



— NOTE

Supprimer les subventions aux énergies fossiles pour atténuer le changement climatique

Les multiples bienfaits de la réduction des subventions aux énergies fossiles.

Par Guillaume SAINTENY.

« Environnement : la schizophrénie publique »

A lors que l'Etat intervient, d'un côté, pour lutter contre la menace du réchauffement climatique ; il maintient, de l'autre, **l'existence de subventions publiques aux énergies fossiles.**

Défendue par nombre d'organisations internationales et lors de nombreux sommets mondiaux, **l'abolition de ces soutiens financiers irresponsables constituerait une mesure à la fois et simple efficace, dans la perspective d'une transition énergétique et d'une réduction des gaz à effet de serre.**

Il est temps de **mettre fin à ces incitations nuisibles à l'environnement** afin de les réorienter au profit d'activités plus propres et plus écoresponsables.

Gaspard Koenig

Président
Génération Libre

SOMMAIRE

Se repérer dans la note.

01 **L'essentiel**
p. 4

02 **Introduction**
p. 6

03 **La note**
p. 8

Partie 1.
Réduire les soutiens des Etats subventionnant le plus les énergies fossiles.

Partie 2.
Poser la question des « subventions internationales ».

Partie 3.
Modifier les modalités de soutien aux catégories défavorisées.

Partie 4.
En France, mettre fin à une situation paradoxale et contre-productive.

Partie 5.
Inverser la proportion des soutiens aux énergies fossiles et à la politique climatique.

04 **L'auteur**
p. 16

05 **Think tank**
p. 18

L'ESSENTIEL

Nos travaux en coup d'oeil.

Constat & analyse.

Déjà proposée dans le programme **Agenda 21** ou le **protocole de Kyoto**, déjà inscrite sur l'agenda public depuis plusieurs années, préoccupation de nombreuses organisations internationales, **la nécessité de supprimer progressivement les subventions aux énergies fossiles semble largement partagée**. Estimées entre 541 et 548 Mds \$ en 2013, ce sont de véritables obstacles **à l'efficacité énergétique et au développement des énergies renouvelables**.

C'est pourquoi, dans ce rapport, notre expert Guillaume SAINTENY propose **une politique de limitation graduelle et de refonte des subventions aux énergies fossiles** de manière à diminuer les émissions de gaz à effet de serre tout en incitant au développement des énergies renouvelables.

Propositions.

- 1. Mettre en place une politique de limitation graduelle et de refonte des subventions aux énergies fossiles** : réduisant les émissions de GES, incitant au développement de l'efficacité énergétique et des énergies renouvelables, et diminuant les dépenses publiques.
- 2. Instaurer des mesures de compensation** en finançant, à l'aide des recettes, rendant les catégories défavorisées moins vulnérables aux assiettes taxées, concernant notamment les transports collectifs.
- 3. Réorienter ces soutiens de l'Etat** vers les politiques sanitaires, alimentaires et éducationnelles dans les pays en voie de développement.

CHIFFRES CLÉS

Les 3 chiffres à retenir.

541 milliards \$

Soit le **montant des subventions aux énergies fossiles dans le monde**, selon le FMI, en 2013, équivalent à 2 % des recettes publiques et 0,7 % du PIB.

Soit le montant des **subventions publiques directes et indirectes** aux énergies fossiles en France en 2014.

25,6 milliards €

5,8%

C'est ce que **représenterait la réduction des émissions de gaz effet de serre**, dans le cas où, dès 2020, ces subventions sont supprimées.

Réduire puis... Supprimer.

La question des subventions aux énergies fossiles figure sur l'agenda public depuis plusieurs années. L'AIE, le FMI, l'OCDE, le PNUE, l'UE, la Banque mondiale, etc. ont souligné l'importance de ce sujet. On oublie trop souvent que le programme Agenda 21, adopté lors de la Conférence de Rio, en 1992 ou le protocole de Kyoto de 1997, demandaient, déjà, la suppression progressive ou la réforme de ces subventions.

Curieusement, on observe beaucoup plus de demandes d'un prix du carbone et de tentatives de mise en place de taxes carbone que de réformes dans le domaine des subventions dommageables au climat. **Pourtant, ne convient-il pas, avant de tenter de mettre en place un prix du carbone ou sa taxation, de supprimer ou réduire les subventions dont il bénéficie ?**

Selon la méthodologie de l'Agence internationale de l'énergie (AIE), les subventions publiques aux énergies fossiles représentent 548 Mds \$ en 2013¹. Utilisant une méthodologie légèrement différente, le FMI parvient à un montant très proche pour les subventions avant taxes aux produits pétroliers, à l'électricité, au gaz naturel et au charbon : 541 Mds \$ en 2013 soit 0,7% du PIB mondial et 2% des recettes publiques².

Ces soutiens peuvent s'analyser comme des subventions aux émissions de CO2 et constituent des freins à l'efficacité énergétique

^[1] IEA, World Energy Outlook 2014, Paris, IEA, 2014.

^[2] COADY David et ALLI, « How large Are Global Energy Subsidies ? » IMF Working Paper, IMF WP/15/105, 2015.

et à la pénétration des énergies renouvelables (EnR). De fait, si ces subventions étaient abandonnées d'ici 2020, outre les économies d'énergie et la réduction de la pollution atmosphérique et de ses conséquences sanitaires, les émissions mondiales de gaz à effet de serre (GES) seraient réduites de 5,8%³.

Le tempo apparaît favorable pour la diminution de ces soutiens, notamment du fait de la baisse des prix des produits pétroliers et du charbon, des déficits publics, des difficultés récentes des pays exportateurs d'hydrocarbures, etc. Plusieurs pistes de réforme non exclusives l'une de l'autre sont envisageables.

On oublie trop souvent que l'Agenda 21 - adopté lors de la conférence de Rio en 1992 - ou le protocole de Kyoto demandaient déjà la suppression progressive des subventions allouées aux énergies fossiles.

^[3] IEA, World Energy Outlook 2011, Paris, IEA 2011.

LA NOTE

Les multiples bienfaits de la réduction des subventions aux énergies fossiles.

PARTIE 1.

Réduire les soutiens des Etats subventionnant le plus les énergies fossiles.

Depuis quelque temps, une campagne se développe, animée notamment par des ONG, pour reconvertir les subventions aux énergies fossiles en soutiens des pays développés aux politiques climatiques des pays en voie de développement. Cette revendication est-elle justifiée ? Sa satisfaction permettrait-elle d'améliorer substantiellement la situation ? Au regard de la répartition géographique des subventions aux énergies fossiles, on peut le contester.

De fait, les Etats qui subventionnent le plus les énergies fossiles sont des pays producteurs et exportateurs d'énergies fossiles, et des pays émergents. En 2013, étaient concernés, par ordre décroissant : l'Iran : 81 Mds \$, l'Arabie Saoudite : 62, l'Inde : 47, la Russie: 47, le Venezuela : 38, l'Egypte : 30, l'Indonésie : 29, les EAU: 22, la Chine : 21, l'Algérie : 20, l'Irak : 14, l'Argentine : 10, puis le Mexique, l'Ouzbékistan, l'Ukraine, le Koweït, le Turkménistan, le Pakistan, la Libye, le Nigéria, etc.⁴. **Aucun pays développé n'apparaît parmi les grands pourvoyeurs de subventions publiques.** Selon les données de l'AIE, 80 à 90 % des subventions publiques aux énergies fossiles sont donc versées dans les pays émergents qui sont aussi des pays producteurs.

Si l'on utilise les données du FMI, on aboutit à un constat analogue. Les pays exportateurs de pétrole qui subventionnent le plus ces produits, représentent les deux-tiers du total. Les Etats du Moyen-Orient et d'Afrique du Nord subventionnent à hauteur de 254 Mds de \$ soit 47% du total. Cela équivaut à plus de 8 % de leur PIB et près de 22 % de leurs recettes publiques. Les pays émergents et en développement d'Asie représentent 18% du total, ceux de l'Europe centrale et de la CEI, 15%. A l'inverse, les pays développés subventionnent relativement peu (21 Mds \$ soit 4 % du total et 0,1% de leur PIB)⁵.

^[4] IEA, *World Energy Outlook 2014*, op.cit.

^[5] COADY David et al., op.cit. ; voir aussi International Monetary Fund, *Energy Subsidy Reform, Lessons and Implications*, Washington, IMF, 2013.

La diminution des subventions aux fossiles émanant des pays développés, qui ne représentent qu'une faible part du total mondial, ne saurait donc suffire à financer les politiques climatiques du sud. Elle n'engendrerait, en tout état de cause, qu'une baisse très faible du total des subventions aux fossiles et, par conséquent, un effet très marginal sur la diminution des émissions mondiales de CO₂. Ce sont essentiellement les pays producteurs et émergents qui doivent diminuer leurs subventions.

PARTIE 2.

Poser la question des « subventions internationales ».

Certains produits pétroliers sont exonérés en vertu de conventions internationales. C'est le cas, par exemple, des carburants des secteurs de l'aviation et du transport maritime. Or, les émissions de GES de ces deux sources augmentent rapidement.

A l'évidence, la Convention de Chicago instituant la non taxation des carburants pour l'aviation commerciale, dès 1945, a été signée dans un contexte fort différent de celui d'aujourd'hui. Elle n'avait anticipé ni le développement spectaculaire de ce secteur, ni le défi climatique. Si l'aviation était considérée comme un pays, il serait le sixième émetteur mondial de GES.

Une part croissante de ces émissions provient également de compagnies aériennes et flottes de pays émergents non soumis à engagements de réduction par le Protocole de Kyoto, alors même que plusieurs sont riches et/ou très émetteurs de GES (Moyen-Orient, Corée du sud, Singapour, Taiwan, pavillons de complaisance). L'exonération de taxation de cette source d'émissions importante et croissante paraît donc anachronique.

PARTIE 3.

Modifier les modalités de soutien aux catégories défavorisées.

Plusieurs types de subventions aux énergies fossiles consistent en des mesures d'atténuation, prévues ex ante, qui allègent leur coût pour des groupes spécifiques (taux réduit, exonération).

Ces mesures annulent ou atténuent le signal-prix et freinent donc les incitations aux économies d'énergie ou à la conversion en EnR.

Il est possible de remplacer ce mode de subventionnement par **des mesures compensatoires, applicables ex post, ne créant pas de dépenses fiscales ou de soutiens publics directs affectés aux énergies fossiles.**

Elles consistent, par exemple, à redistribuer tout ou partie des recettes des taxes sur l'énergie aux catégories socioprofessionnelles pour lesquelles elles risquent d'être, en termes relatifs, le plus coûteuses, notamment via des crédits d'impôt, des baisses d'impôt sur le revenu, une somme forfaitaire ou d'autres mesures ciblées.

Les recettes peuvent aussi être utilisées pour financer des mesures rendant les catégories socioprofessionnelles défavorisées moins dépendantes des assiettes taxées (transports collectifs, équipements en EnR, aides à l'amélioration de l'efficacité énergétique des logements, etc.).

Plusieurs pays (Allemagne, Danemark, Italie, Nouvelle- Zélande, etc.) ont expérimenté avec un certain succès ces méthodes.

PARTIE 4.

En France, mettre à une situation paradoxale et contre-productive.

Si les pays développés ont beaucoup diminué leurs subventions aux fossiles, depuis quelques décennies, certaines demeurent. C'est notamment le cas en France.

Les subventions publiques directes et indirectes aux énergies fossiles ont pu être estimées, au sens large, mais de façon probablement non exhaustive, à 11 Mds€⁶ en 2010. S'y ajoutent des dépenses fiscales évaluées à 6,5 Mds€ en 2012⁷. La réintégration de plusieurs postes, omis par l'évaluation officielle mais qu'il semble légitime de comptabiliser, conduit à un montant nettement supérieur : environ 25,6 Mds€ en 2014. Outre leur effet environnemental, ces dépenses fiscales figurent parmi celles considérées comme les plus inefficaces⁸.

Pourtant, certains soutiens directs ou indirects aux énergies fossiles ont continué à augmenter récemment en France, y compris l'année même où elle accueille la COP 21 (doublement du nombre de bénéficiaires des tarifs sociaux dans la loi Brottes en 2013, extension du chèque énergie au fioul domestique dans la loi sur la transition énergétique en 2015, blocage des tarifs de péage autoroutiers en 2015, etc.).

Le « document de politique transversale » (DPT), annexé au PLF, consacré à la « lutte contre le réchauffement climatique » présente

^[6] SAINTENY Guillaume, Plaidoyer pour l'écofiscalité, Paris, Buchet-Chastel, 2012. L'acceptation retenue pour parvenir à ce chiffre est différente de celles utilisées par l'AIE et le FMI, aboutissant donc à un montant plus élevé. La différence essentielle vient de la prise en compte des transports dépendants en totalité ou en grande majorité des énergies fossiles (8,2 Mds E).

^[7] CGDD, La fiscalité environnementale en France: un état des lieux, CGDD, 2013.

^[8] Comité d'évaluation des dépenses fiscales et des niches sociales, Rapport du Comité d'évaluation des dépenses fiscales et des niches sociales, 2011.

l'effort financier dédié par l'Etat à la politique en question et les principales dépenses fiscales y concourant.

Il estime le total, pour 2015, à 3,53 Mds€⁹, alors que les soutiens publics aux énergies fossiles, au sens large, dépassent 30 Mds€.

Les dépenses publiques qui favorisent le changement climatique semblent donc nettement supérieures aux financements publics consacrés à la politique climatique.

En France les subventions publiques directes et indirectes aux énergies fossiles ont pu être estimées à 11 Mds ⁽²⁰¹⁰⁾.

Cela conduit à une situation paradoxale. **D'un côté, l'État fait de la lutte contre le changement climatique son objectif environnemental principal et l'une de ses priorités nationales. De l'autre, il continue à subventionner les émissions de GES,** via des aides publiques aux énergies fossiles qui prennent diverses formes (subventions directes, dépenses fiscales, tarifs sociaux, tarifs réglementés, tarifs agent, etc.).

PARTIE 5.

Inverser la proportion des soutiens aux énergies fossiles et à la politique climatique.

Le Président de la République s'est engagé, à plusieurs reprises, en 2014, sur un objectif de 50 milliards d'euros d'économies de dépenses publiques d'ici 2017. Il aurait été possible d'annoncer, dans ce cadre, qu'une partie, représentant X % serait constituée de **diminution des subventions aux énergies fossiles, engendrant ainsi un sextuple dividende** : environnemental, en termes de santé publique, de dépenses publiques, de balance commerciale, d'efficacité énergétique, de diminution de la dépendance énergétique.

^[9] République française, Document de politique transversale, Projet de loi de finances pour 2015, Lutte contre le changement climatique, 2014.

Une politique de limitation graduelle et de refonte des subventions aux énergies fossiles permettrait non seulement de réduire les émissions de GES, mais aussi d'inciter au développement de l'efficacité énergétique et des énergies renouvelables, de diminuer les pollutions atmosphériques, les dépenses publiques, les importations d'énergie pour les pays importateurs et de réorienter les soutiens de l'Etat vers les politiques sanitaires, alimentaires et éducationnelles dans les pays en voie de développement.

Pour réussir ce type de réforme, deux paramètres sont nécessaires :

En premier lieu, ne pas biaiser la cible géographique. Cette réforme concerne, avant tout, les pays émergents et/ou producteurs, moins les pays développés. Elle peut s'effectuer, dans ces Etats, sans régression sociale à l'aide des mesures de compensation évoquées ci-dessus. Certains pays se sont déjà engagés dans cette voie (Egypte, Indonésie, Iran, Nigéria, etc.). Dès lors, il paraît étrange que l'Accord de Paris, issu de la COP 21, n'évoque, à aucun moment, la question des subventions aux énergies fossiles. Cet accord, présenté comme un succès, constitue un recul sur ce point, par rapport au protocole de Kyoto qui, lui, mentionnait bien ce sujet.

En second lieu, ne pas considérer que la seule option soit le basculement des subventions aux fossiles vers les EnR. Dans certains cas, la seule suppression des subventions aux fossiles conduirait à rendre rentables les EnR sans soutenir ces dernières. C'est, par exemple, le cas des pays du Moyen-Orient. Les subventions aux fossiles y empêchent la transition énergétique. Près de 2 MB/j de produits pétroliers y sont utilisés pour la production d'électricité. Sans subventions au pétrole et au gaz, employés pour produire cette électricité, l'éolien et le solaire y seraient nettement compétitifs.

La seule suppression des subventions aux fossiles constitue, dans certains cas, à elle seule, un signal prix suffisant pour la transition énergétique.



— L'AUTEUR

Guillaume SAINTENY



BIOGRAPHIE

Président de GS Conseil et maître de conférences

Diplômé de Sciences Po Paris, d'une maîtrise de droit et un doctorat en sciences politiques à l'université Paris 1 Pantéhon-Sorbonne, il obtient un MBA de l'Université de Chicago Booth School of Business en 2002.

Dès 2005, Guillaume SAINTENY devient directeur des études économiques et de l'évaluation environnementale au Ministère de l'Ecologie et du Développement Durable jusqu'en 2009.

Il enseigne ensuite le développement durable dans de nombreuses écoles et universités comme Sciences Po, AgroTech, ou encore l'Ecole Polytechnique dans laquelle il est professeur associé.

Depuis 2012, il est le président de GS Conseil, cabinet de conseil en affaires et gestion.

Bibliographie.

- *Les Verts*, PUF, coll. « Que sais-je ? », 1991
- *L'introuvable écologisme français ?*, PUF, 2000
- *Développement durable. Aspects stratégiques et opérationnels*, Francis Lefebvre, 2010
- *Plaidoyer pour l'écofiscalité*, Buchet-Chastel, 2012
- *Le Climat qui cache la forêt*, Rue de l'échiquier, 2015

GENERATION LIBRE

La raison d'être du think tank.

Tocqueville déplorait déjà, dans *l'Ancien Régime et la Révolution*, « l'effrayant spectacle » des philosophes français, coupés du reste de leurs semblables, ignorants de la vie de la Cité, aveugles au reste du monde. « Même attrait pour les théories générales, les systèmes complets de législation et l'exacte symétrie dans les lois ; même mépris des faits existants ; même confiance dans la théorie. »

A l'inverse, les politiques restent bien souvent détachés de toute réflexion philosophique, en se reposant trop exclusivement sur l'administration pour imaginer les projets de réformes.

« C'est donc à mieux marier théorie et pratique, principes philosophiques et action politique, que doivent travailler les think tanks »

Sur le fondement d'une doctrine claire, ils rassemblent les compétences d'experts pour décliner des idées parfois inhabituelles en politiques publiques précises et chiffrées. S'agissant du revenu universel par exemple, GenerationLibre s'est emparé d'un concept puissant mais très abstrait pour élaborer une proposition économiquement viable sous la forme d'un impôt négatif.

Il est heureux que les think tanks jouent un rôle croissant sur la scène publique française. Au-delà des convictions de chacun, c'est la garantie d'un débat riche et informé sur les grands sujets de notre temps.

ACTIONS

Notre combat quotidien.

Nos objectifs.

- 1. Vivre et laisser vivre**, pour permettre à chacun de définir ses propres valeurs dans une société ouverte.
- 2. Briser les rentes**, parce que la libre concurrence des échanges comme des idées est le meilleur moyen de contester l'ordre établi.
- 3. Penser le progrès**, pour que les innovations technologiques demeurent au service de l'individu.

Nos dernières publications.

- « Redéfinir le contrat de travail : de la subordination à la coopération », janvier 2017 ;
- « LIBER, une proposition réaliste, tome II », janvier 2017 ;
- « Le sexe et l'Etat : de l'indisponibilité à la libre détermination », juin 2017 ;
- « Retrouver l'Europe, pour un Etat minimal européen », chapitre I, avril 2017 ;
- « Schumpeter et les robots, le cas de la France », novembre 2017.

———— NOUS SOUTENIR

Soutenir de nouvelles idées.

GenerationLibre est un jeune think tank fondé en 2013 par le philosophe Gaspard Koenig. Il défend un libéralisme à la fois économique, politique et sociétal, plaçant l'individu et ses libertés au cœur de la politique publique. Au quotidien, le think tank élabore des propositions pour briser les rentes publiques - comme privées - transformer notre organisation sociale, la rendre plus juste et l'adapter à l'ère numérique.

Son financement repose exclusivement sur la générosité de ses membres, seule garantie de sa liberté de ton et de son indépendance. GenerationLibre refuse toute subvention publique, ne prend aucune commande et ne dispense aucune activité de conseil ou d'expertise auprès d'entreprises ou particuliers.

Nous écrire, nous rencontrer.

GenerationLibre
24, rue Saint-Lazare
75009 Paris
contact@generationlibre.eu

www.generationlibre.eu