

# Comment réduire les soutiens publics dommageables à l'environnement ?

Par Guillaume SAINTENY

AgroParisTech et Académie d'agriculture de France

La question des subventions publiques et des dépenses fiscales dommageables à l'environnement a, jusqu'ici, reçu moins d'attention que celle de la création de nouvelles taxes environnementales. Pourtant, les soutiens publics dommageables à l'environnement se chiffrent à plusieurs centaines de milliards de dollars avant taxes et à plusieurs milliers de milliards de dollars après taxes. Ils présentent de nombreux inconvénients : coût budgétaire ; entraves aux économies d'énergie ; freins aux transitions écologique et énergétique, voire au progrès technique ; faible efficacité ; régressivité sociale ; sous tarification des ressources ; effets négatifs sur la santé et les balances commerciales, etc.

Le lancement par l'OCDE de l'initiative *Green Budgeting* donne une nouvelle actualité à ce sujet.

Jusqu'ici, le sujet des soutiens publics dommageables à l'environnement a moins attiré l'attention que celui de la création de nouvelles taxes environnementales.

Pourtant, le programme Agenda 21, adopté lors de la Conférence de Rio, en 1992, demandait déjà la suppression progressive de ces soutiens. Le plan de mise en œuvre du Sommet mondial du développement durable, adopté à Johannesburg, en 2002, a renouvelé cette préconisation. L'OCDE, la Commission européenne et le Conseil de l'Union européenne et d'autres institutions rappellent ce sujet régulièrement et recommandent également la suppression progressive de ces subventions.

Le lancement par l'OCDE, en 2017, de l'initiative *Green Budgeting* destinée, à la fois, à évaluer et à mieux piloter l'alignement des processus budgétaires nationaux sur l'Accord de Paris, les Objectifs d'Aichi et autres objectifs environnementaux, a contribué à remettre en lumière cette question.

La notion de subvention publique est, en elle-même, assez simple à comprendre, même s'il n'existe pas de consensus absolu sur ce qu'elle recouvre<sup>(1)</sup>. Le concept plus étroit

de dépense fiscale représente la perte de recettes, pour l'État, résultant de l'application d'une fiscalité dérogatoire par rapport à ce qui aurait résulté de l'application de la norme.

Outre leur coût budgétaire et leur fréquente inefficacité économique, ces soutiens publics entraînent, parfois, des effets dommageables sur l'environnement. Les soutiens dommageables à l'environnement sont, en général, ceux qui induisent un niveau plus élevé d'utilisation des ressources naturelles et/ou d'émissions ou de déchets par rapport à ceux qui auraient eu lieu en l'absence de soutien, que ce soit au niveau du *process* de production ou de la consommation.

L'impact sur l'environnement dépend de plusieurs facteurs : type de subventions, existence de substituts au bien subventionné, élasticité des prix à la demande et à l'offre des produits subventionnés... Si les élasticité sont modestes, ou que seule une des deux est importante, l'impact d'une subvention comme celui de sa suppression seront moyens. Les subventions potentiellement les plus nocives à l'environnement sont celles liées aux coûts variables relatifs à l'environnement (eau, énergie, matières premières) ou qui abaissent le coût d'accès aux ressources naturelles (stocks halieutiques, eau, sol, forêt, etc.).

Une grande part de ces soutiens n'est pas découplée d'avec les niveaux de production, caractéristique défavorable à l'environnement. Il s'agit, par exemple, de la sous-tarification des ressources, des exonérations ou allègements fiscaux sur les carburants, des aides aux trans-

(1) On retiendra ici la définition de l'OCDE qui considère qu'« une subvention est une mesure qui maintient les prix pour les consommateurs en dessous des prix du marché, ou maintient les prix pour les producteurs au-dessus du niveau des prix du marché, ou qui réduit les coûts à la fois pour les consommateurs et les producteurs en leur accordant un soutien direct ou indirect » – OECD, *Subsidies and Environment: Exploring the Linkages*, 1996; *Improving the Environment Through Reducing Subsidies, Part I: Summary and Conclusions*, 1998. On pourrait même y ajouter l'absence d'action publique entreprise pour corriger les externalités environnementales et sociales négatives, et qui peut de fait être considérée comme une subvention implicite.

ports terrestres de fret ou à l'irrigation, d'une tarification des prélèvements d'eau au-dessous du coût marginal.

Le cas des subventions aux énergies fossiles est un bon exemple. Elles n'incitent ni à leur économie ni à leur usage rationnel, et entraînent des émissions de CO<sub>2</sub> et de polluants atmosphériques, voire aquatiques, supérieures à ce qu'elles seraient en l'absence de subventions. Elles engendrent aussi des effets en matière de santé. Elles favorisent notamment l'augmentation des niveaux d'émissions de NOx et de particules fines, donc du nombre des maladies respiratoires, des journées de travail perdues, des dommages matériels ou des charges pour la sécurité sociale.

En général, les grands consommateurs d'énergie bénéficient, de façon disproportionnée, des subventions à l'énergie.

Les subventions poursuivant un dessein social (par exemple, pour maintenir peu élevés les prix de l'énergie – bien de première nécessité – pour les ménages modestes) n'atteignent pas toujours leur but. Elles sont parfois « captées » par des intermédiaires, ou par des catégories moins défavorisées, ou introduisent des rigidités qui empêchent le développement d'une concurrence susceptible de faire baisser les prix au-delà de ce que permettent les subventions ou les tarifs publics. Par exemple, en 2010, seuls 8 % des 409 milliards de dollars de subventions aux énergies fossiles bénéficiaient aux 20 % des revenus les plus bas de la population mondiale<sup>(2)</sup>. Les buts sociaux de ces politiques de subventions peuvent parfois être atteints de façon plus efficace par des paiements directs<sup>(3)</sup>.

Les subventions destinées à faciliter l'accès à l'énergie aux pauvres des communautés rurales profitent, en fait, principalement aux classes moyennes urbaines. En Inde, les subventions publiques à l'électricité offrent un exemple d'obstacle à l'électrification. Les ménages paient 50 % des coûts complets de l'électricité, et les agriculteurs 10 %. Ce recouvrement partiel des coûts empêche les pouvoirs publics d'atteindre leurs objectifs de raccordement au réseau de nouveaux villages, alors que moins de la moitié de la population rurale a accès à l'électricité<sup>(4)</sup>.

Globalement, ces subventions peuvent engendrer une perte de bien-être économique, social et environnemental. Les études de cas montrent que la suppression des subventions dommageables, outre ses effets environnementaux, aurait des effets économiques positifs. Elle permettrait des économies budgétaires, une productivité accrue dans les secteurs concernés, une augmentation de l'investissement, une diversification économique et un léger accroissement du PIB<sup>(5)</sup>.

(2) IEA (2011), *World Energy Outlook 2011*.

(3) PEARCE David, "Environmentally Harmful Subsidies: Barriers to Sustainable Development", in OECD (2003), *Environmentally Harmful Subsidies: Policy and Challenges*.

(4) UNEP (2008), *Reforming Energy Subsidies. Opportunities to Contribute to the Climate Change Agenda*.

(5) OCDE (1997), *Réformer les subventions à l'énergie et aux transports. Implications environnementales et économiques*; OCDE (1998), *Improving the Environment Through Reducing Subsidies, Part I: Summary and Conclusions*.

Selon l'AIE, les seules subventions publiques à la consommation d'énergies fossiles ont ces dernières années évolué dans une fourchette se situant entre 560 Mds (en 2012) et 180 Mds de dollars (en 2020)<sup>(6)</sup>. En prenant en compte les subventions à la production, l'ensemble était évalué à 478 Mds de dollars (en 2019)<sup>(7)</sup>. Utilisant une méthodologie légèrement différente, le FMI parvient pour les subventions avant taxes allouées aux produits pétroliers, à l'électricité, au gaz naturel et au charbon, à un montant de 541 Mds de dollars (\$) en 2013, soit 0,7 % du PIB mondial et 2 % des recettes publiques. Retenant une acceptation beaucoup plus large – les subventions après impôts, prenant en compte les dépenses fiscales, et notamment l'écart entre le niveau des taxes existantes et le niveau des taxes internalisantes –, il estime les soutiens apportés aux mêmes produits à 4 900 Mds \$ en 2013, soit 6,5 % du PIB mondial et plus de 10 % des recettes publiques<sup>(8)</sup>.

Ces soutiens peuvent s'analyser comme des subventions aux émissions de CO<sub>2</sub> et constituent des freins à l'efficacité énergétique et à la pénétration des ENR. De fait, si le premier type de subventions était abandonné, outre les économies d'énergie et la réduction de la pollution atmosphérique engendrées, les émissions mondiales de GES seraient réduites de 5,8 %<sup>(9)</sup>. La suppression du second type de subventions permettrait de réduire de 24 % les émissions de CO<sub>2</sub> liées à l'énergie, mais aussi de 55 % des décès prématurés liés à la pollution de l'air<sup>(10)</sup>.

L'élimination des subventions après impôts supposerait l'alignement de la fiscalité des produits concernés sur le montant des externalités qu'ils engendrent. Justifiée du point de vue de l'optimum social et de la vérité des coûts, une telle réforme, de par son ampleur et les bouleversements qu'elle engendrerait, apparaît hors d'atteinte, à court et moyen termes. En revanche, la diminution des subventions avant impôts semble un objectif plus accessible.

Plusieurs pistes de réforme non exclusives l'une de l'autre sont envisageables.

## Réduire les soutiens émanant des États émergents producteurs

Les États qui subventionnent le plus les énergies fossiles sont des pays émergents qui sont aussi producteurs et exportateurs d'énergies fossiles. En 2019, ces pays étaient, par ordre décroissant : l'Iran : 86 Mds \$, la Chine : 30, l'Arabie Saoudite : 28,7, la Russie : 24, l'Inde : 22, l'Indonésie : 19,2, l'Égypte : 15,8, l'Algérie : 13,1, le Venezuela : 12,7. Viennent ensuite l'Irak, le Kazakhstan, les EAU, le Koweït, l'Ouzbékistan, l'Argentine, le Mexique, le Turkménistan, l'Équateur, l'Ukraine, l'Azerbaïdjan, le Pakistan, la Malaisie, le Nigéria, etc.<sup>(11)</sup>

(6) IEA (2020), *World Energy Outlook 2020*. Le montant, pour 2020, est exceptionnellement bas du fait de la baisse de la demande engendrée par la crise de la Covid-19.

(7) OCDE, *Fossil fuel support data and Country Notes*, [www.oecd.org](http://www.oecd.org)

(8) COADY David et al. (2015), "How large Are Global Energy Subsidies?", *IMF Working Paper*, IMF WP/15/105.

(9) IEA, *World Energy Outlook 2011*, *op. cit.*

(10) COADY D. et al., *op. cit.*

(11) IEA, *IEA fossil fuels database*, [www.iea.org/topics/energy-subsidies](http://www.iea.org/topics/energy-subsidies)

Si l'on utilise les données du FMI, on aboutit à un constat analogue. Les pays exportateurs de pétrole qui subventionnent le plus ces produits représentent les deux-tiers du total. Les États du Moyen-Orient et de l'Afrique du Nord les soutiennent à hauteur de 254 Mds \$, soit 47 % du total. Cela équivaut à plus de 8 % de leur PIB et près de 22 % de leurs recettes publiques. À l'inverse, les pays développés subventionnent moins (21 Mds \$, soit 4 % du total et 0,1 % de leur PIB). Si l'on retient l'approche large (après taxes) du FMI, 25 % du montant proviennent des pays développés, mais 75 % émanent des PVD, des pays émergents et des pays exportateurs de pétrole. En proportion de leur PIB, le montant des subventions versées par les États émergents d'Asie, de la CEI, du Moyen-Orient et d'Afrique du Nord est cinq à sept fois plus élevé (13 à 18 %) que celui versé par les pays développés (2,5 %) <sup>(12)</sup>.

## L'aviation

Certains produits pétroliers sont exonérés en vertu de conventions internationales. C'est le cas, par exemple, des carburants des secteurs de l'aviation et du transport maritime. Or, les émissions de ces deux sources augmentent rapidement. À l'évidence, la Convention de Chicago, instituant dès 1945 la non-taxation des carburants pour l'aviation commerciale, a été signée dans un contexte fort différent de celui d'aujourd'hui. Elle n'avait anticipé ni le développement spectaculaire de ce secteur ni le défi climatique. À ce jour, si l'aviation était considérée comme un pays, elle serait le sixième émetteur mondial. De plus, cette exonération est régressive puisqu'elle profite davantage aux catégories supérieures et moyennes. L'exonération de taxation accordée à cette importante et croissante source d'émissions paraît donc anachronique et peu équitable. Mais il ne pourra y être remédié que par un accord international. En outre, la crise majeure que subit ce secteur, à la suite de la pandémie de la Covid-19, ne rend guère possible cette réforme à court terme.

## Réformer les soutiens sociaux

Plusieurs types de subventions aux énergies fossiles consistent en des mesures d'atténuation, prévues *ex ante*, déterminées lors de la conception même de la taxation de ces énergies en vue d'alléger la pression de celle-ci sur des groupes spécifiques (taux réduit, exonération). Ces mesures annulent ou atténuent le signal-prix et freinent donc les incitations aux économies d'énergie ou à la conversion aux ENR.

Il est possible de remplacer ce mode de subventionnement par des mesures compensatoires, applicables *ex post*, ne créant pas de dépenses fiscales ou de soutiens publics directs affectés aux énergies fossiles. Elles consistent, par exemple, à redistribuer, notamment *via* des crédits d'impôt, des baisses d'impôt sur le revenu, une somme forfaitaire ou d'autres mesures ciblées, tout ou partie des recettes tirées des taxes sur l'énergie aux catégories socioprofessionnelles pour lesquelles elles risquent

d'être, en termes relatifs, les plus coûteuses. Les recettes peuvent aussi être utilisées pour financer des mesures rendant les catégories socioprofessionnelles défavorisées moins dépendantes des assiettes taxées (transports collectifs, équipements en ENR, aides à l'amélioration de l'efficacité énergétique des logements, etc.). Plusieurs pays (l'Allemagne, le Danemark, l'Italie, la Nouvelle-Zélande, entre autres) ont expérimenté avec un certain succès ces méthodes.

## Appliquer les Objectifs d'Aichi

L'objectif A 3 d'Aichi, adopté, lors de la COP de la Convention sur la diversité biologique de 2010, prévoyait que « D'ici à 2020 au plus tard, les incitations, y compris les subventions néfastes pour la diversité biologique, seront éliminées, réduites progressivement ou réformées (...) ». Cet objectif n'a pas été atteint.

Ces soutiens sont plus larges que ceux apportés aux énergies fossiles. Mais, une partie d'entre eux reste mal connue. Le travail d'identification et de chiffrage de ces subventions est moins avancé que celui relatif aux soutiens aux énergies fossiles.

Au moment où de nombreux engagements sont pris en faveur de l'augmentation du nombre et de la surface des aires protégées, la suppression des subventions dommageables à l'intérieur de celles-ci pourrait faire l'objet d'une priorité. Dans plusieurs types d'aires protégées, des soutiens publics dommageables à la biodiversité sont en effet possibles, et beaucoup existent. Outre, les atteintes à la biodiversité, il s'agit là d'une gestion publique peu rationnelle. En effet, dans ces cas, les États dépensent de l'argent public pour créer et gérer des aires protégées, puis pour les endommager.

## La situation en France

En France, les soutiens publics directs et indirects aux énergies fossiles ont pu être évalués, au sens large, mais de façon probablement non exhaustive, à 11 Mds d'euros <sup>(13)</sup> (en 2010), auxquels s'ajoutent des dépenses fiscales. Celles défavorables à l'environnement étaient officiellement évaluées à 7,1 Mds d'euros en 2015 contre moins du tiers (2,3 Mds d'euros) pour les dépenses fiscales favorables <sup>(14)</sup>. La réintégration de plusieurs postes, omis par l'évaluation officielle mais qu'il semble légitime de comptabiliser, conduit à un montant nettement supérieur : environ 25 Mds d'euros. Parmi les dépenses fiscales favorisant les énergies fossiles les plus coûteuses, on peut notamment citer l'exonération de TIC sur la consommation de carburant des avions commerciaux, les taux réduits dont bénéficient le gazole et le gazole routier, les modalités de la fiscalité sur les véhicules de société. Or, outre leur effet environnemen-

(12) COADY D. *et al.*, *op. cit.* ; voir également IMF (2013), *Energy Subsidy Reform, Lessons and Implications*.

(13) SAINTENY Guillaume (2012), *Plaidoyer pour l'écofiscabilité*, Buchet-Chastel. L'acception ici retenue est différente de celles utilisées par l'AIE et le FMI, ce qui aboutit donc à un montant plus élevé. La différence essentielle vient de la prise en compte des transports dépendant en totalité ou en grande majorité des énergies fossiles.

(14) CGDD (2017), *Fiscalité environnementale : un état des lieux*.

tal, ces dépenses fiscales figurent parmi celles considérées comme étant les plus inefficaces <sup>(15)</sup>.

La persistance de ces soutiens conduit à une situation paradoxale. D'un côté, l'État fait de la lutte contre le changement climatique son objectif environnemental principal et l'une de ses priorités nationales. De l'autre, il continue à subventionner les émissions de GES, *via* des aides publiques aux énergies fossiles.

Au-delà des soutiens aux énergies fossiles, les subventions dommageables à l'environnement, en France, sont beaucoup plus amples. On peut mentionner les soutiens à la pêche en mer, les exonérations ou taux réduits de taxe sur le foncier bâti, ou de taxe d'aménagement, le prêt à taux zéro, les nombreux régimes fiscaux d'aide à l'investissement locatif...

En application du *Green Budgeting*, l'article 179 de la loi de finances pour 2020 prévoit que le gouvernement remet au Parlement, en annexe au projet de loi de finances, un rapport sur l'impact environnemental du budget. Le PLF pour 2021 est le premier à avoir fait l'objet d'une évaluation de ce type. Il s'agit, incontestablement, d'un progrès. Néanmoins, on peut contester certains des classements de dépenses opérés en tant qu'ils considèrent comme favorables à l'environnement, certaines dépenses publiques qui ne le sont pas ou pas pleinement.

---

(15) Comité d'évaluation des dépenses fiscales et des niches sociales (2011), *Rapport du Comité d'évaluation des dépenses fiscales et des niches sociales*.

Une politique de limitation graduelle et de refonte des subventions à l'environnement permettrait donc non seulement de réduire les émissions de GES, mais aussi d'inciter au développement de l'efficacité énergétique et des énergies renouvelables, de diminuer les pollutions atmosphériques et leurs effets sanitaires, les dépenses publiques, les importations d'énergie pour les pays importateurs et de modérer les pressions sur la biodiversité, les sols et la ressource aquatique.

Pour réussir ce type de réforme, il est nécessaire de ne pas biaiser sur la cible géographique. En ce qui concerne les énergies fossiles, cette réforme concerne avant tout les pays émergents producteurs. Elle peut s'effectuer sans régression sociale grâce aux mesures de compensation évoquées ci-dessus. Certains pays se sont déjà engagés dans cette voie (l'Égypte, l'Indonésie, l'Iran, etc.). Dès lors, il est regrettable que l'Accord de Paris ne prévoie pas la réduction des subventions aux énergies fossiles. C'est là un recul par rapport au Protocole de Kyoto.

Dans certains cas, la seule suppression des subventions accordées aux énergies fossiles conduirait à rendre rentables les ENR sans qu'il soit nécessaire de subventionner ces dernières. Le cas des pays du Moyen-Orient constitue en la matière un bon exemple. Les subventions aux fossiles y entravent la transition énergétique. Près de 2 MB/j de produits pétroliers y sont utilisés pour la production d'électricité. Sans subventions au pétrole et au gaz, énergies employées pour produire cette électricité, l'éolien et le solaire y seraient compétitifs. Autrement dit, dans certains cas, la suppression des subventions aux fossiles constitue, à elle seule, un signal-prix suffisant pour faciliter la transition énergétique.