



SECRETARIAT GENERAL

DEPARTEMENT DU
DEVELOPPEMENT DURABLE

AVIS D'INITIATIVE

2017/006031



Cellule autonome d'avis
en Développement durable

Service public
de Wallonie

SG / Cellule autonome d'avis
en Développement durable

26 AVR. 2017

Avis d'initiative relatif à la fiscalité environnementale

Destinataire : Ministre du Budget, de la Fonction publique, de la Simplification administrative et de l'Énergie
Christophe LACROIX

Date de remise de l'avis : 26 avril 2017

La Cellule autonome d'avis en Développement durable (CAADD) peut « adresser d'initiative à chaque ministre, toutes suggestions susceptibles, sur le plan du développement durable, d'atteindre les objectifs visés, d'accroître l'efficacité des moyens engagés, d'améliorer le fonctionnement des services de l'administration et d'optimiser les impacts économiques, environnementaux et sociaux de l'action du Gouvernement » (article 5 de l'arrêté du Gouvernement wallon du 3 octobre 2013 modifié par l'arrêté du 20 novembre 2014) . La CAADD travaille en toute autonomie et assume l'entière responsabilité de ses avis d'initiative.

<http://spw.wallonie.be>
N° Vert : 1718 (Informations générales)



SECRETARIAT GÉNÉRAL

Place Joséphine-Charlotte 2, B-5100 Namur (Jambes) • Tél. : 081 32 13.11 • Fax : 081 32 16 00

INTRODUCTION	3
ENCADRÉ 1 : LE PÉRIMÈTRE DE LA FISCALITÉ ENVIRONNEMENTALE.....	4
ENCADRÉ 2 : LES OBJECTIFS ASSIGNÉS À LA FISCALITÉ ENVIRONNEMENTALE.....	5
ENCADRÉ 3 : LA FISCALITÉ DANS LE POLICY MIX ENVIRONNEMENTAL.....	6
ENCADRÉ 4 : LES COMPÉTENCES RÉGIONALES EN MATIÈRE DE FISCALITÉ.....	7
ENCADRÉ 5 : LE POSITIONNEMENT DE LA BELGIQUE DANS UN CONTEXTE EUROPÉEN.....	8
RECOMMANDATIONS	9
DU SECTORIEL AU TRANSVERSAL	10
PRINCIPES TRANSVERSAUX.....	10
COORDINATION.....	11
o <i>Interministérielle</i>	11
o <i>Interadministrative</i>	11
o <i>Interrégionale</i>	11
DU LOCAL AU GLOBAL	12
AGENDA 2030 DES NATIONS UNIES – OBJECTIFS DE DÉVELOPPEMENT DURABLE.....	12
VERS UN BIEN-ÊTRE OPTIMAL POUR TOUS	13
IMPACTS SOCIAUX DE LA FISCALITÉ ENVIRONNEMENTALE.....	13
o <i>Pauvreté et politique environnementale</i>	13
o <i>Fiscalité progressive ou régressive</i>	13
o <i>Compensation plutôt qu'exemption</i>	14
o <i>Répartition des efforts entre les ménages et les acteurs économiques</i>	14
DU COURT TERME AU LONG TERME	15
NÉCESSITÉ D'UN ÉTAT DES LIEUX DE LA FISCALITÉ ENVIRONNEMENTALE.....	15
o <i>Rapportage au niveau européen</i>	15
o <i>Rapportage au niveau belge</i>	15
o <i>Rapportage au niveau régional</i>	15
CONTENU D'UN ÉTAT DES LIEUX DE LA FISCALITÉ ENVIRONNEMENTALE.....	15
ÉVALUATION ET VEILLE FISCALE.....	16
DE L'INFORMATION À LA MOBILISATION	17
CONSEIL DE LA FISCALITÉ ET DES FINANCES DE WALLONIE.....	17
NÉCESSITÉ D'UN DÉBAT POUR UNE ACCEPTATION SOCIÉTALE.....	17

INTRODUCTION

La Cellule autonome d'avis en Développement durable (CAADD) prend l'initiative d'un avis général sur la fiscalité environnementale wallonne. De la sorte, elle entend contribuer au débat autour de la réforme de la fiscalité annoncée par le Ministre Christophe Lacroix le 19 octobre 2016 dans sa note de politique générale¹ devant la Commission du budget et de la fonction publique du Parlement wallon.

Le présent avis est structuré de la façon suivante :

- 5 encadrés introductifs ;
- 3 recommandations fondées sur l'analyse détaillée ;
- 5 sections détaillant l'analyse à l'aune des principes et objectifs de développement durable.

¹ PARLEMENT WALLON, [C.R.I.C n°19 \(2016-2017\)](#), mercredi 19.10.2016, Compte rendu intégral – séance publique de la Commission du budget et de la fonction publique, Note de politique générale pour la session 2016-2017 du Ministre Lacroix.

Encadré 1 : le périmètre de la fiscalité environnementale

La fiscalité environnementale telle que définie par l'OCDE comprend l'ensemble des impôts, taxes et redevances dont l'assiette est constituée par un polluant ou, plus généralement, par un produit ou un service qui détériore l'environnement ou qui se traduit par un prélèvement sur des ressources naturelles.

Dans son rapport sur la politique fiscale et l'environnement, le Conseil supérieur des Finances optait en 2009 pour un double élargissement de ce champ d'application au-delà de ce qu'on entend communément par fiscalité environnementale : *« il concerne d'abord les incitants fiscaux qui sont octroyés pour encourager des comportements favorables à l'environnement. Il s'agit aussi d'examiner dans quelle mesure le système général des impôts lui-même n'envoie pas de signaux défavorables à l'environnement. »*²

Un récent rapport français faisant l'état des lieux de la fiscalité environnementale prend également l'option de couvrir les dépenses fiscales³ favorables ou défavorables à l'environnement. L'incidence de ces dernières peut être considérable :

*« Pour autant, malgré ces quelques progrès, selon la classification retenue dans ce rapport, les dépenses fiscales défavorables à l'environnement sont presque trois fois plus coûteuses pour le budget de l'État que celles favorables à l'environnement : 7,1 Md€ contre 2,3 Md€ en 2015. Les exonérations sectorielles de taxe intérieure de consommation (TIC) sont les principales subventions dommageables à l'environnement. Elles illustrent l'une des difficultés auxquelles les pouvoirs publics sont confrontés lorsqu'ils souhaitent réduire ces subventions, dans la mesure où une partie d'entre elles sont destinées à des secteurs économiques faisant état de difficultés dans un contexte de concurrence internationale (agriculture, fret routier), tandis qu'une autre partie vise des secteurs favorables à l'environnement (transport en commun). Dans ces conditions, apporter une aide à ces secteurs peut s'avérer légitime, mais il serait plus efficace que cette aide transite par d'autres canaux : ainsi, elle ne jouerait pas pour les entreprises de ces secteurs comme une désincitation à limiter leur consommation de carburant, en raison des exonérations qui s'appliquent. »*⁴

L'option prise par les auteurs du présent avis est d'adopter une définition large de la fiscalité environnementale comprenant :

1. la fiscalité environnementale *stricto sensu*, telle que définie par l'OCDE ;
2. les incitants fiscaux favorables à l'environnement ;
3. les dépenses fiscales dommageables à l'environnement.

² CONSEIL SUPÉRIEUR DES FINANCES, section Fiscalité et parafiscalité, [La politique fiscale et l'environnement](#), septembre 2009, 200p.

³ Par dépense fiscale, il faut entendre pour le Conseil supérieur des Finances une moindre recette découlant d'encouragements fiscaux provenant d'une dérogation au système général d'un impôt déterminé en faveur de certains contribuables. Parmi les dépenses fiscales figurent les abattements, réductions et exceptions au régime général d'imposition.

⁴ MINISTÈRE DE L'ENVIRONNEMENT, DE L'ÉNERGIE ET DE LA MER, EN CHARGE DES RELATIONS INTERNATIONALES SUR LE CLIMAT (France), [Fiscalité environnementale – un état des lieux](#), janvier 2017, p.12.

Encadré 2 : les objectifs assignés à la fiscalité environnementale

Les principaux rôles dévolus à l'impôt sont de trois ordres :

1. le financement de l'action publique (rôle budgétaire ou allocatif) ;
2. la redistribution des revenus (rôle redistributif) ;
3. la capacité de modifier les comportements des contribuables (rôle incitatif).

Le Conseil supérieur des Finances mettait en avant le rôle incitatif de la fiscalité environnementale :

« L'impôt apparaît comme un des principaux instruments de la politique de l'environnement. Il a la particularité - partagée avec les permis négociables - de modifier les prix et de pouvoir y intégrer les coûts externes, qui sont la mesure de la charge que chaque agent économique, qu'il s'agisse de nous simple citoyen ou entreprise laissons à la société et aux générations futures quand nos décisions sur nos déplacements, nos consommations domestiques d'énergie, les décisions des entreprises sur les techniques de production, sont prises sur la seule base des informations financières véhiculées par des prix qui n'intègrent que très imparfaitement ces coûts externes. »⁵

Le rapport français précité énonce aussi clairement l'objectif incitatif de la fiscalité environnementale :

« La fiscalité environnementale vise à intégrer, dans le coût supporté par chacun des acteurs économiques, les coûts sociaux et environnementaux qu'il occasionne (appelés 'externalités'). Elle constitue ainsi un moyen de modifier les comportements des acteurs dans un sens plus favorable à l'environnement, en complément de l'approche réglementaire, et stimule à moyen terme l'innovation (conception de produits et de procédés de fabrication moins polluants). »⁶

La fiscalité environnementale n'est donc pas au premier chef une fiscalité de rendement mais une fiscalité d'incitation⁷.

⁵ CONSEIL SUPÉRIEUR DES FINANCES, section Fiscalité et parafiscalité, [La politique fiscale et l'environnement](#), septembre 2009, p.5.

⁶ MINISTÈRE DE L'ENVIRONNEMENT, DE L'ÉNERGIE ET DE LA MER, EN CHARGE DES RELATIONS INTERNATIONALES SUR LE CLIMAT (France), [Fiscalité environnementale – un état des lieux](#), janvier 2017, p.6.

⁷ J. AUTENNE, A. PIRLOT, *Quand la fiscalité se met au vert...*, Les dialogues de la fiscalité anno 2013, octobre 2013, éditions Larquier, p.11.

Encadré 3 : la fiscalité dans le policy mix environnemental

Alors qu'avec la réglementation, il s'agit d'interdire un comportement, de l'autoriser en l'encadrant, de fixer des seuils ou des plafonds, avec l'instrument fiscal, il s'agit de dissuader les contribuables, simples citoyens ou entreprises, d'adopter tel ou tel comportement. Les en dissuader nécessite que les pouvoirs publics offrent un véritable choix.

Le Conseil supérieur des Finances⁸ soulignait les avantages que les instruments économiques comme la taxe environnementale offrent par rapport aux instruments réglementaires : ils sont généralement plus efficaces tant sur le plan statique que dynamique. Mais leur pertinence dépend de la connaissance des coûts externes.

Généralement, c'est la complémentarité des outils réglementaires et fiscaux qui renforce une politique publique :

« (...) l'articulation de la fiscalité avec la réglementation environnementale est importante à prendre en compte, puisque l'approche privilégiée en matière de politique environnementale a été historiquement plus souvent réglementaire qu'économique ou fiscale, dans tous les pays développés. (...) Dans la réalité, les outils réglementaires et fiscaux peuvent se compléter de manière à tirer parti de leurs avantages respectifs, par exemple en fixant des normes de pollution à ne pas dépasser pour des installations industrielles (réglementation), et en mettant en place en complément une fiscalité pour encourager les installations à réduire leurs rejets polluants, en dessous du seuil réglementaire. »⁹

⁸ CONSEIL SUPÉRIEUR DES FINANCES, section Fiscalité et parafiscalité, [La politique fiscale et l'environnement](#), septembre 2009, p.17-19.

⁹ MINISTÈRE DE L'ENVIRONNEMENT, DE L'ÉNERGIE ET DE LA MER, EN CHARGE DES RELATIONS INTERNATIONALES SUR LE CLIMAT (France), [Fiscalité environnementale – un état des lieux](#), janvier 2017, p.26 et 31.

Encadré 4 : les compétences régionales en matière de fiscalité

La Wallonie dispose depuis une dizaine d'années d'une autonomie qui lui permet de mener une véritable politique fiscale :

- **Les recettes fiscales propres** (impôts régionaux pour lesquels la Région a une compétence totale, tant sur la conception de la taxe que sur son exécution) : La loi spéciale de financement des régions et communautés du 16 janvier 1989, modifiée le 16 juillet 1993 et le 13 juillet 2001, prévoit une série d'impôts régionaux. C'est sur cette base que sont fondées les taxes relatives à l'eau, les taxes sur les automates, les taxes relatives aux déchets, la taxe sur les logements abandonnés, la taxe sur les sites d'activité économique désaffectés.
- **Les recettes fiscales visées par la loi du 13.07.2001**¹⁰ gérées à l'origine par l'Etat fédéral mais sur lesquelles les Régions ont désormais des prérogatives : droits de succession, précompte immobilier, certains droits d'enregistrement, taxe sur les jeux et paris, sur les appareils automatiques de divertissement, taxe d'ouverture de débits de boissons fermentées, redevance radio et télévision, taxe de circulation, taxe de mise en circulation. La loi permet également aux Régions d'assurer elles-mêmes la perception de ces impôts.
- **L'impôt conjoint** c'est-à-dire la part de l'impôt sur les personnes physiques (IPP) qui est transféré aux Régions et qui constitue la ressource la plus importante. En vertu de la loi du 13.07.2001, les Régions sont autorisées soit à majorer (décimes additionnels), soit à diminuer (décimes soustractionnels) le montant de l'impôt dû.

L'environnement est une matière largement régionalisée, cependant les principales taxes environnementales sont du ressort du pouvoir fédéral. Il en résulte que les recettes fiscales prélevées en Wallonie relèvent majoritairement de compétences fédérales.

¹⁰ La loi spéciale de financement des régions et communautés du 16 janvier 1989, modifiée le 16 juillet 1993 et le 13 juillet 2001, prévoit une série d'impôts régionaux.

Encadré 5 : le positionnement de la Belgique dans un contexte européen

Epinglons trois rapports qui permettent de situer la Belgique en matière de fiscalité environnementale dans un contexte plus large :

1. l'examen de 2017 de la mise en œuvre par la Belgique de la politique environnementale de l'Union Européenne, dans lequel il est signalé que :

« les recettes de la Belgique provenant de la fiscalité liée à l'environnement sont parmi les plus faibles de l'UE. Les taxes environnementales représentaient 2,05% du PIB en 2014 contre une moyenne européenne de 2,46% et des taxes sur l'énergie s'élevant à 1,23% du PIB contre une moyenne de l'UE de 1,88%. (...) Le déplacement de la charge fiscale adopté par la Belgique en 2015 n'a que partiellement exploité les possibilités de réformer la fiscalité environnementale et de supprimer les subventions préjudiciables à l'environnement »¹¹ ;

2. l'étude que l'OCDE consacrait à la Belgique en 2015 et dans laquelle elle soulignait que :

« les taxes liées à l'environnement, entraînant moins de distorsions, sont sous-exploitées. (...) De nombreuses possibilités existent de rendre le régime fiscal plus favorable à l'environnement. »¹² ;

3. l'analyse d'Eurostat sur les taxes environnementales dans l'UE, où la Belgique est le pays ayant la plus faible part de taxes environnementales dans le total des impôts et des cotisations sociales (4,68% contre 6,31% pour la moyenne des 28 Etats membres en 2015¹³) :

« La part des taxes environnementales¹⁴ dans le total des impôts et des cotisations sociales est un indicateur du tableau de bord sur l'efficacité de l'utilisation des ressources qui permet de suivre la mise en œuvre de la feuille de route pour une Europe efficace dans l'utilisation des ressources. Cette feuille de route recommande une hausse substantielle de la part des taxes environnementales, conformément aux meilleures pratiques des États membres (part excédant 10%). »¹⁵.

¹¹ COMMISSION EUROPÉENNE, [L'examen de la mise en œuvre de la politique environnementale de l'UE. Rapport par pays - Belgique](#), SWD (2017) 34 final, Bruxelles, 3 février 2017.

¹² OCDE, [Etudes économiques de l'OCDE - Belgique](#), 2015, pp.22-24.

¹³ EUROSTAT, [Recettes fiscales environnementales](#), site consulté le 14 avril 2017.

¹⁴ Une taxe environnementale est définie dans le règlement (UE) n°691/2011 relatif aux comptes économiques européens de l'environnement comme une taxe dont l'assiette est une unité physique (ou une approximation d'une unité physique) de quelque chose qui a un impact négatif spécifique et avéré sur l'environnement, et qui est considérée comme un impôt par le SEC 2010. Il s'agit de la même définition que le système de comptabilité économique et environnementale 2012 qui est une norme internationale. Il convient de noter que la taxe sur la valeur ajoutée est exclue du champ d'application des taxes environnementales.

¹⁵ EUROSTAT, [Taxes environnementales dans l'UE](#), Communiqué de presse, 22 avril 2016, p.1.

RECOMMANDATIONS

La CAADD plaide pour que la Wallonie fasse jouer pleinement son autonomie accrue en matière fiscale en vue de renforcer le rôle incitatif de la fiscalité régionale à des fins de développement durable. Ainsi, elle contribuera à la mise en œuvre des objectifs de développement durable à l'horizon 2030.

La CAADD se réjouit que la Wallonie ait fait un pas en ce sens au travers d'un rapport¹⁶ portant sur les indicateurs sur la fiscalité environnementale.

La CAADD recommande que :

1. la prochaine édition des 'Indicateurs clés de l'état de l'environnement wallon'¹⁷ présente un **état des lieux**
 - donnant une **vision d'ensemble** de la fiscalité environnementale qui trouve à s'appliquer en Wallonie, que celle-ci soit fédérale ou régionale ;
 - indiquant la **répartition des efforts** entre les ménages et les acteurs économiques ;
 - s'appuyant sur une **définition large du périmètre** de la fiscalité environnementale comprenant les dépenses fiscales favorables ou défavorables à l'environnement (cf. encadré 1 ci-dessus) ;
 - retenant des **indicateurs pluriels** de façon à pouvoir évaluer la politique menée selon les principes d'efficience, d'équité et de pollueur-payeur, au-delà de l'obligation de *reporting* vers l'Europe (cf. section 'du court terme au long terme) ;
2. l'analyse de l'état des lieux tel qu'évoqué au point 1 s'accompagne d'une **veille comparative et prospective** assignée à un service bien identifié au sein de l'administration ;
3. un avis sur la fiscalité environnementale soit demandé au **Conseil de la Fiscalité et des Finances de Wallonie**, à l'occasion de chaque nouvelle parution des 'Indicateurs clés de l'état de l'environnement wallon', de façon à contribuer à un débat sociétal en la matière.

L'analyse ci-dessous développe ces points, expose la plus-value d'une fiscalité environnementale respectant certaines balises et renvoie vers des références utiles.

Dans le présent avis, la CAADD a choisi d'exclure l'analyse d'un instrument fiscal en particulier, mais elle est à la disposition du Gouvernement pour un avis approfondissant une mesure plus spécifique.

¹⁶ COMASE, *Calcul des indicateurs sur la fiscalité environnementale en Wallonie, en vue de préparer le prochain tableau de bord de l'environnement wallon*, commandité par la Wallonie, à paraître.

¹⁷ DGO3, [Indicateurs clés de l'état de l'environnement wallon](#), SPW, Jambes, 2014.

DU SECTORIEL AU TRANSVERSAL¹⁸

Principes transversaux

- Les leçons tirées d'expériences françaises et étrangères pour une fiscalité efficace, acceptable et cohérente méritent l'attention¹⁹ :
 - La fiscalité environnementale est considérée comme plus efficace économiquement que la fiscalité classique (p.30) ;
 - La fiscalité est abordée comme un complément utile à la réglementation environnementale déjà en place (p.31) ;
 - La définition d'une assiette mesurable, contrôlable et clairement liée à l'objectif environnemental poursuivi n'est pas toujours aisée car il faut pouvoir définir clairement le fait générateur d'une taxe (p.32) ;
 - La fixation du niveau de taxe peut se faire selon différentes approches et nécessite une étude d'impact préalable à sa fixation ou à son actualisation (p.33) ;
 - Les arbitrages liés à l'utilisation de la recette doivent éviter de creuser les inégalités et préserver la compétitivité des entreprises, différents usages pouvant être faits des recettes générées par la fiscalité environnementale (p.36) :
 1. réduire le déficit public afin de consolider le budget de l'État ;
 2. redistribuer les recettes aux entreprises ou ménages affectés par la taxe, notamment aux plus fragiles ou modestes, afin de réduire les effets négatifs et de faciliter l'acceptation des taxes ;
 3. réduire d'autres impôts, comme les taxes pesant sur le travail ou sur le capital, afin de relancer l'activité et de rendre le système économique globalement plus performant (logique de 'double-dividende') ;
 4. affecter les recettes à des dépenses de préservation et d'amélioration de l'environnement, ou favorisant l'innovation verte, afin de maximiser le gain environnemental.
 - Une montée en charge progressive renforce l'acceptabilité sociale de la taxe (p.35) ;
 - La suppression des subventions dommageables à l'environnement déjà présentes dans le système fiscal constitue une première étape (p.37) ;²⁰
 - La limitation du nombre d'instruments favorise sa lisibilité (p.37) ;
 - L'égalité devant l'impôt est cruciale (p.38).

¹⁸ L'analyse de cette dimension consiste à prendre en compte simultanément les impacts d'une législation sur les piliers du développement durable (économique, social et environnemental). Elle implique également de vérifier les liens du projet de décision avec les autres politiques wallonnes. Ce faisant, on limite le risque d'une vision 'en silo', susceptible d'occasionner des contradictions entre les politiques, et l'on renforce les synergies.

¹⁹ MINISTÈRE DE L'ENVIRONNEMENT, DE L'ÉNERGIE ET DE LA MER, EN CHARGE DES RELATIONS INTERNATIONALES SUR LE CLIMAT (France), *Fiscalité environnementale – un état des lieux*, janvier 2017, 134p.

²⁰ En ce sens voir aussi [rapport du Centre d'analyse stratégique](#), 2012 et le [rapport OCDE](#), 2005.

Coordination

○ **Interministérielle**

Dans leurs domaines respectifs de compétence, les membres de l'équipe gouvernementale peuvent actionner l'instrument fiscal. Pour renforcer la cohérence et l'efficacité des mesures fiscales *lato sensu* en matière environnementale, un mécanisme de coordination intercabinets est indispensable.

○ **Interadministrative**

Au niveau administratif, qu'il s'agisse de l'établissement de taxes, de la gestion du contentieux, du recouvrement, on observe un éclatement des responsabilités entre plusieurs services au sein du SPW. Pour contrebalancer cet effet de dispersion, une coordination interadministration est essentielle. A noter qu'une Cellule fiscale²¹ a été instituée en 2002 auprès du Gouvernement wallon afin d'assister dans l'exécution du transfert des compétences fiscales. Son rôle dans cette coordination pourrait être renforcé.

○ **Interrégionale**

La complexité institutionnelle belge concerne tout particulièrement la fiscalité environnementale. La compétence en matière de fiscalité environnementale est répartie entre de nombreux niveaux de pouvoir : il existe en effet des mesures fiscales à caractère environnemental prises aux niveaux fédéral et régional mais aussi provincial et communal. .

L'OCDE dans son étude économique de la Belgique²² relève à ce propos : « *d'une manière générale, il y aurait lieu de revoir la répartition des responsabilités en matière d'environnement afin de réduire les coûts imputables au manque de coordination et d'harmonisation des politiques publiques.* »

²¹ PORTAIL DE LA WALLONIE, [Cellule fiscale de la Région wallonne](#), site consulté le 14 avril 2017.

²² OCDE, [Etudes Economiques de l'OCDE, Belgique](#), juillet 2011, 167p.

DU LOCAL AU GLOBAL²³**Agenda 2030 des Nations Unies – objectifs de développement durable**

- Comme l'indique la page de garde du présent avis, la fiscalité environnementale est tellement transversale qu'elle peut potentiellement contribuer à plusieurs objectifs de développement durable (ODD)²⁴ :
 - De façon majeure²⁵ :
 - ODD 6 : garantir l'accès de tous à l'eau et à l'assainissement et assurer une gestion durable des ressources en eau ;
 - ODD 7 : garantir l'accès de tous à des services énergétiques fiables, durables et modernes, à un coût abordable ;
 - ODD 12 : établir des modes de consommation et de production durables ;
 - ODD 13 : prendre d'urgence des mesures pour lutter contre les changements climatiques et leurs répercussions ;
 - ODD 15 : préserver et restaurer les écosystèmes terrestres (...);
 - De façon mineure :
 - ODD 1 – cible 1.5 : renforcer la résilience des pauvres (...) et réduire leur exposition et leur vulnérabilité aux phénomènes climatiques (...);
 - ODD 8 – cible 8.4 : améliorer progressivement, jusqu'en 2030, l'efficacité de l'utilisation des ressources mondiales du point de vue de la consommation comme de la production et s'attacher à ce que la croissance économique n'entraîne plus la dégradation de l'environnement (...);
 - ODD 9 – cible 9.4 : moderniser l'infrastructure et adapter les industries afin de les rendre durables, par une utilisation plus rationnelle des ressources et un recours accru aux technologies et procédés industriels propres et respectueux de l'environnement (...);
 - ODD 11 – cible 11.6 : réduire l'impact environnemental négatif des villes par habitant, y compris en accordant une attention particulière à la qualité de l'air et à la gestion, notamment municipale, des déchets ;
 - ODD 17 – cible 17.14 : renforcer la cohérence des politiques de développement durable ».

²³ S'intéresser à l'intégration verticale, implique d'examiner les multiples niveaux de gouvernance dans lesquels le projet de décision s'insère. Ceci permet de s'assurer de la cohérence entre politiques à différents échelons d'une part et de soutenir une solidarité internationale d'autre part.

²⁴ NATIONS UNIES, Agenda 2030, [Objectifs de développement durable – 17 objectifs pour transformer le monde](#), adoptés le 25 septembre 2015.

²⁵ La CAADD considère que la contribution est majeure dès lors que plusieurs cibles de l'ODD sont potentiellement concernées. L'impact est mineur lorsque le projet ne contribue potentiellement qu'à une seule cible.

VERS UN BIEN-ÊTRE OPTIMAL POUR TOUS²⁶

Impacts sociaux de la fiscalité environnementale

○ **Pauvreté et politique environnementale**

Mener une politique environnementale ambitieuse, c'est également offrir un cadre de vie agréable aux personnes en situation de pauvreté :

« C'est pourtant bien l'absence de politique écologique qui nuit aux plus pauvres, car ce sont eux les plus affectés par les pathologies provoquées par l'exposition à des matériaux dangereux, une alimentation contaminée par les pesticides, la disparition de certains éléments naturels. Ils dépendent aussi le plus d'une énergie fossile peu chère. Tandis que les riches peuvent accéder plus aisément aux biens environnements (sic) préservés. »²⁷

○ **Fiscalité progressive ou régressive**

On sait par des études empiriques que les taxes environnementales sont généralement régressives. C'est en tout cas vérifié pour les taxes sur l'énergie et le transport qui constituent l'essentiel de la fiscalité environnementale belge²⁸. Cela mérite un examen *ex ante*, avant toute levée ou révision d'une mesure à caractère économique (choix de l'assiette, détermination du taux, fixation des conditions d'exemption).

« L'effet régressif d'une taxe portant sur la consommation est certes indéniable, notamment si la mise en œuvre se fait sans cohérence avec une politique économique, sociale et environnementale. Ainsi, la contribution climat énergie (CCE) concerne aujourd'hui l'ensemble des ménages français à hauteur de 0,2 % de leur revenu, mais elle touche 0,6 % de celui des 10 % les plus pauvres, contre seulement 0,1 % des 10 % les plus riches. Elle taxe le plus ceux qui polluent le moins. Néanmoins, les injonctions de vertu faites à la fiscalité écologique visent à mieux l'évacuer du débat public en la décrédibilisant et donc à justifier le recours à des solutions dites de marché. Comme le résume Éloi Laurent : 'alors que toutes les autres politiques publiques seraient naturellement plaisantes et festives, les politiques écologiques auraient le mauvais goût d'être punitives.' »²⁹

Face à ces questions d'inégalités entre contribuables, des recommandations ont été formulées :

²⁶ A travers l'équité intra-générationnelle on apporte une attention particulière aux risques de pauvreté, aux inégalités ainsi qu'à toutes les formes de discrimination en termes de droits fondamentaux. L'on considère que l'impact d'un projet est favorable s'il améliore l'accès à ces droits et réduit des disparités sociales, démographiques ou géographiques. Sous cette dimension, l'objectif est de vérifier que le projet de décision améliore bien la cohésion sociale et l'accès à une vie digne pour les générations actuelles.

²⁷ A. LALUCQ, [Fiscalité verte : ne lui en demandons pas trop](#), Revue Projet, 1/2017 (N° 356), p. 59-63.

²⁸ CONSEIL SUPÉRIEUR DES FINANCES, section Fiscalité et parafiscalité, [La politique fiscale et l'environnement](#), septembre 2009, p.31.

²⁹ A. LALUCQ, [Fiscalité verte : ne lui en demandons pas trop](#), Revue Projet, 1/2017 (N° 356), p. 59-63.

- d'une part pour les incitants fiscaux et subsides :

« Premièrement, l'avantage fiscal se doit d'être le plus automatique possible (...). Deuxièmement, pour être efficace, l'avantage doit répondre à des critères objectifs (...). Troisièmement, si l'avantage est lié à un niveau de revenu, une règle de dégressivité doit être prévue pour éviter qu'un contribuable ne soit par exemple privé d'un avantage de 1000 € parce que son revenu excède le seuil de 1 €. »³⁰
- d'autre part pour le levier réglementation:

« De manière générale, seule la voie réglementaire permettra d'atteindre un objectif environnemental précis. S'il choisit la voie fiscale, le législateur veillera à limiter les inégalités découlant des taxes environnementales. »³¹

○ **Compensation plutôt qu'exemption**

La section Fiscalité et parafiscalité du Conseil des Finances s'est exprimée à ce sujet en 2009 et a considéré qu'il faut traiter les impacts sociaux négatifs non pas en exonérant mais en compensant les ménages à bas revenus :

« Ce principe général est à traduire dans des modalités spécifiques pour chaque proposition de réforme ayant un impact social négatif, compte tenu de la distribution des effets initiaux, de l'objectif qu'on veut atteindre et des modifications de comportement qui sont souhaitées en conséquence. »³²

C'est également l'avis du Conseil économique pour le développement durable³³ en France, pour qui le choix entre le 'double dividende' ou la compensation des effets régressifs de la fiscalité écologique est à arbitrer au cas par cas.

○ **Répartition des efforts entre les ménages et les acteurs économiques**

A propos de la répartition des efforts entre les ménages et les acteurs économiques, une analyse pour la Flandre³⁴ indique que le poids de la fiscalité (environnementale) s'accroît pour les ménages, alors que pour les entreprises (et en particulier les grands consommateurs d'énergie), ce poids n'a pas ou très peu augmenté. Il y a donc un transfert des charges des entreprises vers les ménages. De plus, parmi les secteurs économiques, c'est surtout celui du transport qui paie beaucoup, alors que l'industrie a une part contributive bien plus faible. Il serait utile de disposer d'une analyse équivalente pour la Wallonie.

³⁰ J. AUTENNE, A. PIRLOT, *Quand la fiscalité se met au vert...*, Les dialogues de la fiscalité anno 2013, octobre 2013, éditions Larcier, p.22.

³¹ J. AUTENNE, A. PIRLOT, *Quand la fiscalité se met au vert...*, Les dialogues de la fiscalité anno 2013, octobre 2013, éditions Larcier, p.26.

³² CONSEIL SUPÉRIEUR DES FINANCES, section Fiscalité et parafiscalité, [La politique fiscale et l'environnement](#), septembre 2009, p.34.

³³ CONSEIL ÉCONOMIQUE POUR LE DÉVELOPPEMENT DURABLE, [Double dividende ou compensation des effets régressifs de la fiscalité écologique : un choix à arbitrer au cas par cas](#), synthèse n° 19, novembre 2013, 4p.

³⁴ K. BACHUS, [Vergroening van het belastingstelsel in Vlaanderen](#), studie uitgevoerd in opdracht van de Vlaamse Milieumaatschappij, MIRA, MIRA/2016/03, HIVA-KU Leuven, 2016, p.74.

DU COURT TERME AU LONG TERME³⁵

Nécessité d'un état des lieux de la fiscalité environnementale

- **Rapportage au niveau européen**

Le Règlement européen 691/2011 est la base légale d'élaboration des comptes économiques européens de l'environnement et donc, des statistiques européennes sur les taxes environnementales publiées par Eurostat.

- **Rapportage au niveau belge**

Conformément à ce règlement, les États membres³⁶ établissent et transmettent les données relatives aux comptes des taxes environnementales. Celles-ci sont établies par problématiques environnementales : énergie, transport, pollution et ressources. Elles sont ventilées par branches d'activité de la comptabilité nationale. Elles sont également établies pour les ménages et non-résidents.

- **Rapportage au niveau régional**

La publication des indicateurs clés de l'environnement wallon³⁷ présente un bilan synthétique de la situation et des performances environnementales de la Wallonie à travers une compilation d'indicateurs à caractère environnemental, socioéconomique, administratif ou encore sanitaire. Toutefois, cette publication ne comporte pas jusqu'à ce jour de données relatives à la fiscalité de l'environnement.

A noter que la Flandre dispose d'une vision d'ensemble sur la 'verdurisation' de la fiscalité applicable en Flandre : à la fois la fiscalité fédérale qui trouve à s'appliquer en Flandre, et la fiscalité régionale flamande³⁸.

Contenu d'un état des lieux de la fiscalité environnementale

- **Pluralité d'indicateurs**

La CAADD a pris connaissance avec beaucoup d'intérêt de la publication par la Vlaamse Milieu maatschappij de '*Vergroening van het belastingstelsel in Vlaanderen*' en décembre 2016. Dans cette publication (qui constitue une actualisation des éditions datant de 2004, 2011 et 2013) les chercheurs préconisent de ne pas baser l'examen d'un

³⁵ C'est une solidarité dans le temps qui est visée à travers l'équité inter-générationnelle. A ce niveau, il convient d'être particulièrement attentif aux conséquences graves et/ou irréversibles d'une politique ou encore à la présence de risques et d'incertitudes difficiles à évaluer. Dans cette optique, vérifier le recours à la prospective et à l'évaluation prend tout son sens. Au travers de cet exercice, la finalité est de veiller à la disponibilité des ressources à long terme, afin qu'elles puissent répondre aux besoins des générations futures.

³⁶ BUREAU FÉDÉRAL DU PLAN et INSTITUT DES COMPTES NATIONAUX, [Taxes environnementales par activité économique 2010-2014](#), septembre 2016, 25p.

³⁷ SERVICE PUBLIC DE WALLONIE, [Les indicateurs clés de l'environnement wallon 2014](#), SPW Editions, Jambes, 2014, 207p.

³⁸ K. BACHUS, [Vergroening van het belastingstelsel in Vlaanderen](#), studie uitgevoerd in opdracht van de Vlaamse Milieumaatschappij, MIRA, MIRA/2016/03, HIVA-KU Leuven, 2016, 118p.

verdissement de la fiscalité flamande sur un seul indicateur mais bien une pluralité d'indicateurs :

« *Om de vergroening van de fiscaliteit te meten, wordt gebruik gemaakt van zowel inkomstenindicatoren als tariefindicatoren, waarbij het belangrijk is om beide types van indicatoren samen te bekijken. Een stijging van de inkomsten uit milieubelastingen kan worden veroorzaakt door meer milieuvervuilende activiteiten of door een hoger belastingtarief op deze activiteiten. Een stijging van de tariefindicator (verhoging van de belasting of heffing) wijst op een effectieve vergroening van het belastingstelsel en leidt idealiter tot een afname van het milieuvervuilend gedrag. Indien het milieuvervuilend gedrag sterk daalt, kan dit leiden tot een daling van de inkomsten uit milieubelastingen.* »³⁹

Evaluation et veille fiscale

○ **Evaluation de la fiscalité environnementale**

Le Sénat français⁴⁰ avait attiré l'attention sur l'efficacité des dépenses fiscales relatives à l'environnement.

L'état des lieux français⁴¹ est une contribution à l'examen de cette efficacité. Il sert à s'interroger : des instruments fiscaux existent-ils ? Sont-ils complets, utilisés, perfectibles ? Ces questions sont posées au regard de plusieurs objectifs environnementaux, à savoir :

1. la lutte contre le changement climatique ;
2. la réduction des pollutions ;
3. la préservation de la biodiversité ;
4. l'utilisation parcimonieuse des ressources non renouvelables et de l'eau.

○ **Veille fiscale**

Un service de veille permettrait d'informer les décideurs notamment sur base de *benchmarking* et de bonnes pratiques observées dans d'autres pays ou entités fédérées.

Une veille fiscale en Wallonie s'intéresserait aussi aux exercices prospectifs pour en tirer des conclusions pour la région. Par exemple, selon une étude d'Eunomia⁴² commanditée par la Commission européenne, si la Belgique s'alignait sur les bonnes pratiques des pays membres pour chacune des problématiques environnementales considérées, elle pourrait générer près de 7 Md€ de recettes environnementales supplémentaires à l'horizon 2030 (en euros de 2015), soit une augmentation de 1,35% du PIB.

³⁹ K. BACHUS, [Vergroening van het belastingstelsel in Vlaanderen](#), étude uitgevoerd in opdracht van de Vlaamse Milieumaatschappij, MIRA, MIRA/2016/03, HIVA-KU Leuven, 2016, 118p.

⁴⁰ A. de MONTGOLFIER, [Rapport d'information fait au nom de la commission des finances \(1\) sur l'efficacité des dépenses fiscales relatives au développement durable](#), Sénat France, Enregistré à la Présidence du Sénat le 8 novembre 2016, 248p.

⁴¹ MINISTÈRE DE L'ENVIRONNEMENT, DE L'ÉNERGIE ET DE LA MER, EN CHARGE DES RELATIONS INTERNATIONALES SUR LE CLIMAT (France), [Fiscalité environnementale – un état des lieux](#), janvier 2017.

⁴² EUNOMIA, [Study on assessing the environmental fiscal reform potential for the EU28](#), 15 janvier 2016, p110.

DE L'INFORMATION À LA MOBILISATION⁴³

Conseil de la Fiscalité et des Finances de Wallonie

- En 2010, la Wallonie s'est dotée d'un Conseil de la Fiscalité et des Finances, qui a pour mission d'assister la Région wallonne et son gouvernement dans le cadre de ses projets en matière de fiscalité et de finances. Le décret du 20 juillet 2016⁴⁴ est notamment venu modifier la composition de ce Conseil et préciser la procédure de sollicitation d'avis. Le Conseil a remis des avis⁴⁵ notamment sur le prêt coup de pouce, le chèque habitat, les donations et successions, la fiscalité des hauts revenus, la régularisation fiscale et les mesures anti-abus.

Nécessité d'un débat pour une acceptation sociétale

- De façon générale pour la fiscalité, et en particulier pour la fiscalité environnementale, l'organisation d'un débat sociétal autour de mesures écologiques et socialement justes est incontournable.

« Une réforme fiscale social-écologique d'envergure nécessite de prendre le temps du débat. La Suède est souvent citée en exemple dès qu'il s'agit d'illustrer la possibilité d'une telle évolution. La taxe carbone y est bien plus élevée que dans les autres pays européens (aux alentours de 100 € la tonne). Mais un tel résultat n'a été possible qu'à l'issue d'un large débat public sur plusieurs années, au terme duquel la population a choisi d'aller vers une transition énergétique. Les recettes, qui alimentent le budget général, sont aussi reversées sous forme de subventions, pour réaliser des travaux d'isolation des logements par exemple. »⁴⁶

Au moment d'une réforme de la fiscalité environnementale en France, le Conseil économique pour le développement durable insistait également sur ce point :

« Par ailleurs, l'acceptabilité peut se construire aussi en sensibilisant le public aux problèmes environnementaux considérés, et en montrant que les mesures retenues sont équitables compte tenu des coûts et bénéfices attendus, d'où l'importance à accorder à la pédagogie de ce type de réforme. La transparence sur les évaluations et les études d'impact réalisées est ici essentielle. »⁴⁷

⁴³ La mobilisation des parties prenantes (société civile, acteurs économiques, pouvoirs publics) est passée au crible de l'analyse. En fonction du projet concerné, des modalités d'information, de consultation ou de partenariat peuvent avoir du sens. Plus généralement, ce sont les processus pour atteindre les objectifs du projet qui sont soumis à analyse. Cette mobilisation vise à stimuler la responsabilité sociétale de tous les acteurs concernés par le projet, en amont et/ou en aval du projet de décision.

⁴⁴ Décret modifiant le décret du 22 juillet 2010 créant un Conseil de la Fiscalité et des Finances de Wallonie.

⁴⁵ Depuis peu, le Conseil de la Fiscalité et des Finances de Wallonie publie ses [avis et évaluations](#).

⁴⁶ A. LALUCQ, [Fiscalité verte : ne lui en demandons pas trop](#), Revue Projet, 1/2017 (N° 356), p. 59-63.

⁴⁷ CONSEIL ÉCONOMIQUE POUR LE DÉVELOPPEMENT DURABLE, [Réforme de la fiscalité environnementale](#), synthèse n°1, avril 2009, p.2.

Pour la Cellule autonome d'avis
en Développement durable,



Marie BOURGEOIS, Experte



Julien PIÉRART, Expert



Françoise WARRANT, Experte