COMMISSION
EUROPÉENNE

Bruxelles, le 28.1.2025
COM(2025) 17 final

RAPPORT DE LA COMMISSION AU PARLEMENT EUROPÉEN, AU CONSEIL, AU COMITÉ ÉCONOMIQUE ET SOCIAL EUROPÉEN ET AU COMITÉ DES RÉGIONS

Rapport 2024 sur les subventions à l'énergie dans l'UE

1. INTRODUCTION

La politique énergétique est essentielle pour la compétitivité et la sécurité européennes, la décarbonation de l'économie, la lutte contre le changement climatique et l'accomplissement de l'objectif de neutralité climatique de l'UE d'ici à 2050. Dans le cadre du pacte vert pour l'Europe, l'Union européenne a mis en place un cadre d'action ambitieux en matière d'énergie, qui tient compte du fait que la production et la consommation d'énergie représentent 75 % des émissions de gaz à effet de serre (GES)[1]. En 2023 et 2024, la Commission a consolidé le cadre d'action nécessaire pour tenir les engagements internationaux de l'Union et atteindre les objectifs en matière d'énergie et de climat. En parvenant à des accords politiques sur presque tous les dossiers législatifs clés du paquet «Ajustement à l'objectif 55», l'Union européenne a défini clairement la voie à suivre en vue de la réalisation de ses objectifs pour 2030.

Les subventions à l'énergie jouent un rôle essentiel dans la transition énergétique: si elles sont bien conçues, ces incitations peuvent accélérer le développement et le déploiement de solutions énergétiques propres et contribuer à des objectifs économiques, environnementaux ou sociaux. Si elles sont mal conçues, les subventions peuvent aller à l'encontre de la transition énergétique, modifier les incitations à la consommation d'énergie en réduisant le signal de prix du carbone et faire peser une charge sur les finances publiques. En fin de compte, toutes les subventions aux combustibles fossiles doivent être éliminées progressivement ou réformées afin de maintenir le niveau de soutien nécessaire sans mettre en péril les objectifs climatiques de l'UE.

La crise énergétique qui a débuté en 2021 et qui a été aggravée par l'agression russe contre l'Ukraine en 2022 a entraîné des conséquences importantes sur la politique énergétique de l'UE et, par extension, sur les subventions à l'énergie. L'incidence de la crise s'est encore fait sentir en 2023, comme en témoignent l'évolution du montant total des subventions à l'énergie, la répartition de ces subventions entre les bénéficiaires, les sources d'énergie et les technologies, et, enfin, les instruments utilisés pour fournir ces subventions.

L'actuel sixième rapport annuel sur les subventions à l'énergie et les progrès accomplis en vue de l'élimination progressive des subventions aux combustibles fossiles[2] confirme que les subventions à l'énergie ont été stables jusqu'en 2021, ont considérablement augmenté en 2022 à la suite de la crise énergétique, puis ont légèrement diminué en 2023. Le *montant total des subventions* à l'énergie dans l'UE a bondi de 213 milliards d'EUR en 2021 à 397 milliards d'EUR en 2022 et a chuté de 10 % pour atteindre 354 milliards d'EUR en 2023.

Les subventions à l'énergie liées aux *nouvelles mesures de crise nationales* visant à protéger les consommateurs de l'UE contre les prix élevés ont représenté, selon les estimations, 145 milliards d'EUR en 2023 (contre 187 milliards d'EUR en 2022). Dans l'ensemble de l'UE, au moins 270 mesures nationales ont été prises pour faire face à la crise des prix de l'énergie. Les ménages ont été les principaux bénéficiaires directs de ces mesures de crise (121 milliards d'EUR sur la période 2021-2023), suivis par l'industrie et le secteur des transports (respectivement 30 et 28 milliards d'EUR au cours de la même

---

[1] Source: Énergie et pacte vert pour l'Europe.

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

période). Le soutien transsectoriel à tous les consommateurs d'énergie a atteint 125 milliards d'EUR au cours de la même période.

Les *subventions aux combustibles fossiles* sont passées de 60 milliards d'EUR en 2021 à 136 milliards d'EUR en 2022 en réponse à la crise, avant de retomber à 111 milliards d'EUR en 2023[3]. Les *subventions aux énergies renouvelables* ont diminué en 2021 pour s'établir à 83 milliards d'EUR – pour la première fois depuis 2015 – et ont poursuivi leur chute pour atteindre 68 milliards d'EUR en 2022 et 61 milliards d'EUR en 2023. Cette baisse s'explique principalement par les prix élevés sur le marché de gros de l'électricité, qui ont réduit les montants de subvention versés au titre d'instruments de soutien dynamiques fondés sur le marché à mesure que les énergies renouvelables devenaient plus compétitives, ce qui témoigne de leur rôle dans la baisse des prix de l'énergie. Le soutien aux mesures d'*efficacité énergétique*, par exemple les rénovations énergétiques des bâtiments, est passé de 23 milliards d'EUR en 2021 à 34 milliards d'EUR en 2022 et à 44 milliards d'EUR en 2023, contribuant ainsi à réduire les factures énergétiques. L'écrasante majorité des subventions à l'énergie (247 milliards d'EUR en 2022 et 213 milliards d'EUR en 2023) étaient toujours destinées à soutenir la consommation d'énergie.

En 2023, le montant total des subventions à l'énergie préjudiciables à l'environnement[4] dans l'EU-27 est estimé à 136 milliards d'EUR, soit 38 % du total des subventions à l'énergie. La plus grande part des subventions préjudiciables (93 milliards d'EUR, soit 68 %) est liée aux combustibles fossiles et leur élimination progressive libérerait d'importantes ressources publiques, qui pourraient être utilisées pour renforcer la sécurité énergétique de l'Europe, réduire les déficits publics et accélérer la transition vers une énergie propre. Toutefois, en ce qui concerne les plans nationaux d'élimination progressive, moins de la moitié (43 %, soit 48 milliards d'EUR) des subventions aux combustibles fossiles devraient prendre fin avant 2025, 9 % supplémentaires (10 milliards d'EUR) devraient prendre fin entre 2026 et 2030, tandis que pour les 48 % restants (53 milliards d'EUR), il n'existe aucune date de fin ou celle-ci a été fixée après 2030.

Note concernant la méthodologie

Le présent rapport s'appuie sur des données issues d'une étude externe menée pour le compte de la Commission. Le rapport et l'étude reposent sur une approche d'inventaire ascendante, fondée sur des informations provenant de documents et de rapports budgétaires nationaux. Les données nationales sur les subventions ont été agrégées au niveau de l'EU-27 et complétées par des données provenant de sources reconnues telles que des institutions européennes ou internationales et des bases de données spécialisées. Lorsque les données de 2023 n'étaient pas entièrement disponibles ou validées, les données de 2022 ont été utilisées comme estimation. Comme lors des éditions précédentes, les États membres ont eu la possibilité de réagir sur les données utilisées pour l'étude.

L'inventaire des mesures de subvention à l'énergie fournit des informations fiables sur l'incidence budgétaire des transferts budgétaires directs pour la consommation et la production d'énergie et est nécessaire pour promouvoir la transparence des politiques publiques et contribuer à l'identification de mesures de soutien spécifiques aux réformes. Les montants de subvention de certaines mesures, telles que ceux fondés sur des

[3] Ces chiffres incluent des dépenses fiscales qui ne peuvent pas être directement comparées d'un pays à l'autre.

[4] Voir la section *2.5* pour la définition.

estimations de recettes abandonnées, peuvent ne pas être comparables d'un pays à l'autre en raison des approches propres à chaque pays en ce qui concerne les systèmes fiscaux de référence. Toutefois, ils reflètent de manière appropriée les coûts budgétaires des mesures de subvention.

L'évaluation des mesures fiscales dépend des taux d'imposition de référence applicables dans chaque pays. Par conséquent, un pays qui applique des taxes «de base» plus élevées mais qui offre aussi des exonérations fiscales importantes peut avoir des niveaux de subventions à l'énergie nettement plus élevés, ainsi que des taux de taxation de l'énergie globalement plus élevés qu'un pays dont les taux d'imposition sont plus faibles et où les exonérations sont réduites ou inexistantes. À ce titre, cette méthode de mesure bien établie au niveau international, axée sur le coût budgétaire des subventions, est moins adaptée pour comparer les incidences des subventions fiscales sur l'environnement, le climat et l'énergie entre les pays. Des travaux supplémentaires sont nécessaires pour analyser les taux d'imposition effectifs sur la consommation d'énergie et les émissions de carbone, ce qui pourrait utilement compléter l'approche de l'inventaire pour les mesures liées à l'imposition.

En outre, les subventions implicites (telles que le fait de ne pas imposer de prix du carbone ou de taxes sur les carburants) ne sont pas couvertes en raison de problèmes méthodologiques liés à l'absence d'évaluation solide, fiable et comparable des incidences environnementales négatives, sociales et non liées au climat, associées aux subventions.

2. TENDANCES DES SUBVENTIONS A L'ENERGIE DANS L'UE

Le montant total des subventions à l'énergie dans l'EU-27 est passé de 213 milliards d'EUR en 2021 à 397 milliards d'EUR en 2022, avant de diminuer de 10 % pour s'établir à 354 milliards d'EUR[5] en 2023 (Figure 1).

Il est important de noter que les années 2021 à 2023 ont été principalement marquées par la crise des prix de l'énergie. La reprise économique après la pandémie de COVID-19 en 2021 avait déjà exercé une pression à la hausse sur les prix mondiaux et européens de l'énergie et avait entraîné une première augmentation des subventions, qui ont ensuite doublé par rapport aux 199 milliards d'EUR en 2020 en raison des conséquences des mesures d'urgence prises par les États membres. Les données de 2023 montrent que les subventions à l'énergie ont diminué à mesure que certaines des mesures de limitation des prix expiraient ou étaient retirées. En termes relatifs, les subventions à l'énergie sont passées de 1,3 % du PIB de l'UE en 2021 à 2,37 % en 2022 et à 2,1 % en 2023 (échelle appropriée dans la Figure 1).

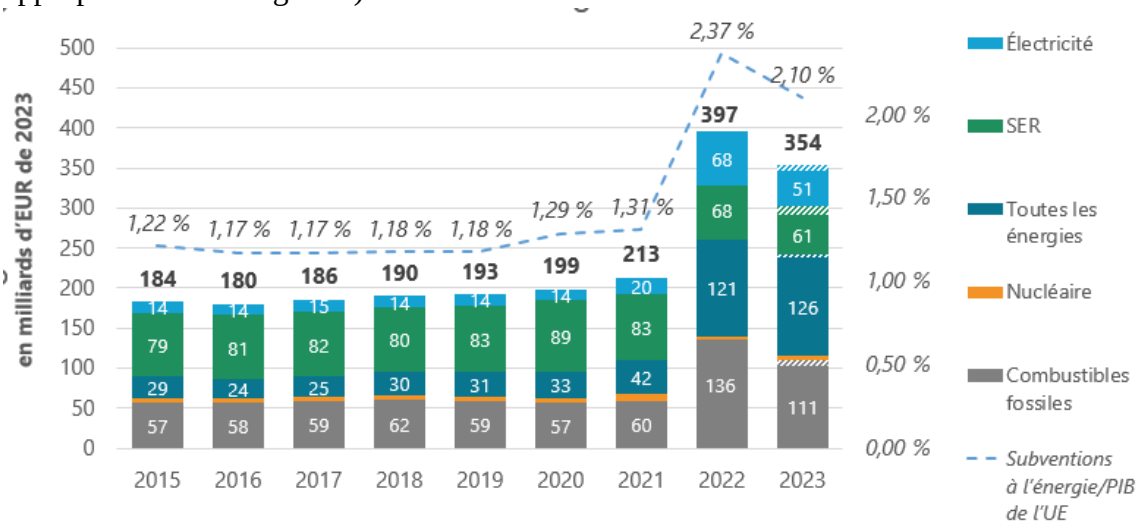


Figure 1: total des subventions à l'énergie dans l'EU-27 (en milliards d'EUR de 2023, à gauche, en % du PIB de l'UE, à droite)

Source: Enerdata, Trinomics, 2024. NB: les estimations pour 2023 sont représentées en hachuré[6].

En 2023, les subventions accordées aux *combustibles fossiles*, aux *énergies renouvelables* et à l'*électricité*[7] ont toutes diminué, pour atteindre respectivement 111 milliards d'EUR (– 25 %), 61 milliards d'EUR (– 8 %) et 51 milliards d'EUR (– 26 %), par rapport à 2022. Seules les subventions allouées à *toutes les énergies*[8] ont continué à augmenter pour atteindre 126 milliards d'EUR (+ 13 %), certaines mesures de limitation des coûts mises en œuvre par les États membres continuant de s'appliquer à deux ou plusieurs vecteurs énergétiques.

[5] Dans le présent rapport, tous les chiffres sont exprimés en milliards d'EUR de 2023. En raison des corrections de données et de la modification de la base monétaire, les montants totaux dans le présent rapport peuvent différer du rapport 2023 sur les subventions à l'énergie.

[6] Les données de la catégorie «À confirmer» représentaient 8 % du montant total inclus dans l'inventaire des subventions pour l'année 2023.

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

[8] Cette catégorie est utilisée pour classer toutes les mesures de subvention qui s'appliquent à l'énergie produite à partir d'une combinaison de combustibles fossiles et de sources à faible teneur en carbone ou à partir d'une source inconnue.

Les *subventions aux combustibles fossiles* représentaient 34 % du total des subventions à l'énergie en 2023, un pourcentage comparable à celui du soutien apporté à *toutes les sources d'énergie* (31 %) (Figure 2, en bas). Les *sources d'énergie renouvelables* n'ont reçu que 17 % des subventions à l'énergie en 2023 (contre 40 % en 2021 et 22 % en 2022), car les énergies renouvelables sont devenues plus compétitives au regard des prix élevés de l'énergie, ce qui a réduit le besoin de soutien financier au moyen d'instruments dynamiques fondés sur le marché, tandis que l'*électricité* et l'*énergie nucléaire* ont attiré respectivement 15 % et 1 % de l'ensemble des subventions.

En ce qui concerne les instruments de subvention à l'énergie, diverses mesures d'*aide aux revenus* sont restées les plus importantes, représentant 42 % du total (Figure 2, droit). Elles ont été suivies par les *transferts directs et subventions* (29 %) et les *mesures fiscales* (27 %). Il convient de noter que les mesures fiscales ont été l'instrument le plus utilisé pour soutenir les combustibles fossiles, tandis que le soutien aux énergies renouvelables repose davantage sur des mesures d'aide aux revenus.

Catégorie	Toutes les énergies	Électricité	Combustibles fossiles	Nucléaire	SER	Total
Transferts directs	17,3 %	1,4 %	6,8 %	0,3 %	2,7 %	**29 %**
Mesures fiscales	5,0 %	5,5 %	14,0 %	0,2 %	2,0 %	**27 %**
Soutien des prix/aide aux revenus	12,1 %	7,6 %	10,3 %	0,3 %	12,2 %	**42 %**
Sous-tarification	0 %	0,03 %	0,18 %	0 %	0 %	**0,2 %**
Soutien en faveur de la R&D	1,2 %	0,0 %	0,1 %	0,4 %	0,4 %	**2,1 %**
Total	**36 %**	**15 %**	**31 %**	**1,2 %**	**17 %**	**100 %**

Figure 2: répartition des subventions par instrument (2023)
Source: Enerdata, Trinomics, 2024.

2.1. Subventions par source d'énergie/vecteur énergétique

En 2022, la légère tendance à la baisse des **subventions aux combustibles fossiles** depuis 2019 — mise en évidence dans la Figure 3 — a été interrompue en conséquence directe de la réponse européenne à la crise énergétique, dans le cadre de laquelle les mesures de subvention étaient l'un des principaux outils pour contrer les effets des prix élevés de l'énergie sur les ménages et les industries européennes.

Par conséquent, les subventions aux combustibles fossiles ont plus que doublé entre 2021 et 2022, passant de 60 milliards d'EUR à 136 milliards d'EUR, et ont diminué de – 16 % en 2023 pour atteindre 111 milliards d'EUR. Le soutien au gaz naturel et aux combustibles dérivés du pétrole brut a considérablement augmenté en 2022, pour atteindre respectivement 49 et 58 milliards d'EUR par rapport à 2021. Ce phénomène s'explique par les différents abattements et réductions fiscales applicables aux carburants routiers, ainsi que par les transferts directs et les mesures d'aide aux revenus qui ont soutenu à la fois les utilisateurs de gaz naturel et de diesel/essence.

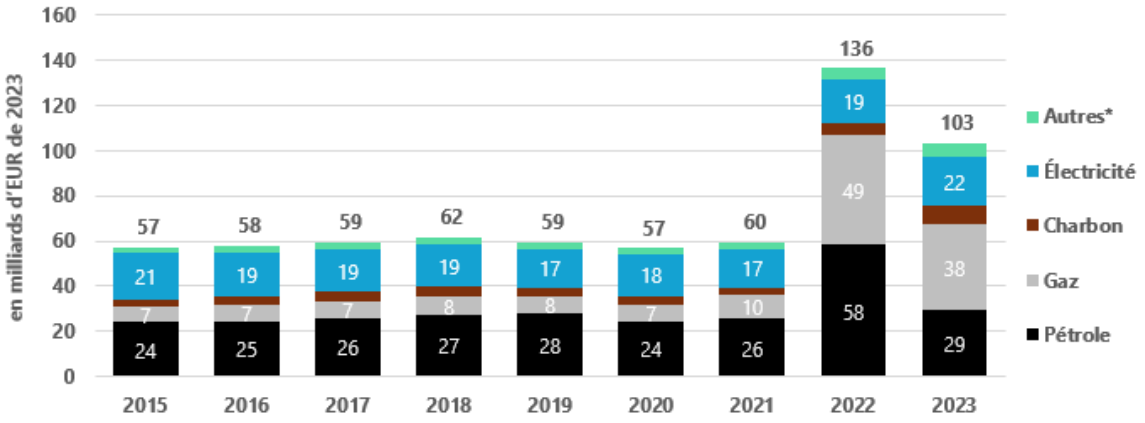


Figure 3: subventions aux combustibles fossiles par vecteur énergétique[9] (en milliards d'EUR de 2023)

*Source: Enerdata, Trinomics, 2024. * La catégorie «Autres» comprend les subventions en faveur de tous les combustibles fossiles, et la chaleur produite à partir de sources fossiles. Les chiffres du graphique incluent des dépenses fiscales qui ne peuvent pas être directement comparées d'un pays à l'autre.*

Le soutien massif au gaz naturel et aux produits pétroliers s'est poursuivi en 2023, bien qu'à un niveau inférieur (respectivement 40 et 34 milliards d'EUR), ce qui reflète à la fois l'évolution des prix de l'énergie fossile et le rôle toujours important que jouent les combustibles fossiles dans le bouquet énergétique de l'EU-27.

Les subventions aux **sources d'énergie renouvelables** ont suivi une tendance à la baisse ces dernières années, comme le montre la Figure 4: elles sont passées de 89 milliards d'EUR en 2020 à 83 milliards d'EUR (– 7 % en glissement annuel) en 2021, à 68 milliards d'EUR en 2022 (– 18 % en glissement annuel) et enfin à 61 milliards d'EUR (– 10 % en glissement annuel) en 2023. Ce recul s'explique principalement par la hausse des prix du marché de gros de l'électricité, laquelle a automatiquement entraîné une diminution des paiements au titre des instruments de soutien aux sources d'énergie renouvelables (SER) destinés à apporter un complément aux prix du marché, les énergies renouvelables devenant plus compétitives. La baisse des subventions aux énergies renouvelables s'est également produite malgré l'augmentation des capacités de production de SER installées et soutenues, certaines de ces nouvelles capacités n'ayant plus besoin de subventions pour concurrencer d'autres sources d'énergie.

[9] Y compris les subventions accordées à l'électricité explicitement produite par la combustion de combustibles fossiles.

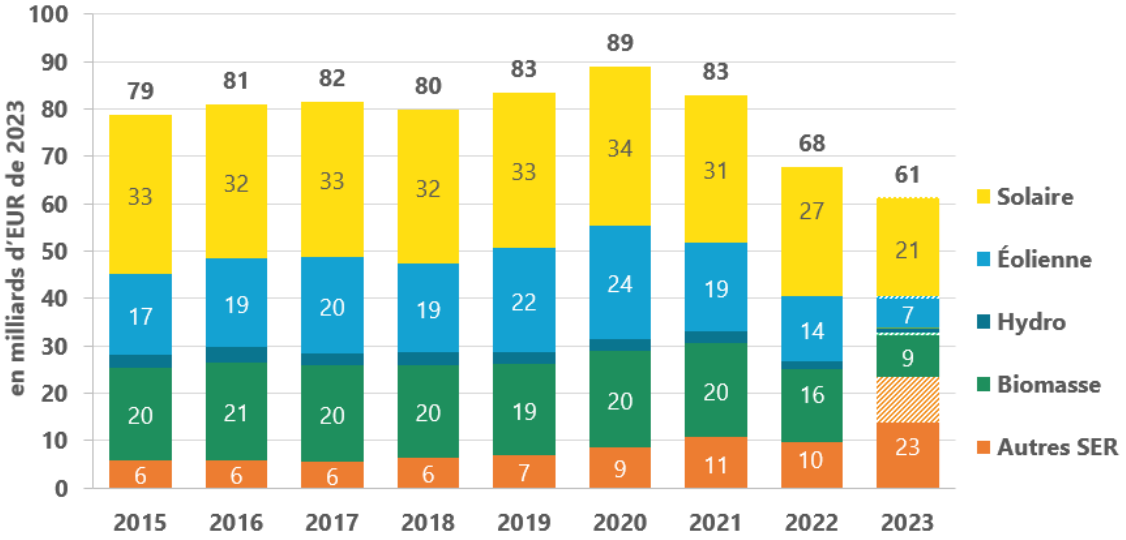


Figure 4: subventions aux énergies renouvelables par technologie (en milliards d'EUR de 2023)

Source: Enerdata, Trinomics, 2024. NB: les estimations pour 2023 sont représentées en hachuré.

Comme le montre la Figure 4, l'*énergie solaire* a reçu de loin la plus grande part des subventions, tant historiquement qu'en 2023 (21 milliards d'EUR), suivie de la *biomasse* (9 milliards d'EUR) et de l'*énergie éolienne* (7 milliards d'EUR). L'*hydroélectricité* a bénéficié d'un soutien financier marginal (~ 1 milliard d'EUR), tandis que les subventions ciblant de *multiples technologies renouvelables* (telles que les réductions fiscales sur les technologies vertes ou les aides publiques en faveur de projets d'investissement) ont grimpé à 23 milliards d'EUR en 2023.

Les instruments typiquement utilisés pour octroyer des subventions aux SER (voir la Figure 2) restaient les *tarifs de rachat et primes de rachat* ou les *contrats d'écart compensatoire*, représentant au total 36 milliards d'EUR (soit 60 % de l'ensemble des subventions aux SER). En 2023, les *paiements directs aux producteurs de SER* ont pratiquement doublé pour atteindre 9 milliards d'EUR, ce qui s'explique en grande partie par l'augmentation du soutien direct aux infrastructures de production de SER et d'électricité prévu dans les plans pour la reprise et la résilience des États membres, ainsi que par l'aide accrue au renforcement des énergies renouvelables et de l'efficacité énergétique dans les secteurs du chauffage et du refroidissement. Le reste des subventions aux SER ont été accordées au moyen de mesures fiscales, ainsi que de quotas de SER et d'autres instruments (respectivement 7 et 9 milliards d'EUR).

Le soutien aux différentes technologies renouvelables varie sensiblement d'un État membre à l'autre, dans la mesure où il reflète à la fois les bouquets énergétiques nationaux, les priorités nationales et les possibilités en matière de SER (Figure 5). L'*énergie solaire* a reçu plus de 50 % des subventions aux SER dans neuf États membres[10], tandis que l'*énergie éolienne* représente une part importante des subventions aux SER en Belgique, en Croatie et en Pologne. La *biomasse* est fortement subventionnée dans les régions nordiques et baltes, tandis que trois États membres (Lettonie, Luxembourg et Slovaquie) semblent avoir adopté des politiques de soutien aux SER neutres sur le plan technologique qui s'appliquent à toutes les formes d'énergies renouvelables.

10 La Bulgarie, Chypre, la Grèce, Malte, la Hongrie, la Slovénie, la Tchéquie, l'Italie et l'Espagne.

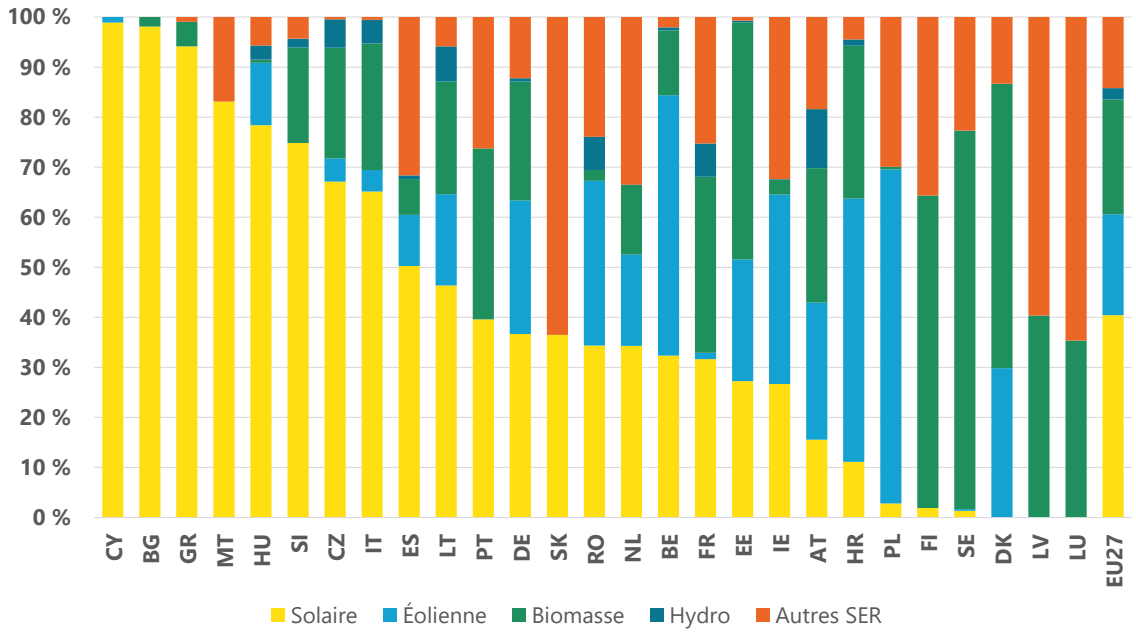


Figure 5: part des subventions aux SER par technologie dans les États membres (en %)

Source: Enerdata, Trinomics, 2024.

Les subventions à l'**énergie nucléaire** ont chuté de 7,9 milliards d'EUR en 2021 à 3,7 milliards d'EUR en 2022 et à 4,1 milliards d'EUR en 2023. Sur les 14 États membres fournissant des subventions en faveur de l'énergie nucléaire, la France (2,9 milliards d'EUR) représentait la plus grande part, suivie de l'Allemagne (0,8 milliard d'EUR), de l'Espagne et de la Belgique (0,1 milliard d'EUR chacune). Le rebond observé en 2023 s'explique principalement par une augmentation de la rémunération de la capacité effectuée par le gouvernement français afin de limiter la hausse des tarifs de l'électricité, doublant pratiquement le montant fourni en 2022 (+ 97 % pour atteindre 1,1 milliard d'EUR).

2.2. Subventions par objectif économique

Bien que le montant total des subventions à l'énergie pour l'année 2023 ait baissé par rapport à 2022, aucune différence significative n'a été observée dans les catégories en fonction de l'objectif économique des subventions (Figure 6).

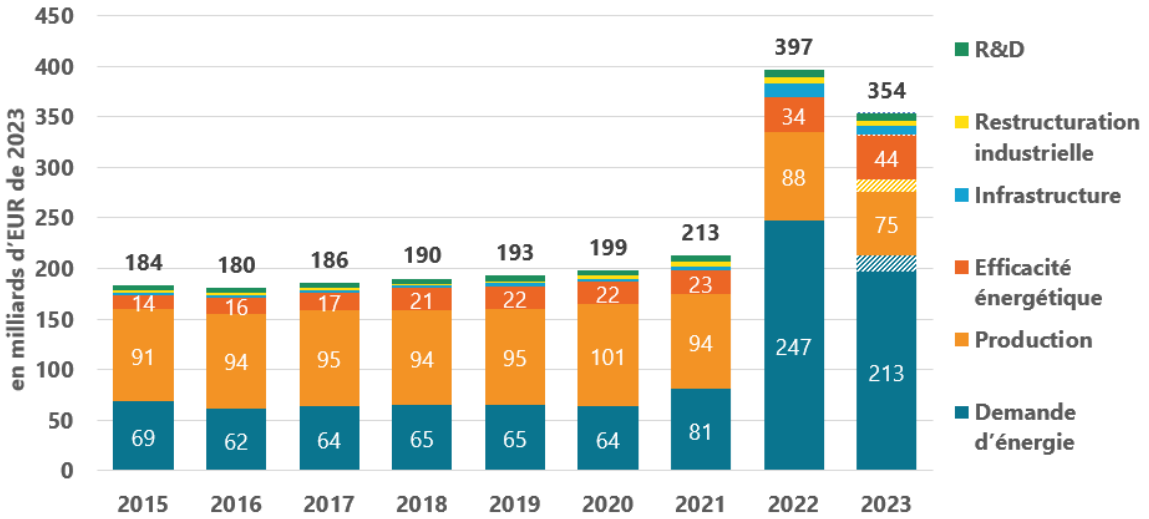


Figure 6: subventions à l'énergie par objectif économique (en milliards d'EUR de 2023)

Source: Enerdata, Trinomics, 2024. NB: les estimations pour 2023 sont représentées en hachuré.

Le soutien financier consacré à la *demande d'énergie*[11] est resté la catégorie la plus importante (62 % du total), avec 213 milliards d'EUR en 2023. Le soutien aux mesures d'*efficacité énergétique* a encore augmenté, de 30 % par rapport à 2022, pour atteindre 44 milliards d'EUR en 2023, tandis que les subventions dans toutes les autres catégories ont diminué: de 37 % pour atteindre 8,8 milliards d'EUR pour le *développement des infrastructures*, de 14 % pour atteindre 75 milliards d'EUR pour la *production d'énergie*, et de 1 % pour atteindre 7,4 milliards d'EUR pour la *R&D*.

En mettant l'accent sur les **subventions soutenant la demande d'énergie**, qui visent à limiter les coûts de la consommation d'énergie, celles-ci peuvent concerner un large éventail de secteurs économiques, allant des industries à forte intensité énergétique aux ménages. Jusqu'en 2021, le soutien à la *demande d'énergie* était presque exclusivement fourni au moyen de mesures fiscales (par exemple, réductions, exonérations et remboursements fiscaux), qui sont restées importantes en 2023, représentant 80 milliards d'EUR. Toutefois, pendant la crise, l'importance de mesures alternatives telles que la *régulation des prix* à la consommation et les *subventions directes* a commencé à augmenter et, en 2023, les subventions à la demande d'énergie correspondant à ces deux catégories atteignaient respectivement 88 et 37 milliards d'EUR.

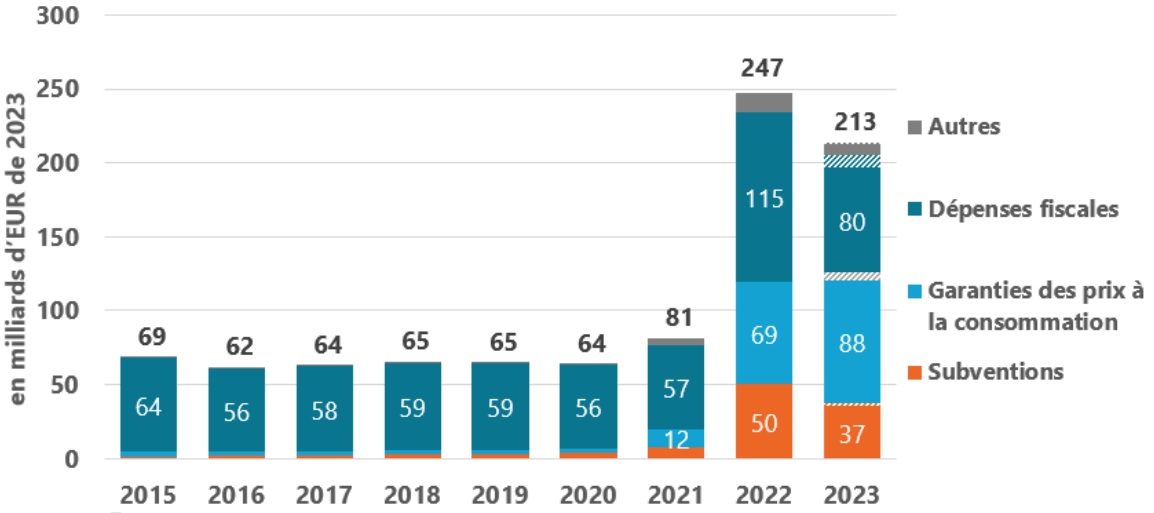


Figure 7: subventions en faveur de la demande d'énergie par instrument (en milliards d'EUR de 2023)

Source: Enerdata, Trinomics, 2024. NB: les estimations pour 2023 sont représentées en hachuré.

La catégorie «Autres» comprend les transferts directs (à l'exception des subventions), le soutien des prix et les aides aux revenus (à l'exception des garanties de prix à la consommation) et la fixation de prix inférieurs pour les aides aux biens/services.

Les **subventions aux mesures d'efficacité énergétique**, qui soutiennent à la fois la baisse des factures énergétiques et la transition vers une économie à zéro émission de carbone, ont considérablement augmenté depuis 2015 et ont atteint 44 milliards d'EUR en 2023. Les *subventions* ont été l'instrument de soutien le plus important pour les investissements dans l'efficacité énergétique, représentant plus de 32 milliards d'EUR, soit 70 % de l'ensemble des subventions à l'efficacité énergétique en 2023, en raison de la mise en œuvre des investissements dans la facilité pour la reprise et la résilience. Les subventions

[11] Par exemple, soutenir l'utilisation de l'énergie en réduisant ses coûts.

ont été suivies de *mesures fiscales* (7 milliards d'EUR), de *prêts à taux réduit* et d'*obligations en matière d'efficacité énergétique* (3 milliards d'EUR dans les deux cas).

2.3. Subventions liées à la crise énergétique

La Commission européenne collabore avec les États membres depuis 2021 pour faire face à la crise énergétique et a, à ce titre, adopté le plan REPowerEU[12]. Cette collaboration vise notamment à: i) garantir l'approvisionnement énergétique; ii) réduire la demande d'énergie afin de compenser l'insuffisance des livraisons de gaz russe; iii) favoriser le recours aux énergies renouvelables; et iv) accroître l'efficacité énergétique. Outre les mesures d'exécution introduites au niveau de l'Union ou rendues possibles par des cadres instaurés au niveau de l'Union, les États membres ont également adopté des mesures nationales pour protéger leurs citoyens et leur économie contre des prix de l'énergie préjudiciables.

Grâce à ces mesures nationales, les États membres ont accordé des subventions à l'énergie d'une valeur de 187 milliards d'EUR en 2022 et de 145 milliards d'EUR en 2023, représentant respectivement 45 % et 40 % du total des subventions à l'énergie (Figure 8). Les chiffres préliminaires pour 2024 montrent que l'aide liée à la crise diminuera de manière significative pour s'établir à 78 milliards d'EUR, car la plupart des subventions liées à la crise expireront avant 2025 (voir également la section 2.6).

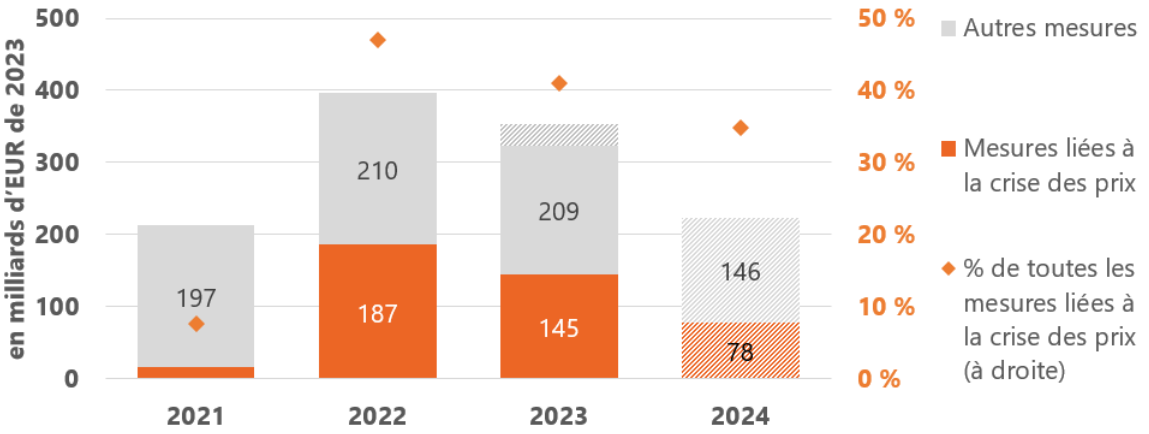


Figure 8: subventions structurelles et liées à la crise énergétique (à gauche); part des subventions liées à la crise dans le total des subventions à l'énergie (à droite, en %)

Source: Enerdata, Trinomics, 2024. Les chiffres pour 2024 sont fondés sur des données préliminaires.

La Figure 9 montre que la plupart des subventions sectorielles **ciblées** liées à la crise étaient destinées aux *ménages* (65 milliards d'EUR en 2022 et 52 milliards d'EUR en 2023), suivis de l'*industrie* et des *transports* (29 milliards d'EUR respectivement en 2022-2023), tandis que d'autres secteurs, tels que le *secteur de l'énergie* ou les *entreprises*, ont reçu beaucoup moins (respectivement 18 et 16 milliards d'EUR au total). Par ailleurs, 64 milliards d'EUR ont été octroyés au moyen de subventions **non ciblées** ou transsectorielles.

12 REPowerEU: une énergie abordable, sûre et durable pour l'Europe.

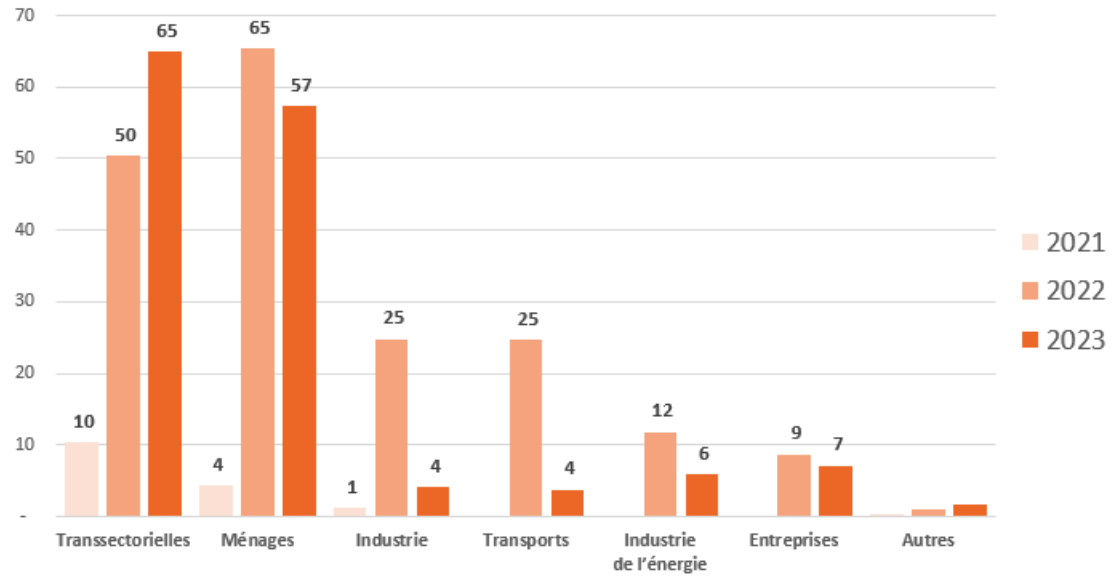


Figure 9: répartition des subventions destinées faire face à la crise énergétique (en milliards d'EUR de 2023)

Source: Enerdata, Trinomics, 2024.

La crise énergétique de 2021-2022 s'est principalement caractérisée par des hausses soudaines et importantes des prix de l'*électricité*, du *gaz naturel* et, dans une moindre mesure, du *pétrole brut* et des produits raffinés. Le soutien apporté à l'*électricité* a affiché la plus forte augmentation: il a atteint 59 milliards d'EUR en 2022 et est resté, pour l'essentiel, au même niveau en 2023, malgré une baisse significative des prix de gros et de détail de l'électricité (Figure 10, à gauche). Les subventions exceptionnelles en faveur du gaz naturel (Figure 10, au centre) ont été nettement inférieures (29 milliards d'EUR en 2022) mais sont également restées au même niveau en 2023, malgré la baisse des prix de gros du gaz.

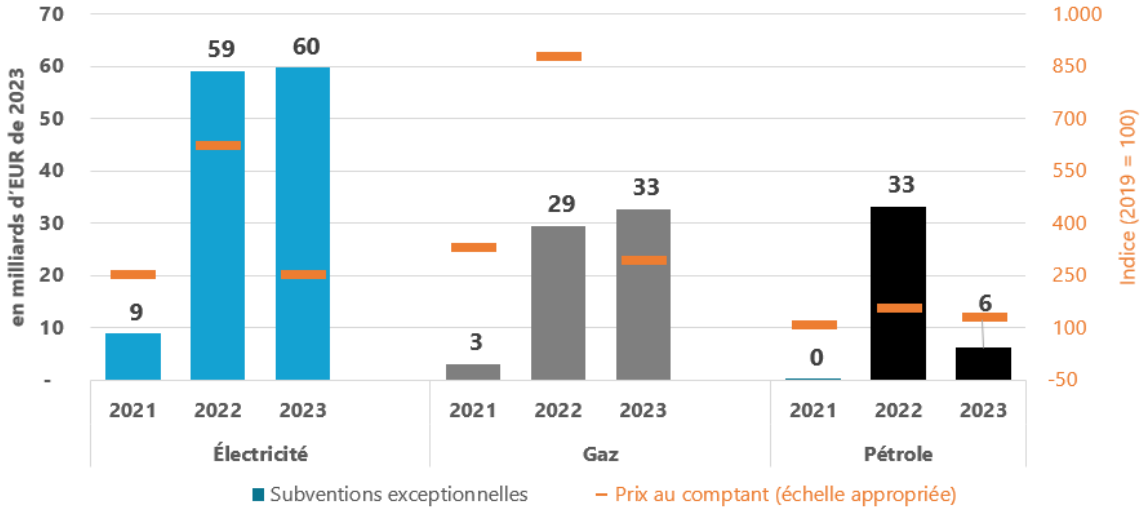


Figure 10: subventions liées à la crise par vecteur énergétique (à gauche) par rapport à l'évolution des prix (à droite, en %)

NB: L'axe de gauche correspond au montant des subventions à l'énergie liées à la crise (en milliards d'EUR de 2023) et l'axe de droite à l'évolution des prix au comptant (indexé sur 2019). Les prix de l'électricité et du gaz correspondent aux prix au comptant annuels moyens pour l'Allemagne (l'évolution a été similaire dans d'autres pays de l'UE). Les prix annuels moyens du Brent ont été pris en considération pour le pétrole.

Le cas du pétrole brut est différent (Figure 10, à droite), étant donné que les prix de référence du Brent n'ont pas augmenté autant que les prix du gaz et de l'électricité. Le

soutien exceptionnel au pétrole a atteint 33 milliards d'EUR en 2022 mais, contrairement à l'électricité et au gaz, ces aides ont fortement diminué en 2023, pour atteindre 6 milliards d'EUR, à mesure que les prix du pétrole sur les marchés mondiaux baissaient et que les mesures exceptionnelles de soutien ciblant les produits pétroliers (par exemple, la baisse de la TVA pour le carburant routier) prenaient fin.

2.4. Subventions par secteur économique

Historiquement, le *secteur de l'énergie*[13] était le secteur économique le plus subventionné: entre 2015 et 2020, il a bénéficié de plus de la moitié de l'ensemble des subventions à l'énergie (Figure 11). Il a été suivi par l'*industrie*, les *ménages* et les *transports*.

En 2022, le montant des subventions à l'énergie consacré aux *ménages* est passé de 34 milliards d'EUR en 2021 à 109 milliards d'EUR en 2022 (+ 240 %). Le soutien au secteur des *transports* a augmenté pour atteindre 40 milliards d'EUR, tandis que le soutien à l'*industrie s'établissait à* 50 milliards d'EUR. En revanche, les subventions octroyées au *secteur de l'énergie* ont augmenté de 5 % pour atteindre 112 milliards d'EUR, et la part de ce secteur dans le total des subventions à l'énergie est passée d'environ 50 % à 27 % en 2022.

En 2023, les subventions à l'énergie accordées aux *ménages* sont restées stables, à 106 milliards d'EUR, tandis que les subventions à l'énergie en faveur des *transports*, de l'*industrie* et du *secteur de l'énergie* ont toutes diminué, pour atteindre respectivement 20 milliards, 32 milliards et 92 milliards d'EUR. Les montants alloués aux secteurs *tertiaire*[14] et *agricole* ont été plus faibles (respectivement 14 milliards d'EUR et 11 milliards d'EUR), ce qui représente en tout environ 7 % du total des subventions à l'énergie en 2023.

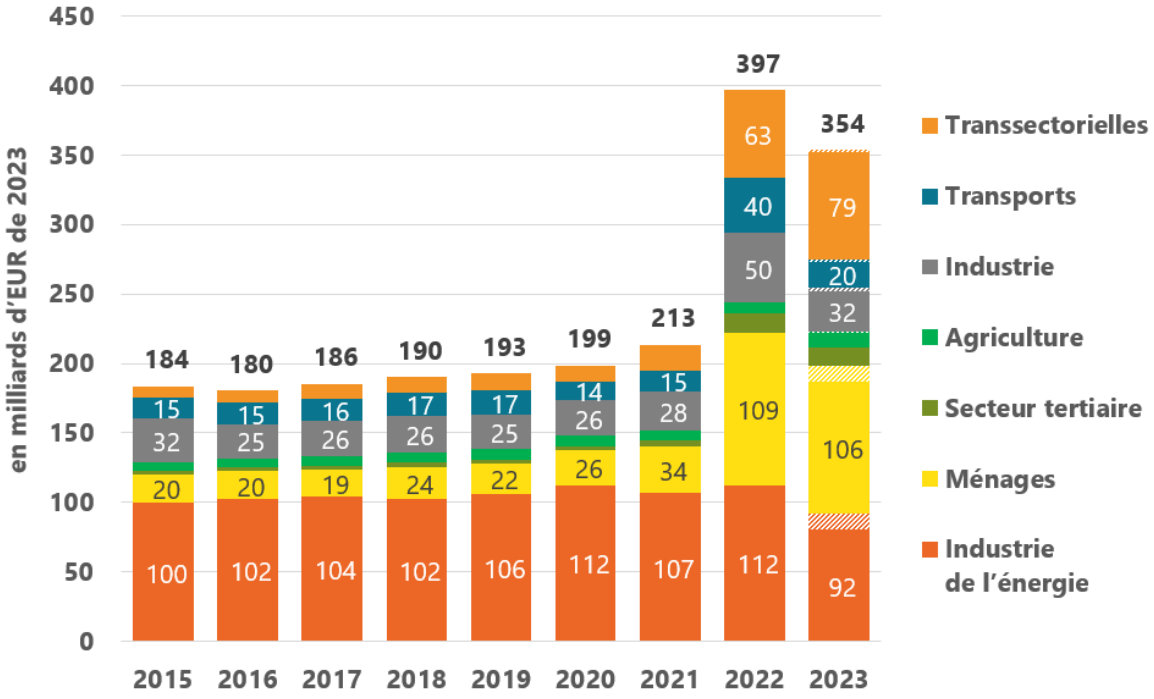


Figure 11: subventions à l'énergie par objectif économique (en milliards d'EUR de 2023)

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

[14] Le secteur tertiaire couvre les services publics et le secteur des entreprises.

Source: Enerdata, 2024. NB: les estimations pour 2023 sont représentées en hachuré.

Si l'on examine l'évolution des **subventions aux combustibles fossiles (SCF) distribuées par secteur économique** (Figure 12), la hausse de 2022 s'explique principalement par des augmentations importantes des subventions au *secteur de l'énergie* (+ 23 milliards d'EUR) et aux *ménages* (+ 16 milliards d'EUR) pour contrer les effets de la crise des prix de l'énergie. Le soutien aux combustibles fossiles directement attribuable à l'*industrie* a diminué en 2022, bien qu'il ait pu être déplacé dans la catégorie «Toutes les énergies» dans la mesure où de nombreuses mesures industrielles combinaient des aides à l'électricité et au gaz.

Il convient de noter qu'en 2023, le niveau du soutien apporté à deux secteurs, à savoir les *transports* et le *secteur de l'énergie*, est rapidement revenu aux niveaux historiques d'avant la crise, ce qui met en évidence le caractère temporaire des mesures connexes. En revanche, en 2023, le soutien aux *ménages* et le soutien *transsectoriel* sont restés très importants par rapport à leurs valeurs historiques, ce qui reflète un retard dans la répercussion de la baisse des prix de gros de l'énergie sur les factures de détail et, par conséquent, la nécessité plus durable d'un soutien continu.

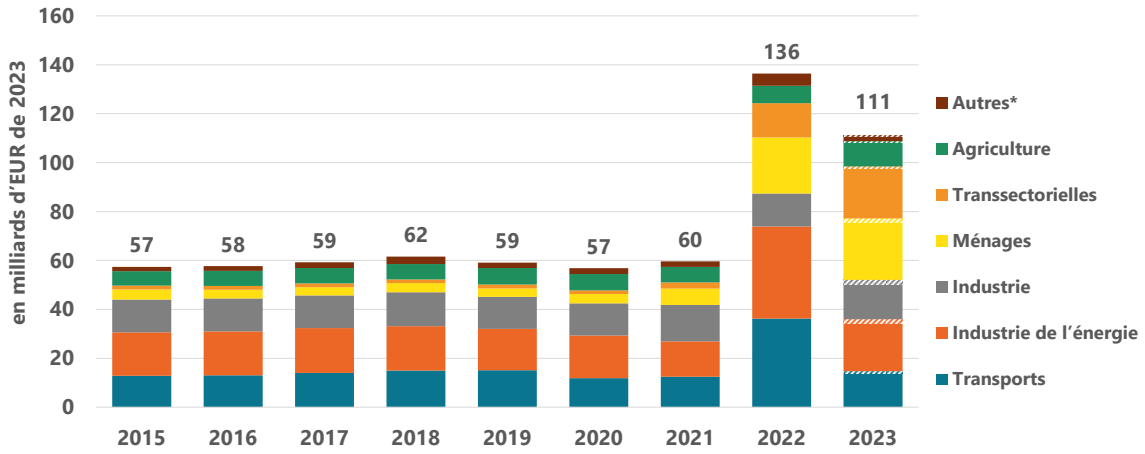


Figure 12: subventions à l'énergie par objectif économique (2015-2023; en milliards d'EUR de 2023)

Source: Enerdata, 2024. * La catégorie «Autres» inclut la construction, les services, les entreprises, le secteur public et le secteur minier. NB: les estimations pour 2023 sont représentées en hachuré.

L'analyse des **subventions à l'énergie accordées aux ménages** montre qu'au cours de la période 2021-2023, 60 % des aides aux ménages dans le domaine de l'énergie étaient destinées à contrer l'incidence de la hausse des prix de l'énergie et pouvaient être directement liées à la crise énergétique. En outre, ainsi que le montre la Figure 13, la majeure partie de ce soutien (65 milliards d'EUR, soit 61 % en 2023) ne ciblait aucune source d'énergie spécifique – comme indiqué sous «Toutes les énergies» dans le graphique. Par ailleurs, 25 milliards d'EUR (22 %) ont été alloués aux combustibles fossiles (principalement le gaz naturel) en 2023, tandis que l'électricité et les SER n'ont reçu que 13 milliards d'EUR (12 %) et 2,4 milliards d'EUR (2 %) respectivement. À cet égard, même si elles protègent effectivement les ménages contre des hausses soudaines, ces subventions ont réduit les signaux de prix provenant des marchés de l'énergie.

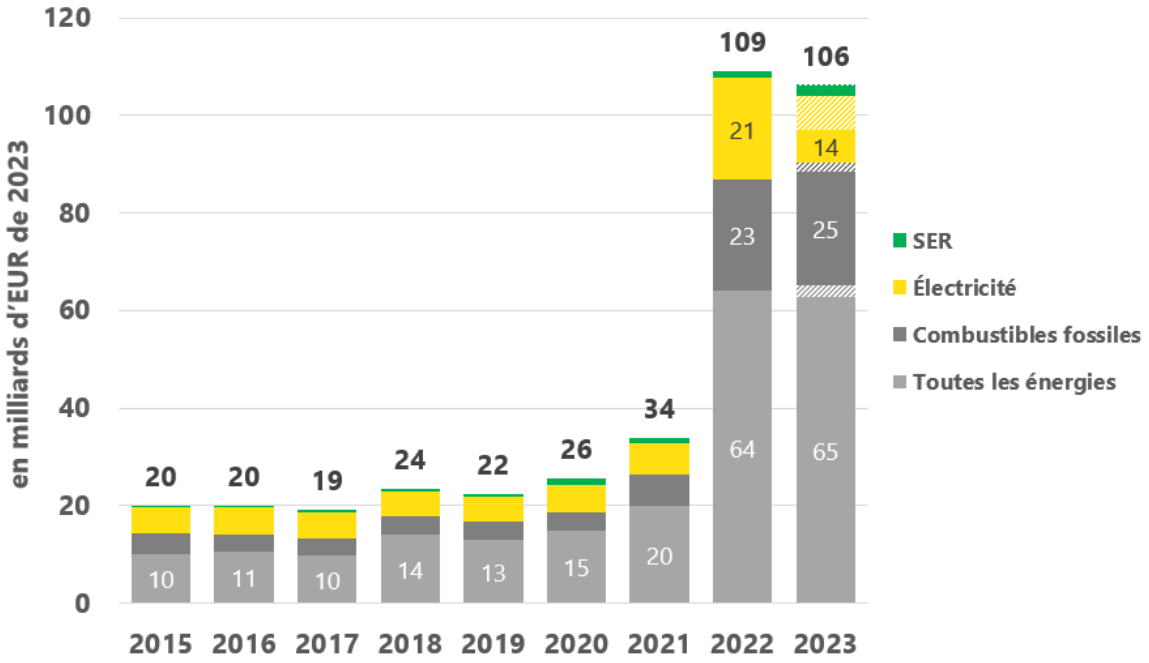


Figure 13: composition des subventions à l'énergie accordées aux ménages (en milliards d'EUR de 2023)

Source: Enerdata, Trinomics, 2024.

La raison de cette distribution des subventions aux ménages est liée au fait qu'une écrasante majorité des subventions à l'énergie des ménages ont soutenu la consommation d'énergie: 80 % en 2022 (87 milliards d'EUR) et 71 % en 2023 (75 milliards d'EUR). Dans le même temps, les mesures d'efficacité énergétique pour les ménages (qui favoriseraient l'électrification, la production locale de SER et le stockage) n'ont reçu que 21 milliards d'EUR en 2022 et 29 milliards d'EUR en 2023.

2.5. Subventions par impact environnemental

Le présent rapport tente de fournir la première évaluation complète des *subventions à l'énergie* dans l'UE en ce qui concerne leur impact environnemental. Dans ce contexte, la définition suivante a été adoptée:

«*Les subventions à l'énergie sont préjudiciables à l'environnement si le prix ou la réduction des coûts qu'elles entraînent maintient ou augmente la disponibilité ou l'utilisation de sources d'énergie qui ont des impacts environnementaux négatifs importants.*»

L'expression «*impacts environnementaux négatifs importants*» s'inspire du règlement sur la taxinomie de l'UE, qui met l'accent sur les deux objectifs climatiques, à savoir 1) l'atténuation du changement climatique et 2) l'adaptation au changement climatique. L'évaluation des quatre autres critères environnementaux du règlement sur la taxinomie nécessitera des travaux supplémentaires dans le cadre des prochaines éditions du présent rapport.

Comme on peut le voir dans la Figure 14, la majorité des subventions à l'énergie en 2023, 218 milliards d'EUR (soit 62 % du total), ont été classées comme *non préjudiciables à l'environnement*, tandis que le montant des subventions *préjudiciables à l'environnement* a été estimé à 136 milliards d'EUR (soit 38 % du total). Les subventions à l'énergie considérées comme *préjudiciables à l'environnement* étaient principalement celles liées

aux combustibles fossiles (74 %), suivies de la catégorie «Toutes les énergies» (21 %)[15], de la chaleur (3 %) et de l'électricité (2 %)[16].

Il existe des subventions classées en tant que «subventions aux combustibles fossiles» et «non préjudiciables à l'environnement», qui sont généralement liées à des mesures telles que la couverture du coût de la fermeture des centrales au charbon, à la réhabilitation d'anciens sites miniers ou à des mesures sociales.

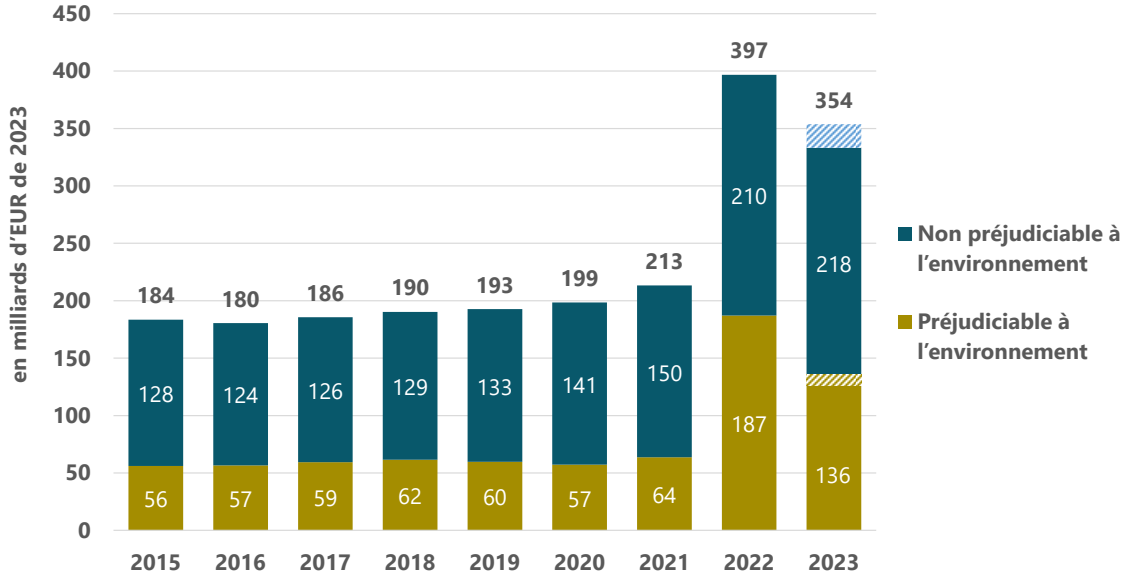


Figure 14: Subventions à l'énergie par impact environnemental (en milliards d'EUR de 2023)

Source: Enerdata, Trinomics, 2024. NB: les estimations pour 2023 sont représentées en hachuré.

2.6. Plans nationaux concernant les subventions aux combustibles fossiles

En 2023, 43 % des subventions aux combustibles fossiles (48 milliards d'EUR) avaient une date de fin prévue avant 2025 et 9 % (10 milliards d'EUR) avaient une date de fin à moyen terme, par exemple entre 2026 et 2030 (Figure 15). Pour les 48 % restants (53 milliards d'EUR), soit il n'y a pas encore de date de fin, soit la date de fin a été fixée après l'année 2030[17].

15 Lorsque les subventions à l'énergie ne ciblaient aucun vecteur énergétique spécifique (c'est-à-dire «Toutes les énergies»), le poids des combustibles fossiles dans le bouquet énergétique de chaque État membre, exprimé en %, sur la base des données d'Eurostat pour 2022, a été utilisé pour déterminer la part préjudiciable à l'environnement.

16 L'écrasante majorité des subventions à l'*électricité* sont considérées comme non préjudiciables. Les exceptions concernent les cas où la subvention est clairement liée à l'électricité produite à partir de sources fossiles.

17 L'analyse se fonde sur les annexes VIII et XV mises à jour des projets de rapports d'avancement nationaux en matière d'énergie et de climat de 2023 ainsi que sur les mises à jour et annonces disponibles au public.

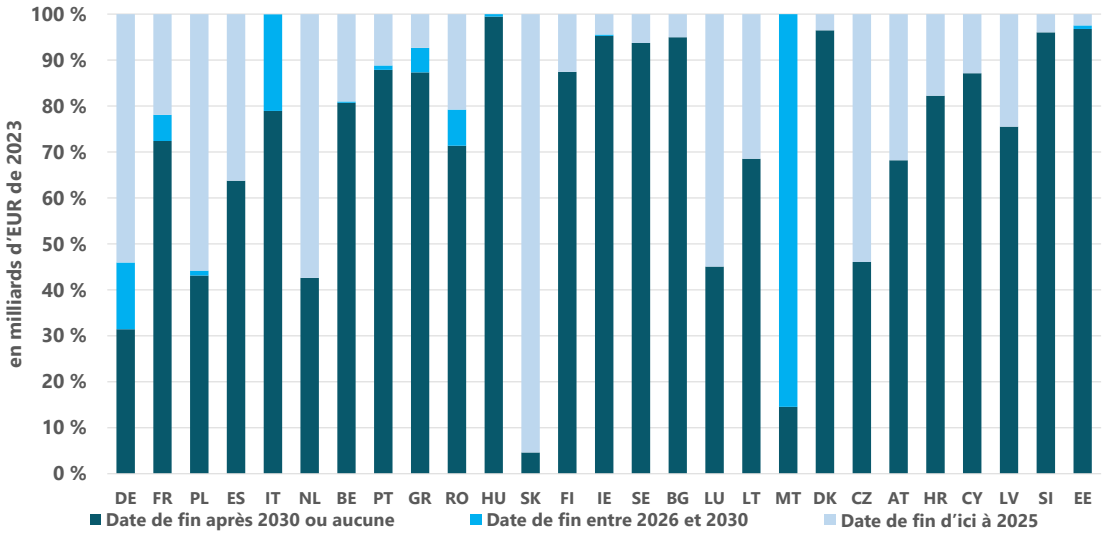


Figure 15: subventions aux combustibles fossiles par date de fin, part du total des SCF (en %, en 2023)

Source: Enerdata, Trinomics, 2024.

De nombreux États membres ne fournissent pas de dates de fin pour les mesures de subvention à l'énergie, en particulier pour celles qui sont intégrées dans leur code fiscal, leur loi de finances ou leur budget national. Certaines mesures prévoient une période minimale pour le maintien de la subvention, mais la décision de prolonger ou non la subvention au-delà de la période minimale est généralement laissée pour plus tard. Lorsque des dates de fin sont annoncées, elles concernent plus souvent des mesures de crise à court terme que des mesures «structurelles» à plus long terme.

Presque tous les États membres de l'UE ont l'intention d'abandonner les combustibles fossiles. Toutefois, cela pourrait poser un problème dans plusieurs d'entre eux, en particulier lorsque le soutien aux combustibles fossiles est relativement élevé par rapport à leur PIB (Figure 16).

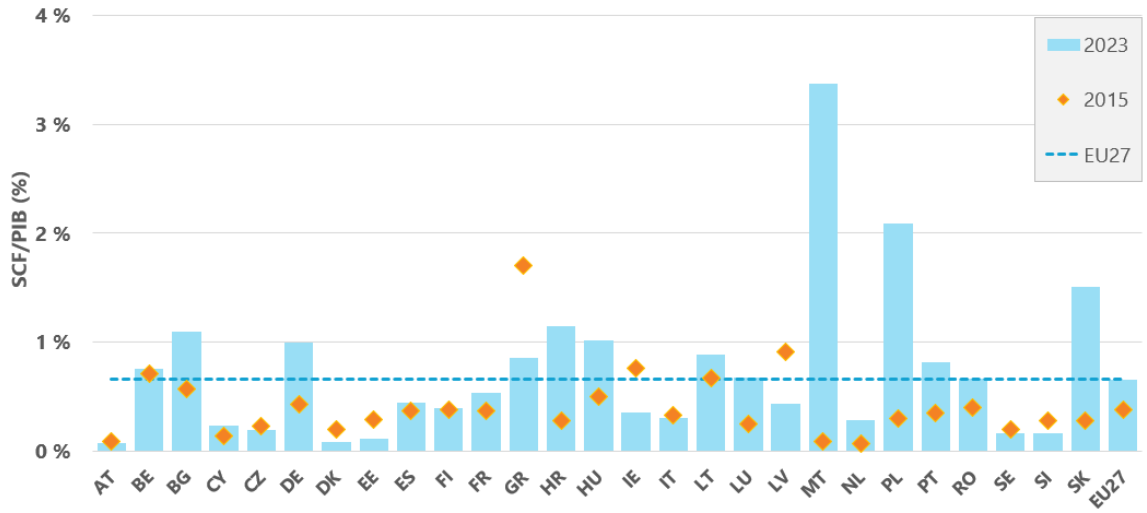


Figure 16: subventions aux combustibles fossiles par rapport au PIB (en %, 2015 et 2023)

Source: Enerdata, Trinomics, 2024.

Par souci de cohérence avec l'ambition collective de l'UE en matière de climat, les subventions aux combustibles fossiles doivent être progressivement supprimées, mais seul le Danemark a donné corps à cette intention en adoptant une législation concrète. Les

informations actuellement disponibles sur les dates de fin de ces subventions montrent clairement que l'UE n'est pas sur la bonne voie pour éliminer progressivement les subventions aux combustibles fossiles conformément à ses ambitions en matière de climat. En supposant que l'absence d'une date de fin signifie que la subvention ne sera pas supprimée, il existe un risque croissant d'incohérence avec l'ambition climatique de l'UE qui augmentera au fil du temps à l'approche de 2050. Il est essentiel que les États membres redoublent d'efforts et de transparence pour s'engager à mettre un terme au soutien aux combustibles fossiles.

3. CONCLUSIONS

La crise énergétique récente a imposé la nécessité de prendre des initiatives politiques audacieuses dans l'Union européenne afin d'en atténuer les conséquences sociales et économiques. Ces mesures exceptionnelles visant à faire face à la crise énergétique ont eu une incidence considérable sur les tendances en matière de subventions à l'énergie, inversant temporairement la tendance récente à la baisse des subventions aux combustibles fossiles, tandis que la baisse des coûts et la hausse des prix de l'énergie ont entraîné une diminution significative des subventions aux SER à mesure qu'elles devenaient plus compétitives. La récente flambée des prix de l'énergie a également affecté les types de mesures utilisées pour octroyer les subventions, les technologies promues et les secteurs ciblés par les subventions, ce qui a entraîné une augmentation significative des subventions aux ménages et des subventions transsectorielles depuis 2022.

Il est important de noter qu'en dépit de l'affaiblissement des signaux de prix et des incitations erronées à la consommation d'énergie, l'augmentation des subventions à l'énergie n'a pas entraîné de hausse de la consommation d'énergie en termes absolus. L'UE a réduit de 18 % la demande de gaz entre août 2022 et mai 2024, ce qui a permis d'économiser environ 138 milliards de mètres cubes de gaz[18]. Ces économies sont le résultat combiné des efforts déployés par les États membres, les entreprises et les citoyens, coordonnés par une action au niveau de l'UE[19], qui ont contribué à éviter les pénuries d'approvisionnement et à garantir la sécurité de l'approvisionnement. Néanmoins, comme le montre le rapport, les subventions en faveur de l'énergie fossile importée continuent de peser lourdement sur les économies européennes et de fausser les incitations à l'utilisation de l'énergie, souvent d'une manière préjudiciable à l'environnement.

La réduction, la réforme ou l'élimination du soutien aux combustibles fossiles sont considérées comme des priorités pour la nouvelle Commission. La lettre de mission adressée au commissaire Jørgensen[20] mentionne explicitement la nécessité de créer un cadre permettant de réduire encore et de supprimer progressivement l'utilisation des subventions aux combustibles fossiles dans le cadre des travaux visant à réduire les dépendances de l'Europe. Ce cadre doit s'inscrire dans le contexte d'un effort commun entre la Commission européenne et les États membres visant à réduire la dépendance de l'Europe à l'égard des combustibles fossiles importés et des interventions publiques

[18] Comparaison de la consommation de gaz entre août 2022 et mai 2024 avec une moyenne sur cinq ans. Source: 'Eurostat (nrg_cb_gasm)']

[19] Comme les mesures coordonnées de réduction de la demande de gaz.

[20] Réf: Lettre de mission à Dan Jørgensen, commissaire à l'énergie et au logement (en anglais uniquement).

coûteuses destinées à protéger les utilisateurs d'énergie contre la volatilité des prix, afin de faciliter la transition vers une économie européenne propre et compétitive.

La flambée des subventions à l'énergie en 2022 reflétait la priorité à court terme de protéger les consommateurs de l'UE contre le choc des factures énergétiques. À présent, il importe que les mesures temporaires de soutien aux combustibles fossiles et à la demande d'énergie ne soient pas prolongées, car cela pourrait avoir des effets négatifs durables, en réduisant les incitations du marché en faveur de l'efficacité énergétique et des investissements dans les énergies renouvelables ainsi qu'en renforçant le verrouillage des dépendances à l'égard des combustibles fossiles dans les ménages et les secteurs à forte intensité énergétique. En outre, le soutien toujours croissant à l'échelle de l'UE en faveur des investissements dans l'efficacité énergétique sera essentiel pour atteindre notre objectif d'efficacité énergétique à l'horizon 2030 et, à terme, renforcera notre sécurité énergétique et réduira notre dépendance à l'égard des combustibles fossiles importés.

L'UE s'est résolument engagée dans une transition énergétique afin de parvenir à la neutralité climatique d'ici à 2050. Dans le cadre de la législation européenne, il existe un accord visant à supprimer progressivement les subventions aux combustibles fossiles. Dépenser des fonds publics en faveur d'incitations qui vont à l'encontre de la transition ralentira cette dernière et la rendra plus coûteuse. Les économies d'énergie et la réduction de la dépendance à l'égard des combustibles fossiles dans les secteurs résidentiel, de l'électricité, des transports et de l'industrie devraient aider l'UE de différentes manières: i) en réduisant les importations de combustibles fossiles; ii) en accélérant la transition vers une énergie propre; et iii) en améliorant la sécurité de l'approvisionnement énergétique de l'UE. La transition énergétique devrait donc entraîner une réduction des subventions aux combustibles fossiles de même qu'une réorientation significative du soutien vers les énergies renouvelables et l'efficacité énergétique.

Bien que la situation sur les marchés mondiaux et européens de l'énergie se soit considérablement améliorée depuis 2022, les prix de l'énergie (comme le gaz naturel) restent nettement plus élevés qu'auparavant et ont une incidence négative tant sur la compétitivité industrielle européenne que sur les dépenses énergétiques des ménages. Cette évolution devrait toutefois constituer une raison supplémentaire de remplacer les technologies liées aux combustibles fossiles par des solutions plus durables et de parvenir à une baisse significative de la consommation des combustibles fossiles (et de leurs subventions) à moyen terme. Certaines considérations politiques en ce qui concerne le caractère abordable de l'énergie peuvent justifier des mesures temporaires de soutien aux ménages et à l'industrie. Toutefois, la transition énergétique ne pourra aboutir que si les technologies à faibles émissions de carbone et renouvelables et l'efficacité énergétique connaissent un développement rapide; par conséquent, il est essentiel de réorienter de plus en plus les aides à l'écart des subventions aux combustibles fossiles préjudiciables à l'environnement.

Comme la Commission l'a déjà indiqué dans son évaluation des projets de plans nationaux en matière d'énergie et de climat21, il convient que tous les États membres entreprennent un effort collectif pour expliquer comment ils prévoient de supprimer progressivement les subventions aux combustibles fossiles et pour fixer un calendrier clair et crédible afin de

[21] COM(2023) 796 final.

les éliminer rapidement, tout en adoptant les mesures auxiliaires nécessaires pour protéger les ménages vulnérables et préserver la compétitivité.