COMMISSION
EUROPÉENNE

Bruxelles, le 15.11.2022
COM(2022) 642 final

RAPPORT DE LA COMMISSION AU PARLEMENT EUROPÉEN ET AU CONSEIL

Rapport 2022 sur le subventions à l'énergie dans l'UE

Rapport de la Commission lié à l'état de l'union de l'énergie — Subventions à l'énergie dans l'UE

1. Introduction et principales conclusions

Le présent document constitue le troisième rapport annuel sur le suivi des progrès accomplis par les États membres en vue d'éliminer progressivement les subventions à l'énergie, en particulier aux combustibles fossiles, dans l'UE. L'élimination progressive de ces subventions est une exigence au titre du règlement sur la gouvernance de l'union de l'énergie et de l'action pour le climat[1]. Le présent rapport s'appuie sur les deux rapports précédents[2] sur les subventions annexés à l'état de l'union de l'énergie publiés par la Commission européenne en 2020 et en 2021.

Les deux premiers rapports reposaient principalement sur des données recueillies directement auprès des autorités nationales et révélaient certaines lacunes considérables dans les données dans les plans nationaux en matière d'énergie et de climat (PNEC) publiés en 2020. Toutefois, la continuité de la collecte des données au fil des années contribuera à l'amélioration de la qualité des données dans les rapports d'avancement au sujet des plans nationaux en matière d'énergie et de climat (PNEC), dont la parution est prévue en 2023.

L'Union européenne s'est fixé pour objectif de réduire, d'ici à 2030, ses émissions de gaz à effet de serre d'au moins 55 % par rapport à 1990 et d'atteindre la neutralité climatique d'ici à 2050. Pour y parvenir, il sera nécessaire de mettre un terme aux subventions en faveur des combustibles fossiles, tout en créant des conditions propices à l'efficacité énergétique et aux sources d'énergie renouvelables, sans oublier de tenir compte des besoins des consommateurs vulnérables dans le contexte de la transition énergétique.

En novembre 2021, le Pacte de Glasgow pour le climat[3] appelait à «accélérer les efforts destinés à cesser progressivement de produire de l'électricité à partir de charbon sans dispositif d'atténuation et à supprimer graduellement les subventions inefficaces aux combustibles fossiles, tout en fournissant un appui ciblé aux plus pauvres et aux plus vulnérables en fonction du contexte national et en gardant à l'esprit qu'un appui est nécessaire en vue d'une transition juste»[4].

L'agression militaire de la Russie contre l'Ukraine a conduit à l'adoption de nouvelles mesures stratégiques à court terme au sein de l'Union européenne. La communication REPowerEU, publiée en mars, et le plan REPowerEU[5], publié en mai 2022, ont principalement renforcé les objectifs de la transition vers une énergie propre, établis dans le pacte vert pour l'Europe et consacrés dans la loi européenne sur le climat. Cependant, avec l'élimination progressive des importations de combustibles fossiles en provenance de Russie,

---

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

[2] https://ec.europa.eu/energy/sites/default/files/annex_to_the_state_of_the_energy_union_report_on_energy_subsidies_in_the_eu.pdf, ci-après:les «enquêtes précédentes de la Commission sur les subventions (2020 et 2021)».

[3] https://unfccc.int/sites/default/files/resource/cma2021_10a01F.pdf

[4] Par ailleurs, la recommandation du Conseil visant à assurer une transition équitable vers la neutralité climatique (2022/C 243/04) souligne qu'«[I]l convient d'examiner la composition des systèmes de prélèvements et de prestations ainsi que des systèmes de protection sociale à la lumière des besoins spécifiques découlant de la transition écologique, en tenant compte également du principe du pollueur-payeur et de la nécessité que les politiques d'accompagnement n'introduisent pas de subventions à la consommation de combustibles fossiles, ne provoquent pas un enfermement des consommateurs dans une technologie spécifique et ne diminuent pas les incitations à la rénovation des bâtiments, aux substitutions des systèmes d'énergie thermique et, de manière générale, aux mesures d'efficacité énergétique».

[5] https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/fr/IP_22_3131

les changements en ce qui concerne les subventions en faveur des énergies fossiles seront probablement plus importants à l'avenir. Les mesures nationales visant à redémarrer la production d'électricité à partir de charbon et de pétrole auront également une incidence temporaire.

Un règlement délégué sur la taxinomie de la finance durable de la Commission[6] a également été adopté en juin 2021. Ce règlement a établi les critères d'examen technique permettant de déterminer à quelles conditions une activité économique peut être considérée comme contribuant substantiellement à l'atténuation du changement climatique ou à l'adaptation à celui-ci et si cette activité économique ne cause de préjudice important à aucun des autres objectifs environnementaux de l'UE. Est venu s'ajouter à cela un règlement délégué supplémentaire, adopté en mars 2022[7], qui couvre un certain nombre d'activités économiques exercées dans certains secteurs de l'énergie, à savoir certaines activités liées au gaz naturel et à l'énergie nucléaire.

En vue de la préparation du présent rapport, la Commission a mené une étude[8] afin de recueillir des données auprès des États membres et d'élargir et/ou de corriger les ensembles de données antérieurs qui contenaient des résultats incomplets pour les années 2020 et 2021[9]. Au moment de la complétion de l'étude de la Commission (en juillet 2022), les données pour l'année 2021 étaient lacunaires et ont donc fait l'objet d'estimations importantes. Pour cette raison, les chiffres de 2021 doivent être considérés avec recul dans le présent rapport[10]. Pour garantir une bonne qualité des données, les États membres ont été invités à effectuer des contrôles croisés de la nouvelle base de données. Dans le cadre de l'étude de la Commission, un inventaire initial a également été dressé pour évaluer le rapport des subventions à l'énergie aux critères de la taxinomie.

Les résultats de cette étude confirment qu'un montant considérable (bien qu'en légère baisse) de subventions a été octroyé en faveur des énergies fossiles au cours des dernières années. Cela signifie que l'UE et ses États membres doivent redoubler leurs efforts pour respecter leurs engagements internationaux relatifs aux subventions aux combustibles fossiles et atteindre la neutralité climatique d'ici à 2050. En 2020, les subventions globales à l'énergie dans l'UE sont montées jusqu'à 173 000 000 000 EUR, soit une augmentation de 7 %, ou 14 000 000 000 EUR, entre 2015 et 2020. Les subventions en faveur des énergies renouvelables ont grimpé de 15 %, s'élevant à 81 000 000 000 EUR en 2020, et les subventions en faveur de l'efficacité énergétique ont augmenté de 20 % (15 000 000 000 EUR en 2020) au cours de la même période 2015-2020, ce qui constitue une évolution favorable qui aidera l'UE à atteindre ses objectifs en matière de transition vers une énergie propre.

En 2021, les subventions globales pour tous les types d'énergies (combustibles fossiles, nucléaire et énergies renouvelables) ont continué d'augmenter. Cela s'explique par une demande croissante d'énergie, la reprise économique s'étant poursuivie après 2020, une année caractérisée par les restrictions liées à la COVID-19. Comme les estimations des

---

6 https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/PDF/?uri=CELEX:32021R2139&from=FR

7 https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/PDF/?uri=CELEX:32022R1214&from=FR

8 Étude sur les subventions à l'énergie et les autres interventions gouvernementales dans l'UE – édition 2022, ci-après l'«étude de la Commission» https://op.europa.eu/fr/publication-detail/-/publication/34a55767-55a1-11ed-92ed-01aa75ed71a1

9 En raison de la réévaluation de l'inventaire des subventions pour les années précédentes et du changement de la base monétaire («exprimée en euros de 2021» dans le rapport actuel), les montants totaux figurant dans les graphiques du présent rapport peuvent différer du dernier rapport sur les subventions à l'énergie publié en 2021 ou plus tôt.

10 Pour certains postes de subvention, si les données de 2021 n'étaient pas disponibles, les valeurs de 2020 ont été prises comme estimation pour 2021. Dans la plupart des cas, les données de 2021 sont mentionnées dans le présent rapport. Toutefois, si les données de 2020 sont à elles seules suffisamment solides aux fins de l'analyse, elles sont considérées comme le dernier ensemble de données disponible.

données pour l'année 2021 l'indiquent, les subventions globales à l'énergie ont connu une augmentation de 11 000 000 000 EUR en 2021 par rapport à 2020, atteignant 184 000 000 000 EUR. Sur ces subventions à l'énergie, les subventions en faveur de la demande d'énergie[11] se sont élevées à 65 000 000 000 EUR en 2021, soit environ 8 000 000 000 EUR de plus (+14 %) qu'en 2020, et les subventions en faveur de l'efficacité énergétique se sont dressées jusqu'à 19 000 000 000 EUR, soit environ 3 000 000 000 EUR (+29 %) de plus qu'en 2020. Parallèlement, les subventions pour les énergies renouvelables ont chuté de presque 3 000 000 000 EUR (– 3,5 %) par rapport à l'année précédente (tombant à 78 000 000 000 EUR en 2021), en raison d'une hausse des prix de gros de l'électricité, impliquant une baisse des primes de rachat.

Les subventions aux combustibles fossiles, qui avaient atteint 50 000 000 000 EUR en 2020, ont chuté de 1,5 % (soit – 700 000 000 EUR) entre 2015 et 2020, en raison: i) d'une baisse des subventions non spécifiques aux combustibles (– 1 400 000 000 EUR); ii) d'une chute des subventions au charbon (– 900 000 000 EUR); iii) d'une hausse des subventions au gaz (+500 000 000 EUR); et iv) d'une augmentation des subventions au pétrole et aux produits pétroliers (+1 200 000 000 EUR). Les subventions aux combustibles fossiles ont diminué dans la plupart des États membres au cours de cette période. Cependant, dans quelques pays, tels que la Belgique, la Bulgarie, la Finlande, la France, les Pays-Bas, la Pologne et la Slovaquie, les subventions aux combustibles fossiles ont considérablement augmenté entre 2015 et 2020. Au niveau de l'UE, la part des subventions aux combustibles fossiles dans le PIB n'a presque pas changé entre 2015 et 2020.

Au sein du secteur des transports, les subventions aux combustibles fossiles (principalement pour les produits pétroliers) ont connu une hausse spectaculaire (de 29 %, soit 3 100 000 000 EUR) entre 2015 et 2019, puis sont retombées de 3 000 000 000 EUR en 2020. En 2021, même dans le contexte de l'accroissement des activités de transport faisant suite à la levée des restrictions dues à la COVID-19, les subventions aux combustibles fossiles sont restées globalement stables par rapport à 2020, lesdites subventions ayant diminué dans d'autres secteurs de l'économie, notamment le secteur de l'énergie.

Les subventions aux combustibles fossiles dans le secteur agricole ont également évolué à la hausse (de 13 %, soit +700 000 000 EUR) entre 2015 et 2020, très majoritairement sous la forme de mesures de soutien à la consommation de combustibles (par exemple, réductions ou exonérations fiscales pour les combustibles).

Au cours de la même période, les subventions aux combustibles fossiles dans le secteur des ménages ont augmenté de 15 % (soit 400 000 000 EUR), principalement sous la forme de subventions à la consommation de fioul domestique et de gaz naturel. En 2021, les subventions aux combustibles fossiles pour le secteur des ménages ont poursuivi leur hausse par rapport à leurs niveaux de 2020.

[11] Les subventions axées sur la demande d'énergie encouragent la consommation d'énergie dans divers secteurs économiques, par exemple au moyen:i) d'allégements ou de crédits fiscaux sur la consommation d'énergie;ii) de prix réglementés dans certains secteurs;et iii) de paiements directs destinés à alléger la charge des coûts de l'énergie pour les consommateurs. Certaines subventions axées sur la demande d'énergie ont des implications sociales, allant au-delà des considérations purement économiques. Quand les prix de l'énergie sont élevés, les consommateurs particulièrement vulnérables doivent être pris en considération dans les décisions stratégiques relatives aux subventions.

Les subventions au gaz naturel ont augmenté de 6 % (500 000 000 EUR) entre 2015 et 2020, représentant environ 19 % des subventions aux combustibles fossiles, et en 2021, elles se sont encore accrues d'environ 700 000 000 EUR (+10 %) selon les estimations par rapport à 2020. Les subventions au charbon et au lignite, qui représentent 18 % du total des subventions aux combustibles fossiles, ont chuté de 9 % (– 900 000 000 EUR) dans l'UE entre 2015 et 2020, mais ont rebondi d'environ 6 % (600 000 000 EUR) selon les estimations en 2021.

Dans les années à venir, compte tenu de l'incidence probable d'une plus grande consommation de charbon, les subventions au charbon sont susceptibles d'augmenter dans le secteur de l'énergie. De plus, la chute attendue de la consommation de gaz à moyen et long terme pointe vers une baisse des subventions au gaz à l'avenir, même si les prix élevés du gaz à l'heure actuelle pourraient laisser présager une augmentation des subventions au gaz à court terme. Les subventions à l'énergie nucléaire sous la forme d'indemnisation de la fermeture anticipée et du déclassement des installations nucléaires (principalement en Allemagne et en France) ont continué de grimper en 2021 en raison des arrêts prévus. Les subventions pour les énergies renouvelables dépendront fortement des prix de gros de l'électricité, mais nous pouvons nous attendre à ce qu'une hausse des prix se traduise par des subventions moindres via les primes de rachat ou les contrats sur différence[12].

2. Subventions à l'énergie et aux combustibles fossiles dans l'UE

2.1. Subventions à l'énergie dans l'UE

Dans le présent rapport, les subventions sont définies selon la méthode établie par l'Organisation mondiale du commerce (OMC)[13], qui a été utilisée dans l'étude justificative de la Commission[14] et dans les deux rapports précédents sur les subventions à l'énergie (2020 et 2021). Cette méthode regroupe les subventions en quatre catégories: i) les mesures de pouvoirs publics impliquant un transfert direct de fonds; ii) les recettes publiques normalement exigibles abandonnées (non perçues); iii) la fourniture par les pouvoirs publics de biens et services, ou l'achat par les pouvoirs publics de biens; et iv) le soutien des prix et les aides aux revenus.

Dans le présent rapport, les subventions à l'énergie sont également examinées sous différents angles, par exemple en fonction: i) de l'objectif qu'elles visent à promouvoir (production, consommation/demande, infrastructure ou efficacité énergétique); ii) du type de combustible (combustibles fossiles, énergies renouvelables, énergie nucléaire); iii) des secteurs économiques (secteur de l'énergie, secteur des transports, secteur industriel, secteur agricole[15], secteur résidentiel, secteur des services, etc.) ou iv) des types d'instruments utilisés pour imposer les subventions (allégements fiscaux, subventions, soutien des prix ou aides au revenu, etc.).

Si l'on considère l'évolution des subventions à l'énergie dans l'UE, le soutien financier total s'est élevé à 173 000 000 000 EUR en 2020, soit une hausse de 7 % (+14 000 000 000 EUR)

[12] Pour plus d'informations sur les concepts, les définitions, les finalités, les secteurs, les instruments, les types de combustibles, etc. reportez-vous à l'annexe 5 de l'étude de la Commission.

[13] Accord sur les subventions et les mesures compensatoires de l'Organisation mondiale du commerce (OMC). https://www.wto.org/french/tratop_f/scm_f/scm_f.htm

[14] Pour en savoir plus sur la méthode de définition des subventions à l'énergie, voir l'étude de la Commission.

[15] Dans le présent rapport, les subventions accordées à la pêche sont également comprises dans le secteur agricole.

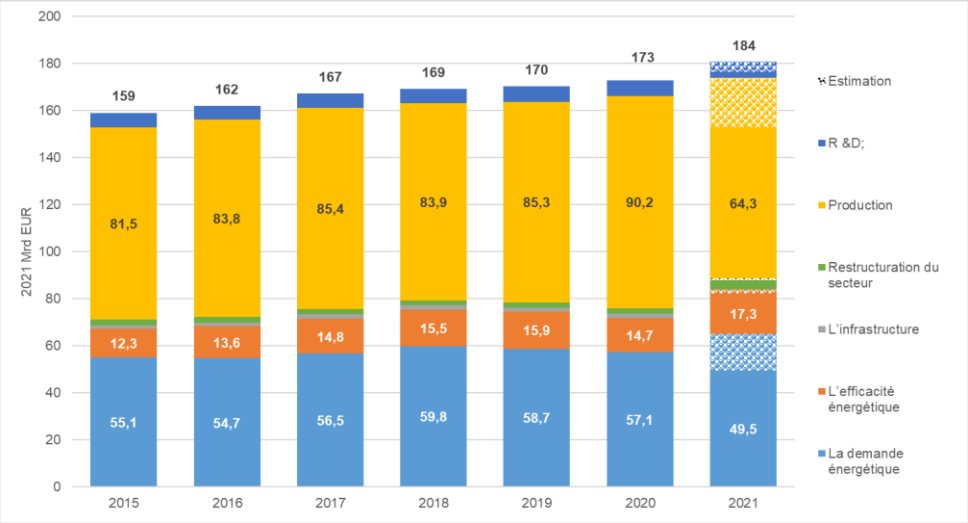
depuis 2015. Les subventions à la production d'énergie ont augmenté de 11 % (+9 000 000 000 EUR) au cours de la même période, principalement en raison des subventions à la production d'énergies renouvelables (81 000 000 000 EUR en 2020), alors que les subventions en faveur des mesures d'efficacité énergétique ont connu une hausse de 20 % (+2 500 000 000 EUR pendant la même période, atteignant 15 000 000 000 EUR en 2020).

L'amélioration de la situation en ce qui concerne la pandémie et l'assouplissement définitif des mesures de confinement en 2021 ont donné une chance à l'économie de l'UE de reprendre. Au cours de cette année, l'économie de l'UE a repris plus vite qu'initialement escompté, débouchant également sur une hausse de la consommation d'énergie et des subventions aux produits énergétiques. Comme l'estimation des données l'illustre, les subventions à l'énergie dans l'UE ont grimpé jusqu'à atteindre 184 000 000 000 EUR en 2021 (constituant une hausse de 12 000 000 000 EUR, soit 7 %, par rapport à 2020). Les subventions liées à la demande d'énergie[16] ont connu une hausse de 14 % (+8 000 000 000 EUR) en 2021 par rapport à 2020, en raison principalement de l'augmentation de la consommation d'énergie dans le contexte de la reprise économique. Cela a laissé entendre que la chute des subventions en faveur de la demande d'énergie en 2020 n'était que temporaire. L'incidence des mesures adoptées par les États membres au cours du deuxième semestre de l'année 2021, dans le but de soutenir les entreprises et les particuliers (même si ce n'était que temporaire) alors que les prix de l'énergie étaient élevés, peut déjà se voir dans la hausse des subventions en lien avec la demande d'énergie pour cette période. Toutefois, il ne sera possible d'obtenir des quantités détaillées que dans la prochaine édition du rapport sur les subventions à l'énergie.

Les subventions axées sur les mesures d'efficacité énergétique, après une brève chute en 2020, ont remonté en 2021, pour atteindre 19 000 000 000 EUR. Cela revient à une hausse de 54 % (+6 500 000 000 EUR) par rapport à 2015. Par ailleurs, le montant estimé des subventions pour la restructuration de l'industrie a augmenté pour atteindre 4 600 000 000 EUR en 2021 (par rapport à 2 300 000 000-2 400 000 000 EUR pour chacune des deux années précédentes), notamment en raison d'un soutien financier accru pour la mise à l'arrêt définitif des mines de charbon et de lignite et les mesures de reconversion économique associées. Toutefois, les subventions à la production d'énergie ont baissé de 5 % (– 5 000 000 000 EUR), car les subventions aux énergies renouvelables (l'énergie solaire principalement) ont fortement baissé dans le contexte des prix plus élevés sur le marché de gros de l'électricité, ce qui s'est répercuté sur les régimes d'aide du type primes de rachat et contrats sur différence.

[16] Les subventions axées sur la demande d'énergie encouragent la consommation d'énergie dans divers secteurs économiques, par exemple au moyen: i) d'allégements ou de crédits fiscaux sur la consommation d'énergie; ii) de prix réglementés dans certains secteurs; et iii) de paiements directs destinés à alléger la charge des coûts de l'énergie pour les consommateurs. Certaines subventions axées sur la demande d'énergie ont des implications sociales, allant au-delà des considérations purement économiques. Quand les prix de l'énergie sont élevés, les consommateurs particulièrement vulnérables doivent être pris en considération dans les décisions stratégiques relatives aux subventions.

Figure 1 – Subventions à l'énergie dans l'UE par finalité



Source: Étude sur les subventions à l'énergie et les autres interventions gouvernementales dans l'Union européenne — édition 2022. Dans l'ensemble du présent document, les barres remplies de sphères indiquent que ces données pour l'année 2021 se fondent sur des estimations, et chaque catégorie doit être interprétée comme l'addition de la barre remplie de sphères (données estimées) et de la barre remplie (données factuelles) afin de comparer avec les années précédentes.

Les subventions à l'énergie par rapport au PIB des États membres de l'UE, en tant qu'indicateur de l'intensité des subventions à l'énergie dans l'économie, peuvent servir à effectuer des comparaisons entre pays. Cela s'explique par le fait que les valeurs absolues des subventions dépendent également de la taille de l'économie d'un pays donné. En 2020, les subventions à l'énergie comparées au PIB variaient considérablement d'un État membre à un autre, passant de 2,9 % du PIB en Lettonie à seulement 0,3 % du PIB au Luxembourg. Les subventions à l'énergie en pourcentage du PIB dans l'UE se sont élevées à 1,2 % en 2020 en moyenne, illustrant un haut degré de stabilité pour la période 2015-2020 dans l'UE en général et également au sein de la plupart des États membres.

L'analyse démontre également que différents pays utilisent les subventions pour soutenir différentes politiques et mesures, et que ces différentes politiques et mesures ont une influence différente sur les objectifs relatifs à la transition vers une énergie propre de l'UE. Par exemple, la Lettonie a alloué 2 % de son PIB aux subventions axées sur les mesures d'efficacité énergétique en 2020[17] (et 0,4 % de son PIB aux subventions aux combustibles fossiles et aux énergies renouvelables), tandis que l'Allemagne, l'Italie et la Grèce ont dédié environ 1 % de leur PIB à la subvention des énergies renouvelables. L'Allemagne et l'Italie ont consacré respectivement 0,4 % et 0,3 % de leur PIB aux subventions aux combustibles fossiles.

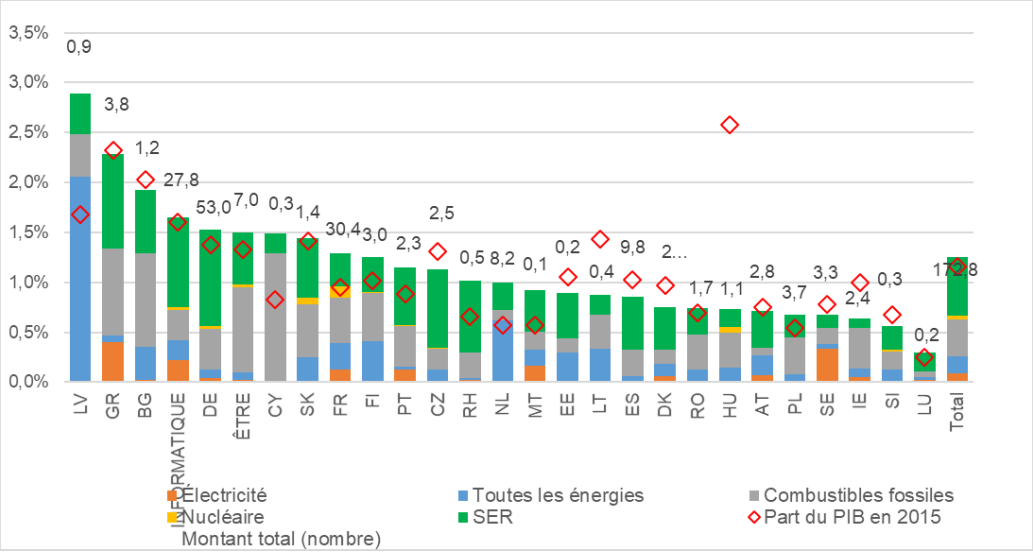
Parallèlement, les autres pays ont toujours tendance à dépenser davantage pour les combustibles fossiles[18] que pour les mesures d'incitation à la transition vers une énergie propre. En 2020, Chypre a consacré environ 1,3 % de son PIB aux subventions aux combustibles fossiles (et seulement 0,2 % aux subventions en faveur des énergies

[17] Ces mesures étaient principalement associées aux programmes du Fonds européen de développement régional (FEDER) pour la période 2014-2020, visant à assurer la transition vers des développements à faible intensité de carbone dans tous les secteurs économiques. À compter de 2021, les données préliminaires ont indiqué que ces mesures prises dans le cadre du FEDER avaient pris fin, faisant chuter le montant global des subventions.

[18] Généralement parlant, la majorité des subventions aux combustibles fossiles visent toujours à encourager leur consommation et/ou la production d'énergie à partir de ces combustibles, tandis que la part des subventions œuvrant à réduire la dépendance aux combustibles fossiles est minime.

renouvelables) et, en Grèce ainsi qu'en Belgique, cette part était proche de 1 %, un chiffre décourageant pour la transition vers une énergie propre. Néanmoins, ces deux derniers pays ont dépensé, respectivement, 0,9 et 0,5 % de leur PIB en faveur des énergies renouvelables. En 2021, les subventions à l'énergie, en pourcentage du PIB, sont restées stables (ou ont diminué légèrement par rapport à 2020) dans la plupart des États membres de l'UE.

Figure 2 — Subventions pour les différentes sources d'énergie, en pourcentage du PIB en 2015 et en 2020, et en milliards d'EUR en 2020



Source: Étude sur les subventions à l'énergie et les autres interventions gouvernementales dans l'Union européenne — édition 2022. La rubrique «Électricité» englobe les mesures générales de soutien à l'électricité non spécifiques à une technologie, tandis que la rubrique «Toutes les énergies» représente les subventions qui ne sont pas directement attribuables aux vecteurs énergétiques ou aux combustibles (c'est-à-dire les mesures d'efficacité énergétique, les incitations à la demande/consommation d'énergie, quel que soit le vecteur énergétique; les subventions d'investissement et les dépenses particulières de R&D, par exemple). Pour de plus amples détails, reportez-vous à l'étude de la Commission.

Les subventions aux **sources d'énergie renouvelables**, qui représentent environ 44 % de la valeur globale des subventions à l'énergie au cours des dernières années, ont augmenté de 7 % (+5 500 000 000 EUR) en 2020 par rapport à 2019. En revanche, en 2021, ces subventions ont baissé de 3 % (– 2 800 000 000 EUR, sous l'incidence de prix plus élevés pour l'énergie de gros et, en conséquence, de primes de rachat ou de contrats sur différence plus faibles), comme l'illustrent les chiffres. D'autre part, les subventions aux combustibles fossiles, qui ont compté pour 31 % de la valeur totale des subventions à l'énergie au cours des dernières années, ont chuté de 5,5 % (– 2 900 000 000 EUR) en 2020 et sont restées presque stables en 2021. En 2021, malgré une reprise de la consommation de combustibles pour les transports, les subventions globales aux combustibles fossiles n'ont pas augmenté comme dans d'autres secteurs, tels que l'énergie. Au contraire, les subventions aux combustibles fossiles pour les transports ont connu une baisse.

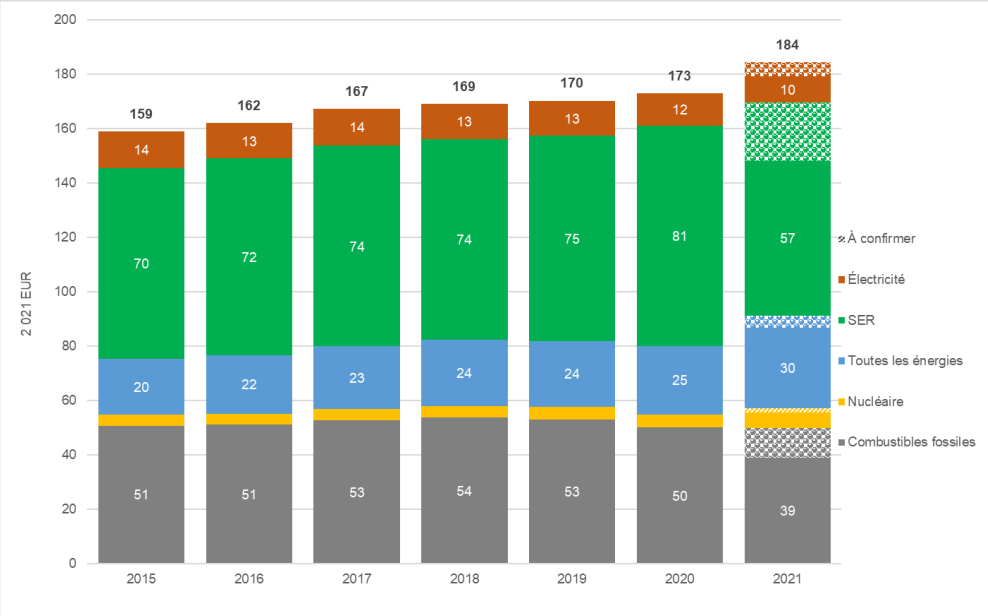
Les subventions à «**Électricité**[19]» ont légèrement diminué entre 2015 et 2020, tandis que les subventions à «Toutes les énergies» (sources d'énergie multiples ou mesures non directement attribuables aux produits énergétiques) ont subi une hausse, passant de 20 000 000 000 EUR à 26 000 000 000 EUR (+30 %). En 2021, les deux catégories de subventions, à «Électricité» et à «Toutes les énergies» ont grimpé, ce qui laisse entrevoir une hausse des dépenses fiscales

[19] Les montants des subventions pour la consommation d'électricité ont été réattribués à leurs sources de production d'énergie (par exemple les combustibles fossiles, le nucléaire, les énergies renouvelables) sur la base des bilans énergétiques nationaux.

pour les produits énergétiques qui ne peut pas être attribuée à un vecteur donné (en lien au soutien à la demande d'énergie).

Les subventions pour **l'énergie nucléaire**, après une période de stabilité de plusieurs années ayant débuté en 2015 (atteignant en moyenne 4 200 000 000 EUR), se sont élevées à presque 5 000 000 000 EUR en 2019 et en 2020. Toutefois, elles ont connu une autre augmentation en 2021, s'élevant à 7 200 000 000 EUR, même si après cette hausse les subventions à l'énergie nucléaire ne représentaient encore que 4 % des subventions totales à l'énergie dans l'UE. Cette augmentation était principalement liée aux instruments financiers d'indemnisation de la fermeture anticipée et du déclassement des installations nucléaires, principalement en Allemagne et en France. Les régimes d'indemnisation consistent majoritairement à acheter l'électricité qui ne sera pas produite (en raison de la fermeture anticipée) ou les actifs délaissés[20]. En Allemagne, l'indemnisation de 2 400 000 000 EUR a été versée en novembre 2021, ce qui s'est considérablement répercuté sur le montant total des subventions à l'énergie nucléaire en Europe.

Figure 3 — Subventions à l'énergie dans l'UE par type de combustible



Source: Étude sur les subventions à l'énergie et les autres interventions gouvernementales dans l'Union européenne — édition 2022. La rubrique «Toutes les énergies» représente les subventions qui ne sont pas directement attribuables aux vecteurs énergétiques ou aux combustibles (c'est-à-dire les mesures d'efficacité énergétique, qui représentent environ 55 % de «Toutes les énergies en 2021» et les incitations à la demande/consommation d'énergie, quel que soit le vecteur énergétique; les subventions d'investissement et les dépenses particulières de R&D, par exemple).

La part des subventions à l'énergie pouvant être directement rattachées au **secteur de l'énergie**[21] (c'est-à-dire le secteur de la production d'électricité, les mineurs de charbon et les sociétés pétrolières et gazières) atteignait environ 56 à 58 % en 2019 et en 2020, tandis qu'elle est tombée à 54 % en 2021. Au cours de la même période, la part des subventions à l'énergie consacrée au secteur des ménages a affiché une tendance à la hausse, s'élevant à environ 12-13 %, tandis que la part du secteur industriel dépassait à peine 10 %, et que celle

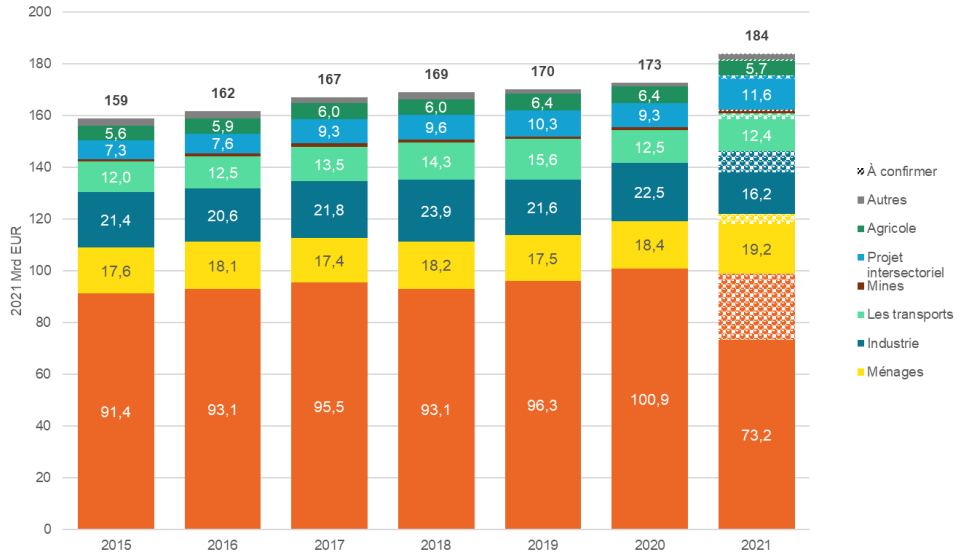
[20] Les actifs délaissés sont des actifs qui ont subi une dépréciation, une dévaluation ou une conversion en passifs imprévues ou prématurées.

[21] Pour plus d'informations sur les définitions, les finalités, les secteurs, les instruments, les types de combustibles, etc. reportez-vous à l'annexe 5 de l'étude de la Commission.

du secteur des transports se situait un peu en dessous de 10 %. Entre 2015 et 2020, les subventions ont grimpé de presque 10 000 000 000 EUR dans le secteur de l'énergie (+10 %), et les subventions à l'énergie non spécifiques à un secteur ont également augmenté de 2 700 000 000 EUR au cours de la même période. Parallèlement, les subventions à l'énergie dans le secteur du commerce ont chuté de 1 000 000 000 EUR.

En 2021, les subventions à l'énergie versées au secteur des ménages ont augmenté d'environ 5 000 000 000 EUR selon les estimations, par rapport à 2020 (+26 %), l'envolée des prix de l'énergie ayant débouché sur un soutien financier plus conséquent de la part des pouvoirs publics en faveur des ménages. Dans le secteur de l'industrie, les subventions à l'énergie ont augmenté de 1 700 000 000 EUR (+8 %), tandis que dans le secteur de l'énergie, elles ont baissé de 2 100 000 000 EUR (– 2 %).

Figure 4 — Subventions à l'énergie dans l'UE par secteur économique



Source: Étude sur les subventions à l'énergie et les autres interventions gouvernementales dans l'Union européenne — édition 2022.

La majorité globale (environ 90 %) des **subventions aux énergies renouvelables** dans l'UE (81 000 000 000 EUR en 2020) étaient en faveur du secteur de l'énergie. Environ 38 % des subventions aux énergies renouvelables pouvaient être rattachées à l'énergie solaire en 2020, alors que la production d'énergie éolienne comptait pour environ 27 % des subventions aux énergies renouvelables, et que la part de la biomasse atteignait environ 22 %. Cela ne laissait qu'une part minime pour l'hydroélectricité, la géothermie et les autres sources d'énergie renouvelables (13 %). En 2021, la part des subventions aux énergies renouvelables captée par l'énergie solaire est tombée jusqu'à 34 %, tandis que la part capturée par l'énergie éolienne et la biomasse affichait environ 24 % pour chaque source.

Les **instruments de subvention des énergies renouvelables** les plus importants dans les États membres de l'UE étaient les tarifs de rachat[22] (qui s'élevaient à 54 000 000 000 EUR, soit 67 % du total des subventions aux énergies renouvelables en 2020). Ces tarifs de rachat reflètent les subventions découlant de contrats à long terme conclus pour la plupart il y a plus de dix ans, les contrats récents n'appliquant plus les tarifs de rachat, à l'exception de certains petits producteurs. Les primes de rachat et les quotas d'énergie renouvelable avec certificats

[22] Reportez-vous à l'étude de la Commission pour plus d'informations sur les concepts et le rôle des différents instruments.

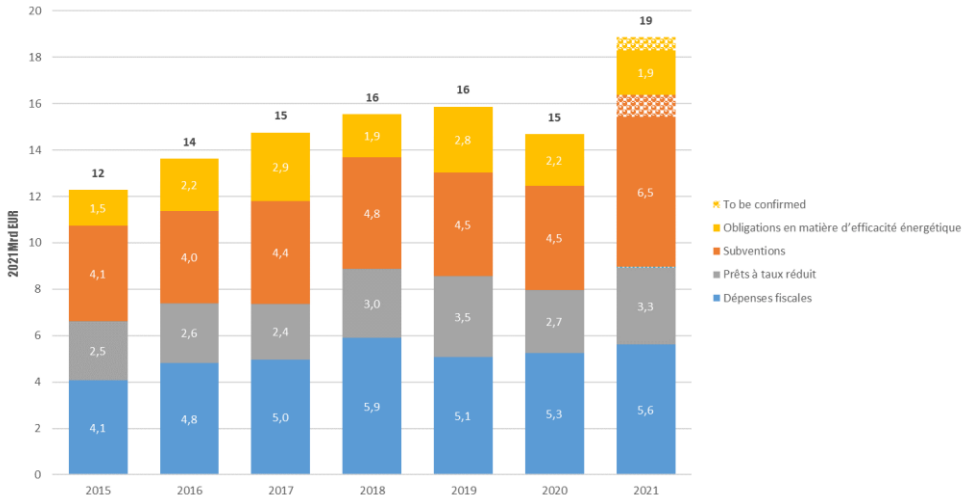
négociables représentaient des montants moindres (respectivement, 8 000 000 000 EUR, soit 10 %, et 7 000 000 000 EUR, soit 8 %, en 2020). Les instruments d'allégement fiscal (principalement sous la forme de réductions et d'exonérations fiscales) ont également contribué à hauteur d'environ 6 000 000 000 EUR (7 %) au montant total des subventions aux énergies renouvelables.

Les subventions à l'efficacité énergétique dans l'UE ont augmenté entre 2015 et 2019, tandis qu'elles sont légèrement retombées en 2020 (chutant de 6 %, soit 1 000 000 000 EUR), pour atteindre 15 000 000 000 EUR, même si elles étaient encore en hausse de presque 20 % par rapport à leur niveau de 2015. En 2021, les subventions à l'efficacité énergétique ont rebondi, affichant 19 000 000 000 EUR selon les estimations (+29 % par rapport à 2020), avec une hausse particulière observée chez les ménages (+1 300 000 000 EUR) et dans l'industrie (+500 000 000 EUR). Les subventions étaient considérables, comptant pour 39 % de toutes les subventions à l'efficacité énergétique au cours de la période 2020-2021. Les catégories suivantes les plus importantes des subventions à l'efficacité énergétique étaient les dépenses fiscales (30 %), les prêts à taux réduit (18 %) et les obligations en matière d'efficacité énergétique (13 %). En 2021, de nombreux États membres de l'UE ont commencé à mettre en œuvre des plans pour la reprise[23] qui sont devenus des sources considérables d'investissements en faveur de l'efficacité énergétique. Le secteur de la construction était le principal moteur de l'augmentation du soutien à l'efficacité énergétique entre 2020 et 2021.

Les subventions à l'efficacité énergétique croissantes s'alignent avec le principe de primauté de l'efficacité énergétique des politiques énergétiques de l'UE, et ces subventions ont d'autre part contribué à la diminution de l'intensité énergétique de l'économie de l'UE. Dans le contexte de la récession économique, le PIB de l'UE n'a affiché une croissance que de 2,6 % en 2020 par rapport à 2015, alors que la consommation d'énergie finale de l'Union avait chuté de 5 % au cours de la même période quinquennale, ce qui implique que l'intensité énergétique de l'économie de l'UE a diminué de 7,4 % pendant cette période. Même si le PIB a augmenté de 5,3 % au sein de l'UE en 2021, il est peu probable que la tendance à la baisse de l'intensité énergétique s'inverse. Continuer à délaisser les subventions incitant à la consommation d'énergie au profit de subventions à des mesures d'efficacité énergétique pourrait aider à maintenir cette tendance à la baisse.

[23] Les plans nationaux pour la reprise et la résilience ont été préparés et adoptés en 2021. Leurs effets se feront vraisemblablement sentir dans les années à venir seulement. Au-delà des dépenses en faveur de l'efficacité énergétique, les plans pour la reprise et la résilience consacrent des sommes conséquentes à d'autres finalités, tels que les énergies renouvelables.

Figure 5 — Subventions à l'efficacité énergétique dans l'UE



Source: Étude sur les subventions à l'énergie et les autres interventions gouvernementales dans l'Union européenne — édition 2022.

Si l'on considère d'autres secteurs, les **ménages** ont reçu environ 11 % du total des subventions à l'énergie attribuées à tous les secteurs économiques en 2020. Plus de la moitié des subventions aux ménages ne pouvaient pas être directement attribuables aux vecteurs énergétiques (par exemple les subventions aux mesures d'efficacité énergétique). Le soutien à la consommation d'électricité et de combustibles fossiles (par exemple fioul domestique, gaz, charbon) a également représenté des parts non négligeables (respectivement, 26 % et 17 %)[24]. Concernant l'industrie, la plupart des subventions pouvaient être directement attribuables à l'électricité, au gaz, aux produits pétroliers et aux énergies renouvelables; tandis que pour le secteur des transports, les subventions étaient majoritairement attribuables aux produits pétroliers.

La régulation des prix du côté des consommateurs (garanties des prix à la consommation) a connu un net déclin entre 2015 et 2020. Cependant, en 2021, le coût de ces garanties a dépassé la barre de 5 000 000 000 EUR, alors qu'il n'était que de 1 800 000 000 EUR en 2020, probablement du fait de l'augmentation des soutiens des prix de l'énergie pour les ménages et le secteur industriel, dans le contexte de l'envolée des prix de l'énergie. Parallèlement, le soutien du côté des producteurs (garanties des prix à la production, telles que les accords d'achat, les garanties des coûts des combustibles, etc.) s'est maintenu dans une fourchette de 4 000 000 000 EUR à 5 000 000 000 EUR au cours des dernières années au sein de l'UE.

Les subventions aux paiements de capacité ont conservé un haut niveau de stabilité pour la période 2015-2020, avec une moyenne d'environ 2 100 000 000 EUR pour ladite période et une augmentation à un montant estimé à 2 600 000 000 EUR en 2021. Les mécanismes de capacité ont principalement financé la production d'électricité à partir de combustibles fossiles pendant cette période.

[24] Principalement sous la forme d'une réduction de la TVA. Les formes spéciales de soutien financier aux ménages vulnérables doivent être prises avec précaution, car elles vont au-delà des considérations strictement liées au marché de l'énergie. Toutefois, dans le présent rapport sur les subventions et l'étude sous-jacente, les données ne sont communiquées que pour le secteur des ménages dans son ensemble, aucune ventilation socio-économique plus poussée (par exemple niveau de revenu, âge, composition du ménage, etc.) n'est disponible.

Les subventions à **l'hydrogène** ont grandement augmenté au cours des dernières années, passant de 195 000 000 EUR en 2015 à 329 000 000 EUR en 2021. En 2021, deux tiers de ce soutien prenaient la forme d'un soutien aux dépenses en matière de R&D, le tiers restant consistant principalement en des transferts directs[25]. Dans les années à venir, et comme l'illustrent déjà les données préliminaires, une hausse considérable des subventions à l'hydrogène est escomptée.

Différentes **catégories de subventions** peuvent promouvoir différentes technologies de production d'énergie. Toutefois, il n'est pas toujours possible de déterminer quelles catégories de subventions sont les plus typiques pour des catégories d'énergie spécifiques. Comme l'indique le tableau 1, les subventions aux dépenses fiscales (exonérations, réductions, etc.) sont importantes pour les combustibles fossiles, car elles couvrent environ deux tiers des subventions aux combustibles fossiles. En revanche, les aides aux revenus et les soutiens des prix (par exemple les tarifs/primes de rachat) comptent pour 85 % du soutien total aux énergies renouvelables (et pour 41 % du total des subventions à l'énergie). Les subventions aux dépenses fiscales sont aussi importantes pour l'électricité (86 %) et la catégorie «Toutes les énergies» (40 %) (la catégorie «Toutes les énergies» inclut également les subventions à l'efficacité énergétique), tandis que pour la même catégorie, les subventions sous forme de transferts directs jouent également un rôle essentiel (près d'un tiers du total des subventions pour «Toutes les énergies»).

Tableau 1 — Répartition des subventions entre les différents vecteurs et instruments énergétiques

Catégorie de subvention	Toutes les énergies	Électricité	Combustibles fossiles	Nucléaire	SER	Total
Transferts directs	5%	0%	3%	1%	2%	**11%**
Dépenses fiscales	6%	6%	20%	1%	4%	**36%**
Soutien des revenus ou des	1%	1%	6%	0%	41%	**49%**
Budgets de la RD &D;	2%	0%	0%	1%	1%	**4%**
Total	**15%**	**7%**	**29%**	**3%**	**47%**	**100%**

Source: Étude sur les subventions à l'énergie et les autres interventions gouvernementales dans l'Union européenne — édition 2022.

2.1 Subventions aux combustibles fossiles dans l'UE

Les subventions aux combustibles fossiles ont chuté de 1,5 % dans l'UE au cours des cinq dernières années depuis 2015, pour atteindre 50 000 000 000 EUR en 2020[26]. En 2020, les subventions aux combustibles fossiles étaient inférieures de 3 000 000 000 EUR à celles de 2019, principalement en raison de la réduction des activités de transport. Toutefois, si l'on considère les données estimées pour 2021, les subventions globales aux combustibles fossiles

[25] La ventilation des données selon les différentes technologies de production d'hydrogène et sources (par exemple, sources d'énergie renouvelables ou combustibles fossiles) n'est pas disponible.

[26] Afin d'appliquer une méthode cohérente pour tous les États membres, les vecteurs énergétiques, les secteurs et les instruments de subvention, certains postes considérés comme des subventions dans d'autres sources n'ont pas été comptabilisés dans les chiffres totaux de l'étude de la Commission. Par exemple, de nombreux États membres appliquent des taux d'accise différents pour l'essence et le diesel, donc les subventions en faveur de ces produits peuvent être importantes. De même, les secteurs du transport aérien et maritime international hors UE ne sont pas couverts. Étant donné que l'étude de la Commission ne couvre pas les injections de capital ou les achats par les pouvoirs publics , certains soutiens financiers accordés aux entreprises consommatrices de combustibles fossiles (par exemple les plans de sauvetage financiers pour les compagnies aériennes) ne figurent pas non plus dans les subventions aux combustibles fossiles. De plus, la base de données ne contient aucune information relative aux technologies de production à partir de combustibles fossiles avec ou sans dispositif d'atténuation.

dans l'UE n'ont montré aucune augmentation soudaine avec la reprise économique, mais sont au contraire restées proches de leur niveau de 2020. Cette stabilité s'explique par les différences entre les subventions aux combustibles fossiles dans les différents secteurs économiques, comme les paragraphes qui suivent le soulignent.

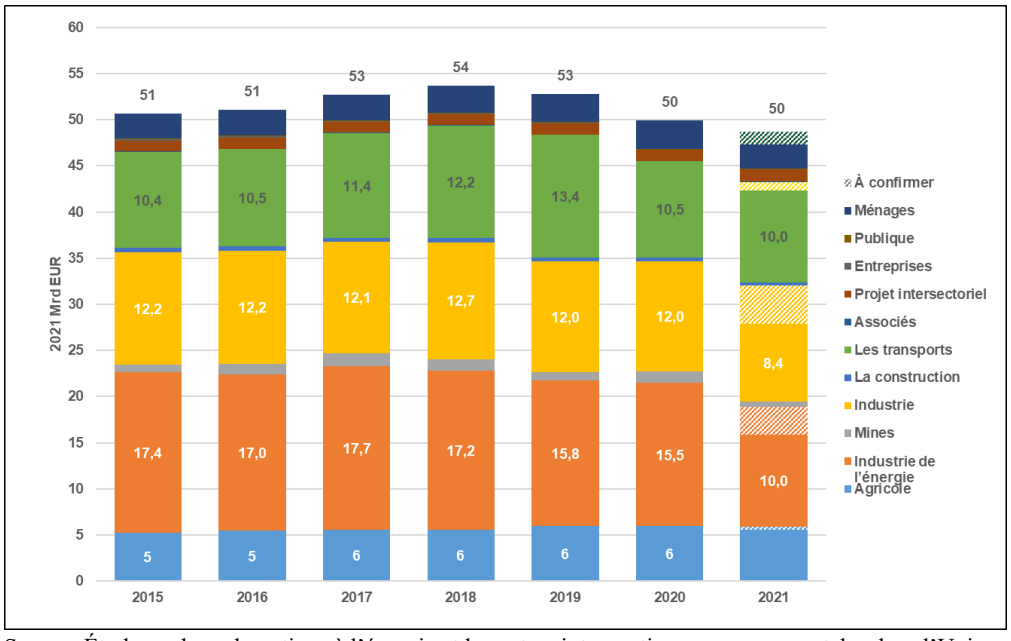
Les subventions aux combustibles fossiles dans le **secteur de l'énergie** ont chuté de 1 900 000 000 EUR (– 11 %) entre 2015 et 2020, principalement en raison de la baisse des subventions non spécifiques à un combustible et des subventions aux combustibles fossiles multiples, alors que les subventions spécifiquement attribuées au charbon, au lignite et au gaz naturel sont presque restées les mêmes. Dans l'ensemble, le déclin des subventions aux combustibles fossiles dans la production d'énergie est une évolution positive pour les objectifs climatiques et les engagements internationaux de l'UE. En 2021, les subventions aux combustibles fossiles ont continué à diminuer dans le secteur de l'énergie, en atteignant un niveau inférieur de 25 % à celui de 2015.

Au sein du **secteur des transports,** les subventions aux combustibles fossiles (principalement pour les produits pétroliers) ont connu une hausse spectaculaire (de 29 %, soit 3 100 000 000 EUR) entre 2015 et 2019, avant de retomber de 3 000 000 000 EUR en 2020 (principalement du fait d'une consommation moindre de pétrole) et de remonter de 900 000 000 EUR en 2021 (+9 % par rapport à 2020). Selon les estimations réalisées dans le cadre de l'étude, la consommation de kérosène dans le secteur de l'aviation en 2021 est restée inférieure à son niveau de 2019.

Les subventions aux combustibles fossiles dans **le secteur agricole ont également évolué à la hausse** (de 13 %, soit +700 000 000 EUR) entre 2015 et 2020, et le secteur a reçu des subventions très majoritairement sous la forme de mesures de soutien à la consommation de produits pétroliers (par exemple, réductions ou exonérations fiscales pour les combustibles). Au cours de la même période, les subventions aux combustibles fossiles **dans le secteur des ménages** ont augmenté de 15 % (soit 400 000 000 EUR), principalement sous la forme de subventions à la consommation de fioul domestique et de gaz naturel. En 2021, les subventions aux combustibles fossiles pour le secteur des ménages ont poursuivi leur hausse par rapport à leurs niveaux de 2020.

En revanche, les subventions aux combustibles fossiles dans le secteur de l'**industrie**, accordées principalement sous la forme de réductions et d'exonérations fiscales pour la consommation d'énergie, ont diminué de 200 000 000 EUR (– 2 %) entre 2015 et 2020. Les subventions au charbon ont connu une baisse de 1 400 000 000 EUR, tandis que les subventions au gaz et au pétrole ont respectivement augmenté de 500 000 000 EUR et de 1 100 000 000 EUR au cours de la période quinquennale.

Figure 6 — Subventions aux combustibles fossiles dans différents secteurs dans l'UE



Source: Étude sur les subventions à l'énergie et les autres interventions gouvernementales dans l'Union européenne — édition 2022.

Les subventions au **pétrole et** aux **produits pétroliers**, qui représentent plus de la moitié des subventions totales aux combustibles fossiles au sein de l'UE, ont augmenté de 6 % (+1 200 000 000 EUR) entre 2015 et 2020, bien que ces subventions aient chuté de 3 100 000 000 EUR en 2020 suite aux confinements liés à la COVID-19. Les subventions au carburant diesel ont augmenté de 44 % (+3 400 000 000 EUR) entre 2015 et 2020 au sein de l'UE, les plus grands contributeurs étant la Belgique (+1 800 000 000 EUR, plus que le triple) et la France (+1 200 000 000 EUR, soit +74 %). Les subventions au pétrole et aux produits pétroliers ont augmenté d'un montant estimé à 800 000 000 EUR en 2021, par rapport à 2020.

Les subventions au **charbon et au lignite** ont chuté de 9 % (– 900 000 000 EUR) dans l'UE entre 2015 et 2020, en raison d'une moindre utilisation des combustibles solides dans plusieurs secteurs tels que l'industrie. Toutefois, pour ce qui est de la production d'électricité, les subventions au charbon n'ont accusé aucune évolution notable au cours de cette période quinquennale. À l'avenir, les subventions au secteur du charbon pourraient augmenter temporairement, du fait aussi bien de l'augmentation à court terme escomptée du charbon dans le bouquet de production d'électricité que de la prévision de systèmes d'indemnisation pour les fermetures de centrales au charbon et au lignite dans plusieurs États membres. Néanmoins, il est possible que des modifications soient apportées aux plans pour ces systèmes d'indemnisation, compte tenu des défis actuels en matière de la sécurité et de l'approvisionnement énergétiques. La plus grande baisse concernant les subventions aux combustibles solides pendant cette période quinquennale s'est manifestée en Allemagne (de 11 %, soit 800 000 000 EUR), tandis qu'en Pologne, les subventions au charbon se sont accrues de 65 % (+600 000 000 EUR). Les subventions au charbon dans l'UE ont augmenté d'un montant estimé à 600 000 000 EUR en 2021 à travers toute l'Union, par rapport à 2020.

Les subventions au **gaz naturel** ont augmenté de 6 % (500 000 000 EUR) entre 2015 et 2020, représentant environ 19 % des subventions aux combustibles fossiles, ce qui est légèrement supérieur à la part des subventions attribuée au charbon et au lignite (18 %). Les subventions

au gaz ont augmenté dans le secteur de l'industrie au cours de cette période, tandis qu'il n'y a eu aucune évolution en ce qui concerne les subventions dans le secteur de la production d'électricité. Les subventions au gaz naturel ont connu une hausse d'environ 500 000 000 EUR aussi bien en Allemagne (+9 %) qu'en France (+113 %) au cours de cette période, tandis que le tableau en ce qui concerne l'évolution entre 2015 et 2020 était mitigé dans d'autres pays.

L'envolée des prix du charbon dans le contexte des prix particulièrement élevés du gaz ont rendu le remplacement du gaz par le charbon dans le bouquet énergétique de nombreux États membres de l'UE plus difficile, mais ces prix encouragent le remplacement par des sources d'énergie renouvelables moins onéreuses. Du fait de la situation géopolitique actuelle, l'UE a introduit deux initiatives. La première initiative est le plan REPowerEU pour réduire la dépendance à la consommation de gaz (visant principalement à: i) diversifier les approvisionnements en gaz pour réduire la dépendance à la Russie; ii) inciter à l'efficacité énergétique et aux économies d'énergie; et iii) accélérer le déploiement des énergies renouvelables. La deuxième initiative est le plan «Des économies de gaz pour se préparer à l'hiver» pour réduire la consommation de gaz pour l'hiver 2022-2023[27]. À l'avenir, ces deux initiatives se répercuteront probablement sur les subventions au gaz naturel[28]. Les subventions au gaz dans toute l'UE ont augmenté de 700 000 000 EUR (+10 %), selon les estimations, en 2021 par rapport à 2020.

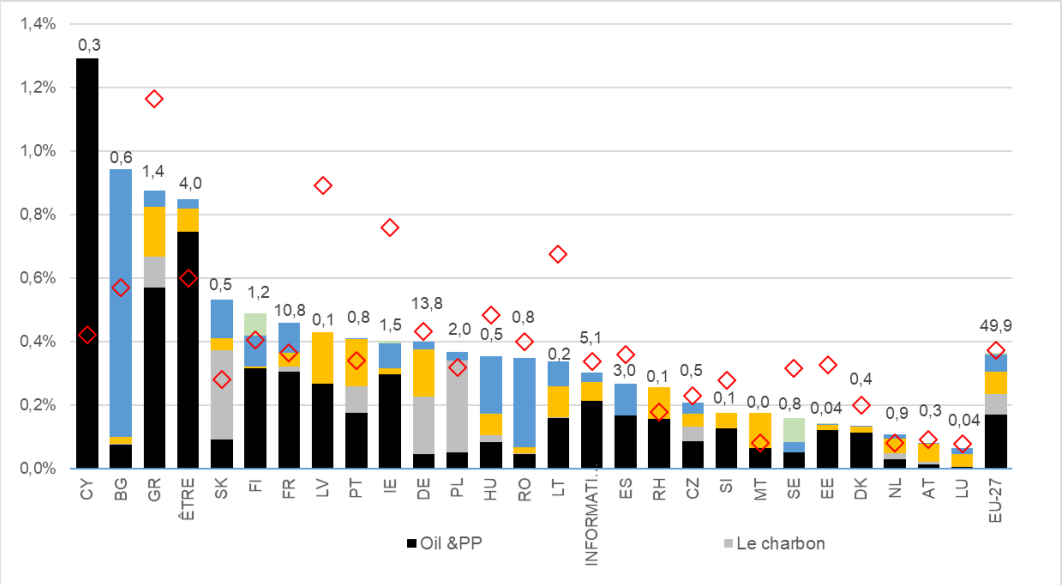
Les subventions aux combustibles fossiles revêtent **différentes significations dans les différents pays de l'UE** selon la taille du PIB national. En 2020, Chypre a consacré 1,3 % de son PIB aux subventions aux combustibles fossiles (principalement les produits pétroliers). La Bulgarie a également consacré 0,9 % de son PIB aux subventions aux combustibles fossiles cette même année (principalement pour des mesures ne pouvant pas être attribuées à des combustibles particuliers). En revanche, le Luxembourg et l'Autriche ont consacré moins de 0,1 % aux subventions aux combustibles fossiles en 2020, tandis que la moyenne de l'UE s'élevait à 0,3 % du PIB. Après Chypre, la Belgique et la Grèce sont à l'origine des plus grandes dépenses pour les subventions aux produits pétroliers (0,7 % et 0,5 % de leur PIB respectivement), alors que la Slovaquie et la Pologne ont consacré 0,3 % de leur PIB aux subventions au charbon.

Par rapport à 2015, l'intensité des subventions aux combustibles fossiles (le montant consacré aux subventions aux combustibles fossiles par euro de PIB) a connu une hausse de 0,9 % à Chypre, et de 0,4 % en Bulgarie en 2020, alors que ce même montant a décliné de 0,5 % en Lettonie, et de plus de 0,3 % en Lituanie et en Irlande. Au niveau de l'UE, l'intensité des subventions aux combustibles fossiles n'a presque pas changé entre 2015 et 2020. En 2021, l'intensité des subventions aux combustibles fossiles a diminué légèrement par rapport à 2020 dans la plupart des États membres.

[27] Outre ces initiatives, d'autres actes législatifs importants, qui ont une incidence sur la consommation de gaz et les subventions en la matière, ont été adoptés par l'UE, tels que le règlement relatif à la réduction de la demande de gaz, le règlement relatif au stockage du gaz, etc.

[28] Les subventions au gaz ne concernent que les subventions à la production et à la consommation de gaz et d'énergie produite à partir du gaz. Elles ne comprennent pas le soutien à d'éventuels développements d'infrastructures, tels que la modernisation du réseau européen de transport du gaz afin de permettre de meilleurs flux de gaz, la construction de nouveaux terminaux de regazéification de GNL, ou l'élargissement des terminaux existants, etc.

Figure 7 — Subventions aux combustibles fossiles dans les États membres de l'UE, en pourcentage du PIB et en milliards d'EUR en 2020, par rapport aux subventions aux combustibles fossiles en tant que pourcentage du PIB en 2015



Source: Étude sur les subventions à l'énergie et les autres interventions gouvernementales dans l'Union européenne — édition 2022.

3. Cohérence des différentes subventions à l'énergie avec la taxinomie énergétique

La taxinomie de l'UE est susceptible d'avoir une incidence sur les subventions à l'avenir, en mettant à disposition les outils nécessaires pour recenser les activités durables. Elle pourrait faciliter les politiques à l'échelle de l'Union et nationales afin de cibler les activités qui contribuent substantiellement à l'atténuation du changement climatique ou à l'adaptation à celui-ci, sans nuire de façon considérable aux autres objectifs environnementaux. L'étude de la Commission a procédé au premier exercice d'inventaire sur la manière dont les subventions à l'énergie sont cohérentes avec les activités économiques sous-jacentes définies dans la taxinomie[29].

Pour classer les subventions, l'étude de la Commission a établi quatre catégories différentes[30]. La première catégorie s'intitule «Cohérentes» et peut s'appliquer dans les cas où les subventions avantagent les activités connues comme étant des «activités économiques éligibles à la taxinomie», telles que les subventions aux énergies renouvelables ou à l'efficacité énergétique en général. La deuxième catégorie se nomme «Non cohérentes — transitoires» et couvre les subventions qui favorisent les activités non éligibles en vertu de la taxinomie de l'UE, mais qui sont parallèlement à même de soutenir la transition énergétique, comme le déclassement des actifs de combustibles fossiles. La troisième catégorie est «Non cohérentes» et concerne l'ensemble des subventions soutenant directement ou indirectement la production ou la consommation de combustibles fossiles. La dernière catégorie, «Sans objet», se rapporte aux subventions qui ne relèvent d'aucune des catégories qui précèdent,

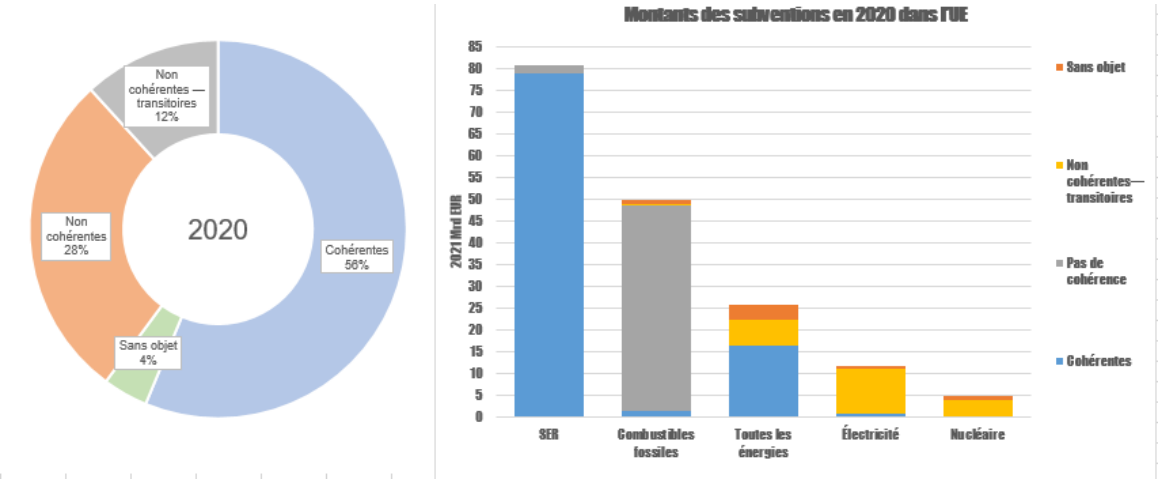
[29] Il est crucial de garder à l'esprit que, au moment de l'élaboration de l'étude de la Commission, l'acte délégué complémentaire relatif aux objectifs climatiques, qui couvre les activités liées à l'énergie nucléaire et à celle produite à partir du gaz, avait déjà été proposé par la Commission européenne, mais que le processus d'adoption par les colégislateurs ne s'était pas encore achevé, et que l'acte délégué n'était pas encore entré en vigueur.

[30] La description détaillée de chaque classification est disponible au chapitre 5.1.2 de l'étude de la Commission, sur la classification de la taxinomie de l'UE.

comme les mécanismes du marché (par exemple le marché de capacité ou les réserves de sécurité).

Comme les données de l'étude de la Commission l'illustrent, la grande majorité des subventions aux énergies renouvelables (79 000 000 000 EUR sur un total de 81 000 000 000 EUR en 2020) relève de la catégorie «Cohérentes» (le montant restant de subventions de 2 000 000 000 EUR étant partagé entre les catégories «Non cohérentes» et «Sans objet», couvrant principalement des réductions fiscales ou de la surcharge en faveur de l'électricité produite à partir de sources renouvelables pour certaines industries). En revanche, la plupart des subventions aux combustibles fossiles est classée dans la catégorie «Non cohérentes». Dans les deux autres catégories («Non cohérentes — transitoires» et «Sans objet»), nous pouvons trouver, par exemple, les subventions à la restructuration des mines de charbon et les prestations en faveur de la transition sociale accordées aux salariés du secteur minier. Ces deux autres catégories comptaient pour 2 800 000 000 EUR sur le total de 50 000 000 000 EUR de subventions aux combustibles fossiles en 2020. Dans la catégorie «Toutes les énergies», environ 63 % du montant total des subventions de 26 000 000 000 EUR relevaient de la catégorie «Cohérentes» en 2020, alors que d'autres mesures (notamment les réductions fiscales pour l'énergie et les subventions en faveur de certains investissements et activités) étaient réparties dans les trois autres catégories. Pour la production d'électricité et d'énergie nucléaire, la grande majorité des subventions (plus de 80 %) se retrouvait dans la catégorie «Non cohérentes — transitoires» en 2020.

Figure 9 — Répartition des subventions selon leur cohérence avec la classification de la taxinomie en 2020



Source: Étude sur les subventions à l'énergie et les autres interventions gouvernementales dans l'Union européenne — édition 2022.

4. Conclusions

Les évolutions récentes sur le plan géopolitique et l'envolée des prix de l'énergie ont souligné le besoin d'adopter de nouvelles initiatives stratégiques dans l'Union européenne. Ces nouvelles initiatives sont de nature exceptionnelle, mais pourraient se répercuter de manière fondamentale sur le marché et l'infrastructure énergétiques. La baisse de la consommation d'énergie et la réduction continue de la dépendance aux combustibles fossiles dans les secteurs résidentiel, de l'énergie, des transports et de l'industrie aideront à amoindrir les importations de combustibles fossiles, à accélérer la transition vers une énergie propre et à accroître la sécurité de l'approvisionnement énergétique au sein de l'UE. Pour y parvenir, il

sera nécessaire de réduire les subventions aux combustibles fossiles associées, et réorienter ces ressources vers les énergies renouvelables et l'efficacité énergétique reste un outil pour arriver à cette fin et réaliser les objectifs de la politique en matière de changement climatique de l'UE. Un déclin net à moyen terme de la consommation de gaz entraînera vraisemblablement une chute des subventions au gaz. Les prix actuels élevés pour le gaz et l'accroissement temporaire escompté de la production d'électricité au charbon ne devraient pas se traduire par des subventions aux combustibles fossiles substantiellement plus élevées. Parallèlement, dans les prochaines années, il y aura également lieu de tenir compte des considérations stratégiques en matière d'accessibilité financière. Les capacités de production d'électricité à partir de charbon et de lignite (de même que certaines centrales nucléaires) demeureront très probablement dans le bouquet de production d'électricité de certains États membres de l'UE plus longtemps que ce qui était initialement attendu.

Afin de mettre en œuvre la transition vers une énergie propre, d'éviter les effets de verrouillage et les actifs délaissés dans les technologies utilisant les combustibles fossiles et de réduire au minimum l'énergie produite à partir de ces combustibles, des investissements supplémentaires sont nécessaires en ce qui concerne les énergies renouvelables et l'efficacité énergétique. Cela impliquera probablement de devoir réorienter les subventions à l'énergie vers les énergies renouvelables et l'efficacité énergétique, y compris la participation active de la demande. Les technologies émergentes, telles que l'hydrogène renouvelable, deviendront de plus en plus essentielles, ce qui débouchera sur des subventions plus élevées. L'efficacité énergétique jouera un rôle de premier plan dans la réalisation des objectifs du plan REPowerEU et du plan «Des économies de gaz pour se préparer à l'hiver». Les investissements requis pour ces programmes peuvent mener à un soutien financier accru pour l'efficacité énergétique, sous la forme de subventions rehaussées.

Dans le même temps, les États membres de l'UE ont adopté un certain nombre de mesures œuvrant à réduire l'incidence de l'envolée des prix de détail pour l'énergie. Ces mesures se traduiront vraisemblablement par des subventions à la demande d'énergie plus conséquentes pour les ménages et les entreprises, du moins à court et moyen terme.

Les résultats détaillés de l'étude de la Commission sur les subventions seront publiés conjointement avec le présent rapport afin de dresser un tableau complet de la situation.