Inventaire OCDE des mesures de soutien pour les combustibles fossiles : mise à jour 2023

Décembre 2023



OCDE

Cet ouvrage est publié sous la responsabilité du Secrétaire général de l'OCDE. Les opinions exprimées et les arguments employés ici ne reflètent pas nécessairement les vues officielles des pays Membres de l'OCDE.

Ce document, ainsi que les données et cartes qu'il peut comprendre, sont sans préjudice du statut de tout territoire, de la souveraineté s'exerçant sur ce dernier, du tracé des frontières et limites internationales, et du nom de tout territoire, ville ou région.

Sa publication a été autorisée par Marion Jansen, Directrice de la Direction des échanges et de l'agriculture, et par Jo Tyndall, Directrice de la Direction de l'environnement.

Les données statistiques concernant Israël sont fournies par et sous la responsabilité des autorités israéliennes compétentes. L'utilisation de ces données par l'OCDE est sans préjudice du statut des hauteurs du Golan, de Jérusalem Est et des colonies de peuplement israéliennes en Cisjordanie aux termes du droit international.

Les commentaires sont les bienvenus et peuvent être adressés à tad.contact@oecd.org. Base de données de l'*Inventaire OCDE des mesures de soutien pour les combustibles fossiles* : https://www.oecd.org/fossil-fuels/.

Note méthodologique

Cette note de synthèse porte sur la mise à jour 2023 de l'Inventaire des mesures de soutien pour les combustibles fossiles qui traite de 48 pays. Remarques méthodologiques :

Les valeurs agrégées tirées de l'Inventaire correspondent au coût budgétaire des mesures de soutien aux énergies fossiles. Il ne faut pas les interpréter comme correspondant au niveau de soutien aux énergies fossiles ou comme indiquant dans quelle mesure les dispositifs considérés sont favorables ou défavorables à lutte contre le changement climatique.

Les dépenses fiscales indiquées dans l'Inventaire correspondent au montant estimé du produit fiscal perdu au profit des producteurs ou des consommateurs de combustibles fossiles du fait de l'application de mesures ayant pour effet de réduire ou de reporter les paiements de l'impôt, par rapport aux systèmes fiscaux de référence d'un pays ou territoire. Les estimations des dépenses fiscales peuvent donc croître dans le temps, sous l'effet d'une hausse de l'avantage fiscal accordé (par rapport aux systèmes de référence) ou de la valeur de référence proprement dite. Il pourrait aussi être mal avisé de comparer les dépenses fiscales de plusieurs pays sur cette base en raison des écarts existant entre leurs systèmes fiscaux de référence.

Remerciements

Cette note de synthèse a été rédigée par Grégoire Garsous avec l'aide de Deirdre Robins. Les personnes ci-après ont apporté des contributions utiles à son établissement : Nathalie Girouard, Liv Gudmundson, Marion Jansen, Kumi Kitamori, Sarah Miet, Julia Nielson, Frank van Tongeren et Jo Tyndall. La version à publier a été élaborée par Piotr Dubiel et Michèle Patterson, à qui ces remerciements s'adressent également.

La mise à jour de l'*Inventaire OCDE des mesures de soutien pour les combustibles fossiles* a été menée en collaboration par la Direction de l'environnement et la Direction des échanges et de l'agriculture de l'OCDE. Sa réalisation a été rendue possible grâce à Dylan Bourny, Nicolas Chiodi, Sheenu Choudhary, Stefano De Angelis, Grégoire Garsous, Cristian Gomez, Sarah Miet, Deirdre Robins, Harry Smythe et Claudia Wilson.

© OCDE 2023

La copie, le téléchargement ou l'impression de contenus de l'OCDE pour une utilisation personnelle sont autorisés. Il est possible d'inclure des extraits de publications, de bases de données et de produits multimédia de l'OCDE dans des documents, présentations, blogs, sites Internet et matériel pédagogique, sous réserve que la source et le copyright soient mentionnés. Les demandes pour usage commercial ou de traduction devront être adressées à *rights@oecd.org*.

Inventaire OCDE des mesures de soutien pour les combustibles fossiles : mise à jour 2023

Messages clés

- Malgré les engagements pris pour accélérer et augmenter l'échelle de l'action climatique, le coût budgétaire du soutien public aux énergies fossiles a presque doublé en 2022 pour atteindre plus de 1 400 milliards USD, les pays membres et les pays partenaires de l'OCDE ayant mis en place des initiatives importantes aux fins de réduction des coûts élevés de l'énergie qui pèsent sur les ménages et les entreprises, une situation due en partie à la guerre d'agression menée par la Russie contre l'Ukraine.
- Cette tendance à la hausse constitue une véritable menace pour nos objectifs collectifs de neutralité carbone et met en évidence les défis à relever pour rester sur la voie des engagements de neutralité carbone face aux perturbations géopolitiques et économiques.
- La plupart des mesures prises ont permis de soutenir la production et la consommation d'énergies fossiles, mais ne visaient pas systématiquement les personnes les plus démunies.
- C'est dans le secteur résidentiel que le coût budgétaire du soutien aux combustibles fossiles a le plus fortement augmenté (154 %), du fait des efforts déployés pour protéger les consommateurs finaux des prix élevés du gaz et de l'électricité. Le coût budgétaire du soutien aux énergies fossiles destinées à l'usage domestique a augmenté pour atteindre 125.7 milliards USD en 2022, contre 49.5 milliards USD en 2021. Le secteur résidentiel représente désormais la plus grande part (29 %) du coût budgétaire global des mesures de soutien dans les pays membres et les pays partenaires de l'OCDE, qui équivaut à celle des transports (29 %).
- Le coût budgétaire du soutien aux énergies fossiles utilisées dans les activités de fabrication et autres a par ailleurs augmenté de 122 % : elle est ainsi passé de 37.9 milliards USD en 2021 à 84.2 milliards USD en 2022. Le soutien à la consommation d'énergie dans les activités de fabrication et autres représente aujourd'hui 20 % du coût budgétaire global des mesures de soutien aux énergies fossiles dans les pays membres et les pays partenaires de l'OCDE.
- À l'avenir, il sera essentiel de réformer les mesures de soutien afin qu'elles visent davantage les secteurs qui en ont le plus besoin. La suppression progressive du soutien aux énergies fossiles devrait être mise en place le plus rapidement possible. Cela permettra de dégager les moyens indispensables à la transition vers la neutralité carbone et d'accélérer l'innovation au service de l'efficacité énergétique.
- Le coût de l'inaction étant élevé, les pays doivent réaffirmer et concrétiser l'engagement qu'ils ont pris à mettre en œuvre l'ODD qui consiste à supprimer progressivement les aides inefficaces aux combustibles fossiles et à les réformer en vue d'une meilleure harmonisation de la politique budgétaire avec les objectifs climatiques.

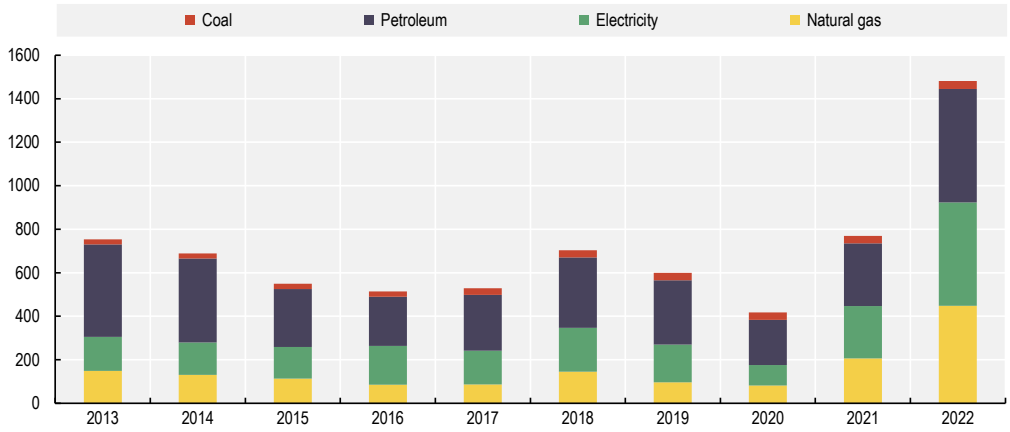
Le coût budgétaire du soutien public aux énergies fossiles a presque doublé en 2022, les gouvernements cherchant à amortir les prix exceptionnellement élevés de l'énergie

De nouvelles données de l'OCDE et de l'AIE montrent que le coût budgétaire du soutien mondial aux énergies fossiles a presque doublé pour atteindre 1 481.3 milliards USD en 2022, contre 769.5 milliards USD en 2021, les gouvernements ayant pris des mesures pour compenser les prix exceptionnellement élevés de l'énergie, dus en partie à la guerre d'agression de la Russie contre l'Ukraine.

Selon l'Inventaire des mesures de soutien pour les combustibles fossiles établi par l'OCDE (ci-après dénommé l'Inventaire), les transferts directs et les dépenses budgétaires associés aux mesures de soutien aux énergies fossiles s'élevaient à 427.9 milliards USD en 2022. En outre, d'après les calculs de l'AIE, les énergies fossiles vendues à un prix inférieur à celui du marché représentaient 1 126.6 milliards USD[1]. Les hausses ont été significatives en ce qui concerne le pétrole, l'électricité et le gaz naturel (graphique 1).

Graphique 1. Le coût budgétaire du soutien aux énergies fossiles a presque doublé en 2022, avec des hausses significatives en ce qui concerne le pétrole, l'électricité et le gaz naturel

Estimation combinée OCDE-AIE du coût budgétaire des mesures de soutien aux énergies fossiles (82 économies), par énergie fossile (en milliards USD)



1) L'estimation combinée OCDE-AIE couvre 82 pays et résulte de la fusion des estimations de l'écart de prix faites par l'AIE et des estimations tirées de l'Inventaire de l'OCDE du coût budgétaire des mesures de soutien pour les combustibles fossiles. Les pays suivants ont été pris en compte dans ces calculs : Afrique du Sud, Algérie, Allemagne, Angola, Arabie Saoudite, Argentine, Arménie, Australie, Autriche, Azerbaïdjan, Bangladesh, Bahreïn, Belgique, Bolivie, Brésil, Brunei Darussalam, Canada, Chili, République populaire de Chine (ci-après dénommée « Chine »), Colombie, Corée, Costa Rica, Croatie, Danemark, Égypte, El Salvador, Émirats arabes unis, Équateur, Espagne, Estonie, États-Unis, Finlande, France, Gabon, Géorgie, Ghana, Grèce, Hongrie, Inde, Indonésie, Iraq, Irlande, Israël, Italie, Japon, Kazakhstan, Koweït, Lettonie, Libye, Lituanie, Luxembourg, Malaisie, Mexique, Moldavie, Nigéria, Norvège, Nouvelle-Zélande, Oman, Ouzbékistan, Pakistan, Pays-Bas, Pologne, Portugal, Qatar, République islamique d'Iran, République slovaque, République tchèque, Royaume-Uni, Russie, Slovénie, Sri Lanka, Suède, Suisse, Taipei chinois, Thaïlande, Trinité-et-Tobago, Türkiye, Turkménistan, Ukraine, Venezuela, Viet Nam.
2) Le coût budgétaire du soutien au produit énergétique « électricité » est obtenu à partir des mesures de soutien à la production ou à la consommation d'électricité (p. ex., par le biais des tarifs électriques réglementés pour les consommateurs finaux). Les estimations tiennent compte uniquement de la part des énergies fossiles dans la production d'électricité (c'est-à-dire qu'elles excluent les énergies renouvelables et les autres sources d'énergie non fossiles). Les mesures de soutien aux technologies de production d'électricité à partir d'un combustible fossile spécifique (utilisé comme intrant) sont associées au combustible fossile en question (à savoir le pétrole, le charbon ou le gaz naturel).
3) Le coût budgétaire des mesures de soutien aux énergies fossiles figurant dans l'Inventaire est basé sur les informations communiquées par les pays dans les documents officiels (p. ex., les rapports budgétaires). Les mesures de soutien sur lesquelles on ne dispose pas d'informations sont exclues du montant global indiqué dans le présent rapport. En outre, les mesures de soutien de certains pays peuvent ne pas avoir été recensées de manière exhaustive.
4) L'Inventaire présente les dépenses fiscales comme des estimations des recettes fiscales sacrifiées par suite d'une disposition particulière du régime fiscal qui réduit ou reporte les paiements de l'impôt (par rapport au régime fiscal de référence d'un pays ou territoire) au profit des producteurs ou des consommateurs d'énergies fossiles. Par conséquent, (i) les estimations des dépenses fiscales peuvent augmenter dans le temps soit en raison d'avantages plus importants (par rapport au système fiscal de référence), soit en raison d'une augmentation de la valeur de référence proprement dite ; (ii) les comparaisons internationales des dépenses fiscales peuvent induire en erreur en raison des systèmes fiscaux de référence propres à chaque pays.
5) Les différentes mesures de soutien aux énergies fossiles sont répertoriées dans l'Inventaire sans mention de leurs effets économiques ou environnementaux. Aucun jugement n'est donc porté sur l'inefficacité de ces mesures ou sur la nécessité de les réformer.
6) Les données sont exprimées en USD de 2022 constants. Les données relatives à 2022 sont préliminaires.
Source : Inventaire des mesures de soutien pour les combustibles fossiles (OCDE) et Base de données sur les subventions aux énergies fossiles (AIE).

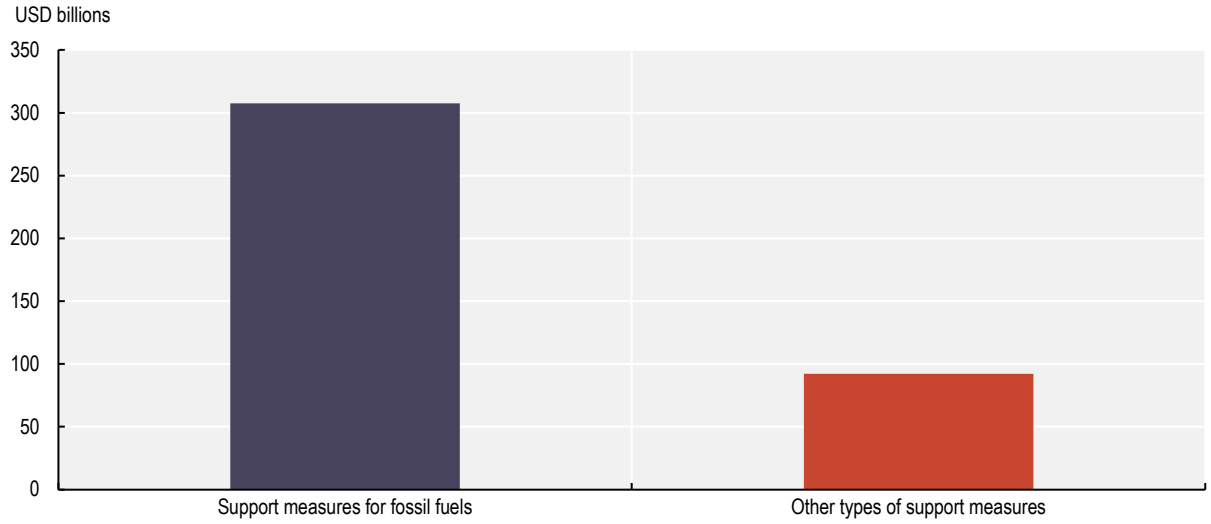
[1] Les mesures de soutien répertoriées dans les deux bases de données s'élèvent à 73.2 milliards USD. L'estimation conjointe OCDE-AIE (après déduction des mesures faisant double emploi) est donc de 1 481.3 milliards USD en 2022.

L’aide d’urgence instaurée en 2022 était en grande partie destinée à la production et à la consommation d’énergies fossiles

Dans plusieurs pays, les pouvoirs publics ont lancé des initiatives importantes afin d’atténuer les répercussions économiques des coûts énergétiques exceptionnellement élevés en 2022, en proposant des mesures d’urgence visant à aider à protéger les ménages et les entreprises de la hausse des prix de l’énergie (OECD, 2022[1]). Par exemple, les données de l’Inventaire de l’OCDE montrent que 162 nouvelles mesures de soutien de ce type ont été instaurées en 2022 dans les pays membres et les pays partenaires de l’OCDE. Toutefois, ces nouvelles mesures de soutien étaient la plupart du temps destinées à la production et à la consommation d’énergies fossiles (graphique 2).

Graphique 2. Les mesures de soutien aux énergies fossiles représentaient la grande majorité du coût budgétaire des mesures de soutien aux nouvelles énergies mises en œuvre en 2022

Coût budgétaire des aides aux énergies fossiles par rapport aux autres types de mesures de soutien (en milliards USD)



1) Estimation du coût budgétaire total des nouvelles mesures de soutien liées à l’énergie mises en œuvre en 2022 en réaction aux prix élevés de l’énergie dans 41 pays membres et pays partenaires de l’OCDE couverts par l’outil OCDE de suivi des mesures de soutien liées à l’énergie. Cette estimation ne tient pas compte des mesures de soutien aux énergies fossiles en vigueur qui ont été étendues en réaction aux prix élevés de l’énergie. Pour de plus amples informations sur la méthodologie d’estimation des coûts budgétaires des mesures de soutien liées à l’énergie, voir Hemmerlé, et al. (2023[2]).
2) Les pays inclus dans l’outil OCDE de suivi des mesures de soutien liées à l’énergie sont les suivants : Afrique du Sud, Allemagne, Australie, Autriche, Belgique, Bulgarie, Canada, Chili, Colombie, Corée, Costa Rica, Croatie, Irlande, Israël, Italie, Japon, Lettonie, Lituanie, Luxembourg, Mexique, Norvège, Nouvelle-Zélande, Pays-Bas, Pologne, Portugal, République tchèque, République slovaque, Roumanie, Royaume-Uni, Slovénie, Suède, Türkiye.
3) Les mesures de soutien aux énergies fossiles encouragent la production ou la consommation de combustibles fossiles par rapport à d’autres solutions. D’autres types de mesures de soutien sont découplés de la production ou de la consommation d’énergies fossiles (p. ex., les transferts d’argent sous condition de ressources).
Source : outil OCDE de suivi des mesures de soutien liées à l’énergie et Hemmerlé, et al. (2023[2]).

Il s’agissait notamment de relancer le soutien au charbon

Bien qu’il soit toujours faible en termes absolus, le coût budgétaire du soutien au charbon a augmenté de 60 % depuis 2013 à l’échelle mondiale, pour atteindre 36.1 milliards USD en 2022 (graphique 1).

Cette tendance s’explique par l’adoption de nouvelles mesures de soutien à la production et à la consommation de charbon en réaction à la hausse des prix du pétrole et du gaz. En font partie les aides au chauffage destinées aux ménages qui consomment du charbon et le plafonnement des prix du charbon destiné à la production d’électricité, en particulier dans les pays producteurs de charbon. En outre, différents pays ont continué de soutenir la production de charbon au moyen de dispositifs déjà en place.

Bien qu’ils ne soient pas pris en compte dans les estimations de l’Inventaire et de l’AIE, les gouvernements ont également adopté d’autres types de mesures de soutien à l’industrie du charbon[2]. Par exemple, la crise énergétique a poussé plusieurs pays, membres et non membres de l’OCDE confondus, à prolonger la durée de vie de leurs centrales à charbon, à les redémarrer temporairement ou à approuver la construction de nouvelles afin de maintenir la sécurité et la stabilité énergétiques.

En termes relatifs, le gaz et l’électricité sont les produits énergétiques pour lesquels le coût budgétaire du soutien a le plus fortement augmenté (graphique 1). Les pays ont eu recours à la fois à des réductions de taxes sur les produits énergétiques et à des mesures de contrôle des prix pour juguler les effets de la flambée des prix de l’énergie sur les consommateurs finaux. De nombreux gouvernements ont introduit ou étendu les réductions fiscales sur les combustibles en augmentant, par exemple, les réductions de la TVA ou des accises normalement payés par les consommateurs finaux de gaz et d’électricité. D’autres ont adopté des mesures de contrôle des prix, imposant un plafond sur les prix de vente du gaz et de l’électricité. En outre, les gouvernements ont également mis en œuvre des transferts monétaires directs aux fournisseurs d’énergie pour compenser les pertes économiques associées[3].

[2] *L’Inventaire des mesures de soutien pour les combustibles fossiles* ne recense actuellement que les transferts budgétaires directs et les dépenses budgétaires. Les estimations de l’AIE concernent uniquement les énergies fossiles vendues à un prix inférieur à celui du marché.

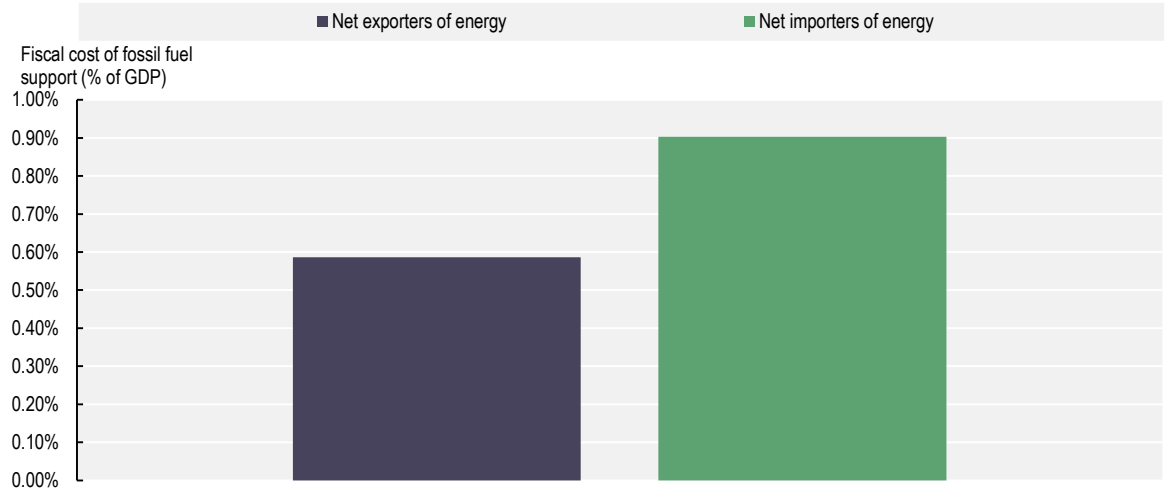
[3] Les nouvelles mesures enregistrées dans l’Inventaire fournissent des exemples pertinents des réductions fiscales accordées et des mesures de contrôle des prix adoptées. Il s’agit notamment du plafonnement des prix de l’électricité et du gaz, tant pour les ménages que pour les entreprises, de crédits d’impôt en faveur des entreprises à forte intensité énergétique visant à compenser (partiellement) les coûts qu’elles doivent supporter en raison de la hausse exceptionnelle des prix du gaz et de l’électricité, de taux de TVA réduits sur le gaz et l’électricité pour tous les consommateurs finaux (ménages et entreprises), de prix réglementés pour les fournisseurs d’énergie afin de limiter les hausses de prix de détail de certains combustibles.

Les nouvelles mesures de soutien ont coûté plus cher aux importateurs nets d'énergie

Les importateurs nets d'énergie ont été particulièrement vulnérables aux effets des prix élevés de l'énergie et ont mis en œuvre des mesures de soutien qui leur ont coûté relativement plus cher par rapport aux exportateurs nets d'énergie (graphique 3). Les données de l'Inventaire montrent que les pays fortement dépendants des importations de pétrole ont mis en œuvre des mécanismes de soutien à grande échelle, tandis que les pays producteurs d'énergies fossiles ont été relativement peu impactés.

Graphique 3. Le coût budgétaire des mesures de soutien aux énergies fossiles a été plus élevé pour les importateurs nets d'énergie.

Coût budgétaire des mesures de soutien aux énergies fossiles en pourcentage du PIB pour les exportateurs et importateurs nets d'énergie



Coût budgétaire des mesures de soutien aux énergies fossiles (selon l'Inventaire de l'OCDE) en pourcentage du PIB sur l'axe vertical. Les exportateurs et les importateurs d'énergies fossiles sont définis par leurs importations nettes d'énergie calculées sur la base des bilans énergétiques mondiaux de l'AIE.
Source : Inventaire des mesures de soutien pour les combustibles fossiles (OCDE), Base de données de l'AIE sur les bilans énergétiques mondiaux, et calculs de l'OCDE.

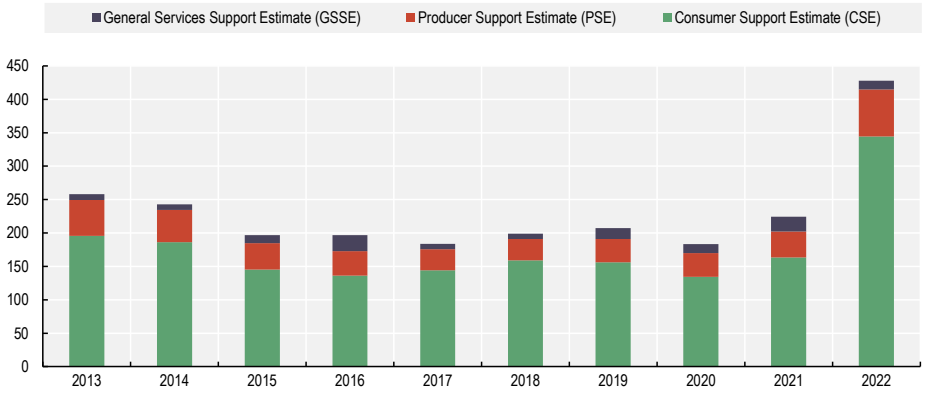
Une grande partie de la hausse du coût budgétaire des mesures de soutien a été consacrée au soutien de la consommation d'énergies fossiles par les ménages et les entreprises

Les données de l'Inventaire de l'OCDE montrent qu'en 2022, les aides aux consommateurs (ménages et entreprises) représentent 81 % du coût budgétaire total des mesures de soutien aux énergies fossiles, suivies par les aides aux producteurs (16 %) et les aides aux services d'intérêt général (c'est-à-dire les aides qui ne sont pas spécifiquement destinées aux producteurs et aux consommateurs, 3 %) (graphique 4).

Une ventilation plus poussée par secteur permet de constater que le coût budgétaire des aides aux énergies fossiles à usage domestique a connu la plus forte hausse (+154 %), car des aides importantes ont été accordées pour protéger les consommateurs finaux des prix élevés du gaz et de l'électricité (graphique 4). Le coût budgétaire des aides aux énergies fossiles destinées à l'usage domestique a augmenté pour atteindre 125.7 milliards USD en 2022, contre 49.5 milliards USD en 2021. Le secteur résidentiel représente désormais la plus grande part (29 %) du coût budgétaire global des mesures de soutien aux énergies fossiles dans les pays membres et les pays partenaires de l'OCDE, équivalente à celle des transports (29 %) (graphique 4).

Graphique 4. L'augmentation du coût budgétaire des mesures de soutien était en grande partie destinée au soutien de la consommation d'énergies fossiles par les ménages et les entreprises

Coût budgétaire des mesures de soutien aux énergies fossiles dans les pays membres et les pays partenaires de l'OCDE (48 pays), par type de soutien (en milliards USD)



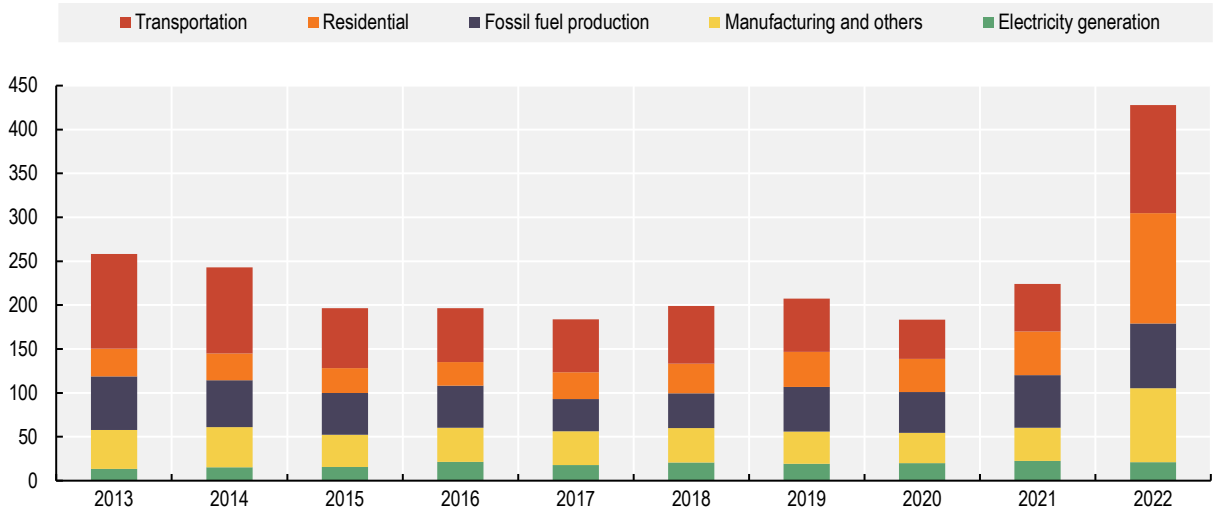
1) L'estimation du soutien aux producteurs (ESP) comprend les mesures à l'appui des activités de prospection et d'extraction, de transport et d'entreposage en vrac, ainsi que celles de raffinage et de traitement des énergies fossiles. L'estimation du soutien aux consommateurs (ESC) comprend des mesures qui encouragent l'utilisation de combustibles fossiles dans la production d'électricité et le chauffage, les procédés industriels et les activités en dehors du secteur de l'énergie, et toutes les autres utilisations finales des énergies fossiles, que ce soit dans le secteur des transports, le secteur résidentiel ou les industries primaires en dehors du secteur de l'énergie (p. ex., l'agriculture et la sylviculture). L'estimation du soutien aux services généraux (GSSE) comprend les mesures qui sont profitables aux producteurs ou aux consommateurs collectivement, ainsi que les mesures qui n'augmentent pas la production ou la consommation actuelle d'énergies fossiles, mais qui pourraient le faire à l'avenir. Parmi les exemples de mesures d'estimation du soutien aux services d'intérêt général (ESSG), on peut citer le soutien public au développement d'infrastructures en faveur de branches particulières telles que la construction de terminaux pour le charbon ou le gaz naturel.
2) Les pays suivants ont été pris en compte dans les calculs : Afrique du Sud, Allemagne, Argentine, Arménie, Australie, Autriche, Azerbaïdjan, Belgique, Brésil, Canada, Chili, Chine, Colombie, Costa Rica, Corée, Danemark, Espagne, Estonie, États-Unis, Finlande, France, Géorgie, Grèce, Hongrie, Inde, Indonésie, Islande, Israël, Italie, Japon, Lettonie, Lituanie, Luxembourg, Mexique, Moldavie, Norvège, Nouvelle-Zélande, Pays-Bas, Pologne, Portugal, République slovaque, République tchèque, Slovénie, Royaume-Uni, Suède, Suisse, Türkiye.
3) Le coût budgétaire des mesures de soutien aux énergies fossiles figurant dans l'Inventaire est basé sur les informations communiquées par les pays dans les documents officiels (p. ex., les rapports budgétaires). Les mesures de soutien sur lesquelles on ne dispose pas d'informations sont exclues du montant global indiqué dans le présent rapport. En outre, les mesures de soutien de certains pays peuvent ne pas avoir été recensées de manière exhaustive.
4) L'Inventaire présente les dépenses fiscales comme des estimations des recettes fiscales sacrifiées par suite d'une disposition particulière du régime fiscal qui réduit ou reporte les paiements de l'impôt (par rapport au régime fiscal de référence d'un pays ou territoire) au profit des producteurs ou des consommateurs d'énergies fossiles. Par conséquent, (i) les estimations des dépenses fiscales peuvent augmenter dans le temps soit en raison d'avantages plus importants (par rapport au système fiscal de référence), soit en raison d'une augmentation de la valeur de référence proprement dite ; (ii) les comparaisons internationales des dépenses fiscales peuvent induire en erreur en raison des systèmes fiscaux de référence propres à chaque pays.
5) Les différentes mesures de soutien aux énergies fossiles sont répertoriées dans l'Inventaire sans mention de leurs effets économiques ou environnementaux. Aucun jugement n'est donc porté sur l'inefficacité de ces mesures ou sur la nécessité de les réformer.
6) Les données sont exprimées en USD nominaux. Les données relatives à 2022 sont préliminaires.
Source : Inventaire des mesures de soutien pour les combustibles fossiles (OCDE).

Sous l'effet de la flambée des prix du pétrole, le coût budgétaire du soutien aux énergies fossiles dans le secteur des transports a augmenté de 127 % (123.3 milliards USD en 2022, contre 54.4 milliards USD en 2021). Les données de l'Inventaire de l'OCDE montrent que les pays ont eu recours à une série d'instruments pour protéger les consommateurs de carburant dans les transports routiers. Certains pays ont accordé des avantages fiscaux plus importants sur l'essence et le diesel, ce qui a entraîné une hausse des dépenses budgétaires. D'autres ont imposé une réduction du prix des carburants et ont offert des indemnisations aux fournisseurs de carburants. Le coût budgétaire du soutien à la production d'énergies fossiles (c'est-à-dire l'extraction et le raffinage des énergies fossiles) a également augmenté (+23 %), passant de 60 milliards USD en 2021 à 73.6 milliards USD en 2022.

Le coût budgétaire du soutien aux énergies fossiles utilisées dans les activités de fabrication et autres a par ailleurs augmenté de 122 % : elle est ainsi passé de 37.9 milliards USD en 2021 à 84.2 milliards USD en 2022. Cette augmentation reflète les mesures de soutien mises en œuvre pour protéger les entreprises des effets des prix élevés de l'énergie en 2022. Le soutien à la consommation de combustibles dans les activités de fabrication et autres représente aujourd'hui 20 % du coût budgétaire global des mesures de soutien dans les pays membres et les pays partenaires de l'OCDE (graphique 5).

Graphique 5. Le soutien à la consommation des énergies fossiles dans le secteur résidentiel et les transports représente désormais la plus grande part du coût budgétaire global des mesures de soutien

Coût budgétaire des mesures de soutien aux énergies fossiles dans les pays membres et les pays partenaires de l'OCDE (48 pays), par secteur (en milliards USD)



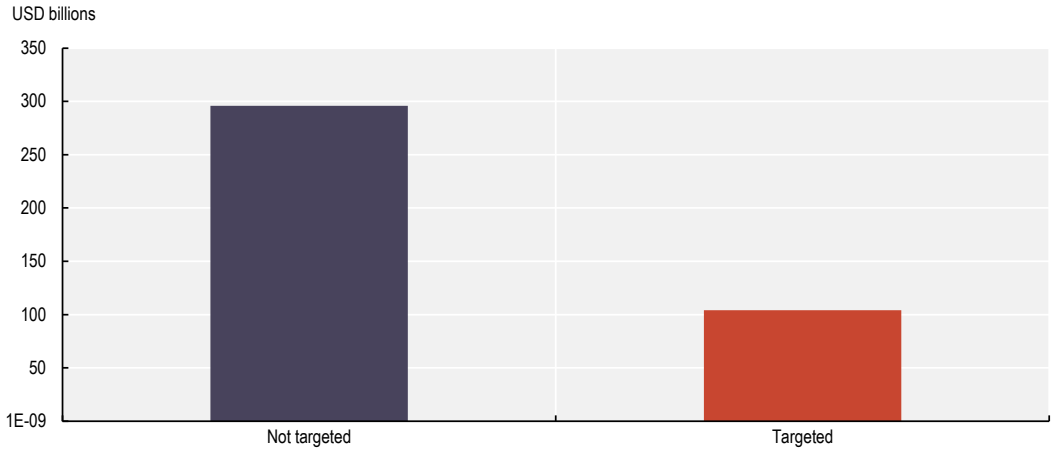
1) Le secteur de la production comprend les mesures visant à soutenir la production, l'exploration, le commerce, le stockage et le transport des combustibles fossiles. Le secteur des transports comprend les mesures de soutien destinées aux utilisations finales des énergies fossiles dans le secteur des transports, dont le transport aérien intérieur, la navigation intérieure, la route et le rail. Le secteur résidentiel comprend les mesures de soutien destinées à l'utilisation finale des énergies fossiles (électricité comprise) dans le secteur résidentiel (c'est-à-dire la consommation des ménages). Le secteur de la production d'électricité comprend les mesures de soutien destinées à la production d'électricité et de chauffage à partir de combustibles fossiles (à la fois les principaux producteurs et les auto-producteurs). Les activités de fabrication et autres comprennent les mesures de soutien destinées à l'utilisation d'énergies fossiles dans le secteur de la transformation énergétique autre que la production d'électricité et de chauffage, le secteur industriel et manufacturier, les services commerciaux et publics, l'agriculture, la sylviculture et la pêche.
2) Les pays suivants ont été pris en compte dans les calculs : Afrique du Sud, Allemagne, Argentine, Arménie, Australie, Autriche, Azerbaïdjan, Belgique, Brésil, Canada, Chili, Chine, Colombie, Costa Rica, Corée, Danemark, Espagne, Estonie, États-Unis, Finlande, France, Géorgie, Grèce, Hongrie, Inde, Indonésie, Islande, Israël, Italie, Japon, Lettonie, Lituanie, Luxembourg, Mexique, Moldavie, Norvège, Nouvelle-Zélande, Pays-Bas, Pologne, Portugal, République slovaque, République tchèque, Slovénie, Royaume-Uni, Suède, Suisse, Türkiye.
3) Le coût budgétaire des mesures de soutien aux énergies fossiles figurant dans l'Inventaire est basé sur les informations communiquées par les pays dans les documents officiels (p. ex., les rapports budgétaires). Les mesures de soutien sur lesquelles on ne dispose pas d'informations sont exclues du montant global indiqué dans le présent rapport. En outre, les mesures de soutien de certains pays peuvent ne pas avoir été recensées de manière exhaustive.
4) L'Inventaire présente les dépenses fiscales comme des estimations des recettes fiscales sacrifiées par suite d'une disposition particulière du régime fiscal qui réduit ou reporte les paiements de l'impôt (par rapport au régime fiscal de référence d'un pays ou territoire) au profit des producteurs ou des consommateurs d'énergies fossiles. Par conséquent, (i) les estimations des dépenses fiscales peuvent augmenter dans le temps soit en raison d'avantages plus importants (par rapport au système fiscal de référence), soit en raison d'une augmentation de la valeur de référence proprement dite ; (ii) les comparaisons internationales des dépenses fiscales peuvent induire en erreur en raison des systèmes fiscaux de référence propres à chaque pays.
5) Les différentes mesures de soutien aux énergies fossiles sont répertoriées dans l'Inventaire sans mention de leurs effets économiques ou environnementaux. Aucun jugement n'est donc porté sur l'inefficacité de ces mesures ou sur la nécessité de les réformer.
6) Les données sont exprimées en USD nominaux. Les données relatives à 2022 sont préliminaires.
Source : Inventaire des mesures de soutien pour les combustibles fossiles (OCDE).

Cependant les nouvelles mesures de soutien à la consommation n'étaient généralement pas suffisamment sélectives, ce qui a posé des problèmes d'équité et d'efficacité

L'analyse des mesures de soutien mises en place en 2022 menée par l'OCDE montre que la plupart des mesures adoptées ne visent pas systématiquement les personnes les plus démunies (graphique 6).

Figure 6. La plupart des nouvelles mesures de soutien ne visent pas les personnes les plus démunies

Coût budgétaire des nouvelles mesures de soutien sélectives / non sélectives mises en œuvre en 2022 (en milliards USD)



1) Estimation du coût budgétaire total des nouvelles mesures de soutien mises en œuvre en 2022 en réaction aux prix élevés de l'énergie dans 41 pays membres et pays partenaires de l'OCDE couverts par l'outil OCDE de suivi des mesures de soutien liées à l'énergie. Cette estimation ne tient pas compte des mesures de soutien aux énergies fossiles en vigueur qui ont été étendues en réaction aux prix élevés de l'énergie. Pour de plus amples informations sur la méthodologie d'estimation des coûts budgétaires des mesures de soutien liées à l'énergie, voir Hemmerlé et al. (2023[2]).
2) Les mesures de soutien sélectives sont définies comme des mesures qui profitent à une catégorie spécifique de ménages, d'entreprises ou de consommateurs d'énergie.
3) Les pays inclus dans l'outil OCDE de suivi des mesures de soutien liées à l'énergie sont les suivants : Afrique du Sud, Allemagne, Australie, Autriche, Belgique, Bulgarie, Canada, Chili, Colombie, Corée, Costa Rica, Croatie, Irlande, Israël, Italie, Japon, Lettonie, Lituanie, Luxembourg, Mexique, Norvège, Nouvelle-Zélande, Pays-Bas, Pologne, Portugal, République tchèque, République slovaque, Roumanie, Royaume-Uni, Slovénie, Suède, Türkiye.
Source : outil OCDE de suivi des mesures de soutien liées à l'énergie et Hemmerlé et al. (2023[2]).

S'agissant des aides aux ménages, des mesures mal ciblées suscitent des inquiétudes d'ordre budgétaire, distributif et environnemental. L'absence de mesures sélectives accroît les coûts budgétaires, en raison du grand nombre de bénéficiaires. Ces mesures tendent également à profiter de manière disproportionnée aux ménages les plus aisés, qui ont tendance à consommer davantage d'énergie (p. ex., en utilisant des véhicules plus grands, des maisons plus spacieuses éventuellement équipées de l'air conditionné, ou davantage d'appareils électriques). Enfin, de manière plus générale, les mesures non sélectives faussent le signal donné par les prix et, partant, n'incitent pas à renoncer aux énergies fossiles.

Cela dit, les gouvernements peuvent avoir du mal à adopter des mesures sélectives, car les facteurs qui influent sur la vulnérabilité des ménages aux prix élevés de l'énergie sont divers et difficiles à mesurer. Les facteurs de vulnérabilité comprennent des critères tels que le revenu, l'incapacité à rénover des logements énergivores, l'accès limité à des formes d'énergie moins onéreuses ou des besoins énergétiques supérieurs à la moyenne en raison de la taille du ménage, de sa structure d'âge, de sa situation géographique ou d'une maladie (Hemmerlé et al., 2023[2]). Cela dit, le développement du numérique dans les services publics peut aider à recenser les ménages les plus vulnérables à la hausse des prix de l'énergie.

De même, les mesures de soutien mal ciblées qui sont accordées aux entreprises posent des problèmes de concurrence et d'efficacité du marché. Bien que leur mise en œuvre soit parfois difficile, les gouvernements doivent s'efforcer de cibler les entreprises confrontées à des problèmes de liquidité et de solvabilité résultant de chocs des prix de l'énergie, mais qui seraient autrement solvables (OECD, 2022[1]). Cette manière de procéder contribuerait à réduire le risque que les entreprises restent inefficaces, ce qui peut entraver la concurrence, ralentir la croissance de la productivité nationale et fausser les marchés internationaux (OECD, 2020[3]). Conformément aux lignes directrices bien établies de l'OCDE, il conviendrait en outre que le soutien public fourni aux entreprises soit limité dans le temps, transparent, bien proportionné et non discriminatoire (autrement dit qu'il repose sur des critères d'éligibilité objectifs et transparents) (OECD, 2020[3] ; OECD, 2021[4]).

Conclusion : Les aides aux énergies fossiles devraient être davantage sélectives et temporaires

En 2022, de nombreux gouvernements ont agi rapidement pour atténuer les effets néfastes de la flambée des prix de l'énergie sur les ménages et les entreprise, ce qui a pratiquement multiplié par deux le coût budgétaire du soutien aux énergies fossiles, qui atteint désormais des niveaux record. La menace qui en résulte en ce qui concerne nos objectifs collectifs de neutralité carbone met en évidence les difficultés que pose le respect des engagements de zéro émission nette face aux perturbations géopolitiques et économiques. Cela dit, les gouvernements ont les moyens d'agir. Ils peuvent commencer par abandonner les aides à grande échelle destinées aux ménages et aux entreprises, qui tendent (souvent de manière disproportionnée) à profiter à des consommateurs qui n'en ont pas besoin, et réorienter les politiques vers des mesures davantage sélectives. Cette démarche permettrait de limiter les coûts budgétaires et de rétablir le signal donné par les prix des énergies fossiles pour la plupart des consommateurs finaux, créant ainsi des incitations aux économies d'énergie et au passage à des sources d'énergie non fossiles (OECD, 2022[1]).

L'atteinte de la neutralité carbone dans le secteur de l'énergie contribuerait de manière significative à limiter le réchauffement planétaire à 1.5°C. Cet objectif nécessite toutefois un déploiement beaucoup plus rapide des technologies non fossiles (IEA, 2023[5]). La suppression progressive des aides aux énergies fossiles permettra de dégager les moyens indispensables à la transition vers la neutralité carbone et d'accélérer l'innovation au service de l'efficacité énergétique.

Les événements récents ont montré que les énergies fossiles sont devenues une source d'énergie moins fiable, ce qui suscite des inquiétudes quant à la sécurité énergétique (OECD, 2022[1]). Dans ce nouveau contexte, les synergies entre les objectifs climatiques et les objectifs en matière de sécurité énergétique peuvent être exploitées. L'emploi des ressources budgétaires pour investir dans des technologies non fossiles contribuera à réduire la dépendance à l'égard des énergies fossiles et, partant, la vulnérabilité des ménages aux chocs des prix.

Le fait de donner la priorité au développement de capacités qui permettent aux consommateurs d'énergie de faire la transition vers des sources d'énergie non polluantes contribuerait à la réalisation simultanée des objectifs fixés en matière de politiques climatiques, énergétiques et sociales (OECD, 2022[1]). Les interventions qui encouragent la consommation et la production d'énergies fossiles empêchent au contraire la réalisation de ce triple objectif. Le coût de l'inaction étant élevé, les pays sont encouragés à réaffirmer et concrétiser l'engagement qu'ils ont pris à mettre en œuvre l'ODD qui consiste à supprimer progressivement les aides inefficaces aux énergies fossiles et à les réformer en vue d'une meilleure harmonisation de la politique budgétaire avec les objectifs climatiques.

À propos de l'Inventaire OCDE des mesures de soutien pour les combustibles fossiles

L'Inventaire OCDE des mesures de soutien pour les combustibles fossiles recense, documente et estime les dispositifs mis en place par les pouvoirs publics pour encourager la production ou la consommation d'énergies fossiles. Sa dernière édition comprend 1 654 mesures de soutien adoptées dans 51 économies de l'OCDE, du G20 et du Partenariat oriental de l'UE.

L'Inventaire OCDE repose sur une démarche ascendante qui consiste à collecter, pour chaque mesure considérée, des informations détaillées auprès de sources gouvernementales officielles (p. ex., les rapports budgétaires). Il couvre actuellement les transferts budgétaires directs et les dépenses fiscales correspondant à des dispositions fiscales qui confèrent un avantage ou une préférence à la production ou à la consommation de combustibles fossiles par rapport aux autres sources d'énergie.

Si les données de l'Inventaire OCDE visent à être détaillées, elles ne sont pas pour autant exhaustives. Ainsi, l'Inventaire OCDE contient davantage d'informations sur les pays qui ont fait preuve d'une plus grande transparence dans leur documentation budgétaire. Cela ne signifie pas nécessairement que le montant des aides fournies par ces pays est plus élevé qu'ailleurs, mais qu'il témoigne peut-être d'une plus grande transparence quant au soutien apporté.

Références

Centre for Research on Energy and Clean Air (2023), *China permits two new coal power plants per week in 2022*, Centre for Research on Energy and Clean Air, https://energyandcleanair.org/publication/china-permits-two-new-coal-power-plants-per-week-in-2022/. [6]

Global Energy Monitor (2023), *Boom and Bust Coal 2023: Tracking the Global Plant Pipeline*, https://globalenergymonitor.org/report/boom-and-bust-coal-2023/. [7]

Hemmerlé, Y. et al. (2023), « Aiming better: Government support for households and firms during the energy crisis », *OECD Economic Policy Papers*, n° 32, OECD Publishing, Paris, https://doi.org/10.1787/839e3ae1-en. [2]

IEA (2023), *Net zero roadmap: A global pathway to keep the 1.5°C goal in reach*, https://www.iea.org/reports/net-zero-roadmap-a-global-pathway-to-keep-the-15-0c-goal-in-reach. [5]

OECD (2022), *Why governments should target support amidst high energy prices*, OECD Policy Responses to Coronavirus (COVID-19), https://www.oecd.org/ukraine-hub/policy-responses/why-governments-should-target-support-amidst-high-energy-prices-40f44f78/. [1]

OECD (2021), *COVID-19 emergency government support and ensuring a level playing field on the road to recovery*, OECD Policy Responses to Coronavirus (COVID-19), https://www.oecd.org/coronavirus/policy-responses/covid-19-emergency-government-support-and-ensuring-a-level-playing-field-on-the-road-to-recovery-1e5a04de/. [4]

OECD (2020), *Government support and the COVID-19 pandemic*, OECD Policy Responses to Coronavirus (COVID-19), https://www.oecd.org/coronavirus/policy-responses/government-support-and-the-covid-19-pandemic-cb8ca170/. [3]