

Document d'analyse 01

FR

Taxation de l'énergie, tarification du carbone et subventions à l'énergie



COUR DES
COMPTES
EUROPÉENNE

2022

Table des matières

	Points
Synthèse	I - X
Introduction	01 - 14
Une politique de taxation de l'énergie en faveur de l'action pour le climat	01 - 06
Objectifs et engagements de l'UE	07 - 09
Législation de l'UE concernant la taxation de l'énergie, la tarification du carbone et les subventions à l'énergie	10 - 14
Étendue de l'analyse et approche suivie	15 - 18
Taxes sur l'énergie et tarification du carbone: état des lieux	19 - 35
Taxation et efficacité énergétique	19 - 21
Taxation par secteur et par produit	22 - 24
Tarification du carbone	25 - 28
Recours à des référentiels en tant qu'outil d'évaluation du niveau de taxation	29 - 33
Aspects sociaux de la taxation	34 - 35
Subventions à l'énergie	36 - 53
Types de subventions à l'énergie	36 - 51
Comparaison entre subventions aux combustibles fossiles et subventions aux énergies renouvelables	52 - 53
Directive sur la taxation de l'énergie – Établir des valeurs minimales pour la taxation de l'énergie	54 - 61
La directive sur la taxation de l'énergie actuellement en vigueur	54 - 58
Propositions législatives en matière de taxation de l'énergie dans le paquet «Ajustement à l'objectif 55»	59 - 61

Observations finales

62 - 74

Glossaire

Acronymes, sigles et abréviations

Équipe de la Cour des comptes européenne

Synthèse

I La taxation de l'énergie est un instrument que les gouvernements peuvent utiliser non seulement pour percevoir des recettes, mais également pour soutenir la réalisation des objectifs climatiques. Elle peut permettre d'assurer que les signaux de prix des différents produits énergétiques tiennent compte de leur incidence sur l'environnement et d'encourager les entreprises à faire des choix plus écologiques.

II La directive sur la taxation de l'énergie établit les niveaux minimaux d'imposition pour garantir le bon fonctionnement du marché intérieur. Elle peut aussi servir à appuyer d'autres stratégies pertinentes, telles que l'action pour le climat.

III En juillet 2021, la Commission a proposé une révision de la directive sur la taxation de l'énergie, ainsi qu'une nouvelle législation destinée à favoriser la réalisation des objectifs climatiques plus ambitieux de l'UE pour 2030 et à engager celle-ci sur la voie de la neutralité climatique à l'horizon 2050. Ces propositions visent entre autres à mettre la législation en adéquation avec les objectifs climatiques.

IV Pour établir le présent document d'analyse, nous nous sommes appuyés sur nos travaux précédents dans les domaines de l'énergie, du changement climatique et de la fiscalité, ainsi que sur des informations accessibles au public et des ressources recueillies spécifiquement pour nos travaux, afin d'apporter un éclairage supplémentaire sur la taxation de l'énergie. Nous entendons contribuer aux débats en cours sur la taxation de l'énergie et sur le changement climatique.

V Dans ce document, nous examinons essentiellement:

- la cohérence entre, d'une part, les niveaux actuels de taxation de l'énergie et la tarification du carbone et, d'autre part, les objectifs climatiques;
- les subventions à l'énergie, notamment celles aux combustibles verts et aux combustibles fossiles;
- la directive sur la taxation de l'énergie actuellement en vigueur, qui fixe des taux minimaux de taxation de l'énergie, ainsi que la façon dont la nouvelle proposition de la Commission entend corriger les faiblesses de cette directive.

VI La taxation de l'énergie peut jouer un rôle important dans la réalisation des objectifs climatiques. Certains secteurs bénéficient toutefois de réductions et d'exonérations considérables. Dans notre document d'analyse, nous avons relevé que

le niveau de taxation des sources d'énergie ne tient pas compte de leurs émissions de gaz à effet de serre.

VII Nous observons qu'après avoir pris en considération l'effet des taxes ou des échanges de quotas d'émission, le prix des produits énergétiques ne traduisait pas, ces dernières années, les coûts environnementaux des émissions.

VIII Dans son évaluation de la directive sur la taxation de l'énergie, la Commission a fait état de lacunes dans la législation sur la taxation minimale. Les propositions législatives de la Commission dans le paquet «Ajustement à l'objectif 55» visent entre autres à aligner la taxation de l'énergie sur le contenu énergétique et à étendre à davantage de secteurs le système d'échange de quotas d'émission de l'UE.

IX Les subventions à l'énergie peuvent être utilisées pour passer à une économie à moindre intensité de carbone. En revanche, les subventions aux combustibles fossiles nuisent à la transition vers l'efficacité énergétique et sont restées relativement stables ces dix dernières années, bien que la Commission et certains États membres se soient engagés à les éliminer progressivement.

X Nous prenons acte des défis auxquels l'Union européenne sera confrontée lors de la révision de cette législation:

- assurer la cohérence dans le cas des secteurs et des transporteurs d'énergie qui bénéficiaient auparavant d'un traitement de faveur;
- réduire les subventions aux combustibles fossiles;
- concilier objectifs climatiques et besoins sociaux.

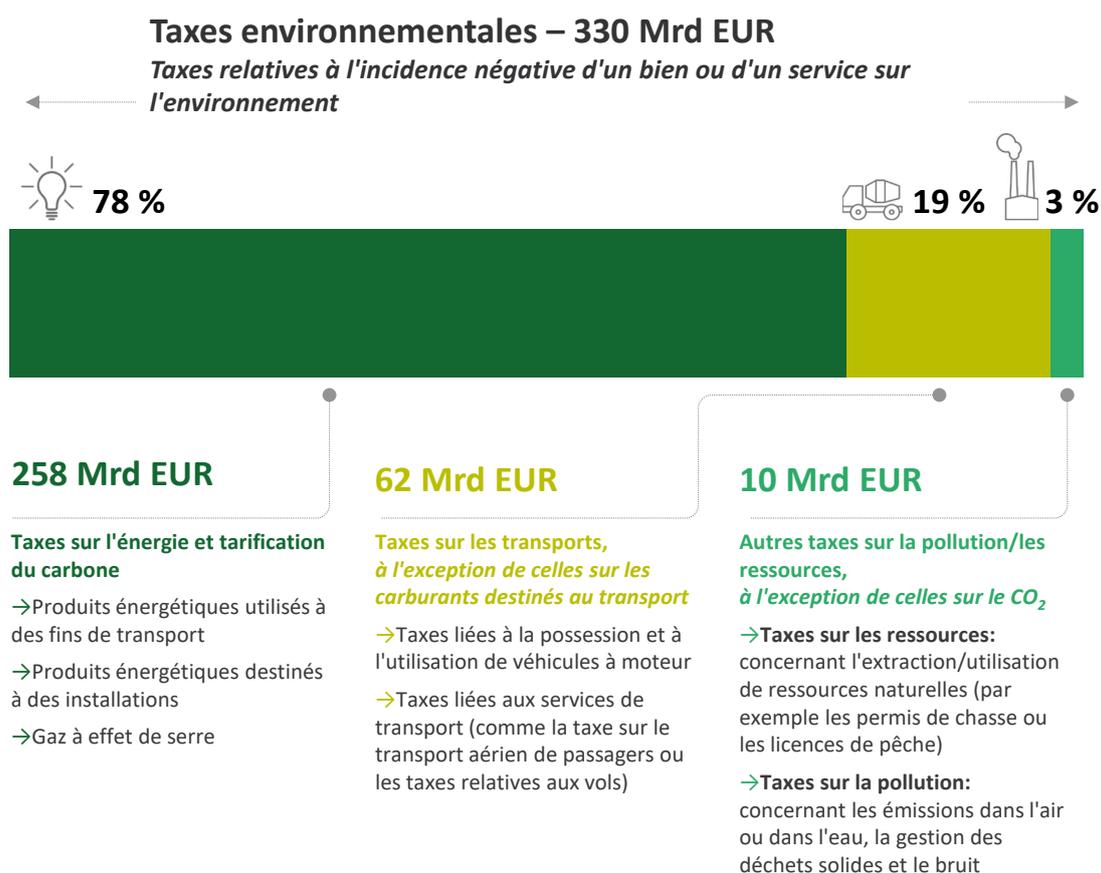
Il faudra relever ces défis dans un contexte institutionnel caractérisé par l'unanimité concernant les questions fiscales.

Introduction

Une politique de taxation de l'énergie en faveur de l'action pour le climat

01 La taxation de l'énergie est un instrument budgétaire qui peut également servir d'outil destiné à encourager des choix énergétiques plus écologiques. Dans l'EU-27, les taxes sur l'énergie représentent plus de trois quarts du total des taxes environnementales (voir *figure 1*). Dans le cadre du pacte vert pour l'Europe, la Commission prévoit d'aligner la taxation de l'énergie sur les objectifs climatiques.

Figure 1 – Part que représentent les taxes sur l'énergie et la tarification du carbone dans les taxes environnementales, pour l'EU-27



Remarque: les données d'Eurostat sur les taxes environnementales comportent les recettes du SEQE enregistrées en tant que taxes dans les comptes nationaux.

Source: Cour des comptes européenne, sur la base de données d'Eurostat de 2019, [Recettes fiscales environnementales](#) (ENV_AC_TAX).

02 Les taxes sur l'énergie et les quotas d'émission de carbone sont fondés sur¹:

- o les produits énergétiques destinés au transport (comme l'essence, le gazole, le gaz naturel, le kérosène ou le mazout);
- o les produits énergétiques destinés à des installations fixes (par exemple le mazout, le gaz naturel, le charbon, le coke, les biocarburants et l'électricité);
- o les gaz à effet de serre, à savoir la teneur en carbone des carburants. Les données d'Eurostat sur ces taxes comportent les recettes liées aux permis relevant du système d'échange de quotas d'émission (SEQE) de l'UE, enregistrées en tant que taxes dans les comptes nationaux.

03 Les taxes sur l'énergie et la tarification du carbone peuvent prendre différentes formes:

- o les taxes spécifiques à l'utilisation de combustibles (principalement des droits d'accises), généralement établies à un taux par unité physique (litre ou kilogramme) ou par unité d'énergie (kilowattheure ou gigajoule);
- o les taxes carbone explicites, généralement établies à un taux lié à la consommation d'énergie sur la base de la teneur en carbone;
- o les quotas d'émission échangés dans le cadre de systèmes d'échange de quotas d'émission.

04 Les subventions à l'énergie peuvent être:

- o directes, à savoir: des modifications des taux de taxation effectifs (par exemple des réductions et des crédits d'impôt), ainsi que des subventions et des garanties qui incitent à privilégier une source d'énergie par rapport à une autre;
- o indirectes, à savoir: des interventions sur le marché (par exemple des restrictions quantitatives aux exportations ou aux importations, la fixation de prix par les pouvoirs publics), la sous-tarification de permis et de licences, des taux d'intérêt préférentiels pour des emprunts, le déplacement des risques, l'ignorance ou la sous-tarification de certaines externalités (émissions de gaz à effet de serre (GES), pollution, déchets ou épuisement des ressources naturelles).

¹ Eurostat, *Environmental taxes – A statistical guide*, édition 2013.

05 Il n'existe aucune définition type des subventions énergétiques commune à toute l'UE. L'Organisation de coopération et de développements économiques (OCDE) définit, dans les grandes lignes, les subventions à l'énergie² comme des mesures consistant soit à maintenir des prix à la consommation inférieurs au niveau du marché et des prix à la production supérieurs à ce niveau, soit à réduire les coûts pour les consommateurs ou les producteurs.

06 La politique de taxation de l'énergie est l'un des outils susceptibles d'être utilisés pour atteindre les objectifs climatiques. Parmi les autres outils figurent la législation fixant des objectifs (par exemple celle relative à la répartition de l'effort qui définit des valeurs cibles annuelles contraignantes en matière d'émissions de gaz à effet de serre (GES)³), des normes de réglementation (entre autres, sur les émissions des véhicules) et des systèmes de financement (comme les investissements en faveur de l'efficacité énergétique).

Objectifs et engagements de l'UE

07 Conformément au pacte vert pour l'Europe, la loi européenne sur le climat⁴ fixe un objectif intermédiaire de réduction minimale nette des GES de 55 % (par rapport à 1990) d'ici à 2030, ce qui est plus ambitieux que les 40 % précédemment ciblés. Le 14 juillet 2021, la Commission a publié un ensemble de propositions destiné à mettre les politiques relatives au climat, à l'énergie, aux transports et à la fiscalité en adéquation avec le nouvel objectif climatique intermédiaire pour 2030. Cet ensemble constitue le paquet «Ajustement à l'objectif 55»⁵. Il comprend aussi un relèvement des objectifs en matière d'énergies renouvelables et d'efficacité énergétique (voir *figure 2*).

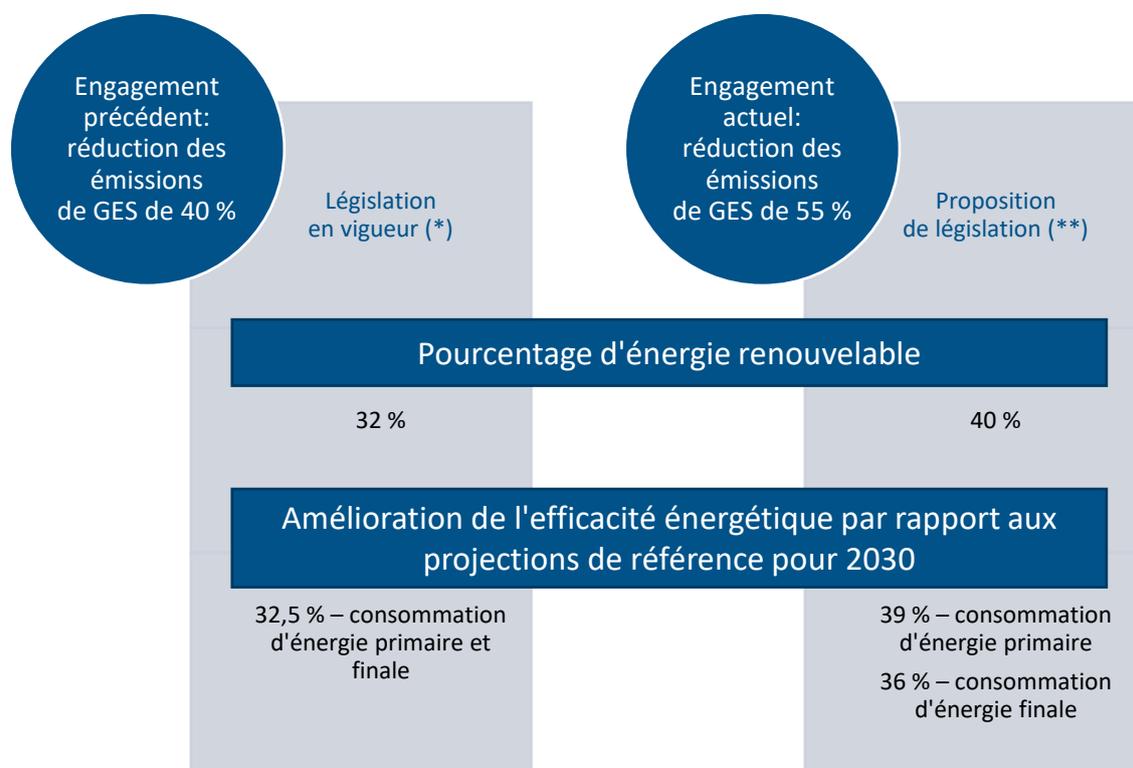
² OCDE, *Environmentally Harmful Subsidies: Challenges for Reform*, 2005.

³ Site internet de la Commission – Questions-réponses – Règlement sur la répartition de l'effort.

⁴ Règlement (UE) 2021/1119 du Parlement européen et du Conseil du 30 juin 2021 établissant le cadre requis pour parvenir à la neutralité climatique et modifiant les règlements (CE) n° 401/2009 et (UE) 2018/1999 («loi européenne sur le climat») (JO L 243 du 9.7.2021, p. 1).

⁵ Site internet de la Commission – Communiqué de presse sur le pacte vert pour l'Europe.

Figure 2 – Actualisations des objectifs climatiques



(*) [Directive \(UE\) 2018/2001](#) du Parlement européen et du Conseil du 11 décembre 2018 relative à la promotion de l'utilisation de l'énergie produite à partir de sources renouvelables (JO L 328 du 21.12.2018, p. 82) et [directive \(UE\) 2018/2002](#) du Parlement européen et du Conseil du 11 décembre 2018 modifiant la directive 2012/27/UE relative à l'efficacité énergétique (JO L 328 du 21.12.2018, p. 210).

(**) [Proposition de directive du Parlement européen et du Conseil en ce qui concerne la promotion de l'énergie produite à partir de sources renouvelables \(COM\(2021\) 557 final\)](#) et [proposition de directive du Parlement européen et du Conseil relative à l'efficacité énergétique \(refonte\) \(COM\(2021\) 558 final\)](#).

Source: Cour des comptes européenne, sur la base de la législation et des propositions législatives susmentionnées.

08 En 2009, le G20 a appelé à éliminer progressivement les subventions aux combustibles fossiles à l'horizon 2020⁶. L'UE et certains de ses États membres se sont engagés à supprimer graduellement les subventions inefficaces aux combustibles fossiles pour 2025⁷. La Commission s'est également engagée en faveur des objectifs de développement durable (ODD)⁸ à atteindre à l'horizon 2030, notamment l'ODD 7 sur

⁶ Sommet de Pittsburgh – Déclaration des chefs d'État et de gouvernement du G20, septembre 2009.

⁷ Sommet d'Ise-Shima – Déclaration des chefs d'État et de gouvernement du G7, 26 et 27 mai 2016.

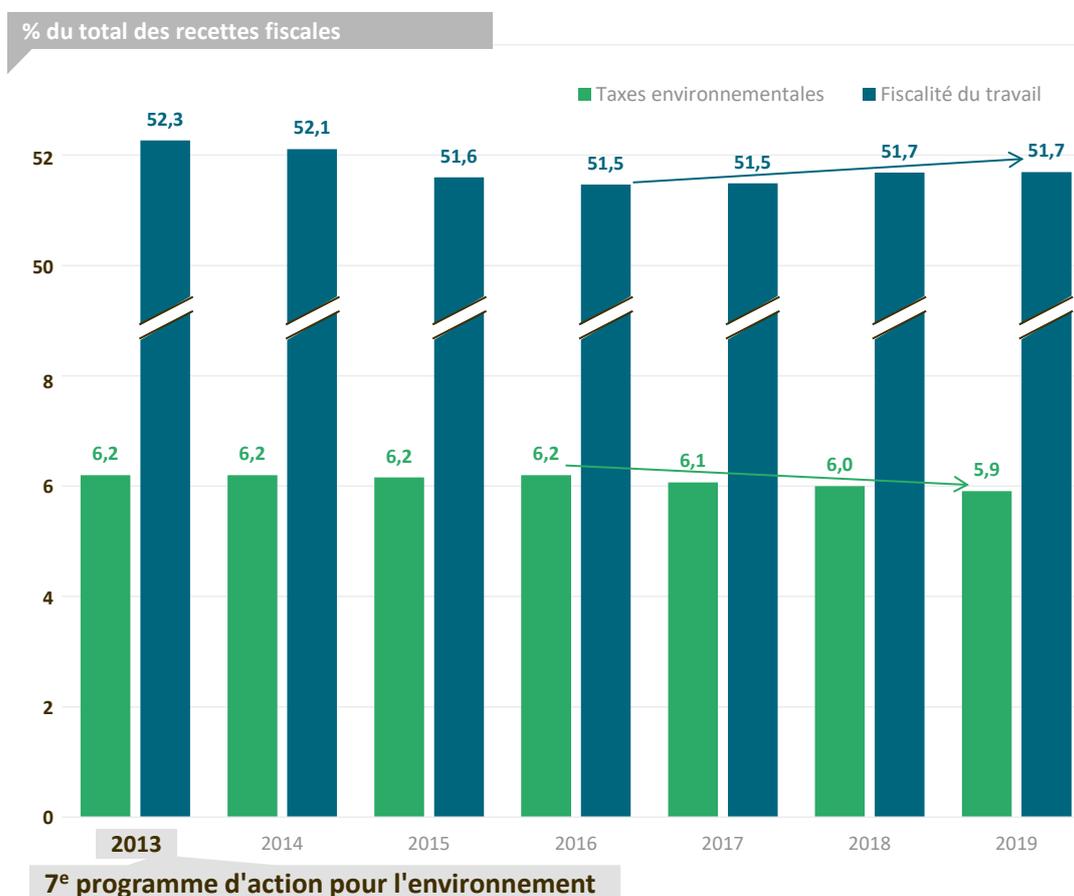
⁸ https://ec.europa.eu/international-partnerships/sustainable-development-goals_fr

l'accès à une énergie propre à un coût abordable et l'ODD 12.c sur la rationalisation des subventions inefficaces aux combustibles fossiles qui favorisent le gaspillage.

09 Dans le cadre de son 7^e programme d'action pour l'environnement, la Commission a proposé en 2013 de déplacer la charge fiscale du travail vers la pollution d'ici à 2020⁹, afin de favoriser une utilisation durable des ressources. En pratique, la part des recettes fiscales représentée par les taxes environnementales a légèrement diminué depuis 2016, tandis que celle représentée par la fiscalité du travail a enregistré une hausse marginale (voir *figure 3*).

⁹ Dans le cadre de l'objectif prioritaire 6 de la [décision n° 1386/2013/UE](#) du Parlement européen et du Conseil du 20 novembre 2013 relative à un programme d'action général de l'Union pour l'environnement à l'horizon 2020 «Bien vivre, dans les limites de notre planète» (JO L 354 du 28.12.2013).

Figure 3 – Part que représentent les taxes environnementales et la fiscalité du travail dans le total des recettes fiscales (2008-2019)



Remarque: les données d'Eurostat sur les taxes environnementales comportent les recettes du SEQE enregistrées en tant que taxes dans les comptes nationaux.

Source: Cour des comptes européenne, sur la base de données d'Eurostat, [Recettes fiscales environnementales](#) (ENV_AC_TAX) et de la Commission européenne, [Taxation trends](#).

Législation de l'UE concernant la taxation de l'énergie, la tarification du carbone et les subventions à l'énergie

10 Les pouvoirs de l'UE dans le domaine de la fiscalité indirecte consistent à coordonner, harmoniser et rapprocher la taxe sur la valeur ajoutée (TVA) et les droits d'accises, étant donné que ces éléments peuvent avoir une incidence sur le marché unique. La fiscalité est l'un des domaines d'action de l'UE dans lequel la prise de décisions se fonde sur l'unanimité¹⁰.

11 La directive sur la taxation de l'énergie¹¹ (ci-après «la DTE») de l'UE fixe le niveau minimal de taxation pour certains produits et secteurs énergétiques. Elle vise principalement à harmoniser les législations nationales pour éviter toute distorsion sur le marché intérieur.

12 La directive SEQE-UE¹² est également pertinente dans ce contexte. Elle vise à appliquer un prix du carbone essentiellement pour les émissions provenant d'installations dans le secteur de la production d'électricité et d'industries grandes consommatrices d'énergie, ce qui incite les entreprises concernées à réduire leurs émissions. Le prix du carbone est donc déterminé par le marché.

13 Certaines subventions à l'énergie peuvent prendre la forme d'aides d'État, ce qui est en principe incompatible avec les règles du marché intérieur de l'UE. La Commission est habilitée à décider si de telles subventions constituent des aides d'État et si elles sont compatibles avec les règles du marché intérieur de l'UE. Pour orienter cette évaluation, la Commission a publié ses lignes directrices concernant les aides d'État à la protection de l'environnement et à l'énergie pour la période 2014-2020¹³.

¹⁰ Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil européen et au Conseil – Vers un processus décisionnel plus efficace et plus démocratique en matière de politique fiscale dans l'Union, COM(2019) 8 final.

¹¹ Directive 2003/96/CE du Conseil du 27 octobre 2003 restructurant le cadre communautaire de taxation des produits énergétiques et de l'électricité (JO L 283 du 31.10.2003).

¹² Directive 2003/87/CE du Parlement européen et du Conseil du 13 octobre 2003 établissant un système d'échange de quotas d'émission de gaz à effet de serre dans l'Union et modifiant la directive 96/61/CE du Conseil, modifiée pour la dernière fois en 2018 (JO L 275 du 25.10.2003).

¹³ Communication de la Commission — *Lignes directrices concernant les aides d'État à la protection de l'environnement et à l'énergie pour la période 2014-2020* (2014/C 200/01) (JO C 200 du 28.6.2014, p. 1).

En juin 2021, la Commission a proposé de nouvelles lignes directrices concernant les aides d'État au climat, à la protection de l'environnement et à l'énergie pour 2022¹⁴.

14 La proposition de paquet intitulé «Ajustement à l'objectif 55» vise, entre autres, les objectifs suivants:

- créer une base de taxation de l'énergie plus complète et augmenter les taux minimaux des taxes sur l'énergie, en apportant des modifications à la DTE;
- étendre le système d'échange de quotas d'émission à d'autres secteurs, comme le transport routier et le bâtiment;
- mettre en place un mécanisme d'ajustement carbone aux frontières pour tenir compte des émissions de GES liées aux importations, ce qui remplacerait l'allocation de quotas d'émission à titre gratuit au sein de l'UE.

¹⁴ Communication de la Commission — *Proposition de lignes directrices concernant les aides d'État au climat, à la protection de l'environnement et à l'énergie pour 2022.*

Étendue de l'analyse et approche suivie

15 Dans ce document d'analyse, nous examinons dans quelle mesure les taxes sur l'énergie, la tarification du carbone et les subventions à l'énergie contribuent à la réalisation des objectifs climatiques de l'UE. Nous avons analysé la législation applicable de l'Union, notamment la directive sur la taxation de l'énergie en vigueur et la proposition de la Commission concernant l'actualisation de celle-ci. Notre document d'analyse couvre la période allant de 2008 à juillet 2021. Nous avons pris en considération des données supplémentaires disponibles après juillet 2021 pour le prix des permis d'émission de l'UE (jusqu'au 30 novembre 2021) et pour les subventions à l'énergie (données publiées en octobre 2021).

16 Le présent document n'est pas un rapport d'audit; il s'agit d'un document d'analyse reposant essentiellement sur des informations publiques ou sur des informations collectées spécialement à cet effet. Nous avons examiné la législation de l'UE en vigueur, des propositions de lignes directrices, des évaluations, des rapports de suivi, les plans nationaux en matière d'énergie et de climat (PNEC), des études et des rapports élaborés par des organisations internationales, des ONG et des autorités nationales, ainsi que des rapports établis par ou pour la Commission européenne. Nous avons analysé des données provenant d'Eurostat, d'institutions internationales et de certaines autorités nationales. Nous avons discuté des domaines abordés dans le présent document d'analyse avec des agents de la Commission, ainsi qu'avec des ONG et des groupes de réflexion concernés. Nous avons également pu enrichir notre document d'analyse à l'aide d'autres rapports de la Cour, de publications universitaires et d'autres informations publiques.

17 Notre document d'analyse fait suite à la récente publication du paquet «Ajustement à l'objectif 55» par la Commission. Nous souhaitons apporter un point de vue indépendant sur la taxation de l'énergie afin d'alimenter le débat législatif.

18 Ce document comporte trois sections:

- o les niveaux actuels de taxation de l'énergie dans les États membres et les instruments de tarification du carbone, ainsi que la façon dont ces éléments soutiennent la réalisation des objectifs climatiques;
- o les subventions à l'énergie et la manière dont elles encouragent l'action pour le climat;
- o la contribution de la directive sur la taxation de l'énergie à la réalisation des objectifs climatiques.

Taxes sur l'énergie et tarification du carbone: état des lieux

Taxation et efficacité énergétique

19 Lors de son évaluation en 2019 des progrès accomplis dans la réalisation des objectifs nationaux en matière d'efficacité énergétique pour 2020¹⁵, la Commission a déterminé les principaux facteurs favorisant les économies d'énergie. Selon cette évaluation, les mécanismes d'obligations en matière d'efficacité énergétique sont à l'origine de 36 % des économies d'énergie déclarées. Les mesures de taxation de l'énergie allant au delà du taux minimal de l'Union ont constitué le deuxième facteur, responsable de 16 % du total des économies d'énergie déclarées.

20 La taxation de l'énergie peut jouer un rôle clé dans la réalisation des objectifs climatiques de l'UE¹⁶. Dans leurs PNEC, quatre États membres ont quantifié l'impact des mesures de taxation de l'énergie prévues. Leurs estimations oscillent entre 4 % et 32 % d'économies d'énergie attendues au total (32 % en Allemagne, 14 % en Lituanie, 10 % en Finlande et 4 % en Tchéquie).

21 L'OCDE a mis en évidence une corrélation négative entre la taxation et l'intensité énergétique du PIB¹⁷, et a conclu que les pays imposant des taxes plus élevées sur l'énergie ont tendance à développer des économies moins énergivores¹⁸. Nous avons effectué une évaluation semblable pour les États membres de l'UE et nous avons constaté l'existence d'une corrélation similaire.

¹⁵ Rapport de la Commission au Parlement européen et au Conseil – [Évaluation en 2019 des progrès accomplis par les États membres dans la réalisation des objectifs nationaux d'efficacité énergétique pour 2020 et dans la mise en œuvre de la directive 2012/27/UE relative à l'efficacité énergétique](#), conformément à l'article 24, paragraphe 3, de cette directive, COM(2020) 326 final.

¹⁶ https://ec.europa.eu/taxation_customs/commission-priorities-2019-24-and-taxation/european-green-deal-what-role-can-taxation-play_fr

¹⁷ https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Glossary:Energy_intensity

¹⁸ OCDE, *Taxing energy use 2019*, octobre 2019.

Taxation par secteur et par produit

22 Selon un calcul effectué dans une étude récente, le taux moyen des taxes sur l'énergie dans l'UE est de 25 euros par MWh, avec un taux de taxation effectif de 18 euros par MWh (en tenant compte des allègements, des crédits et des réductions d'impôt)¹⁹. Dans le cadre de l'analyse d'impact en vue de sa proposition de révision de la DTE²⁰, la Commission a publié des taux de taxation effectifs pour des combustibles spécifiques dans certains secteurs, et non des taux de taxation *effectifs* globaux par secteur.

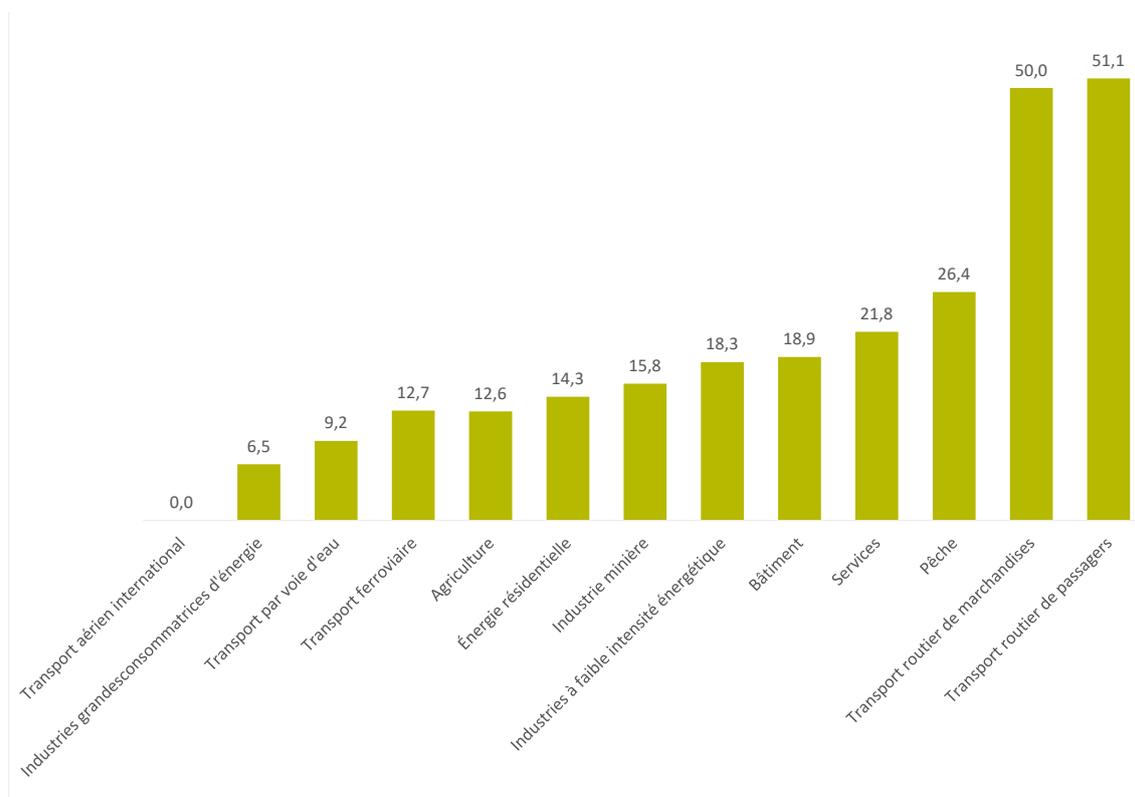
23 La *figure 4* montre la moyenne des taxes sur l'énergie dans les différents secteurs. Cette moyenne a été calculée en divisant, pour chaque secteur, le total des recettes fiscales liées à l'énergie par l'ensemble de leur consommation énergétique. Selon les données présentées dans le rapport de Trinomics²¹ établi pour la Commission, cette moyenne des taxes sur l'énergie varie considérablement, de zéro euro pour le transport aérien international à plus de 50 euros pour le transport routier.

¹⁹ Trinomics, *Study on Energy costs, taxes and the impact of government interventions on investments*, octobre 2020.

²⁰ Proposition de directive du Conseil restructurant le cadre de l'Union de taxation des produits énergétiques et de l'électricité (refonte), COM(2021) 563 final.

²¹ Voir note de bas de page **19**.

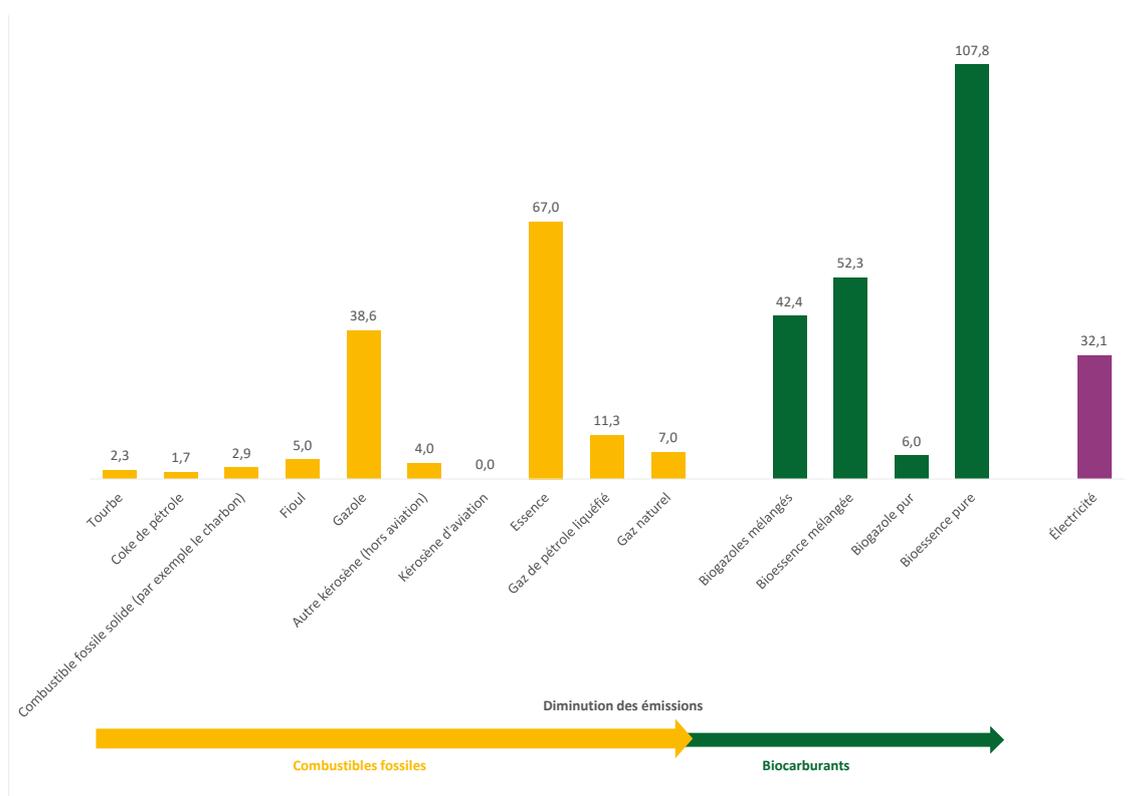
Figure 4 – Taxes sur l'énergie ventilées par secteur (en EUR/MWh)



Source: Cour des comptes européenne, sur la base du document établi par Trinomics et intitulé *Study on Energy costs, taxes and the impact of government interventions on investments - Final Report Energy Taxes*, octobre 2020, p. 22.

24 Selon le produit énergétique, la moyenne des taxes se situe entre 1,7 euro par MWh et 107,8 euros par MWh (voir [figure 5](#)). Ces variations ne reflètent pas les différences en matière d'efficacité carbone. Le charbon est moins taxé que le gaz naturel (qui est plus économe en carbone), et certains combustibles fossiles sont considérablement moins imposés que l'électricité (qui pourrait être produite à partir de sources à faibles émissions de carbone).

Figure 5 – Taxes ventilées par produit énergétique (en EUR/MWh)



Source: Cour des comptes européenne, sur la base du document établi par Trinomics et intitulé *Study on Energy costs, taxes and the impact of government interventions on investments - Final Report Energy Taxes*, octobre 2020, p. 25.

Tarification du carbone

25 Des institutions internationales²² soulignent que la fixation d'un juste prix pour les émissions de carbone favorise la réalisation des objectifs climatiques et peut constituer un outil efficace pour réduire les émissions. Cela signifie également que les pollueurs paient le coût imposé à la société par les émissions issues de la consommation énergétique. La tarification des émissions de carbone peut être effectuée au moyen de taxes carbone explicites et de droits d'accises (pour lesquels il est possible de calculer un équivalent implicite sous la forme d'une taxe carbone) ou dans le cadre d'un système d'échange de quotas d'émission tel que le SEQE-UE.

²² FMI, *Moniteur des finances publiques, Comment atténuer le changement climatique*, octobre 2019; OCDE, *Effective Carbon Rates 2021*, mai 2021; AIE, *Réexamens de la politique énergétique par pays*; Banque mondiale, [site internet](#).

26 Dans notre rapport sur la finance durable²³, nous avons recommandé à la Commission de définir des mesures supplémentaires pour que la tarification des émissions de gaz à effet de serre reflète plus fidèlement leurs coûts environnementaux.

Les secteurs relevant du SEQE se voient allouer des quotas à titre gratuit pour une partie de leurs émissions

27 Le SEQE-UE s'applique aux secteurs de l'électricité et de la production thermique, aux industries grandes consommatrices d'énergie et à l'aviation commerciale intra-UE. Il consiste à plafonner le total des émissions pour chacun de ces secteurs. Dans le cadre du SEQE-UE, les entreprises doivent obtenir des quotas d'émission équivalents à leurs émissions de GES. Par défaut, elles achètent ces quotas lors de ventes aux enchères. Des quotas sont toutefois alloués à titre gratuit à des industries à forte intensité énergétique (comme les producteurs d'acier et de ciment) et en faveur de la modernisation du secteur de la production d'électricité dans certains États membres. Dans notre rapport de 2020 sur le SEQE-UE²⁴, nous avons relevé que les quotas alloués à titre gratuit n'étaient pas suffisamment ciblés pour tenir compte du risque de fuite de carbone. Lors de la révision de la législation sur le SEQE-UE effectuée en 2018, ce système des allocations de quotas à titre gratuit a été prolongé pour une nouvelle décennie²⁵.

Les taxes carbone explicites sont devenues plus habituelles, mais elles varient considérablement d'un État membre à l'autre

28 Le recours à des taxes carbone explicites, qui permettent de fixer directement un prix pour les émissions de CO₂, a augmenté au fil du temps. En 2008, sept États membres prélevaient des taxes carbone explicites. Actuellement, 14 États membres de

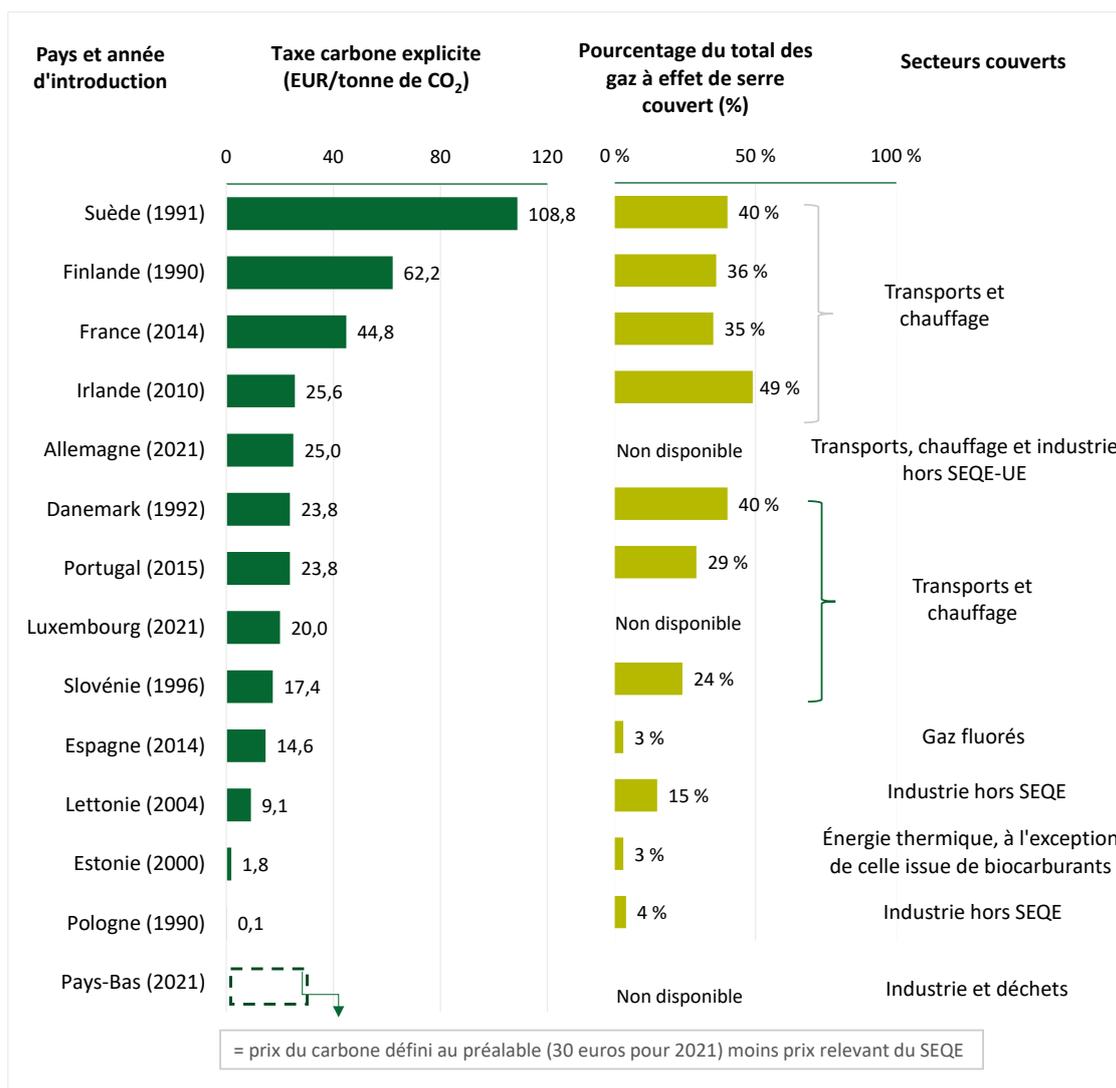
²³ Cour des comptes européenne, *rapport spécial n° 22/2021 intitulé* «Finance durable: l'UE doit agir de façon plus cohérente pour réorienter les financements vers les investissements durables», septembre 2021.

²⁴ Cour des comptes européenne, *rapport spécial n° 18/2020 intitulé* «Le système d'échange de quotas d'émission de l'UE: l'allocation de quotas à titre gratuit devrait être mieux ciblée», septembre 2020.

²⁵ Directive (UE) 2018/410 du Parlement européen et du Conseil du 14 mars 2018 modifiant la directive 2003/87/CE afin de renforcer le rapport coût-efficacité des réductions d'émissions et de favoriser les investissements à faible intensité de carbone, et la décision (UE) 2015/1814 (JO L 76 du 19.3.2018, p. 3).

l'UE appliquent une taxe de ce type (voir [figure 6](#)). Son montant varie considérablement, de 0,1 euro par tonne de CO₂ en Pologne à plus de 100 euros par tonne de CO₂ en Suède. Généralement, ces taxes ne sont pas applicables aux secteurs déjà couverts par le SEQE-UE. L'État membre qui couvre la plus grande part du total de ses émissions avec cette taxe est l'Irlande (49 %), suivie du Danemark et de la Suède (40 %).

Figure 6 – Taxes carbone explicites dans l'UE



Remarque: l'Allemagne, les Pays-Bas et le Luxembourg, qui ont adopté une taxe carbone en 2021, ne disposent pas encore de données concernant la proportion de gaz à effet de serre couverte par celle-ci.

Source: Cour des comptes européenne, qui s'est fondée sur des informations provenant de la [base de données «Impôts en Europe»](#) de la [Tax Foundation](#), ainsi que sur la détermination, par l'OCDE, des secteurs couverts par la taxe carbone explicite pour l'[Estonie](#) et la [Pologne](#).

Recours à des référentiels en tant qu'outil d'évaluation du niveau de taxation

Taxes et prix des quotas relevant du SEQE dans les États membres

29 L'OCDE a récemment comparé les prix nationaux du carbone à divers coûts du carbone et a dégagé les éléments suivants²⁶:

- 30 euros par tonne de CO₂ constituent un prix de référence historiquement bas. En dessous de celui-ci, les prix du CO₂ ne donnent lieu à aucune réduction significative des émissions;
- 60 euros par tonne de CO₂ correspondent à une estimation moyenne des coûts du carbone en 2020, qui représente également le bas de la fourchette des estimations des coûts du carbone pour 2030. Un prix du carbone de 60 euros par tonne de CO₂ dans les années 2030 est cohérent par rapport à une décarbonation lente;
- 120 euros par tonne de CO₂ correspondent à une estimation centrale du prix du carbone à appliquer en 2030 pour viser une décarbonation d'ici au milieu du siècle. L'OCDE relève que ce prix de 120 euros est davantage en adéquation avec les estimations récentes de l'ensemble des coûts sociaux du carbone.

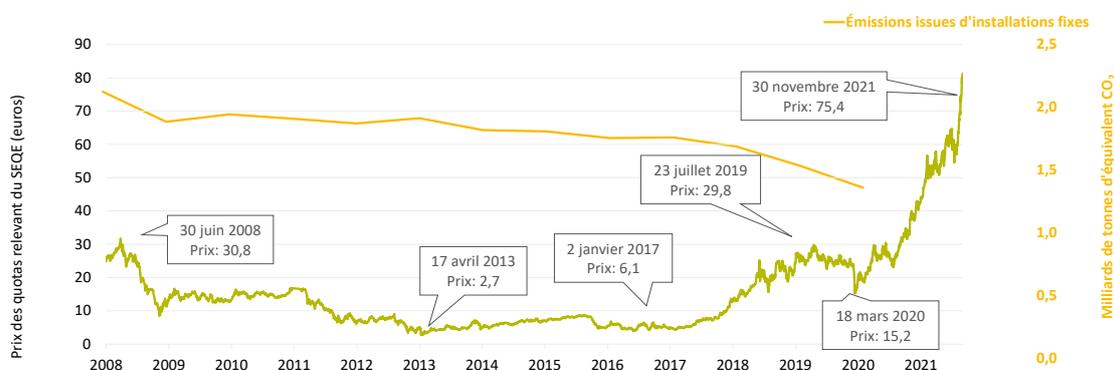
30 Dans les États membres de l'UE, les niveaux de taxation pour d'autres utilisations énergétiques que celles des carburants destinés au transport routier (voir *figures 4 et 5*) sont inférieurs à 30 euros par tonne de CO₂, à savoir le niveau à partir duquel l'OCDE prévoit le début des efforts de réduction.

31 Le SEQE-UE repose sur un projet à long terme, qui consiste à abaisser progressivement le plafond du total des émissions pour les secteurs relevant de ce système. Il comporte une perspective de hausse des prix, susceptible d'inciter les entreprises à prendre des mesures plus tôt. Le prix des quotas d'émission au titre du SEQE-UE a beaucoup varié dans le temps (voir *figure 7*). Entre 2008 et 2020, même si les prix dans le cadre du SEQE-UE étaient inférieurs au niveau de référence le plus bas de l'OCDE, les émissions de CO₂ couvertes par ce système ont diminué d'environ

²⁶ OCDE, *Effective carbon rates 2021*, mai 2021.

40 %²⁷. Depuis lors, les prix relevant du SEQE-UE ont augmenté: à la fin novembre 2021, le prix d'un quota d'émission dépassait les 70 euros.

Figure 7 – Évolution du prix des quotas d'émission



Source: Cour des comptes européenne, sur la base du visualiseur du prix du carbone de Sandbag (*Sandbag carbon price viewer*) et du visualiseur de données du SEQE-UE (*EU ETS data viewer*).

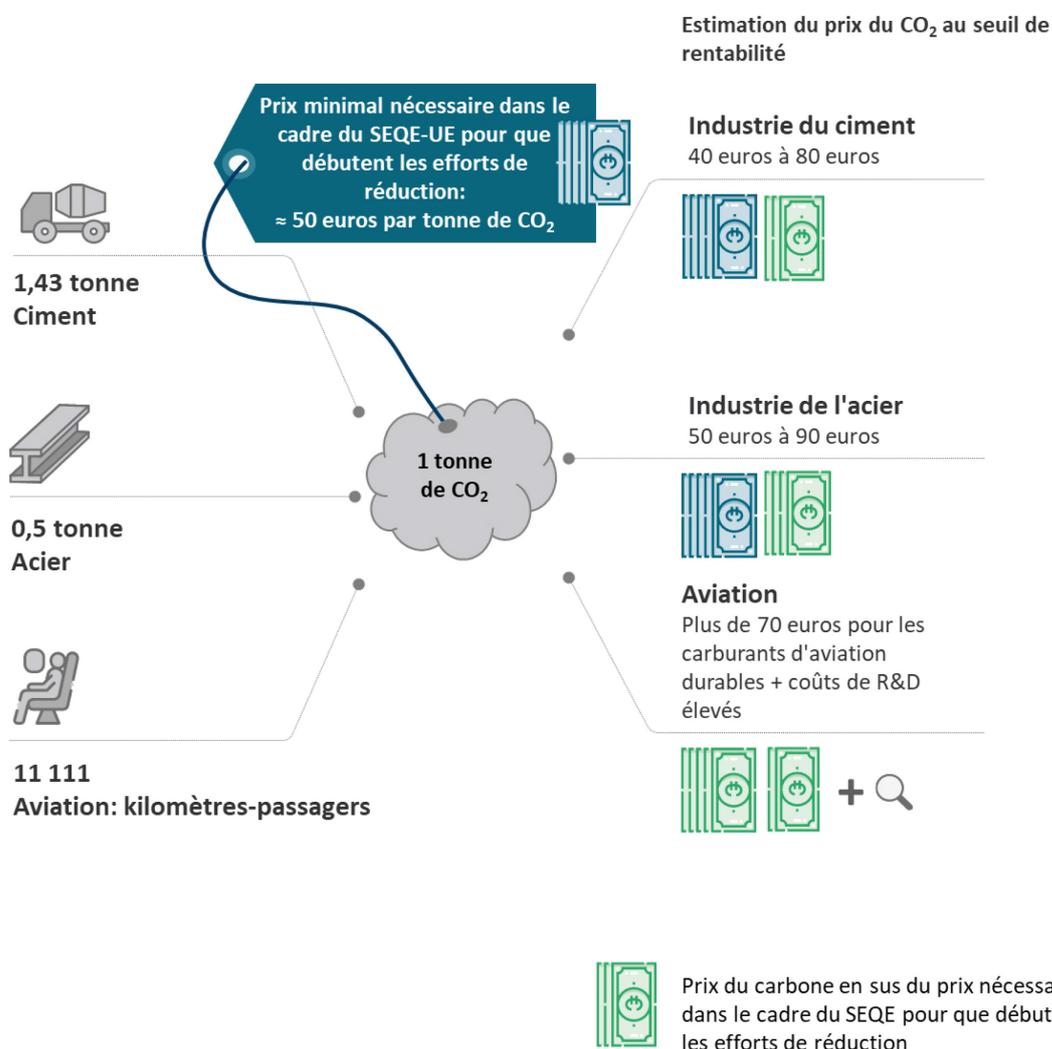
Secteurs dans lesquels le prix du carbone doit être plus élevé

32 Le prix du CO₂ qui réduirait l'avantage concurrentiel des combustibles fossiles varie en fonction du secteur d'activité économique et de la technologie concernée (voir *figure 8*). Selon les calculs de l'Institut du développement durable et des relations internationales (ci-après l'«Iddri»), les technologies à faible intensité de carbone pour l'industrie du ciment atteindraient leur seuil de rentabilité si le prix du carbone était compris entre 40 euros et 80 euros par tonne de CO₂; alors qu'elles obtiendraient le même résultat dans le secteur de l'acier avec un prix du carbone entre 50 euros et 90 euros par tonne de CO₂²⁸. En nous appuyant sur les données de l'Agence internationale de l'énergie, nous avons estimé qu'il faudrait un prix du carbone supérieur à 70 euros par tonne de CO₂ pour encourager l'adoption de carburants durables dans l'aviation et pour stimuler des investissements dans la recherche et le développement destinés à la mise au point de technologies aéronautiques à faible intensité de carbone.

²⁷ Selon des données de l'Agence européenne pour l'environnement (AEE).

²⁸ Iddri, *Decarbonising basic materials in Europe*, octobre 2019.

Figure 8 – Estimation du prix du CO₂ au seuil de rentabilité, qui permettrait de réduire l'avantage concurrentiel des combustibles fossiles par rapport aux technologies à faible intensité de carbone



Source: Cour des comptes européenne, sur la base de données de CORDIS, du site internet de la Commission et du Conseil international pour un transport propre en ce qui concerne l'intensité des émissions des industries, de données de l'Idri et de nos propres calculs fondés sur celles de l'AIE, du prix moyen du pétrole et du taux de change moyen entre l'euro et le dollar des États-Unis en juin 2021 pour le prix au seuil de rentabilité.

33 La taxation ne représente toutefois qu'un seul des éléments de la réponse des pouvoirs publics nationaux. Il existe déjà des règles et réglementations sectorielles dans l'UE, par exemple les normes en matière de qualité de l'air et les limites relatives aux émissions des véhicules. Les États membres disposent aussi de stratégies spécifiques pour mieux respecter le climat. À titre d'exemple, la France a récemment proposé d'interdire les voyages en avion sur de courtes distances lorsque le rail offre d'autres solutions.

Aspects sociaux de la taxation

34 La taxation de l'énergie peut avoir d'importantes répercussions sur les ménages et entraîner un rejet de ces taxes. La Commission a constaté que les montants déboursés par les ménages pour l'énergie (y compris le chauffage et le transport) varient considérablement. Les ménages les plus pauvres (dans le décile le plus bas de la répartition des revenus) du Luxembourg, de Malte, de la Finlande et de la Suède consacrent moins de 5 % de leurs revenus à l'énergie. En Tchéquie et en Slovaquie, ces ménages déboursent plus de 20 % de leurs revenus pour leurs besoins énergétiques²⁹.

35 Pour atténuer le risque de rejet des réformes fiscales, des organisations internationales³⁰ recommandent de faire preuve de davantage de transparence concernant les raisons de ces réformes et l'utilisation des recettes correspondantes, de réduire d'autres taxes et de mettre en place des mesures de redistribution (voir aussi [encadré 1](#)). Des études³¹ montrent que l'affectation préalable des recettes peut améliorer l'acceptation des taxes carbone.

Encadré 1 – Rejet des réformes relatives aux taxes sur l'énergie

En 2014, la France a mis en place une taxe carbone pour favoriser la réalisation de ses objectifs climatiques. Cette mesure incluait un calendrier pour l'augmentation de ces taxes. Dans un contexte de hausse des prix du pétrole au niveau international, le prix de l'énergie est monté en flèche en 2018, ce qui a donné lieu à une agitation sociale sous la forme du mouvement dit «des gilets jaunes». C'est pourquoi le gouvernement a gelé cette taxe. Dans un rapport de 2019, la Cour des comptes³² française a recommandé de reprendre la trajectoire prévue d'une hausse de la fiscalité carbone et de l'accompagner d'autres mesures telles qu'une compensation en direction des ménages les plus affectés.

²⁹ Document de travail des services de la Commission – *Energy prices and costs in Europe*, partie 3/6, SWD(2020) 951 final, octobre 2020.

³⁰ OCDE, *environment working papers no 168, Designing fossil fuel subsidy reforms in OECD and G20 countries: A robust sequential approach methodology*, octobre 2020; Centre for Climate Change Economics and Policy et Institut de recherche Grantham sur les changements climatiques et l'environnement, *How to make carbon taxes more acceptable*, décembre 2017; et [site internet de la Commission – Conférence sur la fiscalité verte](#).

³¹ Ibidem.

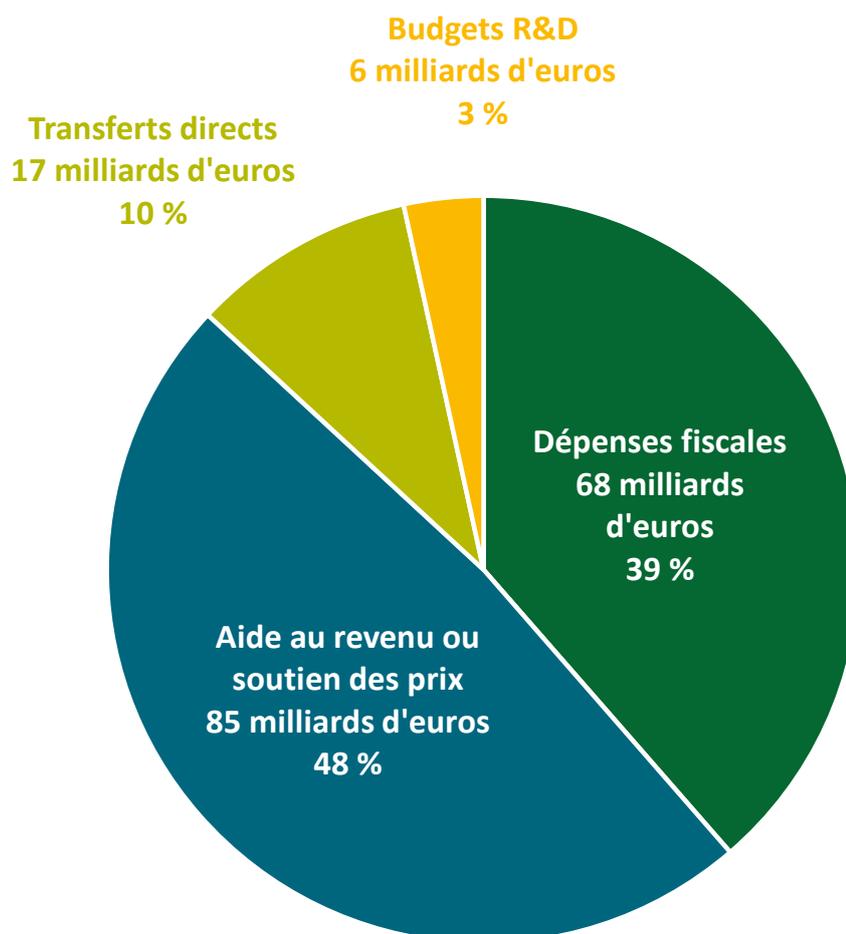
³² Cour des comptes française, Conseil des prélèvements obligatoires, *La fiscalité environnementale au défi de l'urgence climatique – Synthèse*, septembre 2019.

Subventions à l'énergie

Types de subventions à l'énergie

36 Les subventions à l'énergie peuvent prendre différentes formes: dépenses fiscales (par exemple les crédits ou les réductions d'impôt), aide au revenu ou soutien des prix, transferts directs ou financement de la recherche et du développement (voir aussi point **04**). Les subventions à l'énergie relevant de mesures fiscales, qui ont donc une incidence sur le taux de taxation effectif, ont représenté 39 % de l'ensemble des subventions à l'énergie en 2019, soit 68 milliards d'euros sur un total de 176 milliards d'euros (voir *figure 9*).

Figure 9 – Subventions à l'énergie en 2019, ventilées par catégorie



Source: Cour des comptes européenne, sur la base du rapport final intitulé *Study on energy subsidies and other government interventions in the European Union*, octobre 2021.

37 La Commission est chargée d'approuver certaines subventions (par exemple les mesures d'exonération fiscale pour les biocarburants³³). Cela s'applique aux mesures sélectives qui sont considérées comme des aides d'État et ne relèvent pas des règles générales d'exemption par catégorie³⁴ ou des règles de minimis³⁵ (à savoir les aides inférieures à 200 000 euros sur trois exercices), ainsi qu'aux subventions qui ne sont pas accordées en vertu d'un régime d'aides déjà approuvé par la Commission. La Commission a établi des lignes directrices concernant les conditions auxquelles les aides à l'énergie et à l'environnement peuvent être considérées comme compatibles avec le traité. En juin 2021, la Commission a publié une proposition de lignes directrices concernant les aides d'État au climat, à la protection de l'environnement et à l'énergie³⁶. Plusieurs ONG ont fait part de leur inquiétude concernant d'éventuelles lacunes dans les nouvelles dispositions régissant la fermeture de mines de charbon et le risque d'une augmentation des aides en faveur du gaz fossile³⁷.

38 Par le passé, le Conseil a montré qu'il était habilité à prendre des décisions sur des règles spécifiques permettant aux États membres de proposer une aide d'État, neutralisant ainsi le pouvoir d'appréciation de la Commission. Cela a d'ailleurs été le cas lorsqu'il a facilité la fermeture de mines de charbon³⁸.

³³ Site internet de la Commission – Nouvelles du 3 septembre 2021 sur les aides d'État.

³⁴ Règlement (UE) n° 651/2014 de la Commission du 17 juin 2014 déclarant certaines catégories d'aides compatibles avec le marché intérieur en application des articles 107 et 108 du traité (JO L 187 du 26.6.2014, p. 1).

³⁵ Règlement (UE) n° 1407/2013 de la Commission du 18 décembre 2013 relatif à l'application des articles 107 et 108 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne aux aides de minimis (Texte présentant de l'intérêt pour l'EEE) (JO L 352 du 24.12.2013, p. 1).

³⁶ Communication de la Commission — *Proposition de lignes directrices concernant les aides d'État au climat, à la protection de l'environnement et à l'énergie pour 2022*.

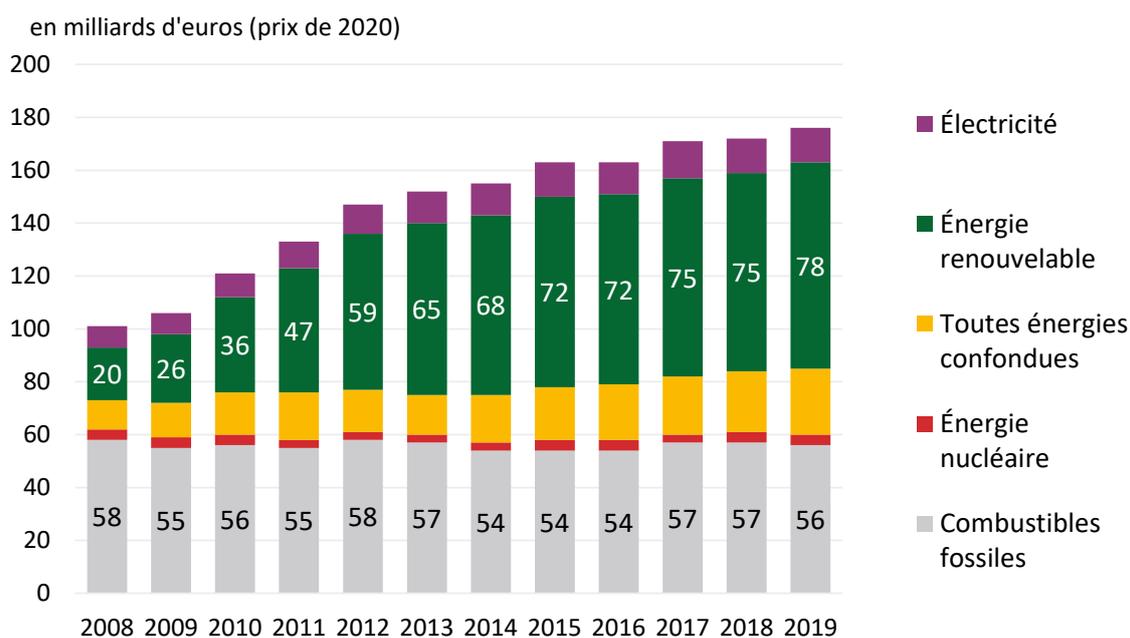
³⁷ Révision des lignes directrices concernant les aides d'État au climat, à la protection de l'environnement et à l'énergie – *NGO letter on fossil fuels*.

³⁸ Décision 2010/787/UE du Conseil du 10 décembre 2010 [relative] aux aides d'État destinées à faciliter la fermeture des mines de charbon qui ne sont pas compétitives (JO L 336 du 21.12.2010, p. 24).

Subventions aux énergies renouvelables

39 Le montant des subventions à l'énergie a augmenté au fil du temps, notamment grâce à l'essor de celles en faveur des énergies renouvelables, qui ont été multipliées par 3,9 entre 2008 et 2019³⁹ (voir [figure 10](#)).

Figure 10 – Subventions énergétiques entre 2008 et 2019, ventilées par catégorie



Source: Cour des comptes européenne, sur la base du document intitulé *Study on energy subsidies and other government interventions in the European Union*, octobre 2021.

40 Les États membres peuvent utiliser les subventions aux énergies renouvelables pour favoriser la réalisation de leurs objectifs climatiques. Ces subventions peuvent prendre la forme de financements destinés aux investissements initiaux nécessaires à l'utilisation d'énergies renouvelables, ou encore de garanties de prix, de tarifs de rachat et d'exonérations fiscales.

41 Au cours des dix dernières années, le recours aux énergies renouvelables pour la production d'électricité a augmenté dans tous les États membres. La hausse des subventions aux énergies renouvelables a contribué à celle de la part des sources

³⁹ Voir Trinomics, *Study on Energy costs, taxes and the impact of government interventions on investments*, octobre 2020.

d'énergie renouvelable dans l'UE, qui est passée de 12,6 % en 2008 à 19,7 % en 2019, un niveau proche de l'objectif de 20 %⁴⁰ pour 2020.

Subventions en faveur de l'efficacité énergétique

42 Des subventions peuvent aussi être utilisées pour encourager les améliorations de l'efficacité énergétique. Les subventions en faveur de l'efficacité énergétique ont plus que doublé depuis 2008⁴¹, passant de 7 milliards d'euros en 2008 à 15 milliards d'euros en 2018. En 2018 précisément, environ 9 % du total des subventions à l'énergie de l'UE ont été consacrés à l'efficacité énergétique, et les ménages en étaient les principaux bénéficiaires.

43 Tous les ans, les États membres font état à la Commission des progrès qu'ils ont accomplis dans la réalisation de leurs objectifs nationaux en matière d'efficacité énergétique. Dans leurs rapports, ils quantifient l'impact des mesures destinées à réaliser des économies d'énergie. Après avoir évalué ces rapports, la Commission estime que les subventions sous la forme d'incitations fiscales et de mécanismes de financement contribuent à hauteur d'environ 20 % au total des économies d'énergie déclarées par les États membres⁴².

Subventions aux combustibles fossiles

44 Les subventions aux combustibles fossiles peuvent prendre la forme d'exonérations fiscales, de réductions d'impôts, de virements budgétaires, d'une aide

⁴⁰ Données d'Eurostat, [Part des énergies renouvelables dans la consommation finale brute d'énergie \(T2020_31\)](#).

⁴¹ Voir Trinomics, [Study on Energy costs, taxes and the impact of government interventions on investments](#), octobre 2020.

⁴² Rapport de la Commission au Parlement européen et au Conseil – [Évaluation en 2020 des progrès accomplis par les États membres dans la mise en œuvre de la directive 2012/27/UE relative à l'efficacité énergétique ainsi que dans le développement des bâtiments dont la consommation d'énergie est quasi nulle et dans la fixation d'exigences minimales en matière de performance énergétique à un niveau optimal en fonction des coûts dans l'Union européenne conformément à la directive 2010/31/UE sur la performance énergétique des bâtiments](#), COM(2020) 954 final, octobre 2020.

au revenu ou d'un soutien des prix, ou encore d'une sous-tarifcation de produits. Ces subventions comportent des risques non négligeables. Elles peuvent en effet⁴³:

- compromettre l'efficacité des signaux de prix du carbone et, par suite, freiner la transition énergétique;
- contribuer à porter atteinte à la santé publique, étant donné qu'elles favorisent la principale source de pollution atmosphérique;
- accroître les risques de «verrouillage» des investissements à forte intensité de carbone et de ceux dans des actifs qui doivent être démantelés avant la fin de leur durée de vie;
- fausser le marché, en rendant l'énergie propre et les technologies à faible consommation d'énergie relativement plus onéreuses.

45 Selon une étude récente sur les subventions à l'énergie, réalisée pour la Commission⁴⁴, les subventions aux combustibles fossiles des États membres de l'UE sont restées assez stables de 2008 à 2019, avec un montant d'environ 55 à 58 milliards d'euros par an. Dans les États membres, deux tiers de ces subventions (35 milliards d'euros en 2018) ont pris la forme d'exonérations fiscales ou de réductions d'impôts, et un tiers (8,5 milliards d'euros) comportait des tarifs et primes de rachat, des obligations relatives aux énergies renouvelables et des régimes de soutien des prix pour les producteurs d'électricité issue d'une combinaison de chaleur et d'électricité au moyen de combustibles fossiles⁴⁵.

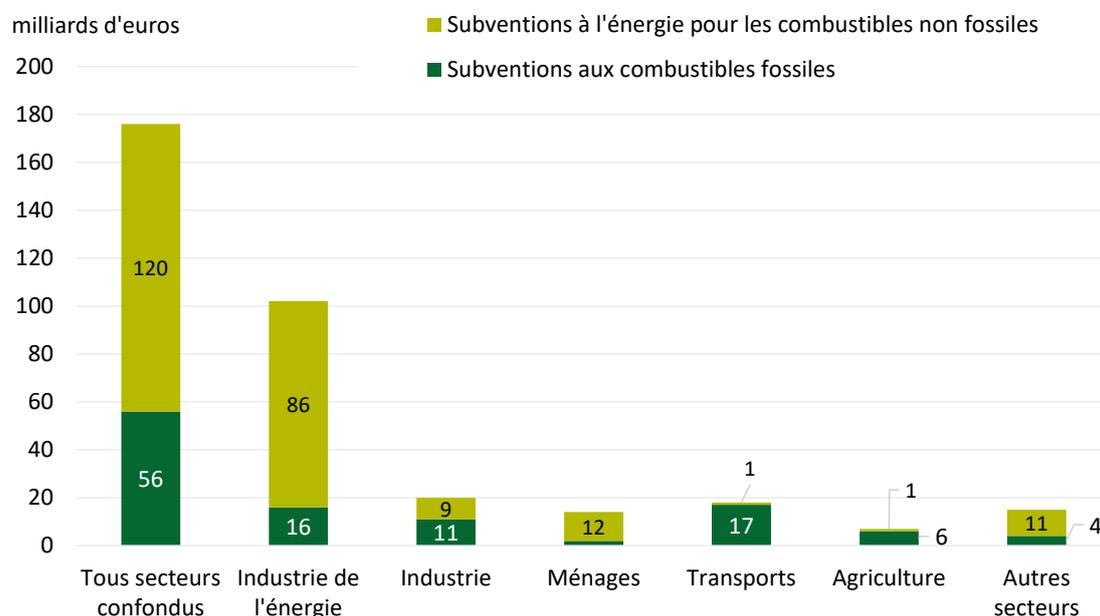
46 Tous les secteurs bénéficient de subventions aux combustibles fossiles (voir [figure 11](#)). L'industrie de l'énergie est celle qui reçoit, en valeurs absolues, la plupart des subventions à l'énergie et de celles aux combustibles fossiles. Celles-ci représentent la majorité des subventions à l'énergie dans trois secteurs: l'industrie, les transports et l'agriculture.

⁴³ ODI, *Fossil fuel subsidies in draft EU National Energy and Climate Plans*, septembre 2019.

⁴⁴ Document intitulé *Study on energy subsidies and other government interventions in the European Union*, octobre 2021.

⁴⁵ Voir Trinomics, *Study on Energy costs, taxes and the impact of government interventions on investments*, octobre 2020.

Figure 11 – Subventions à l'énergie et subventions aux combustibles fossiles en 2019, ventilées par secteur



Source: Cour des comptes européenne, sur la base du document intitulé *Study on energy subsidies and other government interventions in the European Union*, octobre 2021.

47 Dans notre rapport sur le SEQE-UE⁴⁶, nous avons indiqué que les États membres bénéficiant de quotas à titre gratuit en vertu du SEQE pour le secteur de la production d'électricité ont moins réduit l'intensité de carbone correspondante que ceux qui étaient inéligibles à ces quotas à titre gratuit. Ces derniers, qui couvrent des émissions de GES issues essentiellement de l'utilisation de combustibles fossiles et peuvent donc être considérés comme des subventions aux combustibles fossiles, ralentissent donc l'adoption de technologies à faible intensité de carbone.

48 En vertu du règlement sur la gouvernance, les États membres sont tenus d'inclure dans leurs PNEC des informations sur les objectifs nationaux visant l'élimination progressive des subventions à l'énergie, en particulier aux combustibles fossiles, ainsi que sur les progrès accomplis en la matière. En vertu de la loi européenne sur le climat, la Commission est habilitée à définir des formats harmonisés pour les déclarations sur l'élimination progressive des subventions à l'énergie, notamment de celles en faveur des combustibles fossiles. La Commission nous a informés que les

⁴⁶ Cour des comptes européenne, *rapport spécial n° 18/2020 intitulé «Le système d'échange de quotas d'émission de l'UE: l'allocation de quotas à titre gratuit devrait être mieux ciblée»*, septembre 2020.

modalités de communication des informations doivent être établies au moyen d'un acte d'exécution en 2022.

49 Dans son évaluation des PNEC⁴⁷, la Commission conclut que les subventions en faveur des combustibles fossiles restent un obstacle majeur à une transition énergétique et climatique présentant un bon rapport coût-efficacité et au bon fonctionnement du marché intérieur. Trois États membres (le Danemark, l'Italie et le Portugal) ont dressé un bilan complet des subventions en faveur des combustibles fossiles; douze autres se sont engagés à élaborer des plans visant à les supprimer progressivement, et six ont présenté un calendrier à cet effet. Dans le rapport sur l'état de l'union de l'énergie 2021⁴⁸, la Commission a réaffirmé que les subventions aux combustibles fossiles doivent prendre fin.

50 Des organisations internationales ont régulièrement attiré l'attention sur le rôle joué par les subventions aux combustibles fossiles. Dans ses réexamens de la politique énergétique par pays (de 2016 à 2021), l'Agence internationale de l'énergie a conseillé d'éliminer les subventions aux combustibles fossiles⁴⁹ et de mettre les incitations et les signaux de prix en adéquation avec les objectifs climatiques⁵⁰. Dans ses examens de la performance environnementale⁵¹ et ses études économiques nationales⁵², l'OCDE appelle à réduire les subventions aux combustibles fossiles et à aligner la fiscalité sur la pollution.

⁴⁷ Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions – Évaluation à l'échelle de l'UE des plans nationaux en matière d'énergie et de climat – Une planification intégrée dans le domaine de l'énergie et du climat pour faire progresser la transition verte et promouvoir la reprise économique, COM(2020) 564 final, septembre 2020.

⁴⁸ Rapport de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions – État de l'union de l'énergie 2021 – *Contribuer au pacte vert pour l'Europe et à la relance de l'Union*, COM(2021) 950 final, octobre 2021.

⁴⁹ Par exemple, dans les réexamens concernant la Belgique (2016), l'Allemagne (2020) et la Pologne (2016).

⁵⁰ Par exemple, dans les réexamens concernant l'Autriche (2020), la Slovaquie (2016), la Finlande (2018) et l'Union européenne (2020).

⁵¹ Concernant la Tchéquie et la Hongrie.

⁵² Concernant la Tchéquie, le Danemark, l'Allemagne, la Grèce, l'Espagne, les Pays-Bas, la Pologne, le Portugal et la Slovaquie.

51 Dans notre rapport de 2020 sur le SEQE-UE⁵³, nous avons recommandé de revoir le rôle des quotas gratuits et de mieux cibler leur allocation. La Commission a accepté cette recommandation et nous a informés qu'elle y donnait suite. Nous relevons que les mesures prises en ce sens contribueraient aussi à réduire les subventions aux combustibles fossiles.

Comparaison entre subventions aux combustibles fossiles et subventions aux énergies renouvelables

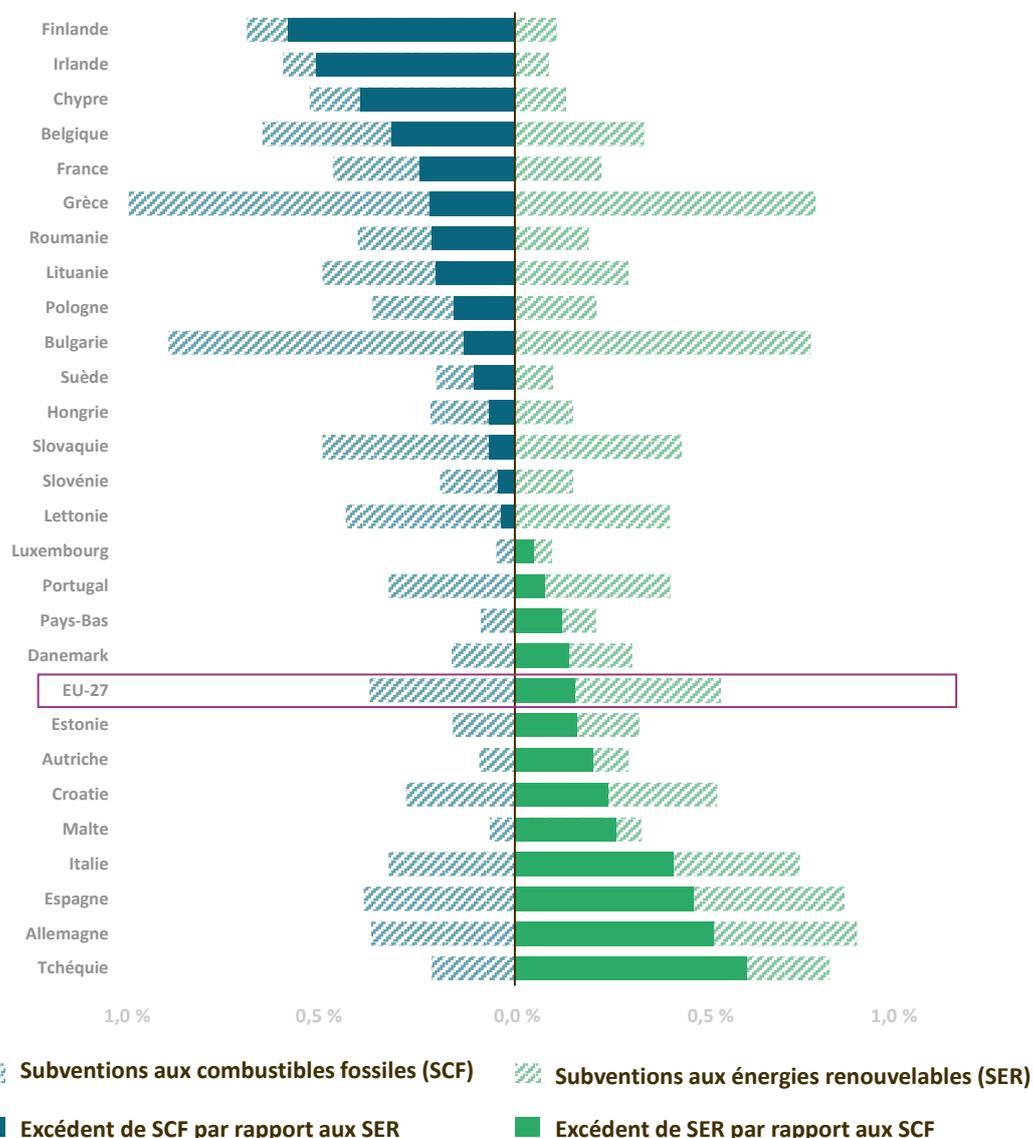
Quinze États membres accordent davantage de subventions aux combustibles fossiles qu'aux énergies renouvelables

52 Nous avons comparé les subventions aux combustibles fossiles à celles accordées pour les énergies renouvelables (voir *figure 12*). Prises dans leur ensemble, les subventions aux énergies renouvelables sont plus élevées au sein de l'UE. Ces données agrégées dissimulent toutefois des différences considérables d'un État membre à l'autre. Quinze États membres accordent davantage de subventions aux combustibles fossiles qu'aux énergies renouvelables. Dans les États membres où le montant des subventions aux combustibles fossiles est supérieur à la moyenne de l'UE, ces subventions sont en général supérieures à celles octroyées en faveur des énergies renouvelables.

⁵³ Cour des comptes européenne, *rapport spécial n° 18/2020 intitulé «Le système d'échange de quotas d'émission de l'UE: l'allocation de quotas à titre gratuit devrait être mieux ciblée»*, septembre 2020.

Figure 12 – Niveaux des subventions: comparaison entre les combustibles fossiles et les énergies renouvelables

Subventions aux combustibles fossiles, en % du PIB Subventions aux énergies renouvelables, en % du PIB



Source: Cour des comptes européenne, sur la base du document établi par Trinomics et intitulé *Study on Energy costs, taxes and the impact of government interventions on investments*, octobre 2020.

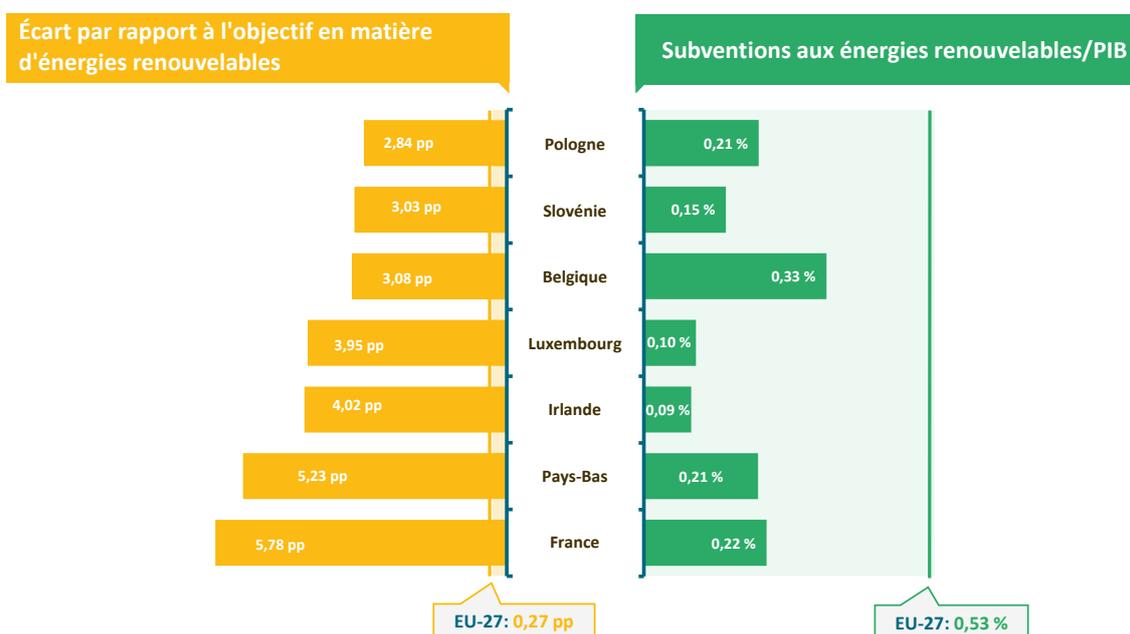
Les États membres qui peinent à progresser dans la réalisation de leurs objectifs en matière d'énergies renouvelables consacrent moins de financements à celles-ci

53 Nous nous sommes intéressés aux sept États membres qui, en 2018 et en 2019, présentaient plus de deux points de pourcentage de moins que leurs objectifs en

matière d'énergies renouvelables pour 2020⁵⁴. Nous relevons que, dans ces États membres, la part du PIB consacrée aux subventions aux énergies renouvelables est inférieure à la moyenne de l'UE (voir *figure 13*).

Figure 13 – Écart par rapport à l'objectif en matière d'énergies renouvelables et niveau des subventions en faveur de celles-ci

États membres présentant plus de deux points de pourcentage (pp) de moins que leur objectif en matière d'énergies renouvelables en 2019



Source: Cour des comptes européenne, sur la base de données d'Eurostat présentées sur la page intitulée «Part des énergies renouvelables dans la consommation finale brute d'énergie» (T2020_31) et du document de Trinomics intitulé *Study on Energy costs, taxes and the impact of government interventions on investments*, octobre 2020.

⁵⁴ Définis dans la [directive \(UE\) 2018/2001](#) du Parlement européen et du Conseil du 11 décembre 2018 relative à la promotion de l'utilisation de l'énergie produite à partir de sources renouvelables (JO L 328 du 21.12.2018, p. 82).

Directive sur la taxation de l'énergie – Établir des valeurs minimales pour la taxation de l'énergie

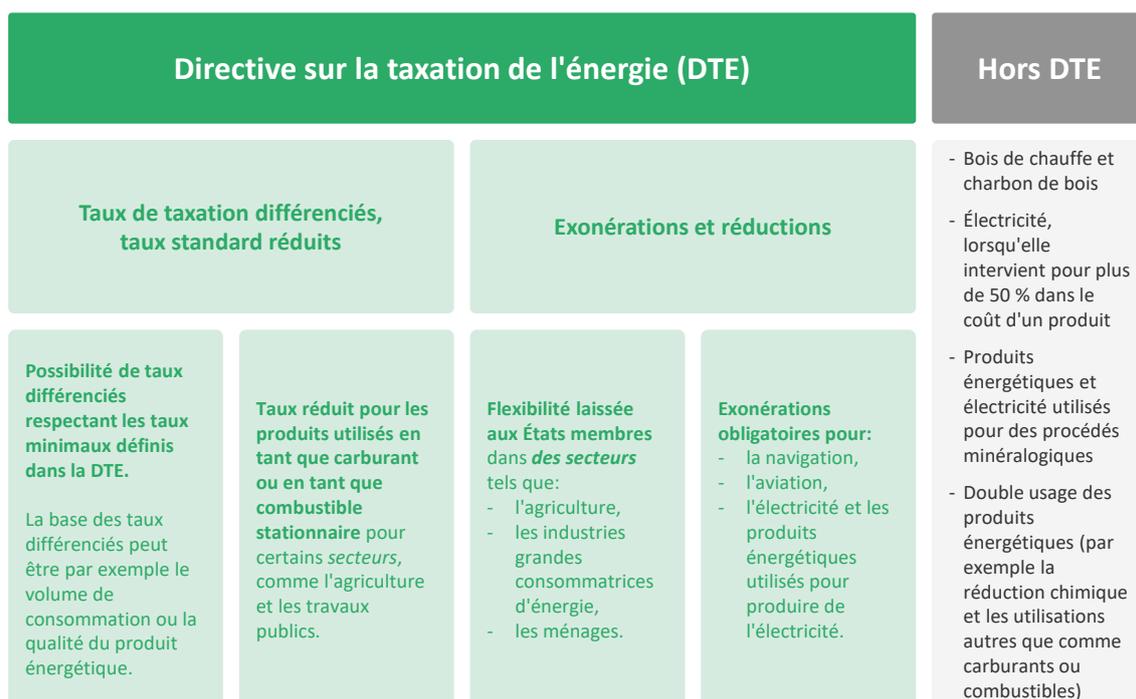
La directive sur la taxation de l'énergie actuellement en vigueur

La directive sur la taxation de l'énergie (DTE) vise essentiellement à soutenir le marché intérieur

54 L'objectif principal de la directive sur la taxation de l'énergie de 2003 est de garantir le bon fonctionnement du marché intérieur. Elle définit un niveau minimal de taxation pour les produits énergétiques et l'électricité, afin d'harmoniser les législations nationales et d'éviter toute distorsion sur le marché intérieur. Elle appuie également d'autres politiques, telles que la protection de l'environnement, la compétitivité de l'économie de l'UE et la dimension sociale. Depuis l'entrée en vigueur de la DTE, l'Union a connu des évolutions considérables, notamment avec un renforcement de ses ambitions climatiques, de nouveaux progrès technologiques et des mises à jour législatives. Depuis 2003, les modifications apportées à la DTE n'ont reflété que des changements formels opérés au moyen de décisions d'exécution du Conseil, comme la révision de la nomenclature combinée utilisée pour définir les produits énergétiques imposables.

55 De nombreux utilisateurs couverts par la DTE peuvent bénéficier de taux de taxation différenciés, de réductions ou d'exonérations déterminés par les États membres. La [figure 14](#) donne des exemples de ces souplesses autorisées par la DTE.

Figure 14 – Cadre de la directive sur la taxation de l'énergie



Source: Cour des comptes européenne, sur la base de la directive sur la taxation de l'énergie.

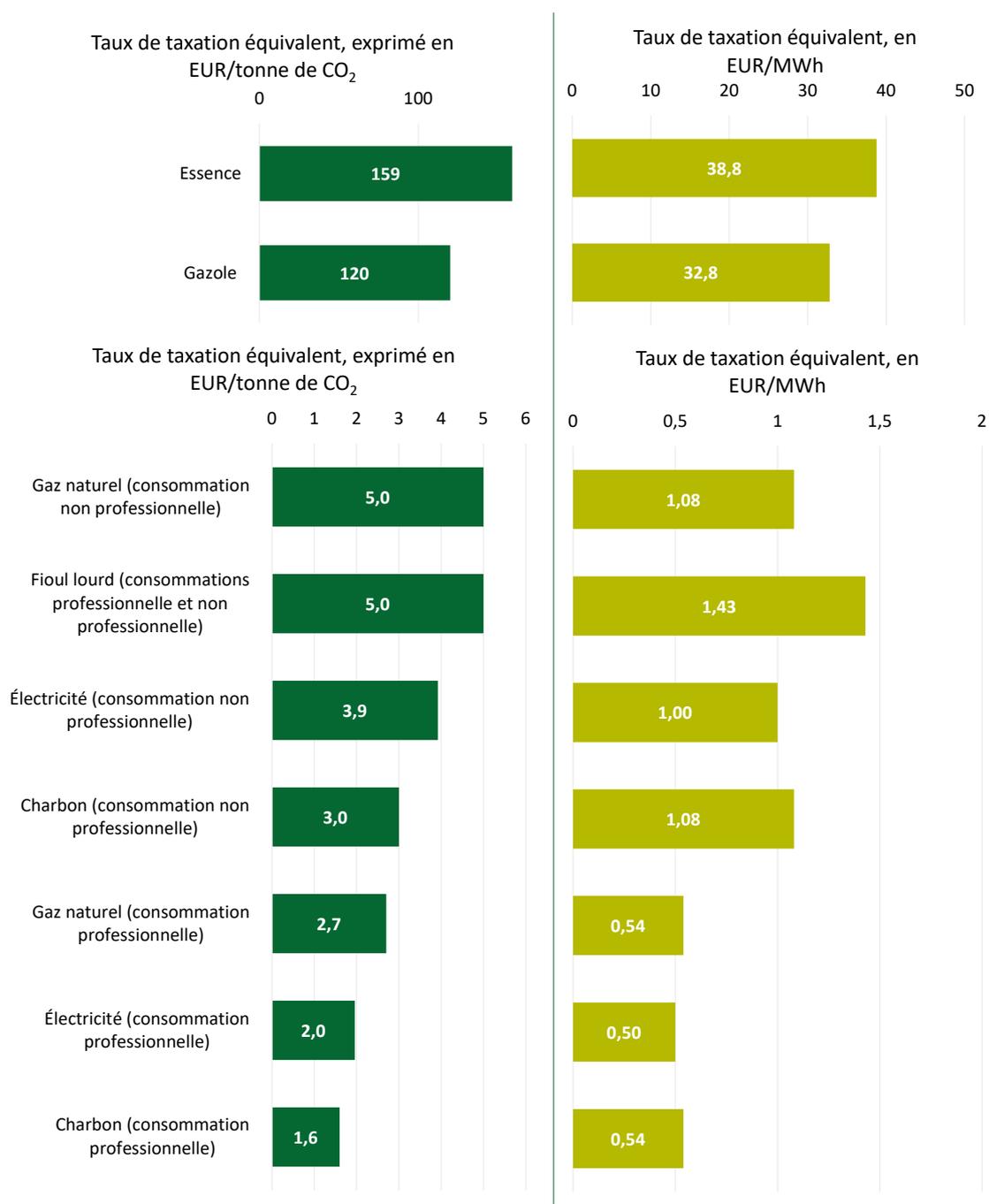
56 Après avoir évalué la DTE⁵⁵, la Commission a conclu que celle-ci ne soutient pas l'adoption de solutions de substitution à faible intensité de carbone, qu'elle donne lieu à une sous-tarification de certains carburants à forte intensité de carbone et qu'elle ne comporte aucune disposition juridique claire pour certains des nouveaux produits énergétiques tels que les carburants alternatifs, de synthèse ou synthétiques, le biométhane et les carburants renouvelables d'origine non biologique. En outre, les taux minimaux de taxation fixés dans la directive ne remplissent plus leur rôle de convergence initial. La taxation minimale a été mise en place pour atténuer les différences entre les niveaux nationaux de taxation de l'énergie. Au fil du temps, la plupart des États membres ont augmenté leurs taux de taxation largement au delà du minimum prévu par la DTE. Cette situation risque de créer des distorsions sur le marché intérieur.

⁵⁵ Document de travail des services de la Commission, *Evaluation of the Council Directive 2003/96/EC of 27 October 2003 restructuring the Community framework for the taxation of energy products and electricity*, SWD(2019) 329 final.

Les niveaux minimaux de taxation de l'énergie n'encouragent pas l'utilisation de sources d'énergie plus propres

57 La *figure 15* présente de façon synthétique l'équivalent en taxe carbone du taux minimal de taxation, d'après les calculs de la Commission. Elle montre que le taux minimal de taxation pour la source d'énergie la plus polluante, à savoir le charbon pour usage professionnel, est l'un des plus bas.

Figure 15 – Taxation minimale pour une sélection de produits énergétiques



Remarque: les chiffres pour la taxe carbone équivalente pour l'électricité sont basés sur la [moyenne de l'UE en matière d'intensité des émissions de gaz à effet de serre dues à la production d'électricité](#), qui dépend de la source d'énergie utilisée pour cette production. Les émissions de CO₂ fluctuent entre environ [une tonne de CO₂ par MWh](#) pour les centrales à charbon et [zéro tonne de CO₂ par MWh](#) pour l'électricité produite à partir de sources renouvelables, comme l'énergie solaire ou éolienne, ou par des centrales nucléaires.

Source: Cour des comptes européenne, sur la base de l'[évaluation par la Commission de la directive sur la taxation de l'énergie](#).

58 La DTE actuellement en vigueur donne aux États membres la possibilité d'exonérer partiellement ou complètement de la taxation de l'énergie les sources d'énergie renouvelables telles que les biocarburants et d'exempter de toute taxation l'électricité produite à partir de sources d'énergie renouvelables. La Commission note⁵⁶ que ces flexibilités ne garantissent pas que le taux de taxation effectif appliqué à l'ensemble des énergies renouvelables soit inférieur à celui imposé à certaines sources de combustibles fossiles.

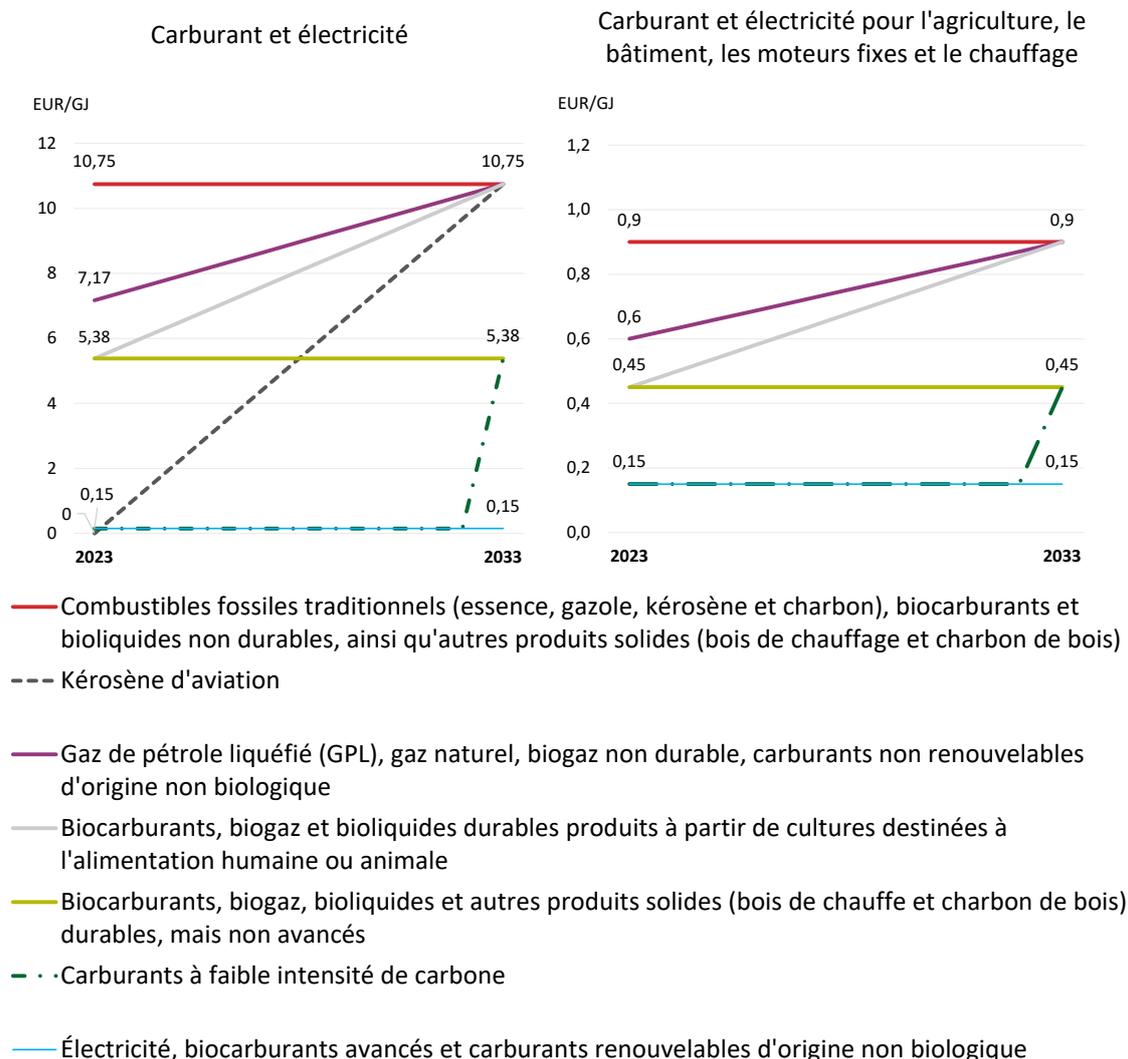
Propositions législatives en matière de taxation de l'énergie dans le paquet «Ajustement à l'objectif 55»

La Commission propose de nouveaux taux de taxation fondés sur le contenu énergétique

59 La Commission a présenté une nouvelle structure pour les taux de taxation dans sa proposition de DTE (voir *figure 16*).

⁵⁶ Voir note de bas de page 55.

Figure 16 – Taux proposés pour les taxes sur l'énergie (sans indexation)



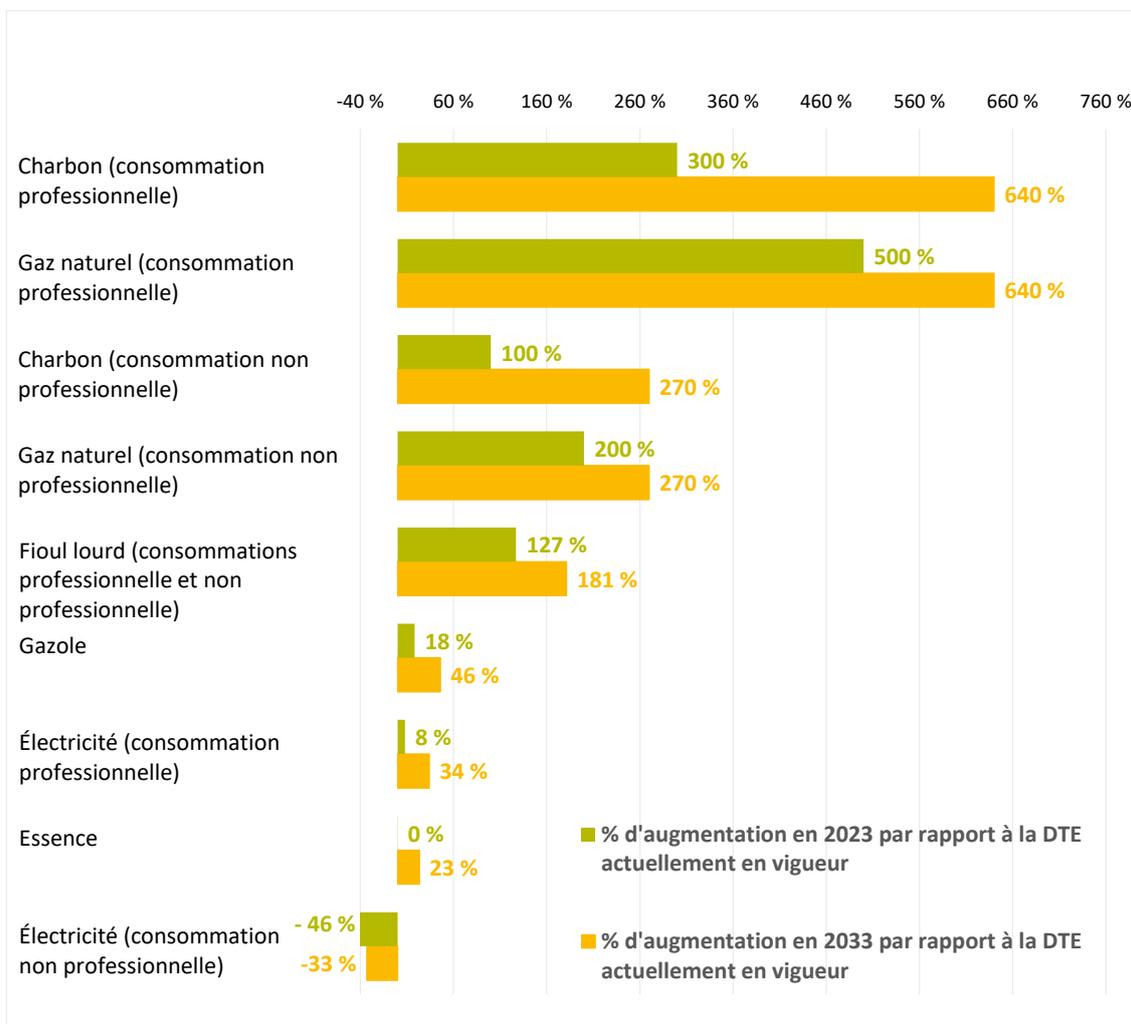
Source: Cour des comptes européenne, sur la base de données de la Commission européenne figurant dans la proposition de directive du Conseil restructurant le cadre de l'Union de taxation des produits énergétiques et de l'électricité, COM(2021) 563 final, juillet 2021.

60 Les modifications proposées comprennent:

- o l'introduction de nouveaux taux de taxation basés sur le contenu énergétique ainsi que sur les performances climatiques et environnementales:
 - o le passage d'une taxation fondée sur le volume vers une taxation basée sur le contenu énergétique (euro/GJ);
 - o le classement et la fixation d'une taxation minimale pour les différents produits énergétiques en fonction de leurs performances environnementales;

- l'augmentation des taux minimaux de taxation pour les carburants et les combustibles et la réduction de la taxe minimale pour l'électricité à des fins de consommation non professionnelle (voir *figure 17*);
- la suppression du traitement de faveur accordé à certains secteurs ou carburants et l'extension du champ d'application de la DTE:
 - l'élimination de tout favoritisme envers le diesel par rapport à l'essence;
 - pour les trajets au sein de l'UE, la suppression de l'exonération fiscale accordée au kérosène pour le transport aérien de passagers et au fioul lourd destiné au transport maritime;
 - l'abrogation de la possibilité, pour les États membres, d'exonérer de toute taxation la consommation énergétique des entreprises à forte intensité énergétique et de l'agriculture ou de faire passer leur taxation sous les minima;
 - l'extension du champ d'application de la directive à la tourbe, au bois de chauffe, au charbon de bois et aux carburants alternatifs (tels que l'hydrogène);
 - la spécification de différents taux minimaux de taxation de l'énergie pour les diverses catégories de biocarburants;
 - la suppression de la distinction entre consommation professionnelle et consommation non professionnelle;
- des dispositions transitoires:
 - l'augmentation progressive des taxes sur l'énergie sur une période de transition de dix ans (de 2023 à 2033) pour certains carburants et usages, afin de faciliter la transition par rapport à l'exemption totale actuellement en vigueur. Les périodes de transition s'appliquent en particulier aux ménages et au secteur de l'aviation;
 - l'indexation des taux minimaux de taxation sur l'inflation;
- le maintien, pour les États membres, de la possibilité de continuer à appliquer des exonérations et des réductions pour des raisons d'ordre social ou de protection de l'environnement.

Figure 17 – Modifications apportées aux taux de taxation de l'énergie avec le passage des niveaux minimaux actuels aux niveaux minimaux proposés pour 2033 (sans indexation sur l'inflation)



Remarque: les facteurs utilisés pour convertir les taux fondés sur les volumes reposent sur l'analyse d'impact réalisée par la Commission.

Source: Cour des comptes européenne, sur la base du document de la Commission européenne intitulé *Proposition de directive du Conseil restructurant le cadre de l'Union de taxation des produits énergétiques et de l'électricité*, COM(2021) 563 final, juillet 2021, ainsi que de l'analyse d'impact qui y figure.

Les propositions supplémentaires de la Commission en matière de climat et d'énergie

61 Le paquet «Ajustement à l'objectif 55» comprend également:

- o une proposition de modification du SEQE, qui inclut le transport maritime dans celui-ci et abaisse le plafond des quotas;

- un système d'échange de quotas d'émission distinct mais adjacent, pour l'utilisation de combustibles à des fins de combustion dans les secteurs du transport routier et du bâtiment;
- un Fonds social pour le climat destiné aux citoyens souhaitant financer des investissements dans l'efficacité énergétique, de nouveaux systèmes de chauffage et de refroidissement et une mobilité plus propre;
- un mécanisme d'ajustement carbone aux frontières (ci-après «MACF»). Cette proposition de règles impose aux importateurs de marchandises de payer des certificats MACF équivalents aux émissions de GES intégrées à celles-ci. Une réduction est proposée pour les émissions couvertes par le mécanisme de tarification des GES dans le pays d'origine. La Commission suggère de mettre en place ce MACF progressivement, à mesure que les quotas à titre gratuit relevant du SEQE-UE seront supprimés;
- l'initiative ReFuelEU Aviation, un règlement imposant des augmentations des niveaux de carburants durables pour l'aviation utilisés pour les carburéacteurs embarqués à bord dans des aéroports de l'UE;
- l'initiative FuelEU Maritime, un règlement visant à stimuler le recours à des carburants maritimes durables et à des technologies à émissions nulles, en plafonnant l'intensité des émissions de GES issues de l'énergie utilisée par les navires faisant escale dans des ports de l'UE;
- des actualisations de la directive relative à l'efficacité énergétique et de celle sur les énergies renouvelables.

Observations finales

62 La Commission a relevé que la taxation de l'énergie est l'un des principaux facteurs favorisant les économies d'énergie. Dans leurs plans nationaux en matière d'énergie et de climat, les États membres indiquent que cette taxation les aidera considérablement à réaliser des économies d'énergie à l'avenir.

63 Les niveaux de taxation varient fortement d'un secteur et d'un transporteur d'énergie à l'autre. Dans le cadre de la directive sur la taxation de l'énergie actuellement en vigueur, des sources d'énergie plus polluantes risquent de bénéficier d'avantages fiscaux par rapport à des sources d'énergie économes en carbone.

64 Une majorité d'États membres imposent certes des taxes sur les carburants largement supérieures aux niveaux minimaux établis par la directive sur la taxation de l'énergie, mais plusieurs États membres maintiennent ces taxes à un niveau proche de ces minima. Cette situation risque de créer des distorsions sur le marché intérieur.

65 Le système d'échange de quotas d'émission de l'UE et les taxes carbone nationales complètent le cadre de l'Union en matière de taxation de l'énergie. Toutefois, les quotas d'émission alloués à titre gratuit permettent à certains acteurs du marché de ne pas payer une partie de leurs émissions de CO₂. Ce sera encore le cas pendant cette décennie.

66 Les subventions aux combustibles fossiles font obstacle à la réalisation des objectifs climatiques, car elles nuisent à la transition vers une énergie verte. Prises dans leur ensemble, les subventions aux combustibles fossiles des États membres représentent plus de 55 milliards d'euros par an. Elles sont restées relativement stables au cours des dix dernières années, malgré les appels à leur élimination progressive. Dans certains États membres, le montant dépensé pour les subventions aux combustibles fossiles est supérieur à celui consacré aux subventions vertes.

67 Dans le cadre de son paquet législatif «Ajustement à l'objectif 55», la Commission a publié en juillet 2021 une proposition de révision de la directive sur la taxation de l'énergie. Cette proposition vise à corriger les faiblesses de la législation actuelle en la matière et notamment à faire correspondre davantage les niveaux de taxation aux contenus énergétiques et aux performances environnementales des transporteurs d'énergie. Elle laisse toujours aux États membres la possibilité de réduire les taux de taxation de l'énergie pour certains secteurs, pour des raisons liées à l'environnement, à l'efficacité énergétique et à la précarité énergétique.

68 Le paquet législatif propose également d'étendre le système d'échange de quotas d'émission au transport maritime et d'instaurer un système d'échange de quotas d'émission distinct pour le transport routier et le bâtiment. L'élimination graduelle des quotas alloués à titre gratuit et associés à un risque de fuite de carbone est accompagnée d'une proposition visant à instaurer progressivement le mécanisme d'ajustement carbone aux frontières.

69 Ensemble, ces propositions permettraient de procéder à la taxation de la consommation d'énergie et à la tarification des émissions de GES dans le cadre d'un champ d'application plus étendu que dans la législation actuellement en vigueur.

70 Pour les décideurs politiques de l'UE, l'un des enjeux consiste à trouver des solutions pour aligner la taxation de l'énergie dans l'Union sur les objectifs des politiques climatiques. Le faible niveau des prix du carbone et des taxes sur l'énergie pour les combustibles fossiles entraîne une hausse des coûts relatifs des technologies à faibles émissions de carbone et des retards dans la transition vers une énergie verte. Comme nous l'avons déjà signalé, les quotas alloués à titre gratuit au secteur de la production d'électricité dans certains États membres ont freiné l'adoption de technologies écologiques.

71 La politique de taxation n'est pas le seul instrument qui a une incidence sur la consommation d'énergie. L'enjeu consiste à combiner judicieusement mesures réglementaires et financières. Avec des subventions suffisamment ciblées et des normes réglementaires bien définies, il est possible de compléter et de renforcer la taxation pour favoriser une énergie plus verte et des économies d'énergie.

72 En revanche, les subventions aux combustibles fossiles nuisent à la transition énergétique ou en alourdissent les coûts. Leur élimination progressive d'ici à 2025, qui est l'un des engagements pris par l'UE et ses États membres, constituera une transition sociale et économique délicate.

73 Les répercussions sociales des différentes initiatives peuvent être considérables et, si elles ne sont pas traitées, risquent de nuire à la transition vers une économie plus écologique. Si une inégalité de traitement est ressentie par certains groupes ou secteurs, ils risquent de s'opposer à toute avancée dans ce domaine.

74 Il faudra relever ces défis dans un contexte institutionnel caractérisé par l'unanimité concernant les questions fiscales.

Le présent document d'analyse a été adopté par la Chambre I, présidée par M. Samo Jereb, Membre de la Cour des comptes, à Luxembourg en sa réunion du 15 décembre 2021.

Par la Cour des comptes

Klaus-Heiner Lehne
Président

Glossaire

Aide d'État: soutien direct ou indirect fourni par les pouvoirs publics à une entreprise ou à une organisation, qui lui confère un avantage par rapport à ses concurrents.

Biocarburant: carburant produit à partir de matières sèches organiques ou d'huiles végétales combustibles.

Biodiesel/Biogazole: biocarburant liquide qui peut remplacer le gazole/carburant diesel d'origine fossile ou être ajouté à celui-ci.

Bioessence: biocarburant liquide qui peut remplacer l'essence conventionnelle ou être ajouté à celle-ci.

Consommation d'énergie primaire: demande totale d'énergie, y compris la consommation du secteur de l'énergie lui-même, les pertes survenant lors de la transformation et de la distribution de l'énergie et la consommation finale d'énergie, mais à l'exclusion de l'utilisation non énergétique des transporteurs d'énergie (par exemple le pétrole dans la fabrication de matières plastiques).

Consommation finale d'énergie: énergie totale consommée par les utilisateurs finals, tels que les ménages, l'industrie et l'agriculture, à l'exclusion de celle utilisée par le secteur de l'énergie lui-même.

Décarbonation: transition vers un système économique dans lequel les émissions de dioxyde de carbone (CO₂) et d'autres gaz à effet de serre sont réduites.

Fuite de carbone: augmentation des émissions de gaz à effet de serre due au transfert de la production d'un pays imposant des contraintes rigoureuses relatives à ces émissions vers un pays appliquant des règles moins strictes.

Gaz à effet de serre: gaz (le dioxyde de carbone ou le méthane, par exemple) présent dans l'atmosphère, qui absorbe les rayonnements et en émet, piégeant la chaleur et réchauffant ainsi la surface de la Terre, un phénomène connu sous le nom d'«effet de serre».

Paquet «Ajustement à l'objectif 55»: paquet législatif de l'UE qui vise à atteindre les objectifs climatiques, notamment la réduction des émissions de gaz à effet de serre de l'Union d'au moins 55 % d'ici à 2030.

Prime de rachat: instrument politique qui permet le versement aux producteurs d'électricité d'une prime ajoutée au prix du marché.

Système d'échange de quotas d'émission: système mis en place pour atteindre les objectifs en matière de réduction des émissions de gaz à effet de serre dans certains secteurs. Dans le cadre de ce système, la quantité totale d'émissions est plafonnée et des quotas, sous la forme de permis d'émissions, peuvent être achetés et vendus aux entreprises ou autres entités participantes.

Tarif de rachat: mécanisme politique permettant de proposer aux producteurs un prix fixe sur une durée prolongée pour chaque unité d'énergie fournie sur le réseau.

Teneur en carbone: quantité de CO₂ et d'autres gaz à effet de serre avec un effet équivalent à celui du CO₂, qui est émise lors de la combustion ou de l'oxydation d'un combustible fossile ou qui est associée à la combustion ou à l'oxydation d'un combustible fossile afin de produire de l'électricité.

Acronymes, sigles et abréviations

AIE: Agence internationale de l'énergie

CAD: carburant d'aviation durable

DTE: directive sur la taxation de l'énergie, à savoir la directive 2003/96/CE du Conseil du 27 octobre 2003 restructurant le cadre communautaire de taxation des produits énergétiques et de l'électricité (JO L 283 du 31.10.2003, p. 51)

FMI: Fonds monétaire international

GJ: gigajoule

Iddri: Institut du développement durable et des relations internationales, un institut de recherche à but non lucratif situé à Paris

kWh: kilowattheure

MWh: mégawattheure (3,6 GJ)

OCDE: Organisation de coopération et de développement économiques

ODD: objectif de développement durable

ONG: organisation non gouvernementale

PNEC: plan national en matière d'énergie et de climat

SEQE: système d'échange de quotas d'émission

TEP: tonne d'équivalent pétrole (41,8 GJ)

TVA: taxe sur la valeur ajoutée

Équipe de la Cour des comptes européenne

Le présent rapport a été adopté par la Chambre I (Utilisation durable des ressources naturelles), présidée par M. Samo Jereb, Membre de la Cour. L'analyse a été effectuée sous la responsabilité de M. Viorel Ștefan, Membre de la Cour, assisté de:

M^{me} Roxana Bănică, cheffe de cabinet; M. Olivier Prigent, attaché de cabinet; M. Emmanuel Rauch, manager principal; M^{me} Lucia Roșca, cheffe de mission; M. Josef Edelmann et M^{me} Anna Zalega, auditeurs. L'assistance graphique a été apportée par M^{me} Marika Meisenzahl.



Viorel Ștefan



Roxana Bănică



Olivier Prigent



Emmanuel Rauch



Lucia Roșca



Josef Edelmann



Anna Zalega



Marika Meisenzahl

DROITS D'AUTEUR

© Union européenne, 2022.

La politique de réutilisation de la Cour des comptes européenne est régie par la [décision n° 6-2019 de la Cour des comptes européenne](#) sur la politique d'ouverture des données et la réutilisation des documents.

Sauf indication contraire (par exemple dans une déclaration distincte concernant les droits d'auteur), le contenu des documents de la Cour, qui appartient à l'UE, fait l'objet d'une [licence Creative Commons Attribution 4.0 International \(CC BY 4.0\)](#). Cela signifie que vous pouvez en réutiliser le contenu à condition de mentionner la source et d'indiquer les modifications que vous avez apportées. Le réutilisateur a l'obligation de ne pas altérer le sens ou le message initial des documents. La Cour des comptes européenne ne répond pas des conséquences de la réutilisation.

Vous êtes tenu(e) d'acquiescer des droits supplémentaires si un contenu spécifique représente des personnes physiques identifiables, comme par exemple sur des photos des agents de la Cour, ou contient des travaux de tiers. Lorsque l'autorisation a été obtenue, elle annule l'autorisation générale susmentionnée et doit clairement indiquer toute restriction d'utilisation.

Pour utiliser ou reproduire des contenus qui n'appartiennent pas à l'UE, vous pouvez être amené(e) à demander l'autorisation directement aux titulaires des droits d'auteur.

Les logiciels ou documents couverts par les droits de propriété industrielle tels que les brevets, les marques, les modèles déposés, les logos et les noms, sont exclus de la politique de réutilisation de la Cour des comptes européenne et aucune licence ne vous est accordée à leur égard.

La famille de sites internet institutionnels de l'Union européenne relevant du domaine europa.eu fournit des liens vers des sites tiers. Étant donné que la Cour n'a aucun contrôle sur leur contenu, vous êtes invité(e) à prendre connaissance de leurs politiques respectives en matière de droits d'auteur et de protection des données.

Utilisation du logo de la Cour des comptes européenne

Le logo de la Cour des comptes européenne ne peut être utilisé sans l'accord préalable de celle-ci.

Dans le présent rapport, nous évaluons dans quelle mesure les taxes sur l'énergie, la tarification du carbone et les subventions à l'énergie sont en adéquation avec les objectifs climatiques de l'UE. La taxation de l'énergie peut appuyer les efforts en faveur du climat, mais les niveaux d'imposition actuels ne tiennent pas compte du degré de pollution des différentes sources d'énergie. Les subventions aux énergies renouvelables ont presque quadruplé entre 2008 et 2019, alors que celles pour les combustibles fossiles sont restées stables. Quinze États membres consacrent davantage de dépenses aux subventions pour les combustibles fossiles qu'à celles pour les énergies renouvelables. À la mi-2021, la Commission a publié une proposition de révision de la directive sur la taxation de l'énergie. Dans ce rapport, nous présentons les défis auxquels sont confrontés les décideurs politiques lorsqu'il s'agit d'actualiser les stratégies relatives à la taxation et aux subventions dans le domaine de l'énergie: garantir la cohérence de la taxation de l'énergie dans tous les secteurs et pour l'ensemble des transporteurs d'énergie, réduire les subventions aux combustibles fossiles, ainsi que concilier objectifs climatiques et besoins sociaux.

COUR DES COMPTES EUROPÉENNE
12, rue Alcide De Gasperi
1615 Luxembourg
LUXEMBOURG

Tél. +352 4398-1

Contact: eca.europa.eu/fr/Pages/ContactForm.aspx

Site web: eca.europa.eu

Twitter: @EUAuditors



COUR DES
COMPTES
EUROPÉENNE