



CONSEIL ECONOMIQUE ET SOCIAL

7, RUE ALCIDE DE GASPERI – L-1013 LUXEMBOURG – B.P. 1306
TEL.: (352) 43 58 51 – FAX (352) 42 27 29

CES/TAXES ECOLOGIQUES(95)

TAXES ECOLOGIQUES

AVIS

Luxembourg, le 16 février 1995

SOMMAIRE

	page
I INTRODUCTION	1
II LES INSTRUMENTS DE LA POLITIQUE DE PROTECTION DE L'ENVIRONNEMENT	4
1. LES INSTRUMENTS REGLEMENTAIRES	5
2. LES INSTRUMENTS ECONOMIQUES	6
21. Les impôts et les taxes sur l'environnement	6
22. Les permis d'émissions négociables	7
23. Le système de caution-remboursement	8
24. Les incitations fiscales positives	8
25. Les aides financières directes	8
3. CONCLUSION	8
III LES PROJETS EXISTANTS EN MATIERE DE TAXES ET DE REDEVANCES ECOLOGIQUES	9
1. LES EMBALLAGES POUR LIQUIDES ALIMENTAIRES	10
11. Quant aux antécédents	10
12. Quant à l'avant-projet de loi luxembourgeois (version du 12 octobre 1994)	11
13. Quant aux références dans nos pays voisins	12
2. LA TAXE COMMUNAUTAIRE ENERGIE/CO2	14
21. Les antécédents	14
22. Les évolutions récentes	15
23. La taxe Energie/CO2 au Luxembourg	16

	page
3. LA REDEVANCE SUR LES EAUX USEES	17
31. Les antécédents	17
32. Les références	18
33. L'avant-projet de loi portant création d'une redevance sur le déversement des eaux usées industrielles et domestiques (version du 10 octobre 1994)	19
IV LES CONSIDERATIONS DU CES	21
1. QUANT A LA PORTEE DES INSTRUMENTS EN RAPPORT AVEC LES OBJECTIFS VISES	23
11. L'application du principe Pollueur-Payeur	23
111. Les aspects juridiques	23
112. L'application pratique	24
12. L'orientation du comportement du consommateur	25
13. La politique budgétaire et sociale	26
2. QUANT AUX REPERCUSSIONS ECONOMIQUES, SOCIALES, FISCALES ET FINANCIERES DE L'INTRODUCTION DES TAXES ECOLOGIQUES	27
21. Les répercussions au niveau économique	27
211. La taxe sur les emballages pour liquides alimentaires	27
2111. Les incidences au niveau des entreprises	27
21111. Les entreprises de production	28
211111. Le choix d'un emballage	28
211112. Les secteurs/branches concernés	29
21112. Les entreprises de distribution	30

- III -

	page
2112. Les incidences au niveau des ménages	31
212. La taxe Energie/CO2	32
2121. Les incidences au niveau des entreprises	32
21211. Les facteurs déterminants	32
21212. Les secteurs/entreprises luxembourgeois sensibles à la taxe Energie/CO2	33
21213. Les répercussions au niveau des différents secteurs d'une redistribution éventuelle du produit de la taxe	36
2122. Les incidences au niveau des ménages	37
213. La redevance sur les eaux usées	38
2131. Les incidences au niveau des entreprises	38
2132. Les incidences au niveau des ménages	39
22. Les répercussions au niveau de l'indice des prix à la consommation	40
221. Les incidences des taxes écologiques sur l'indice des prix à la consommation	40
222. Les approches possibles d'une éventuelle neutralisation de l'impact des taxes écologiques au niveau de l'indice des prix à la consommation	42
23. Les répercussions au niveau de la fiscalité	43
231. La structure de la fiscalité et les répercussions sur l'équilibre des fiscalités directe et indirecte et sur le prélèvement global	43
232. Les techniques fiscales	45
233. Les répercussions sur les revenus des ménages selon les catégories de revenus	45
24. Les répercussions au niveau des finances publiques	48

- IV -

	page
V LES REMARQUES ET LES PROPOSITIONS DU CES	51
1. QUANT AU CADRE GENERAL	52
2. QUANT AUX DIFFERENTS PROJETS D'ECOTAXES	53
21. La taxe sur les emballages pour liquides alimentaires	53
22. La taxe Energie/CO2	55
23. La redevance sur les eaux usées	57
3. QUANT A L'AFFECTATION DU PRODUIT DES ECOTAXES	59
4. QUANT A LA QUESTION DE LA NEUTRALISATION DES TAXES ECOLOGIQUES AU NIVEAU DE L'INDICE DES PRIX A LA CONSOMMATION	60
AMENDEMENT	65

I

INTRODUCTION

I INTRODUCTION

- Par lettre du 23 avril 1993, le Premier Ministre a saisi le CES pour avis sur l'introduction de taxes écologiques, en lui demandant de se prononcer quant aux deux questions ci-après:
 - la neutralisation éventuelle de l'impact des taxes écologiques dans le contexte de l'indice des prix;
 - l'affectation budgétaire de ces taxes.

La saisine gouvernementale était complétée par:

- une note explicative portant sur l'introduction d'une écotaxe dans le domaine des emballages;
 - l'avant-projet de loi relatif aux emballages pour liquides alimentaires.
- Afin de connaître l'ensemble des objectifs visés par le Gouvernement en matière de taxation écologique, Monsieur Alex BODRY, Ministre de l'Environnement, a exposé, le 2 septembre 1993, les vues gouvernementales afférentes aux membres du **Groupe de travail**, institué lors de l'Assemblée plénière du 8 juillet 1993.
 - Conformément à la décision de l'Assemblée plénière du 8 juillet 1993, la saisine gouvernementale a été élargie au-delà des deux questions soulevées dans la lettre de saisine du 23 avril 1993, en y intégrant, en dehors du problème des taxes écologiques concernant les emballages pour liquides alimentaires, également les domaines de l'eau et de l'énergie.

Quant au fond, le CES a placé son analyse dans le cadre plus large de la politique écologique et notamment des instruments y relatifs, tant normatifs qu'économiques. Dans ce contexte, les questions touchant à l'opportunité de l'introduction des taxes écologiques, aux répercussions écologiques, économiques, sociales et financières y liées, ainsi qu'à l'étude d'éventuelles solutions alternatives, ont également été examinées.

- Compte tenu de la complexité du problème et en vue d'éclairer son analyse, le **Groupe de travail** a eu cinq entrevues portant sur:
 - les projets existants en matière de taxes et de redevances écologiques;
 - les estimations du Statec quant à l'incidence de l'introduction de différentes taxes écologiques sur l'indice des prix à la consommation et sur les revenus des ménages;
 - la présentation du système belge "Fost plus", entreprise pour la valorisation des déchets d'emballages ménagers;
 - la présentation d'un Ecobilan de la bouteille d'eau minérale;
 - les vues du Mouvement écologique en matière de taxes écologiques.

- Par lettre du 2 février 1994, le Premier Ministre - dans le cadre des travaux préparatoires à l'accord tripartite du 8 mars 1994 au sujet des mesures à prendre contre le chômage, contre l'inflation et en faveur de l'amélioration de la compétitivité des entreprises - avait demandé au CES de pouvoir disposer pour le 1er mars 1994, soit de l'avis définitif, soit d'orientations contraignantes, notamment quant aux deux questions soulevées dans la lettre de saisine gouvernementale du 23 avril 1993.
- En réponse à la demande gouvernementale du 2 février 1994, le CES, par lettre du 21 février 1994, a exposé les vues afférentes du **Groupe de travail**, ceci à la lumière de l'état des travaux à ce moment.

Il y avait été précisé que le CES poursuivrait ces travaux, compte tenu des objectifs tracés par l'élargissement de la saisine initiale.

- Par la suite, le **Groupe de travail** a pris acte des propositions retenues dans la déclaration gouvernementale du 22 juillet 1994 relatives à l'écofiscalité, libellées comme suit:

" Afin d'assurer une application correcte du principe pollueur-payeur, la production et la consommation de produits nuisibles à l'environnement seront pénalisées. A cet effet, le Gouvernement envisage d'introduire des taxes écologiques sur différents produits, à savoir:

- une taxe sur les emballages, notamment de liquides alimentaires;
- une redevance sur le déversement des eaux usées industrielles et domestiques;
- une taxe énergie/CO2 sur les carburants et combustibles;
- une taxe sur les déchets problématiques.

Afin d'éviter que la compétitivité des entreprises ne soit réduite par le jeu du mécanisme de l'échelle mobile des salaires et traitements, et dans le souci de maintenir l'effet régulateur de ces taxes, l'effet-prix sera neutralisé partiellement ou totalement au niveau dudit mécanisme. La taxe sur les emballages sera totalement immunisée, alors que les consommateurs n'auront aucun problème à se rabattre sur des produits de substitution à l'emballage non sujet à taxe. Les taxes sur les eaux usées et sur l'énergie/CO2 concernant les carburants et combustibles seront immunisées partiellement dans la mesure où les consommateurs peuvent adapter leur comportement pour échapper, du moins partiellement, à l'emprise de ces deux taxes écologiques."

- L'analyse des avant-projets de lois portant sur les emballages pour liquides alimentaires et sur la création d'une redevance sur le déversement des eaux usées industrielles et domestiques a été faite sur la base des versions respectives d'octobre 1994.

Dans le cadre de la finalisation de ses travaux, le CES a eu connaissance des versions révisées -décembre 1994 - desdits avant-projets de loi.

- Sur la base de la présente toile de fond, le CES a arrêté son avis lors de l'Assemblée plénière du 16 février 1995.

II

LES INSTRUMENTS
DE LA POLITIQUE DE PROTECTION
DE L'ENVIRONNEMENT

II LES INSTRUMENTS DE LA POLITIQUE DE PROTECTION DE L'ENVIRONNEMENT

- Toute mesure visant à protéger l'environnement naturel, pour être efficace à moyen et à long terme, doit satisfaire à un certain nombre de critères:
 - répondre à un objectif et à un besoin clairement établi, dictés par l'environnement;
 - avoir une chance raisonnable d'être atteinte, ceci en fonction des facteurs techniques, économiques et sociaux à prendre en considération;
 - pouvoir se réaliser au meilleur rapport coût/efficacité.

Par ailleurs, le CES est d'avis que l'acceptation des instruments de la politique de l'environnement est largement fonction du soutien que leur apportent les différents acteurs économiques et sociaux (notamment, pouvoirs publics, entreprises, ménages, opinion publique).

- Si, jusqu'à présent, il a été essentiellement fait appel à la réglementation et à la fixation de normes, en vue de la réalisation des objectifs que la politique de l'environnement s'est fixée dès le début des années 1990, les instruments économiques ont retenu l'attention, tant des instances internationales (notamment OCDE et CE), que des Gouvernements nationaux.

1. LES INSTRUMENTS REGLEMENTAIRES

Les instruments faisant appel à la réglementation directe imposent aux pollueurs de se conformer à des normes qui peuvent être exprimées en termes de matières premières utilisées, de technologies ou de procédés employés ou de produits fabriqués. Les principaux instruments sont les normes d'émission, les normes de technologies ou de procédés et les normes de produits.

L'avantage principal des mesures réglementaires est qu'elles permettent d'assurer la réalisation des objectifs environnementaux. Elles sont notamment préférables aux instruments alternatifs lorsqu'il est impératif que l'objectif soit assuré (normes sanitaires par exemple).

En revanche, les instruments réglementaires présentent certains inconvénients. D'abord, ils ne sont pas une incitation permanente à l'amélioration de la performance environnementale et, ensuite, ils ne constituent généralement pas des instruments aux moindres coûts. Ils manquent d'efficacité dynamique et ne permettent pas d'exploiter les différences de coût de conformité des différents secteurs de l'économie.

2. LES INSTRUMENTS ECONOMIQUES

- Des instruments de protection de l'environnement peuvent être classés dans la catégorie des instruments économiques dans la mesure où ils ont, à travers le mécanisme du marché, une incidence sur les coûts et les avantages des différentes lignes de conduite que peuvent suivre les agents économiques et, partant, une influence sur leurs comportements, appelés à devenir plus écologiques.

En d'autres termes, ils sont conçus pour corriger les prix actuels du marché en internalisant les coûts écologiques, alors que ces derniers sont considérés comme externes par les mécanismes du marché. L'application des instruments économiques répond, en quelque sorte, à la logique du principe pollueur-payeur.

L'effet d'incitation qu'exercent les instruments économiques permet de compléter l'approche réglementaire. En fait, les instruments économiques constituent un encouragement permanent à réduire la pollution souvent plus que ne l'exigent les normes réglementaires et exercent une pression continue sur les différents agents économiques, incitant ces derniers à reconsidérer la possibilité d'adopter un comportement moins nuisible pour l'environnement.

- Ci-après, le CES reproduit un aperçu succinct des principaux instruments économiques.

21. Les impôts et les taxes sur l'environnement

- Les taxes peuvent inciter les agents économiques à limiter leurs pollutions. Elles constituent un moyen direct pour traduire en un coût économique l'utilisation de l'environnement.

Il en existe de diverses formes:

- **les taxes sur les émissions** visent les rejets de substances polluantes dans l'atmosphère, dans l'eau ou dans le sol, ainsi que la génération de bruit. Les taxes sur les émissions sont calculées en fonction de la quantité et de la nature de la substance polluante;
- **les taxes/impôts** sont perçus sur les produits/emballages qui ont des répercussions négatives sur l'environnement lorsqu'ils sont produits, utilisés ou éliminés.
- La différenciation des taxes vise à décourager la consommation de produits polluants, alors qu'elle encourage la consommation de produits de remplacement plus propres. De telles mesures peuvent être mises en oeuvre sous forme d'accises ou par une différenciation des taux de TVA.

Dans ce but, un certain nombre de dispositions fiscales, d'incitations et d'exemptions, peut être adopté.

- Par ailleurs, des distinctions sont de mise par rapport aux taxes écologiques.
- **Distinction entre les taxes en fonction de leurs objectifs.**
Outre leur effet d'incitation, les taxes produisent également des revenus. Aussi convient-il de distinguer les taxes de financement des taxes d'incitation. Les taxes de financement peuvent constituer une source de revenus intéressante, par exemple pour financer des aides, mais elles auront uniquement un effet d'incitation annexe, si elles sont importantes. En effet, les taxes d'incitation sont conçues pour changer un comportement en agissant sur les prix. Dès lors, les revenus qu'elles produisent sont, en principe, limités dans le temps et donc, d'importance secondaire.
- **Distinction entre les taxes sur les émissions et les redevances.**
Les taxes sur les émissions portent sur le rejet des effluents et sont calculées sur la base de la nature et/ou de la quantité de la charge polluante. Les redevances sont la rémunération de services rendus par les autorités, notamment pour la collecte et l'élimination des eaux usées et des déchets solides municipaux. Seuls ceux qui profitent de ces services paient la taxe.
- **Distinction entre les taxes sur les émissions et les taxes sur les produits.**
Pour des raisons pratiques, les taxes sur les émissions peuvent généralement être limitées à des sources fixes. Les taxes sur certains produits peuvent être justifiées du point de vue de la protection de l'environnement, mais il ne faut pas oublier que, d'un point de vue commercial, si ces taxes sont perçues sur des produits également commercialisés à l'étranger, il peut en résulter des distorsions de la concurrence dans la mesure où les utilisateurs de ces biens les achètent dans les Etats qui ne prélèvent pas de telles taxes.

22. Les permis d'émissions négociables

Les permis négociables fonctionnent conjointement à la réglementation directe. Lorsque la réglementation directe prévoit des "permis" pour certains niveaux d'émission, les pollueurs peuvent acheter et vendre ces permis. Ainsi, les pollueurs, dont les performances sont meilleures que celles exigées, peuvent produire des permis d'émission "excédentaires" pouvant être conservés en vue d'un usage ultérieur ou vendus à des tiers soumis au même régime. Plus ces permis sont rares, plus ils sont chers.

Quand les émissions actuelles sont réparties inégalement, comme c'est le cas pour les émissions de CO₂ et quand les permis d'émission sont répartis de façon égale par tête, ces permis d'émission engendrent automatiquement un transfert financier à partir des régions les plus polluantes vers les régions et les habitants les moins polluants.

La distribution initiale des permis peut se faire selon différentes options, qui déterminent, dans une large mesure, l'impact du système. Contrairement à d'autres instruments économiques, l'objectif environnemental est fixé préalablement et, pourvu qu'il existe des mécanismes de contrôle et de sanction adéquats, sera atteint automatiquement.

23. Le système de caution-remboursement

Dans un système de caution-remboursement, une caution est versée par l'acheteur sur certains produits/emballages, ceci pour garantir le bon fonctionnement d'un système de réutilisation et/ou de recyclage. La caution est remboursée à l'acheteur au moment où celui-ci remet le produit ou l'emballage à un point de collecte destiné à cette fin.

24. Les incitations fiscales positives

Les incitations fiscales positives sont constituées de réductions d'impôt qu'obtiennent les agents économiques lorsqu'ils réalisent des investissements ou prennent des mesures favorisant la réalisation d'objectifs visés par les Pouvoirs publics. Il s'agit, par exemple, de crédits d'impôt ou d'amortissements accélérés. Elles présentent l'avantage d'être décentralisées et de susciter des effets positifs, aisément mesurables par les bénéficiaires.

Ces mesures fiscales doivent éviter l'écueil de procédures bureaucratiques. On observera qu'elles peuvent jouer un rôle particulièrement positif en matière de recherche, d'expérimentation et de diffusion d'innovations, ainsi qu'en matière d'investissements productifs.

25. Les aides financières directes

Des subventions peuvent être allouées pour:

- réduire les coûts liés aux investissements en faveur de la protection de l'environnement (cf.: loi-cadre "industrie");
- promouvoir l'introduction de technologies et de produits écologiques (exemple: catalyseurs).

Les subventions peuvent produire, de façon très directe, des effets positifs sur l'environnement.

3. CONCLUSION

De l'avis du CES, les instruments réglementaires et économiques peuvent chacun contribuer utilement à la réalisation des objectifs tracés en matière d'environnement. La préférence pour l'un ou l'autre type d'instrument dépendra des contraintes et des objectifs spécifiques, ainsi que des moyens à mettre en oeuvre pour les réaliser.

III

**LES PROJETS EXISTANTS EN
MATIERE DE TAXES ET DE
REDEVANCES ECOLOGIQUES**

III LES PROJETS EXISTANTS EN MATIERE DE TAXES ET DE REDEVANCES ECOLOGIQUES

- Le présent chapitre sera consacré à une présentation succincte des projets gouvernementaux et communautaire concernant l'introduction de taxes et de redevances écologiques. Il s'agit des trois projets suivants:
 - introduction d'une "écotaxe" sur les emballages recyclables pour liquides alimentaires (cf.: avant-projet de loi relatif aux emballages pour liquides alimentaires);
 - introduction d'une **taxe Energie/CO2** sur la base d'une proposition de Directive communautaire, actuellement en discussion;
 - introduction d'une **redevance** sur le déversement des eaux usées industrielles et domestiques (cf.: avant-projet de loi portant création d'une redevance sur le déversement des eaux usées industrielles et domestiques).

Il faut signaler par ailleurs que la déclaration gouvernementale du 22 juillet 1994 prévoit l'introduction d'une quatrième taxe écologique, à savoir la **taxe sur les déchets dangereux**, dont les modalités d'application n'ont cependant pas encore été spécifiées. Aussi ce sujet n'a-t-il pas été traité dans le contexte du présent avis.

- Les éventuelles répercussions économiques, sociales et financières desdits projets seront étudiées dans un chapitre à part.

1. LES EMBALLAGES POUR LIQUIDES ALIMENTAIRES

11. Quant aux antécédents

- La gestion des déchets ménagers et les problèmes environnementaux qui y sont liés constituent l'arrière-fond de l'introduction projetée d'une écotaxe sur certains types d'emballage pour liquides alimentaires. L'objectif est de réduire l'impact des déchets d'emballages sur l'environnement et de promouvoir les économies d'énergie et de matières premières.

A ce propos, le CES note que les emballages pour liquides alimentaires représentent environ 9,8% du poids et 15,8% du volume des déchets ménagers au Luxembourg*.

La réduction des déchets d'emballages pour liquides alimentaires constitue la première phase dans le cadre de la réalisation de cet objectif. La seconde phase, qui sera déclenchée dès l'accord sur le texte définitif de la directive relative aux emballages et aux déchets d'emballage au niveau communautaire, concernera également les emballages des autres produits.

* Etude réalisée par la société ECO-Conseil, sur demande du Ministère de l'Environnement (juillet 1992 à juin 1994)

- Afin de traduire l'objectif de la réduction des déchets d'emballages dans la pratique, le Gouvernement luxembourgeois avait chargé, en 1992, un Groupe de travail interministériel d'élaborer des propositions en la matière. Le résultat de ces travaux est consigné dans un avant-projet de loi relatif aux emballages pour liquides alimentaires, avant-projet de loi qui est le dernier maillon d'une série d'initiatives prises au cours des dernières années, tant sur le plan communautaire, que sur le plan national, à savoir:
- directive 85/339/CEE concernant les emballages pour liquides alimentaires. A noter que, dans ce contexte, la Commission de l'UE a introduit, en 1987, un recours contre le G.-D. de Luxembourg devant la Cour de Justice Européenne pour inexécution de ladite directive. Le Grand-Duché fut condamné par arrêt du 25 juillet 1991;
- plan d'aménagement partiel "gestion des déchets" du 2 mars 1991;
- projet de loi no 3330 relatif aux emballages pour liquides alimentaires (voté en première lecture par la Chambre des Députés le 26 mars 1991);
- proposition modifiée de directive relative aux emballages et aux déchets d'emballages (J.O.C. 285 du 21 octobre 1993);
- avant-projet de loi relatif aux emballages pour liquides alimentaires (cet avant-projet remplace le projet de loi initial no 3330);
- loi du 17 juin 1994 relative à la prévention et à la gestion des déchets.

12. Quant à l'avant-projet de loi luxembourgeois (version du 12 octobre 1994)

- L'avant-projet de loi prévoit, entre autres, une obligation de reprise pour les emballages reremplissables* ou recyclables*, assortie d'un système de consigne. Toutefois, le système de consigne précité ne s'applique pas aux emballages recyclables lorsque les distributeurs/détaillants assurent la collecte séparée de ces emballages à proximité appropriée des points de vente. L'article 4, paragraphe 1 dudit avant-projet de loi considère les emballages en verre comme des emballages reremplissables qui doivent faire l'objet d'un système de consigne.

Par ailleurs, l'avant-projet de loi soumet les emballages recyclables à un "impôt indirect", assimilé aux accises, dénommé "écotaxe". Le montant de l'écotaxe se situerait entre 5 LUF et 15 LUF pour les emballages d'un volume de 0,05 l à 2 l. Une majoration de 10 LUF par litre ou fraction de litre est prévue pour les emballages d'un volume de plus de 2 l.

-
- * L'article 2c définit les emballages reremplissables comme emballages, qui, après avoir été utilisés, doivent être repris et qui sont de nature à être remplis à nouveau; L'article 2d définit les emballages recyclables comme emballages qui, après avoir été utilisés, sont repris et qui sont destinés à la fabrication de nouveaux emballages ou d'autres produits, à l'exclusion de toute valorisation thermique.

- Les articles 14 et 15 de l'avant-projet de loi ont trait à la réaffectation du produit de l'éco-taxe et de la neutralisation de l'effet prix de l'éco-taxe.
- Quant à la réaffectation, l'article 14 dispose:
 - " Les produits de l'éco-taxe dont question à l'article 7 de la présente loi sont affectés au Fonds spécial pour la protection de l'Environnement dans le cadre de la loi budgétaire. Le Fonds assure la redistribution directe de ces produits sous forme de subventions destinées à promouvoir la prévention, la collecte et le recyclage des déchets."
- Quant à la neutralisation de l'effet prix de l'éco-taxe, l'article 15 dispose:
 - " Les prix des liquides alimentaires présentés dans des emballages recyclables et pour lesquels des emballages rereplissables au sens de la loi du ... relative aux emballages pour liquides alimentaires sont offerts à titre alternatif au choix du consommateur, ne sont pas relevés par le STATEC dans le cadre de l'établissement de l'indice pondéré des prix à la consommation."
- Dans le cadre du présent chapitre, le CES aimerait également esquisser brièvement les solutions retenues ou en voie d'élaboration dans nos pays voisins.

13. Quant aux références dans nos pays voisins

- L'Allemagne

En juin 1991, le Ministre allemand de l'environnement a fait arrêter un décret mettant l'accent sur le réemploi et le recyclage de toutes sortes d'emballages, l'incinération avec ou sans récupération d'énergie devant être évitée au maximum. Par ailleurs, le Gouvernement allemand a permis aux distributeurs et aux détaillants de prendre en charge eux-mêmes la collecte et la récupération des déchets d'emballages au même titre que les Pouvoirs publics.

En pratique, les commerçants ont le choix entre trois solutions:

- ils récupèrent eux-mêmes les emballages;
- ils sous-traitent la collecte et le tri à un organisme agréé, en l'occurrence "le Duales System Deutschland". Dans ce cas, des objectifs et des taux stricts de recyclage sont imposés;
- ils reprennent des emballages contre consigne. Pour les emballages de boissons de 0,2 à 3 litres, cette consigne, prélevée à chaque stade de la consommation, s'élève à 0,5 DM.

– **La France**

Le décret français sur les déchets d'emballages ménagers met en place une procédure à choix multiples. Il vise à ce que tout importateur ou producteur de produits emballés soit tenu de contribuer ou de pourvoir à l'élimination de l'ensemble de ses déchets d'emballages.

Les producteurs ou importateurs qui ne veulent pas se charger eux-mêmes de pourvoir à cette élimination ont la possibilité de passer un contrat avec un organisme ou une entreprise agréés qui prennent en charge les emballages identifiés, à cette fin, contre versement d'une contribution. Le produit de ces contributions, perçues par l'organisme agréé, est versé aux communes chargées de la collecte, du tri et de l'évacuation des déchets d'emballages.

Le décret français se distingue du décret allemand, dans la mesure où le premier inclut la valorisation par incinération avec récupération d'énergie, fixe l'obligation de reprise des producteurs et non celle des distributeurs et n'impose aucun taux de recyclage obligatoire.

La France vient d'être condamnée récemment (1994) pour inexécution de la directive sur les emballages pour liquides alimentaires.

– **La Belgique**

En Belgique, les régions wallonne, flamande et bruxelloise ont signé une convention volontaire de prévention et de recyclage des emballages et des déchets d'emballages avec le secteur privé.

Par ailleurs, un projet de loi instituant diverses écotaxes, dont une sur les emballages perdus, recyclés ou non, fut adopté le 16 juillet 1993. L'introduction progressive en avait été prévue à partir du 1er janvier 1994.

Les récipients perdus contenant de la bière, de l'eau pétillante, du cola ou d'autres limonades devaient être soumis, à partir du 1er avril 1994, à une écotaxe de 15 LUF/l avec un minimum de 7 LUF par récipient.

Sont exonérés de la taxe précitée, les récipients soumis à un système de consigne organisé de manière à permettre leur réutilisation ainsi que les récipients qui satisfont à des taux de réutilisation ou à des taux de recyclage prédéterminés.

Jusqu'à présent, les emballages pour liquides alimentaires ne sont pas frappés par les écotaxes, alors que la période de neutralisation prévue par la loi a été prorogée.

L'introduction d'écotaxes sur d'autres produits ou types d'emballages est prévue à des dates ultérieures.

- En conclusion

Le CES constate que les mesures introduites ou à l'étude dans nos pays voisins ne concernent pas uniquement les emballages pour liquides alimentaires, mais également d'autres emballages ménagers. Par ailleurs, force est de constater qu'il existe une grande diversité dans les approches retenues (taxes, consigne obligatoire, collecte sélective).

2. LA TAXE COMMUNAUTAIRE ENERGIE/CO2

2.1. Les antécédents

Face au défi climatique, le Conseil Européen de Dublin de juin 1990 a insisté pour que soient adoptés, aussi tôt que possible, des objectifs et des stratégies visant à limiter les émissions de gaz à effet de serre et, en particulier, les émissions de dioxyde de carbone (CO₂).

Reconnaissant que l'effet de serre doit être considéré dans sa dimension mondiale, l'UE a également considéré que des mesures conservatoires, visant à réduire les émissions de CO₂, devraient être prises à l'échelon communautaire et que des efforts en vue de l'utilisation rationnelle de l'énergie devraient être encouragés.

Le Conseil des Ministres de l'Energie et de l'Environnement du 29 octobre 1990 s'est engagé à ce que l'Union Européenne stabilise, pour l'an 2000, ses émissions de CO₂ au niveau de 1990.

Une proposition de directive du Conseil (COM(92) 226/3 - dernière version), présentée par la Commission, introduit l'approche fiscale, c'est-à-dire une taxe spécifique Energie/CO₂, comme instrument pour atteindre l'objectif de stabilisation. La taxe, d'un montant initial de 3 dollars par baril, serait instaurée de manière progressive, pour atteindre 10 dollars par baril en l'an 2000.

Gardant à l'esprit la compétitivité des entreprises européennes dans le contexte du commerce mondial, la Commission a prévu dans sa proposition de directive une clause de conditionnalité, liant l'application effective de la taxe à la mise en oeuvre d'une taxe similaire ou de mesures à effet financier équivalent pour les principaux pays membres de l'OCDE concurrents de l'Union Européenne.

Toujours dans le souci du maintien de la compétitivité, le texte de la Commission prévoit des exonérations conditionnelles et des réductions d'impôt progressives pour des entreprises grandes consommatrices d'énergie.

Enfin, l'introduction d'une taxe Energie /CO₂ n'est envisagée qu'à condition que le niveau des prélèvements obligatoires dans les Etats membres reste inchangé (respect du principe de la neutralité fiscale).

22. Les évolutions récentes

- En juin 1993, le Rapporteur de la proposition de directive devant le Parlement Européen, a proposé plusieurs amendements au texte de la Commission, dont notamment une suppression de la clause de conditionnalité concernant les moyens à mettre en oeuvre par d'autres pays de l'OCDE.

A signaler, dans ce contexte, que le plan d'action des Etats-Unis pour la réduction des émissions de gaz à effet de serre, présenté le 19 octobre 1993, renonce largement à la mise en oeuvre de nouveaux instruments réglementaires et à l'introduction de taxes additionnelles sur les carburants. Le plan d'action en question repose essentiellement sur la réalisation d'actions volontaires et sur le progrès technique.

En revanche, la **Suède** a introduit une taxe Energie/CO2 en 1991 qui porte sur le charbon, les huiles minérales, le gaz naturel et le gaz en bouteille. Les taux actuels (depuis 1993) sont de l'ordre de plus ou moins 0,4 LUF par kg de CO2 émis pour l'industrie manufacturière, tandis que le taux pour les autres secteurs (ménage et transport) est de plus ou moins 1,5 LUF par kg de CO2 émis dans l'atmosphère.

Au **Danemark**, le taux normal de la taxe est de 500 LUF par tonne de CO2 émise, tandis que le secteur industriel bénéficie d'un taux réduit de moitié, si le coût des matières énergétiques dépasse 1% de la valeur ajoutée globale. Si le coût des matières énergétiques dépasse 3% de la valeur ajoutée globale, la taxe CO2 n'est pas due.

Au **Pays-Bas**, le taux de la taxe, tous secteurs confondus, est de plus ou moins 90 LUF par tonne de CO2 émise.

- En été 1993, le débat autour de la taxe Energie/CO2 en Europe a été placé dans un nouveau contexte. Depuis le Conseil Européen de Copenhague, la taxe prévue n'est plus uniquement conçue comme une taxe d'incitation, mais plutôt comme une nouvelle source de financement pour la Sécurité sociale.

Cette nouvelle justification de la taxe figure d'ailleurs dans le Livre Blanc sur la croissance, la compétitivité et l'emploi que la Commission a présenté au Conseil Européen de Bruxelles les 10 et 11 décembre 1993.

- Afin de progresser dans le dossier, le Conseil Eco Fin, lors de sa réunion du 27 juillet 1994, a procédé à un débat d'orientation sur le problème complexe de l'introduction d'une taxe sur les émissions de CO2 et sur l'énergie.

Ce débat, mené sur la base de questions formulées par la Présidence allemande, a fait apparaître qu'une série d'éléments de la proposition de la Commission rencontrait des réserves sérieuses de la part des Etats membres.

Dans ces circonstances, la Présidence a préconisé d'utiliser davantage les structures existantes et déjà largement harmonisées des accises sur les huiles minérales, en vue de réaliser l'objectif de réduction des émissions CO2 par la voie d'un relèvement des taux minima existants. Cette approche a reçu un accueil favorable par certains Etats membres.

- En date du 4 octobre 1994, le Conseil Environnement a examiné un projet de conclusions sur la stratégie communautaire pour réduire les émissions de CO₂ et pour améliorer l'efficacité énergétique. Pour atteindre l'objectif de stabilisation, le Conseil préconise l'introduction d'une taxe à l'échelle communautaire. Bien que le projet inclue dorénavant une introduction différée de la taxe pour les pays de la cohésion en raison de la problématique du "partage équitable du fardeau", le projet n'a pas pu aboutir.
- En ce qui concerne les travaux actuels au sein du Groupe de travail ad hoc "Taxe CO₂" du Conseil, l'approche se différencie de plus en plus du document de base des services de la Commission, ceci notamment sur les points suivants:
 - clause de conditionnalité: elle semble avoir été définitivement abandonnée, ce qui implique que l'Union jouerait un rôle de précurseur en la matière;
 - utilisation du cadre existant des accises communautaires, tout en élargissant ultérieurement la base d'assiette au charbon, au gaz et éventuellement à l'électricité;
 - calendrier précis selon lequel la taxe Energie/CO₂ sera augmentée;
 - possibilité d'une application différée et d'après un calendrier précis des mesures fiscales dans les pays de cohésion.
- En date des 15 et 16 décembre 1994, le Conseil des Ministres de l'UE réuni en matière d'environnement s'est prononcé pour une taxe Energie/CO₂ optionnelle et non plus communautaire. Tout au plus, la taxe Energie/CO₂, à introduire par ceux des États membres qui le désirent, doit correspondre à un certain nombre de principes généraux à formuler dans le cadre d'une directive. L'approche communautaire en la matière a donc été abandonnée au profit d'une approche intergouvernementale dans le respect des principes communautaires les plus élémentaires.

23. La taxe Energie/CO₂ au Luxembourg

- Les travaux du CES sont basés sur l'hypothèse d'une application de la taxe Energie/CO₂, telle que présentée dans la proposition de directive du Conseil (COM (92) 226/3 - dernière version).
- La taxe prévue par la proposition de directive devrait revêtir la forme d'une accise exigible au moment de la consommation du produit taxé. Son assiette regroupe les principales sources d'énergie possibles en tenant compte à la fois:
 - des émissions de dioxyde de carbone;
 - de la valeur thermique de la source d'énergie.

Comme le facteur d'émission ainsi que la valeur thermique d'un produit énergétique donné sont essentiellement variables, le montant de la taxe ainsi que la pondération entre partie énergétique et partie CO₂ de l'assiette varient en conséquence.

- En ce qui concerne la taxation de l'électricité et de la chaleur produites à partir d'énergies primaires fossiles, elles ne sont pas taxées sur la part assise sur les émissions de CO₂ en tant que telles, mais via la pollution en CO₂ de l'intrant fossile uti-

lisé, alors que la part assise sur l'énergie est fixée à 2,1 ECU/MWh quel que soit l'intrant utilisé, exception faite de l'électricité d'origine hydraulique.

Partant du cas de figure où les deux parties constitutives de la taxe sont à égalité (c.-à-d. une assiette 50/50), la taxe CO₂/énergie aurait les répercussions suivantes au niveau des prix énergétiques au Luxembourg:

Deux hypothèses: Hyp.1= 3\$/baril Hyp.2= 10\$/baril

PRODUIT	Imposition en LUF	
	HYP.1	HYP.2
1. Essence 1l	0,57	1,88
2. Kérosène 1l	0,61	2,02
3. Gasoil 1l	0,65	2,16
4. Fuel lourd 1kg	0,72	2,41
5. Coke de pétrole 1kg	0,64	2,15
6. GPL 1kg	0,79	2,64
7. Gaz naturel 1m ³	0,53	1,78
8. Houilles dures 1kg	0,50	1,66
Anthracite panore 1kg	0,38	1,26
Houilles sub-bit 1kg	0,26	0,87
9. Coke 1kg	0,56	1,87
10. Lignite récent 1kg	0,16	0,53
Briquettes 1kg	0,41	1,36
Lignite ancien 1kg	0,35	1,16
11. Electricité 1kw/h	0,1927	0,6423

Source: Ministère des Finances

- Les répercussions économiques, fiscales et sociales qu'entraînerait l'application d'une taxe Energie/CO₂ seront étudiées au chapitre IV 2. du présent avis.

3. LA REDEVANCE SUR LES EAUX USEES

31. Les antécédents

En vertu de l'article 15 de la loi du 29 juillet 1993 concernant la protection et la gestion de l'eau, il appartient aux Communes

" de collecter, d'évacuer et d'épurer les eaux usées produites sur leur territoire, à l'exception de celles qui, en raison de leur nature ou de leur volume, ne peuvent être raccordées à un réseau de collecte des eaux usées".

Le point 4 de ce même article prévoit que le

" Gouvernement est autorisé à subventionner les projets d'assainissement visés par la présente loi".

Actuellement, la participation financière de l'Etat au programme d'assainissement s'effectue par le "Fonds pour la Protection de l'Environnement". Celui-ci intervient à raison de 90% du total des investissements, le solde étant à charge des Communes.

En 1993, les dépenses du "Fonds pour la Protection de l'Environnement" en faveur de l'assainissement des eaux usées ont atteint la somme de 703 millions de LUF. Ces dépenses, de l'avis du Ministère de l'Environnement *,

" iront croissantes dans les années à venir, conformément aux prévisions établies. On peut prévoir que dans un délai relativement court le budget de l'Etat ne pourra plus suffire à assurer, à lui seul (90%), le financement du programme d'assainissement. Le Ministère de l'Environnement a ainsi engagé des travaux préparatoires pour proposer un instrument adéquat permettant de financer la suite du programme. En l'occurrence, il s'agit d'une taxe proportionnelle à la pollution émise, à percevoir auprès des usagers industriels et domestiques".

32. Les références

Le CES juge d'abord utile de jeter un regard sur les systèmes en vigueur en Allemagne et en Belgique (Région wallonne), avant de présenter les propositions du Ministère de l'Environnement luxembourgeois en la matière.

– Le système allemand

Toute collectivité qui effectue des rejets d'eaux usées dans le milieu aquatique est redevable de la taxe (Abwasserabgabe) lorsque les seuils de concentration et de flux fixés pour un paramètre donné sont dépassés.

L'assiette de la redevance est établie en fonction de la toxicité de la charge de pollution produite annuellement par un redevable. Cette charge est exprimée en nombre d'unité de pollution, celle-ci étant définie en fonction d'une certaine quantité annuelle d'une substance polluante.

Le taux de redevance par unité de pollution s'élève actuellement à 60 DM et sera porté, d'ici 1999, à 90 DM.

– Le système belge (Région wallonne)

La taxe sur le déversement des eaux usées industrielles et domestiques s'applique à tout déversement direct ou indirect d'eaux usées industrielles ou domestiques.

* Extrait du rapport d'activités du Ministère de l'Environnement pour l'année 1993

Pour le calcul de la redevance, le système wallon opère une distinction entre les usagers industriels et les usagers domestiques. Les derniers paient une redevance proportionnelle au volume d'eau consommée, alors que les premiers sont taxés sur la base de la charge polluante totale des eaux usées rejetées.

Le taux de redevance est fixé forfaitairement à 8 BEF/m³ d'eau consommée pour les usagers domestiques et à 360 BEF par unité de charge polluante pour les usagers industriels. D'après des informations récentes du Ministère de l'Environnement, une augmentation substantielle de la redevance par unité de charge polluante (pouvant atteindre, voire dépasser les 1000 FB) est en discussion.

- Dans les deux modèles de référence - allemand et belge - la taxe est versée dans un fonds spécial servant à financer, entre autres, le fonctionnement et l'administration du système, mais aussi à promouvoir la construction d'installations d'épuration.

33. L'avant-projet de loi portant création d'une redevance sur le déversement des eaux usées industrielles et domestiques (version du 10 octobre 1994)

- A l'instar de la réglementation wallonne, l'avant-projet de loi distingue les eaux usées d'origine industrielle des eaux domestiques.
 - En ce qui concerne les **eaux usées domestiques**, il prévoit que ces eaux sont taxées à un taux uniforme de 15 LUF par m³ d'eau déversée, la redevance étant perçue sur la base du volume d'eau prélevée.
 - En ce qui concerne les **eaux usées industrielles**, ces eaux sont taxées à un taux déterminé sur la base de la charge polluante des eaux déversées par les établissements commerciaux, artisanaux et industriels durant l'année précédente, le montant de la redevance par unité de charge polluante, notion définie dans l'avant-projet de loi, étant fixé à 700 LUF.
- Le produit escompté à partir du recouvrement de ces redevances est estimé à 700 millions de LUF.

Sont redevables de la redevance, toutes les personnes physiques ou morales, de droit public ou privé, qui déversent des eaux usées dans les égouts publics, dans les collecteurs d'eaux usées, dans les stations d'épuration ou dans les eaux de surface ou les eaux souterraines.

- L'avant-projet de loi détermine également un régime particulier pour les eaux usées en provenance des établissements agricoles de gardiennage ou d'élevage d'animaux.
- L'avant-projet règle aussi le cas des effluents mélangés:
 - effluents industriels mélangés à des effluents domestiques dans un même exutoire;

- effluents industriels déversés dans un exutoire différent de celui des effluents domestiques, mais provenant d'une même source d'approvisionnement de la distribution publique.

Dans les deux cas, il s'agit de ne pas taxer indûment deux fois le déversement du même volume d'eaux usées.

Etant donné qu'en l'espèce il s'agit d'une redevance et non d'une taxe, le produit de la redevance serait affecté directement à des fins de protection de l'environnement par le biais de l'alimentation du fonds spécial pour la protection de l'environnement dans le cadre d'une section spécifique relative à la gestion et à la protection de l'eau. Les opérations susceptibles d'être financées ou cofinancées ainsi font l'objet d'une énumération précise.

- Le tableau ci-dessous retrace les besoins de financement du fonds pour la protection de l'environnement pour les années 1994 à 1999, ainsi que le taux de couverture de ces besoins par la redevance sur l'eau, ceci sous l'hypothèse que le produit de la redevance ne variera pas dans le temps.

unité: millions de LUX

Année	Besoin de financement	Produit de la redevance sur eaux usées	Taux de couverture
1994	929	-	-
1995	1.434,50		
1996	1.512,10	700	46,3%
1997	1.481	700	47,3%
1998	1.513	700	46,3%
1999	1.556	700	45,0%

Source: Ministère de l'Environnement

- L'avant-projet de loi précise finalement les conditions et les modalités de déclaration, du paiement et du recouvrement de la redevance. Il contient également des dispositions diverses, dont le renforcement des effectifs de l'Administration de l'Environnement.

IV

LES CONSIDERATIONS DU CES

IV LES CONSIDERATIONS DU CES

- La déclaration de Rio sur l'environnement et le développement durable, adoptée par la Conférence des Nations Unies, proclame que:
 - les êtres humains sont au centre des préoccupations relatives au développement durable;
 - la protection de l'environnement fait partie intégrante du processus de développement durable.

Les projets gouvernementaux et communautaires qui font l'objet du présent avis sont à voir dans ce contexte, dans la mesure où ils sont conçus pour participer à la réalisation de ce double principe.

- Plus concrètement, la proposition de la Commission européenne concernant l'introduction d'une taxe Energie/CO2 poursuit le double objectif de:
 - la réduction de la pollution atmosphérique par les émissions de CO2 et de l'effet de serre qui en résulte;
 - la préservation de ressources énergétiques naturelles par l'incitation des consommateurs à l'utilisation rationnelle de l'énergie.

La proposition de la Commission d'introduire une taxe Energie/CO2 peut se concevoir comme un instrument parmi d'autres pour atteindre les objectifs visés.

- Quant à l'avant-projet de loi sur les emballages pour liquides alimentaires, il poursuit l'objectif de la réduction des déchets à travers la promotion des emballages reemplissables et du recyclage.

L'avant-projet de loi considère les systèmes de la consigne et de la consigne-taxation, assortis d'objectifs de reprise et de recyclage, comme instrument privilégié pour atteindre l'objectif visé.

- Le projet d'introduction d'une redevance sur les eaux usées vise d'abord l'amélioration de la qualité de nos cours d'eau et donc la protection d'une ressource naturelle. Accessoirement, le projet vise l'utilisation rationnelle de l'eau potable et le financement des équipements d'épuration et de leur exploitation.
- Si le CES peut souscrire aux objectifs généraux de ces projets législatifs, il s'interroge et doit exprimer une série de réserves à la fois quant:
 - à la portée des instruments choisis en rapport avec les objectifs visés;
 - aux répercussions économiques, sociales et fiscales de l'introduction des taxes ou redevances écologiques.

1. QUANT A LA PORTEE DES INSTRUMENTS EN RAPPORT AVEC LES OBJECTIFS VISES

11. L'application du principe Pollueur-Payeur

111. Les aspects juridiques

- Le principe du pollueur-payeur vise à assurer que l'auteur d'un dommage à l'environnement répare les dommages occasionnés. Le mécanisme juridique utilisé est celui de la responsabilité civile où on peut distinguer, d'une part, la responsabilité pour faute et, d'autre part, la responsabilité sans faute, dite responsabilité objective.
- Dans la première approche, la victime d'un préjudice doit prouver outre le dommage également la faute de l'auteur.
- Dans la seconde approche, la partie lésée est dispensée d'établir la faute de l'auteur présumé, mais elle doit prouver que le préjudice résulte du fait d'autrui.

En ce qui concerne les applications en matière d'atteinte à l'environnement se posent les questions suivantes:

- qui est la victime (exemple: le voisin immédiat, la collectivité locale ou nationale);
- quel est le dommage (exemple: dégradation du sol, atteinte à la nappe phréatique);
- quelle est la faute (exemple: par rapport à un comportement raisonnable ou par rapport à des normes d'émission).

Si, dans le cas de la responsabilité pour faute, la multiplication des réglementations environnementales peut créer une responsabilité potentielle plus élevée, la victime peut parfois éprouver des difficultés à démontrer que l'auteur du dommage a agi de façon fautive.

- En ce qui concerne la responsabilité objective, les questions posées peuvent soulever de grandes difficultés, alors que les éléments scientifiques probants font souvent défaut, notamment en ce qui concerne les effets à long terme d'un polluant déterminé sur l'environnement. D'autres éléments sont à prendre en considération:
 - responsables multiples;
 - pollution chronique;
 - rejets autorisés par les autorités;
 - dommages hérités du passé.

A l'heure actuelle, il n'existe pas de solution définitive au plan communautaire en cette matière, la Commission de l'UE ayant lancé la discussion en 1993 par son Livre vert sur la réparation des dommages causés à l'environnement.

112. L'application pratique

- Le principe pollueur-payeur, tel qu'il est mis en oeuvre dans les projets de loi en discussion, consiste en une inclusion dans le prix de vente, d'un produit ou d'une activité, de certains coûts indirects liés à l'environnement et engendrés durant le cycle de vie du produit. Il s'agit, plus précisément, des coûts de dépollution et de réparation de l'environnement naturel, imputables à un produit ou à une activité.

Pris globalement, les coûts précités ont augmenté ces dernières années suite à une sensibilité accrue aux problèmes écologiques et à l'atteinte de certains seuils de tolérance en matière de pollution.

La mise en place des mesures de prévention, de dépollution et de réparation est assurée aussi bien par les pouvoirs publics, d'une part, que par les ménages et les entreprises, d'autre part.

Au cas où ces derniers supportent les coûts y afférents, le principe pollueur-payeur se trouve appliqué. Par contre, lorsque cette charge incombe aux collectivités (Etat, Communes), son mode de financement ne tient pas nécessairement compte de l'origine de la pollution.

- Lorsque le/les biens et/ou activités, qui sont à l'origine d'une pollution sont identifiables et ont une valeur marchande, les collectivités ont la faculté d'appliquer le principe pollueur-payeur en frappant leurs prix de vente d'une taxe de financement ou d'une redevance proportionnelle aux coûts écologiques qu'ils engendrent. Encore faut-il que ces coûts soient quantifiables.

Or, la quantification précise et objective des coûts écologiques, liés directement ou indirectement à un produit et leur degré d'imputation au produit, est souvent difficile, voire impossible à déterminer.

En effet, si l'on considère les trois projets d'écotaxes sous avis, le CES se doit de constater que le principe pollueur-payeur ne saura pas toujours être à la base d'une taxation écologique.

- Tel est par exemple le cas pour la taxe Energie/CO2. Si l'on sait que la consommation de nombreuses formes d'énergie contribue à une dégradation de la qualité de l'air et que les émissions de CO2 constituent une des origines de l'effet de serre, il paraît toutefois difficile d'identifier et d'évaluer de manière précise les coûts qui en résultent.

Par ailleurs, un choix énergétique visant à limiter les émissions de CO2 peut favoriser le recours à l'énergie nucléaire impliquant des problèmes et coûts écologiques d'une autre nature.

D'autre part, le niveau d'une taxe Energie/CO2 peut être fonction de nombreux facteurs: du coût estimé des dégâts causés, de considérations budgétaires, économiques et sociales, etc..

- Quant aux coûts liés au traitement et à la dépollution des eaux résiduaires, ils sont plus faciles à chiffrer et à imputer sur les prix de vente sous forme de redevances écologiques.

A noter toutefois qu'au niveau des ménages (taxe sur la consommation), l'application du principe pollueur-payeur se fait sous l'hypothèse que le degré de leurs eaux usées est fonction du volume d'eau consommée.

- Enfin, en ce qui concerne la taxe sur les emballages pour liquides alimentaires, il est trop tôt pour tirer des conclusions définitives à partir des études d'éco-bilans. Cependant, l'objectif poursuivi par l'instauration généralisée d'une taxation uniforme ne répond qu'imparfaitement au principe pollueur-payeur.
- Contrairement aux instruments traditionnels de la fiscalité, une application correcte du principe pollueur-payeur, sous forme de taxe écologique ou de redevance, devrait se traduire par une répartition plus équitable de certains coûts liés à la protection de l'environnement entre les contribuables.

12. L'orientation du comportement du consommateur

- L'orientation du consommateur peut être une résultante de l'application du principe pollueur-payeur. Elle est cependant, avant tout, l'objectif d'une politique volontariste, visant à diminuer, voire à supprimer la consommation d'un produit déterminé.

La réalisation de l'objectif sous rubrique dépend essentiellement de l'élasticité de la demande d'un produit par rapport à son prix. Une telle élasticité présuppose, ou bien l'existence de produits de substitution dont le prix de vente doit être compétitif par rapport au prix de vente du produit taxé, ou bien l'existence de potentiels d'économies du produit taxé.

- Le CES n'a pas pu se procurer des indications précises quant aux élasticités de la demande par rapport au prix des biens visés (liquides alimentaires, matières énergétiques, eau) par l'introduction d'écotaxes.

Sur la base de certaines enquêtes réalisées à l'étranger, il est toutefois possible de tirer les conclusions suivantes:

- La taxe sur les emballages pour liquides alimentaires permettrait d'influencer l'orientation du consommateur, alors que des possibilités de substitution existent pour la plupart des cas.
- Une taxe sur l'eau ne pourrait influencer le comportement du consommateur que dans la mesure où elle empêcherait certains gaspillages. Pour le reste, le consommateur resterait plutôt insensible à la taxe, en raison des rares possibilités de substitution. Des possibilités d'économies existent dans une certaine mesure.

- Une taxe Energie/CO2 ne provoquerait qu'une orientation partielle du consommateur, étant donné que sa marge de manoeuvre en la matière reste limitée en ce qui concerne la possibilité de substituer une forme d'énergie à une autre. Cependant, elle peut s'avérer significative au niveau:
 - de la recherche et de l'installation de systèmes de chauffage plus performants;
 - de l'amélioration de l'isolation des habitats;
 - de l'achat et du fonctionnement des machines électriques à usage ménager, artisanal ou industriel;
 - du transport des personnes et des biens en incitant les usagers à un recours renforcé au transport public ou à d'autres formes de transport.

L'effet dépendra toutefois du niveau de la taxe. Plus celle-ci sera élevée, plus des mesures d'économies deviendront intéressantes.

Par ailleurs, une taxation différenciée permettrait de favoriser la consommation des formes d'énergie moins polluantes. Encore faudrait-il que ces formes d'énergies soient accessibles aux utilisateurs.

13. La politique budgétaire et sociale

- L'introduction d'écotaxes, tant sur les emballages pour liquides alimentaires que sur l'énergie ou l'eau, produira des effets au niveau des finances publiques et à celui des entreprises et des ménages.

Ces effets dépendront largement de l'objectif poursuivi par l'introduction d'écotaxes:

- les taxes d'orientation resteront sans effets importants et sur les dépenses de consommation et sur les finances publiques dans la mesure où les ménages et les entreprises peuvent recourir à des produits de substitution ou réduire leur consommation;
- les taxes de financement n'ont de raison d'être que si elles procurent des recettes fiscales à l'Etat. Elles ne manqueront dès lors pas de produire des effets sensibles tant au niveau des dépenses de consommation qu'à celui des finances publiques.
- A titre d'exemple d'une taxe de financement, le CES renvoie à la loi du 17 juin 1994 qui prévoit une baisse des charges sociales (prise en charge par l'Etat des cotisations des employeurs à la Caisse nationale des prestations familiales) financée, en partie, par un relèvement des droits d'accises. Le niveau de la taxe a été fixé à un niveau à ne pas inciter le consommateur à réduire sa consommation.

Dans ce même contexte il est à noter que la Commission de l'UE, dans le Livre blanc sur la croissance, la compétitivité et l'emploi a lancé l'idée de diminuer les coûts du facteur travail par une réduction des charges sociales et de combler le déficit au niveau des recettes de la sécurité sociale par une taxation de la pollution.

- Bien que la distinction entre taxes de financement et taxes d'orientation soit, dans une certaine mesure, une approche théorique du problème, le CES demande au Gouvernement de préciser davantage les objectifs poursuivis par l'introduction des différentes taxes écologiques.

Il donne par ailleurs à considérer que les objectifs budgétaire et d'orientation sont incompatibles entre eux. En effet, la réalisation de recettes fiscales par le biais des écotaxes présuppose une faible élasticité-prix de la demande.

- En général, le CES est d'avis que les écotaxes devraient répondre à un objectif d'orientation et non à un objectif de financement. Il ne peut pas, dès lors, accepter l'introduction de taxes de financement sous le couvert d'une soi-disante protection de l'environnement.

Si le Gouvernement, pour des raisons quelconques, se décidait pour l'introduction de taxes de financement, le CES demande que les répercussions budgétaires et sociales soient analysées en détail et, le cas échéant, que des mesures compensatrices soient mises en place, ceci afin de respecter le principe de la neutralité fiscale.

2. QUANT AUX REPERCUSSIONS ECONOMIQUES, SOCIALES, FISCALES ET FINANCIERES DE L'INTRODUCTION DES TAXES ECOLOGIQUES

21. Les répercussions au niveau économique

Dans le présent chapitre, le CES se propose d'étudier les répercussions économiques au niveau des entreprises et des ménages engendrées par l'introduction éventuelle de taxes écologiques.

Ces répercussions seraient plus ou moins durables selon qu'il existe ou non des produits de substitution pour les produits taxés et selon le degré d'élasticité-prix de la demande de ces produits.

Les trois projets d'écotaxes auraient une incidence sur l'indice des prix à la consommation et toucheraient, par le mécanisme de l'indexation, indirectement les coûts salariaux de l'ensemble des entreprises luxembourgeoises. Ils auraient également des répercussions au niveau des revenus des ménages. Ces aspects seront analysés dans des chapitres à part, consacrés aux répercussions sociales de l'introduction éventuelle des taxes en question.

211. La taxe sur les emballages pour liquides alimentaires

2111. Les incidences au niveau des entreprises

Si l'on traite des incidences au niveau des entreprises de la taxe sur les emballages pour liquides alimentaires, il convient de distinguer entre entreprises de production et entreprises de distribution.

21111. Les entreprises de production

Les entreprises de production sont celles qui produisent ou utilisent les emballages destinés au conditionnement des liquides alimentaires.

Dans la présente section deux sujets seront à l'étude: le choix d'un emballage et les secteurs plus directement concernés par l'introduction d'une écotaxe sur les emballages pour liquides alimentaires.

21111. Le choix d'un emballage

- Les entreprises du secteur agro-alimentaire, utilisatrices d'emballages, opèrent le choix de leur matériel d'emballage selon plusieurs critères, tels que la longévité et l'hygiène, les distances de transport, l'utilisation finale, la préférence du consommateur, le coût de l'emballage ou encore les possibilités de recyclage.

Des contraintes en matière de longévité et d'hygiène plaident en faveur de l'utilisation d'emballages à usage unique (p. ex.: Tetra Pack ou Tetra Brick), qui garantissent un haut degré de stérilité et de durabilité. Le respect de ces conditions est indispensable lors du conditionnement de produits alimentaires sensibles, comme p.ex. le lait upérisé.

La destination géographique des ventes et, par conséquent, les distances de transport ont une influence sur le choix de la matière d'emballage, dans la mesure où les ventes régionales permettent l'utilisation d'emballages réutilisables, tandis que des ventes à longues distances favorisent plutôt le recours à des emballages à usage unique. Une réglementation visant à favoriser l'usage d'emballages réutilisables peut cependant également inciter le recours à la livraison en vrac et l'embouteillage par le commerce de gros qui importe le produit.

La mise sur le marché d'emballages réutilisables présuppose, soit l'existence et le bon fonctionnement d'un système de reprise de ce type d'emballages, soit la mise en place d'un tel système.

L'utilisation finale du produit peut être déterminante pour le poids ou la taille de l'emballage à utiliser.

Enfin, les nouvelles contraintes en matière de réduction des déchets d'emballages peuvent amener les entreprises à opter pour des récipients réutilisables ou facilement recyclables.

- L'on se rend compte que les critères de choix précités sont parfois difficilement conciliables. Les entreprises utilisatrices d'emballages fixent leurs priorités, compte tenu des coûts à supporter, des caractéristiques du produit à conditionner et des attentes du marché de destination de leurs produits.

Les taxes écologiques constitueraient une nouvelle variable dans ce schéma de décision, alors qu'elles auraient une influence directe sur les prix de vente des produits emballés et, par là, sur la compétitivité de l'entreprise présente sur le marché luxembourgeois.

En effet, si l'on part de l'hypothèse que l'élasticité-prix de la demande de liquides alimentaires est telle que les niveaux de taxes inscrits dans l'avant-projet de loi entraînent un recul considérable des ventes de produits contenus dans des emballages non reemplissables, les entreprises concernées seraient forcées de revoir leur politique d'emballage afin de sauvegarder leurs parts de marché.

211112. Les secteurs/branches concernés

- Parmi les secteurs/branches concernés par l'introduction d'écotaxes sur les produits alimentaires liquides, on retrouve les producteurs d'eaux minérales et de soft drinks, les laiteries, les brasseries, les producteurs de vin et de vin mousseux.
- Quant aux entreprises du secteur agro-alimentaire utilisant actuellement l'emballage à usage unique, elles devraient s'équiper de nouvelles unités de soutirage, accompagnées d'installations de lavage pour récipients reemplissables. D'après les milieux professionnels concernés, le chiffre d'affaires réalisé sur le marché domestique ne justifierait cependant pas toujours cet investissement additionnel. Ces considérations sont surtout valables pour les entreprises de production de soft drinks et d'eaux minérales.
- De plus, le fait de favoriser les emballages reemplissables conduirait certaines industries du secteur alimentaire, notamment les laiteries, à faire un grand pas en arrière en ce qui concerne la stérilité de l'emballage et la longévité du produit (éventuellement perte de la valeur nutritive). En effet, les progrès réalisés dans ces domaines seraient mis en cause suite au retour à l'utilisation d'emballages reemplissables provoqué par la pénalisation, sans réserves, des emballages actuellement à l'usage.
- Quant aux brasseries luxembourgeoises, elles réalisent une grande partie de leurs ventes sur le marché luxembourgeois et utilisent largement les emballages reemplissables. A noter toutefois que les ventes à l'exportation, qui ont tendance à devenir de plus en plus importantes en raison de la stagnation des ventes sur le marché national, se font sous forme d'emballages non reemplissables.
- Les producteurs de vin, quant à eux, envisagent de développer leurs capacités d'utilisation de bouteilles reemplissables, ce qui diminuera leur vulnérabilité au système de taxes écologiques.

Tel n'est cependant pas le cas pour les producteurs de vins mousseux, qui, pour des raisons techniques et de sécurité, ne peuvent pas avoir recours aux bouteilles reemplissables.

- De l'avis du CES, la diversité au niveau communautaire, des politiques nationales en matière de réduction de déchets d'emballages peut se traduire négativement sur les différents opérateurs économiques et contenir des éléments de distorsion de concurrence.

Ainsi, un producteur luxembourgeois ayant opté pour une politique d'emballage, parfaitement adaptée aux contraintes des marchés des pays voisins, risque d'être fortement pénalisé sur son marché domestique. Une telle situation ne correspond guère à l'idée du "marché unique européen".

A remarquer, dans cet ordre d'idées, que l'instauration unilatérale de taxes écologiques pourrait dissuader des fabricants, installés dans les pays éloignés, d'approvisionner le marché luxembourgeois, alors que l'utilisation d'emballages reemplissables et l'organisation d'un système de reprise ne sont guère envisageables pour ces derniers.

21112. Les entreprises de distribution

- **Les entreprises de distribution et les revendeurs finaux** effectuant la mise sur le marché des liquides alimentaires, seraient directement concernés par l'application pratique des dispositions prévues dans l'avant-projet de loi relatif aux emballages des produits en question.
- Dans l'hypothèse de l'adoption de l'avant-projet en discussion, les distributeurs et/ou les revendeurs devraient assurer:
 - pour les emballages recyclables, la mise en place à proximité des points de vente d'équipements ou d'installations destinés à la collecte sélective, ou bien la rémunération de la mise en place de structures de collecte sélective par les communes ou syndicats communaux;
 - pour les emballages recyclables, l'apposition d'une marque fiscale sur les emballages recyclables;
 - en général, un étiquetage approprié indiquant si l'emballage mis en vente est recyclable ou réutilisable et l'information du consommateur du montant de la consigne et du système de reprise des emballages.
- **Le Groupe patronal** constate que ces mesures ne seraient évidemment pas neutres au niveau des coûts des entreprises concernées.

Aux frais directs, engendrés par la mise à disposition d'une infrastructure de collecte des emballages recyclables et l'extension des lieux de stockage d'emballages consignés, s'ajoutent les frais indirects résultant de la gestion des recettes d'accises et du marquage spécial des emballages.

Dans ce contexte, **le Groupe patronal** tient à attirer l'attention sur la situation que la distribution de détail et, en particulier, les petits commerces pourraient éprouver des difficultés matérielles à stocker de grandes quantités d'emballages consignés.

- Une des répercussions économiques majeures au niveau des commerçants pourrait être une perte de compétitivité par rapport aux concurrents des régions avoisinantes, due à un renchérissement important des produits à emballage recyclable.
- Il faut se demander, par ailleurs, si la part que revêt le marché luxembourgeois dans le chiffre d'affaires des producteurs étrangers est suffisamment importante pour les amener à modifier leur production en utilisant des emballages reemplissables, ce qui est le but écologique recherché par l'avant-projet de loi.

Un refus de collaboration active de leur part entraînerait une disparition de certains produits du marché luxembourgeois.

- Le fait qu'il y a une consigne obligatoire sur tout emballage recyclable en verre, même sur le verre perdu, entraînerait des problèmes de logistique et de gestion pour les distributeurs luxembourgeois.

Aussi une des particularités du marché luxembourgeois est-elle l'importance des importations par rapport à la production nationale. Cette particularité entraîne de sérieuses difficultés en rapport avec l'introduction de systèmes de reprise. En effet, dans la mesure où le producteur étranger n'est guère intéressé à reprendre ses emballages et où les importateurs pour un même produit sont souvent multiples, le circuit du système de reprise n'est pas fermé.

- **Le Groupe salarial** pense plutôt que les problèmes évoqués ci-avant sont largement maîtrisables et qu'un système de consigne obligatoire satisferait au mieux le but poursuivi, celui-ci devrait être avant tout écologique et, dès lors, imposer certains inconvénients aussi bien aux consommateurs qu'aux entreprises pour lesquels il faut quand-même définir une politique, afin qu'aussi bien les uns que les autres changent de comportement et soient responsabilisés vis-à-vis des retombées de leurs actes sur l'environnement.

2112. Les incidences au niveau des ménages

- Pour échapper à la taxe, les ménages peuvent orienter la consommation de liquides alimentaires vers des produits exonérés de la taxe, c'est-à-dire vers des produits conditionnés dans des emballages consignés et réutilisables. Ces emballages existent pour la plupart des boissons non alcoolisées (eaux minérales, soft-drinks ...), ainsi que pour les bières et certains vins domestiques.

Par contre, il subsiste un certain nombre de produits pour lesquels la flexibilité de réaction des consommateurs à la taxe reste réduite. Il s'agit là des boissons actuellement non consignées et donc non-repris par le producteur. D'après l'avant-projet de loi, ces produits seraient, le cas échéant, soumis à une consigne obligatoire qui favoriserait la collecte et le recyclage de ces emballages, mais qui pourrait induire une certaine augmentation du prix de la part des commerçants pour compenser les frais engendrés par le système de consigne et de collecte.

A noter toutefois que les consommateurs qui, pour des raisons pratiques, préfèrent les emballages à voie unique aux emballages consignés, ont toujours la possibilité d'échapper à la taxe en effectuant leurs achats dans des pays où une telle taxe n'existe pas. Un tel comportement entraînerait des résultats contraires à l'objectif recherché, à savoir une diminution du volume des déchets au Luxembourg.

Il est cependant difficile de prévoir et de quantifier l'envergure de ce comportement.

Enfin, des considérations sanitaires et de longévité, inhérentes au conditionnement de certains produits particulièrement sensibles (produits laitiers), pourraient amener des consommateurs à opter pour les emballages à voie unique, ceci malgré l'introduction des écotaxes.

- L'incidence de la taxe sur les revenus des ménages dépend de la neutralisation ou de la non-neutralisation, respectivement de la taxe ou des produits taxés dans l'indice des prix à la consommation, respectivement de la disponibilité de produits de substitution en cas de neutralisation de la taxe. Cette question sera abordée dans le chapitre IV sous 221.

212. La taxe Energie/CO2

En l'absence de nouvelles propositions concrètes quant aux modalités d'introduction d'une taxe Energie/CO2, le CES a basé ses considérations sur la proposition de directive du Conseil COM (92) 226/3 - dernière version.

2121. Les incidences au niveau des entreprises

L'impact direct au niveau des secteurs/entreprises d'une taxe énergie/CO2 dépend de toute une série de facteurs. Il s'agit de déterminer dans quelle mesure la compétitivité des entreprises pourra être atteinte, suite à une augmentation des prix énergétiques.

21211. Les facteurs déterminants

- La sensibilité d'un secteur à la taxe Energie/CO2 dépend évidemment de son intensité énergétique et du degré de taxation des différentes formes d'énergie utilisées.
- Par ailleurs, les répercussions de la taxe au niveau des coûts de production sont plus ou moins élevées selon qu'il existe ou non des possibilités de substitution de l'énergie taxée par des formes d'énergie devenues relativement moins chères ou par d'autres facteurs de production, comme la main-d'oeuvre.

Le plus souvent, la substitution ne pourra se faire immédiatement, étant donné que la structure de production est relativement fixe.

- Les potentiels d'économies d'énergie pouvant être réalisés grâce à une amélioration de l'efficacité des équipements existants ou grâce à des efforts d'innovation au sein de l'entreprise, ainsi que les aides financières mises à disposition pour atteindre ces objectifs, sont eux aussi à considérer.
- S'agissant d'une taxe grevant l'ensemble des entreprises de l'Union Européenne, il importe de mesurer, pour un secteur d'activité donné, l'intensité des échanges commerciaux avec des pays extra-communautaires, afin d'évaluer l'ampleur des conséquences pouvant résulter de la perte de compétitivité des entreprises appartenant au secteur en question. Dans ce contexte, le CES suggère d'étudier, au niveau de l'UE, les possibilités d'une taxation à l'importation de biens dont les producteurs ont échappé à la taxe en question.
- En cas d'absence de concurrents échappant à la taxe, l'activité d'un secteur de production n'est pas pour autant garantie.

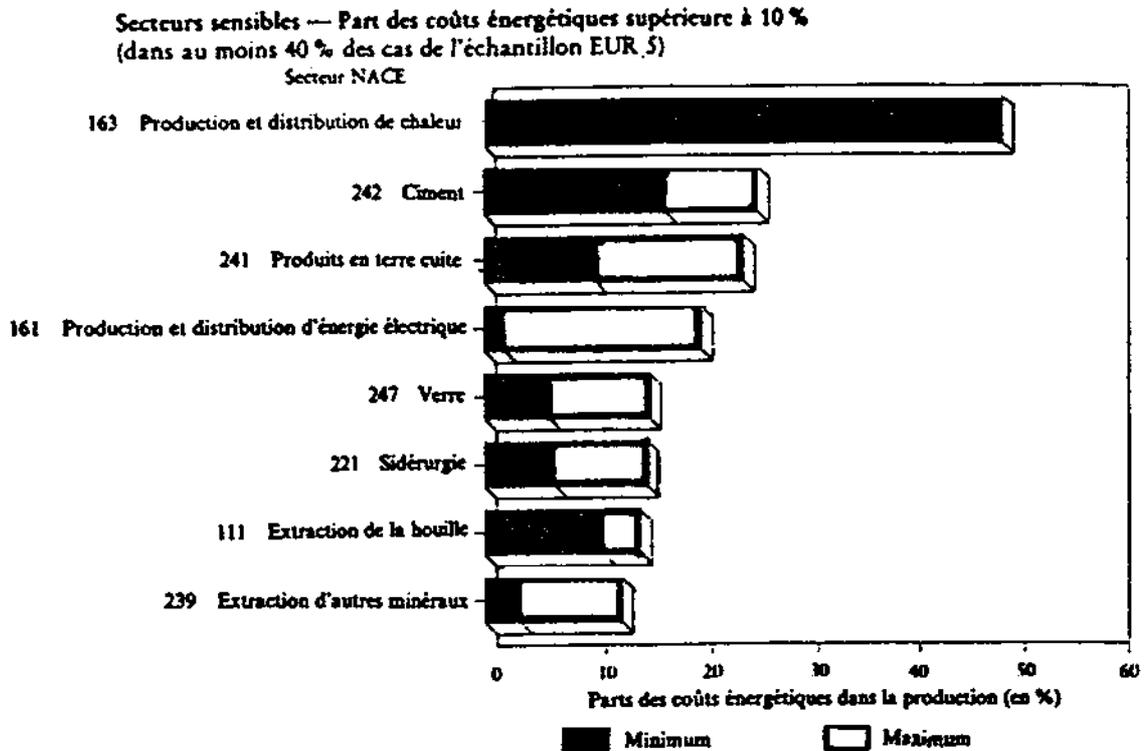
En effet, la hausse du prix de vente d'un produit générée par des coûts de revient supplémentaires est susceptible de freiner la demande de ce même produit lorsque l'élasticité de la demande par rapport au prix est élevée, soit par l'effet de revenu, soit par l'effet de substitution.

21212. Les secteurs/entreprises luxembourgeois sensibles à la taxe Energie/CO2

- Le graphique no 1 ci-dessous renseigne sur les secteurs dont la part des coûts énergétiques dans la production est supérieure à 10%.

Parmi ces secteurs particulièrement sensibles à l'introduction d'une taxe Energie/CO2 figurent la sidérurgie ainsi que les industries du ciment, du verre et des produits en terre cuite, qui, toutes les quatre, jouent un rôle considérable dans la structure industrielle luxembourgeoise.

Graphique no 1



SOURCE: Services de la Commission des offices nationaux de statistiques

Dans l'hypothèse d'une taxe de 3\$/baril suivant le modèle 50/50, l'effet financier sur l'ensemble de l'industrie peut être estimé à 1.350 mio LUF pour l'année 1993, compte non tenu d'éventuels efforts de substitution ou de revenu.

- Quant à la seule sidérurgie, elle a généré, en 1991, environ la moitié des émissions de CO₂ au Luxembourg et est intervenu pour quelque 38% dans la consommation d'énergie dans le pays en 1991. Durant cette même année, le facteur énergie a représenté 23% du coût de revient des laminés. Lorsqu'on considère les matières enfournées comme matières premières (coke, ...), l'incidence du coût de l'énergie dans le prix de revient reste toujours élevée avec 9% (année 1991; production d'acier: 3.379.000 t). L'effet financier d'une taxe énergie/CO₂ dans le cas du modèle 50/50 serait de l'ordre de 1,2 mia LUF/an. La facture serait allégée de quelque 160 mio LUF au cas où l'on considère les matières énergétiques comme des matières premières, non sujettes à la taxe sur l'énergie (mais en partie à la taxe CO₂).

Lorsqu'on prend comme hypothèse technologique une production annuelle de 3.300.000 tonnes par les filières fonte (70%) et électricité (30%) (nouvelle aciérie électrique de Schifflange), les effets seront de 1 mia LUF (enfournement HF = énergie) ou de 900 mio LUF (enfournement HF = matière première). Après passage à 100% à la filière électrique, le montant annuel de la taxe s'établirait à 624 mio LUF.

Les effets précités seraient proportionnellement plus élevés pour une taxe de 10\$/baril. Il va de soi que de tels niveaux de taxation supplémentaires seraient susceptibles de réduire substantiellement la compétitivité de l'industrie sidérurgique extrêmement exposée à la concurrence internationale. En effet, les coûts supplémentaires en cause représenteraient quelque 2% du chiffre d'affaires de notre sidérurgie (hypothèse 3\$/baril), alors que les marges à long terme se situent à un niveau comparable.

Suite au remplacement progressif de la phase liquide par des aciéries électriques modernes, les potentiels d'économies d'énergie de l'industrie sidérurgique et sa marge de manoeuvre pour substituer des formes d'énergies exonérées aux formes d'énergies existantes, seront pratiquement réduits à zéro.

A court et à moyen terme, la taxe écologique ne susciterait donc guère une amélioration des performances écologiques, mais elle constituerait une simple charge supplémentaire pour le secteur en question.

En dehors des considérations liées à une éventuelle taxe énergie/CO₂, le CES tient à noter que le passage de la filière traditionnelle à la filière électrique permettra à la sidérurgie luxembourgeoise de diminuer ses émissions de CO₂ de l'ordre de 85%.

En tenant compte de la génération de CO₂ liée à l'énergie électrique importée de Belgique, cette diminution est de l'ordre de 76%.

- Quant à l'industrie du verre, elle serait, à l'image de la sidérurgie, peu flexible à l'introduction éventuelle d'une taxe Energie/CO₂.

Installée au Luxembourg au cours des années 80 et 90, l'industrie du verre, grande consommatrice de gaz naturel, dispose d'un équipement de production récent dont les performances en termes d'efficacité énergétique sont très élevées.

La hausse inévitable du coût de revient engendrée par la taxe écologique détériorerait la position compétitive des producteurs luxembourgeois sur le marché du verre.

Au sein d'un même groupe, les unités de production luxembourgeoises perdraient en attractivité par rapport à des usines situées à proximité de l'Union Européenne, dont la compétitivité ne serait pas atteinte.

- Devant l'impact considérable du coût de l'énergie sur son prix de revient, l'industrie cimentière s'applique, depuis des décennies déjà, à réduire, par tous les moyens connus, sa consommation thermique et électrique. Compte tenu du fait que la meilleure technologie disponible est déjà installée ou en voie d'installation dans les usines luxembourgeoises, les économies directes d'énergie à escompter de l'introduction d'une taxe énergie/CO₂ seraient minimales. Le coût de la mise en place d'équipements permettant des améliorations supplémentaires serait prohibitif par rapport aux gains à escompter.

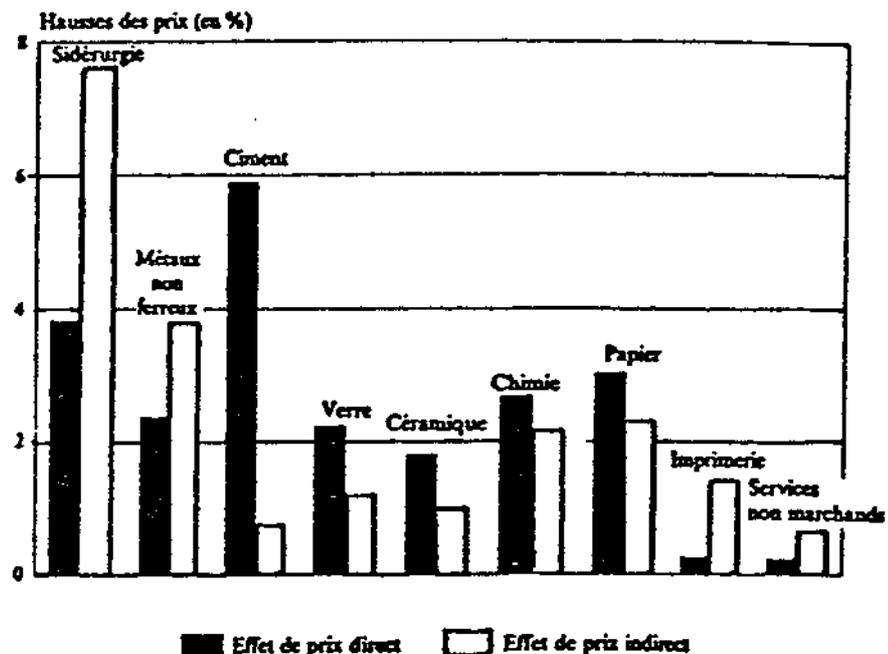
Par ailleurs, la disparition progressive de la filière de production hors minéral, en sidérurgie, aura pour conséquence la disparition du laitier de haut fourneau granulé, qui devra être compensé par du clinker, dont l'augmentation de la production nécessitera une consommation supplémentaire d'énergie.

- D'autres secteurs industriels, p. ex. la chimie et la parachimie ou la transformation des métaux, dont le degré de sensibilité à la taxe Energie/CO₂ est moins prononcé, ne restent pas pour autant indifférents au projet d'introduction de cette taxe.
- Si les effets directs de la taxe concernent surtout les quelques secteurs à grande intensité énergétique, tel n'est plus le cas pour les nombreux effets indirects touchant, à leur tour, une multitude de secteurs économiques. Le graphique no 2 montre les effets de prix directs et indirects d'une taxe de 10\$/baril pour certaines branches de l'économie allemande.

Il faut souligner que ces calculs ne prennent pas en considération d'éventuelles exonérations sectorielles qui sont en discussion, mais qui ne sont pas suffisamment précisées pour être chiffrées.

Graphique no 2

Effets de prix directs et indirects d'une taxe sur le CO₂: un exemple pour l'Allemagne (1990)



SOURCE: Services de la Commission des offices nationaux de statistiques

21213. Les répercussions au niveau des différents secteurs d'une redistribution éventuelle du produit de la taxe

- La proposition de directive relative à la taxe Energie/CO₂ prévoit sa neutralité fiscale au niveau macroéconomique, ce qui suppose une réduction d'autres impôts et/ou taxes.

Par ailleurs, dans le Livre Blanc sur la croissance, la compétitivité et l'emploi, la Commission Européenne a souligné que:

" pour répondre au double défi du chômage et de la dégradation de l'environnement, on peut envisager de diminuer les coûts salariaux en augmentant la taxation de la pollution. Une proposition concrète de la Commission, qui s'intègre parfaitement dans la perspective d'un changement structurel à long terme, concerne la taxe CO₂/Energie: les coûts externes liés à l'utilisation de l'énergie sont pris en compte et le revenu important généré par la taxe (plus ou moins 1% du PIB) peut être utilisé dans un premier temps par les employeurs pour compenser les coûts salariaux élevés."

- L'exposé des motifs de la proposition de directive du Conseil relative à la taxe Energie/CO₂ dispose dans le chapitre relatif aux modalités de la neutralité fiscale que la mise en application de ladite neutralité pourrait prendre les formes suivantes:
 - baisse des impôts directs ou des cotisations sociales;
 - baisse des impôts indirects.
- Dans l'hypothèse de l'application du principe de la neutralisation de l'effet de la taxe Energie/CO₂ au niveau macro-économique, par le biais d'une diminution des cotisations sociales, l'effet total de la taxation variera fortement selon les différentes branches d'activité. Pour bon nombre de secteurs de l'économie luxembourgeoise, notamment ceux se caractérisant par une forte intensité en main-d'oeuvre, la redistribution des recettes, sous forme de diminution des cotisations sociales, pourrait largement compenser l'effet de hausse des coûts.

Toutefois, pour les branches à haute intensité énergétique, cette redistribution n'atténuerait que légèrement l'effet de la taxe Energie/CO₂. La conséquence en serait une forte redistribution de revenus au sein de l'économie nationale, ceci au détriment des secteurs à haute intensité énergétique.

2122. Les incidences au niveau des ménages

- La répartition de la consommation d'énergie par secteur d'utilisation finale était la suivante en 1993:
 - industries: 48,7%;
 - transports: 34%;
 - le secteur domestique: 16,3%.

Il importe toutefois de souligner que l'importance du poste transports s'explique par le grand volume de carburants vendus aux non-résidents, d'une part, et par la consommation des entreprises, d'autre part.

L'importance du poste secteur domestique, pour sa part, doit être relativisée dans la mesure où il contient la consommation d'un grand nombre de bâtiments administratifs.

Il est dès lors difficile d'isoler exactement les coûts additionnels supportés par les ménages, suite au renchérissement de l'électricité, des carburants et des combustibles de chauffage.

- L'incidence que la taxe aurait sur l'indice des prix à la consommation permet toutefois de déterminer en théorie son effet direct au niveau du budget des dépenses des particuliers. D'après le Statec, ces dernières augmenteraient respectivement de 0,42% (hypothèse 3\$/baril) et de 1,40% (hypothèse 10\$/baril).

Pour réagir à cette perte de pouvoir d'achat, les ménages disposent d'une certaine marge de manoeuvre en matière d'énergies de substitution moins taxées ou de réduction de la consommation d'énergie.

- Dans le domaine du chauffage, les potentiels d'économies d'énergie peuvent être épuisés grâce à une amélioration de l'isolation de l'habitat, d'une part, et grâce à des installations de chauffage performantes, d'autre part.

Dans ce contexte, le CES est d'avis qu'une politique d'information ciblée quant aux formes d'énergies alternatives, ainsi que quant aux mesures de réalisation d'économies d'énergie permettrait de contribuer à une diminution de la pollution afférente.

De même, l'introduction d'incitations financières, à l'instar de celles introduites par règlement gouvernemental du 7 décembre 1989 concernant l'octroi d'une subvention aux particuliers pour l'amélioration du rendement de la combustion des installations de combustion au mazout et au gaz, irait dans la direction d'une réduction des charges polluantes.

- Dans le domaine du transport, l'introduction de l'écotaxe ne provoquerait guère de changements au niveau des habitudes des ménages. D'autres facteurs, tels que l'aménagement du territoire, l'accessibilité, les prix et la qualité des transports en commun, la mobilité en général de la population et le prestige y jouent un rôle déterminant.

Par ailleurs, et afin de diminuer la pollution atmosphérique, il conviendrait de favoriser les moyens de transports plus respectueux de l'environnement.

213. La redevance sur les eaux usées

2131. Les incidences au niveau des entreprises

Les entreprises qui, en raison de leurs activités, déversent des quantités importantes dans le système public d'assainissement des eaux usées, seraient taxés proportionnellement à la charge polluante de leurs déversements.

Parmi ces entreprises figurent notamment celles du secteur agro-alimentaire (abattoirs, laiteries, brasseries etc...), du secteur de la transformation des métaux, ainsi que quelques entreprises du secteur chimique. Sans connaître les modalités exactes de la

détermination des redevances pour ces types d'entreprise, l'on peut d'ores et déjà prétendre que leurs coûts de production augmenteraient de façon considérable. Tel ne serait pas le cas pour les quelques entreprises disposant de leur propre installation d'assainissement des eaux usées. La mise en place de telles installations ne serait toutefois envisageable que dans quelques cas rares, pour des raisons ayant trait à la taille de l'entreprise ou à son lieu d'implantation.

Pour un grand nombre d'entreprises, la taxation se ferait sur la base du forfait de 15LUF/m³ d'eau consommée, étant donné que leurs eaux usées sont assimilables à celles des ménages.

Une réduction de la consommation d'eau et des rejets d'eau usée dans l'industrie pourrait être réalisée grâce à la mise en oeuvre de programmes d'information et d'incitation. Parmi les solutions techniques en vue de la réduction de la consommation d'eau, il convient de citer l'utilisation de circuits fermés avec traitement intermédiaire de l'eau, applicable dans plusieurs secteurs d'activités.

A remarquer la situation particulière du secteur agricole, qui devrait connaître un traitement spécifique en cette matière. En effet, si les exploitations agricoles se caractérisent par une consommation élevée d'eau potable, elles ne provoquent pas pour autant des déversements d'eaux usées dans les systèmes d'assainissement. Tel est notamment le cas pour les exploitations agricoles qui ne travaillent pas dans le secteur laitier.

2132. Les incidences au niveau des ménages

- En 1988, la consommation domestique d'eau potable était de 24 millions m³/an, ce qui correspondait à une consommation moyenne de 62m³ par habitant.

Ces chiffres doivent être relativisés dans la mesure où la consommation domestique d'eau potable inclut également la consommation agricole ainsi que la consommation des bâtiments administratifs et de nombreuses petites entreprises.

- Si l'on part de l'hypothèse d'une consommation annuelle d'eau potable de 55m³ par habitant, l'introduction d'une redevance de 15 LUF/m³ se traduirait par une charge supplémentaire de 3.300 LUF pour un ménage type constitué de 4 personnes.

Un ménage qui paie actuellement 38 LUF/m³ devrait baisser sa consommation d'eau potable de 30% afin de compenser les effets de la redevance au niveau de ses dépenses.

- Or, en considérant les différentes composantes de la consommation d'eau des ménages renseignées ci-dessous, on se rend compte qu'ils n'ont guère la marge de manoeuvre leur permettant de réaliser une telle compensation:

- 1/3 à des fins hygiéniques;
 - 1/3 en tant que moyen de transport des excréments humains;
 - 1/6 pour les machines à laver et les lave-vaisselles;
 - 3-8 litres seulement par jour et personne sont utilisés à des fins alimentaires, le restant à d'autres fins (au lavage des voitures et à l'arrosage des jardins).
- Quant aux possibilités de substitution aux eaux du système d'alimentation publique - collecte des eaux de pluie, exploitation des puits, - elles restent limitées et engendrent, à leur tour, des frais additionnels.

Quant aux possibilités de réduction de la consommation d'eau, elles peuvent être réalisées grâce à des techniques facilement applicables. Dans ce contexte, il convient de signaler que ces objectifs peuvent être atteints par le biais d'une meilleure information et assistance au consommateur.

Par ailleurs, les eaux provenant de sources alternatives provoquent elles-aussi des frais d'assainissement après consommation et devraient, par conséquent, être assujetties à la redevance de 15 LUF/m³.

Enfin, en ce qui concerne les prix de l'eau potable actuellement en vigueur, il faut noter une grande disparité entre les tarifs pratiqués par les différentes communes du pays, disparité qui persisterait après l'introduction éventuelle des écotaxes.

22. Les répercussions au niveau de l'indice des prix à la consommation

221. Les incidences des taxes écologiques sur l'indice des prix à la consommation

- Les estimations du STATEC quant à l'incidence de l'introduction des différentes taxes écologiques prévues sur l'indice des prix à la consommation, se résument comme suit:

Mesure	Impact sur l'IPC
– Taxe sur les emballages pour liquides alimentaires: Dispositions de l'avant-projet de loi du 2 février 93; montant maximal de l'écotaxe par emballage:	+0,65%
<ul style="list-style-type: none"> • contenance comprise de 0,05 à 0,49 l: 5 LUF • contenance comprise de 0,5 à 1 l: 10 LUF • contenance comprise de 1,01 à 2 l: 15 LUF • contenance supérieure à 2 l: majoration de 10 LUF (par litre ou fraction de litre) 	
– Taxe communautaire sur le CO ₂ et sur l'énergie:	

- Hypothèse 3 \$/baril: +0,42%
 - Hypothèse 10\$/baril: +1,40%
- Redevance sur le déversement des eaux usées domestiques:
- Hypothèse 8 LUF/m³: +0,10%
 - Hypothèse 15 LUF/m³: +0,19%
- Ces estimations reposent sur la situation de l'indice au 1er août 1994. En l'absence de précisions suffisantes sur certains points, les hypothèses supplémentaires suivantes ont été retenues pour les calculs:
- les montants susmentionnés de l'écotaxe sur les emballages pour liquides alimentaires ont été appliqués à des prix TVA comprise, ce qui implique que l'écotaxe n'a pas été soumise à la TVA;
 - l'écotaxe a été appliquée séparément à chaque unité d'emballage, même dans les cas où plusieurs unités sont regroupées dans un emballage collectif (sixpack);
 - les montants de la taxe communautaire Energie/CO₂ ont été portés en supplément aux prix de base avant TVA et ont donc eux-mêmes été sujets à celle-ci.
- D'après les informations dont le Statec dispose actuellement, l'introduction de la taxe sur les emballages et de la redevance sur les eaux usées (hypothèse faible) doit être prévue pour le 1er juillet 1995. Pour la taxe communautaire sur le CO₂ et l'énergie par contre, aucune date ne semble pouvoir être avancée.

Pour les prévisions, le Statec a en conséquence adopté les hypothèses suivantes:

- introduction de la taxe "emballages" et de la redevance "eaux usées" au 1er juillet 1995;
 - pas d'introduction de la taxe "Energie/CO₂" avant 1996;
 - neutralisation intégrale de l'effet "échelle mobile" dans le cas de la taxe "emballages", neutralisation partielle - estimée arbitrairement à 50% par le Statec - dans le cas de la redevance sur les eaux usées.
- Abstraction faite du problème des taxes écologiques, les prévisions du Statec tablent actuellement pour les années 1995 et 1996 sur une inflation de l'ordre de 2,5% en moyenne annuelle. L'introduction de ces taxes au 1er juillet 1995 portera l'inflation à un ordre de grandeur de 3%.

Sous ces conditions, le déclenchement du mécanisme de l'échelle mobile des salaires en 1995 et 1996 peut être prévu pour:

- mars 1995;
 - mars 1996.
- En cas de neutralisation intégrale de l'effet "échelle mobile" dans le cas de la redevance sur les eaux usées, l'échéance de l'échelle mobile de mars 1996 sera vraisemblablement reportée au mois d'avril.

- Dans le cas de l'introduction des taxes écologiques prévues sans neutralisation aucune, les échéances de l'échelle mobile en 1995 et 1996 seraient les suivantes:
 - mars 1995;
 - décembre 1995;
 - décembre 1996.
- A noter que les estimations du STATEC traduisent uniquement l'effet direct des écotaxes sur l'indice des prix. Or, il existe de nombreux effets-prix indirects résultant de la consommation intermédiaire des produits taxés.

Un renchérissement de l'eau et de l'énergie, par exemple, provoquerait une hausse des coûts variables de nombreuses entreprises consommatrices, qui seraient amenées à répercuter cette hausse au niveau des prix de vente de leurs biens ou services.

Contrairement à une augmentation de la TVA, qui s'annule en consommation intermédiaire, les écotaxes auraient des répercussions, non seulement sur les consommateurs finaux, mais également sur l'ensemble de l'économie nationale. Il convient dès lors de ne pas négliger leur impact inflationniste.

222. Les approches possibles d'une éventuelle neutralisation de l'impact des taxes écologiques au niveau de l'indice des prix à la consommation

- Dans le cadre du présent chapitre, le CES limite ses considérations aux méthodologies possibles d'une éventuelle neutralisation de l'impact des taxes écologiques au niveau de l'indice des prix à la consommation.

Les considérations de fond seront développées dans le chapitre V "Les remarques et les propositions du CES" du présent avis.

- La neutralisation de l'impact des taxes écologiques au niveau de l'indice des prix à la consommation peut se faire d'après plusieurs approches possibles:
 - déduction des taxes du prix relevé, ce qui permet le calcul d'un indice de référence de l'échelle mobile des salaires "hors contribution sociale sur les carburants".

Cette approche permet en outre de continuer la série indiciaire traditionnelle se basant sur des prix "taxes comprises";

- élimination des positions frappées par les taxes écologiques du champ d'observation de l'indice de référence de l'échelle mobile des salaires.

A terme, l'évolution de l'indice épuré ne sera pas parallèle à celle de l'indice traditionnel;

- remplacement des articles ou services sujets à une taxe écologique par des variétés apparentées, mais présentant des caractéristiques écologiquement favorables.

Cette approche peut se concevoir pour certains produits liquides alimentaires, mais non pas pour les éventuelles écotaxes sur l'énergie ou encore la redevance sur l'eau.

A noter que la première approche esquissée a trouvé son application dans le contexte de l'introduction de la contribution sociale sur les carburants (loi du 17 juin 1994 fixant les mesures en vue d'assurer le maintien de l'emploi, la stabilité des prix et la compétitivité des entreprises).

La deuxième approche évoquée ci-avant a été adoptée lors de la dernière réforme de l'indice des prix à la consommation en 1990 en vue d'éliminer de la liste des articles de référence certains produits nuisibles à la santé, en l'occurrence, les cigarettes, les cigares, les tabacs et les alcools forts.

- Finalement, le CES tient à rappeler que toute neutralisation d'une écotaxe ne peut pas s'envisager dans le cadre de la réglementation actuelle de l'indice des prix à la consommation. Toute modification en la matière devrait être décidée par le législateur.

23. Les répercussions au niveau de la fiscalité

231. La structure de la fiscalité et les répercussions sur l'équilibre des fiscalités directe et indirecte et sur le prélèvement global

- Alors que les recettes fiscales éventuelles provenant de la taxe Energie/CO2 et de "l'écotaxe" sur les emballages pour liquides alimentaires, dans l'hypothèse où elles seraient partiellement ou totalement introduites, ne seraient pas affectées à des dépenses spécifiques, celles en provenance de la redevance sur le déversement des eaux industrielles et domestiques seraient directement affectées au fonds pour la protection de l'environnement d'après les avant-projets de loi en la matière, un avant-projet pour une taxe Energie/CO2 faisant actuellement défaut.
- La recette fiscale en provenance de "l'écotaxe" sur les emballages pour liquides alimentaires a été estimée à 828 mio LUF sur la base d'un scénario estimant qu'approximativement 1.840.000 hl de liquides alimentaires sont mis sur le marché luxembourgeois (estimation retenue en fonction d'une étude faite en 1987 et de données du STATEC pour 1989).
- La recette fiscale en provenance de la taxe Energie/CO2 dans l'hypothèse de la proposition communautaire s'élèverait à 2,7 mia LUF avec un taux d'introduction de 3\$/baril. Toutefois, le dispositif communautaire prévoit également le principe de la neutralité fiscale, de sorte que le produit de la taxe devrait être redistribué par un allègement ou bien au niveau de la fiscalité directe (impôt sur le revenu) ou indirecte (TVA p.ex.) ou des charges de sécurité sociale.

- Les recettes en provenance de la redevance sur le déversement des eaux usées industrielles et domestiques ont été estimées à 700 millions de LUF.
- L'augmentation brute en faveur du budget des recettes fiscales en provenance des deux taxes ou redevances précitées (taxe Energie/CO2 et écotaxe sur emballages) serait donc de l'ordre de 3,5 milliards de LUF. Il s'agit cependant de rappeler que la taxe Energie/CO2, dans l'hypothèse où elle serait finalement introduite, devrait être entièrement compensée au niveau du budget général afin de garantir sa neutralité.
- Les trois taxes ou redevances se répercuteraient au niveau de l'équilibre impôts directs/indirects de la manière suivante, en prenant comme hypothèse le projet de budget pour l'exercice 1995:

Avant l'introduction des taxes écologiques

	Projet de Budget 1995	en % des recettes ordinaires
Impôts directs	72.481,3	50,36
Impôts indirects	59.566,9	41,39
Autres recettes	11.852,6	8,25
Total en millions de LUF	143.900,8	100,00

SOURCE: Ministère des Finances

Après l'introduction des taxes écologiques

	Projet de Budget 1995	en % des recettes ordinaires
Impôts directs	72.481,3	49,1
Impôts indirects	63.066,9	43,79
Autres recettes	11.852,6	8,04
Total en millions de LUF	147.400,8	100,00

SOURCE: Ministère des Finances

Il en résulte que le poids des impôts indirects augmenterait après l'introduction des taxes sous examen. En comparant les comptes généraux des exercices 1989-1992, le compte provisoire de 1993 et le budget définitif de 1994, on constate déjà un accroissement de l'importance des impôts indirects, surtout entre les exercices 1991 et 1993. Ce phénomène s'amplifierait après l'introduction des trois taxes écologiques. En effet, pendant l'exercice 1991, l'importance relative des trois catégories de recettes était encore de 47,02% pour les impôts directs, de 35,16% pour les impôts indirects et de 17,82% pour les autres recettes.

A noter que la part relative des recettes diverses irait en diminuant, alors que la part des impôts directs resterait assez stable.

- En ce qui concerne les répercussions de l'introduction éventuelle de ces taxes sur le prélèvement global, il y a lieu de mentionner que l'augmentation se situerait entre 0,5 et 0,55% du PIB (chiffres de 1991).

232. Les techniques fiscales

Du point de vue de la technique fiscale, les trois taxes ou redevances se présenteraient sous forme de taxe à la consommation ou encore "accise", taxe indirecte par excellence.

Une accise est un droit qui frappe normalement un produit fortement désiré qui renferme des éléments de nocivité, notamment du point de vue santé ou environnemental. La taxe ou redevance ne frappe le produit que lors de sa mise à la consommation finale, ce qui implique qu'un produit peut circuler entre entreprises en suspension de la taxe, sans que l'événement taxable ne se vérifie.

233. Les répercussions sur les revenus des ménages selon les catégories de revenus

- Le consommateur représentatif étudié dans la théorie micro-économique détermine rationnellement la quantité demandée d'un bien, le cas échéant, d'un produit alimentaire. Il prend ses décisions sur la base d'une série de critères, comme par exemple ses préférences, son budget réel, le prix relatif (taxe comprise) de ce bien et les prix des autres biens qui peuvent être des compléments ou des substituts du bien considéré. Selon la valeur et le signe des "élasticités-revenu" et des "élasticités-prix", directes et croisées, une hausse du prix relatif, due à l'introduction d'une taxe, peut diminuer la consommation du bien sous le double effet combiné du revenu et de la substitution. Comme les revenus salariaux sont indexés sur l'évolution des prix à la consommation et, sous certaines conditions, l'effet de revenu ne va jouer que partiellement son rôle modérateur sur la quantité du bien taxé. Afin de déterminer correctement l'effet des revenus, les calculs ont été établis sous l'hypothèse d'une neutralisation des taxes écologiques au niveau de l'indice des prix à la consommation, utilisé pour l'indexation des salaires.

Par ailleurs, l'impact d'une hausse des prix sur la demande d'un bien, due à l'introduction d'une écotaxe, affectera différemment les ménages selon la structure de leurs dépenses de consommation et de la part du budget allouée aux différentes catégories de biens et de services, étant entendu que la structure des dépenses dépend à son tour du revenu disponible réel du ménage.

- En utilisant les données fournies par l'enquête sur les budgets familiaux, qui renseigne la part du budget consacrée aux achats de différentes catégories de biens (période de 1987, ajustée en francs de 1994) pour différents types de ménages classés selon leur revenu, on peut estimer la part de l'augmentation des prix supportée par ces ménages:
- **Quant à l'imposition d'une taxe sur les emballages liquides.**

En reprenant les estimations du STATEC quant à l'augmentation du prix de la catégorie "aliments" de 3,36% et la part du budget pour différentes classes de revenus (classés par quintiles), il ressort que les ménages les plus modestes supportent un poids plus lourd de la hausse des prix (0,71%) contre 0,45% pour les ménages plus aisés du cinquième quintile, soit encore 2010 francs d'augmentation pour les ménages les plus modestes contre 1665 pour les ménages les plus aisés.

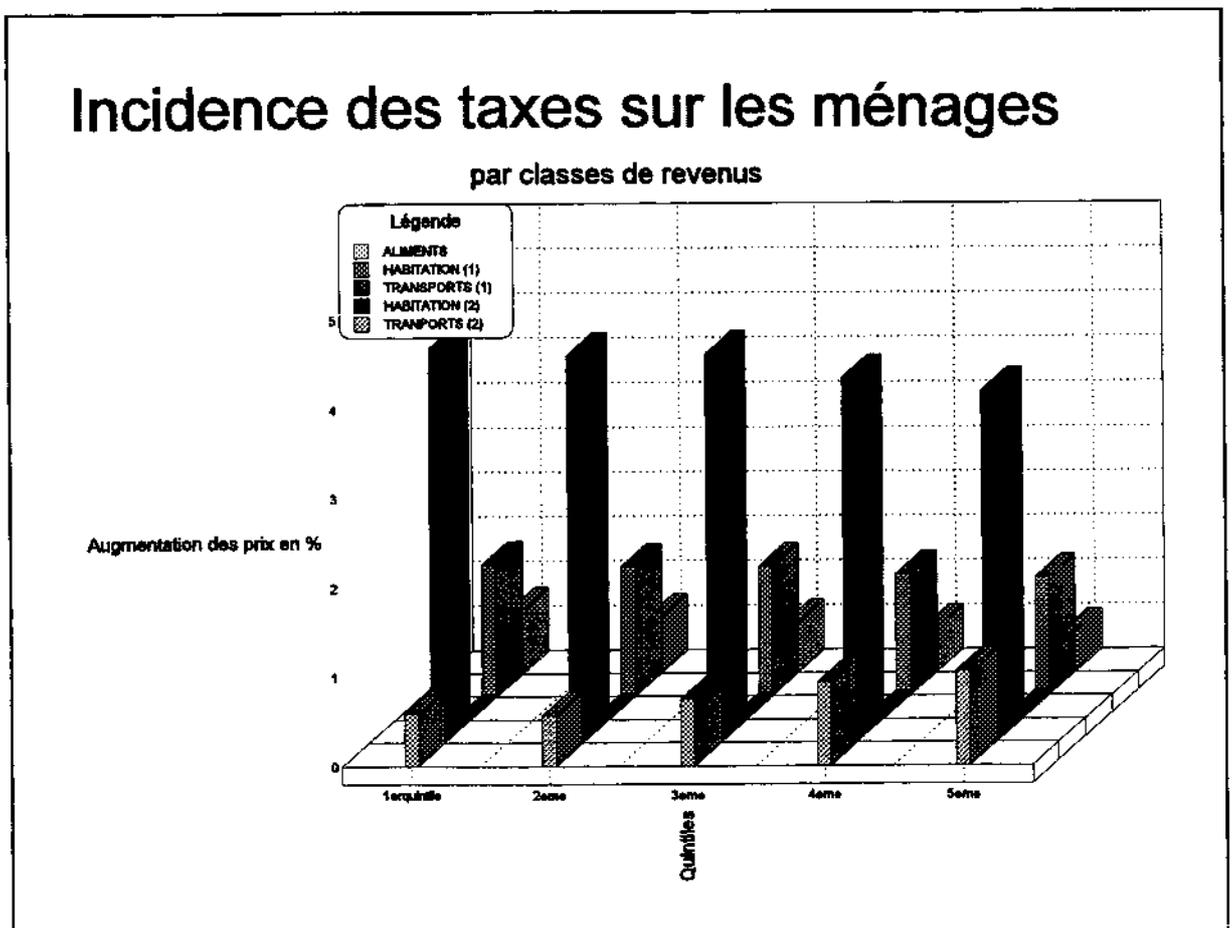
- **Quant à l'imposition d'une taxe sur les produits énergétiques et l'eau potable.**

Deux scénarios ont été élaborés dans l'estimation du STATEC: (1) une hypothèse faible (taxe de 3 US\$ par baril et une taxe de 8 LUF/m³ sur l'eau potable) (2) une hypothèse forte (taxe de 10\$ par baril et une taxe de 15 LUF/m³ sur l'eau potable). L'influence de ces taxes est d'augmenter le prix composite de la catégorie "habitation" (énergie, chauffage, éclairage) et "transports" (frais courants d'utilisation). L'augmentation du prix de ces deux catégories de biens est de 3,09% et 0,55% respectivement. Pour les deux scénarios envisagés, il appert nettement que les taxes se répercutent plus fortement sur les ménages plus modestes dans le cas de dépenses concernant l'habitation, alors que l'incidence des prix se répercute plus fortement sur les ménages plus aisés dans le cas des dépenses pour transports. Les augmentations du prix de transports restent cependant plus faibles par rapport aux deux autres catégories de biens, à savoir l'habitation et les aliments. Les résultats sont illustrés dans le tableau et sur le graphique ci-dessous.

Incidences de la hausse des prix		1er	2ème	3ème	4ème	5ème
Catégories de biens		Quintiles du revenu des ménages				
Aliments		0,71	0,63	0,56	0,5	0,45
Habitation	1	1,48	1,45	1,45	1,36	1,32
		0,03	0,03	0,04	0,06	0,06
Habitation	2	4,42	4,34	4,35	4,08	3,94
		0,59	0,57	0,75	0,93	1,06

Source: STATEC

Les chiffres sont basés sur les budgets familiaux de 1986, ils devraient être revus à la lumière des résultats de la nouvelle enquête sur les budgets familiaux.



Source: STATEC

24. Les répercussions au niveau des finances publiques

- Au niveau du budget de l'Etat, le Fonds pour la protection de l'environnement recueille les crédits destinés à la protection de l'environnement en général.

Le fonds intervient dans les dépenses effectuées par l'Etat, les communes, les syndicats de communes et les établissements d'utilité publique pour l'acquisition de terrains, la réalisation de constructions et de travaux d'infrastructure y compris les frais d'études et de dépenses dans les domaines:

- de la gestion de l'eau, à savoir:
 - la création de zones de protection des sources;
 - la construction de canalisations et de collecteurs;
 - la construction de nouvelles stations d'épuration;
 - l'adaptation des stations d'épuration existantes aux conceptions techniques et biologiques actuelles en la matière;
 - les aménagements hydrauliques des cours d'eau en vue d'une meilleure auto-épuration et de la lutte contre les inondations;
 - de la lutte contre la pollution atmosphérique et le bruit, à savoir:
 - l'installation de dispositifs de lutte contre la pollution de l'air et contre le bruit;
 - l'aménagement d'infrastructures adéquates;
 - de la gestion des déchets, à savoir:
 - les mesures et interventions visant la prévention, le recyclage et la récupération des déchets;
 - l'aménagement d'infrastructures adéquates;
 - de la protection de la nature et des ressources naturelles;
 - de la gestion du Système d'Information Géographique de l'Environnement (SIG-ENV).
- Quant aux dépenses effectuées en 1993* sur les crédits du Fonds pour la Protection de l'Environnement, elles s'élèvent à 1.501 millions de LUF et se répartissent comme suit:

*Source: Ministère de l'Environnement

- pour le domaine de la gestion de l'eau: 703 millions de francs ou environ 47%;
- pour le domaine de la gestion des déchets: 544 millions de francs ou environ 36%;
- pour le domaine de la protection de la nature et des ressources naturelles: 177 millions de LUF ou 12%;
- pour le domaine du système d'Information Géographique de l'Environnement (SIG-ENV): 43 millions de LUF ou 3%;
- pour le domaine de la lutte contre la pollution atmosphérique et le bruit: 34 millions de LUF ou 2%.

Il est intéressant de constater que par rapport aux années précédentes, les dépenses ont progressivement augmenté dans chacun des domaines de l'environnement, avec notamment des hausses importantes dans le domaine de l'eau où la dépense passe de 490 millions de LUF, en 1992, à 703 millions de LUF, en 1993, ainsi que dans le domaine de la gestion des déchets où la dépense s'élève en 1992 et 1993 à respectivement 336 millions de LUF et 544 millions de LUF.

A elles seules, ces deux domaines, à savoir la gestion de l'eau et la gestion des déchets, représentent 83% (47% + 36%) de la dépense totale du Fonds pour la Protection de l'Environnement.

- Quant aux dépenses futures, le tableau ci-après reproduit la programmation des dépenses pour la protection de l'environnement de 1994 à 1999 et de 1995 à 2005.

PROGRAMMATION DES DEPENSES POUR LA PROTECTION DE L'ENVIRONNEMENT

Unité: millions de Flux

ENVIRONNEMENT Investitions	Programmation Décennale 1995-2005	Programmation estimée 07.1994						Program. 1994 1999	
		1994	1995	1996	1997	1998	1999	Total	
	Estimation globale des dépenses à programmer								
	25.198,96								
Total évalué:									
Assainissement des Eaux	18.863,18	929,08	1.434,50	1.512,10	1.481,00	1.513,00	1.556,00	8.425,68	
Protection de l'Atmosphère	176,30	60,19	9,62	36,00	36,00	10,00	4,40	156,21	
Gestion des Déchets	5.140,60	508,67	526,15	585,22	794,99	848,59	851,60	4.115,22	
Protection de la Nature	868,12	123,31	136,23	123,05	137,22	90,50	82,19	692,50	
Gestion intégrée ENVRT	150,76	42,84	24,27	25,40	16,09	19,27	19,60	147,47	
		1.664,09	2.130,77	2.281,77	2.465,30	2.481,36	2.513,79	13.537,08	

Source: Ministère de l'Environnement

V

**LES REMARQUES ET LES PROPOSITIONS DU
CES**

V LES REMARQUES ET LES PROPOSITIONS DU CES

1. QUANT AU CADRE GENERAL

- Plutôt que de limiter son avis respectivement aux avant-projets de loi soumis et aux directives de l'UE relatifs aux emballages pour liquides alimentaires, aux eaux usées et à l'énergie, le CES a préféré placer la question des écotaxes dans le cadre de l'ensemble des instruments de protection de l'environnement naturel, cadre dans lequel on peut distinguer les instruments réglementaires des instruments économiques.

En fonction tant des objectifs à atteindre que des contraintes à respecter en matière de politique de protection de l'environnement, le CES est d'avis que les instruments économiques peuvent constituer soit une alternative, soit un complément aux instruments réglementaires.

Aussi le choix des instruments possibles est-il, pour le CES, non pas une question de principe, mais une question d'opportunité.

De l'avis du CES, les instruments réglementaires et économiques peuvent chacun contribuer utilement à la réalisation des objectifs tracés en matière d'environnement. La préférence pour l'un ou l'autre type d'instrument dépendra des contraintes et des objectifs spécifiques, ainsi que des moyens à mettre en oeuvre pour les réaliser.

- Si le CES a, dès lors, essayé d'aborder la question de l'opportunité d'introduire des écotaxes sans préjugé aucun, il n'empêche qu'il est d'avis que certaines considérations fondamentales sont de mise.
 - L'introduction d'écotaxes doit être située dans un double contexte: un cadre international, dans la mesure où elles entraînent des effets économiques et sociaux susceptibles d'affaiblir la position et la situation de notre pays, un cadre national dans la mesure où elles réalisent une amélioration de l'état et de la gestion de l'environnement, sans entraîner des effets économiques négatifs substantiels, soit au niveau global, soit sectoriel.
 - L'introduction d'écotaxes n'est justifiée que si celles-ci répondent à un objectif écologique clairement établi et si elles permettent réellement d'atteindre l'objectif visé.
 - Les écotaxes, même si elles produisent des recettes fiscales, ne doivent pas avoir comme objectif de renflouer les caisses de l'Etat. Le principe de la neutralité fiscale devrait être garanti.
 - L'introduction des écotaxes doit être précédée d'une analyse des répercussions et sur les ménages et sur les entreprises et accompagnée, le cas échéant, des mesures économiques et sociales appropriées.

C'est sur la toile de fond de ces considérations que le CES formule, dans les pages suivantes, ses observations et ses propositions quant aux avant-projets de loi/projet de directive de l'UE, actuellement en discussion.

2. QUANT AUX DIFFERENTS PROJETS D'ECOTAXES

21. La taxe sur les emballages pour liquides alimentaires

- De manière générale, le CES estime que la réglementation sur les emballages pour liquides alimentaires, et notamment l'introduction d'écotaxes, devrait faire l'objet d'une décision concertée au niveau des pays de l'Union Européenne.

En effet, la diversité des approches nationales en matière de réduction des déchets d'emballages constitue un élément perturbateur dans le cadre du commerce trans-frontalier des produits visés.

Tout en étant d'accord avec les buts fondamentaux de l'avant-projet de loi, à savoir la réduction des déchets, l'orientation du consommateur vers des emballages rereplissables, ainsi que la promotion du recyclage des emballages, dans la mesure où ceci serait économiquement et écologiquement défendable, le CES estime que toute mesure prise doit faire l'objet d'un suivi et d'une évaluation quant à ses résultats.

- **Le Groupe salarial** tient d'emblée à souligner qu'il se prononce pour l'introduction d'une consigne obligatoire sur tous les emballages pour liquides alimentaires ou même éventuellement pour une réglementation défendant purement et simplement certains emballages ne se conformant pas aux règles luxembourgeoises de protection de l'environnement. En plus et toujours dans cet ordre d'idées, **le Groupe salarial** se prononce également pour l'introduction d'une taxe écologique en plus sur l'emballage recyclable où il existe un produit de substitution sous emballage répondant mieux à des objectifs écologiques. Cette taxe écologique doit exclusivement suivre le but d'inciter le consommateur à changer de comportement en vue d'une disparition de ce produit, voire emballage, de notre marché et, de ce fait, à supprimer également la taxe écologique. Dès lors, la taxe écologique doit revêtir un niveau tel pour qu'elle ait une chance réelle à atteindre le but écologique.
- **Le Groupe patronal**, quant à lui, estime qu'un système de consigne n'est pratiquement applicable en termes d'étiquetage, de logistique et de gestion économique qu'aux emballages effectivement repris et rereplis par le producteur/embouteilleur. Aussi tout système de consigne doit-il suivre le cycle d'utilisation entier de l'emballage. En effet, l'application d'une consigne obligatoire aux emballages recyclables ou perdus aurait pour résultat:
 - de drainer des emballages achetés à l'étranger vers les vendeurs en détail résidents pour récupérer une consigne non payée à l'achat, tout en confrontant les vendeurs en détail à des problèmes logistiques importants, voire insurmontables;
 - de ne pas avoir l'impact voulu par les auteurs de l'avant-projet en ce qui concerne le remplacement progressif des emballages recyclables par des emballages rereplissables, alors que la législation luxembourgeoise ne pourrait pas obliger les producteurs situés à l'étranger à instituer un système de reprise.

Le Groupe patronal rend également attentif au fait que l'interdiction pure et simple de certains types d'emballages heurte le droit communautaire.

Finalement, le **Groupe patronal** voudrait renvoyer au projet d'un système de récupération et de recyclage élaboré par l'Association Environnement et Emballage, qui garantirait la collecte sélective des matières recyclables ainsi que leur valorisation par le secteur privé.

- Tout en préconisant une approche communautaire, le CES est d'avis que les autorités luxembourgeoises, en matière de réduction des déchets d'emballages, devraient prendre en considération un certain nombre d'aspects importants:
 - la petite taille du marché luxembourgeois et donc la faible influence des mesures nationales sur la politique d'emballage des producteurs étrangers exportant, entre autres, vers le Luxembourg;
 - le risque d'une délocalisation des achats vers nos pays voisins, sans que le volume de déchets à mettre en décharge n'en soit forcément diminué;
 - la compatibilité des mesures envisagées avec les efforts engagés tant par le secteur privé que par le secteur public dans les domaines de la collecte et du recyclage des emballages;
 - le risque de conflit avec des dispositions réglementaires, notamment en matière de libre circulation des marchandises et de discrimination de certains produits.

Sur la base de ces considérations, le CES estime qu'une politique nationale conçue indépendamment du contexte international ne peut atteindre que difficilement l'objectif d'une réduction des déchets d'emballages et que le Luxembourg devrait, dès lors, s'inspirer des solutions existant dans nos pays voisins.

- Si les autorités luxembourgeoises se décidaient néanmoins pour une approche autonome, telle que définie dans l'avant-projet de loi sous avis, le CES insiste que les principes suivants soient respectés lors de la mise en oeuvre de l'avant-projet de loi adopté par le Gouvernement .
 - Sa mise en application devrait être étalée dans le temps et le champ d'application devrait être défini en concertation avec les milieux professionnels concernés.
 - Dans une première étape, le champ d'application devrait se limiter aux produits alimentaires liquides pour lesquels le consommateur aurait la possibilité de trouver une alternative aux emballages recyclables, susceptibles d'être taxés.
 - Une évaluation des résultats et des incidences, tant aux niveaux écologique et économique, devrait précéder toute extension du champ d'application de la loi.
 - Des contraintes d'hygiène, de longévité et de sécurité devraient être prises en compte. Etant donné que pour certains produits sensibles il y a des doutes quant à des implications sanitaires et d'hygiène (lait et aliments pour bébés) et pour des raisons de sécurité (bouteilles pour vins mousseux), le CES propose également de les exclure du champ d'application de la loi.

- Le système de taxation devrait être facile à appliquer et ne pas engendrer un travail administratif démesuré.
- Les écotaxes ne devraient pas prendre la forme d'un instrument fiscal destiné à générer des recettes permanentes.

22. La taxe Energie/CO2

- La taxe Energie/CO2 est conçue pour contribuer, au niveau des Etats membres de l'UE, pour environ un tiers à l'objectif de stabilisation des émissions de CO2 à l'horizon 2000, respectivement de la réduction de ces émissions en 2005. Elle constitue un instrument parmi d'autres afin d'aboutir au niveau communautaire, qui est responsable pour quelque 15%* des émissions globales de CO2 au niveau mondial, à l'objectif final que les Etats de la Communauté internationale se sont donnés lors de la Conférence sur les changements climatiques qui s'est tenue à Rio de Janeiro.

Il en résulte que certains Etats membres ont émis des réserves sur l'opportunité d'introduire un instrument fiscal au niveau communautaire. Ils sont d'avis que la définition de l'objectif est du domaine communautaire, alors que celle des moyens, fiscaux ou autres, relève, en raison du principe de subsidiarité, de la compétence nationale.

Enfin, au cours des discussions relatives à la croissance, la compétitivité et l'emploi, un lien a été établi entre l'introduction d'écotaxes et le coût du facteur travail. Ainsi, la Commission de l'UE a proposé d'allouer le produit de la taxe Energie/CO2 au financement des mesures de réduction du coût du facteur travail.

- Quant aux discussions au niveau de l'UE, le CES aimerait formuler les considérations suivantes:
 - l'introduction unilatérale d'une taxe Energie/CO2 au niveau de l'UE constitue un risque pour la compétitivité de l'industrie européenne, alors que la taxe n'est qu'un instrument entre autres pour résoudre le problème de l'effet de serre et que le risque d'un déplacement des sources de pollution subsiste, s'il n'y a pas de solution globale;
 - a noter à ce propos que la proposition communautaire était liée à l'introduction parallèle d'une taxe Energie/CO2 au niveau des pays de l'OCDE (clause de conditionnalité).

Aussi le CES estime-t-il que cette clause de conditionnalité est indispensable. Faut-il rappeler que les prix énergétiques aux USA sont nettement inférieurs aux prix énergétiques en Europe.

A noter aussi que la clause de conditionnalité ne concerne pas les pays d'Europe de l'Est, pays qui entrent de plus en plus en concurrence avec les pays membres de l'UE.

* Source: Energy in Europe DG XVIII CE

Le CES estime qu'en cas d'introduction de la taxe, la compétitivité de l'industrie européenne ne pourrait être garantie efficacement que lorsque l'UE prélèverait une taxe spécifique à l'importation de certains produits en provenance des pays qui n'auraient pas introduit des instruments fiscaux équivalents.

- Afin d'atténuer les effets préjudiciables pour l'industrie européenne de l'introduction d'un instrument fiscal communautaire, la proposition de directive prévoit également des mesures d'exemption et de réduction de la taxe pour l'industrie, grande consommatrice d'énergie, qui se voit confrontée à des problèmes de compétitivité lors de l'exportation de ses produits hors UE. Le CES estime que ces mesures supplémentaires pour garantir la compétitivité de l'industrie et des entreprises européennes sont indispensables dans un quelconque projet d'introduction d'un instrument fiscal communautaire.
- Le CES exprime ses réserves par rapport à l'idée d'établir une relation entre l'introduction d'une taxe Energie/CO2 et la réduction du coût du travail et il entend y revenir le moment venu.

En effet, force est de constater que le projet communautaire vise à alléger le coût d'un facteur de production aux dépens d'un autre et que, dès lors, l'objectif de l'amélioration de la compétitivité sur le plan global n'est plus guère assuré.

Sur le plan sectoriel, une telle mesure de redistribution provoquerait une baisse de la compétitivité du secteur industriel (intensif en énergie) au profit du secteur tertiaire (intensif en main-d'oeuvre). A long terme, ceci favoriserait un processus de désindustrialisation en Europe.

Par ailleurs, il semble incohérent, voire même dangereux, de vouloir asseoir le financement de la Sécurité sociale sur une taxe dont l'assiette se rétrécirait au fur et à mesure que l'objectif écologique (diminution des émissions de CO2) serait atteint ou que des effets structurels, sous forme de délocalisation d'entreprises intensives en énergie, se manifesteraient.

- **Quant aux discussions au niveau luxembourgeois**, le CES aimerait formuler les observations suivantes:

Au Luxembourg, la structure industrielle se caractérise par une large présence d'entreprises à haute intensité énergétique. Il s'ensuit que notre industrie est particulièrement sensible à toute augmentation des prix énergétiques.

Par conséquent, le CES s'oppose à toute initiative nationale en matière de taxation de l'énergie, ceci d'autant plus que le Luxembourg atteindra l'objectif d'une stabilisation des émissions de CO2 en l'an 2000 sans avoir recours aux instruments fiscaux.

La situation particulière du Luxembourg (forte intensité énergétique de l'industrie) devrait être prise en considération par nos autorités qui, dans le but de maintenir,

voire d'améliorer la compétitivité des entreprises, devraient assurer des prix de l'énergie compétitifs. Parallèlement et dans le même souci, les autorités publiques devraient favoriser et inciter les entreprises à une utilisation rationnelle de l'énergie par les moyens suivants:

- conseils et aides techniques et logistiques;
 - audits énergétiques;
 - aides à l'investissement;
 - incitations fiscales.
- Le CES a noté que l'objectif d'une utilisation rationnelle de l'énergie sera progressivement réalisé dans le cadre de l'exécution de la loi dite *Commodo-Incommodo* où des conditions d'exploitation relatives à l'utilisation rationnelle de l'énergie sont aujourd'hui déjà imposées aux entreprises.

Si l'on considère l'ensemble des efforts déjà réalisés et ceux qui suivront au cours des années à venir, le CES est d'avis que les potentiels d'économies d'énergie qui subsisteront ne justifieraient guère l'introduction d'une taxe Energie/CO₂, telle que prévue par le projet de directive communautaire soumis au CES.

Par ailleurs, le CES propose que les potentiels d'économie d'énergie résiduels fassent l'objet d'une analyse.

- Finalement, le CES souligne que les textes lui soumis ont subi de profondes mutations lors des discussions dans les différentes enceintes de l'Union. Il réserve sa position en attendant des textes concrets et plus actuels dans cet important dossier dont l'impact ne saurait être méconnu.

23. La redevance sur les eaux usées

- Le CES aimerait souligner d'emblée qu'il partage l'objectif du Gouvernement de poursuivre, voire de renforcer les efforts concernant l'assainissement des eaux usées.

En application du principe pollueur-payeur, le CES est par ailleurs d'avis qu'une redevance à percevoir au niveau des ménages et des entreprises constitue un instrument adéquat pour contribuer, en partie, au financement des infrastructures d'assainissement.

- Le CES a pris note que l'avant-projet de la loi relatif à l'introduction d'une redevance sur les eaux usées domestiques et industrielles élaboré par le Ministère de l'Environnement s'inspire largement de la réglementation en vigueur dans la région wallonne du Royaume de Belgique.
- Si le CES peut accepter l'idée de tirer profit des expériences étrangères, il aimerait toutefois attirer l'attention sur les particularités du Luxembourg en rapport avec l'introduction d'une redevance sur l'eau.

- Jusqu'ici le financement des installations d'assainissement se fait, à raison de 90%, par le fonds pour la protection de l'environnement, les 10% restant étant à charge des communes. L'alimentation des fonds pour la protection de l'environnement s'est fait exclusivement par le produit des impôts et taxes prélevés par l'Etat.

Le CES est d'avis que les impôts et taxes prélevés par l'Etat devraient également, à l'avenir, contribuer au financement des infrastructures d'assainissement et que la redevance sur l'eau ne devrait constituer qu'un financement d'appoint.

- Le CES est d'avis que la redevance sur l'eau ne saurait constituer une ressource budgétaire permanente, mais qu'elle devrait rester étroitement liée aux dépenses d'assainissement des eaux usées.

Elle devrait plus précisément être variable en fonction des besoins de financement engendrés par les investissements effectués dans le cadre du programme d'assainissement des eaux usées.

- Dans le but de garantir une meilleure gestion financière et technique du réseau des installations d'assainissement nationales et dans la continuité des efforts de regroupement et de coordination du Ministère de l'Environnement, le CES propose la création d'une structure juridique, à définir, ayant une mission de service public fonctionnant selon les principes et les règles comptables de l'économie privée, chargée de la réalisation et de la gestion de ce réseau.

Cette structure serait destinataire de la redevance, préalablement encaissée par les Communes. Elle agirait en étroite collaboration avec l'Etat et les Communes qui devraient d'ailleurs contribuer au financement des besoins n'ayant pas été couverts par le produit de la redevance.

La structure, qui serait à gérer efficacement et professionnellement, deviendrait l'exploitant du parc des stations d'épuration existantes. Elle serait le maître d'oeuvre pour la construction et l'assainissement du réseau des stations d'épuration.

- Les avantages qu'une telle approche globale du traitement des eaux usées pourraient avoir, sont les suivants:
 - coût d'investissement moins important sous l'effet d'une politique d'investissement étroitement concertée permettant de faire jouer pleinement la concurrence entre constructeurs et évitant les rigidités en terme de procédure et de délais de construction;
 - entretien plus professionnel du parc des stations en service et coûts de fonctionnements moindres;
 - gestion professionnelle de l'assainissement des eaux usées.

- **Quant aux ménages**, le CES peut se rallier aux vues des auteurs de l'avant-projet de loi de calculer la redevance sur la base de la consommation d'eau. En effet, cette pratique est facilement applicable et, au-delà, reflète de façon plus ou moins fidèle le niveau de pollution produit par les ménages.

Dans ce contexte, le CES est d'avis qu'une politique d'information ciblée quant aux possibilités de réduction de la consommation d'eau, ainsi quant aux possibilités de substitution aux eaux du système d'alimentation publique permettrait de contribuer à une diminution de la pollution afférente.

La redevance entraîne des répercussions financières sensibles surtout au niveau des ménages à faible revenu. C'est la raison pour laquelle le CES suggère d'introduire dans le projet de loi une clause sociale visant à exonérer une certaine quantité d'eau consommée par tête d'habitant de la redevance et, pour la consommation supplémentaire, de prévoir une redevance par pallier.

- **Quant aux entreprises**, le CES aimerait formuler les considérations suivantes:

Parmi les entreprises il y a, d'une part, celles qui disposent d'une station d'épuration propre et déversent les eaux traitées directement dans les eaux de surface et, d'autre part, celles qui déversent les eaux usées dans une station d'épuration publique.

- La première catégorie devrait être exclue de la redevance sur les eaux usées puisque sa station d'épuration est exploitée sous le couvert d'une autorisation commodo-incommodo fixant des normes d'émissions répondant à des exigences environnementales clairement définies.
- Pour la deuxième catégorie, les efforts propres faits par les entreprises en matière d'assainissement devraient être reconnus par les autorités nationales, ceci pour promouvoir les investissements en ce domaine.

L'industrie agro-alimentaire (laiteries, abattoirs, brasseries,...) est la plus touchée par l'introduction éventuelle d'une redevance sur les eaux usées.

Pour des raisons économiques et sociales évidentes, le CES demande au Gouvernement d'analyser en détail les répercussions que produira la redevance sur les eaux usées sur les secteurs et entreprises sensibles et de tenir compte de leur situation particulière lors de la détermination de la taxe.

3. QUANT A L'AFFECTATION DU PRODUIT DES ECOTAXES

Pour des raisons tenant à la fois à la nature même des taxes écologiques - taxes susceptibles de disparaître à terme - en tant qu'instrument de régulation efficace d'une politique écologique et à des considérations d'affectation optimale de ressources et aux contraintes à respecter en matière de politique budgétaire, le CES ne voit pas l'opportunité d'une affectation spécifique du produit résultant de l'introduction éventuelle de taxes écologiques.

En effet, le principe de l'universalité du budget de l'Etat doit primer, car des affectations spécifiques réduisent la marge de manoeuvre de la politique budgétaire et mènent à des allocations suboptimales de ressources.

Dans la mesure où la redevance sur les eaux usées serait calculée en fonction du plan d'investissement pluriannuel du fonds pour la protection des eaux et constituant de ce fait la contrepartie pour un service rendu par la collectivité, le CES estime que le produit de cette redevance doit, en toute logique, être affecté spécifiquement.

4. QUANT A LA QUESTION DE LA NEUTRALISATION DES TAXES ECOLOGIQUES AU NIVEAU DE L'INDICE DES PRIX A LA CONSOMMATION

– Le Groupe patronal:

- rend attentif aux effets inflationnistes non-négligeables que produirait l'introduction de taxes écologiques et, par là, aux effets néfastes pour la stabilité économique;
- attire l'attention au fait qu'en cas de non-neutralisation des taxes écologiques au niveau de l'indice des prix à la consommation, l'échelle mobile des salaires transforme les taxes écologiques en charges supplémentaires pour les entreprises. Ces dernières s'ajouteraient aux charges d'exploitation engendrées par les écotaxes auxquelles les entreprises seraient directement assujetties (redevance sur les eaux usées, taxes Energie/CO2). Le cumul des effets directs et indirects signifierait une prise en charge intégrale par les entreprises des écotaxes et s'avérerait contradictoire aux objectifs d'une politique visant à l'amélioration de la compétitivité;
- considère que l'introduction d'écotaxes, suivant la logique du principe pollueur-payeur, doit avoir pour objectif une répartition équitable des frais qui en résultent (voir aussi la déclaration du Groupe salarial au sujet de la responsabilisation des acteurs économiques en matière de politique écologique à la page 31 du présent avis);
- signale que, par rapport à la situation actuelle, une compensation de la perte de pouvoir d'achat par le biais de l'échelle mobile des salaires se traduit ou bien par une non-pénalisation d'un comportement antiécologique du consommateur ou bien par la réalisation d'un gain net dans le chef du consommateur lorsque celui-ci opte pour un comportement plus écologique;
- est, dès lors, d'avis qu'il est tout à fait évident que les éventuelles taxes ou redevances écologiques devraient être complètement neutralisées au niveau de l'indice des prix à la consommation;
- rappelle, au-delà, la proposition du CES dans le domaine de la redevance sur les eaux usées où il se prononce en faveur d'une exemption sur une consommation d'eau minimale qui, en fonction des modalités arrêtées, justifierait d'autant plus une non-répercussion de la redevance à l'indice des prix à la consommation;

- tient à souligner, en ce qui concerne plus particulièrement la mise en place d'éventuelles mesures d'exemption ou de compensation des taxes et redevances écologiques, que celles-ci ne doivent pas se limiter aux seuls ménages, mais, tel que proposé dans le présent avis, s'étendre également aux entreprises, afin d'éviter que ces dernières ne supportent, en fin de compte, une part démesurée du poids de la fiscalité.
- **Le Groupe salarial:**
 - est d'avis que du point de vue social, l'échelle mobile des salaires garantit le maintien du pouvoir d'achat des salariés, toute hausse du niveau général des prix se traduisant automatiquement par une hausse proportionnelle des rémunérations des salariés;
 - constate clairement que l'indice actuel des prix à la consommation est calculé sur la base des prix finaux. Au niveau international, il est généralement reconnu que l'inflation doit être mesurée sur la base de prix finaux.

Dès lors, le prix final d'un produit ou d'un service inclut les coûts de l'entreprise et la fiscalité directe et indirecte, de même que d'éventuelles taxes écologiques. Ce prix final doit donc se retrouver entièrement dans l'indice des prix;

- rappelle, à cet effet, la position fondamentale retenue de l'avis du Conseil Economique et Social du 5 décembre 1989 sur la réforme de l'indice des prix à la consommation où il est dit notamment:
 - " Le **Groupe salarial** se prononce en faveur d'un indice qui reflète le plus fidèlement possible l'évolution réelle du coût de la vie en dehors de tout jugement de valeur concernant la composition du panier, évolution qui tienne compte de l'ensemble des facteurs qui détériorent le pouvoir d'achat des revenus, en vue de servir d'indicateur fiable à l'échelle mobile des salaires. Cet indice devrait être basé sur le coût total des consommations effectives recensées à intervalles rapprochés. Il a pour objet de garantir le maintien du pouvoir d'achat des salariés, compte tenu des modifications intervenant dans les habitudes de consommation et du coût en résultant";
- ne nie pas que l'introduction de taxes écologiques au Luxembourg aura des répercussions sur l'inflation. A cet effet, il faut rappeler la loi du 24 décembre 1984 portant modification de l'article 11 de la loi du 22 juin 1963 fixant le régime des traitements des fonctionnaires de l'Etat et de l'article 21 de loi modifiée du 24 décembre 1977 autorisant le Gouvernement à prendre les mesures destinées à stimuler la croissance économique et à maintenir le plein emploi, qui stipule à l'article III (art. 21):
 - " En cas d'aggravation de la situation économique et sociale se traduisant notamment par une divergence sensible du taux d'inflation intérieur par rapport à la moyenne des principaux partenaires commerciaux ou une détérioration de la compétitivité des entreprises luxembourgeoises sur les marchés inter-

nationaux, le Gouvernement convoque incessamment le Comité de coordination tripartite. Il lui soumet les mesures législatives et réglementaires qu'il juge nécessaire aux fins de redresser la situation économique et social...";

- se prononce, en conséquence, en principe, contre toute neutralisation des taxes écologiques au niveau de l'indice des prix;
- estime, pour d'évidentes raisons sociales, que les éventuelles taxes écologiques ne devraient pas être un prétexte pour manipuler l'indice des prix ou pour neutraliser totalement ou partiellement l'impact d'éventuelles taxes écologiques sur l'adaptation automatique des salaires à l'indice des prix;
- rend attentif aux risques non-négligeables qu'une telle politique entraînerait pour la stabilité des relations sociales dans notre pays;
- prend position, en ce qui concerne plus particulièrement les 2 projets nationaux sous avis, comme suit:
- Dans la mesure où les consommateurs ont pour le même produit le choix entre des emballages rereplissables et des emballages recyclables, il estime que, lors du relevé des prix, seuls les produits de substitution sous emballage répondant mieux à des objectifs écologiques devraient être pris en considération. A cet effet, il faudra quand-même souligner que la taxe écologique qui frappera ces produits devrait revêtir un niveau tel à inciter réellement le consommateur à changer son comportement.

Dans tous les autres cas, c'est-à-dire, lorsqu'il y a absence d'un produit de substitution, il exige que les taxes se répercutent intégralement sur l'indice des prix;

- L'introduction d'une redevance sur les eaux usées ne doit pas aboutir à une manipulation de l'indice des prix. Pour cette raison, ils s'opposent à la proposition afférente de l'avant-projet de loi;
- souligne, au-delà, que la discussion sur la répercussion des taxes écologiques sur l'indice des prix et sur l'échelle mobile des salaires ne doit pas occulter la nécessité de prévoir des mesures sociales accompagnatrices pour réduire l'impact des taxes écologiques sur les personnes et ménages à faible revenu.

- Au-delà de ces déclarations de principe, le CES voudrait relever que tant les positions du GROUPE SALARIAL que celles du GROUPE PATRONAL contiennent des recommandations utiles dans le cadre du présent avis, en particulier les éléments suivants:
 - la possibilité de ne pas tenir compte dans l'échantillon des articles représentatifs pour le calcul de l'indice des prix, des produits qui subiraient une taxe écologique du fait de leur emballage, à condition que le choix existe réellement en faveur d'emballages reemplissables;
 - la nécessité d'une approche progressive d'introduction d'une taxe sur les emballages pour liquides alimentaires, en fonction d'emballages alternatifs reemplissables disponibles;
 - la nécessité d'éviter de pénaliser fiscalement des emballages qui ne sont pas reemplissables pour des motifs d'hygiène ou de sécurité;
 - la proposition de constituer une structure juridique appropriée chargée de construire et d'entretenir les stations d'épuration, qui auraient une mission de service public et qui seraient responsables de la gestion des eaux usées en suivant le principe de la comptabilité privée, ce qui devrait permettre de réduire la redevance envisagée, l'engagement financier de l'Etat restant égal par ailleurs;
 - l'idée de l'exemption de la redevance sur une consommation d'eau minimale et celle de l'introduction d'une redevance par palier.
- Dans la mesure où ces propositions ne suffiraient pas pour éviter les effets économiques négatifs des taxes et redevances, la question à résoudre se pose à la fois en termes du respect du principe du pollueur-payeur et de celui de compensations à prévoir pour ceux (ménages ou entreprises) qui seraient les victimes du système. Dans ce cadre également, des idées peuvent être formulées, à savoir:
 - La compensation d'une augmentation de certains prix dus aux écotaxes par la baisse d'autres prix, susceptibles d'assurer la neutralité fiscale des écotaxes;
 - la définition d'une politique volontariste d'incitation, notamment au niveau de la distribution, susceptibles de contribuer concrètement à réduire les coûts des entreprises qui seraient particulièrement visées par l'introduction des nouvelles taxes ou redevances.
- La sauvegarde de l'environnement, qui est le souci principal à la base du présent avis du CES, pose finalement la question de la solidarité.

Nous sommes en effet tous solidaires pour progresser dans la voie vers un comportement plus respectueux de l'environnement.

Résultat du vote:

Présents:	30
ont voté pour:	15
ont voté contre:	12
abstentions:	3

Le Secrétaire Général

Le Président

Jean Moulin

Lucien Jung

Luxembourg, le 16 février 1995

Annexe: Amendement

AMENDEMENT PRESENTE PAR MM. G. SCHMIT ET R. KIEFFER

Page 62, incorporer le texte ci-après in fine.

– **D'autres membres du CES:**

- estiment que les taxes et redevances écologiques doivent avoir pour motif et pour effet de changer les prix relatifs entre biens ou services - justifié par l'application du principe pollueur-payeur (internalisation de coûts externes) - et ne sont pas à considérer comme faisant partie d'un phénomène généralisé d'augmentation des prix et donc de perte généralisée de pouvoir d'achat;
- considèrent qu'au regard de ce qui précède et des considérations générales formulées au point 1 du présent chapitre, la réponse à donner à la question de la neutralisation des taxes écologiques au niveau de l'indice des prix à la consommation et de l'échelle mobile des salaires devrait être guidée par les principes suivants:
 - l'indice des prix à la consommation doit continuer à refléter le plus fidèlement possible l'évolution réelle des prix du panier de consommation de référence. Dans la mesure où les taxes et redevances écologiques affectent les produits et services du panier de référence, les variations de prix dues aux taxes écologiques doivent se refléter au niveau de l'indice des prix. Toute entrave à cette règle est à considérer comme manipulation de l'instrument de mesure de l'évolution des prix;
 - la répercussion des taxes et redevances écologiques sur l'échelle mobile des salaires ne devrait pas se concevoir selon une règle généralement applicable, mais devrait être nuancée suivant la nature (taxe ou redevance), le caractère (de taxe d'orientation ou de financement) et les conditions de consommation ou d'utilisation du produit ou service affecté par la taxe. Des choix différents peuvent donc s'imposer en fonction des critères prémentionnés;
 - quant à la technique à appliquer, la loi du 17 juin 1994 fixant les mesures en vue d'assurer le maintien de l'emploi, la stabilité des prix et la compétitivité des entreprises - loi issue des discussions du Comité de coordination tripartite ayant abouti à l'accord du 8 mars 1994 - définit un modèle valable de neutralisation de l'effet de certaines taxes sur l'échelle mobile des salaires.
- Cette approche permettrait d'apprécier dans la plus complète transparence l'étendue de la non-répercussion des écotaxes sur l'adaptation des salaires et donc le caractère incitateur de l'écotaxe.

Quant aux trois cas d'application examinés dans le présent avis, les approches suivantes pourraient être suivies:

- **La redevance sur les eaux usées**

Il s'agit en l'occurrence d'une contrepartie - d'un prix - pour le service d'épuration fourni. A l'instar de la redevance payée pour la collecte et l'élimination des déchets, le consommateur peut réduire le volume des eaux usées et donc des redevances payées sans pouvoir prévenir l'ensemble de la charge.

Cette redevance devrait se répercuter dans sa totalité sur l'indice des prix et sur l'échelle mobile des salaires.

Toutefois, il est rappelé que dans le présent cas, le CES s'est prononcé en faveur de l'exemption de la redevance jusqu'à un certain seuil de consommation d'eau. Suivant le niveau de ce seuil et en fonction du volume de la consommation d'eau du panier de référence, la redevance pourrait ne pas se répercuter ou se répercuter partiellement seulement sur l'indice des prix et sur l'échelle mobile des salaires.

- **La taxe sur les emballages pour liquides alimentaires**

Les membres du CES, visés ci-avant, rappellent que les consignes sont neutres par rapport à l'indice des prix à la consommation. Sont donc seuls concernés les produits sous emballages taxés, non consignés. Il s'agit en l'occurrence d'une taxe proprement dite sans contrepartie de service, dont le caractère est essentiellement incitateur ou d'orientation dans la mesure où, en général, on se trouve en présence d'emballages alternatifs.

Dans l'hypothèse d'un comportement rationnel du consommateur, les produits conditionnés sous emballages taxés devraient se voir substitués par des produits sous emballages non-taxés. Ce changement des habitudes devrait également se refléter au niveau d'un nouveau panier de consommation de référence à établir sur la base d'une enquête "budgets familiaux" à l'avenir.

S'agissant d'encourager le consommateur à changer son comportement par l'affectation des prix relatifs, l'introduction d'une écotaxe sur les emballages pour liquides alimentaires et le relèvement ultérieur de cette taxe ne devrait pas être compensée par le mécanisme de l'échelle mobile des salaires.

- **La taxe Energie/CO2**

Il s'agit en l'occurrence d'une taxe d'orientation dans sa motivation mais présentant un caractère prononcé de financement au regard des caractéristiques d'élasticité-prix de la demande des produits concernés.

Si l'introduction d'une telle taxe était décidée au niveau international - décision qui se verrait appliquée au Grand-Duché - la répercussion de cette taxe sur l'échelle mobile des salaires pourrait varier suivant le caractère plus ou moins incitateur de la taxe à modifier le comportement du consommateur, documentée par l'élasticité-prix plus ou moins élevée de la demande des produits énergétiques.

Plus l'élasticité-prix serait élevée, plus le consommateur pourrait changer de comportement, moins elle se répercuterait sur l'échelle mobile des salaires. Inversement, plus la demande serait inélastique, plus elle aura le caractère de taxe de financement, plus elle devrait se répercuter sur l'échelle mobile des salaires.

Dans la mesure où il est difficile, sinon impossible, de déterminer avec précision les élasticités-prix de la demande des produits concernés, on pourrait prévoir, suivant les produits et/ou suivant leur utilisation, plusieurs niveaux de répercussion de la taxe, par exemple 25% (élasticité > 1), 50% (élasticité ~ 1), 75% (élasticité < 1).

Résultat du vote:

Présents:	30
ont voté pour:	3
ont voté contre:	12
abstentions:	15

L'amendement en question est ainsi rejeté.

Le Secrétaire Général

Jean Moulin

Le Président

Lucien Jung

Luxembourg, le 16 février 1995