



Consultation des stakeholders dans le cadre de l'élaboration du Plan Air Climat Energie 2030 pour la Wallonie

Proposition de mesures : « Intégrer des critères environnementaux relatifs aux polluants atmosphériques dans la fiscalité des voitures »

Date de la consultation : du 19/02/2018 au 19/03/2018





Note de synthèse de la mesure : « Intégrer des critères environnementaux relatifs aux polluants atmosphériques dans la fiscalité des voitures »

1. Description de la mesure

Cette mesure vise à l'introduction de critères environnementaux relatifs aux polluants atmosphériques pour déterminer la fiscalité liée à la possession et l'utilisation d'une voiture.

La mesure peut concerner la taxe de mise en circulation et la taxe de circulation, mais aussi les accises ou une éventuelle taxe kilométrique. Il s'agit de mettre en évidence les possibles impacts sur les décisions d'achats des véhicules des changements de fiscalité sur la voiture. Nous ne traitons cette mesure que de manière qualitative.

2. Impacts

Le tableau ci-dessous donne de manière qualitative l'impact environnemental de différents types de fiscalité des voitures, notamment la taxe de mise en circulation, la taxe de circulation, les accises sur les carburants et la taxe kilométrique. Ces instruments diffèrent entre eux par le fait que :

- ils sont fixes ou variables :
 - fixes ou indépendants du nombre de km parcourus : c'est le cas de la taxe de mise en circulation et de la taxe de circulation ;
 - variables ou dépendants du nombre de km parcourus : c'est le cas des accises et de la taxe kilométrique ;
- ils sont perçus à l'achat ou durant la durée de vie du véhicule ;
 - perçus à l'achat : la taxe de mise en circulation
 - perçus durant la durée de vie du véhicule : la taxe de circulation, les accises et la taxe kilométrique
- ils peuvent être déclinés plus ou moins en fonction des critères de qualité environnementale
 - la taxe de mise en circulation, la taxe de circulation, et la taxe kilométrique sont très flexibles dans la prise en compte des critères environnementaux ;
 - les accises sont moins flexibles dans l'incorporation de critères environnementaux. Les accises actuelles sont liées au type de carburant. Elles peuvent donc prendre en compte la qualité environnementale d'un type de carburant, mais pas du véhicule. En d'autres mots, on pourrait différencier entre un véhicule diesel et essence, mais pas entre un véhicule diesel euro1 ou euro6.

Ces différences dans les instruments fiscaux détermineront également les différences dans les impacts au niveau de la décision d'achat d'un véhicule (oui ou non), de la décision de remplacement d'un vieux véhicule (oui ou non), de la décision du type de véhicule (plus ou moins respectueux de l'environnement par exemple), de la décision de l'utilisation de véhicule.

Une taxe fixe influence surtout la décision d'achat, mais pas la décision d'utilisation d'un véhicule. Une taxe variable influencera plus l'utilisation. Les taxes perçues à l'achat influenceront plus le choix du véhicule.

Les taxes perçues à l'achat auront une influence relativement plus importante que les taxes perçues durant la vie du véhicule. La raison est que le consommateur n'est pas rationnel et attache une plus grande importance aux coûts immédiats qu'aux coûts futurs. Cet effet va bien au-delà de la simple actualisation, en littérature on parle souvent de « *hyperbolic discounting* » ou myopie.

Les taxes qui peuvent être différenciées au niveau des qualités environnementales pourront logiquement guider plus finement le choix du consommateur.

En général, une augmentation de taxes implique une diminution de l'utilisation ou des achats.

	Taxe de mise en circulation	Taxe de circulation	Accises sur les carburants	Taxe kilométrique
Décision d'achat d'un véhicule	Effet direct via le prix Élasticité CT (court terme) > LT (long terme). Sur le LT, la demande de transport détermine la demande de véhicules. Mais un transport plus cher diminuera la demande	Effet de prix indirect N'influence que peu les achats et certainement moins que la taxe de mise en circulation (cf. myopie)	Effet indirect via demande d'utilisation de véhicules Elasticité CT < LT parce que sur le LT, la demande de transport détermine la demande de véhicules	Effet indirect via demande d'utilisation de véhicules Elasticité CT < LT parce que sur LT, la demande d'utilisation détermine la demande pour les véhicules
Décision de remplacement d'un vieux véhicule	N'influence qu'indirectement la décision de vente du vieux véhicule. Décourage l'achat d'un nouveau véhicule	Incite à vendre le vieux véhicule si élevé Décourage l'achat d'un nouveau véhicule, dans une moindre mesure que la taxe de mise en circulation (cf. myopie)	Incite à remplacer par un modèle plus économe Effet plus indirect que taxe de (mise en) circulation qui peut viser plus finement les qualités environnementales d'un véhicule	Incite à remplacer par un modèle plus propre si critère de tarification Plus indirect que taxe de mise en circulation (cf. 'myopie)
Acheter quel type de véhicule	Effet prix direct Influence directe sur la décision	Effet de prix direct, mais « diluée » dans le temps et donc moins efficace que taxe de mise en circulation (cf. myopie)	Incitant pour choisir un modèle plus économe mais ... - effet plus indirect que taxe de (mise en) circulation (cf. myopie) - plus grand incitant pour les grands consommateurs	Incitant pour choisir pour un modèle plus propre, mais ... - effet plus indirect que taxe de (mise en) circulation (cf. myopie) - plus grand incitant pour les grands consommateurs
Choix de l'utilisation du véhicule	N'influence pas les frais variables, donc pas d'influence	N'influence pas les frais variables, donc pas d'influence	Effet direct sur le nombre de km parcouru	Effet direct sur le nombre de km parcouru / lieu et moment du déplacement / ...

❓ **Tableau 1 : Effets théoriques des différents types de taxes**

Les exemples concrets et pratiques de la littérature confirment le schéma ci-dessus.

Nous reprenons ci-dessous un exemple des Pays Bas et les résultats d'une étude sur 15 pays européens.

Pays-Bas : taxe de mise en circulation basée sur les émissions CO₂ (PBL, 2015¹)

Depuis 2006, les Pays-Bas ont introduit des mesures destinées à rendre la taxe de mise en circulation plus verte. Il s'agit d'une taxation en fonction des niveaux de CO₂. L'étude en question a analysé la période 2006-2012. Les mesures consistaient en :

- l'introduction d'un bonus-malus sur base de labels énergétiques 2006-2009 (les montants oscillaient entre -1400 EUR et + 1600 EUR) ;
- une taxe particulière sur les voitures ayant une grande consommation en 2008 et 2009 ;
- un changement de la taxe de mise en circulation basée sur le prix catalogue vers une taxe de mise en circulation basée sur les émissions CO₂. De 0 pour des émissions en-dessous de 100 g en passant à quelques 1 000 EUR pour des émissions de 150 g. Pour une diesel, le tarif était bien au-delà de 10 000EUR. Une voiture diesel émettant 200 g paie pratiquement 20 000 EUR. De très grands émetteurs paient jusqu'à 100 000EUR.

Sur base d'une modélisation, une étude du PBL hollandais (*planbureau voor de leefomgeving*) a estimé que la mesure a eu pour effet:

- une réduction de 4 à 5% des émissions CO₂ qui serait en réalité limitée à 2 à 3% en raison de la différence grandissante entre les émissions mesurées lors des cycles de test et la réalité ;
- les constructeurs ont été réactifs et ont mis sur le marché des véhicules ayant des émissions moindres. L'impact de cette variable de contexte a fortement influencé les revenus de la taxe de mise en circulation.
- une réduction de la taxe moyenne avec comme conséquence une légère augmentation du parc de véhicules.
- l'impact de la taxe de circulation ou des accises est moins important que l'impact de la taxe de mise en circulation.

Étude sur 15 pays européens (Gerlagh, 2015²)

Cette étude basée sur une modélisation du parc des voitures dans 15 pays européens entre 2001 et 2010 met en évidence que :

- Une prise en compte accrue du CO₂ dans les taxes de mise en circulation a réduit les émissions de CO₂ de 1.3% en moyenne, en partie via une augmentation de la part de véhicules diesel.
- Une augmentation des taxes sur les carburants mène également à l'achat de voitures plus économes et donc moins polluantes.
- Une augmentation de la taxe de circulation n'a pas eu d'effet ou même un effet inverse.

Utilisation en pratique pour réduire les émissions de NO_x et de PM

Les exemples ci-dessus illustrent l'impact potentiel d'introduction de critères environnementaux dans la taxation de véhicules au niveau du CO₂. En focalisant les variations de la fiscalité sur les émissions de NO_x et de PM, on pourrait obtenir un parc moins émetteur de NO_x et/ou de PM.

L'impact de la mesure dépendra évidemment du niveau de taxation.

¹ PBL, *vergroening van de aanschafbelasting voor personenauto's, effect van de verkoop van zuinige auto's en de CO₂ uitstoot*, 2015.

² Gerlagh et al, *fiscal policy and CO₂ emissions of new passenger cars in the EU*, 2015

Il est néanmoins important de garder en tête le fait que les différences d'émissions polluantes des nouveaux véhicules conventionnels sont de moins en moins importantes, à l'exception des émissions de NO_x. Les véhicules diesel actuels euro6 posent en effet toujours problème : ils dépassent aujourd'hui, en conditions réelles de circulation, d'un facteur 6 les valeurs devant être respectées lors des essais sur banc (Copert). Les normes euro6 seront dans un futur proche rendues plus sévères.

A partir de 2021, la nouvelle norme euro6, appelée euro6d, devrait limiter les émissions réelles (tests réalisés à l'aide d'analyseurs embarqués) à 1.5 fois la norme (devant être respectée dans le cadre des tests sur banc) pour toute nouvelle voiture diesel. A partir de 2019, les émissions ne seront déjà plus que 2 fois la norme théorique. La capacité d'influencer le comportement d'achat des nouveaux véhicules aura, à partir de ce moment, moins d'impact sur le niveau des émissions du parc de nouveaux véhicules.

Il convient toutefois de nuancer les propos qui précèdent au regard des nouvelles technologies automobiles. A l'extrême on retrouve les véhicules électriques, qui ne présentent pas d'émissions directes à l'échappement. Se pose néanmoins la question de la prise en compte ou non des émissions indirectes des polluants atmosphériques dans la fiscalité. Les voitures hybrides ou alimentés au gaz naturel présentent, quant-à elles, et selon le polluant considéré, des différences plus ou moins marquées comparativement aux voitures thermiques conventionnelles. Afin de favoriser l'électrification du parc, il peut-être intéressant, à l'heure actuelle, de ne pas prendre en compte les émissions indirectes liées à la production d'électricité dans la fiscalité de ces véhicules. Néanmoins, la question se posera lorsque ces technologies commenceront à pénétrer de façon plus conséquente le parc.

Il sera toujours possible d'influencer le parc de véhicules existant via la taxe de circulation ou une taxe kilométrique. L'inconvénient de s'attaquer à la taxe de circulation est qu'elle touchera en partie les personnes plus pauvres. Elle influence également moins directement la décision des personnes. La capacité d'influence d'une taxe de circulation est moindre que celle d'une taxe d'immatriculation pour une différenciation de prix similaire.

Travailler sur le parc existant via la taxe de circulation n'a qu'un effet limité également puisqu'il a pour impact principal d'accélérer le renouvellement du parc. Cela veut dire que nous obtiendrons un niveau d'émissions plus bas en gagnant quelques années par rapport à une situation sans taxe de circulation plus élevée pour les véhicules. En d'autres mots, également sans taxe différenciée de circulation, nous serons arrivés à une situation avec un parc plus propre. On aura juste eu quelques années de retard.

3. Opérationnalisation : obstacles principaux et pistes pour les lever

- La fiscalité influence les comportements d'achat en faveur des véhicules moins polluants/moins émetteurs en CO₂.
- Pour que l'impact soit réel, il faut que les montants soient significatifs.
- Une simple différenciation de la taxation ne réduira pas le nombre de km parcourus.
- Il faut être attentif au fait que l'adoption d'une taxe kilométrique qui serait modulée en vue de prendre en compte la problématique de la congestion pourrait être de nature à créer un effet d'appel, et induire une augmentation de la mobilité globale.
- Si on n'adapte pas au fur et à mesure les catégories de taxation en fonction de l'évolution du parc qui devient plus « propre », les revenus des taxes diminueront de façon inversement proportionnelle à la pénétration des véhicules « propres » dans le parc augmenteront.
- Ces conclusions valent également pour une taxation qui est différenciée en fonction des émissions de NO_x et de PM.

- Les niveaux de NO_x et de PM se trouvent néanmoins déjà à un niveau bas, ce qui implique que des gains importants seront difficiles à réaliser avec des véhicules thermiques conventionnels.
- Aujourd'hui, sur de tels véhicules, des gains sont encore possibles au niveau des NO_x pour les nouveaux véhicules en décourageant l'achat de voitures diesel et pour les véhicules déjà dans le parc, également essentiellement en défavorisant les véhicules diesel. Des gains sont également encore possibles pour les vieilles voitures diesel, non équipées de filtre à particules (les voitures diesel d'avant 1-01-2011).
- L'inconvénient de s'attaquer aux véhicules déjà dans le parc est qu'ils sont en plus grande partie détenus par une population plus pauvre (Vanderlinden, 2017³).

Les principaux obstacles sont en bonne partie liés au fait qu'il s'agit de mesures peu populaires. En effet, ce type de mesures ne produira des effets notables que si les taxes sont suffisamment différenciées par rapport au critère environnemental retenu. Entre autre, une augmentation du niveau de taxation moyen est probablement nécessaire.

Par ailleurs, les possibilités d'obtenir d'importantes réductions d'émissions deviennent de plus en plus limitées pour les nouvelles voitures de technologie conventionnelle (via une modification de la taxe de mise en circulation par exemple) comme expliqué ci-dessus. Pour obtenir des résultats conséquents, il faut que la fiscalité favorise l'acquisition de véhicules à émissions réduites⁴, et s'attaque aux vieilles voitures dont les propriétaires sont souvent moins favorisés. Idéalement, pour ces catégories de personnes, il faudrait également prévoir des mesures de soutien et d'accompagnement, ce qui pourrait induire une augmentation des coûts pour les pouvoirs publics. Pour dépasser ces obstacles il faudra surtout de la détermination et de la volonté politique.

Quelles que soient les évolutions fiscales envisagées, il faut toujours garder en vue la complémentarité qui existe entre la fiscalité à l'acquisition, qui envoie un signal fort aux utilisateurs au moment de l'acte d'achat du véhicule, et la fiscalité à l'utilisation, qui les motive à en réduire l'utilisation. Au vu des objectifs escomptés, il est donc important de bien en définir leur pondération relative. Même si la fiscalité liée à la possession (taxe de circulation) peut constituer un incitant intéressant au remplacement d'un véhicule ancien, afin de ne pas définir un système fiscal inutilement complexe, si une fiscalité au kilomètre devait être adoptée, elle pourrait s'envisager en substitution de celle taxé.

Une réforme fiscale peut s'envisager à recettes constantes ou non. Une augmentation des recettes fiscales liées à la mobilité permettrait, outre le fait d'envoyer des signaux prix permettant d'orienter l'évolution de l'« écosystème de la mobilité », de disposer de moyens budgétaires pour financer des politiques de rupture en la matière.

³ Haynes, Vanderlinden et al, *Studie van begeleidende maatregelen in het kader van de invoering van een lage emissiezone in het Brussels Hoofdstedelijk Gewest, 2017 (vertrouwelijke studie)*

⁴ Il convient de noter à cet effet que le recours à une tarification carbone serait de toute façon de nature à favoriser l'électrification du parc.