

# Perspectives

N°21/227 – 25 juin 2021

## EUROPE – État des lieux de la fiscalité écologique

- D'une grande diversité, les instruments de la fiscalité environnementale concernent les secteurs de l'énergie, des transports, de la pollution et des ressources. Si beaucoup d'entre eux se sont développés au sein du cadre européen et sont donc communs aux pays de l'Union européenne (UE), leur utilisation, encadrée par les législations nationales, différencie les pays. On distingue ainsi quatre régimes de fiscalité verte : un régime avec peu d'instruments mais aux taux de taxation élevés (Grèce), un régime avec un large panel d'instruments mais aux taux de taxation faibles (Hongrie), un régime sous-développé (Pologne) ou encore un régime qui associe grande diversité de mesures et taux élevés (Pays-Bas, France, Allemagne, Italie).
- Cependant, tous les instruments de la fiscalité écologique ne sont pas équivalents. Si le répertoire de mesures est large, peu ont pour objectif premier la lutte contre le réchauffement climatique : c'est ce qui différencie la taxe carbone des autres instruments. D'autres outils, propres à l'UE, complètent ces mesures fiscales comme le Système d'échange de quotas d'émission (SEQE), mis en place suite au Protocole de Kyoto.
- Par ailleurs, les différences de performance en termes de recettes fiscales s'expliquent par des particularités géographiques et culturelles nationales. Si l'essentiel des recettes des États vient toujours du secteur de l'énergie, certains choisissent de ne pas du tout taxer la pollution et les ressources alors que d'autres optent pour une répartition homogène des instruments fiscaux entre les secteurs. De même, certains font reposer l'effort fiscal sur les petits utilisateurs au risque de causer du mécontentement tandis que d'autres préfèrent le faire peser sur les grands producteurs malgré de potentielles conséquences sur la compétitivité. Mais presque tous les régimes fiscaux souffrent de nombreuses exemptions fiscales, de subventions inefficaces et de taxes non proportionnelles aux émissions de CO<sub>2</sub>.
- Si les recettes de la fiscalité verte ont augmenté en niveau, on note que les recettes fiscales environnementales en pourcentage du PIB et en pourcentage du total des prélèvements obligatoires sont restées assez stables à l'échelle européenne entre 1995 et 2019. Depuis 1995, les recettes en pourcentage du PIB ont légèrement baissé en Espagne, en Allemagne et en Hongrie. À l'inverse, en Italie, en Grèce, en Pologne, aux Pays-Bas et en France, elles ont légèrement augmenté. En 2019, la Grèce, les Pays-Bas et l'Italie faisaient figure de bons élèves alors que l'Allemagne et la France présentaient deux des plus faibles parts de recettes fiscales environnementales dans leur richesse nationale respective.
- Enfin, les succès et les échecs de ces politiques sont souvent liés à leur acceptation. Cette dernière dépend fortement de la forme des mesures, du système politique du pays qui permet de prendre des décisions plus ou moins consensuelles et de l'usage fait des nouvelles recettes fiscales qui témoigne d'un engagement plus ou moins crédible de la part des gouvernements en faveur de la transition écologique.
- Ainsi, la présente note vise à répertorier les instruments de fiscalité écologique utilisés par neuf pays de l'UE ainsi que les résultats et les objectifs qu'ils ont permis d'atteindre. Il s'agira également d'identifier les éléments qui ont pu ralentir ou, au contraire, favoriser l'acceptation de ces mesures.

## Les instruments de la fiscalité écologique européenne

### *Les principaux instruments de la fiscalité écologique*

La fiscalité écologique est l'ensemble des taxes, redevances, droits d'accises, subventions ou encore déductions fiscales basés sur la consommation, la production ou le transport d'un produit ou d'un service qui détériore l'environnement afin d'inciter sans forcer – par opposition aux quotas – les individus à modifier progressivement leurs comportements. Elle est régie par le principe du « pollueur, payeur » selon lequel « *les frais résultant des mesures de prévention, de réduction de la pollution et de lutte contre celle-ci sont supportés par le pollueur* ».

La fiscalité des pays à l'étude s'est développée dans deux cadres.

D'une part, celui de la législation européenne qui a imposé des taux de taxation minimum pour encadrer les législations nationales. Depuis 2003, la directive sur la taxation de l'énergie de l'Union européenne fixe des règles relatives à la taxation des produits énergétiques, utilisés comme carburants et combustibles, et de l'électricité. Sans mise à jour depuis, cette directive ne reflète plus la diversité des produits énergétiques, ni les objectifs de l'UE : il n'existe par exemple pas de lien entre les taux minimaux de taxation des carburants et leurs émissions de CO<sub>2</sub>. Ce décalage a notamment conduit la Grèce à baisser ses taux de taxation du chauffage domestique au taux plancher de l'UE alors qu'avant 2017 les taux prévus par la législation nationale étaient supérieurs aux minima imposés par l'UE. Cette directive prévoit également une exemption fiscale obligatoire en vigueur pour le transport aérien international et le transport maritime, contradictoire avec les ambitions de sa politique. La Commission travaille actuellement sur une mise à jour de cette directive prévoyant une hausse des taux minimaux de taxation pour les carburants et la redéfinition des exonérations fiscales et subventions offertes à certains secteurs.

Le Système d'échange de quotas d'émissions de l'UE (SEQUE-UE), bien que n'étant pas un instrument de fiscalité à proprement parler, constitue la pierre angulaire de la politique environnementale européenne. De nombreuses mesures de fiscalité verte nationales s'inscrivent dans sa continuité pour déterminer, via des taxes, dans les secteurs qu'il ne couvre pas, une tarification du carbone à la hauteur des émissions de gaz à effet de serre engendrées. Ce marché des droits à polluer, qui repose sur un principe de plafonnement et d'échanges des droits d'émissions

(*cap and trade*), est fixé pour limiter les émissions des installations couvertes par le système.

D'autre part, le cadre de la législation nationale s'inscrit dans le respect de la législation européenne et est, dans une certaine mesure, comparable d'un pays à l'autre. Les législations nationales se sont toutes développées de manière plus ou moins ambitieuses autour d'instruments clés comme les droits d'accise sur l'électricité, les taxes sur les combustibles fossiles (pétrole, charbon, gaz naturel), les taxes sur les véhicules (immatriculation, propriété) et les infrastructures routières (péages), les taxes carbone sur les secteurs non couverts par le SEQUE-UE, les redevances sur l'air, l'eau (extraction et pollution), la taxe de mise en décharge et d'incinération des déchets, ou des subventions (véhicules électriques) et déductions fiscales (crédit impôt pour les rénovations énergétiques ou pour l'investissement dans des technologies respectueuses de l'environnement).

### *Différents régimes de fiscalité : des particularités nationales*

Si les instruments utilisés sont largement communs aux pays de la zone euro, une typologie des différents régimes de fiscalité écologique permet tout de même de différencier les pays selon les taux de taxation, la diversité des instruments et les inégales ambitions. À ce stade, cette typologie ne dit rien sur les performances et les objectifs que ces régimes permettent d'atteindre.

**Parmi ces différents régimes, on trouve ceux qui reposent sur peu d'instruments et des taux de taxation élevés. C'est le cas de la Grèce** dont le développement des instruments relatifs à la pollution et aux ressources est encore insuffisant selon l'OCDE, bien que le pays a, dès 2018, enregistré un niveau de recettes fiscales écologiques égal à 3,7% de son PIB<sup>1</sup> grâce à des taux très élevés dans le secteur de l'énergie. L'augmentation progressive des taxes sur l'énergie a permis de doubler le revenu fiscal total sur la dernière décennie alors même que les obligations fiscales ne sont pas encore bien respectées.

**À l'inverse, la Hongrie se caractérise par une grande diversité d'instruments mais des taux de taxation faibles.** En effet, ce pays a depuis 2018 développé un large répertoire d'instruments afin de mettre un prix sur les externalités environnementales et d'encourager l'utilisation efficace des ressources. L'ensemble des taxes est réparti de façon homogène entre les secteurs de la pollution, des ressources, des transports et de l'énergie. En revanche, les taux d'imposition sont très faibles, notamment dans le secteur de l'énergie, et

<sup>1</sup> Soit parmi les plus hauts niveaux de l'OCDE

fournissent de faibles incitations au changement des habitudes de production et de consommation. En Hongrie, comme en Espagne, ces faibles taux sont accompagnés de larges exemptions et déductions fiscales. **L'Espagne présente, d'après l'OCDE, des taux de taxation trop faibles** : il y a une marge d'amélioration de la tarification du carbone dans les secteurs non couverts par le SEQUE-UE, notamment dans les transports qui représentaient 26% des émissions en 2018 alors que les taxes liées aux transports ne représentaient que 12,7% du total des taxes environnementales en 2020 pour une moyenne de 23% dans les pays de l'OCDE. Les recettes fiscales en pourcentage du PIB sont également en dessous de la moyenne européenne. **Le Portugal appartient au même régime**, de récentes réformes ont accru le nombre d'instruments mais les taux restent peu élevés ; en 2019, les taxes sur l'essence ont diminué et leur niveau actuel ne reflète pas les conséquences environnementales de son utilisation tout comme les taxes sur d'autres sources d'énergie (charbon, gaz naturel).

**On identifie également des régimes de fiscalité verte sous-développés présentant une faible diversité d'instruments et de faibles taux de taxation, comme en Pologne.** Selon l'OCDE, les émissions de gaz à effet de serre n'ont pas diminué en Pologne ces dernières années et la pollution de l'air a des conséquences négatives sur la santé et la productivité. Cela s'explique par la large utilisation de charbon et de biomasse dans le secteur domestique. Les politiques environnementales ne sont pas alignées avec les ambitions de l'UE : les taxes sur l'utilisation d'énergie pour réduire la dépendance au charbon et celles sur l'utilisation de véhicules se définissent par des taux déconnectés des émissions de CO<sub>2</sub>, le prix des routes est faible malgré un parc automobile de mauvaise qualité, la part de chauffage au charbon reste très élevée, soit plus du double de la moyenne des pays de l'OCDE. Selon l'OCDE, l'instauration d'une fiscalité écologique reste à mener et doit s'accompagner de transferts sociaux aux ménages à bas revenus.

**Enfin, un certain nombre de pays présentent des régimes de fiscalité écologique qui associent taux de taxation élevés et recours à des instruments variés. C'est le cas de l'Italie, de l'Allemagne, de la France, des Pays-Bas.** En Italie, les recettes fiscales liées à l'environnement sont importantes par rapport aux autres pays de l'OCDE, en raison de taxes élevées sur l'utilisation des combustibles fossiles dans les transports et l'usage résidentiel. Le concept de *Green New Deal* a fait son entrée dans les politiques économiques et financières italiennes amenant le pays à adopter des mesures prometteuses comme la taxe plastique, en juin 2020, particularité nationale innovante qui impose aux entreprises de s'acquitter d'une taxe de 1€/kg de plastique ou de polystyrène produit

pour les emballages ou la fabrication d'objets à usage unique alors que l'industrie plastique est un des moteurs économiques du pays. Si cette taxe a été accusée d'être un nouveau fardeau pour les consommateurs, elle est perçue comme le symbole d'un « tournant vert ».

**Par ailleurs, si les instruments de fiscalité écologique sont variés, tous n'ont pas comme objectif premier la lutte contre le réchauffement climatique** : c'est la différence entre une taxe carbone et les autres mesures de fiscalité. Si des pays comme l'Italie ont adopté une taxation de l'énergie parmi les plus élevée de l'UE, ces taxes ne sont pas directement liées aux émissions de CO<sub>2</sub> : **ce sont des instruments à l'impact positif pour le climat mais dont le but premier n'est pas écologique. C'est l'essentiel des instruments de la fiscalité écologique. Au contraire, la taxe carbone est un impôt environnemental proportionnel aux quantités de CO<sub>2</sub> émises. Ainsi, le choix d'adopter ou non une taxe carbone différencie les pays. Si les tentatives d'adoption de cette mesure n'ont pas abouti en Italie, la France a introduit une taxe carbone via la Contribution Climat Énergie comprise dans la taxe intérieure sur la consommation de produits énergétiques.** La loi initiale de transition énergétique pour la croissance verte (2014) prévoyait un objectif de 64,5€/tCO<sub>2</sub> pour 2020 et une hausse progressive d'ici 2030 mais le mouvement des Gilets jaunes a entraîné le gel de sa progression en 2019, à 44,5€/tCO<sub>2</sub>. En janvier 2021, et en s'inspirant de l'expérience française, **l'Allemagne a, à son tour, introduit une taxe carbone linéairement croissante dans les secteurs non couverts par le SEQUE-UE en l'accompagnant de transferts aux ménages.** La taxe doit augmenter le prix des combustibles fossiles et se traduira notamment par une hausse de 8 centimes des prix du carburant à la pompe. Le prix des émissions prévu jusqu'en 2025 reste inférieur à 60€/tCO<sub>2</sub>, ce qui correspond à une estimation basse du prix du carbone pour 2030.

#### ***Le Système d'échange de quotas d'émission de l'UE***

Pilier de la politique écologique de l'Union européenne, le SEQUE-UE, aussi connu sous le nom de *EU-Exchange Trading System* (EU-ETS) a été créé en 2005, par une directive européenne, pour se conformer aux engagements du Protocole de Kyoto et remédier à un prix du carbone trop faible par rapport aux dommages provoqués par les émissions de gaz à effet de serre. **Ce marché des droits à polluer doit inciter les secteurs couverts à investir dans des technologies moins polluantes. Il s'applique aujourd'hui aux 27 États de l'UE ainsi qu'au Liechtenstein, à l'Islande et à la Norvège, couvre environ 40% des émissions de gaz à effet de serre de l'UE et contrôle 12 000**

installations dans les secteurs de l'énergie, de l'industrie et, depuis 2012, de l'aviation. Mais des secteurs pourtant grands émetteurs de gaz à effet de serre en sont toujours exclus : le logement, le transport, l'agriculture. Au sein même des secteurs couverts seules certaines installations sont concernées.

L'existence de ce marché se justifie par le concept d'externalités négatives<sup>2</sup> engendrées par les émissions de gaz à effet de serre issues de certaines activités. En l'absence de tarification du dommage causé par ces émissions, les producteurs ne sont pas incités à prendre en compte, dans le calcul du coût de la technologie polluante, l'effet que cette dernière a sur la société. N'entre dans la décision de produire que le coût privé, et non le coût social<sup>3</sup>, ce qui conduit à une production trop élevée par rapport à l'optimum social. Pour internaliser l'externalité et inciter les secteurs à tenir compte des effets externes de la production, un système de prix incitatif doit être mis en place. Si une solution consiste à instaurer une taxe afin que le coût marginal de dépollution soit égal au dommage marginal subit par le pollueur (Pigou, 1920<sup>4</sup>), une autre possibilité est de donner des droits de propriétés sur l'externalité au pollueur ou au pollué et de les laisser négocier (Coase, 1960<sup>5</sup>). C'est de ce second mécanisme que découle l'idée d'un marché de permis négociables (Dales, 1968<sup>6</sup>) qui suppose un échange de droits à polluer entre plusieurs pollueurs d'un niveau d'externalité prédéterminé.

La création du SEQE-UE a d'abord nécessité la définition du seuil maximal d'émissions souhaité. La détermination de ce seuil s'est faite, initialement, de manière décentralisée : chaque État a décidé d'un seuil national et d'une répartition des quotas entre les secteurs. Les quotas ont ensuite été distribués aux entreprises appartenant aux secteurs assujettis. Au total, les émissions de toutes les entreprises ne dépassent donc pas le seuil maximum souhaité, l'efficacité environnementale semble garantie. Ces permis deviennent ensuite échangeables : les entreprises qui vont émettre moins que prévu revendent des droits à celles qui ont besoin de polluer plus que prévu. Ainsi, une entreprise dont le coût marginal de dépollution sera inférieur au prix du permis choisira de dépolluer plutôt que d'utiliser son droit à polluer et inversement. Ce mécanisme, équivalent à la taxe, permet de quantifier le coût de la pollution et de minimiser le coût collectif de dépollution, ce dernier étant supporté par les entreprises qui le peuvent.

Son fonctionnement, en quatre phases d'échanges, a permis d'élargir progressivement son périmètre et la gratuité initiale des allocations a facilité son adoption en évitant aux entreprises de craindre une perte de compétitivité face aux acteurs non européens. Sa mise en place a tout de même engendré des délocalisations vers des pays à la législation environnementale moins contraignante.

Par ailleurs, le marché des droits à polluer est aussi largement utilisé à des fins spéculatives et beaucoup de transactions concernent les dérivés de permis. Les allocations de quotas sont versées en février aux installations qui doivent, l'année suivante, restituer un nombre de quotas équivalent à leurs émissions sous peine de sanctions. Les installations qui décident d'émettre au-delà de ce que leur permettent leurs allocations doivent donc acquérir des quotas supplémentaires. Les allocations étant reçues longtemps à l'avance, les agents peuvent souhaiter se prémunir contre une appréciation (acheteur) ou une dépréciation (vendeur) du carbone *via* des transactions à terme.

Enfin, malgré des phases d'ajustements, les dysfonctionnements initiaux du marché limitent toujours son efficacité. **Contrairement à la taxe, qui est un instrument de contrôle du prix, le marché repose sur un contrôle des quantités tout en laissant une incertitude sur le prix des permis qui s'avère problématique. Le SEQE a fait l'objet de réformes successives car il ne parvenait pas à maintenir un prix du carbone suffisamment élevé pour être incitatif.** Malgré cela, le mécanisme souffre toujours d'une sur-allocation initiale de quotas. En l'absence d'instruments d'évaluation précis, le besoin en quotas a été établi à partir des déclarations des acteurs concernés qui ont surévalué leurs estimations. **Si localement certains pays ont pu se retrouver en déficit, globalement, les quotas distribués étaient supérieurs aux émissions effectives. Cela explique la chute spectaculaire du prix des permis d'avril 2006, au moment où les installations ont remis, pour la première fois, leurs quotas qui dépendaient des allocations attribuées en 2005. Malgré une réduction du seuil en début de phase 2, la crise économique de 2008 qui a touché la production industrielle a entraîné une autre chute du prix des permis, rendant l'incitation à dépolluer à nouveau nulle et ce jusqu'en 2013. À la crise économique s'est ajouté un autre facteur responsable du faible prix du carbone : pour couvrir leurs émissions, les installations ont été autorisées par le**

<sup>2</sup> Le fait qu'une activité économique affecte négativement le bien-être d'un agent sans donner lieu à une compensation financière pour cet effet.

<sup>3</sup> Somme du coût privé et des externalités.

<sup>4</sup> Arthur C Pigou, *The Economics of Welfare*, Londres, MacMillan, 1920

<sup>5</sup> Ronald H Coase, « The Problem of social cost », *Journal of Law and Economics*, octobre 1960

<sup>6</sup> John H. Dales, *Pollution, Property and Prices*, Toronto, University Press of Toronto, 1968

**Protocole de Kyoto à utiliser des crédits carbone internationaux.** En échange d'un droit à polluer, ces crédits permettent aux installations de financer des technologies vertes à bas coût dans les pays en développement plutôt que de dépolluer ou de consommer un quota en Europe. **Le recours à ces crédits a ainsi libéré des quotas européens, contribuant à la baisse des prix.** Si des mesures permettant d'accélérer la réduction de quotas ont été prises en phases 3 et 4, elles n'ont pas éliminé le surplus de quotas déjà existant. **Depuis 2015, la création d'une réserve de stabilité (*Market Sustainability Reserve*) destinée à accueillir les quotas en excès a permis d'augmenter les prix du carbone en**

**ajustant le surplus. Cependant ces réformes récentes ont toutes eu pour objectif de soutenir le prix en modifiant les quantités sans s'assurer d'un réel lien entre variation des quantités et du prix.**

**Entre 2005 et 2019, les secteurs couverts par le marché des droits à polluer ont réduit leurs émissions à hauteur de 35%. D'ici juillet 2021, la Commission européenne présentera de nouvelles propositions pour élargir le marché et, à terme, l'UE souhaite relier le SEQE à d'autres systèmes compatibles. C'est ce qui a déjà été fait avec le marché des droits à polluer suisse en 2020.**

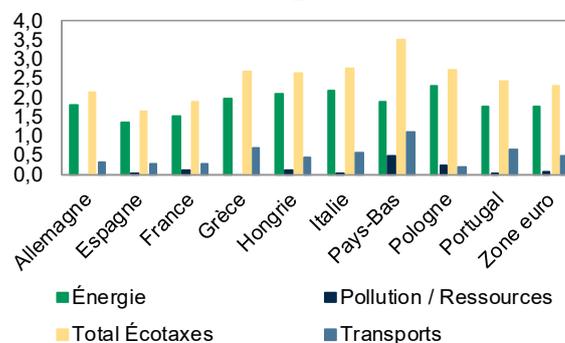
PHASES	Nouveautés par rapport à la phase précédente
Phase 1 : 2005-2007	Processus d'allocation gratuit et seuil d'émissions global décentralisé
Phase 2 : 2008-2012	Restriction des seuils d'émissions
Phase 3 : 2013- 2020	Nouvelle restriction des seuils et de l'usage des crédits Kyoto
	Début de la mise aux enchères partielle. Cependant, certains secteurs bénéficient de dérogations, d'autant plus fortes qu'ils ont la capacité à reporter la hausse du coût sur le consommateur. Cela dépend du degré de concurrence au sein du secteur
Phase 4 : 2021-2030	Révision des seuils afin d'atteindre l'objectif de réduction de - 40% d'émissions par rapport à 1990 et de tenir les engagements de l'Accord de Paris
	Contrairement à ce qui était initialement prévu, maintien de l'allocation gratuite des quotas au nom de la compétitivité et du risque de fuites de carbone
	Recours à des fonds de financement spécifiques (Fonds pour l'innovation, Fonds pour la modernisation) afin d'aider les secteurs de l'industrie et de l'électricité à innover et à investir dans des technologies bas carbone

## Les objectifs à atteindre et les résultats obtenus

*Niveaux et répartitions des recettes de la fiscalité verte*

**Les recettes fiscales tirées de la taxation écologique sont inégales et dépendent fortement des particularités nationales et culturelles. Les États se distinguent par les secteurs sur lesquels ils font reposer la fiscalité verte, les agents ciblés (ménages, entreprises) et les marges de manœuvre dont ils disposent pour mettre en place ces mesures.**

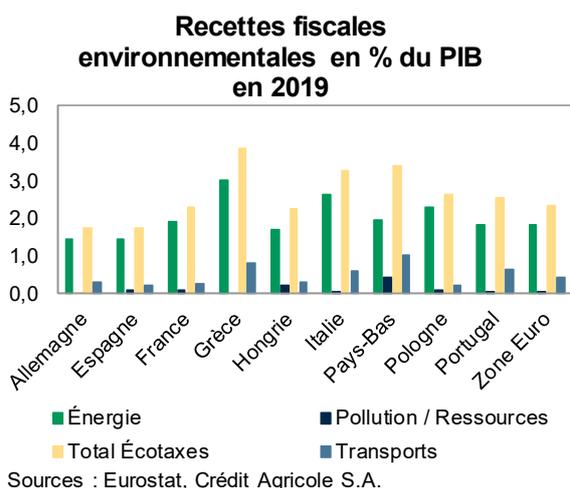
**Recettes fiscales environnementales en % du PIB en 2010**



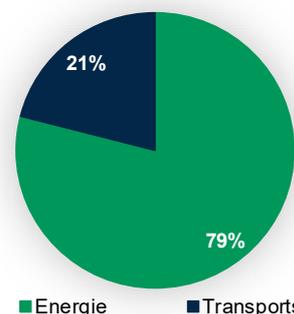
Source : Eurostat, Crédit Agricole S.A.

Premièrement, les pays ne choisissent pas de taxer les différents secteurs – pollution, ressources, transports, énergie – de la même façon. **Si certains pays ont recours à la taxation dans tous les**

secteurs, via des instruments de fiscalité écologique variés, d'autres, pour qui le développement de la fiscalité écologique est plus récent, se concentrent en priorité sur l'énergie et les transports. La Grèce est un des rares pays de l'OCDE à n'obtenir presque aucun revenu des secteurs de la pollution et des ressources. Seule la taxe sur le plastique à usage unique fait figure d'exception. Les problématiques du tri des déchets et de l'épuisement des ressources restent non traités par la fiscalité. Or introduire des taxes dans le domaine de la pollution et des ressources serait une source de recettes non négligeables. A l'inverse, la stratégie de la Hongrie, plus rare, se distingue par une large gamme de taxes en matière de pollution et de ressources et une plus faible imposition de l'énergie (notamment de l'électricité) et des transports en comparaison aux autres pays européens. La taxation de l'énergie et des transports en % du PIB a en effet diminué entre 2010 et 2019 dans le pays. En Italie, la fiscalité est une des plus élaborée dans le domaine de l'énergie mais des retards se sont accumulés en matière de gestion de l'eau et de déchets. Si une grande partie des déchets municipaux est recyclée, permettant d'éviter la mise en décharge et les risques de pollution de l'air et de l'eau, toutefois le taux de déchets recyclés varie fortement entre le nord et le sud de l'Italie. Cela s'explique par la fragmentation des responsabilités entre les régions, les provinces et les municipalités, source d'une mauvaise coordination. De bonnes politiques incitant les régions à recycler pourraient faire la différence selon l'OCDE.

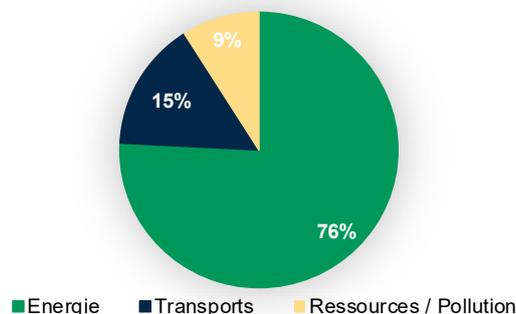


Répartition des recettes fiscales environnementales par secteurs : Grèce



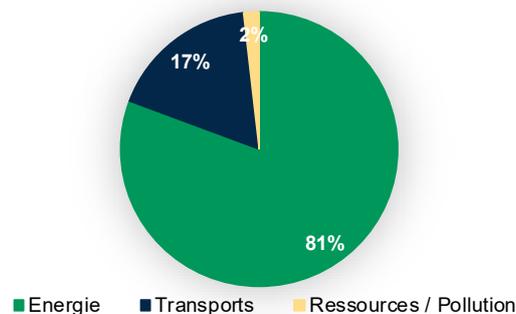
Source : Eurostat, Crédit Agricole S.A.

Répartition des recettes fiscales environnementales par secteurs : Hongrie



Source : Eurostat, Crédit Agricole S.A.

Répartition des recettes fiscales environnementales par secteurs : Italie



Source : Eurostat, Crédit Agricole S.A.

**Aussi, les pays ne font pas reposer l'effort fiscal environnemental sur les mêmes agents.** Aux Pays-Bas, ces politiques fiscales font peser une charge lourde sur les petits utilisateurs, notamment les ménages. Selon l'OCDE, les pouvoirs publics devraient transférer une part plus importante de cette charge sur les grandes entreprises, en augmentant les taux d'imposition sur les sources d'énergie très polluantes utilisées dans la production et en supprimant l'exonération fiscale pour l'utilisation du charbon dans la production d'énergie. De plus, les industriels pèsent lourds dans les décisions relatives à la politique fiscale écologique qui repose sur une approche *bottom-*

up : les exonérations de taxes, par exemple, sont déterminées à partir de l'information fournie par les grandes entreprises, les différents secteurs industriels et les clusters qui font remonter auprès de l'Agence néerlandaise d'évaluation de l'environnement l'information dont ils disposent sur le coût des technologies de décarbonisation sélectionnées, ce qui donne ensuite lieu à des déductions fiscales.

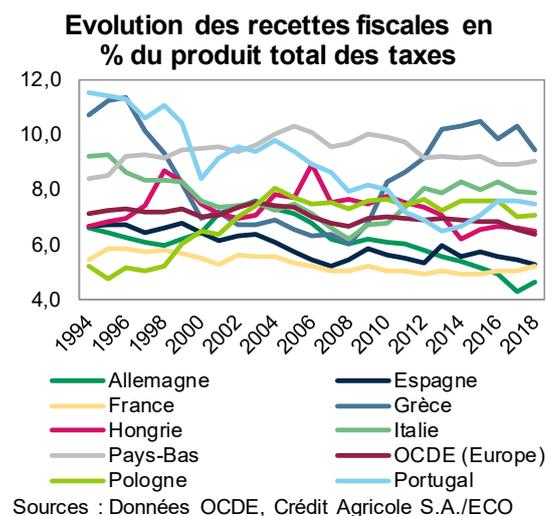
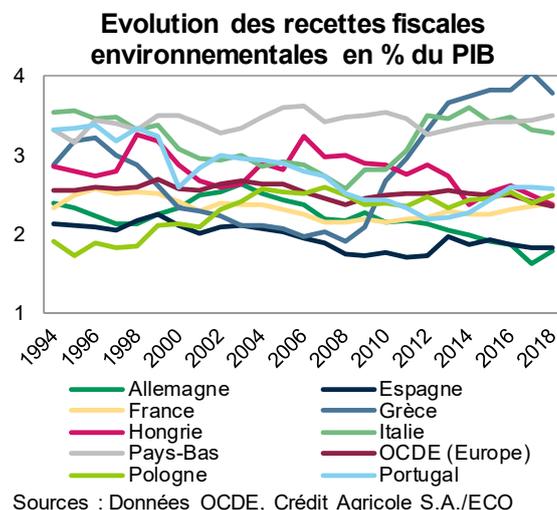
**Par ailleurs, les particularités culturelles en termes de fiscalité expliquent les niveaux très différents de recettes fiscales environnementales.** À l'inverse de la France qui présente, historiquement, des taux de taxation élevés et une grande diversité d'instruments dans de nombreux domaines de la fiscalité, la Grèce se caractérise par une faiblesse de longue date en matière de perception et de respect des obligations fiscales, tous secteurs confondus. La fiscalité verte grecque s'est développée simultanément aux taxes de base (revenus, valeur ajoutée) à un moment où le pays cherchait des recettes pour compenser sa dette à l'origine de la crise de la dette souveraine entre 2010 et 2017. L'ampleur de la dette grecque a constitué un coup d'arrêt aux investissements verts financés par des investisseurs étrangers devenus frileux, faisant de la fiscalité écologique un instrument encore plus indispensable.

**D'autres facteurs, comme la géographie, limitent le développement d'une fiscalité écologique plus ambitieuse : c'est le cas de l'Italie et de la Grèce.** Bien que très exposées aux premières conséquences du changement climatique, comme la montée des eaux, **l'approvisionnement complexe en électricité dans les îles de ces deux pays justifie des programmes de soutiens publics contraires aux objectifs de la politique environnementale.** En Grèce, des subventions en faveur de technologies très polluantes reposant sur l'utilisation d'énergies fossiles ont été mises en place pour que les producteurs d'électricité à base de pétrole puissent fournir de l'électricité aux îles non interconnectées au même prix que sur le continent. La connexion des îles, qui permettrait d'installer des systèmes de stockage pour utiliser des énergies renouvelables, serait une solution de long terme qui éviterait de ralentir la transition vers une économie bas carbone. La taxation de l'électricité en Italie, déjà élevée, est problématique pour les îles où le prix de l'électricité, avant d'être taxé, est déjà surenchéri en raison des difficultés liées à son acheminement.

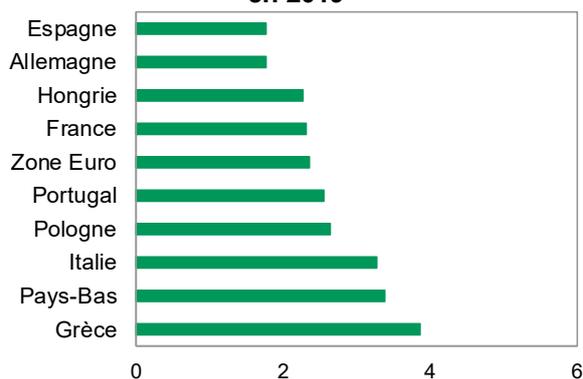
*Des évolutions et des efforts inégaux*

**Si les recettes de la fiscalité verte ont augmenté en niveau, on note que les recettes fiscales environnementales en pourcentage du PIB et en pourcentage du total des impôts et cotisations sociales sont restées assez stables à l'échelle de l'Europe (OCDE) entre 1995 et 2019.** L'effort fiscal ne semble donc pas avoir suivi le rythme de

la croissance du PIB de la zone. Aussi, les évolutions sont inégales d'un pays à l'autre et ont fluctué, sur la période, pour un même pays. **Depuis 1995, les recettes en pourcentage du PIB ont légèrement baissé au total en Espagne, en Allemagne et en Hongrie.**



### Recettes des écotaxes en % du PIB en 2019



Sources : Eurostat, Crédit Agricole S.A./ECO

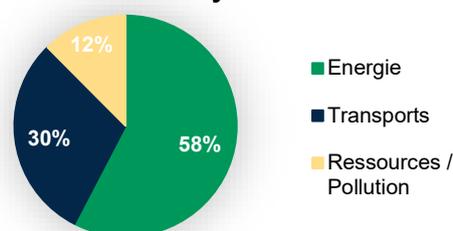
À l'inverse, en Italie, en Grèce, en Pologne, aux Pays-Bas et en France, elles ont légèrement augmenté. En France, cette tendance sur la période s'explique par la hausse des recettes fiscales de 1,5% à 2% du PIB entre 2010 et 2019 dans le secteur de l'énergie qui vient en partie de la hausse de la taxe carbone introduite en 2014 via la Contribution Climat Energie.

En 2019, la part des recettes fiscales dans le pourcentage du PIB, qui permet de comparer des économies de taille et de richesse différentes montre que les efforts sont inégaux une fois ramenés à la richesse nationale : la Grèce, les Pays-Bas et l'Italie font figure de bons élèves alors que l'Allemagne et la France présentent deux des plus faibles parts de recettes fiscales environnementales dans leur richesse nationale respective. La comparaison des pays à travers la part de recettes fiscales environnementales dans le total des prélèvements obligatoires permet de mettre en évidence les différentes répartitions de la fiscalité des États entre l'environnement et d'autres facteurs tels que le travail et le capital : là encore la Grèce, les Pays-Bas et l'Italie arrivent en haut du classement. En revanche, on remarque que la part des recettes de la fiscalité verte en France représente en 2019 moins de 5% de la totalité des recettes fiscales : une hausse de la fiscalité verte pourrait permettre de diminuer d'autres taxes tout en atteignant de nouveaux objectifs environnementaux.

Les Pays-Bas sont l'un des premiers pays de l'OCDE en termes de performance de la politique fiscale environnementale : ils disposent d'un des revenus les plus élevés provenant de la fiscalité environnementale, un peu plus de 80% des déchets produits y sont recyclés. Aujourd'hui, dans le cadre du suivi de la mise en œuvre des Objectifs de développement durable (ODD), ils se focalisent sur la limitation de l'impact transfrontalier de leur politique environnementale après avoir longtemps pratiqué le transfert des productions nationales très polluantes vers des

pays voisins. Cette pratique améliorerait les objectifs en matière d'émissions aux Pays-Bas mais était neutre au niveau de l'UE ou pour les émissions mondiales.

### Répartition des recettes fiscales environnementales par secteurs : Pays-Bas



Sources : Eurostat, Crédit Agricole S.A./ECO

Cependant des inefficacités perdurent dans l'ensemble des pays. Elles prennent notamment la forme de subventions néfastes pour l'environnement ou de taxes qui relèvent de la fiscalité écologique tout en étant indépendantes des émissions de CO<sub>2</sub> générées par la technologie. La Grèce et la Hongrie proposent de telles subventions dans le secteur de l'énergie, des transports et de l'agriculture. En Hongrie, les agriculteurs en bénéficient pour le fioul et les ménages pour leur consommation d'électricité et de gaz. En Espagne, la fiscalité environnementale se caractérise par des exemptions de taxes et des déductions fiscales. En Allemagne, c'est l'énergie utilisée dans l'industrie qui bénéficie d'aménagements fiscaux, alors même que l'impact de la tarification des émissions du secteur est faible sur la compétitivité. Les incitations sont aussi peu alignées sur les objectifs environnementaux : en Italie et en Hongrie, le diesel est taxé à un taux inférieur à l'essence, même si la combustion du diesel est plus nocive pour la santé humaine. La Pologne et l'Allemagne, dans une moindre mesure, sont en retard dans la taxation routière. Une meilleure prise en compte des effets externes, par le biais de signaux de prix dans l'achat de véhicules et l'utilisation des routes, orienterait la demande vers des modes de transport plus durables.

### La problématique de l'acceptation des mesures

#### Les allocations plus ou moins légitimes des recettes fiscales

Les différentes allocations des recettes fiscales peuvent jouer inégalement en faveur de l'acceptation des taxes écologiques par les agents économiques : la réduction du déficit public, la redistribution des recettes aux entreprises ou aux ménages, la réduction d'autres impôts, comme ceux pesant sur les revenus du travail, l'affectation des recettes à des politiques ou des

**investissements environnementaux.** Comme en a témoigné la crise des Gilets jaunes en France, ces quatre allocations ne se valent pas pour faire accepter la hausse des prix des produits taxés. En effet, en France, une part importante des recettes fiscales environnementales n'est pas dédiée à la transition écologique. Le principe fondamental derrière la fiscalité écologique est le « double-dividende » qui traduit l'idée qu'une taxe environnementale offre simultanément deux améliorations : d'une part, un impact positif sur l'environnement et, d'autre part, un gain collectif tel que la réduction d'un déficit, une relance économique via un allègement de l'impôt sur le revenu ou encore une redistribution en faveur des ménages les plus défavorisés. Mais les incohérences sont nombreuses dans l'usage des recettes : en Grèce, par exemple, l'utilisation des recettes fiscales est jugée problématique car un quart des revenus fiscaux dans le secteur des énergies est dédié au financement de la subvention des énergies fossiles sur lesquelles l'économie grecque repose bien que très polluantes.

L'acceptation des mesures est parfois difficile : au-delà de la réaction suscitée par la hausse de la taxe carbone française en 2019, la taxe sur le plastique en Italie a entraîné des réactions de la part du monde industriel et de certaines franges de l'électorat qui ont forcé le gouvernement à revoir sa copie. En Allemagne, comme aux Pays-Bas, les entreprises du secteur des transports et de l'électricité soutiennent l'hypothèse d'un effet négatif de la tarification du carbone sur la compétitivité. Bien que rejetée par les études empiriques, cette idée justifie de nombreuses exemptions inefficaces et une estimation trop basse des coûts du carbone.

Le but environnemental est souvent subordonné à d'autres enjeux, notamment sociaux, et les deux objectifs sont parfois conflictuels : en Grèce, la fiscalité écologique a été retardée par la montée brutale de la pauvreté suite à la crise économique combinée à un système de protection sociale inefficace. La mise en place de mesures environnementales est plus compliquée dans un pays où près de la moitié des ménages démunis socialement se sentent incapables de maintenir leur logement suffisamment chaud. Des subventions pour le fioul domestique, contraire aux objectifs, ont été élaborés pour atténuer la pauvreté énergétique. Les tarifs sociaux qui limitent le prix de l'énergie faussent la perception de son coût et contraignent moins les ménages à adopter des comportements responsables. L'OCDE encourage la Pologne à mettre en place une fiscalité contraignante pour atteindre les objectifs écologiques, tout en offrant des perspectives de recettes à redistribuer pour lutter contre les inégalités avant que les changements d'habitudes ne diminuent, *in fine*, les recettes fiscales.

### *Le sentiment de justice sociale*

**Les taxes vertes, comme la taxe carbone, sont perçues comme socialement injustes en raison de leur dégressivité : elles frappent plus fortement les ménages modestes pour qui la part des dépenses énergétiques dans le revenu est plus grande.** Un exemple est la dégressivité des taux d'imposition du gaz naturel et de l'électricité aux Pays-Bas, associée à une taxe sur la consommation d'électricité non différenciée en fonction des sources d'énergie et qui ne fournit donc pas d'incitations directes à la décarbonisation du secteur. Par conséquent, cette taxe augmente le prix de toutes les sources d'énergie utilisées pour la production d'électricité quelle que soit leur teneur en carbone, tout en touchant plus les ménages modestes. L'opinion se montrant très sensible à la répartition équitable de la charge de la fiscalité écologique, ces mesures s'accompagnent souvent de mesures correctrices en faveur des ménages à bas revenu. À l'heure où l'Allemagne prépare une sortie progressive du charbon, l'absence de fiscalité contraignante s'explique par l'ampleur des mesures correctrices qui seraient nécessaires pour gérer activement les conséquences redistributives d'un tel changement. Ainsi, une politique environnementale solidaire et respectueuse de la justice sociale est mieux acceptée. Mais choisir de taxer plus fortement les entreprises peut avoir des conséquences directes sur les consommateurs, la hausse des coûts de certaines ressources polluantes se répercutant souvent sur les prix finaux, sans que cela n'apparaisse aux yeux des consommateurs comme une taxe. Pour certaines entreprises, l'application d'une taxe carbone peut entraîner une baisse de la compétitivité. C'est pourquoi l'Allemagne applique des réductions d'écotaxes conformes aux règles de concurrence de l'UE dans les secteurs industriels et agricoles.

L'acceptation dépend aussi de l'existence de substituts aux produits taxés, le but d'une taxe écologique étant, à terme, de ne plus rapporter de recettes puisque les comportements auront été modifiés (substitution).

Enfin, il semble que la forme de la mesure fiscale joue un rôle dans son acceptation : l'implantation, en Allemagne, de systèmes de péages sans barrière physique et donc d'un acquittement du péage rendu possible sans obligation d'arrêt a permis d'éviter les externalités négatives comme la congestion du trafic et le mécontentement des usagers.

### *Pédagogie, communication et consultation citoyenne*

Un obstacle majeur au succès de la transition écologique vient de l'incapacité des gouvernements à convaincre de leur engagement en faveur de la transition. **La pédagogie vis-à-vis des acteurs concernés et le portage politique ont joué un**

**rôle majeur dans l'acceptation de la fiscalité écologique aux Pays-Bas et en Allemagne.** Le lancement d'une large campagne d'information et de communication par l'État a favorisé l'adhésion à des mesures contraignantes. Dans cette perspective, la Grèce et l'Italie sont deux rares pays à avoir adopté des mesures visant à favoriser l'adhésion. **En 2020, l'Italie a investi 13,5 millions d'euros pour devenir le premier pays à enseigner le changement climatique** : 33 heures de cours par

an dédiées à ce thème vont être greffées aux programmes scolaires actuels et d'autres matières seront étudiées sous l'angle du développement durable. La Grèce mise également sur l'éducation pour sensibiliser la jeunesse ainsi que sur la consultation systématique des citoyens à l'échelle locale, permise par un État déconcentré. ■

## Consultez nos dernières parutions en accès libre sur Internet :

Date	Titre	Thème
24/06/2021	<u>Plans de relance nationaux - Allemagne, l'électrochoc budgétaire !</u>	Allemagne
24/06/2021	<u>Henry, Milan et les autres...</u>	Monde
23/06/2021	<u>L'OBSERVATOIRE financier des Entreprises Agroalimentaires</u>	Agroalimentaires
23/06/2021	<u>Brésil – Beaucoup de taux et d'inflation, un peu plus de croissance</u>	Brésil
23/06/2021	<u>Plans de relance nationaux - France Relance, un plan pour soutenir la croissance dans la durée</u>	France
21/06/2021	<u>Royaume-Uni – Un mois de mai riche en nouvelles "hawkish" outre-Manche</u>	Royaume-Uni
21/06/2021	<u>NGEU, le plan de relance européen – Une nouvelle politique économique</u>	Zone euro
18/06/2021	<u>Monde – L'actualité de la semaine</u>	Monde
16/06/2021	<u>Les insectes : une protéine qui fait mouche</u>	Agri-agro
16/06/2021	<u>Mexique – Un petit revers, d'importantes conséquences</u>	Amérique latine
15/06/2021	<u>États-Unis – L'inflation atteint 5% en mai, de nouveau au-delà des anticipations</u>	États-Unis
14/06/2021	<u>Zone euro – Conjoncture flash : PIB et emploi au T1 2021</u>	Zone euro
11/06/2021	<u>Monde – L'actualité de la semaine</u>	Monde
11/06/2021	<u>NGEU, le plan de relance européen : comment le dépenser ?</u>	Zone euro

### Crédit Agricole S.A. — Direction des Études Économiques

12 place des États-Unis – 92127 Montrouge Cedex

**Directeur de la Publication** : Isabelle Job-Bazille

**Rédacteur en chef** : Armelle Sarda, Paola Monperrus-Veroni

**Documentation** : Dominique Petit - **Statistiques** : Robin Mourier, Alexis Mayer

**Secrétariat de rédaction** : Véronique Champion

Contact: [publication.eco@credit-agricole-sa.fr](mailto:publication.eco@credit-agricole-sa.fr)

Consultez les Études Économiques et abonnez-vous gratuitement à nos publications sur :

**Internet** : <http://etudes-economiques.credit-agricole.com>

**iPad** : application **Études ECO** disponible sur App store

**Android** : application **Études ECO** disponible sur Google Play

*Cette publication reflète l'opinion de Crédit Agricole S.A. à la date de sa publication, sauf mention contraire (contributeurs extérieurs). Cette opinion est susceptible d'être modifiée à tout moment sans notification. Elle est réalisée à titre purement informatif. Ni l'information contenue, ni les analyses qui y sont exprimées ne constituent en aucune façon une offre de vente ou une sollicitation commerciale et ne sauraient engager la responsabilité du Crédit Agricole S.A. ou de l'une de ses filiales ou d'une Caisse Régionale. Crédit Agricole S.A. ne garantit ni l'exactitude, ni l'exhaustivité de ces opinions comme des sources d'informations à partir desquelles elles ont été obtenues, bien que ces sources d'informations soient réputées fiables. Ni Crédit Agricole S.A., ni une de ses filiales ou une Caisse Régionale, ne sauraient donc engager sa responsabilité au titre de la divulgation ou de l'utilisation des informations contenues dans cette publication.*