

## Résumé

L'utilisation de combustibles fossiles est l'un des principaux facteurs contribuant au changement climatique. Si de nombreux pays ont d'ores et déjà pris des mesures pour réduire leurs émissions de CO<sub>2</sub> et d'autres polluants, certaines politiques publiques persistent dont la mise en œuvre encourage davantage de production et de consommation de combustibles fossiles. De ce fait, ces politiques augmentent les émissions et rendent leur atténuation plus coûteuse que nécessaire. Le subventionnement des combustibles fossiles compte parmi ces politiques.

Non seulement les subventions en faveur des combustibles fossiles compromettent les efforts entrepris pour atténuer le changement climatique, mais elles constituent aussi une politique coûteuse, source de nombreuses distorsions. En faussant les coûts et les prix, elles sont à l'origine d'inefficiences dans la production et la consommation d'énergie dans l'ensemble de l'économie. Elles peuvent ainsi affecter la répartition des ressources entre secteurs, notamment en orientant le capital investi à long terme vers les secteurs qui produisent des combustibles fossiles ou en consomment abondamment, au détriment des formes plus propres d'énergie et, plus généralement, d'autres activités économiques. Ce faisant, ces subventions accentuent le risque de perpétuer pendant des années, voire des décennies, des technologies polluantes contenues dans des biens d'équipement à longue durée de vie. Les subventions aux combustibles fossiles sont aussi susceptibles de grever les budgets des États en faisant augmenter les dépenses publiques ou diminuer les recettes fiscales, et ce alors que de nombreux pays s'efforcent, par des mesures draconiennes, de réduire leur dette publique.

Néanmoins, l'impact sur l'environnement s'impose comme ce qui différencie véritablement les aides aux combustibles fossiles de la plupart des autres types de subventions. Outre les émissions de gaz à effet de serre, l'extraction de ces combustibles et leur utilisation dans des centrales électriques, des véhicules et des bâtiments sont directement responsables de l'émission de nombreux polluants qui ont des incidences, souvent immédiates et à l'échelle locale, sur l'environnement et la santé humaine. Ces émissions font peser des coûts supplémentaires sur la société dès lors que les pouvoirs publics ne prennent pas la pleine mesure du problème et ne veillent pas au respect du principe pollueur-payeur. Dans la mesure où elles favorisent la production ou la consommation de combustibles fossiles, ces subventions aggravent la situation en récompensant indirectement les comportements polluants.

Pour l'ensemble de ces motifs, un certain nombre d'initiatives internationales ont appelé ces dernières années à la réforme des subventions aux combustibles fossiles. Certaines d'entre elles, comme les engagements pris par l'APEC et le G20, font intervenir un grand nombre de pays, tandis que d'autres ont plutôt une portée régionale, tels les efforts déployés par la Commission européenne et certaines banques régionales de développement. Toutes ces initiatives reposent sur l'idée que les subventions aux combustibles fossiles sont intrinsèquement néfastes et que leur réforme nécessite un certain degré de coopération internationale.

Pour contribuer à améliorer les connaissances sur l'éventail des subventions bénéficiant aux combustibles fossiles et leur ampleur, l'OCDE a recensé, documenté et estimé près de 800 mesures de soutien à la production ou à la consommation de combustibles fossiles appliquées dans les pays de l'OCDE et dans six grandes économies partenaires (Brésil, République populaire de Chine, Inde, Indonésie, Fédération de Russie et Afrique du Sud). Dans le même esprit que les travaux précédemment menés par l'OCDE sur le soutien à l'agriculture et à la pêche, les mesures inventoriées se situent dans un champ très vaste, qui ne correspond pas à certaines définitions de la notion de « subvention » et comprend aussi bien des transferts budgétaires directs que des dépenses fiscales qui, d'une façon ou

d'une autre, avantagent ou favorisent la production ou la consommation de combustibles fossiles par rapport aux autres formes d'énergie.

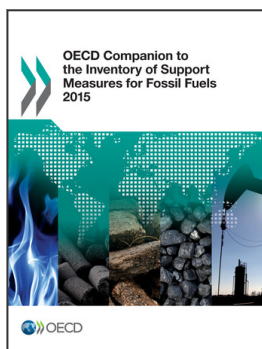
La base de données et le présent rapport n'analysent pas les répercussions de telle ou telle mesure de soutien, et ne se prononcent donc pas sur les politiques qu'il serait utile ou non de garder en place, ni sur celles qu'un pays pourrait envisager de réformer ou de supprimer. Ils cherchent plutôt à renseigner de manière exhaustive sur l'ensemble des mesures assurant un certain niveau de soutien, pour analyser ensuite, sur cette base, les objectifs visés par certaines mesures particulières, leur incidence (économique, environnementale et sociale), ainsi que les réformes et autres solutions alternatives possibles. Cet Inventaire cherche avant tout à promouvoir la transparence des politiques publiques et des budgets des États, afin que ces derniers puissent, à terme, mieux rendre compte de l'utilisation des ressources publiques. Il peut également être perçu comme une contribution à la réflexion sur la problématique plus large du « verdissement » ou de l'écologisation des politiques et des systèmes fiscaux.

Se fondant sur des données obtenues auprès de sources publiques, le rapport parvient à la conclusion que les nombreuses mesures recensées dans la base de données représentaient au total une valeur de 160-200 milliards USD par an sur la période 2010-14, et que la majeure partie de ce montant correspondait au soutien dont bénéficiait la consommation de produits pétroliers. Ce résultat témoigne en partie de l'importance que revêtent les produits pétroliers dans les approvisionnements totaux en énergie primaire des pays, mais il s'explique aussi, dans une large mesure, par le fait que bon nombre de grandes économies de l'OCDE n'extraient des combustibles fossiles qu'à petite échelle. Sans surprise, le soutien accordé aux producteurs a beaucoup plus de poids, en termes relatifs, dans les pays bien pourvus en ressources pétrolières, gazières ou charbonnières (par exemple le Canada, l'Allemagne, la Fédération de Russie ou les États-Unis).

Par rapport à l'édition précédente de l'Inventaire (OCDE, 2013b), qui ne concernait que les pays de l'OCDE, l'importance du soutien semble s'orienter à la baisse, après avoir atteint des sommets à deux reprises, en 2008 et 2011-12. Bien que ce recul soit plus prononcé dans les pays de l'OCDE, on observe aussi une diminution tendancielle dans les pays partenaires, en partie sous l'effet de la réforme des subventions à la consommation de gazole récemment mise en œuvre en Inde. Une part non négligeable de la baisse des montants octroyés par les pays de l'OCDE est à attribuer au Mexique, qui a éliminé le soutien à la consommation d'essence et de gazole qu'il fournissait au travers d'un droit d'accise flottant.

Les résultats révèlent une certaine inertie, les mesures en faveur des combustibles fossiles ayant tendance à rester en place pendant des périodes prolongées : la plupart (les deux tiers environ) semblent avoir été adoptées avant l'an 2000, époque où le changement climatique n'était pas forcément jugé préoccupant par les responsables politiques et où la situation économique était globalement très différente. On peut en déduire que les pays auraient peut-être intérêt à réévaluer périodiquement la pertinence de certaines mesures de soutien en vigueur au fur et à mesure que le contexte évolue.

En dépit des progrès notables déjà accomplis, cette édition de l'Inventaire montre qu'il subsiste toutefois d'importantes possibilités de réforme. D'autant que l'heure n'est pas à la complaisance. Les émissions mondiales de gaz à effet de serre restent très supérieures aux niveaux requis pour limiter la hausse prévue des températures moyennes. Par ailleurs, la reprise économique qui a suivi la grande récession de 2008-09 demeure lente et difficile, comparée aux précédents historiques. La situation budgétaire reste, dans nombre de pays, un enjeu problématique pour les décideurs publics qui s'évertuent à dégager de nouvelles marges de manœuvre pour abaisser les dépenses et générer davantage de recettes fiscales, et ce sans pour autant accroître des taux de chômage déjà alarmants. Dans ce contexte, il apparaît plus important que jamais de réformer les mesures de soutien aux combustibles fossiles. Il existe en toute vraisemblance d'autres instruments d'action publique, mieux ciblés, qui offriraient des alternatives appropriées pour atteindre les objectifs que visaient initialement ces mesures de soutien aux combustibles fossiles.



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), « Résumé », dans *OECD Companion to the Inventory of Support Measures for Fossil Fuels 2015*, Éditions OCDE, Paris.

DOI: <https://doi.org/10.1787/9789264243583-3-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](mailto: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](mailto:info@copyright.com) ou du Centre français d'exploitation du droit de copie (CFC) [contact@cfcopies.com](mailto:contact@cfcopies.com).