

Chapitre 1

Pourquoi mesurer le soutien aux combustibles fossiles ?

Ce premier chapitre définit le cadre permettant de mieux comprendre la raison d'être du présent rapport et de la base de données associée. La première section analyse les raisons pour lesquelles les subventions aux combustibles fossiles sont généralement jugées préjudiciables à l'économie et à l'environnement. La deuxième démontre ensuite comment ces considérations expliquent notamment la récente émergence d'un consensus favorable à la réforme des subventions aux combustibles fossiles, et comment cette convergence de vues a donné lieu à un certain nombre d'initiatives nationales et internationales. La troisième section conclut en plaçant l'Inventaire de l'OCDE dans un contexte plus général, et en insistant sur le rôle important qu'il joue dans les débats en cours concernant les politiques énergétiques et leur réforme.

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.

1.1. Réformer le soutien aux combustibles fossiles a du sens

Pour atténuer le changement climatique, les pouvoirs publics doivent envoyer des signaux cohérents

Avec l'augmentation continue des émissions mondiales de gaz à effet de serre (GES) s'accroît également la menace d'une hausse des températures moyennes et de ses conséquences pour l'environnement et le bien-être humain. Dans une évaluation récente, le Groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat (GIEC) signale, au nombre de ces conséquences, une élévation sans précédent du niveau de la mer, le recul de la biodiversité et une fréquence accrue des phénomènes météorologiques extrêmes comme les inondations ou les sécheresses (GIEC, 2014). Cette évaluation indique également que les émissions dues à l'utilisation de combustibles fossiles, à la production de ciment et au torchage du gaz naturel constituent la majeure partie des émissions anthropiques de CO₂ (graphique 1.1), gaz qui représente les deux tiers environ de la totalité des émissions anthropiques de GES en 2010. De ce fait, l'utilisation de combustibles fossiles est l'un des principaux facteurs qui contribuent au réchauffement planétaire et à ses effets sur l'environnement naturel.

Dans ces conditions, une intensification des efforts d'atténuation impliquera que soient prises des initiatives significatives de réduction de la dépendance des pays à l'égard des combustibles fossiles. Un certain nombre de pays ont d'ores et déjà fait d'importants progrès en matière de réduction des émissions de GES imputables à l'utilisation de combustibles fossiles, notamment de gros émetteurs comme la République populaire de Chine¹, l'Union européenne ou les États-Unis. Néanmoins, les efforts actuellement déployés ne seront probablement pas suffisants pour empêcher les températures moyennes de dépasser de 4°C les niveaux préindustriels à l'horizon 2100. La dernière évaluation du GIEC arrive par exemple à la conclusion que les scénarios dans lesquels la hausse des températures moyennes est inférieure à 2°C au cours du XXI^e siècle exigent des réductions des émissions mondiales de GES comprises entre 40 % et 70 % d'ici à 2050 par rapport aux niveaux de 2010 (GIEC, 2014). Pour atteindre des réductions de cette ampleur, il faudrait que le remplacement de sources d'énergie d'origine fossile par des sources d'énergie bas carbone soit généralisé, et que des technologies de captage et de stockage du CO₂ soient mises en œuvre.

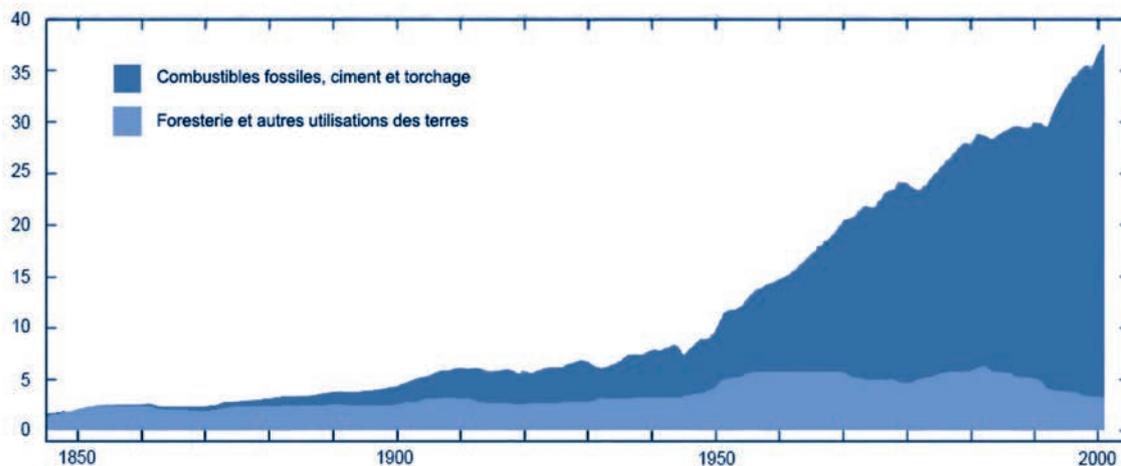
Les responsables politiques devront relever un certain nombre de défis afin de lutter à grande échelle contre les émissions de GES. Le premier tient aux coûts que les mesures d'atténuation peuvent imposer à court terme aux acteurs économiques, qu'il s'agisse des entreprises ou des ménages. Des résultats récents montrent que ces coûts varient considérablement selon les instruments d'action utilisés, les taxes et les permis d'émission étant généralement moins onéreux (OCDE, 2013a)². Pour réduire davantage ces coûts, il est indispensable que les signaux et incitations pour l'atténuation soient cohérents dans les différents secteurs de l'action publique, afin qu'une panoplie donnée de mesures ne compromette pas les résultats que d'autres dispositifs visent à obtenir. À cet égard, l'action climatique consiste tout autant à adopter de nouvelles politiques qu'à adapter celles qui sont déjà en place. Cette nécessité de mieux faire correspondre les politiques menées dans les différents domaines d'action publique a récemment été mise en évidence dans un rapport de l'OCDE — *Aligning Policies for a Low-carbon Economy* — qui recense des cas dans lesquels des défauts d'alignement des politiques peuvent nuire à l'efficacité des mesures visant à favoriser une économie bas carbone (OCDE, 2015a).

Les mesures qui apportent un soutien direct à la production ou à une consommation non maîtrisée de combustibles fossiles sont au premier rang des exemples de politiques allant à l'encontre des objectifs d'atténuation. Parce qu'elles abaissent le prix effectif du carbone, les subventions en faveur des combustibles fossiles rendent encore plus difficile la transition nécessaire vers l'utilisation de sources d'énergie bas carbone. En ce sens, elles font partie de l'ensemble plus large des subventions dommageables pour l'environnement (SDE), qui ont déjà fait l'objet de plusieurs études dans le cadre de l'OCDE (par exemple OCDE, 2003). L'Organisation s'intéresse à ces subventions depuis l'adoption par les Ministres de l'Environnement des pays de l'OCDE, en mai 2001, de la *Stratégie de l'environnement de l'OCDE pour les dix premières années du XXI^e siècle* et de son Objectif 1, qui

soulignait déjà la nécessité d'« éliminer ou réformer les subventions et les autres politiques qui favorisent une utilisation non viable des ressources naturelles – à commencer par celles qui concernent les secteurs de l'agriculture, des transports et de l'énergie » (OCDE, 2001). L'Objectif 2 de cette stratégie met lui aussi l'accent sur « la réforme fiscale verte », qui revêt une importance particulière dans le cas des avantages fiscaux encourageant la production et la consommation de combustibles fossiles.

Graphique 1. L'utilisation de combustibles fossiles est l'un des principaux facteurs contribuant aux émissions anthropiques mondiales de CO₂

(Gt CO₂ par an)



Note: Ce graphique présente uniquement les émissions mondiales de dioxyde de carbone (CO₂), et omet donc les émissions d'autres gaz à effet de serre importants comme le méthane (CH₄) ou l'hémioxyde d'azote (N₂O). Le GIEC signale que l'on ne dispose que d'informations quantitatives limitées sur ces autres gaz pour la période 1850-1970.

Source: GIEC (2014), graphique SPM.1 (d), www.ipcc.ch/pdf/assessment-report/ar5/syr/AR5_SYR_FINAL_SPM.pdf.

Le cas particulier des subventions aux combustibles fossiles

Les SDE sont généralement tenues pour néfastes pour plusieurs raisons. A l'instar de la plupart des subventions, elles causent des distorsions en faussant les prix relatifs des facteurs de production ou des biens de consommation. Ces distorsions se répercutent ensuite sur les décisions des producteurs et des consommateurs, ce qui crée des inefficiences dans l'économie³ et dans l'utilisation des ressources. En outre, ces subventions sont coûteuses parce qu'elles se trouvent en concurrence avec d'autres usages des fonds publics et contribuent à la détérioration des soldes budgétaires. Par définition, les SDE se distinguent cependant des autres subventions parce qu'elles entraînent aussi des atteintes à l'environnement. Le présent rapport est axé sur les subventions aux combustibles fossiles car elles constituent un sous-ensemble des SDE qui se distingue par la fréquence de leur application et l'ampleur des incidences budgétaires et environnementales qui leur sont imputables. D'après des estimations antérieures de l'OCDE et de l'AIE, les subventions et autres formes de soutien aux combustibles fossiles dépassent les 500 milliards USD annuels au niveau mondial (OCDE, 2013b ; IEA, 2014a), montant qui explique qu'elles soient loin d'être anodines.

Les subventions aux combustibles fossiles sont source de distorsions

Les variations dans les prix relatifs des combustibles fossiles par rapport à d'autres biens et services peuvent exercer une grande influence sur les décisions de production et de consommation dans tous les secteurs de l'économie. Les combustibles fossiles continuent d'être des ressources essentielles à de nombreuses activités économiques, depuis celles des secteurs primaires, agricole ou minier par exemple, jusqu'à des services tels que le transport aérien, ou encore la construction. Ils sont importants aussi pour

les ménages, qui les utilisent pour se chauffer ou se déplacer. De plus, de nombreux pays recourent massivement aux combustibles fossiles pour produire l'électricité dont ils ont besoin. En causant des distorsions dans les coûts et les prix, les subventions aux combustibles fossiles génèrent des inefficiences dans la production et l'utilisation de l'énergie, et ce pour l'ensemble de l'économie. C'est seulement lorsque des subventions servent à corriger une défaillance préexistante du marché qu'il peut être efficient du point de vue économique d'y recourir, notamment pour fournir des biens publics comme la défense nationale ou des systèmes d'alerte précoce en cas de catastrophe naturelle.

Du point de vue de l'efficacité économique, certaines des subventions les plus problématiques sont celles modifiant les taux de rendement des investissements engagés dans certains actifs ou activités. Elles influent en effet sur les choix d'investissement et changent la répartition intersectorielle du capital parce qu'elles modifient le flux de revenus que les investisseurs s'attendent à tirer de la possession d'un actif donné. Il existe par conséquent le risque, dans le cas de certaines subventions aux combustibles fossiles, de voir les investisseurs privilégier au final des secteurs qui produisent ou consomment des combustibles fossiles en grandes quantités, au détriment de formes d'énergie plus propres ou d'autres activités économiques en général. Ce problème est plus grave encore lorsqu'il s'agit d'infrastructures à longue durée de vie, car l'impact des décisions d'investissement peut alors se faire sentir pendant des années, voire des décennies⁴. Pour ce type d'équipements, les subventions aux combustibles fossiles qui accroissent artificiellement le retour sur investissement peuvent perpétuer pendant des années l'usage de technologies polluantes, ce qui retarderait la transition vers une économie bas carbone, et accroître le risque que ces équipements deviennent des « actifs échoués » du fait de changements dans l'état de l'environnement ou la réglementation (Ansar et al., 2013).

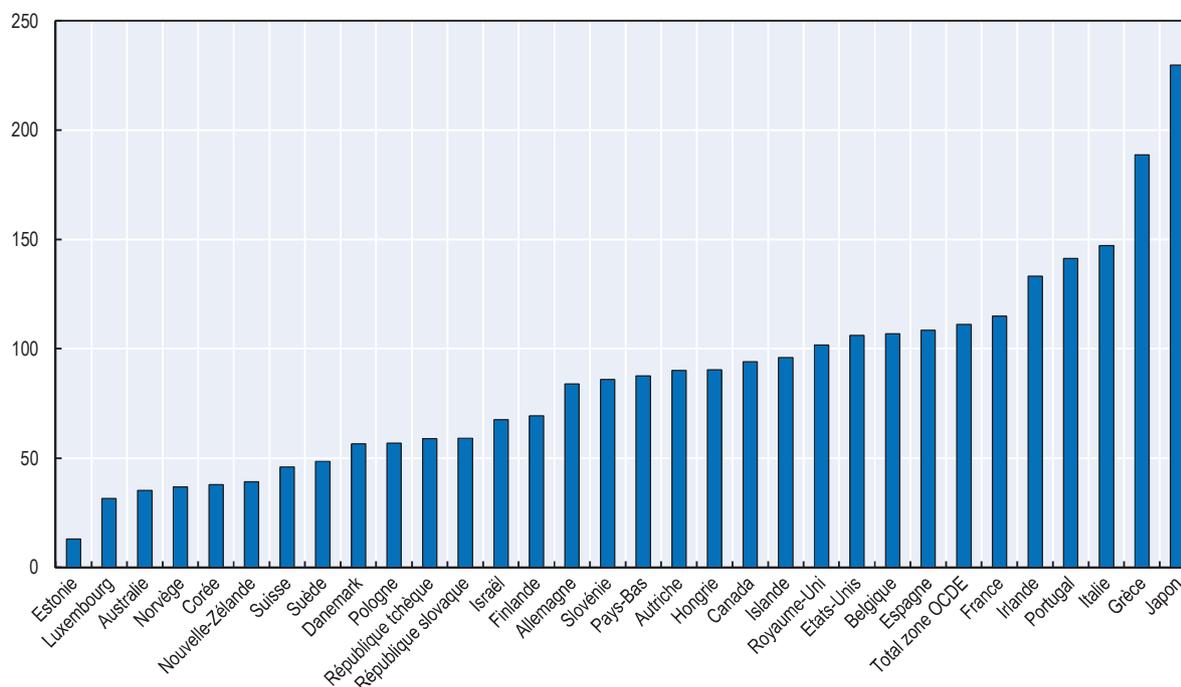
Les subventions aux combustibles fossiles sont coûteuses

La grande récession de 2008-09 et la reprise difficile de l'économie ont laissé les finances publiques en mauvaise posture dans de nombreux pays. Les recettes fiscales en baisse à cause du ralentissement de l'activité économique, conjuguées à l'augmentation des dépenses pour financer les plans de relance, le sauvetage du secteur bancaire et les transferts sociaux (y compris ce que l'on appelle les stabilisateurs automatiques), sont autant de facteurs qui ont porté les déficits publics à des niveaux historiquement élevés. Dans une conjoncture caractérisée par une croissance économique et des taux d'inflation faibles, ces déficits ont massivement gonflé les volumes de la dette publique par rapport au PIB des pays (graphique 1.2). De nombreux pays ayant cruellement besoin d'espace budgétaire, leurs gouvernements déploient des efforts considérables pour trouver des possibilités de réduction des dépenses et d'accroissement des recettes sans nuire au bien-être de leurs citoyens. Une réforme des subventions aux combustibles fossiles peut faire partie de la solution, surtout dans les pays où elles représentent une part relativement importante du budget de l'État.

En Indonésie par exemple, les subventions à la consommation de produits pétroliers et d'électricité (produite en grande partie dans des centrales à combustibles fossiles) ont presque atteint 20 % des dépenses totales de l'administration centrale en 2011 ; leur montant était alors à peu près égal à celui des dépenses dans l'éducation, et très supérieur à la somme des dépenses allouées à la santé et aux infrastructures (OCDE, 2012a). Comme les pressions s'accroissaient, le Gouvernement indonésien a alors décidé de supprimer la totalité des subventions à l'essence dans son budget révisé de 2015 en laissant en place les subventions au GPL, au gazole et au kérosène, qui sont plus faibles, ce qui lui a permis de dégager des ressources pour investir davantage dans les infrastructures (Sambijantoro, 2015). La situation était comparable en Inde, jusqu'à ce que l'administration centrale ait commencé à réduire les subventions à la consommation de gazole, à la fin de 2012. Les économies ainsi réalisées entre les années 2012 et 2014 se sont élevées à 200 milliards INR environ, ce qui correspond en gros à 10 % des recettes que le pays perçoit chaque année au titre de tous les droits d'accise fédéraux confondus (Ministère des Finances de l'Inde, 2015). Aux États-Unis, l'administration fédérale a proposé à plusieurs reprises de supprimer un certain nombre d'avantages fiscaux bénéficiant aux producteurs de combustibles fossiles : dans le budget proposé pour l'exercice 2016, les recettes pourraient de ce fait augmenter, selon les estimations, de plus de 4 milliards USD par an (OMB, 2015).

Graphique 1.2. La crise a laissé de nombreux pays dans une situation budgétaire difficile

Dette publique en 2014 (% du PIB)



Source: Perspectives économiques de l'OCDE n° 95, <http://dx.doi.org/10.1787/data-00688-en>.

Les subventions en faveur des combustibles fossiles sont préjudiciables à l'environnement

Certes, la plupart des subventions aux combustibles fossiles sont onéreuses et source de distorsions, mais on pourrait dire la même chose d'autres types de subventions, comme par exemple les aides à l'accès à la propriété. Ce qui différencie vraiment les subventions aux combustibles fossiles des autres subventions tient à leur impact sur l'environnement. La lutte contre le changement climatique exigera des réductions à grande échelle des émissions de GES par l'adoption de sources d'énergie bas carbone ; or les mesures qui encouragent la production ou la consommation de combustibles à forte teneur en carbone renchérisent et rendent plus difficile ce changement. Et ce d'autant plus que les équipements de production et de combustion d'énergies fossiles ont généralement une durée de vie relativement longue, d'où un risque de verrouillage quand les grandes infrastructures se voient dotées pour des années, voire des décennies, de technologies à forte intensité de carbone.

Cela dit, les émissions de GES ne sont pas la seule externalité environnementale liée à l'extraction et à la consommation de combustibles fossiles. Du côté de la production, les activités extractives peuvent par exemple provoquer des affaissements miniers qui ont des répercussions considérables sur les activités humaines et la biodiversité⁵. Bien que ces affaissements soient fréquemment associés à l'extraction du charbon, le risque existe aussi avec d'autres combustibles fossiles, comme le prouve l'intensification de l'activité sismique observée autour du gisement gazier de Groningue aux Pays-Bas (Dutch Safety Board, 2015). La contamination des sols et des eaux de surface peut également se produire en cas de déversement d'hydrocarbures ou d'évacuation inappropriée des eaux usées et des résidus d'extraction. En outre, les techniques d'extraction de pétrole ou de gaz naturel non conventionnel (par exemple sables bitumineux et gaz de schistes) nécessitent des volumes d'eau considérables qui aggravent les pressions exercées sur les ressources hydriques.

Du côté de la consommation, l'utilisation de combustibles fossiles dans les centrales électriques, les véhicules et les bâtiments est directement responsable de l'émission de nombreux polluants qui ont des effets immédiats, au niveau local, sur l'environnement et la santé humaine. Notamment, la pollution de l'air ambiant causée par les particules, les oxydes d'azote (NO_x), les composés organiques volatils (COV)⁶ et le dioxyde de soufre (SO₂) accroît les risques de mortalité liés à l'augmentation des maladies respiratoires et cardiovasculaires, ainsi que des cancers. Cela impose un coût très lourd à la société dans son ensemble. Selon les estimations d'une étude récente de l'OCDE sur la pollution de l'air extérieur ambiant, les particules et l'ozone sont à eux seuls responsables de coûts économiques qui ont atteint au total 3 600 milliards USD en 2010 dans les pays de l'OCDE, la Chine et l'Inde (OCDE, 2014a). Outre leurs effets sur la santé humaine, les polluants émis lors de l'utilisation de combustibles fossiles détériorent les infrastructures (les bâtiments par exemple) et, le plus souvent, contribuent à la formation des pluies acides qui réduisent le rendement des cultures⁷. Les subventions aux combustibles fossiles, dans la mesure où elles encouragent à en consommer, aggravent ces diverses externalités.

Un aperçu des avantages de la réforme des subventions et autres mesures de soutien aux combustibles fossiles

Jusqu'à présent, l'AIE et l'OCDE ont surtout procédé à des analyses axées sur la sous-évaluation des prix des combustibles dans les pays en développement et émergents, pour lesquels des données étaient disponibles depuis un certain temps déjà. À l'aide d'un modèle d'équilibre général de l'économie mondiale, une étude récente concluait que la suppression multilatérale et coordonnée des subventions à la consommation dans les pays en développement et émergents réduirait les émissions mondiales de GES de 3 % à l'horizon 2020 par rapport à un scénario de référence (Durand-Lasserve et al., 2015)⁸. La majeure partie de cette réduction serait due aux réductions réalisées dans les pays non membres de l'OCDE, ces pays étant ceux où sont concentrées les subventions à l'énergie que l'on a mesurées. Le revenu réel agrégé ne devrait presque pas varier au niveau mondial suite à la cessation des subventions (+0.33 % en 2020), bien que cela cache de grandes disparités entre les importateurs de produits énergétiques fossiles qui y gagnent beaucoup (par exemple l'Inde et l'Indonésie) et les exportateurs qui y perdent un peu (par exemple le Canada et les pays de la Communauté des États indépendants). Il semble que le Moyen-Orient, bien que gros exportateur d'énergie, améliore suffisamment l'efficacité de son économie pour compenser les effets préjudiciables de la suppression des subventions sur les termes de l'échange au niveau régional. Aussi enregistre-t-il, dans l'ensemble, un gain de revenu net.

Cette même étude s'appuie aussi sur une enquête menée auprès de ménages pour obtenir des données microéconomiques sur les effets redistributifs de la réforme simulée dans le contexte indonésien. Même si ces données indiquent que les subventions à la consommation profitaient exagérément en Indonésie aux ménages déjà riches avant la réforme récente, leur élimination risque toutefois de porter préjudice aux segments les plus pauvres de la population. Bien que les ménages défavorisés soient souvent privés d'accès à l'électricité et ne consomment généralement pas certains produits pétroliers (l'essence, par exemple), la suppression des subventions à l'énergie peut affaiblir leur pouvoir d'achat en faisant monter les prix de bon nombre d'autres produits qu'ils consomment. C'est pourquoi cette étude évalue les effets redistributifs de la réforme dans le cadre de trois scénarios différents, chacun étant fondé sur un mécanisme différent de redistribution compensatoire, à savoir des subventions alimentaires, des transferts directs en espèces aux ménages et des aides au revenu d'activité. D'après les résultats des simulations, les transferts en espèces seraient la solution préférable du point de vue de l'efficacité et de l'équité. Les subventions alimentaires, en particulier, créeraient de nouvelles inefficiences dans l'économie, tandis que les aides salariales ne parviendraient pas aux plus pauvres puisque les travailleurs informels n'en bénéficient pas.

Parmi d'autres exemples récents⁹ d'analyses fondées sur la modélisation des effets des subventions aux combustibles fossiles et de leur réforme figure une étude sur le Yémen, conduite en 2011 par des chercheurs de l'International Food Policy Research Institute (Breisinger et al., 2011). En utilisant un modèle multisectoriel de l'économie yéménite, l'étude aboutit à des conclusions similaires, pour

l'essentiel, à celles de l'OCDE pour ce qui a trait aux conséquences d'une réforme des subventions à la consommation. Ses résultats donnent à penser que l'élimination progressive des subventions au pétrole au Yémen ferait augmenter la croissance économique par rapport au scénario de référence retenu, mais qu'il faudrait prendre des mesures compensatoires pour atténuer l'impact sur les pauvres, en l'occurrence moyennant des transferts directs en espèces et des investissements dans les infrastructures¹⁰. Bien que les effets environnementaux n'aient pas été explicitement modélisés dans l'étude, celle-ci apporte de nouvelles informations qui confortent la conclusion selon laquelle les subventions en faveur des combustibles fossiles entravent la croissance économique en raison des répercussions qu'elles ont sur les ressources budgétaires et les signaux du marché.

Dans un autre ordre d'idées, en 2013, le Congrès des États-Unis a chargé le National Research Council d'entreprendre une étude des effets de la politique fiscale fédérale des États-Unis sur les émissions nationales de GES (National Research Council, 2013). Parmi les nombreuses mesures analysées par le comité chargé de ces travaux figure une évaluation des effets sur les émissions intérieures de GES de certaines dépenses fiscales bénéficiant aux producteurs d'énergie, notamment la déduction d'un pourcentage du revenu brut pour épuisement des gisements applicable aux producteurs de gaz naturel. Cette disposition particulière autorise un amortissement plus rapide des coûts immobilisés dans des propriétés minières pétrolières ou gazières, ce qui favorise l'investissement dans l'exploration et la mise en valeur des ressources en gaz naturel des États-Unis. D'après les résultats des travaux de modélisation, la suppression de cet avantage fiscal alourdirait les coûts des forages et réduirait les incitations à l'exploration et à l'exploitation de nouvelles sources d'approvisionnement gazier. Compte tenu des restrictions en vigueur pesant sur les importations (exportations) de gaz naturel à destination (en provenance) des États-Unis¹¹, les prix intérieurs du gaz naturel devraient augmenter à la suite de la réforme, car un faible accroissement des importations de gaz ne serait pas suffisant pour contrebalancer le recul des approvisionnements d'origine nationale. Par contrecoup, la consommation de gaz naturel devrait diminuer dans plusieurs secteurs. Bien que le scénario de référence du modèle laisse présager une réduction très faible des émissions de CO₂ (37 millions de tonnes à l'horizon temporel du modèle, c'est-à-dire au bout de 25 ans), ce résultat est la conséquence, pour une bonne part, de la substitution de charbon au gaz naturel dans le secteur de l'électricité – ou une telle évolution est désormais improbable. En effet, étant donné les nouvelles normes d'émission de carbone applicables aux centrales à charbon qui ont été proposées par l'administration fédérale des États-Unis, on voit mal comment cette substitution pourrait atteindre des proportions importantes dans le contexte actuel. Ces nouvelles normes font augmenter le prix du charbon utilisé pour produire l'électricité, c'est pourquoi il ne serait pas rentable, dans la plupart des cas, de remplacer le gaz par du charbon ; par conséquent, si la déduction pour épuisement des gisements calculée en pourcentage faisait l'objet d'une réforme, la baisse des émissions de CO₂ serait sans doute plus importante que prévu.

Il existe également certaines informations sur la production en Fédération de Russie, concernant les cas particuliers du soutien public octroyé aux projets d'extraction Yamal LNG et Prirazlomnoe dans l'Arctique (Lunden et Fjaertoft, 2014). À la différence des exemples précédemment évoqués, qui étaient axés sur les incidences globales des différentes mesures, cette étude adopte une approche systémique pour évaluer les effets du soutien public et de sa suppression sur des projets précis en amont. En l'occurrence, l'analyse s'intéresse aux effets conjugués du financement public de l'exploration et de la construction des infrastructures, des avantages fiscaux et de la prise en charge par l'État des risques environnementaux, entre autres. Les résultats ont été calculés à l'aide d'un modèle *ad hoc* du secteur extractif russe et font ressortir comment les avantages fiscaux et d'autres formes de soutien public contribuent à rendre les projets économiquement viables. S'agissant du projet Yamal LNG, par exemple, l'analyse arrive à la conclusion que c'est bien grâce au soutien public que le projet est allé de l'avant. Pour le projet Prirazlomnoe, les résultats sont plus ambigus : le soutien public n'a pas eu d'influence sur la décision de le lancer ou non, mais s'est apparenté à « un don de l'État à [Gazprom] d'un montant non actualisé de 16.5 milliards [USD] plutôt qu'à une mesure destinée à affiner le système fiscal » (Lunden et Fjaertoft, 2014). Dans ce dernier cas, il semblerait donc que le soutien public n'a pas aidé à accroître la production d'hydrocarbures et qu'il s'est soldé par un gaspillage de ressources publiques qui auraient pu être mieux utilisées ailleurs.

1.2. Une convergence de vues croissante en faveur de la réforme

La section qui précède a montré que les pouvoirs publics peuvent tenir à réformer les mesures de soutien à la production ou à la consommation de combustibles fossiles pour plusieurs motifs. En général, les problèmes soulevés par ces mesures ne sont pas nouveaux, mais le contexte dans lequel s'inscrit leur adoption ou leur réforme a changé. Cela explique peut-être pourquoi l'on assiste, depuis quelques années, à une multiplication d'initiatives internationales visant à supprimer progressivement ou à réformer les subventions aux combustibles fossiles jugées préjudiciables ou « inefficaces » par les décideurs publics. La présente section brosse un panorama succinct de ces initiatives, en insistant sur les plus pertinentes au regard des travaux de l'OCDE et en soulignant plus généralement l'intérêt de la coopération internationale dans le domaine de la réforme des subventions.

La nécessité de la coopération internationale

À partir de 2009, un consensus international s'est progressivement dessiné sur la question des subventions et des autres mesures de soutien aux combustibles fossiles. Certes, des désaccords peuvent subsister entre certains groupes de pays à propos des définitions ou de la portée des réformes, mais il reste que les pouvoirs publics sont de plus en plus soucieux des conséquences que peuvent avoir les subventions favorisant les combustibles fossiles sur l'environnement et l'économie mondiale. Ce n'est d'ailleurs pas un hasard si ces préoccupations se traduisent par des actions de coopération internationale. Bien des questions soulevées par ces subventions et leur suppression sont de nature transfrontalière, et donc susceptibles de devoir être réglées par des réponses coordonnées des gouvernements.

Les émissions de GES sont un problème mondial parce que ces gaz se dispersent partout dans le monde, restent dans l'atmosphère pendant des décennies voire des siècles, et finissent par modifier le climat. Le cinquième Rapport d'évaluation du GIEC (GIEC, 2014) fait observer à cet égard que :

L'atténuation ne sera pas efficace si les différents agents poursuivent leurs propres intérêts chacun de leur côté. Des réponses collaboratives, et notamment la coopération internationale, seront donc nécessaires pour atténuer efficacement les émissions de GES et d'autres problèmes posés par le changement climatique.

D'autres externalités environnementales liées aux combustibles fossiles qui ont des incidences transfrontalières, comme les particules et le SO₂ émis par des centrales à charbon dans un pays qui nuisent à la qualité de l'air dans un autre, posent des difficultés analogues.

Cependant, les répercussions transfrontalières des subventions et autres mesures de soutien aux combustibles fossiles ne se cantonnent pas à la sphère environnementale. Comme la majeure partie des produits, les combustibles fossiles font l'objet d'échanges internationaux considérables, de sorte que les variations de l'offre et de la demande dans un seul grand pays (ou dans un groupe de pays) peuvent modifier les cours internationaux, lesquels influenceront, à leur tour, sur l'offre et la demande dans d'autres pays. Il est par conséquent possible, sous certaines conditions, que la suppression des subventions aux combustibles fossiles dans un pays (ou une région) fasse diminuer la demande de combustibles fossiles dans ce pays (ou cette région) au point de provoquer une baisse des prix au niveau international et une hausse de la demande dans d'autres pays ou régions. Des analyses antérieures de l'OCDE montrent que cet « effet de fuite » est plausible, encore que les résultats des modélisations mettent clairement en évidence que l'augmentation de la demande de combustibles fossiles dans les autres pays ne contrebalance pas totalement le recul initial de la demande dans ceux qui procèdent à la réforme de leurs subventions aux combustibles fossiles (Burniaux et al., 2011). Ainsi, la suppression des subventions entraînerait en tout état de cause une réduction nette de la demande mondiale de combustibles fossiles.

Parce qu'elles abaissent le coût pour le consommateur de l'énergie issue des combustibles fossiles, les subventions et autres mesures de soutien à la consommation de combustibles fossiles peuvent aussi améliorer artificiellement la compétitivité des industries à forte intensité énergétique dans les pays qui les appliquent. Cette question se situe dans le prolongement de la précédente référence aux distorsions des coûts et des prix induites par les subventions, et qui soulignait que ces distorsions peuvent modifier

la répartition des ressources utilisées dans les processus de production (par exemple le travail et le capital) dans différents secteurs d'une économie. Dans les pays qui subventionnent la consommation de combustibles fossiles dans les processus industriels, cette politique risque de drainer l'investissement vers des industries à forte intensité énergétique (sidérurgie ou ciment, par exemple), et évincer ainsi d'autres activités économiques. Là encore, l'analyse des modélisations effectuée par l'OCDE révèle que ce problème est particulièrement préoccupant pour les pays où les subventions à la consommation sont relativement importantes (Burniaux et al., 2011) : elle amène à penser qu'une réforme des subventions aux combustibles fossiles pourrait en fin de compte affaiblir la compétitivité de ces industries grosses consommatrices d'énergie et, par là même, améliorer celle d'industries implantées dans des pays qui n'accordent pas de subventions, ou en octroient de plus faibles. On voit donc que les effets des subventions et de leur suppression sur la compétitivité industrielle et les échanges internationaux constituent, à cet égard, un autre argument de poids en faveur de la coopération internationale.

Les subventions et autres mesures qui abaissent les prix intérieurs des carburants à des niveaux très inférieurs à ceux pratiqués dans les pays voisins peuvent aussi encourager la contrebande, parfois de part et d'autre de la frontière¹². On a constaté des cas de contrebande de carburants dans des contextes divers, notamment au cours de certaines périodes entre Singapour et la Malaisie ou entre le Brésil et l'Argentine (Kojima, 2013). Dans le premier cas, ce phénomène a amené les autorités de Singapour à promulguer un texte législatif exigeant que tous les automobilistes qui quittent le pays pour entrer en Malaisie le fassent avec un réservoir de carburant au moins plein aux trois quarts (Gouvernement de Singapour, 2015). La contrebande est un problème particulièrement épineux pour les économies en développement et émergentes qui s'efforcent de réformer leurs propres subventions aux carburants mais se trouvent dans des régions où les importations illicites provenant de pays voisins qui les subventionnent fortement risquent, en fin de compte, de neutraliser en partie les avantages de la réforme. Cela a été le cas en Colombie, où la contrebande à partir de la République bolivarienne du Venezuela a parfois poussé les deux pays à coopérer pour lutter contre le commerce illicite de produits pétroliers (Kojima, 2013). Même si les tensions politiques entre les deux pays ont depuis lors mis un terme à ces accords bilatéraux, cet exemple illustre bien que la coopération internationale peut être de nature à conforter le succès de la réforme des subventions aux combustibles fossiles.

Renforcer la dynamique internationale

C'est dans le cadre du G20 que la coopération internationale autour de la réforme des combustibles fossiles est devenue la plus manifeste, surtout depuis que les chefs d'État et de gouvernement de ses membres se sont engagés, en 2009, lors du sommet de Pittsburgh, à « rationaliser et abandonner progressivement à moyen terme les subventions inefficaces accordées aux combustibles fossiles qui encouragent la surconsommation » (G20, 2009). Des versions proches de cette déclaration ont été reprises aux sommets ultérieurs du G20, notamment à Cannes, Los Cabos, Saint Pétersbourg et, plus récemment, à Brisbane. Les dirigeants des économies membres du Forum de coopération économique Asie-Pacifique (APEC) ont fait des annonces comparables, à commencer par la déclaration de Singapour de novembre 2009, dans laquelle ils s'engageaient à « rationaliser et abandonner progressivement à moyen terme les subventions... [et] fournir aux populations qui en ont besoin les services énergétiques essentiels » (APEC, 2009).

À la suite de ces engagements, les membres de l'APEC et du G20 ont commencé, ces dernières années, à rendre compte d'eux-mêmes, annuellement, de leurs subventions aux combustibles fossiles, et tout particulièrement de celles qu'ils jugent inefficaces. Néanmoins, faute de définitions et de méthodologie communes, il était difficile de parvenir à une même compréhension de ce que recouvrent les « subventions inefficaces accordées aux combustibles fossiles qui encouragent la surconsommation », et les communications des divers pays différaient beaucoup entre elles par leur longueur et leur degré de détail. Plus récemment, certains membres du G20 ont convenu de soumettre leurs subventions en faveur des combustibles fossiles à des évaluations réciproques dans le cadre d'examen par les pairs, la Chine et les États-Unis s'étant portés volontaires pour être les premiers à le faire, en 2014. Un processus comparable d'examen par les pairs a été lancé dans le cadre de l'APEC,

lequel a débuté par le Pérou en 2014 et se poursuit par la Nouvelle-Zélande en 2015. Dans le même temps, la Nouvelle-Zélande est l'un des pays cofondateurs et organisateurs de l'initiative Friends of Fossil Fuel Subsidy Reform (FFFSR) réunissant des pays non membres du G20 qui partagent une conviction commune et s'emploient à défendre la réforme des subventions inefficaces aux combustibles fossiles au niveau mondial. A l'heure actuelle, ce groupe de pays comprend le Costa Rica, le Danemark, l'Éthiopie, la Finlande, la Nouvelle-Zélande, la Norvège, la Suède et la Suisse.

L'OCDE a contribué à maintes reprises à ces diverses initiatives en partageant ses connaissances spécialisées et en facilitant l'échange d'informations importantes entre ses pays membres et d'autres parties intéressées. Dès juin 2009, les Membres de l'Organisation préconisaient « les réformes internes, dans le but d'éviter ou de supprimer les politiques dommageables pour l'environnement qui risquent de freiner la croissance verte, *notamment les subventions en faveur de la consommation ou de la production de combustibles fossiles*, qui augmentent les émissions de gaz à effet de serre ; celles qui favorisent l'utilisation non durable d'autres ressources naturelles rares ; ou celles qui contribuent aux atteintes à l'environnement » (OCDE, 2009 ; italiques de l'auteur). En plus d'œuvrer à la coopération internationale, l'OCDE est un important fournisseur de données sur les mesures de soutien aux combustibles fossiles depuis qu'elle a publié, en 2012, son premier *Inventory of Estimated Budgetary Support and Tax Expenditures for Fossil Fuels* (OCDE, 2012b). On a vu, dans la section qui précède, que ces travaux sont allés de pair avec des analyses de modélisations destinées à étudier les effets sur le climat et les répercussions économiques des réformes des subventions pour lesquelles des simulations ont été effectuées.

Dans le prolongement de la Conférence Rio+20 des Nations Unies sur le développement durable qui s'est tenue en juin 2012, les pays participants ont décidé d'un commun accord d'entamer un processus de définition d'objectifs de développement durable (ODD) s'inspirant partiellement des objectifs du Millénaire pour le développement (OMD) qui existaient déjà. Un organe *ad hoc*, le Groupe de travail ouvert, a ensuite été créé en janvier 2013 pour superviser le processus et les travaux visant à formuler les ODD proposés. Depuis lors, ce groupe a publié une proposition dans laquelle l'objectif 12.c préconise la réforme des « subventions aux combustibles fossiles qui sont source de gaspillage [...], y compris par la restructuration de la fiscalité » tout en « tenant pleinement compte des besoins et de la situation propres aux pays en développement et en réduisant au minimum les éventuels effets perniciose sur le développement de ces pays tout en protégeant les pauvres et les collectivités concernées » (Nations Unies, 2014).

Au niveau régional, la Plateforme européenne pour une utilisation efficace des ressources (EREP) créée par la Commission européenne a été chargée de donner des orientations de haut niveau sur les moyens d'accomplir la transition vers une économie européenne plus économe en ressources. Son manifeste de 2012 insistait déjà sur la nécessité de supprimer « les subventions et les allègements fiscaux préjudiciables à l'environnement qui constituent un gaspillage de fonds publics alloués à des pratiques obsolètes », avis réitéré dans le premier ensemble de recommandations d'action adopté par la Plateforme en 2013. Selon ces recommandations, « l'UE et ses États membres devraient s'attacher d'urgence à éliminer graduellement les subventions préjudiciables à l'environnement (en gardant à l'esprit la définition de l'OCDE), et tout particulièrement les subventions qui s'appliquent aux combustibles fossiles et à l'utilisation de l'eau dans l'agriculture, le secteur énergétique et l'industrie ; cette suppression progressive devrait également concerner les avantages fiscaux et les mécanismes de fixation des prix qui sont source de distorsions » (Commission européenne, 2014a). Quelques banques régionales de développement ont parfois pris elles aussi des dispositions pour évaluer les subventions aux combustibles fossiles ou pour les réformer dans les pays où elles opèrent. Ainsi, la Banque asiatique de développement apporte depuis quelques années une assistance technique pour le suivi et l'évaluation des subventions aux combustibles fossiles dans certains de ses pays membres (BAD, 2011). De même, la Banque interaméricaine de développement offre une coopération technique en matière de mesure et d'analyse des subventions à la production ou à la consommation de combustibles fossiles dans les pays d'Amérique latine et des Caraïbes (BID, 2013).

Ces initiatives diverses témoignent de l'intérêt considérable que suscite, au niveau international, la réforme des subventions aux combustibles fossiles. Il se peut toutefois que les progrès coordonnés au niveau international soient lents et difficiles. C'est pourquoi certains pays, mettant à profit la dynamique enclenchée, ont pris d'eux-mêmes l'initiative d'aller de l'avant et de réformer unilatéralement leurs subventions. Mais ces efforts n'ont pas tous été couronnés de succès, ce qui souligne l'importance des considérations politico-économiques dans la formation de coalitions nationales pour mener à bien des réformes. Le chapitre 3 présente des exemples de réformes réussies dans un certain nombre de pays, tirés de l'expérience récente des pays de l'OCDE et de plusieurs économies partenaires.

1.3. Comment l'Inventaire de l'OCDE comble des carences essentielles en matière de données

De l'observation des symptômes à la caractérisation de la maladie : vers un diagnostic complet des politiques

Avant que l'OCDE ne commence, en 2010, à collecter des données sur les mesures de soutien aux combustibles fossiles dans ses pays membres, les seules estimations des subventions favorables à ces combustibles dont on disposait largement étaient celles que l'AIE calculait depuis 1999 pour son rapport annuel sur les perspectives énergétiques mondiales intitulé *World Energy Outlook* (WEO). En raison du vaste périmètre géographique dans lequel s'inscrivent ces estimations — à l'instar du champ généralement couvert par le *WEO* —, l'AIE calcule les subventions aux combustibles fossiles à partir d'informations disponibles sur les prix observés des produits énergétiques. En comparant les prix des combustibles ou carburants pratiqués localement dans différents pays à un ensemble de prix de référence (prix de parité à l'importation ou à l'exportation), l'AIE calcule plusieurs « écarts de prix » pour estimer à combien se chiffre la sous-évaluation des prix des combustibles fossiles dans divers pays¹³. Dans la mesure où des prix à la consommation inférieurs témoignent de l'existence de subventions, les estimations des écarts de prix devraient apporter des renseignements utiles sur l'ampleur du subventionnement. L'AIE estime que les subventions aux combustibles fossiles ainsi calculées ont atteint au total 548 milliards USD en 2013 (graphique 1.3). Elle a constaté que 40 pays dans le monde, représentant ensemble plus de la moitié de la consommation énergétique mondiale, subventionnent leur consommation de combustibles fossiles. Dix d'entre eux concentrent quasiment les trois quarts de l'ensemble des subventions évaluées ; cinq de ces pays — tous exportateurs de pétrole et de gaz naturel — se trouvent au Moyen-Orient ou en Afrique du Nord.

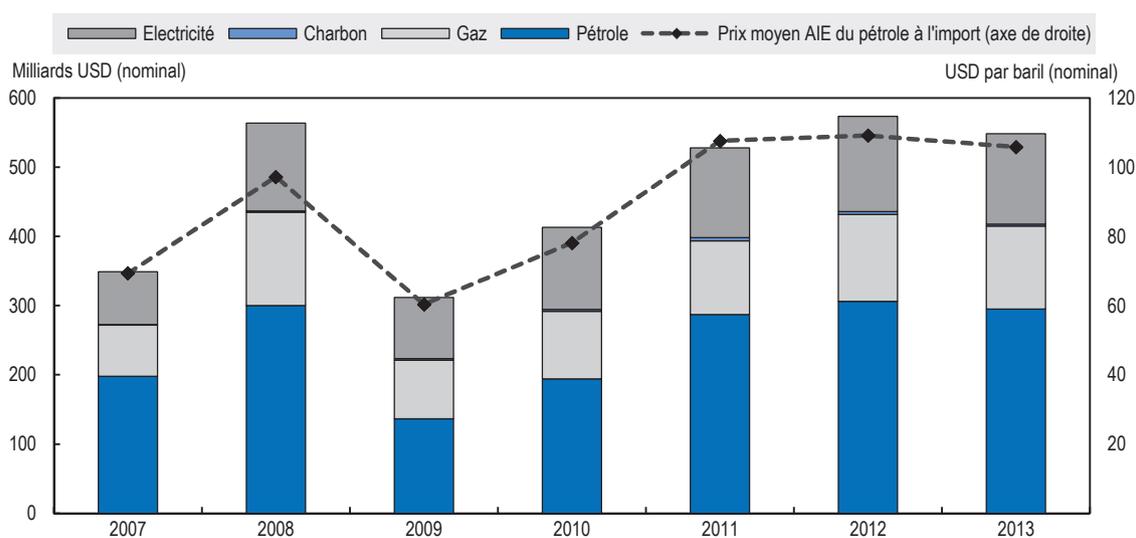
Les écarts de prix ont souvent été utilisés, dans divers contextes, pour mesurer des subventions ou le soutien à des produits, secteurs ou industries particuliers, par exemple lorsque les prix intérieurs sont supérieurs aux prix internationaux de référence, ce qui avantage les producteurs nationaux. Dans le cas de l'agriculture, l'OCDE s'est servi des écarts de prix pour estimer le soutien des prix du marché octroyé aux producteurs agricoles depuis les années 80 dans le cadre de travaux de plus vaste portée visant à évaluer le total du soutien accordé au secteur agricole (OCDE, 2014b). L'AIE avait déjà calculé en 1987 des indicateurs du soutien des prix du marché dont bénéficiaient les producteurs de charbon selon le même principe (AIE, 1988), bien qu'elle ait ensuite cessé de le faire.

La méthode de l'écart de prix, bien qu'elle soit sans nul doute intéressante et utile, ne permet pas de rendre compte de certaines formes de soutien à la production et à la consommation de combustibles fossiles. Comme l'affirme Koplow (2009), « ce serait une erreur de recourir exclusivement à cette méthode de mesure » car elle laisse de côté les politiques qui n'entraînent pas une baisse des prix à la consommation mais qui ont des incidences budgétaires et environnementales importantes¹⁴, par exemple les avantages fiscaux, les bons d'essence ou d'autres paiements directs accordés aux ménages à faible revenu, ainsi que de nombreuses subventions versées aux producteurs (AIE, 2014a). Il n'est pas forcément très judicieux d'utiliser les écarts de prix pour mesurer le soutien aux producteurs car la plupart des combustibles fossiles font l'objet d'échanges considérables sur les marchés mondiaux et sont souvent soumis à des droits de douane faibles ou nuls (voir tableaux A.2 et A.3 en annexe). Le pouvoir qu'ont les producteurs d'agir sur les prix est donc très limité, sauf s'ils sont assez importants pour infléchir sensiblement l'offre au niveau mondial (par exemple en étant producteur pétrolier

d'appoint) ou lorsque le marché intérieur est à l'abri des fluctuations des cours internationaux parce que des obstacles réglementaires ou des goulets d'étranglement infrastructurels l'en isolent (par exemple faute de terminaux de liquéfaction ou de gazoducs pour exporter le gaz naturel). Autrement dit, alors que certaines mesures font effectivement augmenter la production intérieure de combustibles fossiles, les écarts de prix peuvent ne pas suffire pour mettre en évidence la totalité du soutien accordé aux producteurs.

Plus généralement, en faisant passer les symptômes avant la maladie, les estimations calculées à l'aide des écarts de prix ne renseignent pas en détail sur toute la série de mesures et de réglementations qui ont pour effet de réduire les prix intérieurs des combustibles à des niveaux inférieurs aux prix internationaux de référence. Pour établir un diagnostic complet sur les politiques, il faut pouvoir imputer l'écart de prix à des programmes et des mesures précis, et il est par ailleurs indispensable d'identifier clairement les acteurs concernés (par exemple les bénéficiaires) (Koplow, 2009 ; Kojima et Koplow, 2015). À défaut, on risque de ne pas pouvoir analyser toutes les répercussions des subventions et des autres mesures de soutien sur l'économie et l'environnement et, ne sachant pas précisément qui pourraient être les gagnants et les perdants, d'accroître la difficulté des réformes.

Graphique 1.3. Les estimations de l'AIE des subventions aux combustibles



Source: AIE (2014a), <http://dx.doi.org/10.1787/weo-2014-en>.

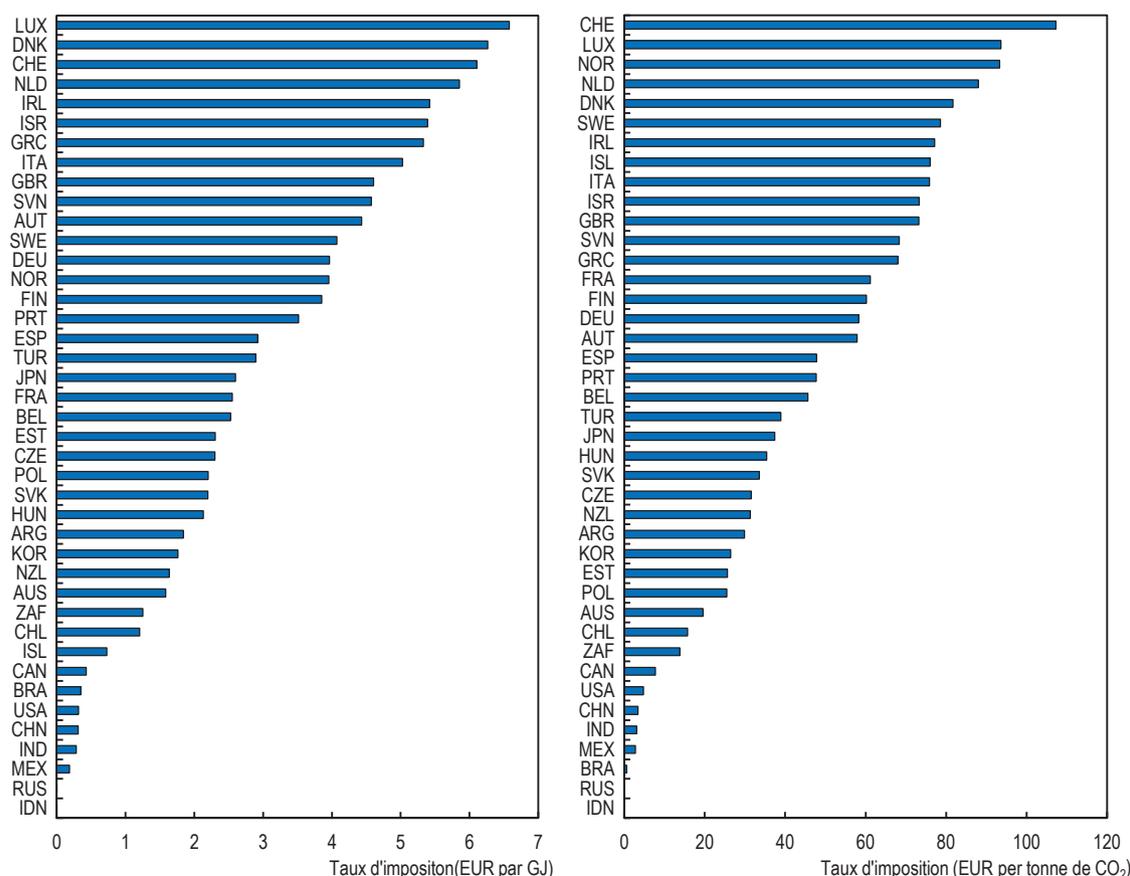
La nécessité d'un inventaire : pallier les insuffisances des données actuellement disponibles

Les limites de la méthode de l'écart de prix décrites ci-dessus posent un problème particulièrement délicat aux pays de l'OCDE, où les prix finaux des combustibles dépassent généralement les prix internationaux de référence à cause des multiples impôts indirects que ces pays prélèvent souvent au titre de la consommation de produits énergétiques (graphique 1.4). Ces impôts existent pour de nombreuses raisons, y compris des considérations telles que la collecte de recettes et l'internalisation des coûts externes associés à l'utilisation des combustibles. Une somme considérable d'informations sur l'éventail complet des taxes appliquées à la consommation d'énergie et les taux d'imposition correspondants figure dans *Taxing Energy Use 2015: OECD and Selected Partner Economies*, une publication parallèle de l'OCDE (OCDE, 2015b), qui présente également une série de graphiques descriptifs sur la consommation et la fiscalité énergétiques — exprimées à la fois en termes de contenu énergétique et d'émissions de CO₂ — concernant tous les pays de l'OCDE et des économies partenaires¹⁵. Il ressort de cette publication que la taxation des différents combustibles varie considérablement selon les pays et les secteurs, mais en fin de compte, dans les pays de l'OCDE et dans beaucoup d'économies partenaires, les prix intérieurs taxes comprises sont en général supérieurs aux

prix internationaux de référence. Parce qu'il est fréquent que les prix de référence retenus pour calculer les écarts de prix ne comprennent pas les taxes indirectes — autres que sur la valeur ajoutée (TVA) —, les subventions estimées à l'aide de la méthode de l'écart de prix ne peuvent généralement pas rendre compte du soutien accordé dans les pays de l'OCDE et dans un certain nombre d'économies partenaires.

Graphique 1.4. La taxation de l'énergie varie considérablement selon les pays

Taux effectifs moyens de taxation de l'énergie (gauche) et du CO₂ lié à l'énergie (droite) dans la zone OCDE et certaines économies partenaires



Notes: Calculs de l'OCDE pour les économies partenaires retenues. Les taux d'imposition sont ceux en vigueur au 1^{er} avril 2012, à l'exception de l'Australie et du Brésil pour lesquels cette date est le 1^{er} juillet 2012, et de l'Afrique du Sud pour laquelle c'est le 4 avril 2012. Pour cette raison, les taux pour l'Australie incluent la taxe carbone qui fut par la suite abrogée à compter du 1^{er} juillet 2014. Les taux pour le Canada, l'Inde et les États-Unis ne concernent que les taxes fédérales.

Source: OCDE (2015b), <http://dx.doi.org/10.1787/9789264232334-en>.

Comme il est précisé plus haut, les estimations fondées sur les écarts de prix étaient le seul ensemble de données dont on disposait pour plusieurs pays et années au moment où les dirigeants du G20 se sont engagés, en 2009, à « rationaliser et abandonner progressivement à moyen terme les subventions inefficaces accordées aux combustibles fossiles qui encouragent la surconsommation ». La couverture géographique s'en est trouvée déséquilibrée, car cette méthode d'estimation ne rend pas compte des subventions et autres formes de soutien aux combustibles fossiles accordées dans la plupart des économies à revenu élevé — dans ce groupe de pays, les taxes sur la consommation d'énergie sont en général relativement plus lourdes. Ce déficit d'information a créé non seulement un clivage entre les économies à revenu élevé et à revenu intermédiaire dans le groupe de pays du G20 et ailleurs, mais aussi d'autres obstacles qui ont entravé les discussions d'ordre plus général sur les politiques

énergétiques et leur réforme. Assurer la transparence et la collecte des informations constitue cependant la première étape dans tout processus d'évaluation et de réforme des politiques.

Pour remédier à ce problème, l'OCDE a commencé, en 2010, à collecter des informations sur tous les transferts budgétaires et toutes les dépenses fiscales qui encouragent la production ou la consommation de combustibles fossiles dans ses pays membres. Ces travaux ont bientôt abouti à la sortie, en 2012, du premier *Inventory of Estimated Budgetary Support and Tax Expenditures for Fossil Fuels* (OCDE, 2012b), et font partie depuis lors des activités courantes de l'OCDE. En renseignant sur les implications budgétaires des différentes mesures de soutien, l'Inventaire rend possible l'évaluation de toute une série d'interventions des pouvoirs publics aux divers points de la filière des combustibles fossiles, depuis le stade de l'extraction jusqu'à celui de la combustion dans les véhicules ou les centrales électriques. Cette approche permet, en particulier, de prendre en compte le soutien dispensé au travers du système fiscal, et plus généralement diverses formes de soutien qui ne font pas baisser les prix intérieurs des combustibles à des niveaux inférieurs aux prix internationaux de référence.

L'Inventaire ainsi constitué a permis d'étayer divers ouvrages et projets dans le cadre de l'OCDE et ailleurs. C'est une ressource importante pour les travaux récemment consacrés par l'OCDE à la publication intitulée *Taxing Energy Use* (OCDE, 2015b), et ses conclusions sont fréquemment reprises dans les *Examens environnementaux* et les *Études économiques* de différents pays. Les renseignements qui y figurent seront utiles également à l'élaboration du prochain rapport de l'OCDE faisant le bilan des efforts d'atténuation du changement climatique déployés à ce jour dans les pays membres, l'Union européenne et dix économies non membres (OCDE, 2015c, à paraître). En dehors de l'OCDE, la Commission européenne a adopté la méthode et le cadre de cet Inventaire pour produire une étude de suivi du soutien budgétaire et des dépenses fiscales bénéficiant aux combustibles fossiles dans les États membres de l'UE qui ne sont pas membres de l'OCDE (IVM, 2013). Cette étude supplémentaire a été suivie, un an plus tard, d'un rapport visant à améliorer la comparabilité des données sur le soutien budgétaire et les dépenses fiscales en faveur des combustibles fossiles au sein de l'UE (Commission européenne, 2014b). Par ailleurs, certaines communications nationales présentées dans le cadre de l'APEC au sujet des subventions aux combustibles fossiles se sont fondées elles aussi sur cet Inventaire.

En ce sens, l'Inventaire satisfait à un autre objectif important en œuvrant à la transparence des politiques publiques, des budgets des États et, au bout du compte, de l'emploi des ressources publiques. On peut également considérer qu'il apporte une réponse à la problématique plus générale du « verdissement » ou de l'écologisation de la politique budgétaire et des systèmes fiscaux. De plus, tout comme les recettes perçues au titre de taxes environnementales peuvent servir à réduire d'autres taxes qui ont des effets de distorsion plus puissants (par exemple les impôts sur le revenu du travail), la réforme des transferts budgétaires et des dépenses fiscales bénéficiant aux combustibles fossiles pourrait se solder par un « double dividende » en cas de nette hausse des recettes.

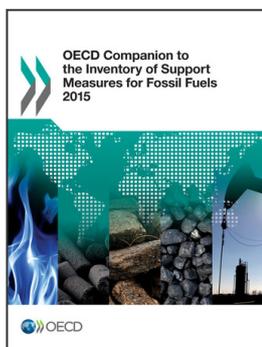
Cet inventaire devrait toutefois, vu ses caractéristiques, être considéré comme un complément de la méthode de l'écart de prix et non comme étant susceptible de s'y substituer. Ces deux approches ont des fonctions distinctes, aussi n'y-a-t-il guère lieu de les opposer. Notamment, les estimations calculées avec la méthode de l'écart de prix se prêtent particulièrement bien à l'analyse au niveau macroéconomique, qui facilite ensuite celle des effets des subventions sur les courants d'échanges internationaux et les émissions mondiales de GES. Cette méthode permet probablement aussi de gagner en précision et exhaustivité pour certains pays « qui n'ont pas les moyens ou la volonté de fournir des renseignements précis sur les activités du secteur public liées à l'énergie » (Koplow, 2009).

Notes

1. « Chine » dans la suite du document.
2. Certains signes portent à croire que des politiques environnementales ambitieuses — notamment les mesures visant à réduire les émissions de GES — ne sont pas forcément préjudiciables aux performances économiques à court ou à moyen terme, que celles-ci soient exprimées en termes de productivité (Albrizio et al., 2014) ou d'exportations (Sauvage, 2014). Voir Koźluk et Zipperer (2013) pour une étude des conclusions d'analyses empiriques sur ce thème. Arlinghaus (2015) et Flues et Lutz (2015) fournissent des données supplémentaires sur les effets des prix du carbone et de la fiscalité de l'énergie sur la compétitivité des entreprises, calculés à l'aide de divers indicateurs (par exemple la production ou l'emploi).
3. Ces distorsions vont jusqu'à agir sur les producteurs et les consommateurs d'autres pays, étant donné que presque tous les pays sont exposés au commerce international. Cette notion est à la base de la discipline des subventions par l'Accord sur les subventions et les mesures compensatoires (SMC) de l'OMC.
4. L'administration fiscale des États-Unis, par exemple, considère que la durée d'amortissement normale des investissements dans les conduites de transport de produits pétroliers et de gaz naturel se situe entre 15 et 22 ans (IRS, 2014).
5. Voir Butt et al. (2013) pour un aperçu des divers risques que l'extraction de combustibles fossiles fait peser sur la biodiversité.
6. Les NOX et les COV sont également des gaz précurseurs de l'ozone troposphérique (O₃), lequel est à l'origine d'un grand nombre de problèmes respiratoires et nuit à la production d'oxygène par les plantes feuillues.
7. Les pluies acides peuvent être bénéfiques pour certains sols, par exemple ceux qui sont trop alcalins. De même, certaines études laissent à penser que les pluies acides peuvent réduire les émissions de méthane des terres humides. Voir par exemple Gauci et al. (2008).
8. Le modèle ENV-Linkages de l'OCDE est un modèle d'équilibre général calculable (MEGC) récursif, dynamique et mondial qui simule les interactions entre entreprises et ménages dans plusieurs secteurs et régions ainsi que sur plusieurs années. Son scénario de référence table sur l'hypothèse selon laquelle aucune nouvelle politique ne sera mise en œuvre et ses projections énergétiques sont calibrées sur celles du World Energy Model de l'AIE. Voir Château et al. (2014) pour une présentation du modèle ENV-Linkages.
9. Cette sous-section n'entend pas fournir un examen complet des travaux publiés au sujet des incidences des subventions aux combustibles fossiles et de leur réforme, mais présenter plutôt quelques exemples concrets d'études dans lesquelles ce type d'analyse étaye l'argumentation déjà évoquée selon laquelle les subventions aux combustibles fossiles sont souvent dommageables pour la société. Voir Ellis (2010) pour un examen des études empiriques et de modélisation concernant les effets des réformes de ces subventions entreprises entre le début des années 90 et 2009.
10. L'étude ayant été menée en 2010-11, il convient d'interpréter avec prudence les résultats car la rébellion qui a depuis lors éclaté au Yémen remet en question la faisabilité politique de la réforme des subventions dans ce pays.
11. Dans sa version actuelle qui a été modifiée, la loi de 1938 sur le gaz naturel exige toujours que les entreprises qui importent (exportent) du gaz naturel à destination (en provenance) des États-Unis obtiennent au préalable l'autorisation du ministère de l'Énergie des États-Unis, indépendamment du fait que les échanges de gaz s'effectuent sous forme gazeuse ou liquide.

Cette autorisation est toutefois automatiquement accordée aux acteurs qui vendent du gaz naturel à des pays ayant signé un accord de libre-échange avec les États-Unis (AIE, 2014b).

12. L'importation de carburants provenant de pays limitrophes où ils sont subventionnés est appelée « tourisme à la pompe » lorsque le transporteur est aussi le consommateur final du carburant. Ce phénomène réduit les recettes fiscales du pays de résidence du « touriste ».
13. Voir chapitre 9 de l'édition 2014 du *WEO* (AIE, 2014a) pour une description de la méthode de l'écart de prix utilisée pour estimer les subventions aux combustibles fossiles.
14. À ce sujet, voir aussi Kojima et Koplow (2015).
15. L'encadré 2.3 du chapitre 2 apporte un complément d'information sur cette publication parallèle.



Extrait de :

OECD Companion to the Inventory of Support Measures for Fossil Fuels 2015

Accéder à cette publication :

<https://doi.org/10.1787/9789264239616-en>

Merci de citer ce chapitre comme suit :

OCDE (2015), « Pourquoi mesurer le soutien aux combustibles fossiles ? », dans *OECD Companion to the Inventory of Support Measures for Fossil Fuels 2015*, Éditions OCDE, Paris.

DOI: <https://doi.org/10.1787/9789264243583-4-fr>

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

Ce document et toute carte 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.

Vous êtes autorisés à copier, télécharger ou imprimer du contenu OCDE pour votre utilisation personnelle. Vous pouvez inclure des extraits des publications, des bases de données et produits multimédia de l'OCDE dans vos documents, présentations, blogs, sites Internet et matériel d'enseignement, sous réserve de faire mention de la source OCDE et du copyright. Les demandes pour usage public ou commercial ou de traduction devront être adressées à rights@oecd.org. Les demandes d'autorisation de photocopier une partie de ce contenu à des fins publiques ou commerciales peuvent être obtenues auprès du Copyright Clearance Center (CCC) info@copyright.com ou du Centre français d'exploitation du droit de copie (CFC) contact@cfcopies.com.