

## **Concilier justice sociale et protection de l'environnement : c'est possible !**

Copenhague, Cancun, Durban... les lieux changent mais l'enjeu reste le même : éviter que le réchauffement climatique n'atteigne un seuil au-delà duquel des dégâts irréversibles devraient se produire.

Dans la partie de jeu d'échecs que se jouent les nations et les différents continents, il y a une triple dimension de justice. La première est la justice à l'égard des générations futures. Il nous incombe, de ce point de vue, de leur laisser une terre propre et donc d'agir aujourd'hui pour éviter des dégâts irréparables demain. La seconde dimension de justice est entre les continents. Les dégâts prévisibles du réchauffement climatique concernent toute la planète, mais certains pays plus que d'autres, et les pays les plus pauvres risquent d'être davantage affectés. La troisième dimension est celle de la répartition de l'effort à faire, aujourd'hui, entre les riches et les pauvres chez nous. C'est essentiellement à cette dimension de la justice qu'est consacrée cette analyse.

Avec le soutien de la Communauté française

La lutte contre le réchauffement climatique est-elle d'abord, ou uniquement, la responsabilité des pays développés ? Dans les négociations internationales, les pays en transition et les pays en voie de développement considèrent que c'est notre mode de développement à nous qui est responsable et que c'est donc aux pays développés à faire l'essentiel des efforts. Ils n'ont pas tort, mais certains pays émergents ont tout de même une responsabilité particulière en ayant repris et amplifié ce mode de développement alors qu'ils pouvaient investir dès le départ dans des technologies plus propres. Leur point de départ n'était en effet pas le nôtre.

### Quel enjeu en Belgique ?

Quel que soit le partage des efforts au niveau mondial, les pays développés devront en assumer une large part et la Belgique aura à assumer la sienne.

L'Union européenne a toujours eu une attitude relativement volontariste et nous en faisons partie. Se pose alors la question : qui doit assumer ? La réponse logique est « ceux qui polluent ». C'est le principe pollueur-payeur.

Mais qui pollue ? Il faut ici lever une première ambiguïté. Faites un sondage, jouez au micro-trottoir et il y a gros à parier qu'on vous désignera les cheminées d'usine comme les principales responsables. Cela doit être fortement nuancé. Depuis le début des années 90, les émissions de CO<sub>2</sub> sont en baisse dans l'industrie mais en hausse dans le

transport et dans le « résidentiel ». C'est donc dans ces deux derniers compartiments que se situe le problème<sup>1</sup>. C'est également vrai en prospectif : les modèles du Bureau fédéral du Plan indiquent qu'à politique inchangée, les émissions de l'industrie seront en baisse et celles du transport et du résidentiel en hausse<sup>2</sup>. Bien sûr, la baisse des émissions de CO<sub>2</sub> de l'industrie en Belgique s'explique en partie par la délocalisation d'industries polluantes et par la part croissante que prennent les services au détriment de l'industrie dans l'activité économique du pays.

Le transport et le résidentiel, ce ne sont pas les « autres », comme le sont les cheminées d'usine, mais nous. La hausse

des émissions de CO<sub>2</sub> dans ces deux domaines renvoie directement à notre mode de vie et débouche sur une conclusion claire : la Belgique ne respectera pas ses engagements de réduction des émissions de CO<sub>2</sub> si nous ne changeons pas notre façon de voyager,

de nous chauffer, de nous éclairer. Etre juste à l'égard des générations futures, être juste dans le partage des efforts entre pays riches et pays pauvres, cela nous renvoie à nous-mêmes, à notre mode de vie, que nous devons changer.



Les émissions de CO<sub>2</sub> de l'industrie belge sont en baisse

<sup>1</sup> Voir CONSEIL SUPERIEUR DES FINANCES (2009), *La politique fiscale et l'environnement*, p. 103 [http://www.docufin.be/webseedsdd/intersalgfr/hrfcsf/adviezen/PDF/CSF\\_fisc\\_environnement\\_2009.pdf](http://www.docufin.be/webseedsdd/intersalgfr/hrfcsf/adviezen/PDF/CSF_fisc_environnement_2009.pdf)

<sup>2</sup> Voir HERTVELDT B., HOORNAERT B., MAYERES I. (2009), *Perspectives à long terme de l'évolution des transports en Belgique: projection de référence*. Bureau fédéral du Plan, Planning Paper No 107

## Changer les comportements, faire « payer le pollueur » ?

L'enjeu étant précisé, évoquons maintenant les instruments qu'on peut utiliser pour nous inciter à modifier nos comportements<sup>3</sup>.

**Il y a d'abord les normes :** si vous déposez un permis de bâtir, la nouvelle construction devra satisfaire à des normes de performance énergétique. Même chose si vous achetez une voiture neuve : elle doit aussi satisfaire à des normes, peu exigeantes il est vrai - on parle d'ailleurs de « voitures propres » pour celles qui font mieux que les normes de base. Il n'y aura bientôt plus de lampes à incandescence car elles seront interdites par les nouvelles normes. Et on peut allonger la liste.

Ces normes permettent d'arriver à un seuil donné d'efficacité énergétique ou de « propreté » mais elles ne permettent pas d'aller au-delà. Ces instruments sont en fait peu efficaces. Ce sont les instruments préférés de l'industrie : elle se donne bonne conscience et fait son marketing en s'affichant ainsi pour la protection de l'environnement mais elle le fait... en accélérant le renouvellement de toute une série d'équipements et donc de son chiffre d'affaires. Pour la Febiac<sup>4</sup>, contribuer à la baisse des émissions de CO<sub>2</sub>, c'est faire acheter des voitures un peu moins polluantes et faire en sorte qu'on s'en serve au moins autant que des voitures précédentes... qui sont revendues sur le marché d'occasion et qui continuent donc à polluer ! Et pendant ce temps-là, le

chiffre d'affaires des constructeurs automobiles se porte bien...

**Une deuxième façon consiste à récompenser, avec une carotte fiscale** – une méthode largement pratiquée chez nous – celui qui adopte un comportement « propre ». Nous avons vu ainsi arriver des réductions d'impôts pour les voitures propres, des incitants pour faire la navette en transport en commun plutôt qu'en voiture, des incitants pour les dépenses faites en vue d'économiser l'énergie (panneaux photovoltaïques, chaudière à haut rendement, isolation des murs, des toits, du sol, etc.). Cela a l'air sympathique. D'ailleurs, on a entendu le *concert des pleureuses* quand on les a récemment supprimés !

En fait, c'est faussement sympathique. Dans son rapport de 2009 sur « la politique fiscale et l'environnement », le Conseil supérieur des Finances (CSF) s'était montré très critique, pour des raisons tout à fait valables.

Un premier reproche provient de l'efficacité énergétique douteuse de certains investissements considérés comme propres. Le cas le plus évident est celui des voitures de société, dont on a abondamment parlé à l'occasion de l'élaboration du budget 2012. L'incitant consiste en l'occurrence à moduler la déductibilité des charges, pour l'employeur, en fonction des émissions de CO<sub>2</sub> du véhicule. Il n'en reste pas moins vrai que le système encourage à rémunérer le salarié par une voiture plutôt que par un salaire soumis aux cotisations sociales normales. Du point de vue de l'environnement, on arrive à un résultat catastrophique : pour le titulaire de la voiture qui a en plus une carte-carburant, un kilomètre supplémentaire ne coûte rien : ni en carburant, ni en impôt, et la

<sup>3</sup> On trouvera dans le rapport du Conseil supérieur des Finances, cité ci-dessus, une présentation des avantages et inconvénients de ces instruments et une analyse approfondie de l'utilisation des incitants fiscaux et des taxes environnementales en Belgique.

<sup>4</sup> Fédération belge de l'industrie automobile

facture de la pollution, c'est pour les autres.

Pour les particuliers aussi, on encourage les voitures « propres ». Dans une carte blanche remarquable, Thierry Bréchet a calculé le coût de la tonne de CO<sub>2</sub> évitée en achetant sa nouvelle « machine à polluer » : c'est ainsi qu'il désignait sa voiture<sup>5</sup>. Le rapport du CSF évaluait ce coût à 446 € par tonne de CO<sub>2</sub> pour les voitures émettant moins de 105 gr/km (les propres) et à 817 € par tonne de CO<sub>2</sub> pour les voitures « intermédiaires » (entre 105 et 115 g par km). Le CSF pointait également que les incitants n'étaient pas ciblés sur les investissements les plus performants en termes environnementaux : à quoi cela sert-il de mettre des panneaux photovoltaïques sur une maison dont le toit, les murs et les sols sont mal isolés ? Ou de mettre des châssis *triple-vitrage* sur un mur qui est une *passoire*... ? Quant aux investissements qui sont performants en termes énergétiques, ils sont rentables... par eux-mêmes... et n'ont donc pas besoin d'être subsidiés !

Autre aspect faussement sympathique, tout cela coûte cher à l'Etat<sup>6</sup> : une partie des réductions d'impôt se retrouve dans la poche du vendeur qui augmente ses prix et cela fait autant d'argent en moins pour d'autres politiques.

---

<sup>5</sup> [http://archives.lesoir.be/carte-blanche-comment-reduire-peu-les-emissions-de\\_t-20100209-00T8LV.html?query=%22Thierry+Brechet%22&firstHit=0&by=10&sort=datedesc&when=-1&queryor=%22Thierry+Brechet%22&pos=5&all=17&nav=1](http://archives.lesoir.be/carte-blanche-comment-reduire-peu-les-emissions-de_t-20100209-00T8LV.html?query=%22Thierry+Brechet%22&firstHit=0&by=10&sort=datedesc&when=-1&queryor=%22Thierry+Brechet%22&pos=5&all=17&nav=1)

<sup>6</sup> Ainsi, en 2009, les réductions d'impôt pour les dépenses faites en vue d'économiser l'énergie ont coûté 592 millions € à l'Etat. Le coût du régime fiscal des voitures de sociétés dépasserait deux milliards €.

**Un troisième instrument consiste à modifier les prix des activités polluantes en y intégrant les « effets externes »**, c'est-à-dire le coût supporté par la société. C'est le principe de base de l'écotaxe. Actuellement, celui qui prend sa voiture paie le carburant, l'usure de sa voiture, mais il ne paie pas pour les conséquences des émissions de CO<sub>2</sub> et d'autres gaz toxiques – les particules fines émises par nos très nombreux moteurs diesel – et il ne paie pas non plus pour le temps qu'il fait perdre aux autres en contribuant aux embouteillages. On prend alors une série de décisions sur la base de critères économiques partiels et on envoie la facture à la société. Quand un supermarché agrandit son magasin en réduisant son entrepôt, il met en fait ses stocks sur la route. En procédant ainsi, il contribue à une aggravation de la pollution. Ce calcul économique est « rentable » parce qu'il ne doit pas payer la pollution qu'il génère. S'il devait la payer, il prendrait sans doute une autre décision, plus respectueuse de l'environnement.

Suivre cette politique, c'est donc intégrer dans le prix de l'énergie la « facture à la planète et aux générations futures ». Comment la chiffrer ? Nous n'entrerons pas dans les détails mais reprenons, comme hypothèse de travail, un chiffre avancé par le rapport Stern<sup>7</sup>, qui a fait autorité voici quelques années et qui a été repris chez nous par le Conseil supérieur des Finances dans son rapport déjà cité : 30 € par tonne de CO<sub>2</sub> émise. Ajoutons donc cela aux prix actuels de l'essence, du diesel, du mazout de chauffage, du gaz naturel, de l'électricité. Ceci signifierait, par exemple, une hausse d'environ 20% du litre de mazout.

---

<sup>7</sup> STERN N. (2009), *A Blueprint for a Safer Planet*, London, The Bodley Head, 246 p.

## Les pauvres peuvent-ils continuer à polluer ?

**R**egardons maintenant ces trois politiques différentes à travers le prisme d'une juste répartition des efforts.

**La première dimension de la justice est intergénérationnelle** : de ce point de vue, il faut utiliser l'instrument le plus efficace pour réduire les émissions de CO<sub>2</sub> et, plus globalement, les activités polluantes qui menacent l'avenir de la planète. Une large littérature économique conclut de manière quasi unanime : c'est le troisième instrument qui est le plus efficace (prix)<sup>8</sup>.

**La deuxième dimension est celle du partage entre les nations** à niveaux de

développement différents. Nous ne nous étendrons pas sur ce sujet. Limitons-nous à une conclusion claire : nous devons faire au moins notre part, et si possible un peu plus en prenant une part du fardeau des pays plus pauvres.

**La troisième dimension est celle du partage entre riches et pauvres**, chez nous. Notre point de vue est le suivant : c'est le pollueur qui doit payer, qu'il soit riche ou pauvre mais avec deux réserves fondamentales. Si le pauvre doit, comme le riche, être incité à ne pas polluer, il ne peut pas être appauvri et il doit avoir les mêmes possibilités que le riche de le faire.

Appliquons maintenant ce critère aux trois catégories d'instruments que nous avons décrites.

**Les normes** créent, en termes de distribution des revenus, un transfert entre les particuliers et l'industrie. Nous sommes incités à payer plus cher pour avoir des biens propres et le vendeur augmente son chiffre d'affaires. C'est mal parti pour être une politique juste.

**Les incitants fiscaux** profitent essentiellement aux classes de revenus supérieures. Prenons

ceux relatifs au transport ; qui achète des voitures neuves et qui achète des voitures d'occasion ? La moitié des détenteurs de voitures de société font partie des 10% des ménages les plus riches

du pays<sup>9</sup>.

**Les réductions d'impôt** sur les dépenses faites en vue d'économiser l'énergie (isolation, panneaux photovoltaïques, etc.) sont concentrées dans les revenus moyens et supérieurs. Elles sont moins inégalitaires que les réductions d'impôt pour épargne-pension, par exemple, mais inégalitaires tout de même<sup>10</sup>. De plus, elles ne concernent pratiquement que les propriétaires occupants. Ce sont donc les propriétaires de la classe moyenne et supérieure qui sont aidés, aux frais des deniers publics, à investir pour des économies sur leurs dépenses d'énergie. Les personnes à bas revenus, elles, vont continuer à vivre dans des logements peu performants, ou à rouler avec des voitures



<sup>8</sup> Pour une synthèse, voir par exemple OCDE (2006), *The Political Economy of Environmentally Related Taxes*, OCDE, Paris, 199 p

<sup>9</sup> Voir Conseil supérieur des Finances, op.cit., pp. 123 et suivantes.

<sup>10</sup> Voir Conseil supérieur des Finances, op.cit., pp. 149 et suivantes.



d'occasion et ne pourront donc pas économiser sur une énergie de plus en plus chère...

De plus, tout cela coûte cher, et cela fait autant d'argent qui n'est pas investi dans des politiques sociales.

Quid des **taxes** sur les consommations d'énergie, ou sur le transport (taxation au kilomètre) ? La question se pose dans des termes très différents pour le transport et pour nos consommations domestiques de chauffage et d'éclairage.

Commençons par le transport. Les dépenses de transport ne pèsent pas plus dans le budget du pauvre que dans le budget du riche : c'est l'inverse. Plus le niveau de vie s'élève, plus on voyage. Une politique visant à mettre le coût externe (les 30€ par tonne de CO<sub>2</sub> émise) dans le prix du transport ne sera donc pas antisociale. La recette peut de plus être investie dans les transports en commun, ou encore pour mener des politiques sociales.

Pour l'énergie, là, c'est autre chose. La facture énergétique pèse relativement plus sur le budget du pauvre que sur celui du riche. Augmenter le prix de l'énergie serait donc une politique antisociale, d'autant plus que l'énergie est déjà chère.

Avant d'aller plus loin dans la discussion, précisons d'abord pourquoi l'énergie est chère. Ce n'est pas à cause des taxes : elles sont moins élevées que dans les pays voisins (Luxembourg excepté) mais l'énergie est plus chère chez nous que chez les voisins. Il y a un sérieux problème de fixation des prix de l'énergie en Belgique, avec des rentes excessives pour les producteurs au détriment des consommateurs. Une meilleure régulation

du marché, une vraie concurrence ou à défaut des prix transparents et expurgés de rentes de monopole, en ce compris les « redevances de distribution » prélevées par les communes, seraient au bénéfice des plus pauvres.

Compte tenu de tout cela, une option semble s'imposer : exemptons les bas revenus de l'effort, avec une tarification en fonction des revenus, un tarif « social » réservé aux catégories les plus fragiles. Nous voici au cœur de l'arbitrage entre justice à l'égard des générations futures et justice à l'égard des pauvres d'aujourd'hui. En exemptant les pauvres de l'écotaxe, on leur permet en quelque sorte de polluer. En ne les exemptant pas, on privilégie les générations futures mais on met en œuvre une politique antisociale. Dilemme insoluble ? Non.



*La facture énergétique pèse relativement plus sur le budget du pauvre que sur celui du riche.*

Une autre solution consiste à compenser les bas revenus avec un « revenu », mais en laissant le prix majoré jouer son signal, son incitation à économiser l'énergie.

On dit souvent que la facture énergétique pèse relativement plus sur les bas revenus mais on dit moins souvent que les quantités d'énergie consommées augmentent avec le revenu et c'est tout aussi vrai. Conséquence mathématique : même en compensant tout le monde avec un « chèque » forfaitaire – calculé sur la base de la consommation moyenne mais indépendant de la consommation une fois qu'il est octroyé -, on surcompense le pauvre et on sous-compense le riche. Et l'incitation à économiser l'énergie, et à contribuer au bien-être des générations futures, elle, demeure en place.

Il reste une objection majeure : les pauvres n'ont pas les moyens de dépolluer comme les riches. C'est évident

dans le cas du logement. Ils sont souvent locataires et beaucoup d'immeubles donnés en location ont une faible performance énergétique. Il faudrait en fait, en complément, inciter le propriétaire bailleur à rendre ces logements moins énergivores. Le CSF proposait de rendre visible l'information sur les performances énergétiques des bâtiments et même de la rendre obligatoire<sup>11</sup>. C'est un très bon début mais cela revient à s'en remettre ensuite au marché. Le propriétaire pourra rentabiliser son investissement car il pourra louer à un prix plus élevé et le locataire paiera certes un loyer plus élevé mais réduira sa facture d'énergie. Tout le monde y gagne, y compris les générations futures.

C'est un début, disions-nous, mais cela ne serait sans doute pas suffisant. Il faut mettre en lien la politique du logement et la politique de l'environnement : faire du logement social un logement énergétique performant, cibler les aides publiques sur la rénovation énergétique des immeubles donnés en location à des personnes à bas revenus (plutôt que de subsidier la classe moyenne et supérieure pour ses voitures de société et ses panneaux photovoltaïques...) ou encore introduire la performance énergétique dans le critère d'un « loyer de référence ». Ces « loyers de référence » seraient par ailleurs très bienvenus pour une autre politique du logement, en faveur des bas revenus. Du *win win*...qui ne coûte rien en termes de deniers publics !

### **Du courage politique...**

**E**tre juste, c'est aussi, et peut-être d'abord préserver la planète pour les générations futures : les hommes, les femmes et les enfants de demain n'ont pas voix au chapitre dans les

décisions que nous prenons aujourd'hui et dont ils auront à supporter les conséquences. La « veuve et l'orphelin » des psaumes, ce sont ceux qui sont en rupture des solidarités. Ici et maintenant, la première de nos solidarités devrait être envers eux. Et celle solidarité devrait être l'affaire de tous, aujourd'hui. Une politique juste, c'est aussi arrêter de consacrer l'argent public à subventionner l'industrie et les classes aisées en subsidiant des investissements « propres » qu'elles sont capables de financer elles-mêmes et qui sont de toute façon rentables. Etre juste, c'est faire payer à chacun sa part du coût qu'il transfère actuellement aux générations futures et en redistribuer le produit avec justice. Une politique intelligemment conçue peut à la fois préserver le pouvoir d'achat des plus pauvres, le bien-être des générations futures, et même promouvoir un logement de qualité, moins onéreux en énergie, pour l'avantage de tous, aujourd'hui et demain. Il ne manque que la denrée la plus rare : du courage politique...

Christian Valenduc  
Vivre Ensemble Education  
2011

<sup>11</sup> Voir le chapitre 4 du rapport déjà cité.