmes d'échange de droits d'émission sont deux instruments pouvant avoir des effets très similaires. Si l'introduction d'une taxe environnementale T sur un bien mène à une quantité produite  $Q_s$ , alors le même résultat peut être atteint en allouant, pour ce niveau de production, des droits d'émission négociables qui, dans un marché concurrentiel, déboucheront sur un prix du droit d'émission qui, par unité de produit, correspondra à T. Le niveau de la réduction de la pollution et la répartition de celle-ci entre les entreprises sont, en outre, identiques pour les deux types d'instruments. Dans les deux cas, les entreprises concernées sont confrontées à des coûts supplémentaires de T par unité de produit, ce qui les incitera à moins polluer aussi longtemps que les coûts ainsi encourus seront inférieurs à T. Si une telle diminution de la pollution s'accompagne de coûts trop élevés, elles opteront au contraire pour l'acquisition de droits d'émission ou pour le paiement de la taxe environnementale. Dans la mesure où les droits d'émission sont mis aux enchères, ils génèrent des recettes, pour les administrations publiques, qui sont équivalentes au produit de la taxe environnementale.

Les conséquences pratiques de la mise en œuvre des deux instruments peuvent diverger sensiblement. Ainsi, des droits d'émission négociables suffisamment contraignants garantissent un niveau global d'émissions de gaz à effet de serre mais peuvent, en raison de l'incertitude entourant les coûts de la réduction des émissions auxquels sont confrontées les entreprises, s'accompagner de coûts très élevés pour ces dernières. En revanche, si les taxes

environnementales fixent un maximum aux coûts marginaux de la réduction de la pollution par entreprise, elles ne peuvent offrir aucune garantie en termes de volume global d'émissions.

## 1.2 Avantages et inconvénients des instruments de marché

Comme on l'a précisé ci-dessus, les gouvernements disposent d'une gamme étendue d'instruments en vue de donner forme à leur politique environnementale. L'utilisation d'instruments visant à soutenir le fonctionnement du marché et, en particulier, des taxes environnementales, présente, dans des cas bien précis, certains avantages.

Ainsi, les instruments de marché peuvent faire en sorte que, lorsque le coût de la réduction de la pollution diffère selon les entreprises, la pollution est réduite dans celles où ce processus est le moins coûteux. Les entreprises qui font déjà appel aux technologies vertes les plus récentes ne devront plus rechercher d'autres moyens onéreux de diminuer davantage encore leur pollution, mais pourront opter pour le paiement de la taxe. Par contre, les entreprises qui utilisent des technologies plus anciennes et plus polluantes seront, afin de payer moins de taxes, plus enclines à effectuer la transition vers des technologies plus récentes et plus propres, ce qui contribuera à freiner la pollution. De manière générale, les instruments qui ne sont pas axés sur le marché ne pourront donner lieu à une réduction de la pollution aussi efficace sur le plan économique que beaucoup plus difficilement, notamment en raison de l'absence des informations détaillées qu'il serait nécessaire de détenir à l'échelle de l'entreprise. Les instruments de marché présentent l'avantage supplémentaire qu'il n'est pas indispensable de négocier avec chaque entreprise.

En outre, les taxes environnementales constituent une incitation permanente à rechercher de nouvelles techniques en vue de limiter davantage la pollution ou à mettre en œuvre de nouvelles technologies plus rapidement afin de payer moins de taxes. Dans le cadre d'objectifs quantitatifs en matière de pollution ou d'émissions, les entreprises ne sont plus incitées à améliorer leurs performances une fois que ceux-ci ont été atteints.

Enfin, les recettes provenant de l'instauration d'une taxe environnementale peuvent être mises à profit pour réduire d'autres taxes, en particulier les prélèvements sur le travail, et faire ainsi d'une pierre deux coups. L'amélioration de l'environnement pourrait alors aller de pair avec un renforcement de la position concurrentielle et un

relèvement du taux d'emploi. Il semble toutefois que la réalisation de ce double avantage dépende des modalités exactes de la réforme engagée. Si les hausses de prix induites par l'introduction des taxes environnementales étaient immédiatement répercutées sur les salaires, une part importante de cet effet disparaîtrait, et il pourrait même devenir négatif.

Toutefois, le recours à des instruments de marché présente également certains inconvénients.

Si l'impact de la pollution dépend du lieu, du moment et de la manière de produire et de consommer, il peut parfois s'avérer très complexe d'en tenir compte au moyen de taux de taxation différenciés. Pour cette raison, il peut être utile de privilégier d'autres instruments qui permettent de limiter la production ou la consommation à tel endroit ou sur telle période.

En outre, il est parfois difficile de recueillir une large adhésion de la société au principe des taxes environnementales, en raison des hausses de prix que celles-ci induisent, bien que, de cette manière, des recettes fiscales soient aussi générées et que la consommation et la production soient ramenées à des niveaux plus acceptables pour la société. Par ailleurs, les taxes environnementales peuvent entraîner la fermeture de certaines entreprises; dans ce cas, les conséquences sociales sont également importantes.

Ensuite, les taxes environnementales ont généralement un caractère régressif, ce qui signifie que la charge de la taxe s'appuie davantage sur les couches de la population les plus fragiles financièrement. Même si des mesures compensatoires peuvent remédier à cette situation, il est essentiel de préserver le signal de prix.

Enfin, les coûts supplémentaires liés aux taxes environnementales qui sont supportés par les entreprises actives sur les marchés internationaux peuvent conduire à des problèmes de compétitivité et à une délocalisation des activités et de la pollution vers des régions où celles-ci ne sont que peu, voire pas taxées. Cette préoccupation vaut également lorsqu'il est fait appel à des instruments non axés sur le marché. Une collaboration au sein des forums internationaux pourrait néanmoins permettre de limiter ces délocalisations.

La politique environnementale étant généralement très complexe, une combinaison de différents instruments est souvent utilisée, laquelle associe par exemple les taxes à la réglementation imposant des restrictions au niveau du lieu de production ou de consommation ou sur certains types de pollution.

## 2. Les taxes environnementales dans l'UE

### 2.1 Champ statistique des taxes environnementales

Afin de renforcer la comparabilité internationale des données relatives aux taxes environnementales, Eurostat, l'OCDE et l'Agence internationale de l'énergie ont développé conjointement un cadre statistique harmonisé. Au sein de celui-ci, l'affectation des recettes publiques à la catégorie des taxes environnementales s'opère exclusivement sur la base de l'assiette d'imposition. La définition utilisée par ces institutions est la suivante: «une taxe environnementale est une taxe dont l'assiette est une unité physique d'un bien qui a un impact négatif spécifique et avéré sur l'environnement». Lors de l'évaluation, il n'est aucunement tenu compte de l'objectif poursuivi par le gouvernement au moment de l'instauration de la taxe. En revanche, la TVA due sur de tels biens n'est pas considérée comme une taxe environnementale, en raison des problèmes statistiques d'identification.

Comme les autres taxes, les taxes environnementales consistent en des versements obligatoires, sans contrepartie directe, prélevés par les administrations publiques. Elles se distinguent ainsi des redevances, qui impliquent l'existence d'une contrepartie et sont donc considérées comme le paiement d'un service. Par exemple, le prix payé pour les sacs-poubelles ménagers est considéré comme un paiement pour la collecte et le traitement des déchets ménagers, ce qui explique qu'il ne peut être assimilé à une taxe environnementale. Par ailleurs, la façon dont sont organisés les systèmes joue également un rôle. Ainsi, les systèmes de péage d'autoroutes sont, dans certains pays, exploités par des entreprises privées qui n'entrent dès lors pas dans les comptes des administrations publiques. L'existence de telles différences rend ardue toute comparaison des taxes environnementales à l'échelle internationale.

Le problème de la comparabilité peut également s'illustrer à partir des taxes sur les eaux usées des ménages belges, qui étaient autrefois perçues par les régions et traitées comme des impôts. Ces taxes ne sont plus prélevées par les régions, mais les coûts du traitement des eaux usées sont intégrés à la facture d'eau des sociétés de distribution d'eau potable. Si ces taxes ont donc disparu des comptes des administrations publiques, les clients des sociétés de distribution d'eau potable paient de fait les mêmes montants pour le traitement de leurs eaux usées.

Enfin, il convient de souligner que des recettes élevées de taxes environnementales peuvent être tant la conséquence d'une faible taxe assortie d'un niveau important de pollution que celle d'une taxe élevée avec un niveau de pollution peu important. Une analyse approfondie des données doit dès lors toujours intégrer une comparaison des taux effectifs des taxes environnementales.

## 2.2 Usage des taxes environnementales dans l'UE

### 2.2.1 Évolution des taxes environnementales

En dépit de l'attention qui leur est accordée depuis un certain temps déjà, l'ampleur des taxes environnementales n'a guère progressé au cours des dernières années. Ainsi, entre 1999 et 2007, le produit de ces taxes a reculé de 2,8 à 2,5 p.c. du PIB dans l'UE considérée dans son ensemble. En Belgique, il a sensiblement augmenté durant la première moitié des années 1990, pour s'établir à un niveau maximum de 2,5 p.c. du PIB en 1997, un niveau qui fut à nouveau atteint en 1999. Depuis lors, le produit de ces taxes a diminué, se chiffrant à 2,1 p.c. du PIB en 2007.

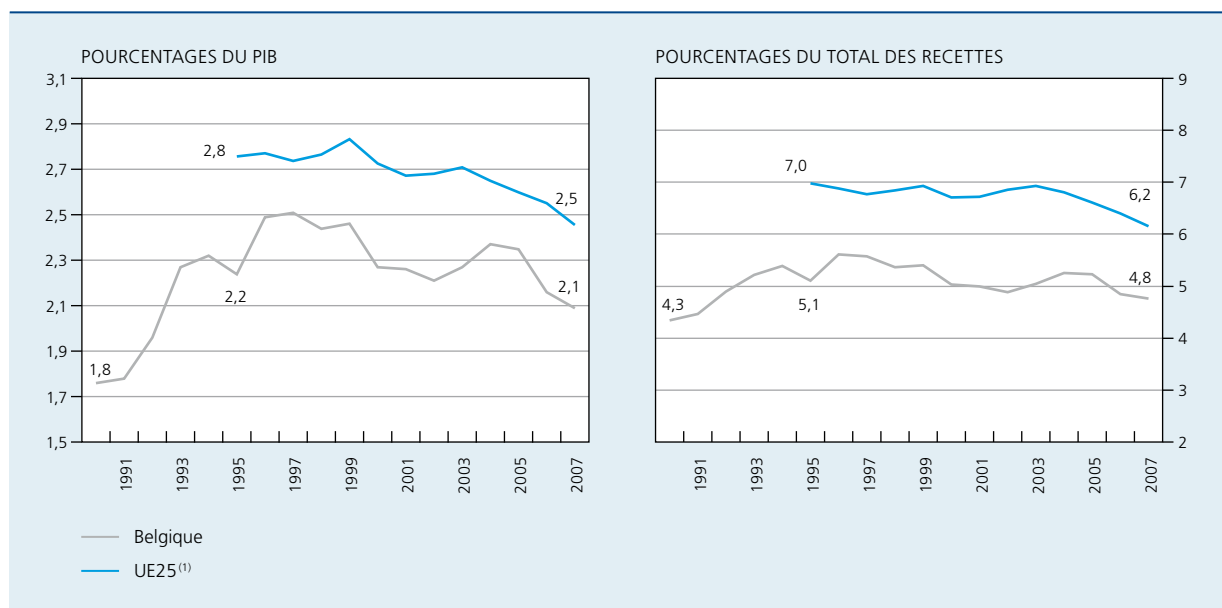
Bien que le produit des taxes environnementales ait baissé au cours de la dernière décennie, une tendance à une diversification de ces taxes semble se dessiner. Alors que dans les années 1990, les taxes environnementales se

résumaient presque exclusivement à des accises sur les produits pétroliers, leur gamme s'est, depuis, considérablement élargie. Hormis le Luxembourg et le Portugal, où les taxes environnementales se limitent à des taxes sur les huiles minérales ainsi que sur la possession et l'utilisation d'un véhicule, tous les pays de l'UE15 ont introduit au moins une autre taxe environnementale.

Si l'on se base sur l'évolution des taxes environnementales dans l'UE, il semble n'avoir été question d'aucune réforme fiscale «verte» d'envergure. Ce n'est qu'à la fin des années 1990 qu'on a pu assister à une modulation écologique des systèmes fiscaux dans la plupart des pays de l'UE, juste avant que l'ampleur des taxes environnementales ne fléchisse à nouveau. Ce mouvement peut s'expliquer par le fait que les taxes environnementales consistent, la plupart du temps, en des montants nominaux forfaitaires qui sont exprimés par unité de bien. Le produit de ces taxes a donc tendance à diminuer en termes réels au fil du temps<sup>(1)</sup>. En outre, les taxes environnementales ont pour objectif explicite de ralentir la croissance de la consommation d'un bien nuisible à l'environnement, ce qui explique que, dans de nombreux cas, le produit de ces taxes n'évolue pas de concert avec la croissance du PIB.

(1) Tel ne serait pas le cas si les taxes environnementales étaient périodiquement adaptées à l'évolution des prix. Des États membres de l'UE, seul le Danemark a mis en place un système d'indexation périodique des taux nominaux des taxes environnementales.

GRAPHIQUE 3 ÉVOLUTION DE L'AMPLEUR DES TAXES ENVIRONNEMENTALES



Source : CE.

(1) Moyenne pondérée.

## 2.2.2 Composition des taxes environnementales

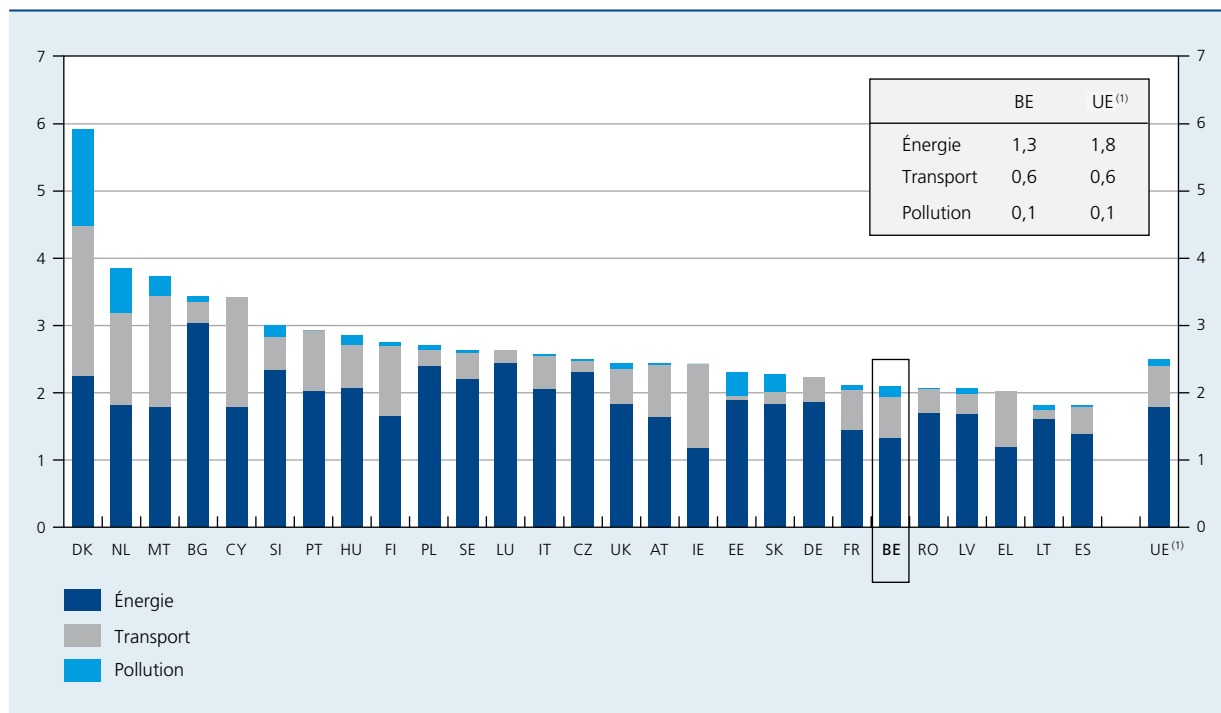
L'importance relative des taxes environnementales diffère selon les États membres de l'UE mais, en général, les recettes qu'elles génèrent s'inscrivent dans une fourchette allant de 2 à 3,5 p.c. du PIB en 2007. Seuls deux États membres présentent des recettes fiscales environnementales inférieures à cette fourchette et trois États membres des recettes supérieures à celle-ci. Avec des recettes environnementales atteignant 5,9 p.c. du PIB, le Danemark occupe une position particulièrement atypique au sein de l'UE. Les Pays-Bas et Malte se distinguent également, les recettes environnementales y représentant respectivement 3,9 et 3,7 p.c. du PIB. C'est en Lituanie et en Espagne que les recettes environnementales exprimées en pourcentage du PIB sont les plus basses.

En Belgique, l'ampleur des taxes environnementales en proportion du PIB est assez faible par rapport à celle observée dans les autres pays de l'UE. La Belgique se situe à la vingt-deuxième place de l'UE27. En France, en Allemagne et au Royaume-Uni, le produit des taxes environnementales est comparable à celui de la Belgique. Au Luxembourg, la part des taxes environnementales dans le

PIB avoisine la moyenne de l'UE; ce résultat découle de la combinaison de taux relativement bas et d'un niveau élevé de la consommation, en ce compris celle des étrangers.

D'un point de vue statistique, les taxes environnementales se subdivisent en trois catégories, à savoir les taxes sur l'énergie, le transport et la pollution. Les taxes sur l'énergie englobent les taxes sur les produits énergétiques, tant ceux qui sont utilisés pour le transport que les autres. Les taxes énergétiques liées au transport incluent principalement celles sur l'essence et sur le diesel. Les taxes énergétiques non liées au transport se composent surtout de celles sur le mazout de chauffage, le gaz, le charbon et l'électricité. Les taxes CO<sub>2</sub> relèvent également de cette catégorie, dans la mesure où elles constituent généralement une composante indissociable des taxes sur l'énergie. Les taxes sur le transport comprennent celles liées à la possession et à l'utilisation d'un véhicule. Elles regroupent tant les taxes uniques payées lors de l'achat d'un véhicule que les redevances récurrentes, mais elles ne couvrent ni les accises sur l'essence ni celles sur le diesel. Les taxes sur la pollution et les matières premières englobent notamment les taxes sur les emballages, les émissions de pollution atmosphérique, les déchets et l'utilisation de l'eau.

**GRAPHIQUE 4** COMPOSITION DES TAXES ENVIRONNEMENTALES DANS LES ÉTATS MEMBRES DE L'UE  
(pourcentages du PIB, 2007)

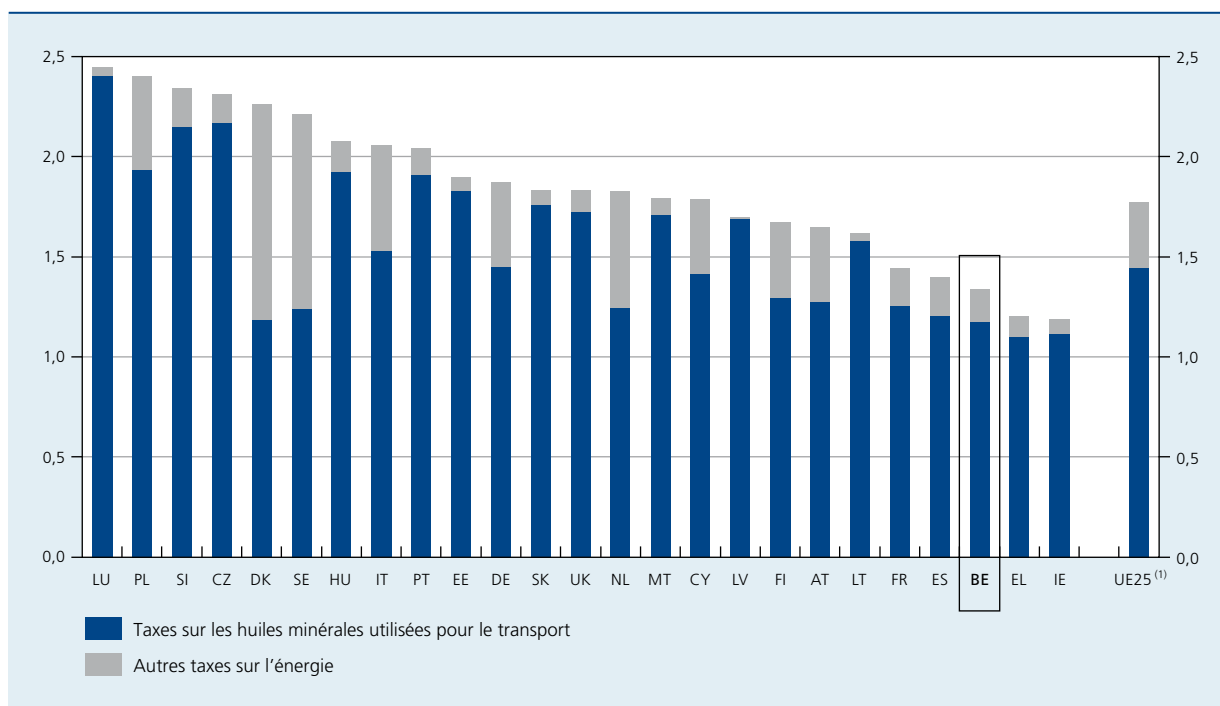


Source : CE.

(1) Moyenne pondérée.

**GRAPHIQUE 5 PART DES TAXES SUR LES HUILES MINÉRALES UTILISÉES POUR LE TRANSPORT DANS LE TOTAL DES TAXES SUR L'ÉNERGIE**

(pourcentages du PIB, 2007)



Source : CE.

(1) Moyenne pondérée.

Il n'est guère surprenant de constater que, dans l'UE, ce sont les taxes énergétiques qui constituent la majeure partie des taxes environnementales. Ainsi, elles en représentent près des trois quarts. Les taxes sur le transport – autres que celles sur la consommation de produits énergétiques – correspondent à un peu moins du quart de l'ensemble des taxes environnementales. En revanche, avec une part d'environ 5 p.c., les taxes sur la pollution ne contribuent que marginalement au total des taxes environnementales.

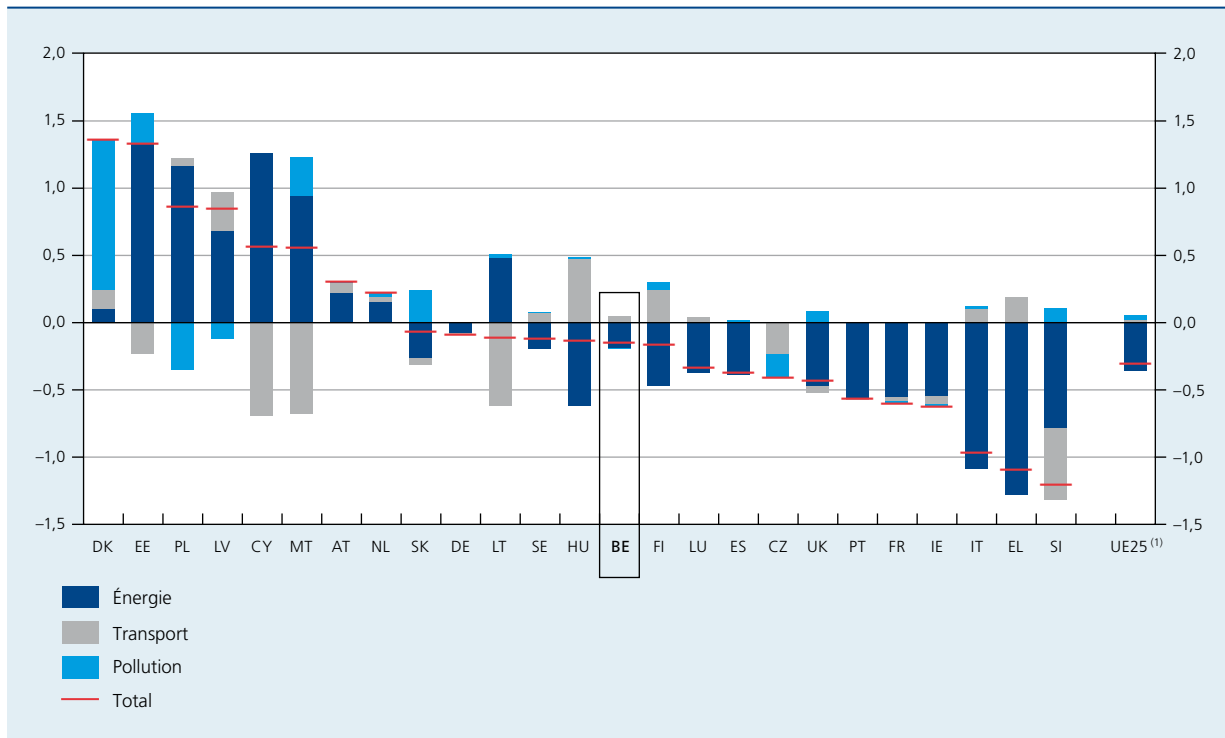
Au sein de la catégorie des taxes énergétiques, la part des taxes sur les carburants utilisés pour le transport est prédominante. En moyenne, celles-ci correspondent à environ 80 p.c. du total des taxes environnementales. Dans la plupart des pays ayant adhéré à l'UE en 2004, ce pourcentage est encore beaucoup plus élevé. Dans les États membres de l'UE15, la part des taxes sur les carburants utilisés pour le transport en pourcentage du total des taxes énergétiques revient de plus de 90 p.c. au Luxembourg, en Irlande, en Grèce, au Portugal et au Royaume-Uni à un peu plus de 50 p.c. au Danemark et en Suède, et ce en raison du montant considérable des taxes sur l'électricité et le gaz naturel dans ces deux derniers pays.

### 2.2.3 Déterminants de l'évolution des taxes environnementales

Durant la période 1995-2007, il s'est opéré une convergence pour ce qui est du produit des taxes environnementales exprimé en pourcentage du PIB entre les États membres de l'UE15, d'une part, et les États membres ayant adhéré à l'UE en 2004, d'autre part. En effet, la plupart de ces derniers ont augmenté leurs taxes environnementales, notamment en vue de satisfaire aux exigences européennes en matière d'accises minimales sur les produits énergétiques. En revanche, de nombreux États membres de l'UE15 ont accusé un recul du produit des taxes environnementales, surtout de celui des taxes sur l'énergie, ce qui a eu pour effet de pousser la moyenne européenne à la baisse. Le Danemark, les Pays-Bas et l'Autriche constituent des exceptions à ce mouvement, dans la mesure où, entre 1995 et 2007, ils ont enregistré une progression du produit des taxes environnementales en pourcentage du PIB. Alors que, aux Pays-Bas, cette hausse est presque exclusivement le résultat du produit plus élevé des taxes sur l'énergie, le Danemark est le seul pays qui a réussi à étendre sensiblement les taxes sur la pollution.

## GRAPHIQUE 6 ÉVOLUTION DES TAXES ENVIRONNEMENTALES

(pourcentages du PIB, 1995-2007)



Source : CE.

(1) Moyenne pondérée.

L'évolution du produit des taxes sur l'énergie en pourcentage du PIB est déterminée par celles de l'intensité en énergie de l'économie et du taux de taxation implicite sur les produits énergétiques. La baisse des taxes sur l'énergie dans l'UE considérée dans son ensemble serait principalement attribuable au recul de l'intensité énergétique de l'économie. Cette dernière a en effet diminué dans tous les pays sous revue entre 1995 et 2006. Ce sont surtout les États membres ayant adhéré à l'UE en 2004 qui ont enregistré une diminution spectaculaire de l'intensité en énergie, bien que le niveau de celle-ci y soit encore beaucoup plus élevé que dans l'UE15. Les taux implicites de la taxe sur l'énergie ont augmenté, au cours de la même période, dans la plupart des États membres de l'UE, à l'exception de la Finlande, de l'Espagne, de la France, du Portugal, de l'Italie et de la Grèce. S'agissant de la Belgique, le recul des taxes sur l'énergie en proportion du PIB s'explique par la baisse relativement limitée de l'intensité énergétique de l'économie, combinée à la stabilité du taux de taxation implicite sur l'énergie.

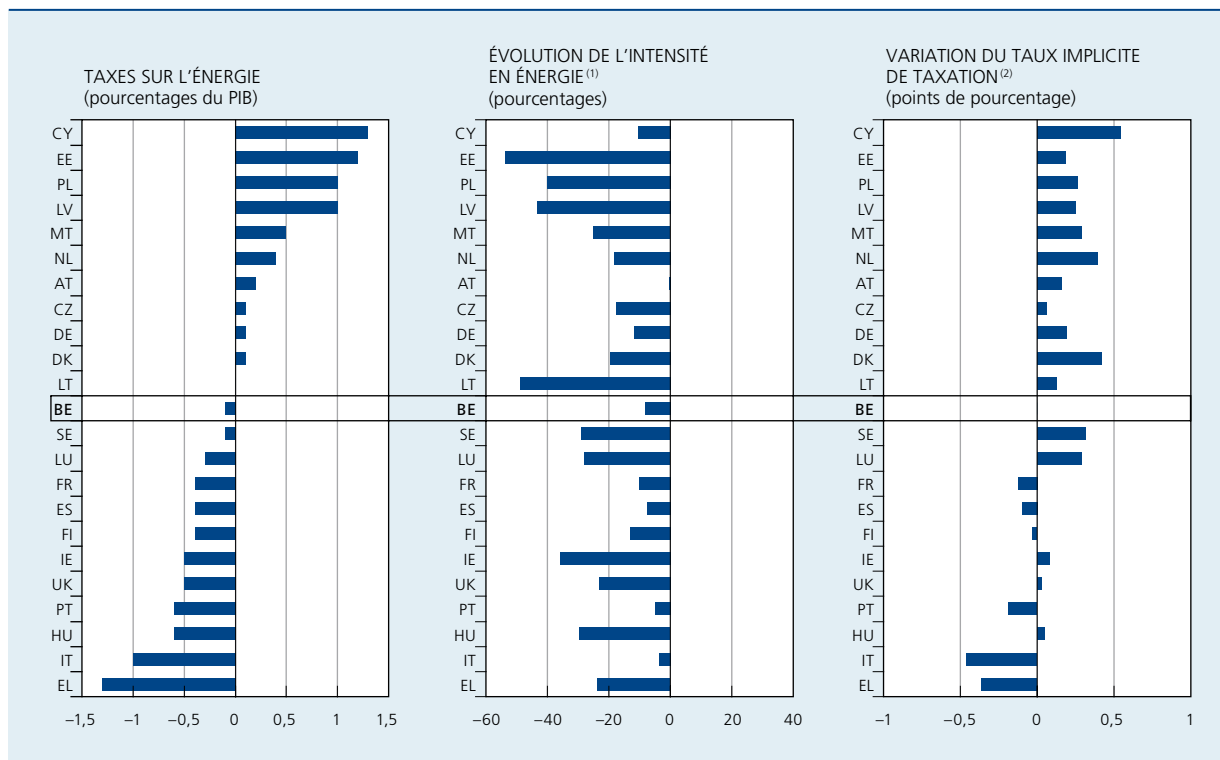
### 2.3 Réformes fiscales vertes

Dans les années 1990, les institutions internationales recommandaient de procéder à des réformes fiscales dites « vertes ». Le but poursuivi par ces réformes est de réduire la pression fiscale pesant sur le travail, grâce aux recettes additionnelles provenant des taxes environnementales, nouvelles ou non, lesquelles contribuent à améliorer le fonctionnement du marché dans la mesure où elles prennent en compte les effets externes. Les réformes fiscales vertes devaient donc permettre d'atteindre simultanément deux objectifs, à savoir une meilleure protection de l'environnement et un taux d'emploi plus élevé. C'est pourquoi on entend parfois dire que de telles réformes fiscales vertes permettent de réaliser un « double dividende ».

De l'évolution des recettes fiscales provenant des taxes environnementales et des prélèvements sur le travail, il ressort qu'un virage vers davantage de taxes environnementales et moins de prélèvements sur le travail ne s'est amorcé que dans un nombre limité de pays. Comme on l'a déjà mentionné, plusieurs États membres n'ont en effet enregistré aucune progression des taxes



**GRAPHIQUE 7 ÉVOLUTION DES TAXES SUR L'ÉNERGIE**  
(1995-2006)



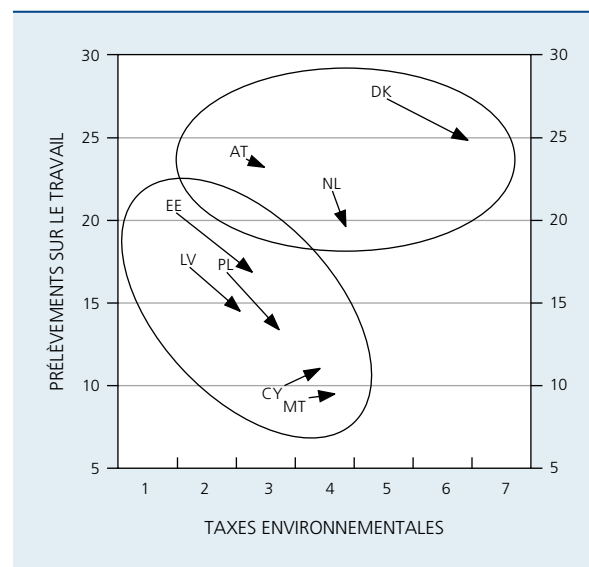
Source : CE.

- (1) L'intensité en énergie correspond à la consommation d'énergie mesurée en kg d'équivalents pétrole par millier d'euros du PIB exprimé en euros chaînés.
- (2) Le taux de taxation implicite est obtenu en divisant le produit des taxes sur l'énergie exprimé en pourcentage du PIB par l'intensité en énergie.

environnementales en pourcentage du PIB au cours de la période 1995-2007. Les pays qui ont affiché une telle augmentation peuvent être répartis en deux groupes. D'une part, les États membres ayant adhéré à l'UE en 2004 ont relevé les taux de leurs taxes environnementales afin de satisfaire aux minima européens en la matière. Dans les cas de l'Estonie, de la Lettonie et de la Pologne, les recettes additionnelles ainsi dégagées ont servi à alléger les prélèvements sur le travail. D'autre part, les États membres que sont le Danemark, les Pays-Bas et l'Autriche ont, à un moment donné, entrepris des réformes fiscales vertes<sup>(1)</sup>. Les réformes menées dans ces pays montrent qu'il est possible, pour des États membres individuels de l'UE, de développer, dans une certaine mesure, une politique et une fiscalité environnementales propres.

L'exemple le plus parlant en matière de réformes fiscales vertes se trouve au Danemark. Dans ce pays, les prélèvements sur le travail ont reculé de 2,5 p.c. du PIB entre 1995

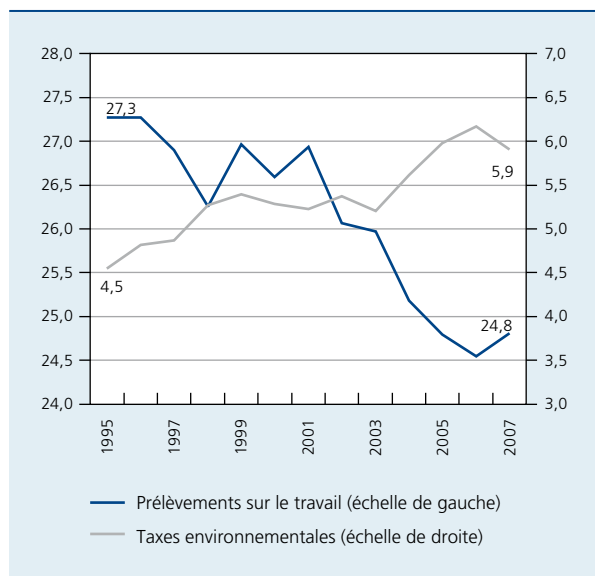
**GRAPHIQUE 8 PAYS CARACTÉRISÉS PAR UNE HAUSSE DES RECETTES ENVIRONNEMENTALES**  
(pourcentages du PIB, variation 1995-2007)



Source : CE.

(1) Des réformes fiscales vertes ont également été menées dans d'autres États membres de l'UE, tels que l'Allemagne, la Finlande, la Suède et le Royaume-Uni. Dans ces pays, toutefois, les taxes environnementales exprimées en pourcentage du PIB ont reculé pendant la période 1995-2007.

**GRAPHIQUE 9** PRÉLÈVEMENTS SUR LE TRAVAIL ET TAXES ENVIRONNEMENTALES AU DANEMARK  
(pourcentages du PIB)



Source : CE.

et 2007. Cette diminution a été financée à hauteur de 1,4 p.c. du PIB par des taxes environnementales. Ces taxes sont de natures très diverses et ont inspiré les réformes menées dans d'autres pays, dont la Belgique. Parmi les principaux exemples, figurent une taxe générale sur les emballages, dont le taux dépend de l'indice environnemental des matériaux utilisés, et une taxe CO<sub>2</sub> généralisée sur les produits énergétiques, différenciée en fonction des émissions. Par ailleurs, des taxes très élevées s'appliquent à la possession et à l'utilisation d'un véhicule. Ainsi, la taxe de mise en circulation d'une voiture de grosse cylindrée à usage privé peut atteindre plus de 100 p.c. de son prix d'achat. Des taxes doivent en outre être acquittées annuellement en fonction du poids du véhicule. Une taxe de 5 à 10 euros était également appliquée sur les billets d'avion, mais elle a été supprimée en 2007.

### 3. Les taxes environnementales en Belgique

#### 3.1 Aperçu des taxes environnementales en Belgique

Il existe en Belgique divers impôts qui s'apparentent à des taxes environnementales selon les définitions couramment utilisées au niveau international. Comme on peut s'y attendre, les accises sur les huiles minérales apportent la

majorité des recettes environnementales. En 2008, elles représentaient 54 p.c. de l'ensemble des recettes prélevées à ce titre. Par ailleurs, la taxe de circulation annuelle génère plus d'un cinquième de ces recettes. La taxe énergétique sur les huiles minérales, le gaz et l'électricité, la taxe de mise en circulation, ainsi que la taxe sur les emballages de boissons contribuent chacune à hauteur d'environ 5 p.c. à ces recettes, tandis que la cotisation fédérale sur l'électricité et le gaz y contribue à concurrence de 3 p.c.

Si, en Belgique, la politique environnementale relève, pour l'essentiel, des régions, la compétence en matière de fiscalité environnementale incombe aux différents niveaux de pouvoir. Les taxes sur l'énergie reviennent en grande partie au pouvoir fédéral et les taxes sur le transport, aux régions. À l'exception de la cotisation sur les emballages de boissons, les taxes sur la pollution tombent principalement dans l'escarcelle des régions.

En Belgique, on peut distinguer deux périodes au cours desquelles diverses mesures ont été adoptées en matière de taxes environnementales.

Dans une première vague, qui se situe entre 1993 et 1995, nombre de nouvelles taxes ont été levées. Auparavant, les recettes provenaient presque exclusivement des accises sur les huiles minérales et de la taxe de circulation annuelle. C'est au cours de cette période qu'ont été introduites la redevance de contrôle sur le mazout de chauffage, la taxe générale sur l'énergie, la taxe de mise en circulation, l'écotaxe sur les piles et les appareils photo jetables, ainsi que l'eurovignette pour les poids lourds.

La deuxième vague de mesures de fiscalité environnementale correspond à la période comprise entre 2003 et 2005. Des initiatives en la matière ont principalement été annoncées dans le cadre de l'accord du gouvernement fédéral de juillet 2003. Ainsi, le législateur a tenté de subordonner le coût du transport en voiture à l'utilisation du véhicule plutôt qu'à sa possession, en relevant les accises sur le diesel et sur l'essence, tout en supprimant progressivement la taxe d'immatriculation et la taxe compensatoire des accises sur les voitures roulant au diesel. Les accises sur le diesel et sur l'essence ont été majorées par l'application du système de cliquet, lequel permet d'augmenter les accises sur les carburants lorsque leurs prix diminuent. C'est également durant ces années qu'ont été mises en place la cotisation fédérale sur l'électricité et le gaz ainsi que la cotisation sur les emballages de boissons.

Même si, pendant la période 2003-2005, plusieurs mesures ont contribué à relever les taxes sur l'énergie et sur la pollution, les taxes environnementales affichent un mouvement structurellement orienté à la baisse depuis 2006,

**TABLEAU 1** APERÇU DES TAXES ENVIRONNEMENTALES EN BELGIQUE

(millions d'euros, sauf mention contraire)

	1980	1990	2000	2008	En pourcentage du total des recettes environnementales perçues en 2008
<b>Taxes sur l'énergie</b> .....	<b>1.109</b>	<b>2.017</b>	<b>3.614</b>	<b>4.297</b>	<b>63,3</b>
Accises sur les huiles minérales .....	1.109	2.017	3.392	3.675	54,2
Taxe énergétique sur les huiles minérales, le gaz et l'électricité .....	0	0	193	330	4,9
Cotisation fédérale sur l'électricité et le gaz <sup>(1)</sup> ...	0	0	0	203	3,0
Autres <sup>(2)</sup> .....	0	0	29	89	1,3
<b>Taxes sur le transport</b> .....	<b>396</b>	<b>768</b>	<b>1.622</b>	<b>1.974</b>	<b>29,1</b>
Taxe de mise en circulation .....	0	0	209	358	5,3
Taxe de circulation .....	368	712	1.132	1.477	21,8
Eurovignette .....	0	0	82	121	1,8
Autres <sup>(3)</sup> .....	28	56	199	18	0,2
<b>Taxes sur la pollution</b> .....	<b>0</b>	<b>93</b>	<b>485</b>	<b>509</b>	<b>7,5</b>
Cotisation sur les emballages de boissons .....	0	0	0	308	4,5
Taxes sur les déchets industriels .....	0	27	74	72	1,1
Taxe sur l'eau .....	0	66	378	108	1,6
Autres <sup>(4)</sup> .....	0	0	33	21	0,3
<b>Total</b> .....	<b>1.506</b>	<b>2.877</b>	<b>5.721</b>	<b>6.780</b>	<b>100,0</b>
<i>p.m. En pourcentage du PIB</i> .....	<i>1,7</i>	<i>1,7</i>	<i>2,3</i>	<i>2,0</i>	

Sources: ICN, BNB.

(1) Y compris la taxe « Elia ».

(2) Redevance de contrôle sur le mazout de chauffage et cotisation sur les produits pétroliers destinés au chauffage.

(3) Taxe compensatoire des accises (supprimée en 2008) et taxe d'immatriculation.

(4) Écotaxes sur les piles (et les appareils photo jetables), taxes sur les engrais et les déchets ménagers, et taxes sur des produits spécifiques tels que les couverts jetables, les sacs jetables et les papiers aluminium.

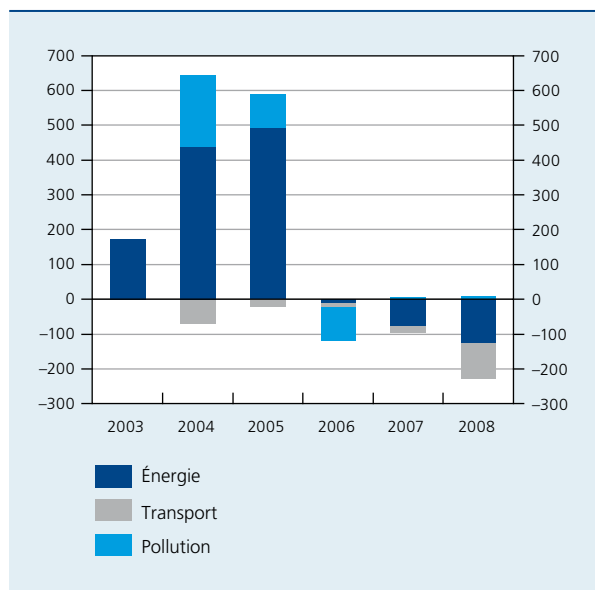
principalement en raison de l'application du système de cliquet inversé à l'essence et au diesel. En 2009, toutefois, le système de cliquet, qui permet d'augmenter les accises sur l'essence et sur le diesel, a été réactivé. Les taxes sur le transport ont été abaissées tout au long de la période 2003-2008, surtout par le biais de la suppression de la taxe compensatoire des accises sur les voitures roulant au diesel.

En Belgique, la politique en matière de fiscalité environnementale n'a pas toujours été univoque et a souvent été le résultat d'un processus de tâtonnement, parfois dénué de vision à long terme. Ce constat s'explique en partie par l'incertitude entourant l'incidence de ces taxes, d'une part, sur les franges les plus pauvres de la population et, d'autre part, sur l'éventuelle délocalisation de la consommation ou de la production. S'il est vrai que plusieurs mesures ont été décidées, elles n'ont toujours pas été

prises en œuvre ou ne l'ont été que partiellement. Tant l'écotaxe introduite en 1993 que la cotisation générale sur les emballages proposée dans le cadre de la confection du budget fédéral de 2007 se sont finalement réduites à des taxes sur un nombre limité de produits<sup>(1)</sup>. En outre, la taxe sur les billets d'avion suggérée lors de l'élaboration du budget de 2009 a été supprimée avant même que celui-ci ne soit définitivement approuvé par le parlement. La cotisation sur les emballages de boissons introduite en 2004 et majorée de 5 cents d'euro en janvier 2005 en constitue un autre exemple. L'augmentation de cette taxe a engendré une délocalisation massive de la consommation vers les pays limitrophes, si bien qu'il a été décidé de la supprimer en juin de la même année. On peut aussi

(1) Au contraire, le Danemark et les Pays-Bas sont parvenus à introduire une cotisation générale sur les emballages différenciée en fonction des émissions de CO<sub>2</sub>.

**GRAPHIQUE 10 MESURES STRUCTURELLES ADOPTÉES EN MATIÈRE DE TAXES ENVIRONNEMENTALES EN BELGIQUE**  
(millions d'euros, variations par rapport à l'année précédente)



Source : BNB.

s'interroger sur l'octroi de plusieurs ristournes sur les factures d'électricité, de gaz et de mazout de chauffage alors que, parallèlement, les taxes sur ces mêmes produits ont été revues à la hausse. D'un point de vue économique, une augmentation directe du niveau des revenus des groupes cibles est, en tout état de cause, préférable à ces réductions spécifiques, car il s'agit de la seule manière de créer une incitation à réaliser des économies d'énergie.

Enfin, il convient de souligner que, ces dernières années, le gouvernement fédéral a apporté d'autres modifications au système fiscal, dans le but d'induire un changement de comportement qui permettrait d'atteindre des objectifs environnementaux. Ainsi, au niveau de l'impôt des sociétés, la déductibilité des frais liés aux véhicules de société est désormais subordonnée à leurs émissions de CO<sub>2</sub> et, au niveau de l'impôt des personnes physiques, des réductions d'impôts pour divers investissements économiseurs d'énergie ont été consenties. Ces modulations des réductions d'impôts ne sont pas prises en compte dans le calcul du total des recettes environnementales.

### 3.2 Accises sur les huiles minérales

Les accises sur les huiles minérales génèrent la majeure partie des recettes provenant des taxes environnementales. Elles varient fortement en fonction de la catégorie

de produits qu'elles touchent. Ainsi, dans l'UE, peu d'accises sont prélevées sur le kérosène en raison de clauses juridiques inscrites dans la plupart des accords bilatéraux en matière de transport aérien<sup>(1)</sup>. Les accises sur le mazout de chauffage sont relativement limitées, surtout si on les compare à celles perçues sur les carburants, en particulier sur l'essence.

#### Accises sur l'essence

La Belgique, qui affichait à la fin de mars 2009 un taux d'accises de 599 euros par mille litres d'essence, figure parmi les pays où la pression fiscale sur l'essence est relativement forte. La moyenne de l'UE15 s'établissait au même moment à 545 euros par mille litres. Les pays voisins de la Belgique enregistrent toutefois des taux encore plus hauts : 606 euros par mille litres en France, 655 euros par mille litres en Allemagne et 701 euros par mille litres aux Pays-Bas. En revanche, le Luxembourg applique un taux nettement plus bas (462 euros par mille litres). Actuellement, les accises minimales sur l'essence en vigueur dans l'UE se montent à 359 euros par mille litres.

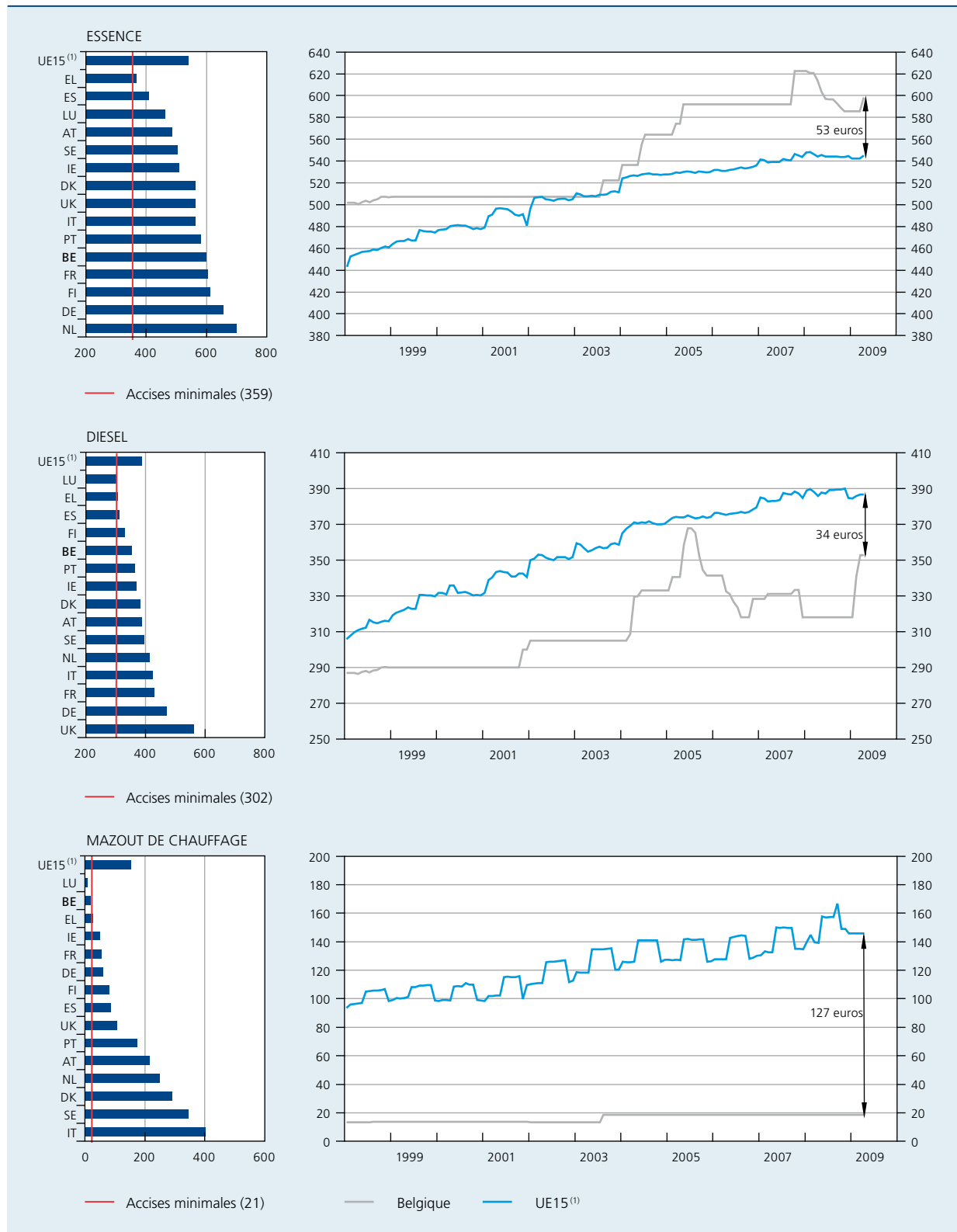
Si les accises sur l'essence sont demeurées relativement stables dans la seconde moitié des années 1990, l'accord du gouvernement fédéral conclu en juillet 2003 avait notamment pour objectif d'induire un glissement sensible, pour le transport, des coûts fixes vers les coûts variables. En août 2003, un système de cliquet a été instauré sur l'essence, lequel visait à relever les accises y afférentes d'un montant maximal de 14 euros par mille litres par an. En 2004 et en 2005, ce montant maximal a été porté à 28 euros par mille litres par an. Ainsi, entre août 2003 et mai 2005, les accises sur l'essence ont été majorées au total de 70 euros par mille litres.

À l'origine, l'objectif était d'activer le système de cliquet initial jusqu'en 2007, mais, en vue de freiner la flambée des prix de l'essence, le gouvernement fédéral a décidé de le désactiver dès mai 2005. Il a ensuite introduit un système de cliquet inversé afin de réduire les accises. En vertu de celui-ci, toute augmentation des recettes de TVA découlant d'une hausse du prix de l'essence était intégralement compensée par une réduction des droits d'accises lorsque le prix de ce carburant fixé dans le contrat-programme dépassait le seuil de 1,50 euro par litre. À la fin de 2007 et au début de 2008, les accises sur l'essence ont été abaissées par ce biais. Le système de cliquet a été réactivé en 2009 pour relever les accises sur l'essence à hauteur de 28 euros par mille litres par an. Il a produit ses premiers effets dans le courant du mois de mars.

(1) La CE tente néanmoins de faire entrer à l'avenir la quantité de CO<sub>2</sub> émise par les avions dans le champ d'application du système européen d'échange de droits d'émission (cf. chapitre 4) afin d'influencer le prix des billets d'avion.

**GRAPHIQUE 11 ACCISES SUR LES HUILES MINÉRALES**

(euros par mille litres)



Source: CE.  
(1) Moyenne non pondérée.

## Accises sur le diesel

En Belgique, les accises sur le diesel, qui s'élevaient à 353 euros par mille litres en mars 2009, sont inférieures à la moyenne de l'UE15 (387 euros par mille litres) et aux accises prélevées aux Pays-Bas (413 euros par mille litres), en France (428 euros par mille litres) et en Allemagne (470 euros par mille litres), trois pays qui se situent dans le peloton de tête de l'UE. Les accises minimales en vigueur dans l'UE se montent à 302 euros par mille litres. Ce taux est appliqué au Luxembourg. Au début de 2009, avant l'instauration du système de cliquet, il s'agissait également du taux que la Belgique appliquait au biodiesel (les accises sur le biodiesel sont inférieures de 15 euros par mille litres à celles prélevées sur le diesel ordinaire). Les accises minimales en vigueur dans l'UE augmenteront en 2010, pour atteindre 330 euros par mille litres. Une proposition de directive visant à porter le taux minimal à 380 euros par mille litres d'ici 2014 est à l'examen.

En 2004, un système de cliquet a aussi été instauré pour le diesel en Belgique, lequel fixait un montant maximal identique à celui pour l'essence, à savoir 28 euros par mille litres par an. En 2005, alors que ce montant était maintenu pour l'essence, il a été porté à 35 euros par mille litres par an pour le diesel. Ainsi, entre début 2004 et mai 2005, les accises sur le diesel ont été majorées au total de 63 euros par mille litres. Comme il l'a fait pour l'essence, le gouvernement fédéral a décidé de désactiver ce système en mai 2005. Il a ensuite introduit un système de cliquet inversé en vue d'alléger les accises dès que le prix du diesel dépassait le seuil de 1,10 euro par litre défini par le contrat-programme. Conformément à ce mécanisme, les accises sur le diesel ont été réduites, si bien qu'elles se sont rapprochées du taux d'accises minimal fixé par la CE<sup>(1)</sup>. Le système de cliquet a été réactivé en 2009, en vue d'augmenter les accises sur le diesel d'un montant maximal de 35 euros par mille litres par an. Ce montant maximal a été atteint dès la fin de mars.

## Accises sur le mazout de chauffage

En Belgique, les accises sur le mazout de chauffage s'élevaient à 18,49 euros par mille litres à la fin de mars 2009, si bien qu'elles comptent, avec celles du Luxembourg (10 euros par mille litres), parmi les plus faibles dans l'UE. Ces taux sont nettement inférieurs à la moyenne de l'UE15 (146 euros par mille litres) et à ceux pratiqués dans les autres pays limitrophes, à savoir la France (57 euros par mille litres), l'Allemagne (61 euros par mille litres) et les Pays-Bas (249 euros par mille litres). Les accises minimales sur le mazout de chauffage en vigueur dans l'UE se

montent à 21 euros par mille litres, mais la Belgique et le Luxembourg ont obtenu une dérogation leur permettant d'appliquer des taux moins élevés.

L'application de faibles droits d'accises sur le mazout de chauffage en Belgique est difficilement justifiable d'un point de vue environnemental, dans la mesure où il s'agit, en substance, d'un produit analogue au diesel. Un élément d'explication pourrait venir du fait que le mazout de chauffage est une composante importante des dépenses des ménages à revenus relativement faibles. En effet, des données issues des enquêtes sur le budget des ménages, il ressort que les ménages se trouvant dans le premier décile de revenus consacrent 3,3 p.c. de leurs revenus au mazout de chauffage, alors que ceux qui relèvent du dernier décile n'en dépensent que 0,6 p.c. D'une manière générale, les dépenses d'énergie pèsent plus lourdement sur les ménages issus du premier décile de revenus.

## 3.3 Perspectives d'évolution

Afin de réaliser efficacement les objectifs de réduction des gaz à effet de serre émis par les ménages et les autres secteurs, il faudra vraisemblablement recourir dans une mesure plus large à la fiscalité environnementale, dont les recettes pourraient dès lors s'accroître à l'avenir. Quoi qu'il en soit, la Belgique dispose d'une marge de manœuvre suffisante pour dégager des recettes additionnelles à ce titre.

En Belgique, les accises sur le diesel sont relativement faibles, que ce soit en comparaison des taux pratiqués dans les autres États membres de l'UE ou par rapport aux accises sur l'essence, qui sont relativement lourdes. Cette spécificité se reflète également dans la structure de consommation puisque, de tous les pays de l'UE, c'est la Belgique qui présente le rapport le plus élevé entre la consommation de diesel et celle d'essence. La différence de traitement fiscal entre ces deux types de carburants ne peut cependant pas se justifier d'un point de vue environnemental. L'« Avant-projet de plan fédéral de développement durable 2009-2012 », qui a été préparé par la Commission interdépartementale pour le développement durable et sera présenté au gouvernement fédéral après consultation de la population, propose un alignement des accises sur l'essence et sur le diesel non professionnel à partir de 2015. Il suggère également de consacrer une partie des recettes ainsi dégagées à réduire la taxe de circulation et à alléger les prélèvements sur le travail.

En Belgique, le mazout de chauffage est très faiblement taxé en comparaison de la plupart des autres États membres de l'UE. De même, les taxes sur le gaz naturel à usage domestique sont inférieures en Belgique à la

(1) Les accises sur le biodiesel, qui sont inférieures de 15 euros par mille litres à celles prélevées sur le diesel ordinaire, ont atteint ce seuil à la fin de 2007. Aucun abaissement supplémentaire n'était donc possible pour ce type de carburant.

moyenne de l'UE15. Or, après le transport, la plus forte hausse des gaz à effet de serre émis depuis 1990 est due au chauffage des logements privés. En raison notamment de la faiblesse des accises sur le mazout de chauffage et sur le diesel, les concentrations de particules fines – une forme de pollution de l'air générée principalement par les voitures roulant au diesel, les activités industrielles et le chauffage des logements d'habitation – sont plus importantes en Belgique que dans le reste de l'Europe. Il serait dès lors souhaitable d'élaborer une vision à long terme en matière de consommation de combustibles de chauffage. Outre les subventions, les réductions d'impôts sur les investissements permettant d'économiser l'énergie et la réglementation en vigueur, l'application de taux de taxation plus élevés sur ces produits pourrait constituer une incitation à améliorer la performance énergétique des logements.

Par ailleurs, dans le contexte du Benelux, un projet de taxe kilométrique sur les poids lourds est actuellement en cours d'élaboration au niveau des régions. La possibilité d'appliquer une telle taxe aux voitures à usage privé est également à l'étude.

Enfin, l'échange de droits d'émission pourrait à l'avenir générer des recettes. Le fonctionnement de ce mécanisme est synthétisé au chapitre suivant.

## 4. Le protocole de Kyoto et l'échange de droits d'émission

### 4.1 Le protocole de Kyoto

Conclu en 1997, le protocole de Kyoto faisait suite à la convention sur le climat élaborée à l'initiative des Nations

Unies et adoptée en 1992. Les pays industrialisés se sont engagés à réduire, à l'horizon 2008-2012, leurs émissions de six gaz à effet de serre – le dioxyde de carbone, le méthane, l'oxyde nitreux, les hydrofluorocarbones, les hydrocarbures perfluorés et l'hexafluorure de soufre – d'au moins 5 p.c. par rapport au niveau de celles de 1990. Les États membres de l'UE se sont, quant à eux, engagés à diminuer leurs émissions de 8 p.c. dans le même laps de temps. Le 31 mai 2002, l'UE et ses États membres ont signé le protocole de Kyoto. Après sa ratification par la Russie en 2004, le protocole est entré en vigueur le 16 février 2005 et est devenu contraignant pour tous les pays signataires. Bien que responsables d'un tiers des émissions mondiales de gaz à effet de serre, les États-Unis n'ont pas ratifié le protocole. En décembre 2009, les efforts devraient converger en vue de sceller un nouvel accord, qui fixerait les objectifs de réduction des émissions pour la période allant au delà de 2012.

Il existe des écarts considérables entre régions en matière d'émissions de gaz à effet de serre. Avec près de 20 p.c. des émissions mondiales, la Chine est actuellement le plus important émetteur de gaz à effet de serre (mesurés en équivalents CO<sub>2</sub>), même si ses émissions de CO<sub>2</sub> par habitant sont relativement faibles. Par contre, tout en représentant une part presque identique des émissions, les États-Unis émettent cinq fois plus que la Chine proportionnellement à leur population. L'UE15 produit un peu plus de 10 p.c. des gaz à effet de serre à l'échelle mondiale. Exprimées par habitant, les émissions européennes sont sensiblement inférieures à celles des États-Unis mais nettement supérieures à celles enregistrées dans d'autres régions.

De même, l'évolution des émissions par rapport à leur niveau de 1990 varie fortement d'une région à l'autre. Ainsi, en Chine et en Inde, qui ne sont pas parties prenantes au protocole de Kyoto, les émissions ont explosé.

**TABLEAU 2** ÉMISSIONS DE GAZ À EFFET DE SERRE PAR RÉGION  
(équivalents CO<sub>2</sub>)

	Émissions totales en 2005 (mégatonnes)	Idem, en pourcentage du total	Tonnes de CO <sub>2</sub> par habitant en 2005	Variation 1990-2005 (pourcentages)
Chine .....	7.219	19	5,5	+101,5
États-Unis .....	6.963	18	25,5	+16,5
UE15 .....	4.121	11	10,7	+0,5
Inde .....	1.853	5	1,7	+68,0
Autres .....	17.611	47		+24,7
Monde .....	37.767	100	5,8	+25,7

Source: World Resources Institute.

Aux États-Unis, qui ont participé aux négociations du protocole mais ne l'ont pas ratifié, les émissions ont augmenté de 16,5 p.c. entre 1990 et 2005. Dans le même intervalle, l'UE15 est parvenue à stabiliser ses émissions. Ces constats font clairement apparaître qu'il est essentiel que davantage d'États s'engagent à limiter leurs émissions annuelles de gaz à effet de serre dans la période dite post-Kyoto.

Le protocole de Kyoto prévoit trois mécanismes de marché auxquels les pays peuvent recourir afin d'atteindre les objectifs environnementaux décrits ci-dessus. Tout d'abord, les pays ayant ratifié le protocole ont la possibilité de s'échanger des droits d'émission (échange international de droits d'émission). À travers ce mécanisme, les pays qui ne sont pas en mesure de réduire suffisamment leurs émissions peuvent acquérir des droits d'émission supplémentaires auprès de pays disposant de droits excédentaires. Le système international d'échange de droits d'émission est entré en vigueur en 2008. Il convient cependant de ne pas le confondre avec le système d'échange mis en place dès 2005 à l'échelle européenne pour les installations industrielles. Par ailleurs, les pays ont la possibilité d'investir dans des projets destinés à limiter les émissions dans d'autres pays industrialisés en échange de crédits d'émission supplémentaires (mise en œuvre conjointe). Enfin, les pays industrialisés peuvent financer des projets visant à réduire le volume des émissions dans les pays en voie de développement, un mécanisme qui peut également générer des crédits d'émission supplémentaires utilisables par les pays investisseurs (mécanisme de développement propre).

Comme on l'a souligné ci-dessus, les États membres de l'UE se sont engagés à diminuer leurs émissions de gaz à effet de serre de 8 p.c. par rapport au niveau de celles de 1990. Cet objectif global que s'était alors assigné l'UE15 a été réparti entre les États membres. Ainsi, pour la Belgique, l'objectif a été fixé à 7,5 p.c., soit légèrement moins que l'objectif global. Les pays ayant récemment adhéré à l'UE ne sont pas soumis à cet objectif communautaire mais sont tenus de respecter les objectifs spécifiques qu'ils se sont donnés en la matière, à l'exception de Chypre et de Malte, qui n'en ont fixé aucun.

Dans la mesure où, en Belgique, l'attribution des droits d'émission relève de la compétence des régions, l'objectif national de réduction des gaz à effet de serre a dû être partagé entre celles-ci. Dans le cadre de l'accord de coopération, conclu au sein du Comité de concertation le 8 mars 2004, sur la répartition des charges des efforts Kyoto entre les régions et l'État fédéral, il a été convenu que la Région wallonne diminuerait ses émissions de 7,5 p.c. et la Région flamande de 5,2 p.c. La Région de

Bruxelles-Capitale pourrait, quant à elle, augmenter ses émissions de 3,475 p.c. par rapport à l'année de référence. Vu que cette répartition ne devrait pas permettre d'atteindre l'objectif global d'une réduction des émissions de gaz à effet de serre de 7,5 p.c., l'État fédéral devrait acquérir des droits d'émission supplémentaires conformément aux mécanismes autorisés par le protocole de Kyoto, et ce à hauteur de 2,46 millions de tonnes par an selon les estimations initiales.

Au début des années 1990, les émissions de gaz à effet de serre ont progressé en Belgique. Elles ont atteint un maximum en 1996. Cette année-là, l'hiver a été particulièrement rude et la consommation de chauffage s'est donc très fortement accrue, ce qui a poussé les émissions de gaz à effet de serre à la hausse. Ensuite, les émissions sont demeurées à un niveau comparable à celui de 1990, avant de s'inscrire nettement en baisse à partir de 2004. Cette tendance s'explique par l'effet conjugué de mesures visant à réduire les émissions de gaz à effet de serre, du renchérissement de l'énergie, du ralentissement économique et, surtout, de la douceur des hivers de 2005 et de 2006, qui a permis de freiner considérablement la consommation d'énergie pour le chauffage. En 2006, la Belgique a émis 137 millions de tonnes d'équivalents CO<sub>2</sub>. Il s'agit d'un recul de 5,2 p.c. par rapport au niveau de 1990, qui s'élevait à 144,5 millions de tonnes de CO<sub>2</sub>. Si l'on se fonde sur les prévisions à moyen terme les plus récentes établies par le Bureau fédéral du plan, la Belgique atteindrait ses objectifs de Kyoto sans devoir acquérir de droits d'émission supplémentaires, en raison notamment de la récession économique.

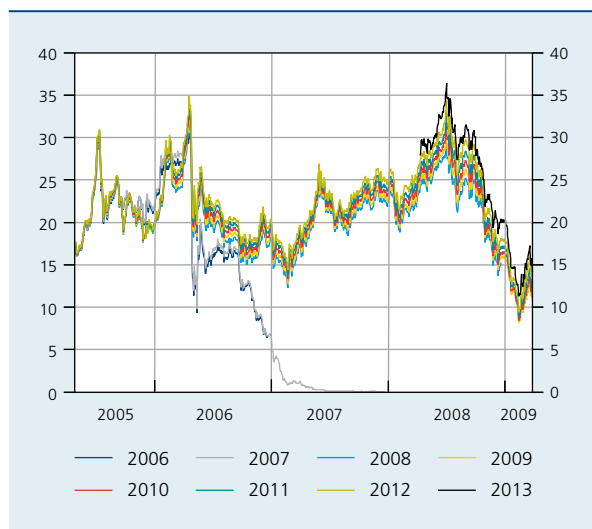
#### 4.2 Le système européen d'échange de droits d'émission

La directive européenne 2003/87/CE a mis en place dans l'UE un système d'échange de droits d'émission pour les entreprises, qui est entré en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 2005. Celui-ci concerne plus de 10.000 installations (centrales électriques, installations de combustion, raffineries de pétrole, cokeries, usines à fer, usines sidérurgiques et usines produisant du ciment, du verre, des briques, des produits céramiques, de la pâte à papier et du papier), responsables conjointement de plus de 40 p.c. des émissions de CO<sub>2</sub> en Europe. Ce sont les pays eux-mêmes qui attribuent la totalité des droits d'émission de CO<sub>2</sub> à leurs entreprises au moyen de plans nationaux d'allocation<sup>(1)</sup>. L'objectif poursuivi était de limiter les émissions de CO<sub>2</sub> des secteurs de l'énergie et de l'industrie et, ce faisant, de

(1) Seul l'échange de droits d'émission de CO<sub>2</sub> est envisagé, alors que le protocole de Kyoto porte sur six gaz à effet de serre. Les autres gaz sont pris en compte après une conversion en équivalents CO<sub>2</sub>.



**GRAPHIQUE 12** ÉVOLUTION DU PRIX DES DROITS D'ÉMISSION SELON L'ÉCHÉANCE  
(euros par tonne de CO<sub>2</sub>)



Source : European Climate Exchange.

créer une pénurie, qui favoriserait la création d'un marché d'échange de droits d'émission.

La mise en place du système européen d'échange de droits d'émission entraînera des hausses du prix de plusieurs produits, mais il s'agit là en principe des hausses minimales nécessaires pour atteindre les objectifs environnementaux. Les entreprises peuvent en effet choisir soit de diminuer leurs émissions, soit d'acquérir des droits d'émission supplémentaires sur le marché. Celles qui sont en mesure de réduire leurs émissions pour un coût inférieur au prix des droits d'émission sur le marché opteront pour la première solution. En revanche, celles qui doivent faire face à des coûts importants pour y parvenir choisiront d'acquérir des droits d'émission sur le marché auprès des premières. Jusqu'en 2013, l'attribution de droits d'émission sera en grande partie gratuite<sup>(1)</sup>. Au terme de chaque année, les entreprises doivent restituer à l'État un nombre de droits égal à leurs émissions. Si elles ne remettent pas un nombre de droits suffisant pour couvrir leurs émissions, elles sont tenues de payer une amende sur les émissions excédentaires et de restituer un nombre de droits égal à ces émissions excédentaires l'année suivante. Afin de permettre la créa-

(1) Les États membres sont tenus d'allouer gratuitement 95 p.c. des droits d'émission. Au Royaume-Uni, en Autriche et en Allemagne, une infime partie des droits d'émission ont déjà fait l'objet d'une mise aux enchères. Les Pays-Bas mettront pour la première fois aux enchères une partie des droits d'émission alloués d'ordinaire aux producteurs d'énergie au cours de la seconde moitié de 2009.

tion de nouvelles installations, les États réservent un stock de droits d'émission.

Entre 2005 et 2007, lorsque le marché s'est développé, le prix des droits d'émission a affiché une volatilité très marquée, avec un pic d'environ 35 euros par tonne de CO<sub>2</sub>. Jusqu'en 2007, ces droits ne pouvaient pas être reportés sur les périodes suivantes, si bien que l'attribution excessive de droits d'émission au cours de cette année-là a engendré une chute de leur prix à mesure que se rapprochait l'échéance. Par la suite, la volatilité a diminué, en dépit d'une tendance haussière perceptible. En raison du renchérissement de l'énergie, il est devenu plus intéressant d'utiliser davantage de charbon pour la production d'électricité, alors que ce combustible s'accompagne d'émissions de CO<sub>2</sub> plus fortes, ce qui a eu pour effet de doper la demande de droits d'émission. Dans la foulée de la crise économique et financière et du recul des prix de l'énergie, le prix des droits d'émission s'est réduit de plus de moitié.

Le système européen d'échange de droits d'émission constitue, au sein de l'UE, le meilleur moyen pour l'industrie et le secteur des services aux collectivités d'atteindre les objectifs de Kyoto. De plus, les États membres doivent également adopter des mesures en vue de limiter les émissions produites par le transport, les ménages et le secteur agricole.

Le protocole de Kyoto et les objectifs qu'il assigne à l'horizon 2008-2012 ne sont qu'une première étape dans la lutte contre les changements climatiques. Lors du Conseil européen de mars 2007, l'UE s'est unanimement engagée à diminuer ses émissions de gaz à effet de serre de 20 p.c., voire de 30 p.c. en cas de conclusion d'un nouvel accord à l'échelle internationale, d'ici 2020. En poursuivant de tels objectifs en matière de réduction des gaz à effet de serre, on ambitionne de contenir la hausse de la température terrestre à moins de 2 degrés Celsius au cours de ce siècle. À cet égard, le sommet de Copenhague, qui se tiendra en décembre 2009, devrait permettre de sceller un nouvel accord international sur le climat.

Afin de parvenir à cette réduction supplémentaire des émissions de gaz à effet de serre, les règles du système européen d'échange de droits d'émission seront quelque peu modifiées entre 2013 et 2020. Ainsi, l'industrie du transport aérien et le secteur de la navigation internationale devraient être intégrés dans le système d'échange. En revanche, les petites installations devraient en être exclues afin de limiter les frais administratifs, pour autant que les pays appliquent des prélèvements équivalents à ces installations. De plus, une part toujours croissante des droits d'émission seront mis aux enchères, celles-ci devant

couvrir tous les droits d'ici 2027. S'agissant du secteur de l'électricité, l'ensemble des droits d'émission seraient déjà attribués par mise aux enchères dès 2013. Les secteurs exposés à un risque de fuites de carbone – ce qui signifie qu'une réduction des émissions en Europe entraînerait une augmentation des émissions dans les pays qui ne sont pas parties prenantes au protocole de Kyoto – devraient, dans un premier temps, encore largement bénéficier de droits d'émission gratuits.

Selon les estimations de la Commission européenne, le produit de la mise aux enchères des droits d'émission pourrait atteindre 50 milliards d'euros par an d'ici 2020. Il serait alloué aux différents États membres selon une clé de répartition fixe. D'une part, 88 p.c. de ce montant seraient partagés entre les États membres en fonction de leurs parts respectives dans les émissions enregistrées en 2005 ou dans les émissions moyennes calculées sur la période 2005-2007. D'autre part, 10 p.c. seraient attribués aux États membres ayant le PIB par habitant le plus faible et 2 p.c. aux États membres dont les émissions étaient déjà, en 2005, 20 p.c. en deçà de celles de 1990. Si l'on se base sur les droits d'émission alloués aux installations belges en 2005, la Belgique pourrait prétendre à environ 2 à 2,5 p.c. du produit total issu de la mise aux enchères.

## Conclusion

Les défis environnementaux qui se poseront au cours des prochaines décennies ne doivent pas être sous-estimés. Le réchauffement de la planète induit par les émissions de gaz à effet de serre constitue sans aucun doute l'un des problèmes majeurs de ce siècle, auquel il convient d'apporter de toute urgence une réponse appropriée. Même si cette réponse devra nécessairement comporter de multiples facettes, il est évident que les gouvernements ont un rôle-clé à jouer à ce niveau.

Pour relever ces défis, les gouvernements disposent de différents instruments. La sélection d'un instrument plutôt que d'un autre doit se faire en confrontant les avantages et inconvénients inhérents à chacun d'eux en fonction du type de pollution. Dans un certain nombre de cas, les instruments de marché, tels que les taxes environnementales ou les droits d'émission négociables, sont tout à fait indiqués car ils représentent le moyen le moins coûteux d'atteindre la réduction de pollution souhaitée.

Après l'augmentation, au début des années 1990, du produit des taxes environnementales exprimé en pourcentage du PIB, tant en Belgique que dans l'ensemble de l'UE, aucune autre progression du produit de ces

taxes n'a pu être observée au cours de la décennie écoulée; il serait même plutôt question d'un mouvement baissier. Pourtant, il a été fait usage d'une gamme, qui s'est progressivement étendue, de taxes environnementales sur une variété considérable de produits. La tendance à la baisse est principalement due au fait que l'intensité énergétique du PIB a diminué et que les nouvelles taxes et hausses des taux des taxes environnementales existantes ont conduit à des changements de comportement et à un recul ou à un ralentissement de la consommation des produits concernés.

Il existe en Belgique de réelles possibilités de relever les recettes tirées de la fiscalité environnementale. Une part importante de ces nouvelles recettes peut être mise en relation avec les engagements pris en matière de réduction des émissions de CO<sub>2</sub> et d'autres gaz à effet de serre. D'une part, la vente aux enchères d'une proportion toujours plus grande de droits d'émission pourra générer des recettes pour les administrations publiques. D'autre part, afin de réduire efficacement les émissions de gaz à effet de serre produites par les ménages, il sera certainement fait usage, de manière croissante, de taxes environnementales. À cet égard, la distorsion fiscale existant entre les accises sur le diesel et celles sur l'essence peut être réduite. Ensuite, il conviendra de définir une vision à long terme en ce qui concerne l'efficacité énergétique et le chauffage des habitations. En outre, étant donné l'impasse budgétaire – due à la crise financière et économique et aux conséquences attendues du vieillissement de la population – et le principe du « pollueur-payeur », il est recommandé de recourir davantage à des taxes additionnelles sur les principales sources d'énergie et à une réglementation sous la forme de normes de performance énergétique, plutôt qu'à de nouvelles réductions d'impôts.

La Belgique étant un petit pays, la délocalisation de la production ou de la consommation peut constituer un obstacle majeur à la conduite de la politique environnementale. Il est dès lors essentiel que les initiatives soient, autant que possible, coordonnées sur le plan international. De plus, le fait que les taxes sur l'énergie soient, dans une large mesure, supportées par les ménages les moins favorisés peut compliquer leur introduction ou leur relèvement. Il est toutefois possible de prévoir des mesures compensatoires pour ces ménages, tout en préservant le signal de prix. Si ces obstacles sont surmontés, la fiscalité environnementale et la mise aux enchères de droits d'émission peuvent devenir des instruments de premier plan que le gouvernement pourra employer afin de relever les défis environnementaux.

## Bibliographie

Bassilière D., F. Bossier, I. Bracke, I. Lebrun, L. Masure et P. Stockman (2005), *Variantes de réduction des cotisations sociales et de modalités de financement alternatif*, Bureau fédéral du plan, Planning paper 97.

Bureau fédéral du plan (2009), *Perspectives économiques 2009-2014*.

CE (2007), *Livre vert sur les instruments fondés sur le marché en faveur de l'environnement et des objectifs politiques connexes*, COM (2007) 140.

CE (2007), *Droits d'accises sur le gazole: la Commission européenne propose de lutter contre le « tourisme à la pompe » et contre les dommages environnementaux*, IP/07/316.

Commission interdépartementale pour le développement durable (2009), *Avant-projet de plan fédéral de développement durable 2009-2012*.

EC (2009), *Taxation trends in the European Union: Data for the EU Member States and Norway*.

European Environment Agency (2006), *Using the market for cost-effective environmental policy*, EEA Report, 1.

European Environment Agency (2009), *EEA Signals 2009 – Key environmental issues facing Europe*.

Fullerton D., A. Leicester et S. Smith (2008), *Environmental taxes*, NBER Working Paper Series, 14197.

Groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat (2007), *Bilan 2007 des changements climatiques: conséquences, adaptation et vulnérabilité*.

OECD (2006), *The political economy of environmentally related taxes*.

Stern N. (2007), *The economics of climate change: the Stern Review*, Cambridge University Press.