

CONSEIL SUPERIEUR DES FINANCES

SECTION "FISCALITE ET PARAFISCALITE"

**Avis complémentaire
relatif aux conséquences possibles d'un impôt énergie/CO₂
(tel que proposé par la Commission européenne) sur le plan macro-économique,
sectoriel et de la redistribution des revenus**

17 mai 1993.

Cet avis de la Section "Fiscalité et Parafiscalité" du Conseil supérieur des Finances a été élaboré sous la présidence de M. R. MALDAGUE. Outre le Président, ont participé activement aux activités de la section MM. J.AUTENNE, J.M.DELPORTE, F.VANISTENDAEL, V.VAN ROMPUY, J.VERSCHOOTEN et R.WATTEYNE.

Le Secrétariat a été assuré par M. I.PITTEVILS, Conseiller des Finances au Service d'Etudes et Documentation du Ministère des Finances.

17 mai 1993

TABLE DES MATIERES

	pages
I. Introduction	4
II. Impact macro-économique	5
III. Influences sectorielles	8
IV. Répercussions sur la redistribution des revenus d'un impôt énergie/CO ₂	9
Annexe I Synthèse de quelques résultats de modèles	10

I. INTRODUCTION

Dans son "Avis relatif à la proposition de la Commission des Communautés Européennes d'élaborer une stratégie communautaire en vue de limiter les émissions de CO₂ et d'améliorer l'efficacité énergétique" du 6 mai 1992 la Section s'est exprimée sur la base souhaitable d'un impôt énergie/CO₂ introduit à l'échelle de la Communauté européenne, son timing et son mode d'instauration ainsi que sur sa forme.

Dans son "Avis complémentaire relatif à la proposition de directive européenne instaurant une taxe CO₂/énergie" du 30 novembre 1992 la Section a approfondi la nécessaire protection de la compétitivité des entreprises situées dans les Etats membres lorsque ceux-ci introduisent conjointement une taxe CO₂/énergie, sur le montant de l'impôt, sur la neutralité en matière de recettes fiscales, le caractère additionnel de l'impôt et le traitement spécifique de l'électricité. A cette occasion la Section a également souligné le fait que la prise de décision relative à l'instauration d'un impôt énergie/CO₂ était notamment compliqué par une connaissance incomplète des conséquences macro- et microéconomiques que l'instauration de cet impôt pourrait entraîner.

Dès lors, la Section a étudié les résultats des informations disponibles les plus récentes. Il s'agit en l'occurrence tant de résultats d'études qui s'étendent à l'ensemble de la Communauté européenne que de résultats qui concernent spécifiquement la Belgique dans son contexte international.

La Section a constaté que les hypothèses de travail de ces études récentes leur confèrent déjà clairement un degré plus élevé d'affinement et de réalisme que ce n'était le cas précédemment. Ceci confère donc aux résultats actuels des modèles une plus grande valeur indicative. Il subsiste néanmoins à ce jour d'importantes différences entre les résultats, résultant à la fois de divergences dans les hypothèses ainsi que dans l'affectation du produit de l'impôt. Ainsi donc des efforts seront encore nécessaires, notamment pour renforcer la comparabilité des hypothèses des résultats des différents modèles et pour explorer des hypothèses alternatives concernant notamment l'échelle géographique au niveau de laquelle l'impôt serait appliqué, la flexibilité des salaires réels sur le marché du travail et l'élasticité des prix tant à l'importation qu'à l'exportation.

Dans l'état actuel des choses, et compte tenu il va de soi de ce qui précède, se dégage néanmoins dès à présent des orientations directrices tant sur le plan macro-économique et sectoriel qu'en ce qui concerne les effets redistributeurs de pareil impôt.

II. IMPACT MACRO-ECONOMIQUE

La Section tient à souligner en premier lieu que l'instauration d'un impôt énergie/CO₂ à l'échelle européenne ne peut, d'un point de vue macro-économique, se comparer avec des hausses de prix bénéficiant aux producteurs pétroliers. Des hausses importantes et soudaines du prix du pétrole telles qu'elles se sont produites à deux reprises dans le courant des années 70 ont directement un lourd impact inflatoire et un effet négatif sur la balance commerciale et sur la balance des paiements. Un impôt énergie/CO₂ se distingue de pareilles augmentations de prix essentiellement par le fait que son produit est réintroduit en tout état de cause dans le circuit économique intérieur à la communauté.

Les résultats des études examinées indiquent que les facteurs ci-après influencent fondamentalement les effets macro-économiques de l'introduction simultanée d'un impôt énergie/CO₂ dans tous les Etats membres :

1° La façon dont le produit de l'impôt est utilisé

Les résultats des études disponibles diffèrent en ampleur tant pour la Belgique que pour l'ensemble des Etats membres mais toutes confirment la tendance déjà décelée antérieurement: **si le produit de l'impôt est affecté uniquement à la diminution du déficit public**, ceci conduit tant à court, moyen et long terme, via l'augmentation des coûts de production et la compression des bénéfices des entreprises, à un tassement de la croissance économique et à une augmentation de l'inflation et du chômage. Seule la situation de la balance des paiements et du déficit public en tire bénéfice.

La réinjection ciblée du produit de l'impôt dans l'économie présente cet avantage que les effets défavorables à court terme s'en trouvent limités tant du point de vue de la croissance économique que de l'inflation. Un effet plus ou moins favorable sur l'emploi et l'émission de CO₂ apparaît à mesure de la façon dont le produit de l'impôt est réinjecté dans l'économie.

Cette réinjection amène en effet l'impôt énergie/CO₂ à donner un "dubbel dividend". D'une part, l'internalisation des coûts externes de la consommation d'énergie dans le prix de l'énergie engendre une efficacité accrue de la consommation de l'énergie; en d'autres mots, l'allocation des facteurs de production s'en trouve améliorée. D'autre part, le produit de l'impôt peut être affecté à la diminution d'autres impôts qui influencent défavorablement le fonctionnement normal du marché et ce faisant, à nouveau, l'allocation des facteurs s'améliore.

En ce qui concerne la Belgique (1) une affectation du produit de l'impôt à une réduction des cotisations patronales de sécurité sociale donne les meilleurs résultats à la fois en termes de croissance économique, d'inflation, de balance de paiement et d'emploi. Le scénario dans lequel une partie du rendement de l'impôt (30%) est affecté non pas à une réduction des cotisations de sécurité sociale, mais à la subsidiation d'investissements économiseurs d'énergie donne de meilleurs résultats en ce qui concerne la réduction des émissions de CO₂ et du déficit public, mais score moins bien en regard des indicateurs macro-économiques repris ci-dessus. Ces résultats contrastés posent donc clairement un problème de priorité politique.

Pour le surcroît, on ne peut à ce stade que constater que les résultats des différents modèles n'offrent pas une convergence suffisante pour en prétendre tirer des conclusions plus précises (2).

2° *La mesure dans laquelle les marchés partiels s'adaptent souplement au contexte modifié par l'introduction de l'impôt*

L'introduction progressive de l'impôt, selon un schéma temporel connu au préalable, facilite l'adaptation au contexte ainsi modifié. Il n'empêche néanmoins que des coûts d'adaptation apparaîtront et que leur ampleur dépendra de la mesure dans laquelle les marchés peuvent réagir souplement à l'introduction de l'impôt.

La rapidité et l'ampleur selon lesquelles l'approvisionnement énergétique du pays et de chaque entreprise s'adapte à l'introduction d'un impôt énergie/CO₂ est d'un très grand intérêt. De façon générale, l'existence de marchés monopolistiques ainsi que des situations de "pricetakers" lors de l'instauration d'un impôt énergie/CO₂ engendrent des effets induits indésirables qui entravent une adaptation souple aux modifications du contexte. Joue aussi un rôle à cet égard la façon dont les marchés financiers peuvent fournir à un coût raisonnable le capital nécessaire pour financer les investissements visant à économiser l'énergie et à réduire l'émission de CO₂.

Il est particulièrement important à cet égard, d'éviter que ne s'enclenche, lors de l'introduction de l'impôt énergie/CO₂, une spirale prix/salaires. Ce problème se pose dans tous les Etats membres. La Section est cependant d'avis que la Belgique doit, pour le court terme tout au moins, attacher une importance particulière à ce problème, attendu que le système d'indexation automatique fait que, sans les mesures d'accompagnement appropriées, la spirale prix/salaires s'enclenchera plus rapidement dans

1 Voir Bureau du Plan, 24 juin 1992, Doc.n°(92) TB/4822/a1/6288 : "Impact économique et efficacité d'une taxe graduelle sur l'énergie avec politiques d'accompagnement".

2 Voir tableau en annexe 1.

notre pays que dans les pays voisins, ceci influençant défavorablement la compétitivité de l'économie. La Section considère qu'on ne peut apporter à ce problème important une réponse improvisée dont l'impact pourrait déborder largement le cadre spécifique dans lequel se situe l'introduction d'une taxe CO₂/énergie. Elle estime qu'un débat relatif à l'interruption temporaire ou non de la liaison automatique à l'index doit se situer dans un contexte social plus large. L'introduction progressive d'un impôt énergie/CO₂ implique, pour neutraliser son influence sur la spirale prix/salaires, une solution spécifique qui tienne compte précisément du caractère progressif de l'instauration de l'impôt.

III. INFLUENCES SECTORIELLES

En ce qui concerne à nouveau l'impact de l'introduction d'un impôt énergie/CO₂ sur les différents secteurs de l'économie, il convient de souligner en premier lieu le fait que beaucoup dépendra de la façon dont le produit de l'impôt est réinjecté dans l'économie.

Si l'intensité énergétique est très importante pour déterminer l'impact de l'impôt proposé sur un secteur d'activité, elle n'est pas toutefois le seul facteur déterminant. Non moins importants sont en effet:

- la part relative du coût de l'énergie dans le prix de production final;
- la mesure dans laquelle le secteur est impliqué dans le commerce intra et extra communautaire et doit entrer en concurrence avec des importations en provenance de l'extérieur de la communauté;
- la structure de l'approvisionnement énergétique dans le secteur et les différences de cette structure entre entreprises à l'intérieur d'un seul secteur.

Compte tenu de tous ces éléments, il ressort de différentes études que la Belgique, économie ouverte, verrait sa position concurrentielle se détériorer sensiblement par l'introduction d'un impôt énergie/CO₂, dans son ensemble, mais en particulier dans le secteur du fer et de l'acier (3).

La protection de la compétitivité par recours à des prélèvements compensatoires à l'importation, tel que la Section l'a proposé précédemment, reste à terme la solution à rechercher pour nos problèmes de compétitivité. Entre-temps, il convient toutefois d'éviter la délocalisation d'industries. L'introduction d'un impôt CO₂/énergie doit dès lors aller de pair avec des mesures d'accompagnement ciblées qui, comme la Section l'a souligné précédemment, ne peuvent énerver l'objectif visant à stabiliser les émissions de CO₂ mais, néanmoins éviter un déplacement d'entreprises sans aucun effet positif pour l'environnement à un niveau mondial. L'article 10 de la proposition de la Commission européenne relative à l'instauration d'un impôt énergie/CO₂ qui prévoit des diminutions et exonérations d'impôts pour les entreprises intensives en énergie qui souffriraient d'importations en provenance des pays hors O.C.D.E. qui n'auraient pas pris des mesures équivalentes, devrait donc être reformulé dans ce sens.

3 Voir "Impact of a Package of EC Measures to Control CO₂ Emissions on European Industry" DRI-final report, janvier 1992 et "The Economic Consequences of the Proposed Energy/Carbon Tax", DRI-final report, février 1993.

<p>IV. REPERCUSSIONS SUR LA REDISTRIBUTION DES REVENUS D'UN IMPOT ENERGIE/CO₂</p>
--

Ce qui est valable pour les conséquences macro-économiques et l'impact sectoriel, à savoir que ces effets dépendent largement de l'affectation du produit de l'impôt l'est également en ce qui concerne l'effet final redistributif de l'impôt.

En général, il ressort que :

- un impôt sur les combustibles destinés au chauffage domestique affectera surtout le niveau de vie des familles les plus démunies et aura donc un effet régressif;
- d'autre part un impôt sur les carburants aura un impact plutôt progressif qui frappera davantage les familles issues des classes de revenus moyennes.

Par solde l'impôt n'aurait donc qu'un impact régressif très limité.

A titre d'information, la Section renvoie à une étude de la K.U.L. sur les modifications de pouvoir d'achat découlant de l'introduction d'un impôt sur le carbone (4), étude qui donne une image plus détaillée par type de ménages. Cette image est évidemment grossie par le fait que cette étude part de l'hypothèse de l'instauration d'un impôt uniquement sur le carbone au lieu d'un impôt mixte énergie/CO₂.

Pour les deux déciles de revenus les plus bas, selon cette étude, la perte de pouvoir d'achat à court terme pour les familles avec enfants et pour les non-actifs, la moyenne serait de 1,2%. Pour les familles avec enfants, ceci peut s'expliquer par le fait qu'un logement plus spacieux implique une plus grande consommation d'énergie. Pour les pensionnés, la part plus importante consacrée pour le chauffage domestique aux combustibles intensifs en carbone (surtout charbon) joue un rôle. Dès lors cette étude en déduit que l'introduction d'un impôt sur le carbone devrait aller de pair avec des mesures d'accompagnement ciblées sur les groupes de revenus les plus modestes. Ces mesures devraient toutefois être conçues de façon à ne pas réduire à néant l'effet allocation de l'impôt. (5)

4 DECOSTER A., PROOST S. et SCHOKKAERT E. : "Hervorming van indirecte belastingen : winnaars en verliezers", Leuvense Economische Standpunten, 1992/63, mai 1992, 25 p.
5 Il faut souligner à ce propos que l'impact régressif de l'introduction d'un impôt sur les combustibles destinés au chauffage domestique aurait un effet, relativement important dans notre pays dans la mesure où, vu l'absence de pareil impôt jusqu'ici, il s'opérerait un "effet de rattrapage".

Annexe 1 - Synthèse des quelques résultats de modèles

Les tableaux ci-après visent seulement à donner un aperçu synthétique de quelques résultats de modèles.

Une comparaison synoptique de ces résultats n'a pas de sens dans la mesure où les différents modèles partent d'hypothèses de travail différentes (les principales d'entre elles figurent dans le tableau) en ce qui concerne la base de l'impôt, la zone géographique où l'impôt est appliqué, ainsi que la façon dont le produit de l'impôt est redistribué.

Cette annexe n'a donc qu'une valeur de synthèse.

A. Pour la Belgique**1. Bureau du Plan**

- résultats d'une taxe sur l'énergie introduite graduellement de 1993 à 2000 (de 3 \$ à 10 \$);
- dans tous les Etats membres de la Communauté européenne;
- dans différentes alternatives de redistribution du produit de l'impôt :
 - impôt non redistribué (impôt seul);
 - impôt affecté à une diminution des impôts directs (impôt+Imp.dir.);
 - impôt avec redistribution via les cotisations patronales de sécurité sociale (impôt+séc.soc.);
 - impôt avec redistribution via les cotisations patronales de sécurité sociale + un programme d'investissement (30%) affecté à l'utilisation rationnelle de l'énergie (impôt+séc.soc.+URE);
- deux périodes : 1977 et 2001

(modification en % par rapport au scénario de référence)

	impôt seul		impôt + imp.dir.		impôt+ séc.soc.		impôt+ séc.soc.+ URE	
	1997	2001	1997	2001	1997	2001	1997	2001
P.I.B.	-0,51	-0,55	-0,07	-0,08	0,26	0,52	0,15	0,32
Prix à la consommation	1,08	1,70	1,30	2,07	0,44	0,78	0,73	1,29
Balance des paiements (1)	0,36	0,71	0,00	0,14	0,19	0,44	0,00	0,21
Finances publiques (1)	0,75	1,23	-0,06	-0,00	0,07	0,33	0,12	0,43
Emploi	-0,12	0,20	0,14	0,15	0,56	1,02	0,40	0,63
Emploi (en milliers)	-5,01	-8,65	5,88	6,47	22,94	43,28	16,46	26,71
(1)	en % du P.I.B.							

2. D.R.I.

- Résultats d'un impôt énergie/CO₂ (50/50) introduit graduellement de 1993 à 2000 (de 3 \$ à 10 \$);
- dans un premier scénario pour tous les Etats membres de la communauté européenne, dans un second scénario pour tous les membres de l'O.C.D.E.;
- avec un seul mode d'affectation :
 - 30% diminution de l'impôt sur les revenus et des cotisations de sécurité sociale pour les personnes physiques;
 - 30% diminution des cotisations patronales de sécurité sociale;
 - 10% diminution de l'impôt des sociétés;
 - 25% stimulants fiscaux aux investissements économiseurs d'énergie;
 - 5% diminution des impôt sur le patrimoine
- Une période : 2005

(différence dans le taux de croissance moyen en %)

	Impôt introduit selon le mode de redistribution ci-dessus résultat en 2005	
	dans les Etats-membres de la communauté seulement	dans tous les pays de l'O.C.D.E.
P.I.B.	-0,05	-0,05
Prix à la consommation	0,16	0,17
Balance des paiements	0,30	0,30
Finances publiques	-1,29	-1,30
Emploi	-0,03	-0,03

B. Pour la Communauté européenne

QUEST

- résultats d'un impôt énergie/CO₂ de 10 \$;
- résultats pour tous les états membres dans leur ensemble;
- avec diverses alternatives de redistribution du produit de l'impôt :
 - diminution de l'impôt direct sur les personnes physiques (impôt+imp.dir.);
 - diminution des cotisations patronales de sécurité sociale (impôt+séc.soc.);
 - diminution des taux de T.V.A (impôt+T.V.A.).

(différence en % par rapport au scénario de référence)

	impôt+ imp.dir.	impôt+ séc.soc.	impôt+ T.V.A.
P.I.B.	- 1,1	- 0,7	- 0,1
Prix à la consommation	3,5	2,5	0,9
Finances publiques	0,1	0,0	- 0,1
Emploi	- 0,3	- 0,0	0,1

