



Conseil de
l'Union européenne

Bruxelles, le 25 octobre 2023
(OR. en)

14689/23

**Dossier interinstitutionnel:
2022/0160(COD)**

**ENER 576
ENV 1186
CLIMA 510**

NOTE DE TRANSMISSION

Origine:	Pour la secrétaire générale de la Commission européenne, Madame Martine DEPREZ, directrice
Date de réception:	24 octobre 2023
Destinataire:	Madame Thérèse BLANCHET, secrétaire générale du Conseil de l'Union européenne
N° doc. Cion:	COM(2023) 651 final
Objet:	RAPPORT DE LA COMMISSION AU PARLEMENT EUROPÉEN ET AU CONSEIL Rapport de la Commission sur les subventions à l'énergie dans l'UE

Les délégations trouveront ci-joint le document COM(2023) 651 final.

p.j.: COM(2023) 651 final



Bruxelles, le 24.10.2023
COM(2023) 651 final

RAPPORT DE LA COMMISSION AU PARLEMENT EUROPÉEN ET AU CONSEIL

Rapport de la Commission sur les subventions à l'énergie dans l'UE

Rapport de la Commission sur les subventions à l'énergie dans l'UE

Introduction et principales conclusions

L'Union européenne est fermement engagée à réduire, d'ici à 2030, ses émissions de gaz à effet de serre d'au moins 55 % par rapport aux niveaux de 1990 et à atteindre la neutralité climatique d'ici à 2050. Les subventions et autres incitations économiques et juridiques joueront un rôle essentiel dans: i) l'accélération du déploiement de solutions propres et efficaces sur le plan énergétique; et ii) la réduction de l'utilisation des combustibles fossiles. Les subventions peuvent poursuivre des objectifs économiques, environnementaux ou sociaux. Si elles sont mal conçues, elles peuvent fausser la concurrence, aller à l'encontre de la transition énergétique et réduire le signal de prix du carbone. L'UE s'emploie activement à éliminer progressivement les subventions aux combustibles fossiles, notamment dans le cadre des engagements internationaux qu'elle a pris dans le contexte du G20 et de l'Organisation mondiale du commerce¹. Le présent rapport est le quatrième rapport annuel sur les subventions à l'énergie et les progrès accomplis en vue de l'élimination progressive des subventions aux combustibles fossiles, ainsi que le prévoit le règlement sur la gouvernance de l'union de l'énergie et de l'action pour le climat².

La crise énergétique qui a débuté en 2021 et qui a été aggravée par l'agression russe contre l'Ukraine en 2022 a entraîné des conséquences importantes sur les subventions liées à l'énergie. Ces conséquences sont visibles dans: i) le montant de ces subventions; ii) la répartition de ces subventions entre les technologies et les bénéficiaires; et iii) les instruments utilisés pour fournir ces subventions. L'instrumentalisation par la Russie de l'approvisionnement énergétique ainsi que la réduction progressive de l'approvisionnement en gaz russe ont nécessité une réponse politique forte de la part de l'UE, y compris des mesures à court terme visant à garantir des coûts énergétiques abordables pour les consommateurs et les industries vulnérables dans toute l'Europe.

Les résultats de la présente étude confirment que les subventions à l'énergie ont suivi une tendance à la hausse progressive jusqu'en 2021 avant d'augmenter de manière spectaculaire en 2022. Le montant total des subventions à l'énergie dans l'UE a crû de 177 milliards d'EUR en 2015 à 216 milliards d'EUR en 2021 pour atteindre, selon les estimations, 390 milliards d'EUR en 2022.

La tendance à la baisse des subventions aux combustibles fossiles s'est poursuivie jusqu'en 2021, année au cours de laquelle elles se sont élevées à 56 milliards d'EUR, avant d'augmenter rapidement pour atteindre, selon les estimations, 123 milliards d'EUR en 2022 en réponse à la crise. Les subventions aux énergies renouvelables ont diminué en 2021 pour s'établir à 86 milliards d'EUR – pour la première fois depuis 2015 – et n'ont augmenté que légèrement pour atteindre 87 milliards d'EUR en 2022, en raison des prix élevés sur le marché de gros de l'électricité, qui ont réduit les montants de subvention versés au titre des instruments de soutien dynamique. Par ailleurs, le soutien aux mesures d'efficacité énergétique a augmenté de 22 milliards d'EUR en 2021 à 32 milliards d'EUR en 2022. Le

¹ Depuis leur sommet de 2009, les dirigeants du G20 ont appelé à l'élimination progressive et à la rationalisation des subventions aux combustibles fossiles, tout en apportant un soutien ciblé aux pays les plus pauvres. L'UE est l'un des copromoteurs de la [déclaration ministérielle sur les subventions aux combustibles fossiles](#) adoptée le 14 décembre 2021 dans le cadre de l'OMC.

² Article 35, paragraphe 2, point n), du règlement (UE) 2018/1999 sur la gouvernance de l'union de l'énergie (ci-après: le «règlement sur la gouvernance»).

soutien à toutes les autres formes d'énergie, y compris en faveur du nucléaire et de l'électricité en tant que vecteur, s'est élevé à 180 milliards d'EUR en 2022.

En 2021-2022, les subventions à l'énergie liées à de *nouvelles mesures nationales visant à protéger les consommateurs de l'UE* contre les prix élevés ont représenté, selon les estimations, 195 milliards d'EUR. Dans l'ensemble de l'UE, au moins 230 mesures nationales temporaires ont été introduites pour faire face à la crise des prix de l'énergie. Les ménages ont été les principaux bénéficiaires directs de ces mesures de soutien (58 milliards d'EUR), suivis par les entreprises et les consommateurs industriels (45 milliards d'EUR) et le transport routier (23 milliards d'EUR). Le soutien transsectoriel s'est élevé à 69 milliards d'EUR.

L'année 2022 a été la première année au cours de laquelle, dans le cadre de leurs rapports d'avancement nationaux intégrés en matière d'énergie et de climat, les États membres devaient rendre compte des progrès accomplis dans l'élimination progressive des subventions à l'énergie, en particulier pour les combustibles fossiles. En outre, le présent rapport comprend une nouvelle section consacrée à l'évaluation de l'impact environnemental des subventions en faveur des combustibles fossiles.

Le présent rapport s'appuie sur des données issues d'une étude externe³ menée pour le compte de la Commission à l'aide d'une méthode internationalement reconnue. Comme certaines données pour 2022 n'étaient pas entièrement disponibles ou validées au moment où l'étude a été achevée (août 2023), il se peut donc que les chiffres pour 2022 s'appuient sur des techniques visant à atténuer l'absence de données⁴. Comme lors des éditions précédentes, les États membres ont eu la possibilité de réagir sur les données utilisées pour l'étude.

³ Pour consulter les éditions précédentes: <https://op.europa.eu/fr/publication-detail/-/publication/34a55767-55a1-11ed-92ed-01aa75ed71a1>

⁴ Lorsque des données étaient manquantes pour 2022, les données de 2021 ont servi de base d'estimation. Dans ces cas-là, les données de 2022 sont qualifiées d'«estimations» dans le présent rapport et, sur les graphiques, les données non confirmées sont indiquées en hachuré.

1. Tendances des subventions à l'énergie dans l'UE

Dans le présent rapport, les subventions sont définies selon la méthode établie par l'Organisation mondiale du commerce (OMC)⁵, laquelle a été utilisée dans l'étude de la Commission⁶ et dans les précédentes éditions du présent rapport. Cette méthode définit les subventions comme des mesures publiques relevant de l'une des quatre catégories suivantes: i) les transferts directs de fonds; ii) les recettes (fiscales) publiques normalement exigibles abandonnées (non perçues); iii) la fourniture par les pouvoirs publics de biens et services, ou l'achat par les pouvoirs publics de biens; et iv) le soutien des prix et les aides aux revenus.

Le rapport examine également différentes caractéristiques des subventions: i) l'objectif qu'elles visent à promouvoir (production, consommation/demande, infrastructure ou efficacité énergétique); ii) le type de combustible qu'elles encouragent (combustibles fossiles, énergies renouvelables, énergie nucléaire); iii) les secteurs économiques qu'elles soutiennent (secteur de l'énergie, secteur des transports, secteur industriel, secteur agricole⁷, secteur résidentiel, secteur des services, etc.); ou iv) leur caractère préjudiciable ou bénéfique pour l'environnement.

1.1 Subventions totales à l'énergie dans l'UE

Le montant total des subventions à l'énergie dans l'EU-27 (figure 1) est estimé à 390 milliards d'EUR en 2022 (+ 80 % par rapport aux 216 milliards d'EUR⁸ en 2021).

La reprise économique en 2021 a exercé une pression à la hausse sur les prix de l'énergie et, par conséquent, sur les subventions. Les subventions à l'énergie sont passées de 200 milliards d'EUR en 2020 à 216 milliards d'EUR en 2021. Les données estimées pour 2022 montrent qu'en raison de l'incidence des mesures prises par les États membres, les subventions ont augmenté de manière spectaculaire pour atteindre 390 milliards d'EUR en 2022. En réponse à la crise des prix de l'énergie, au moins 230 mesures temporaires de subvention ont été élaborées ou étendues dans les États membres de l'UE afin d'atténuer les effets produits par le niveau élevé et la volatilité des prix.

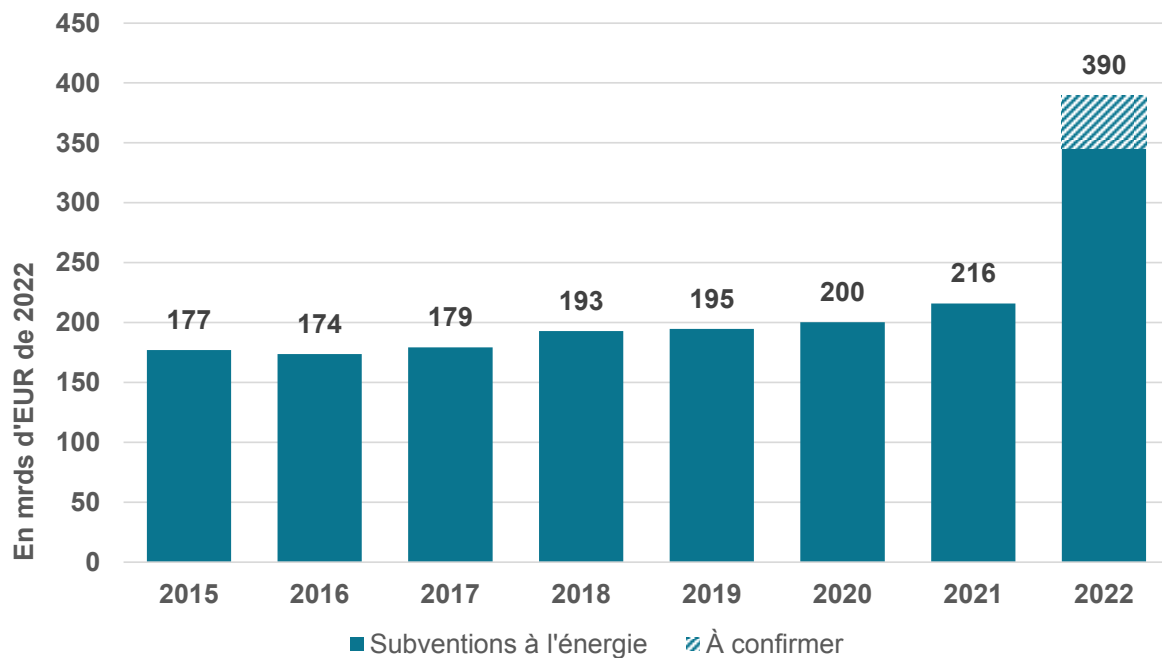
⁵ L'analyse se fonde sur le cadre méthodologique utilisé dans de précédentes études de la Commission, sur la base du cadre de l'[accord sur les subventions et les mesures compensatoires](#) (ASMC) élaboré par l'Organisation mondiale du commerce (OMC).

⁶ Pour en savoir plus sur la méthode de définition des subventions à l'énergie, voir l'annexe 1 de l'étude de la Commission de 2023.

⁷ Y compris les subventions à la pêche.

⁸ En raison des corrections apportées aux données relatives à l'inventaire des subventions pour les années précédentes et du changement de la base monétaire («exprimée en euros de 2022» dans le rapport actuel), les montants totaux figurant dans les graphiques du présent rapport peuvent différer du dernier rapport sur les subventions à l'énergie publié en 2022 ou plus tôt.

Figure 1: subventions totales à l'énergie dans l'EU-27 (2015-2022; en milliards d'EUR de 2022)⁹¹⁰



Source: Enerdata, Trinomics, 2023. NB: les estimations pour 2022 sont représentées en hachuré

En 2022, le soutien sous la forme de subventions a évolué différemment selon la technologie concernée. Les *subventions à l'électricité*¹¹ ont triplé tandis que, de manière globale, les *subventions aux combustibles fossiles* ont doublé en 2022 par rapport à 2021. Les *subventions en faveur de toutes les énergies*¹² (par exemple sous la forme d'une aide aux revenus¹³) ont été 2,4 fois plus élevées en 2022 qu'en 2021. Si le *soutien aux énergies renouvelables* est resté globalement le même en 2022 qu'en 2020-2021, le *soutien aux mesures d'efficacité énergétique* a augmenté de 40 % au cours de cette période, principalement en raison du soutien aux rénovations énergétiques fourni dans le cadre de la facilité pour la reprise et la résilience (FRR).

⁹ Dans le présent rapport, tous les chiffres sont exprimés en milliards d'EUR de 2022. Les chiffres totaux pour 2022 incluent environ 44 milliards d'EUR encore en cours de validation.

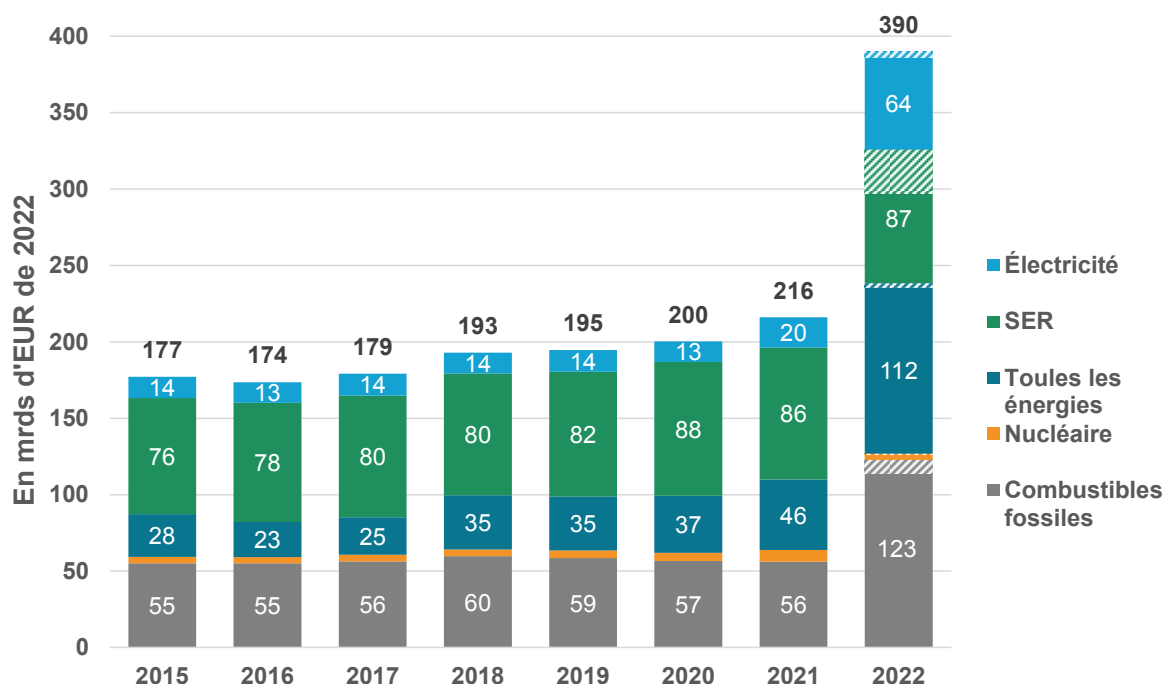
¹⁰ Les données de la catégorie «À confirmer» représentaient 12 % du montant total inclus dans l'inventaire des subventions pour l'année 2022.

¹¹ Dans certains cas, il n'est pas possible de séparer les subventions en faveur de la consommation d'électricité en fonction de la source de production (fossile, nucléaire ou renouvelable), de sorte que ce graphique montre les subventions à l'électricité (vecteur énergétique) parallèlement aux subventions accordées aux sources d'énergie.

¹² Le terme «Toutes les énergies» est utilisé ici pour classer les mesures de subvention qui s'appliquent à l'énergie produite à partir d'une combinaison de combustibles fossiles et de sources à faible teneur en carbone ou à partir d'une source inconnue.

¹³ Il s'agit également de différents types de mécanismes économiques allant au-delà de l'aide aux revenus pour plusieurs types d'énergie, tels que la rémunération de la capacité, l'obligation de mélanger les biocarburants, les quotas d'énergie renouvelable avec certificats négociables, les redevances différenciées de raccordement au réseau, les obligations en matière d'efficacité énergétique, les régimes de charge interruptible, les contrats d'écart compensatoire, les primes de rachat, les tarifs de rachat, les garanties des prix à la consommation (soutien des coûts), les garanties des prix à la consommation (régulation des prix) et les garanties des prix à la production (régulation des prix).

Figure 2: subventions par principale source d'énergie/principal vecteur énergétique dans l'EU-27 (en milliards d'EUR de 2022)



Source: Enerdata, Trinomics, 2023. NB: les estimations pour 2022 sont représentées en hachuré

En 2022, les subventions à l'énergie étaient réparties (figure 3) essentiellement sous la forme de *mesures de soutien des prix/d'aide aux revenus* (38 %), de *mesures de réduction fiscale* (35 %) et de *transferts directs* (25 %). En 2022, les combustibles fossiles représentaient la plus grande partie des subventions totales (31 %), tandis que les sources d'énergie renouvelables n'ont bénéficié que de 22 % des subventions à l'énergie octroyées en 2022, contre 40 % en 2021.

Figure 3: répartition des subventions par instrument (2022, en %)

Catégorie de subventions	Toutes les énergies	Électricité	Combustibles fossiles	Nucléaire	SER	Total
Transferts directs	16%	1%	6%	0%	2%	25%
Mesures fiscales	9%	7%	15%	0%	4%	35%
Soutien des prix/aide aux revenus	2%	9%	11%	0%	16%	38%
Budget R&D	1%	0%	0%	0%	0%	2%
Total	29%	16%	31%	1%	22%	100%

Source: Enerdata, Trinomics, 2023.

1.2 Subventions par source d'énergie

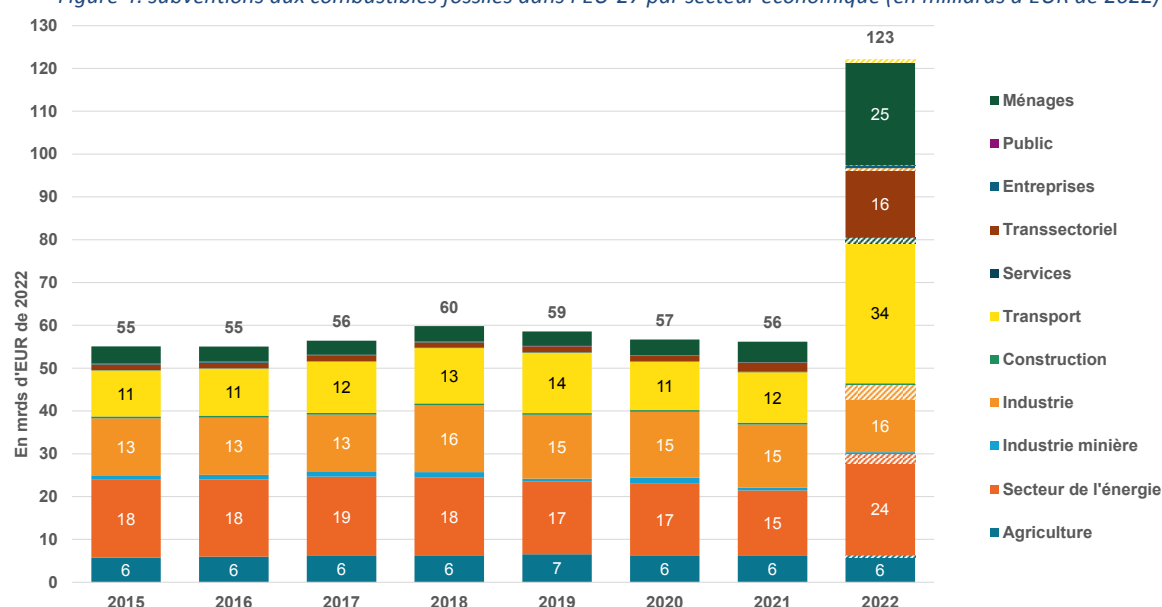
En 2021, les **subventions aux combustibles fossiles** ont chuté à 56 milliards d'EUR, poursuivant la tendance à la baisse constante observée depuis 2018¹⁴ (figure 4). Ce recul

¹⁴ L'augmentation de 3,5 milliards d'EUR des subventions aux combustibles fossiles enregistrée en 2018 est en partie imputable au changement apporté au classement de la structure tarifaire dégressive pour le gaz et l'électricité aux Pays-Bas, changement qui n'a pas été déclaré par le gouvernement néerlandais comme subvention avant cette date et qui n'a donc pas été inclus dans la base de données. Les Pays-Bas sont le seul pays pour lequel des montants liés à ce mécanisme ont été effectivement déclarés, mais ces montants existent certainement aussi dans d'autres pays sans pour autant être déclarés comme tels.

s'explique principalement par la nette diminution (2 milliards d'EUR) des subventions au secteur de l'énergie¹⁵. En conséquence directe de la réponse européenne à la crise énergétique, en 2022, cette tendance à la baisse a été interrompue. Les mesures de subvention ont été l'un des principaux outils permettant de contrer les effets des prix élevés de l'énergie sur le coût de la vie et sur les coûts de production des industries européennes.

Par conséquent, on estime que les subventions aux combustibles fossiles ont plus que doublé entre 2021 et 2022 (passant de 56 milliards d'EUR à 123 milliards d'EUR). Cette augmentation reflète: i) le soutien beaucoup plus important que reçoivent désormais les ménages (+ 500 %); ii) l'augmentation des subventions au secteur du transport et au secteur de l'énergie (respectivement + 150 % et + 280 %); et iii) d'autres mesures transsectorielles (+ 770 % résultant, par exemple, d'une réduction des taux de TVA). Le soutien direct à l'industrie et à l'agriculture est resté stable ou n'a augmenté que très légèrement entre 2021 et 2022.

Figure 4: subventions aux combustibles fossiles dans l'EU-27 par secteur économique (en milliards d'EUR de 2022)



Source: Enerdata, Trinomics, 2023. NB: les estimations pour 2022 sont représentées en hachuré

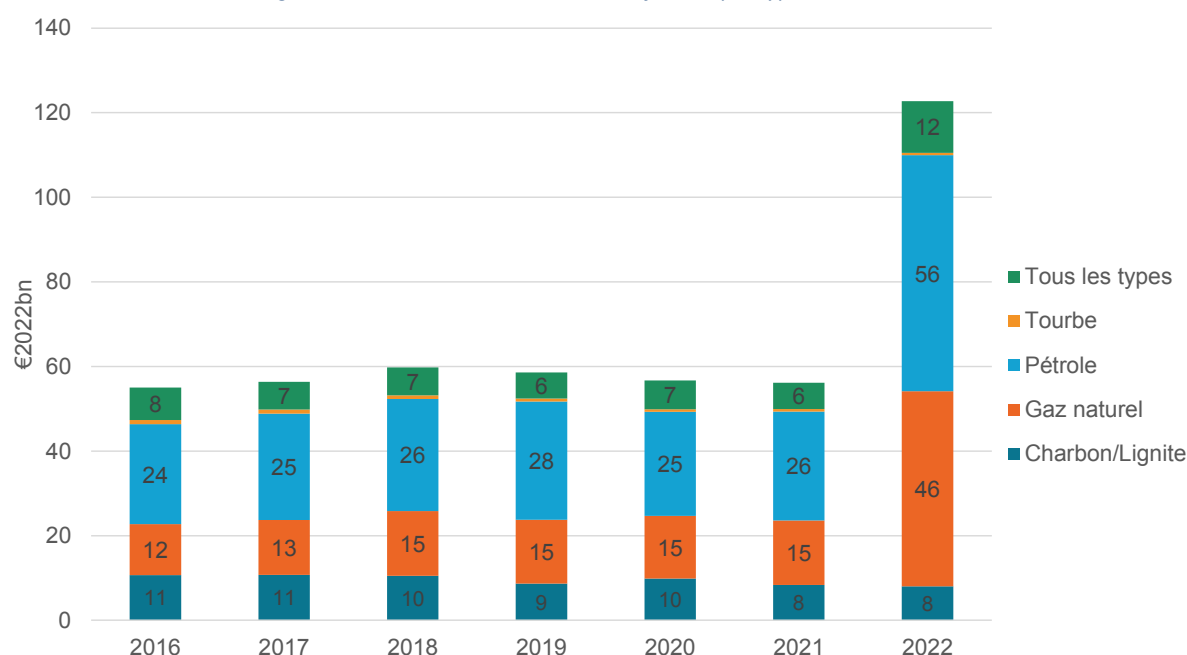
La plupart des subventions aux combustibles fossiles allouées dans l'EU-27 depuis 2015 sont destinées à soutenir la *demande d'énergie* des consommateurs, par exemple en limitant les coûts de la consommation d'énergie grâce à une baisse des taux d'imposition sur les produits énergétiques. La part que représentent ces mesures dans les subventions aux combustibles fossiles est passée de 67 % en 2015 à 74 % en 2021 et, selon les estimations, devrait encore avoir augmenté en 2022 pour atteindre 83 %. Les subventions aux combustibles fossiles visant à soutenir la *production d'électricité* ont oscillé entre 20 % et 30 % depuis 2015 et, selon les estimations, devraient avoir chuté à 10 % de l'ensemble des subventions en faveur des combustibles fossiles accordées en 2022. Les subventions spécifiquement destinées à l'*extraction des combustibles fossiles et aux infrastructures de soutien* se sont élevées respectivement à 13 milliards d'EUR et à 6 milliards d'EUR; tandis que la *restructuration du*

¹⁵ Ce terme couvre l'extraction, la conversion, le raffinage, les infrastructures, le transport, la distribution, le stockage, la gestion des déchets et la vente au détail de l'énergie. En résumé, le secteur de l'énergie.

secteur énergétique (comme le soutien à la fermeture de centrales ou de mines de charbon ou de lignite) représentait une part limitée et de plus en plus réduite du total des subventions aux combustibles fossiles (3,4 %, soit 1,7 milliard d'EUR) en 2021.

Alors que la majeure partie de l'aide en faveur des combustibles fossiles est allée en 2022 au pétrole et aux produits pétroliers raffinés (56 milliards d'EUR) (figure 5), les subventions destinées au *gaz naturel* ont triplé entre 2021 et 2022 pour atteindre 46 milliards d'EUR. Le soutien au charbon et au lignite est resté le même, s'élevant à 8 milliards d'EUR, tandis que tous les autres types de combustibles fossiles, y compris la tourbe, ont bénéficié d'un soutien de 13 milliards d'EUR.

Figure 5: subventions aux combustibles fossiles par type de combustible



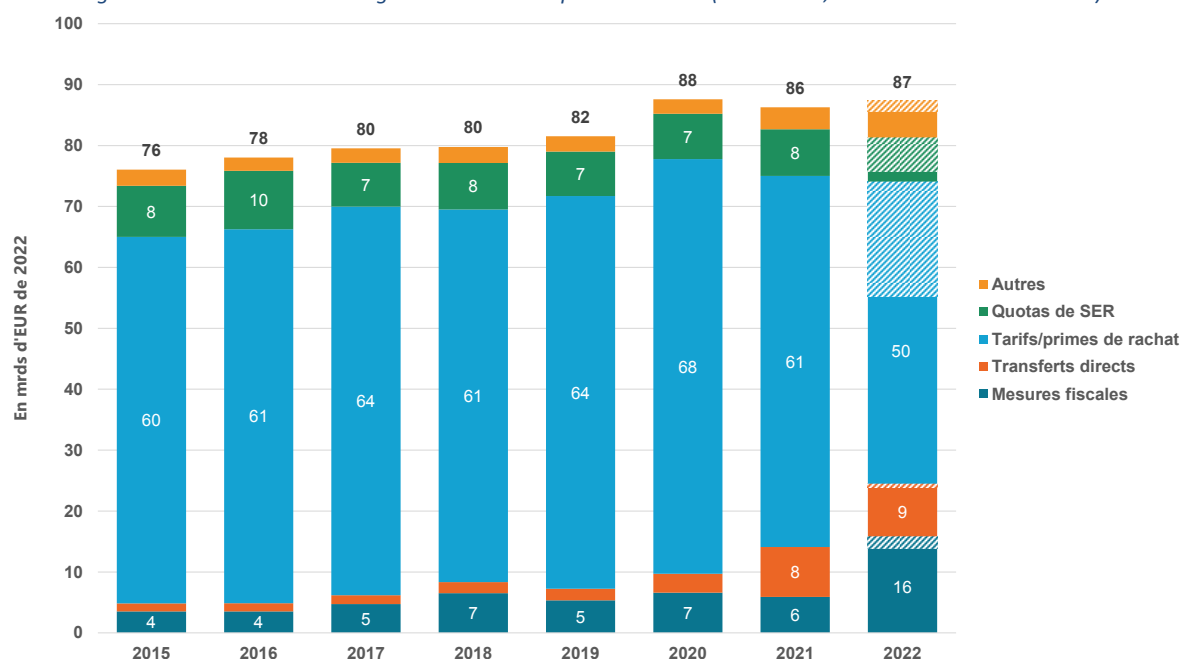
Source: Enerdata, Trinomics, 2023.

En 2021, les **subventions en faveur des sources d'énergie renouvelables** ont diminué pour la première fois en plusieurs années (figure 6) pour atteindre 86 milliards d'EUR (soit une baisse de 1,3 milliard d'EUR ou de 1,5 % par rapport à 2020). Ce recul est principalement dû à la hausse des prix du marché de gros de l'électricité, laquelle a entraîné une diminution des paiements au titre des instruments de soutien destinés à apporter un complément aux prix du marché. La baisse des subventions en faveur des énergies renouvelables s'est également produite en dépit de l'augmentation des capacités de production d'énergies renouvelables installées ou bénéficiant d'un soutien. En 2022, les subventions en faveur des sources d'énergie renouvelables (SER) n'ont que légèrement augmenté, pour atteindre 87 milliards d'EUR et, pour la première fois depuis 2015, étaient inférieures au niveau des subventions aux combustibles fossiles¹⁶.

¹⁶ Toutes les données pour 2022 n'étaient pas disponibles, par exemple celles relatives aux tarifs de rachat, aux primes de rachat ou aux quotas de SER, de sorte que les chiffres pourraient faire l'objet d'une révision.

En 2022, l'instrument généralement utilisé pour l'octroi de subventions aux SER est resté *le soutien des prix et l'aide aux revenus* (57 milliards d'EUR, soit 65 % de l'ensemble des subventions en faveur des SER) sous la forme, par exemple, de mesures telles que les *tarifs de rachat et les primes de rachat (FiT/FiP)* ou les *quotas de SER avec certificats négociables*. Les *transferts directs* (principalement les subventions) ont considérablement augmenté pour atteindre 8 milliards d'EUR en 2021 (soit 5 milliards d'EUR de plus qu'en 2020) et 9 milliards d'EUR en 2022. Cette augmentation s'explique en grande partie par le soutien aux infrastructures de production d'énergies renouvelables et d'électricité inclus dans les plans pour la reprise et la résilience des États membres, ainsi que par l'aide accrue au renforcement des énergies renouvelables et de l'efficacité énergétique dans les secteurs du chauffage et du refroidissement.

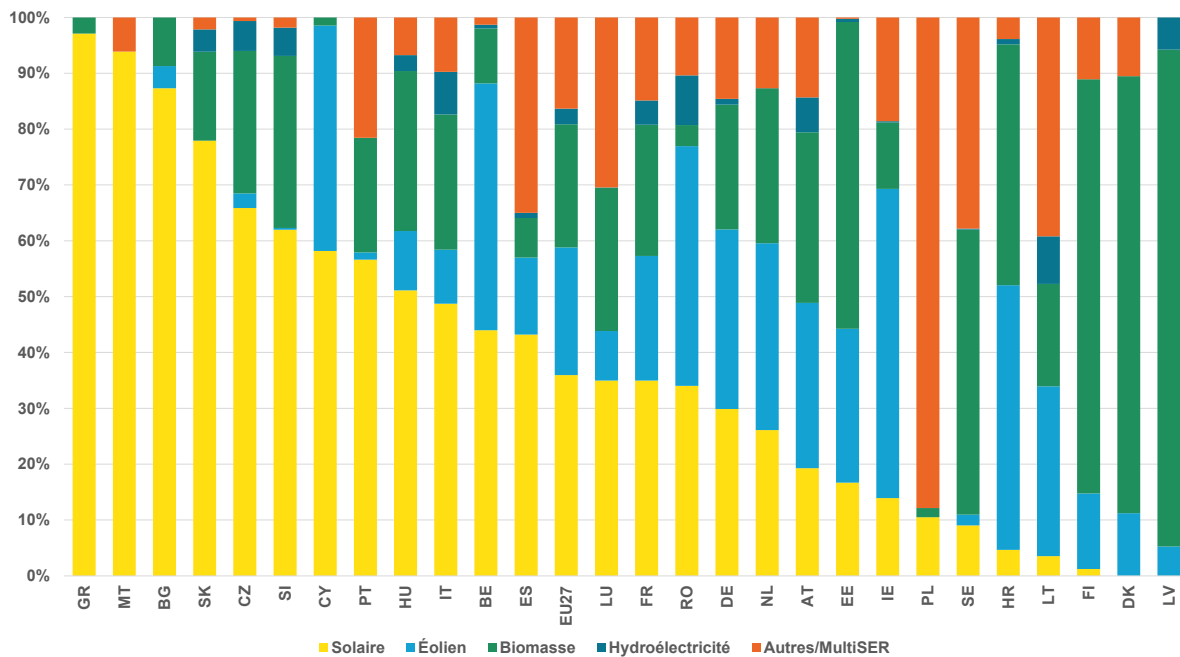
Figure 6: subventions aux énergies renouvelables par instrument (2015-2022; en milliards d'EUR de 2022)



Source: Enerdata, Trinomics, 2023. NB: les estimations pour 2022 sont représentées en hachuré

Le soutien aux technologies renouvelables varie sensiblement dans l'ensemble de l'UE (figure 7), dans la mesure où il reflète les priorités nationales et les possibilités en matière de SER. Dans tous les États membres, c'est l'énergie *solaire* (tant le *solaire photovoltaïque* que le *solaire à concentration*) qui a reçu le plus de subventions en 2022 (25 milliards d'EUR), suivie de l'énergie *éolienne* et de la *biomasse* (15 milliards d'EUR chacune). L'*hydroélectricité* a bénéficié du soutien financier le moins important (1,5 milliard d'EUR en 2022). Les subventions qui ne ciblent aucune technologie renouvelable en particulier ont également été largement utilisées (24 milliards d'EUR).

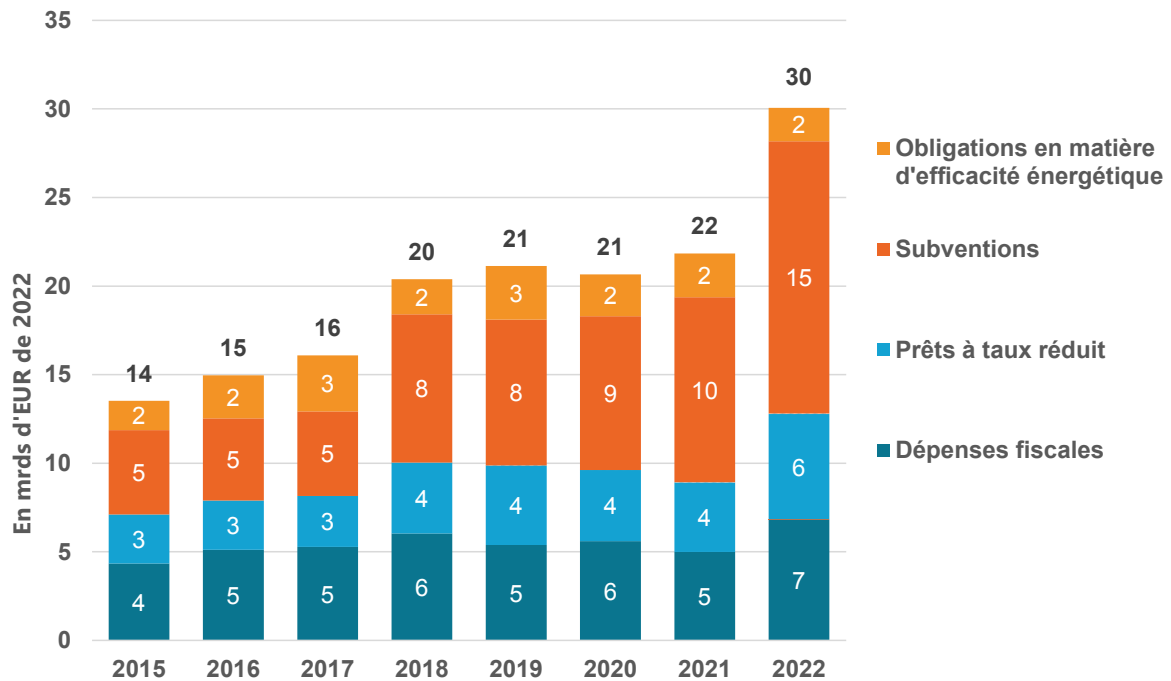
Figure 7: part des subventions aux SER par technologie pour certains États membres (2021; en milliards d'EUR de 2022)



Source: Enerdata, Trinomics, 2023.

Les **subventions à l'efficacité énergétique** (figure 8) ont augmenté depuis 2015 et, en 2022, ont atteint 30 milliards d'EUR (soit 8 milliards d'EUR de plus qu'en 2021). Les subventions étaient particulièrement significatives en tant qu'instrument de soutien, comptant en 2022 pour plus de 50 % des subventions à l'efficacité énergétique. En 2021-2022, les subventions à l'efficacité énergétique ont augmenté parallèlement à la mise en œuvre des investissements au titre de la facilité pour la reprise et la résilience, suivies par les dépenses fiscales, les prêts à taux réduit et les obligations en matière d'efficacité énergétique (respectivement 23 %, 20 % et 6 % des subventions à l'efficacité énergétique).

Figure 8: soutien aux instruments d'efficacité énergétique (2022; en milliards d'EUR de 2022)



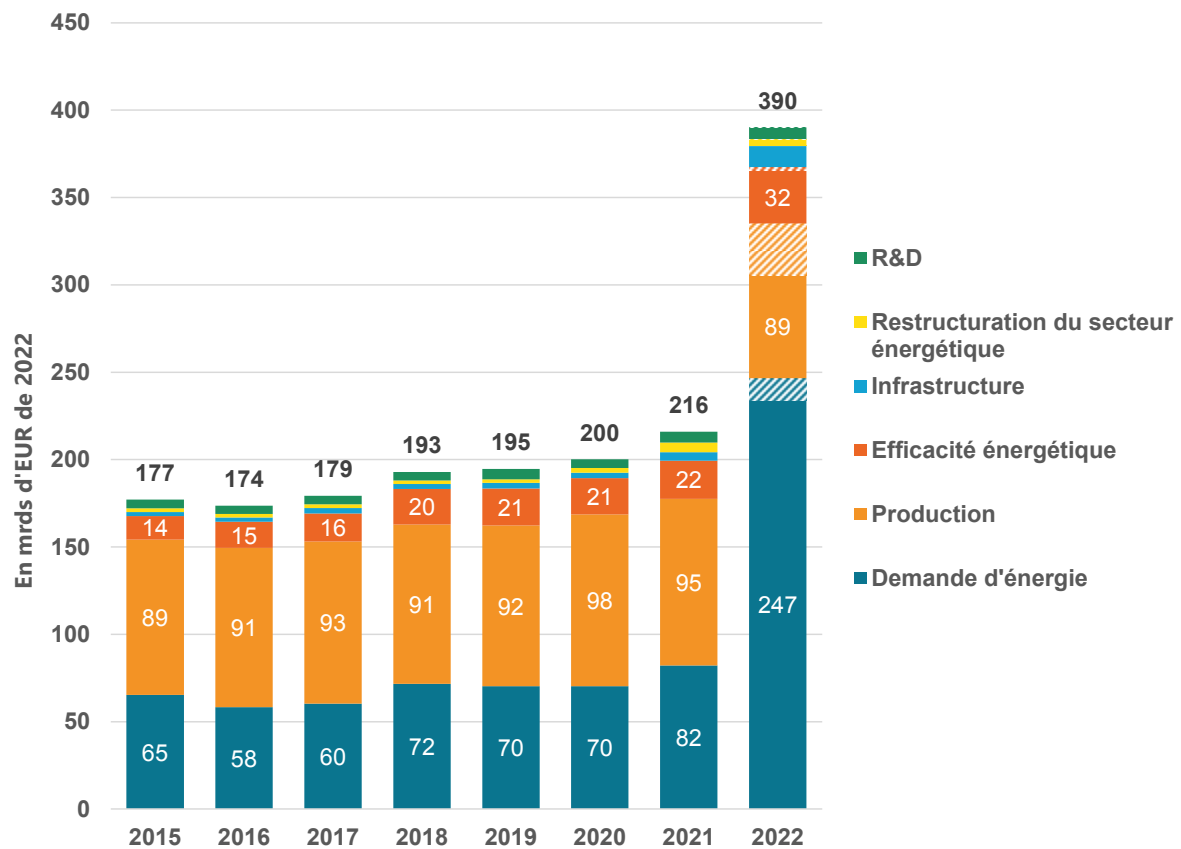
Source: Enerdata, Trinomics, 2023.

Les subventions à l'**énergie nucléaire** ont crû de 4,3 milliards d'EUR en 2015 à 7,6 milliards d'EUR en 2021 avant de chuter à 4,2 milliards d'EUR en 2022. Cette diminution soudaine s'explique par: i) la baisse du volume des mécanismes sur les marchés de capacité (en France, en Allemagne et en Italie); ii) la faible disponibilité du parc nucléaire en France; et iii) les paiements liés à la décision de l'Allemagne de fermer trois centrales nucléaires à la fin de 2021. En 2022, la France (2,3 milliards d'EUR) et l'Allemagne (1,1 milliard d'EUR) regroupaient la plus grande partie des subventions en faveur de l'énergie nucléaire dans l'UE.

1.3 Subventions par objectif économique

Bien que le montant total des subventions à l'énergie pour l'année 2022 ait presque doublé par rapport à 2021, on observe une différence significative dans les catégories qui ont contribué à cette croissance en fonction de l'objectif économique de la subvention (figure 9).

Figure 9: subventions à l'énergie par objectif économique (2015-2022; en milliards d'EUR de 2022)



Source: Enerdata, Trinomics, 2023. NB: les estimations pour 2022 sont représentées en hachuré

Le soutien financier consacré à la *demande d'énergie*¹⁷ a triplé en 2022 par rapport à 2021, atteignant 247 milliards d'EUR. Au cours de la même période, le soutien aux mesures d'*efficacité énergétique* a augmenté de 50 % (passant de 21,8 à 32 milliards d'EUR), les subventions au *développement des infrastructures* ont augmenté de 250 % (passant de 4,9 milliards d'EUR à 12 milliards d'EUR), tandis que le soutien à la *restructuration du secteur énergétique* et à la *production d'énergie* a diminué respectivement de 33 % et de 7 %.

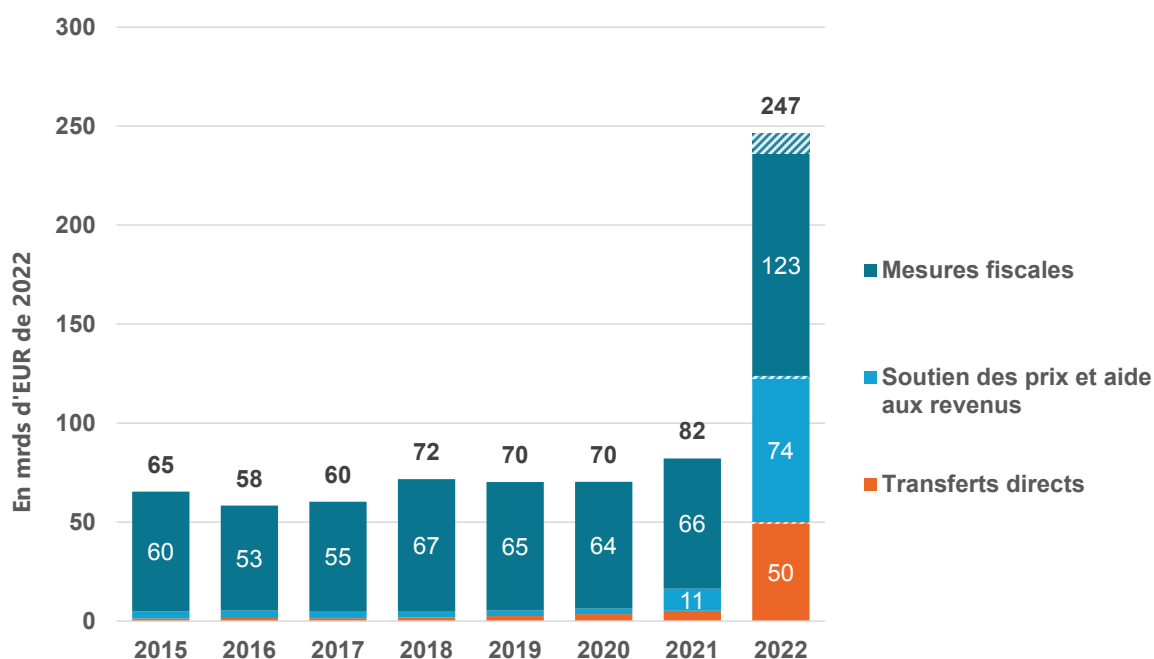
Les subventions à la demande d'énergie comprennent des mesures de soutien ciblées ou génériques visant à limiter les coûts de la consommation d'énergie dans différents secteurs économiques. Ces mesures peuvent être mises en œuvre par des mécanismes tels que des réductions fiscales ou des restitutions d'impôts, et concernent un large éventail de secteurs économiques, depuis les industries à forte intensité énergétique aux ménages. Ces types de subventions ciblent tous les types d'énergie, y compris les énergies renouvelables, les combustibles fossiles, l'électricité et la chaleur, quelle que soit leur origine.

En 2020, le soutien global des subventions à la demande d'énergie a augmenté pour atteindre 70 milliards d'EUR (figure 10), avec une hausse de 17 % en 2021. Selon les estimations, ce

¹⁷ Par exemple, soutenir l'utilisation de l'énergie en réduisant ses coûts.

soutien a triplé entre 2021 et 2022 pour atteindre 247 milliards d'EUR¹⁸. Cette situation est la conséquence directe de la crise du coût de la vie et de l'instrumentalisation russe de l'approvisionnement en gaz et est principalement liée aux mesures de soutien mises en place par les gouvernements depuis la fin de 2021 et renforcées encore en 2022.

Figure 10: subventions en faveur de la demande d'énergie par instrument (2015-2022; en milliards d'EUR de 2022)



Source: Enerdata, Trinomics, 2023. NB: les estimations pour 2022 sont représentées en hachuré

Avant 2021, les mesures de fiscalité directe représentaient plus de 90 % du total des subventions à la demande d'énergie. Toutefois, depuis 2021, les transferts directs et les garanties de prix à la consommation (soutien des prix et aide aux revenus) ont été rétablis dans le cadre des mesures politiques, modifiant ainsi l'équilibre entre ces instruments de promotion de la demande d'énergie. En 2022, les dépenses fiscales représentaient 50 % (123 milliards d'EUR) du soutien global à la demande d'énergie, suivies par les soutiens et les garanties de prix (30 %, soit 74 milliards d'EUR) et les transferts directs (20 %, soit 50 milliards d'EUR).

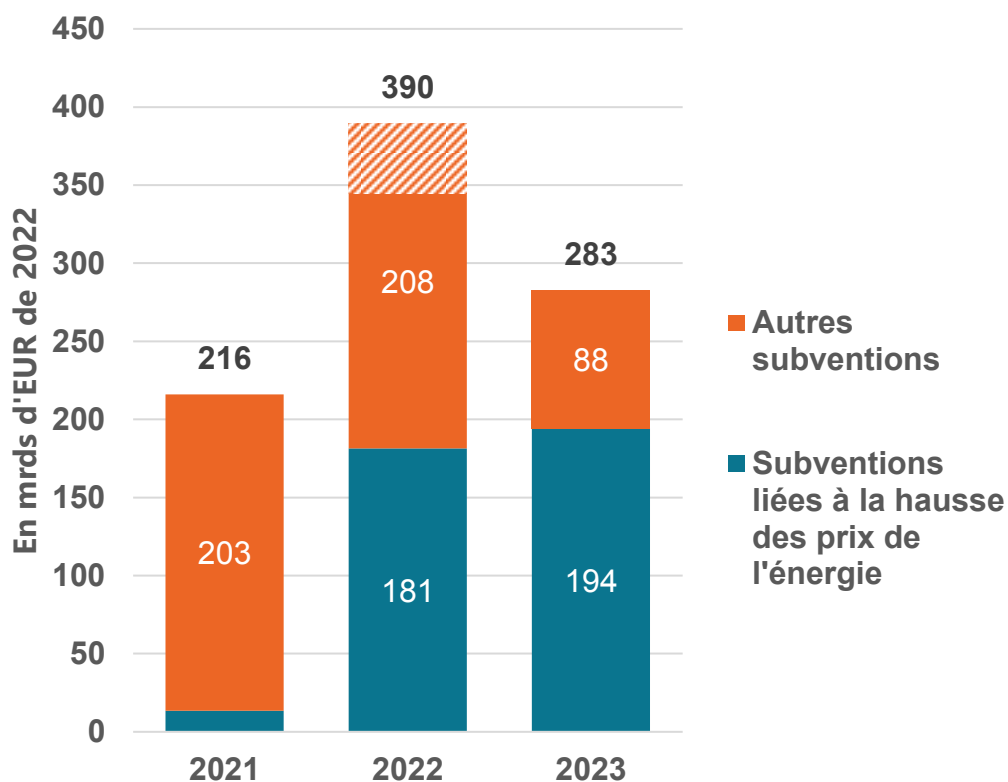
1.4 Gros plan sur les mesures de subvention liées à la crise des prix de l'énergie

La Commission européenne a collaboré avec les États membres pour faire face à la crise énergétique. Cette collaboration a notamment visé à: i) garantir l'approvisionnement énergétique; ii) réduire la demande d'énergie afin de compenser l'insuffisance des livraisons de gaz russe; iii) favoriser le recours aux énergies renouvelables; et iv) accroître l'efficacité énergétique. Outre les mesures d'exécution introduites au niveau de l'Union ou rendues possibles par des cadres instaurés au niveau de l'Union, les États membres ont également

¹⁸ En juillet 2023, les estimations relatives aux subventions axées sur la demande incluaient 12,6 milliards d'EUR de paiements non encore confirmés pour 2022 (environ 5 % du total).

adopté des mesures adaptées au niveau national pour protéger leurs citoyens et leur économie contre des prix de l'énergie préjudiciables (figure 11).

Figure 11: importance des subventions à l'énergie au regard de la crise des prix de l'énergie (2021-2023; en milliards d'EUR de 2022)

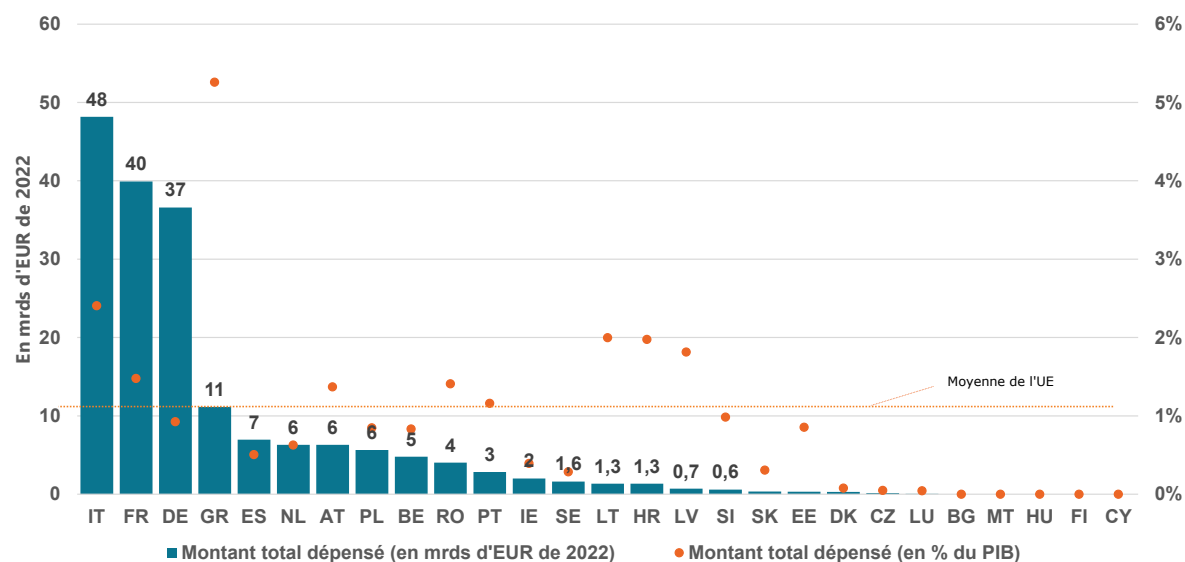


Source: Enerdata, Trinomics, 2023.

En 2022, grâce à ces nouvelles mesures nationales, les États membres ont accordé à cette fin des subventions estimées à 181 milliards d'EUR, ce qui représente près de 50 % du total des subventions à l'énergie octroyées dans l'EU-27 cette année-là. Les premiers chiffres pour 2023 indiquent que ce soutien se poursuit, mais seulement à moyen terme: près de 80 % des paiements au titre de ces mesures devraient prendre fin avant 2025, tandis que 20 % des paiements ont une date de fin prévue après 2025 ou n'ont aucune date de fin.

En 2022, les subventions destinées à couvrir les mesures liées à la crise énergétique représentaient 1,12 % du PIB de l'UE. L'Italie, la France et l'Allemagne regroupaient près de 70 % de ces dépenses totales (figure 12). En pourcentage du PIB, la Grèce est l'État membre de l'UE qui a dépensé le plus en 2022 pour faire face aux prix de l'énergie (5,3 % du PIB).

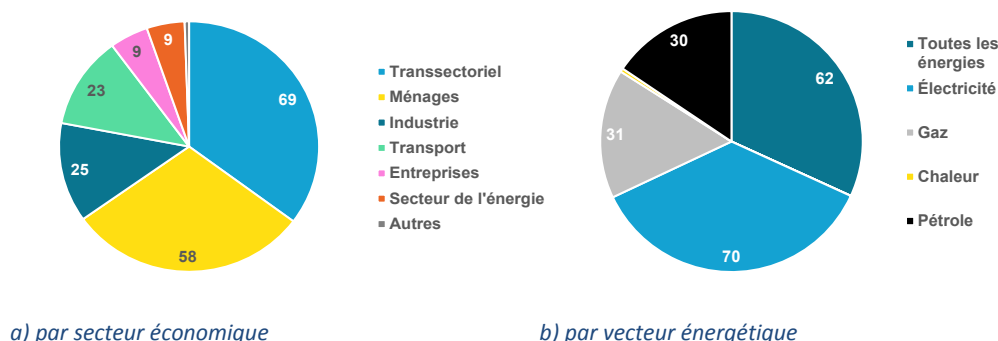
Figure 12: subventions destinées à faire face à la hausse des prix de l'énergie, par pays, en 2022 (en milliards d'EUR de 2022 et en % du PIB)



Source: Enerdata, Trinomics, 2023.

La figure 13.a montre que, sur la période 2021-2022, la plupart des subventions ciblées étaient destinées aux *ménages* (58 milliards d'EUR, soit 30 % des aides totales liées à la crise), suivis par les *entreprises* et les *industries* (34 milliards d'EUR, 18 %), et par le secteur des transports (23 milliards d'EUR, 12 %). Un montant important (69 milliards d'EUR, soit 33 % du total des aides liées à la crise) ne concernait pas un bénéficiaire en particulier et couvrait plusieurs secteurs.

Figure 13: répartition des subventions destinées à faire face aux hausses des prix de l'énergie en 2021-2022 (en milliards d'EUR de 2022)



Source: Enerdata, Trinomics, 2023.

En ce qui concerne les vecteurs énergétiques (figure 13.b), l'électricité était le principal bénéficiaire, avec plus d'un tiers (70 milliards d'EUR) du soutien financier accordé en 2021-2022. Les subventions destinées au gaz et au pétrole se sont élevées à 30 milliards d'EUR, tandis que 62 milliards d'EUR ont été alloués à l'énergie produite à partir d'une combinaison de combustibles fossiles et de sources à faible carbone ou à partir de sources inconnues (désignées sous la catégorie «Toutes les énergies»).

Les gouvernements européens ont pris des mesures spéciales en réponse à la crise afin d'apporter une aide substantielle directe aux entreprises du secteur de l'énergie. Par exemple, en Allemagne, Uniper a bénéficié d'une injection de capital (34 milliards d'EUR), tandis qu'en France, EDF a été renationalisée (9,4 milliards d'EUR). Étant donné que l'objectif ultime de ces mesures était d'assurer la sécurité de l'approvisionnement ainsi que des prix plus bas pour les clients ou pour le marché de gros, elles n'ont pas été incluses dans la base de données sur les subventions.

1.5 Subventions par secteur économique bénéficiaire

Le *secteur de l'énergie* est le secteur économique ayant bénéficié le plus de subventions en 2021, dans la mesure où il a reçu cette année-là plus de la moitié (111 milliards d'EUR, soit 51 %) des subventions à l'énergie, dont 61 milliards d'EUR étaient des tarifs de rachat/prime de rachat¹⁹ (non différenciés à la figure 14). Les deuxième et troisième plus grands bénéficiaires des subventions à l'énergie étaient d'autres *secteurs industriels* (32 milliards d'EUR, soit 15 %) et les *ménages* (27 milliards d'EUR, soit 13 %) ²⁰.

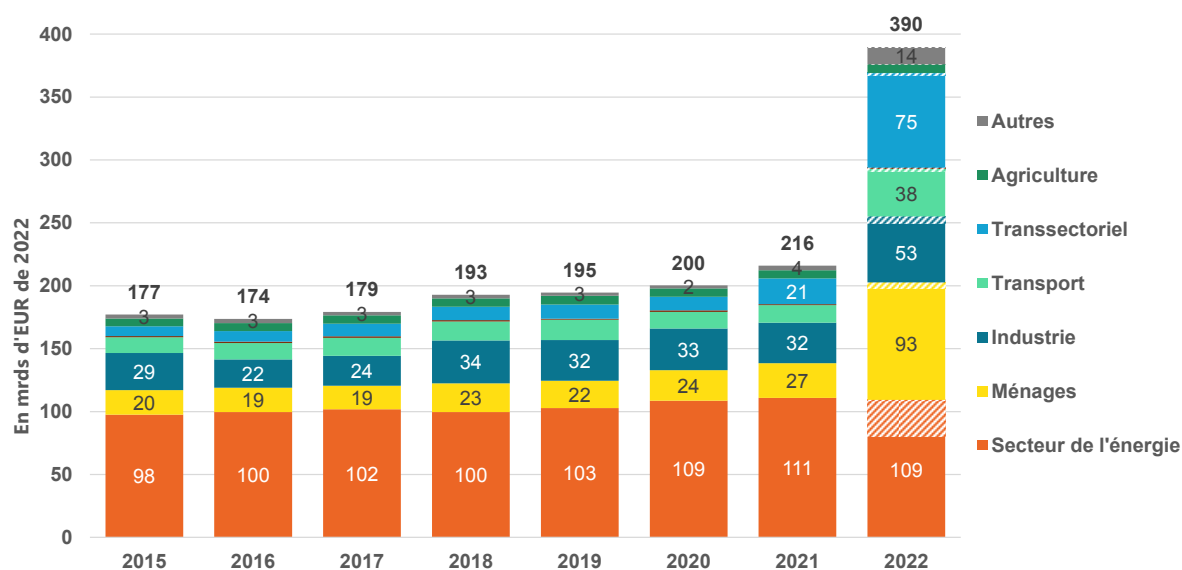
Les données pour 2022 montrent un changement important dans la composition des subventions. Le soutien aux *ménages* a augmenté (avec une hausse de 240 % à partir de 2021 pour atteindre 94 milliards d'EUR en 2022, soit 24 % de l'ensemble des subventions à

¹⁹ Les tarifs de rachat, les primes de rachat et les obligations en matière de SER sont inclus par convention dans le secteur de l'énergie, alors que ces paiements peuvent procurer des avantages à des acteurs extérieurs à ce secteur.

²⁰ L'*industrie* exclut les *activités minières* et la *construction*. Les *entreprises*, la *construction*, le *secteur public* et les *services* ont été regroupés sous la dénomination «Autres» étant donné que leur montant individuel pour 2020 était inférieur à 1 milliard d'EUR.

l'énergie accordées cette année-là). Les subventions *transsectorielles* constituaient la deuxième catégorie la plus importante (avec 75 milliards d'EUR, soit 20 %), tandis que l'*industrie* n'a bénéficié que d'une augmentation modérée du soutien entre 2021 et 2022 (avec 53 milliards d'EUR, soit 13 %). En revanche, le *secteur de l'énergie* a reçu en 2022 un peu moins de subventions (109 milliards d'EUR) qu'en 2021, et sa part dans le total des subventions est passée de 50 % à 28 % entre 2021 et 2022.

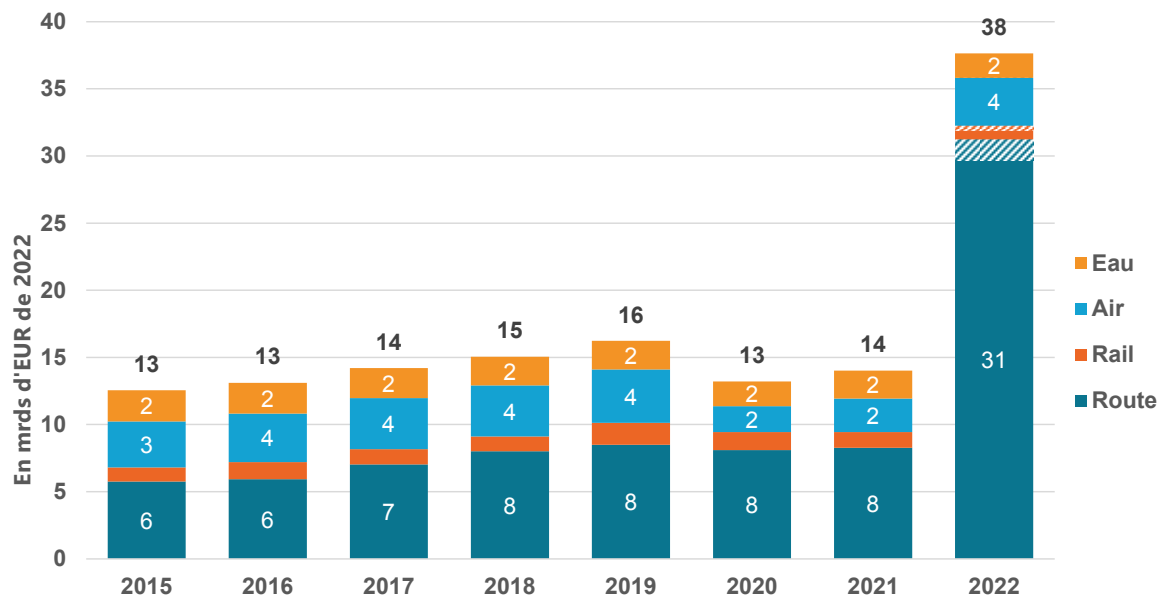
Figure 14: subventions à l'énergie par secteur économique dans l'EU-27 (2015-2022; en milliards d'EUR de 2022)



Source: Enerdata, Trinomics, 2023. NB: les estimations pour 2022 sont représentées en hachuré

En 2022, le total des subventions au secteur des transports (figure 14) a augmenté pour atteindre, selon les estimations, 38 milliards d'EUR (soit une hausse de 155 % ou de 24 milliards d'EUR par rapport à 2021). Le transport routier demeure de loin le principal bénéficiaire, avec 83 % des subventions au transport (31 milliards d'EUR). Viennent ensuite le transport aérien (3,6 milliards d'EUR), le transport par voie d'eau (1,8 milliard d'EUR) et le transport ferroviaire (1 milliard d'EUR).

Figure 15: subventions à l'énergie par mode de transport (2015-2021; en milliards d'EUR de 2021)



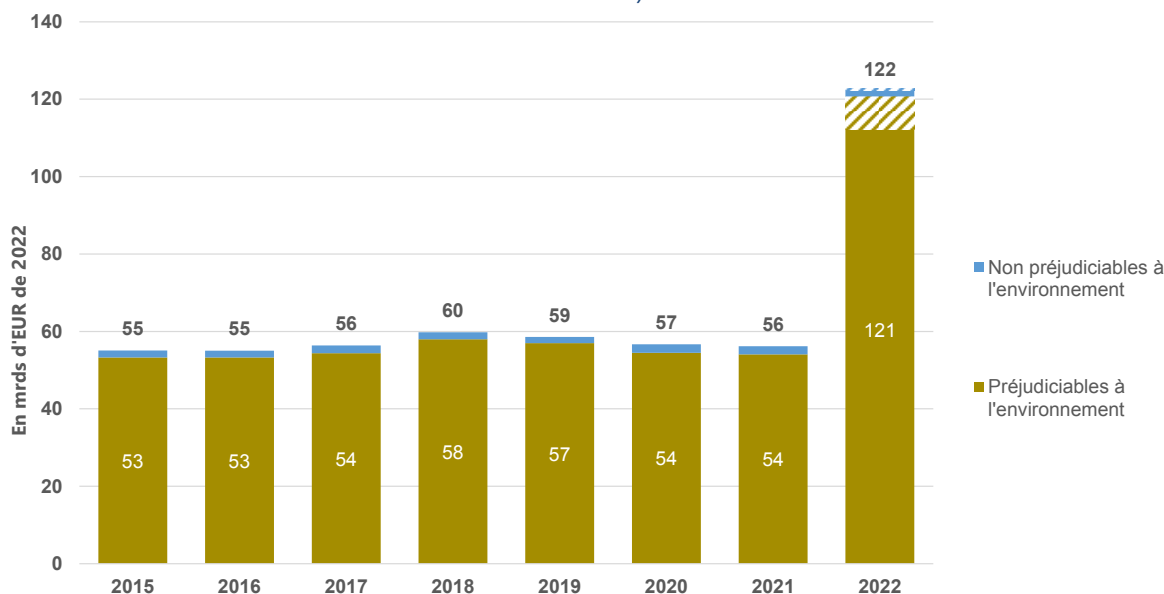
Source: Enerdata, Trinomics, 2023. NB: les estimations pour 2022 sont représentées en hachuré

1.6 Subventions par impact environnemental

L'Union européenne, en tant que partie au cadre mondial de la biodiversité²¹, a marqué son accord pour «*identifier d'ici à 2025, et éliminer, supprimer ou réformer les incitations, y compris les subventions, néfastes pour la biodiversité*». La Commission élabore actuellement une méthode permettant de cartographier ces subventions et le présent rapport est une première tentative visant à évaluer les subventions à l'énergie, et plus particulièrement aux combustibles fossiles, en fonction de leur impact environnemental. Dans le présent rapport, l'évaluation des subventions liées à l'énergie et préjudiciables à l'environnement se concentre sur les subventions en faveur des combustibles fossiles, lesquelles sont considérées comme préjudiciables si la réduction des prix ou des coûts qu'elles entraînent encourage le maintien ou l'augmentation de la disponibilité et/ou de l'utilisation des combustibles fossiles, avec ou sans dispositif d'atténuation.

²¹ <https://www.cbd.int/gbf/targets/>

Figure 16: subventions aux combustibles fossiles dans l'EU-27 par impact environnemental (2015-2022; en milliards d'EUR de 2022)

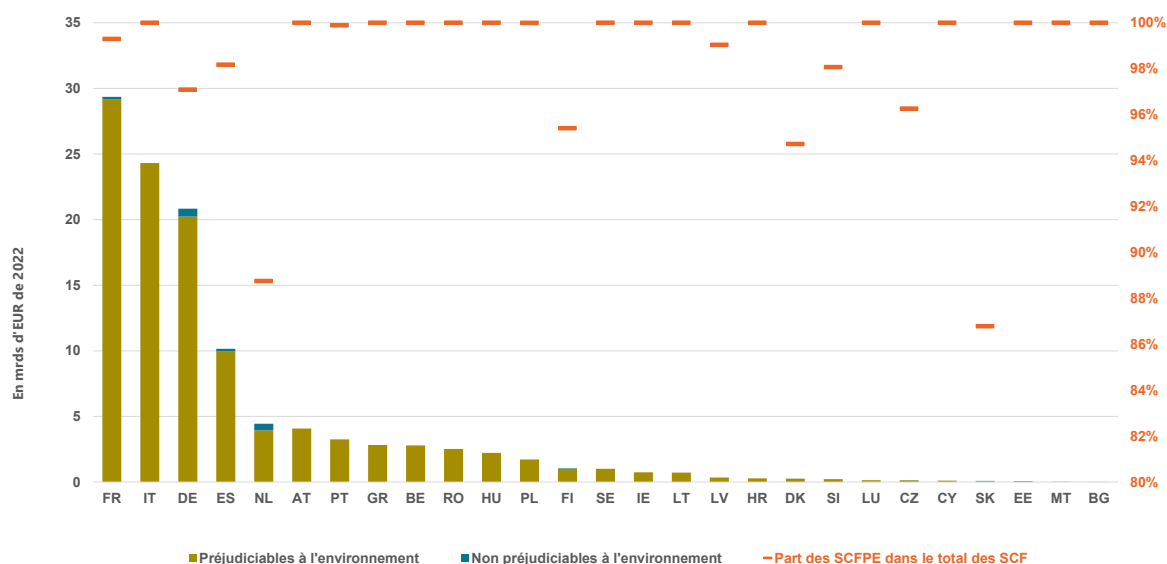


Source: Enerdata, Trinomics, 2023. NB: les estimations pour 2022 sont représentées en hachuré

La figure 16 montre que l'écrasante majorité des subventions aux combustibles fossiles (98 % en 2022 ou 120 milliards d'EUR) sont considérées comme préjudiciables à l'environnement (SCFPE). Le montant des subventions aux combustibles fossiles (SCF) considérées comme non préjudiciables à l'environnement s'élève à quelque 3 milliards d'EUR. La plupart de ces subventions non préjudiciables concernent l'indemnisation des entreprises et des travailleurs octroyée pour la réduction ou la fermeture des mines de charbon et des centrales au charbon, ou le financement de la réhabilitation des zones dans lesquelles de telles fermetures ont eu lieu.

Les données préliminaires montrent (figure 17) que la plupart des subventions aux combustibles fossiles considérées comme non préjudiciables à l'environnement en 2022 ont été fournies par l'Allemagne (0,6 milliard d'EUR), suivie des Pays-Bas (0,5 milliard d'EUR), de la France et de l'Espagne (0,2 milliard d'EUR chacune). Dans 18 États membres, 100 % des subventions aux combustibles fossiles ont été jugées préjudiciables à l'environnement.

Figure 17: subventions aux combustibles fossiles par État membre et par impact environnemental (en milliards d'EUR de 2022)



Source: Enerdata, Trinomics, 2023.

1.7 Plans nationaux en matière de subventions

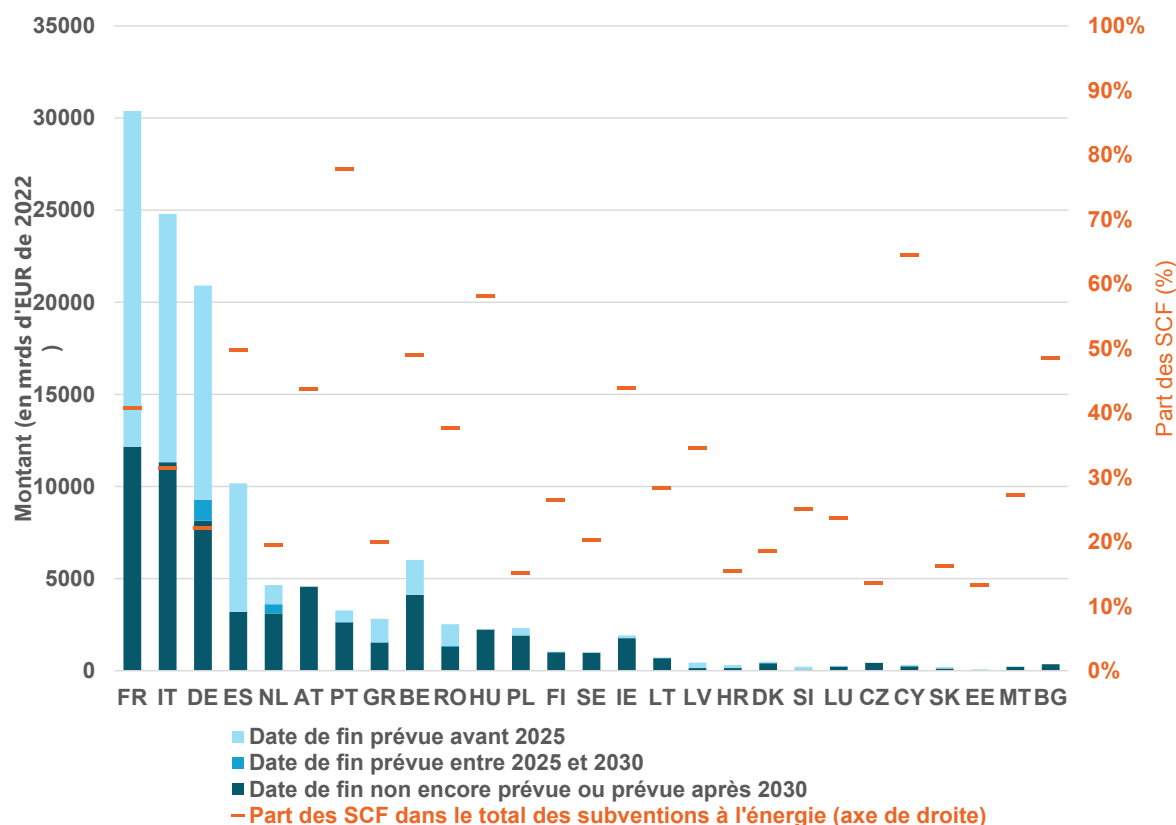
La présente section porte essentiellement sur les plans nationaux publiés à partir d'août 2023 et visant à éliminer progressivement les subventions en faveur des combustibles fossiles dans les États membres²². Le programme d'action général de l'Union pour l'environnement à l'horizon 2030, également connu sous le nom de 8^e programme d'action pour l'environnement, impose à la Commission et/ou aux États membres d'éliminer progressivement les subventions préjudiciables à l'environnement, et notamment les subventions aux combustibles fossiles, «par la fixation d'un délai pour la suppression progressive des subventions en faveur des combustibles fossiles compatible avec l'ambition de limiter le réchauffement planétaire à 1,5 °C»²³.

Selon les données de 2022 (figure 18), une date de fin prévue avant 2025 avait été fixée pour 47 % (58 milliards d'EUR) du total des subventions aux combustibles fossiles (123 milliards d'EUR). Seul 1 % environ (1,7 milliard d'EUR) des subventions aux combustibles fossiles ont une date de fin à moyen terme (2025-2030). Pour les 52 % restants (64 milliards d'EUR), soit il n'y a pas encore de date de fin, soit la date de fin a été fixée après l'année 2030.

²² L'analyse se fonde sur les annexes VIII et XV mises à jour des projets de rapports d'avancement nationaux en matière d'énergie et de climat.

²³ Article 3; point h) ii), de la décision (UE) 2022/591 du Parlement européen et du Conseil du 6 avril 2022 relative à un programme d'action général de l'Union pour l'environnement à l'horizon 2030.

Figure 18: subventions aux combustibles fossiles par date de fin et en tant que part du total des subventions à l'énergie (en %) en 2021



Source: Enerdata, Trinomics, 2023.

Presque tous les États membres de l'UE ont l'intention de se défaire des combustibles fossiles. Toutefois, dans la plupart des États membres, cette intention doit encore se traduire par des plans concrets. Le secteur de l'électricité est celui où les États membres ont les plans les plus concrets pour réduire leur dépendance à l'égard des combustibles fossiles, en particulier du charbon. Huit États membres ont également fixé des dates pour la suppression progressive du chauffage à partir de combustibles fossiles dans les bâtiments. Pour les autres secteurs économiques (industrie, transports et agriculture), les dates pour la fin de l'utilisation des combustibles fossiles sont pratiquement inexistantes.

Enfin, bien que le montant des subventions aux combustibles fossiles ait plus que doublé en 2022 par rapport à 2021 en raison des mesures de soutien prises en réponse à la crise énergétique, l'écrasante majorité de ces mesures sont temporaires et ont une date de fin à court terme. Il est peu probable que la crise énergétique conduise à un revirement des efforts déployés jusqu'à présent par les États membres pour réduire les subventions aux combustibles fossiles.

Toutefois, il importera de continuer à contrôler les subventions temporaires en faveur des combustibles fossiles afin de limiter les incidences négatives susceptibles de réduire les incitations aux investissements dans l'efficacité énergétique et les énergies renouvelables.

À cet égard, il est crucial d'obtenir une plus grande transparence de la part des États membres quant aux dates de fin fixées pour les subventions aux combustibles fossiles. En l'absence d'informations sur les dates de fin de ces subventions, il est difficile d'évaluer si l'UE est sur la bonne voie pour supprimer progressivement les subventions aux combustibles fossiles, conformément à l'objectif visant à limiter le réchauffement de la planète à 1,5 °C.

2. Conclusions

Compte tenu du niveau des prix de l'énergie extrêmement élevé récemment, il a été nécessaire de prendre des initiatives politiques audacieuses dans l'Union européenne afin d'atténuer les conséquences sociales de la crise énergétique. Les mesures temporaires et exceptionnelles prises pour faire face à la crise énergétique ont eu une incidence considérable sur l'évolution des subventions à l'énergie. La récente flambée des prix de l'énergie a également eu un effet sur les types de mesures utilisées pour fournir les subventions et sur les technologies soutenues par les subventions, ce qui a entraîné une augmentation significative des subventions aux combustibles fossiles depuis 2022 afin de contenir les factures énergétiques élevées des consommateurs.

Cette augmentation des subventions à l'énergie n'a pas entraîné une hausse de la consommation d'énergie. La demande globale d'énergie a diminué en 2022 par rapport aux niveaux d'avant la pandémie de COVID-19. Tous les acteurs économiques ont réduit leur demande de gaz de 17 %²⁴, principalement les ménages et l'industrie (avec des réductions respectives de 50 % et 43 %), en réaction à la hausse des prix mais aussi aux mesures politiques encourageant une réduction de la demande. L'UE a continué de soutenir les investissements dans l'efficacité énergétique et a pris des mesures supplémentaires importantes dans ce domaine avec la refonte de la directive relative à l'efficacité énergétique.

La fin de la longue tendance à la baisse des subventions à l'énergie s'est justifiée par la nécessité prioritaire de protéger les consommateurs de l'UE contre le choc des factures énergétiques. Cependant, si les mesures temporaires sont prolongées à moyen terme, cela pourrait avoir une incidence négative à long terme en réduisant les incitations du marché en faveur de l'efficacité énergétique et des investissements dans les énergies renouvelables, y compris dans des solutions de chauffage propres telles que les pompes à chaleur.

L'UE s'est résolument engagée dans une transition énergétique afin de parvenir à la neutralité climatique d'ici à 2050. Les économies d'énergie et la réduction de la dépendance à l'égard des combustibles fossiles dans les secteurs résidentiel, de l'électricité, des transports et de l'industrie devraient aider l'UE de différentes manières: i) en réduisant les importations de combustibles fossiles; ii) en accélérant la transition vers une énergie propre; et iii) en améliorant la sécurité de l'approvisionnement énergétique de l'UE. La transition énergétique devrait donc entraîner une réduction des subventions aux combustibles fossiles de même qu'une réorientation significative du soutien vers les énergies renouvelables et l'efficacité énergétique.

Bien que la situation sur les marchés mondiaux et européens de l'énergie se soit stabilisée par rapport aux périodes les plus défavorables de la crise énergétique en 2022, les prix de certains combustibles (comme le gaz naturel) pourraient rester volatils et maintenir un niveau relativement élevé pendant quelques années par rapport aux niveaux d'avant la crise. Cette évolution, conjuguée au remplacement des technologies liées aux combustibles fossiles par des solutions plus durables, devrait entraîner à moyen terme une baisse significative de la consommation de combustibles fossiles (et de leurs subventions). Certaines considérations politiques en matière d'accessibilité financière peuvent justifier des mesures temporaires de

²⁴ Comparaison de la consommation de gaz entre août 2022 et juin 2023 avec une moyenne sur cinq ans.

soutien aux ménages et à l'industrie. Toutefois, à plus long terme, la transition énergétique permettra à l'efficacité énergétique et aux technologies renouvelables de réorienter de plus en plus les aides à l'écart des subventions aux combustibles fossiles préjudiciables à l'environnement.