



Service Public
Fédéral
FINANCES

INVENTAIRE FÉDÉRAL DES
SUBVENTIONS
AUX
ÉNERGIES
FOSSILES

Avril 2023



service public fédéral
**SANTÉ PUBLIQUE,
SÉCURITÉ DE LA CHAÎNE ALIMENTAIRE
ET ENVIRONNEMENT**

RÉSUMÉ

.be



Ce rapport a été rédigé par et est disponible auprès des services publics fédéraux (SPF) suivants :

SPF Finances

Expertise et Support stratégiques – Service d’Etudes –
Direction Politique fiscale générale
Boulevard du Roi Albert II 33 bte 22, 1030 Bruxelles

SPF Santé publique, Sécurité de la Chaîne alimentaire et Environnement

DG Environnement - Service Changements climatiques
Avenue Galilée 5/2, 1210 Bruxelles

Avril 2023

Une copie électronique du rapport complet (en français et en néerlandais) et du résumé (également en néerlandais et anglais) peuvent être téléchargées sur :

https://finances.belgium.be/fr/statistiques_et_analyses/analyses/inventaire-des-subventions-aux-energies-fossiles

<https://climat.be/2050-fr/analyses-complementaires>

Dépôt légal : D/2023/2196/23

1 Contexte

Ce document représente l'actualisation de la première édition de l'Inventaire fédéral des subventions aux énergies fossiles. Il a été choisi d'adapter entièrement le texte du rapport précédent. Ce rapport peut donc se lire indépendamment du précédent.

En mai 2021, un premier inventaire relatif à l'identification des mesures fédérales de soutien aux énergies fossiles avait été réalisé dans le cadre de l'engagement pris dans le Plan national Energie-Climat (PNEC), de dresser un tel Inventaire et d'adopter un plan pour le phasing out progressif de ces subsides aux énergies fossiles.

Alors qu'elles ont généralement été mises en place afin de répondre à des objectifs sociaux ou de maintien de la compétitivité, ces subventions vont, dans leur forme actuelle, à l'encontre des efforts déployés pour décarboner la société et améliorer la qualité de l'air. Elles maintiennent les économies enfermées dans des technologies à forte intensité de carbone, elles compromettent les efforts de renforcement de la compétitivité des secteurs contribuant à la décarbonation, et elles peuvent s'avérer socialement inéquitables.

Depuis la parution de la première édition, de nouvelles obligations de rapportage ont vu le jour dans le cadre de la mise en œuvre du Règlement européen sur la Gouvernance de l'Union de l'énergie et de l'action en faveur du climat¹. Par ailleurs, des développements récents indiquent la volonté d'aller dans le sens d'un abandon progressif du soutien aux énergies fossiles, que ce soit au niveau européen (proposition de révision de la Directive sur la taxation des produits énergétiques) ou au niveau belge (publication d'une étude sur la fiscalité environnementale notamment).

2 Le cadre conceptuel

Le choix opéré dans cet Inventaire est celui d'une approche qui combine l'approche 'bottom-up' de l'OCDE et l'approche de l'OMC. Une autre approche possible était celle du « price-gap », développée notamment par le FMI. Cette approche n'a pas été retenue ici car elle ne recense pas directement les subventions et ses résultats sont trop dépendants des hypothèses émises sur les coûts de production et sur les coûts externes.

Nous avons opéré un screening systématique des différentes formes de subventions, tant pour celles qui sont octroyées sous forme de dépenses budgétaires et que pour celles qui sont octroyées par la voie fiscale. Celles-ci s'évèrent être le principal mécanisme par lequel la Belgique apporte son soutien aux combustibles fossiles. Pour celles-ci, il y a lieu de définir préalablement le système de référence. Une subvention par la voie fiscale est en effet une dérogation par rapport au système de référence. Pour les impôts sur les revenus et la TVA, nous reprenons le système de référence tel que défini dans l'inventaire fédéral des dépenses fiscales. Pour les accises, nous avons opté pour un benchmark unique, à savoir le taux d'accises sur l'essence sans plomb et non pour « un taux par produit »². Nous considérons qu'il n'y a pas de raison à ce qu'un vecteur énergétique soit moins taxé qu'un autre. Ce choix nécessite d'exprimer les taux appliqués aux différents vecteurs énergétiques en unité commune. Concrètement, ils sont exprimés en tonnes équivalent pétrole (Tep).

Une distinction est également opérée entre les subventions directes, qui s'appliquent à la consommation d'énergie fossile, et les subventions indirectes qui s'appliquent à la production de services ayant un large recours aux énergies fossiles.

¹ *Regulation on the Governance of the Energy Union and Climate Action (2018/1999/EU)*

² L'Inventaire fédéral des dépenses fiscales fait le choix d'un taux par produit en partant du principe que les accises sont des taxes spécifiques.

Le critère d'identification des subventions est donc le recours aux énergies fossiles. Certaines subventions ont des objectifs particuliers. C'est évident en ce qui concerne les tarifs sociaux sur les consommations d'énergie et autres interventions sociales similaires. Le régime fiscal des voitures de société a aussi pour objectif de réduire la pression fiscale sur le travail, surtout en termes de taux marginal. Ceci n'empêche pas qu'il y ait subvention - directe ou indirecte - du recours aux énergies fossiles. L'existence d'autres objectifs est à prendre en considération, non pas au stade de l'identification, mais au stade de la réforme, en recherchant un meilleur moyen d'atteindre l'objectif spécifique tout en n'ayant pas d'effet négatif sur l'environnement.

3 Principaux résultats

Ce rapport vise à être autant que possible exhaustif pour les subventions directes. Pour les subventions indirectes, nous n'avons pu être exhaustifs et le choix des cas traités ne doit pas être interprété comme un ordre de priorité. Il a davantage été dicté par les données disponibles et par la complexité des différents cas, notamment pour le transport.

Pour les subventions d'origine fiscale, l'Inventaire fédéral des dépenses fiscales fournit un point de départ. Il a cependant dû être complété, vu le manque d'estimations de pertes en recettes pour certains postes importants, comme les voitures de sociétés, les cartes carburant, les exemptions d'accises sur la consommation intermédiaire ou encore l'exemption d'accises sur le kérosène. Une autre modification importante concerne la prise en compte, parmi les subventions, des écarts de taux d'accises entre les différents produits énergétiques.

Le [Tableau 1](#) liste les subventions recensées dans ce rapport. Les subventions directes s'élèvent à 10.910 millions € pour l'année 2020, soit 2,4 points de PIB et sont en diminution d'environ un quart entre 2015 et 2019. Entre 2019 et 2020, la tendance à la baisse observée entre 2015 et 2019 s'est poursuivie en raison des conséquences de la crise du covid sur l'activité économique. Cependant, les chiffres partiels dont nous disposons pour 2021, et qui ne figurent donc pas dans ce rapport, tendent à indiquer que les subsides pourraient avoir remonté entre 2020 et 2021. Pour 2022, les estimations ex-ante des mesures prises en réponse à la hausse des prix de l'énergie devraient également conduire à une augmentation, conséquente, des subsides aux énergies fossiles. Les prochaines mises à jour de l'inventaire devront confirmer ces attentes. Les tableaux et graphiques ci-après en donnent le détail par instrument (accises, TVA, impôts sur les revenus et transferts) et par produit.

Les subventions indirectes s'élèvent à 0,4% du PIB et le poste principal est constitué par le régime fiscal des voitures de société.

Le [Tableau 1](#) détaille les *subventions directes* selon l'instrument utilisé et cette catégorisation fait également l'objet du [Graphique 1](#).

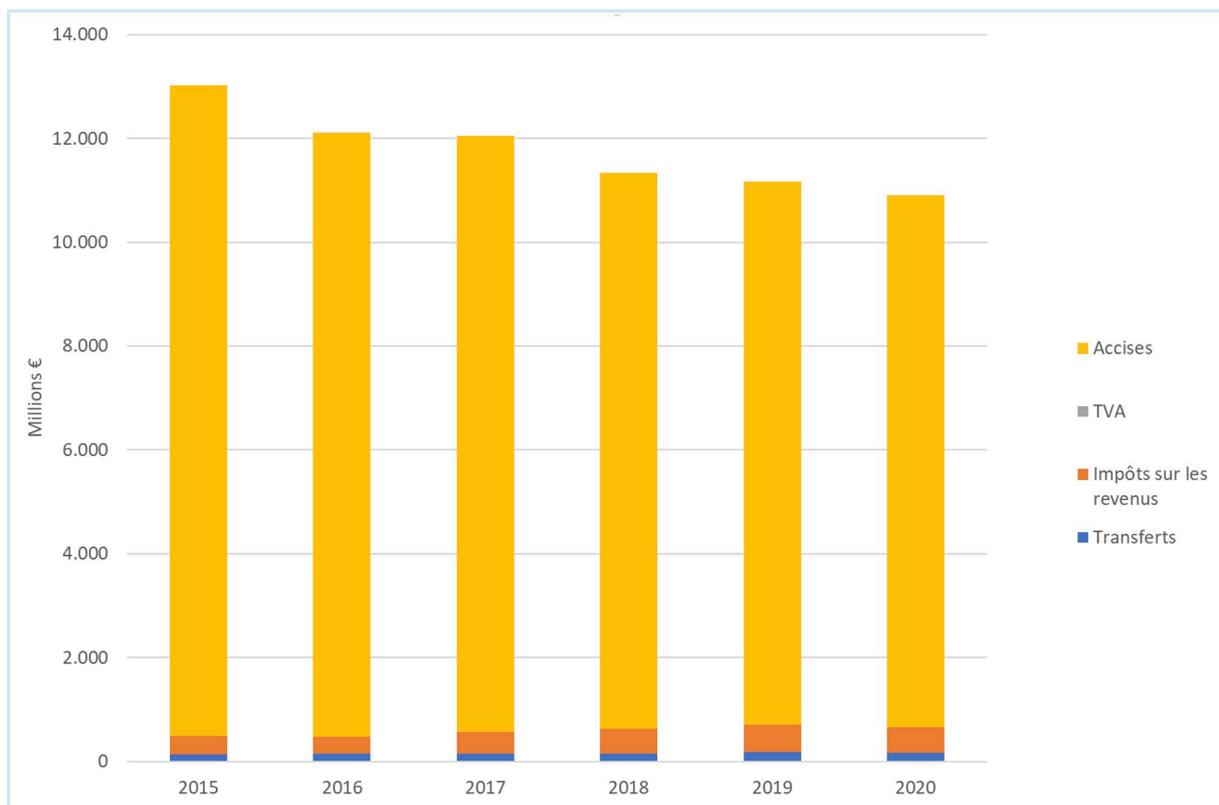
Les subventions octroyées sous forme de transferts s'élèvent à 166 millions € en 2020³ et sont en légère hausse entre 2015 et 2019 mais accuse une baisse en 2020. Il s'agit de transferts aux particuliers et elles ont des objectifs sociaux. Les cartes carburant sont la seule subvention directe recensée qui est octroyée par les impôts sur les revenus. Le montant estimé est de 492 millions € en 2020 et il s'inscrit en hausse entre 2015 et 2019, du fait du nombre croissant de voitures de société. En 2020, on observe une diminution due à la baisse du prix des carburants.

Pour la TVA, la seule subvention directe à recenser est le taux réduit appliqué sur la consommation finale de charbon et le montant est dérisoire, du fait de la très faible utilisation de ce vecteur énergétique.

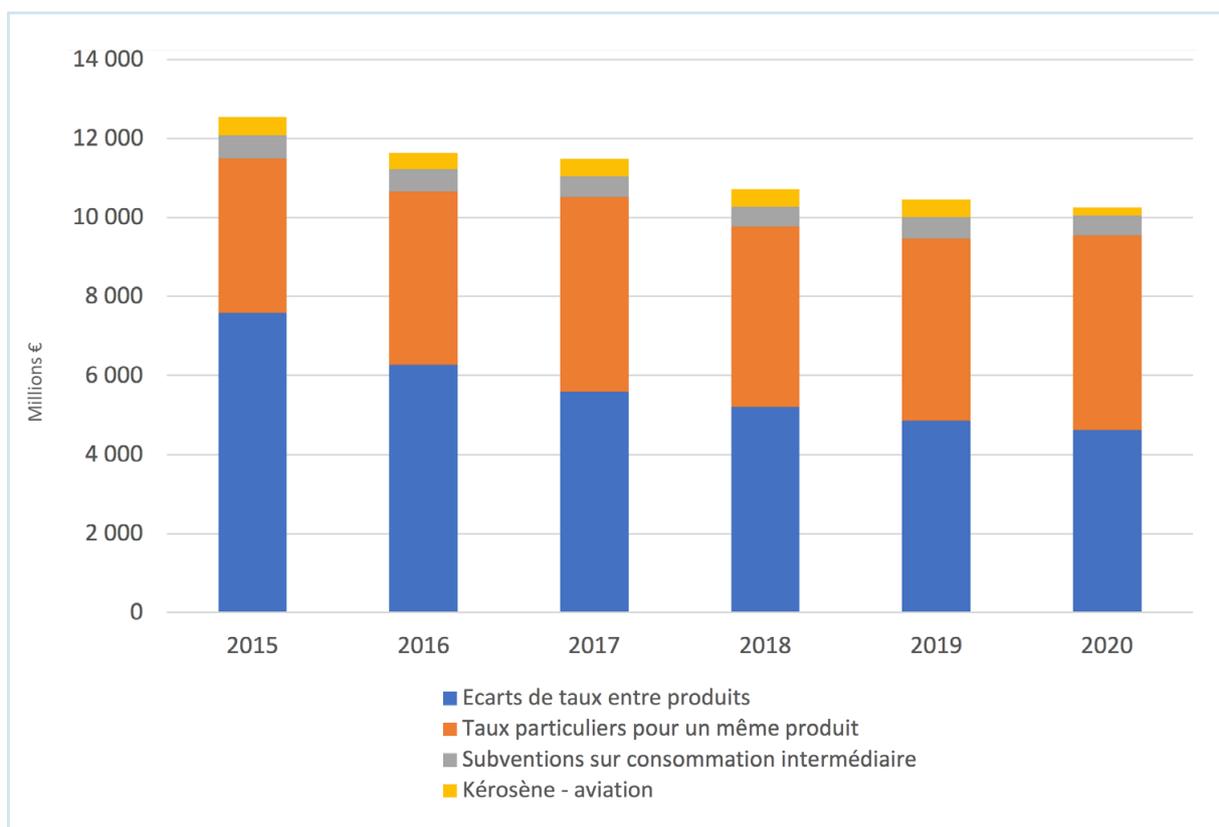
Les accises sont clairement l'instrument majeur utilisé pour octroyer les subventions aux énergies fossiles. Les exonérations et taux réduits d'accises sont évalués à 10.251 millions € en 2020 et sont en diminution entre 2015 et 2020.

³ En prenant en compte, pour les subsides relatifs à l'électricité, la proportion d'énergies fossiles dans le mix énergétique

Graphique 1. Subventions directes aux énergies fossiles, par instrument
2015-2020



Graphique 2. Subventions aux énergies fossiles, accises, par catégories de subventions
2015-2020



Comme pour toutes les dépenses fiscales, le montant estimé est fonction du point de référence retenu, le « benchmark ». Comme indiqué ci-dessus, nous avons considéré qu'il n'y avait pas d'arguments justifiant des écarts de taux de taxation entre produits énergétiques. Nous avons alors retenu comme point de référence le taux de taxation de l'essence sans plomb et réalisé la comparaison des taux en exprimant ceux-ci en unité énergétique.

Le [Graphique 2](#) détaille les *subventions liées aux accises* en plusieurs rubriques. La première provient des écarts de taux entre produits. Le montant correspondant est de 4.613 millions € en 2020 ⁴ et il s'inscrit en nette diminution entre 2015 et 2020: il était de 7.595 millions € en 2015. Cette diminution s'explique entre 2015 et 2019 par la hausse des accises sur le diesel qui ont convergé vers celles appliquées à l'essence sans plomb, qui constituent ici le point de référence.. A noter toutefois que l'égalisation n'est pas réalisée en unité énergétique (Tep) mais bien en volume, ce qui laisse subsister un montant de subvention au diesel en fin de période. La part la plus importante des subventions provenant des écarts de taux entre produits provient toutefois de la faible taxation du gaz naturel. En 2020, la diminution est due à la baisse des volumes consommés suite à la crise du Covid.

Les taux particuliers pour un même produit font l'objet de la deuxième rubrique. Ces subventions sont recensées dans l'Inventaire fédéral des dépenses fiscales mais le montant de la subvention n'est pas le même que dans ce rapport, du fait de points de référence différents ⁵. Le montant de cette catégorie de subventions est estimé à 4.934 millions € en 2020 et s'inscrit lui en hausse sur les six dernières années. Les trois principaux postes sont l'exonération d'accises sur le mazout de chauffage, les remboursements de diesel professionnel et le taux réduit pour le gaz naturel.

Une troisième catégorie reprend des subventions sur la consommation intermédiaire. Nous avons pour cette rubrique combiné différentes sources d'information, dont les tableaux entrées-sorties et les données rassemblées pour l'Inventaire des émissions de gaz à effet de serre. Le montant de ces subventions est ainsi estimé à 495 millions € en 2020. L'agriculture (et activités assimilées) est le poste principal, suivi par les activités de dragage.

La dernière rubrique concerne l'exemption d'accises sur le kérosène. Le montant de la subvention est estimé à 209 millions € en 2020, en nette baisse par rapport aux années antérieures suite à l'impact de la crise du Covid sur le secteur aérien.

Les subventions sur les accises peuvent également être catégorisées par produit comme indiqué dans le [Graphique 3](#).

L'essentiel des subventions porte sur le diesel et sur le gaz naturel.

Pour le diesel, une part provient de l'écart de taxation qui subsiste (en unité énergétique) par rapport à l'essence sans plomb. L'essentiel provient toutefois des régimes particuliers dont bénéficient le mazout de chauffage, le diesel professionnel et le secteur de l'agriculture et de la sylviculture. Pour le gaz naturel, la subvention provient de la sous-taxation générale, par rapport au point de référence de l'essence sans plomb, et du taux réduit appliqué à ce vecteur d'énergie dans le cadre d'accords de branche.

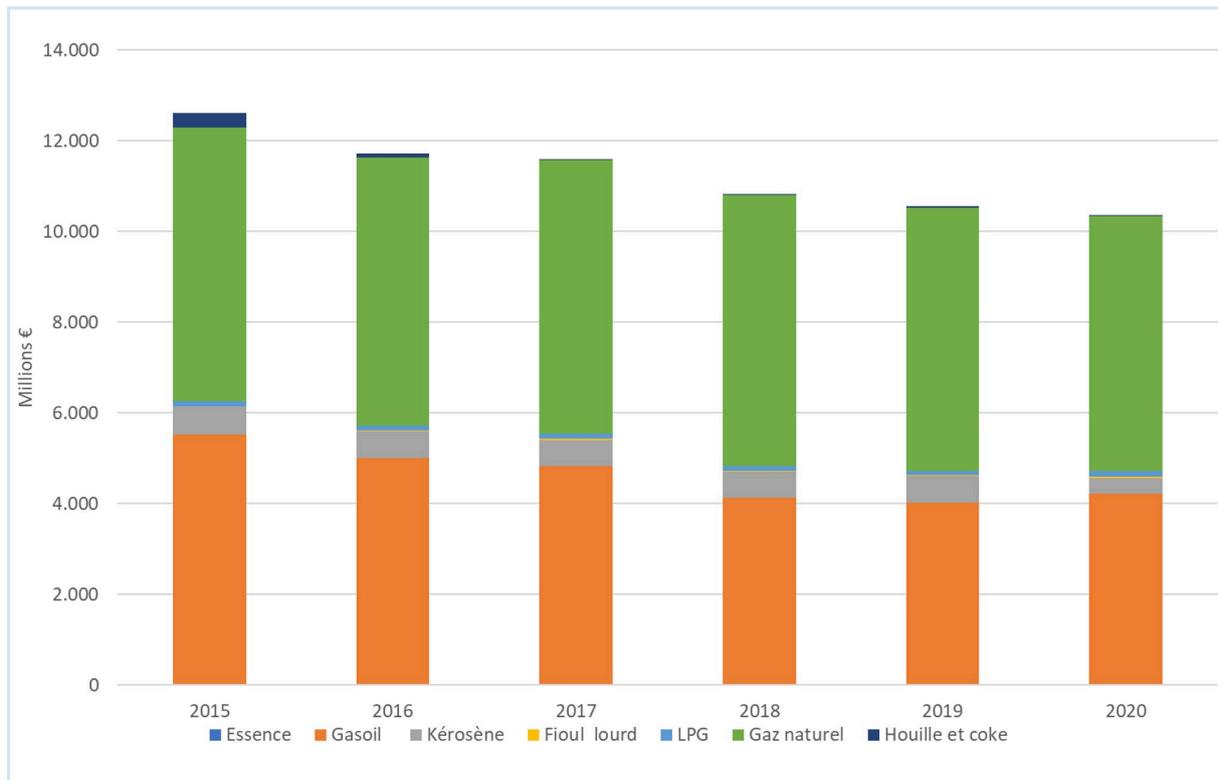
L'ensemble des subventions peut être réparti entre les grands secteurs que sont le transport, l'industrie, le bâtiment et le secteur de l'agriculture et activités assimilées. Le [Graphique 4](#) donne le résultat de cette ventilation pour l'année 2020. Il comprend tant les subventions directes que les subventions indirectes.

Le secteur du transport bénéficie de 2.171 millions € de subventions directes, soit 20% du total de celles-ci. Les subventions indirectes dont bénéficie ce secteur s'élèvent à 2.009 millions €. Les autres secteurs ne bénéficient que de subventions directes, l'industrie pour 3.281 millions € (30% des subventions directes), les bâtiments pour 4.755 millions € (44%) et les activités agricoles et assimilées pour 659 millions € (6%). Ces montants et ratios

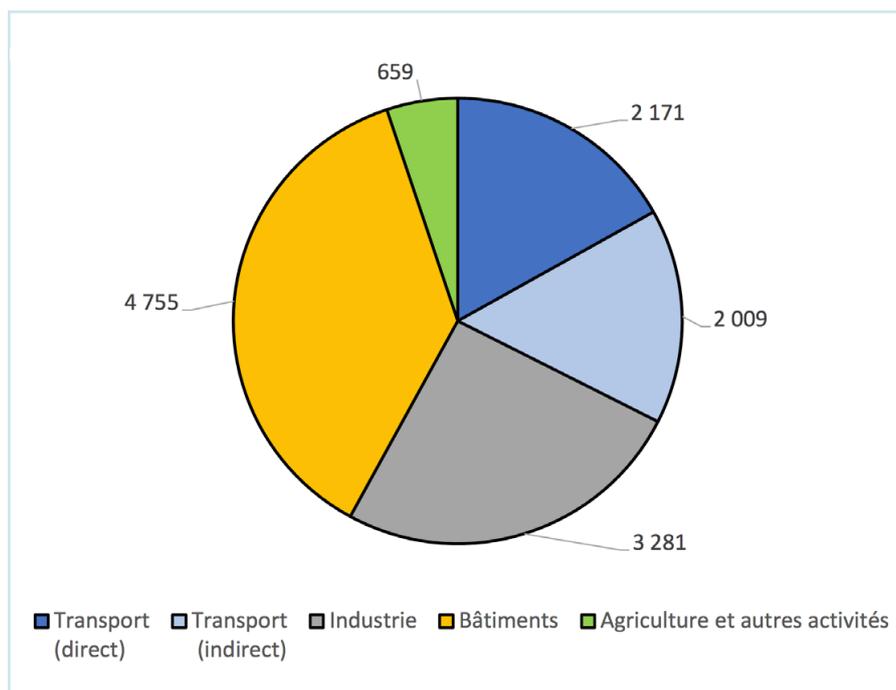
⁴ Le montant de la subvention est calculé sur base des volumes soumis au taux d'accises de référence pour un produit donné. Lorsqu'il y a un régime particulier, les volumes concernés sont repris dans la deuxième rubrique. Il n'y a donc pas de double comptage.

⁵ L'Inventaire fédéral des dépenses fiscales quantifie ces subventions en prenant pour chaque produit le taux normal comme référence. Dans ce rapport, les subventions sont quantifiées ici par rapport au taux de référence unique exprimé en Tep.

Graphique 3. Subventions aux énergies fossiles – Accises par produit
2015-2020



Graphique 4. Répartition des subventions directes, par secteur
2020 – en Millions €



doivent être mis en rapport avec l'importance relative des différents secteurs ou activités concernées. Il faut ainsi se rappeler que l'agriculture ne représente, en 2020, que 0,71% de la valeur ajoutée produite par l'ensemble de l'économie.

Le [Tableau 2](#) donne un détail des *principaux postes*, pour chacun de ces secteurs, pour l'année 2020.

Tableau 2.
Détail des principaux postes de subventions – par secteur – 2020

	Millions €	% du sous-total
Transport		
Cartes carburants	492,0	22,7%
Ecart de taux de base entre produits	165,4	7,6%
Remboursements de diesel professionnel	1.230,5	56,7%
Exonération navigation intérieure	10,3	0,5%
Exonération dragage	59,7	2,8%
Exonération accises kérosène aviation	208,9	9,6%
Autres	3,9	0,2%
Sous-total subventions directes	2.170,7	100,0%
Voitures de sociétés	1.947,2	96,9%
TVA - Exonération des billets d'avion	61,9	3,1%
Sous-total subventions indirectes	2.009,0	100,0%
Total transport	4.179,7	
Industrie		
Ecart de taux de base entre produits	1.888,6	57,6%
Taux réduit gasoil	383,2	11,7%
Taux réduit gaz naturel	911,2	27,8%
Autres	98,5	3,0%
Total industrie	3.281,5	100,0%
Bâtiments		
Tranferts aux particuliers (tarifs sociaux e.a)	165,6	3,5%
Ecart de taux de base entre produits	2.261,4	47,6%
Exonération mazout de chauffage	2.260,0	47,5%
Autres	65,8	1,4%
Total Bâtiments	4.752,8	100,0%
Agriculture et autres activités		
Ecart de taux de base entre produits	251,5	38,1%
Exonérations sur consommation intermédiaire	407,9	61,9%
Total agriculture et autres activités	659,3	100,0%

Dans le secteur du transport, le poste le plus important des subventions directes est celui du remboursement du diesel professionnel qui représente à lui seul 57 % du total des subventions directes dont ce secteur bénéficie. Viennent ensuite les cartes carburant et l'exonération d'accises sur le kérosène dont bénéficie l'aviation. Les exonérations sectorielles ne forment qu'une faible part du total des subventions mais peuvent être relativement importantes par rapport à l'activité de ces secteurs. L'impact des écarts de taux entre produits est ici relativement limité vu le faible écart de taxation entre essence et diesel qui sont les deux principaux carburants concernés.

Dans l'industrie, plus de la moitié (57%) des subventions directes proviennent des écarts de taux entre produits et plus particulièrement de la faible taxation du gaz naturel. Le taux réduit appliqué à celui-ci pour certaines entreprises forme le deuxième poste en importance.

Dans le secteur des bâtiments, les deux postes principaux sont les subventions provenant des écarts de taux entre produits et l'exonération du mazout de chauffage. Le premier concerne essentiellement le gaz naturel.

Enfin, deux postes sont à mentionner pour les activités agricoles et assimilées. La sous-taxation du gaz naturel (écarts de taux entre produits) représente 40% du total et les régimes sectoriels 60%.

Réflexions finales

Pour le recensement des subventions opéré dans ce rapport, le critère d'identification est le fait de subventionner, directement ou indirectement, le recours aux énergies fossiles.

Certains constats posés lors de la première édition de l'Inventaire fédéral des subsides aux énergies fossiles demeurent. Il en est ainsi, d'une part, du problème de transparence. La plus grande part des subventions sont en effet octroyées par la voie fiscale. Or, les « dépenses fiscales » ne sont pas directement identifiables, à l'inverse des dépenses budgétaires, car les recettes fiscales sont exprimées nettes des pertes en recettes provenant des dépenses fiscales. D'autre part, une part substantielle des subventions octroyées par la voie fiscale n'est pas quantifiée dans l'Inventaire fédéral des dépenses fiscales.

La mise à jour du Plan national Energie Climat, qui doit être réalisée dans le courant de l'année 2024 et dont une version préliminaire devra être communiquée aux instances européennes d'ici la fin juin 2023, devrait être l'occasion de réitérer la nécessité et l'urgence du phasing out des subsides aux énergies fossiles, avec une trajectoire claire de disparition progressive de ces subsides.

Lors des discussions portant sur le phasing out de ces subventions, il y aura lieu de tenir compte des objectifs particuliers de certaines subventions, notamment des objectifs sociaux. Leur réforme doit concilier la suppression des effets dommageables à l'environnement avec l'atteinte par d'autres moyens, non néfastes à l'environnement, des objectifs particuliers identifiés. ■