NOTE TECHNIQUE SUR LES SUBVENTIONS

La Directive sur la Taxation de l'Énergie : la clé de voûte du Green Deal



Première publication : 09/12/2024

POINTS CLÉS

• La combustion des carburants fossiles est de loin la première cause du changement climatique. Le consensus scientifique incite fortement les décideurs politiques à éliminer les subventions aux carburants fossiles, ce qui constitue une étape essentielle pour relever les défis climatiques mondiaux.

• En 2019, l'Union européenne a lancé le Green Deal, un plan ambitieux visant à atteindre la neutralité carbone d'ici 2050. En 2021, la Commission européenne a proposé une révision de la directive sur la taxation de l'énergie (DTE) pour soutenir cet objectif.

• La directive sur la taxation de l'énergie représente pour les gouvernements un instrument politique potentiellement essentiel pour utiliser la fiscalité de manière stratégique dans la lutte contre le changement climatique. Elle a été pensée dans le but d'encourager le développement des énergies renouvelables tout en décourageant la consommation de carburants fossiles.

• Actuellement, la présidence hongroise du Conseil de l'UE, soutenue par Chypre, Malte, la Grèce et l'Italie, propose de maintenir des exonérations fiscales totales pour les carburants fossiles dans les secteurs de l'aviation, de la marine et de la pêche jusqu'en 2035 au moins, prolongeant ainsi une subvention néfaste aux carburants fossiles.

• Mais un accord unanime des États membres de l'UE est nécessaire. Les ministres de l'économie et des finances de l'UE doivent mettre fin aux subventions aux carburants fossiles et bloquer cette proposition, qui pourrait nuire considérablement aux efforts d'atténuation du réchauffement climatique, aux objectifs de réduction des émissions et à la santé publique.

1. CONTEXTE

Les objectifs climatiques de l'UE fixés par le Green Deal

Lancé par la Commission européenne en 2019, le Green Deal est l'une des initiatives européennes les plus ambitieuses en matière de crise climatique. Son objectif final est que l'Union européenne devienne le premier continent neutre d'ici 2050.

Dans ce contexte, la Commission européenne a adopté une série de propositions visant à adapter les politiques de l'Union européenne en matière de climat, d'énergie, de transport et de fiscalité en vue de réduire les émissions nettes de gaz à effet de serre d'au moins 55 % d'ici 2030 par rapport aux niveaux de 1990 (le tout nommé « Fit for 55 »).

Afin d'atteindre ces objectifs, la Commission européenne souligne que tous les secteurs doivent contribuer à la lutte contre le changement climatique, d'où la nécessité pour les stratégies de couvrir tous ces domaines. Dans le cadre de ce paquet, la révision de la directive sur la taxation de l'énergie (« **DTE** ») joue un rôle central.

La DTE constitue le cœur du système européen de taxation de l'électricité et des produits énergétiques. L'idée principale de cette législation est que les États membres imposent des niveaux de taxation sur les produits énergétiques et l'électricité qui ne peuvent être inférieurs aux niveaux minimaux de taxation prescrits par la directive[1]. Dans ce cadre et sous certaines conditions, les États membres sont libres d'appliquer leurs propres niveaux de taxation, pour autant que ces minima soient respectés.

Il contient également une série d'exemptions, soit obligatoires (ce qui signifie que les États membres ne peuvent appliquer aucune taxation aux produits entrant dans le champ d'application), soit volontaires (ce qui signifie que les États membres peuvent appliquer des exemptions ou des réductions de taxes totales ou partielles, s'ils le souhaitent).

La DTE actuelle : un régime fiscal obsolète

La DTE actuellement en vigueur est clairement obsolète, comme l'admet la Commission européenne. Même si le texte initial mentionnait déjà que les exigences en matière de protection de l'environnement devaient être intégrées dans les politiques européennes, l'une des principales critiques formulées aujourd'hui est que la directive n'est plus alignée sur les besoins, les politiques, les ambitions et les engagements de l'Europe en matière de climat.

Les taux d'imposition prévus par la directive ne tiennent en effet pas compte du contenu énergétique ou de l'impact environnemental de chaque type d'énergie. Le système actuel ne facilite pas et n'incite pas à l'utilisation et au développement de carburants durables et de solutions efficaces sur le plan énergétique.

La taxation étant basée sur les volumes consommés, les carburants alternatifs tels que les biocarburants sont moins bien traités que les carburants conventionnels, ce qui a pour conséquence, dans le secteur de la pêche, que les navires européens les plus énergivores sont les premiers bénéficiaires de ce régime fiscal.

Enfin, la législation actuelle ne garantit plus le « *bon fonctionnement du marché intérieur* » puisqu'un large éventail d'exemptions et de réductions nationales favorise *de facto* l'utilisation des carburants fossiles dans l'UE.

En conséquence, la Commission européenne a présenté **le 14 juillet 2021** une proposition de modification de la DTE, qui est le résultat d'une étude d'impact approfondie reflétant la nécessité d'axer la révision sur des objectifs environnementaux, en soulignant que la fiscalité joue un rôle direct dans le soutien à la transition écologique.

À la suite de l'évaluation de la directive en 2019, **le Conseil a également conclu que la taxation de l'énergie pourrait jouer un rôle important en tant qu'incitation économique à une transition énergétique réussie, en induisant une réduction des émissions de gaz à effet de serre et en encourageant les investissements dans les économies d'énergie, tout en contribuant à une croissance durable**.

Aujourd'hui, c'est au sein de ce même Conseil que la proposition de révision de la Commission est source de tensions politiques sur certains points cruciaux.

1 Article 4 de la directive 2003/96/CE du Conseil du 27 octobre 2003 restructurant le cadre communautaire de taxation des produits énergétiques et de l'électricité, L 283, 31.10.2003.

2. POINTS BLOQUANTS

Les objectifs climatiques de l'UE fixés par le Green Deal

En vertu de la DTE actuellement en vigueur, certains secteurs bénéficient d'**une exonération fiscale totale** dans l'Union européenne. C'est notamment le cas des **secteurs aérien et maritime, y compris la pêche**.[1]

Or, les subventions sont définies comme suit dans l'article 1 de l'accord de l'OMC sur les subventions et les mesures compensatoires, qui est la définition des subventions convenue au niveau mondial :

> *« Aux fins du présent accord, une subvention sera réputée exister :*
>
> *(a)(1) s'il y a une contribution financière des pouvoirs publics ou de tout organisme public du ressort territorial d'un Membre (dénommés dans le présent accord les «pouvoirs publics»), c'est-à-dire dans les cas où :*
>
> *(i) une pratique des pouvoirs publics comporte un transfert direct de fonds (par exemple, sous la forme de dons, prêts et participation au capital social) ou des transferts directs potentiels de fonds ou de passif (par exemple, des garanties de prêt) ;*
>
> *(ii) des recettes publiques normalement exigibles sont abandonnées ou ne sont pas perçues (par exemple, dans le cas des incitations fiscales telles que les crédits d'impôt) ;*
>
> *(iii) les pouvoirs publics fournissent des biens ou des services autres qu'une infrastructure générale, ou achètent des biens ;*
>
> *(iv) les pouvoirs publics font des versements à un mécanisme de financement, ou chargent un organisme privé d'exécuter une ou plusieurs fonctions des types énumérés aux alinéas i) à iii) qui sont normalement de leur ressort, ou lui ordonnent de le faire, la pratique suivie ne différant pas véritablement de la pratique normale des pouvoirs publics ;*
>
> *ou*
>
> *(a)(2) s'il y a une forme quelconque de soutien des revenus ou des prix au sens de l'article XVI du GATT de 1994 ;*
>
> *et*
>
> *(b) si un avantage est ainsi conféré ».*

Une exonération de la taxe sur les carburants fossiles utilisés dans un secteur donné est une contribution financière indirecte du secteur public à une partie privée et constitue une subvention aux carburants fossiles.

Cette situation a été soulignée à de nombreuses reprises comme étant un problème majeur et constitue l'une des principales raisons pour lesquelles la Commission européenne a présenté sa proposition de révision, affirmant qu'elle ne donne pas les bonnes incitations, en particulier compte tenu du rôle de ces secteurs dans la consommation d'énergie et la pollution.

1 Article 14.1. b) et c) de la directive 2003/96/CE du Conseil du 27 octobre 2003 restructurant le cadre communautaire de taxation des produits énergétiques et de l'électricité, L 283, 31.10.2003.

Sortir progressivement des subventions aux carburants fossiles pour atteindre les objectifs de l'UE

Afin d'atteindre les objectifs climatiques critiques, les scientifiques soulignent la nécessité urgente de cesser tous les nouveaux projets liés aux carburants fossiles et de réformer simultanément les politiques financières, notamment en éliminant les subventions aux carburants fossiles.

Lors de la COP28, les parties à l'Accord de Paris ont reconnu la nécessité d'éliminer progressivement les subventions inefficaces aux carburants fossiles et le nouveau commissaire en charge du climat, du net zéro et de la croissance propre, Wopke Hoekstra, a souligné lors de son audition au Parlement européen l'importance vitale de l'élimination des subventions aux carburants fossiles pour pouvoir atteindre les objectifs en matière de changement climatique.

Le rôle spécifique des subventions aux carburants fossiles dans la pêche

Depuis le début des années 1990, le rôle des subventions publiques dans la surcapacité des flottes de pêche et la surexploitation des stocks halieutiques mondiaux a été clairement établi par les experts et les organisations internationales. En augmentant les capacités de production et en rendant certains segments de la flotte artificiellement rentables, les subventions publiques encouragent les pêcheurs à augmenter continuellement leurs captures, indépendamment de l'état de dégradation des ressources qui les conduirait normalement à réguler leur activité.

La surpêche ayant été identifiée par la Plateforme intergouvernementale scientifique et politique sur la biodiversité et les services écosystémiques (IPBES) comme la principale cause de destruction des écosystèmes marins au cours des cinquante dernières années, il y a une urgence absolue à éliminer les subventions à la pêche dites «néfastes» et à réorienter ces financements vers la transition sociale et écologique du secteur. En 2015, cela a conduit les États membres de l'Organisation des Nations unies (ONU) à adopter l'objectif de développement durable 14.6, qui vise à interdire les subventions publiques qui encouragent la surcapacité, la surpêche et la pêche illégale. En juin 2022, un premier accord interdisant certaines subventions à la pêche a également été adopté à l'Organisation mondiale du commerce (OMC) après plus de vingt ans de négociations.

Malgré ces engagements internationaux, les dernières estimations mondiales montrent que le secteur mondial de la pêche a reçu 35,4 milliards de dollars de subventions publiques en 2018, dont plus de 60 % ont encouragé la surcapacité et la surpêche, et 22 % étaient des aides au carburant. Dans l'Union européenne, un rapport récent a montré que la flotte de pêche de l'UE consomme 2,3 milliards de litres de carburant chaque année, émet 7,3 millions de tonnes de CO_2 et bénéficie d'un abattement fiscal compris entre 759 millions et 1,5 milliard d'euros par an.

Il convient de noter que l'empreinte carbone du secteur de la pêche est largement sous-estimée, étant donné que les émissions du secteur de la pêche ne sont calculées que sur la base de la quantité de carburant brûlé en mer. **La remise en suspension du carbone générée par le raclage des fonds marins n'est pas encore prise en compte. Une étude récente estime que le chalutage de fond est responsable du rejet dans l'atmosphère d'environ 370 millions de tonnes de CO_2 chaque année, ce qui représente deux fois les émissions annuelles dues à la combustion de carburant pour l'ensemble de la flotte de pêche mondiale**.

Le montant de la détaxe étant proportionnel au volume de carburant consommé, ce régime bénéficie principalement aux navires de pêche les plus énergivores, c'est-à-dire ceux utilisant des engins actifs, qui sont aussi les plus destructeurs des écosystèmes marins.

Par conséquent, le maintien dans la DTE révisée de la détaxation totale des subventions aux carburants fossiles utilisées dans le secteur de la pêche continuerait de subsidier les méthodes de pêche les plus destructives et favorisant la surcapacité de la flotte en Europe, malgré les appels répétés des scientifiques à éliminer ces subventions non seulement dans l'intérêt du changement climatique, mais aussi dans l'intérêt d'une meilleure gestion de la pêche.

3. ÉTAT DES LIEUX

Négociations politiques tendues autour des subventions aux carburants fossiles

La proposition de la Commission prévoit des niveaux de taxation plus élevés pour les carburants fossiles et plus bas pour les produits plus durables (en fonction de leur contenu énergétique et de leur impact environnemental), réexamine la possibilité d'accorder des exonérations et des réductions, et introduit un mécanisme d'adaptation annuelle (indexation) des niveaux de taxation (qui n'avaient pas été mis à jour depuis 2003) afin de refléter à temps l'évolution de leur valeur réelle au sein du marché européen.

Plus précisément, cette proposition introduit la suppression progressive de l'exemption totale et obligatoire pour les secteurs de l'aviation et de la marine (y compris la pêche), une mesure que la Commission considère comme particulièrement problématique car elle entrave la réalisation des objectifs en matière de changement climatique.

Cet aspect spécifique a été la source de désaccords politiques entre les États membres une fois que les discussions ont commencé au Conseil.

État actuel des négociations

Le 20 septembre 2021, la proposition de la Commission a été transmise au Conseil de l'Union européenne et plus particulièrement au groupe de travail sur les questions fiscales, qui a commencé son analyse technique.

Les discussions ont eu lieu sous différentes présidences du Conseil et la présidence hongroise (1er juillet 2024 - 31 décembre 2024) a continué à travailler sur la proposition et a apporté quelques changements majeurs au texte initial de la Commission.

Même si certains accords ont été conclus, le sort des secteurs aérien et maritime (comprenant la pêche) a été l'une des questions les plus controversées et pourrait être la principale raison du blocage actuel, selon la présidence hongroise.

Il convient de noter qu'en matière fiscale, le Conseil doit parvenir à l'unanimité[1] . Dans le cas présent, trois États membres (Grèce, Malte et Chypre) ont exprimé leur opposition à la suppression de l'exonération fiscale totale et ont insisté sur une exonération permanente, même lorsque la proposition initiale de la Commission prévoyait un taux d'imposition de 0,036 EUR/L[2].

1 Articles 113 à 115 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne.

2 Ce chiffre a été obtenu en convertissant les gigajoules par EUR en litres par EUR. Il a été vérifié auprès de la Commission européenne.

Au cours de la présidence tchèque, le Conseil a déjà accepté la possibilité d'inclure plus de flexibilité dans la législation, en édulcorant les objectifs initiaux de la révision pour éviter d'avoir des régimes spéciaux et des exemptions spécifiques qui nuisent au bon fonctionnement du marché intérieur :[1]

II. STATE OF PLAY

3. Technical analysis of the ETD proposal was launched in the Working Party on Tax Questions (Indirect Taxation - Excise Duties/Energy Taxation) (WPTQ) in September 2021. The Working Party on Tax Questions (High Level) (HLWP) discussed the file on several occasions.
4. On 17 June 2022, the Council (Ecofin) took note of the Presidency progress report on the ETD proposal. On 6 December 2022, the Council (Ecofin) held a policy debate on the ETD proposal and gave political guidance on the way forward. In general, the Ministers supported the more flexible Presidency approach and asked to find solutions to open issues. Taking into account the political guidance, technical analysis has continued.
5. Building on the progress made by the previous Presidencies, the Hungarian Presidency continued work on the revision of the ETD.

Estimant que les discussions sur les secteurs aérien et maritime bloquent l'adoption de l'ensemble de la proposition révisée, la présidence hongroise fait pression en faveur d'une nouvelle version du texte qui maintient l'exemption totale, avec une clause de révision en 2035, arguant que :[2]

12. Delegations have repeated their well know positions on some further issues. However, the current Presidency has not reopened the discussions on these issues as the Presidency considers that these issues have been discussed thoroughly during the previous Presidencies and the text reflects a fragile compromise.
13. For example some delegations would prefer to have the total exemption of agriculture, the tax reduction of commercial fuels and the exemption of households. At the same time, the majority of delegations would prefer not to provide these exemptions or reductions in the Directive. Furthermore, the compromise text already contains quite a few exemptions and reductions. Although the original goal of the revision of the Directive was to decrease the number of tax exemptions and reductions, delegations accept that different Member States have different specificities and priorities. Besides, these tax exemptions and reductions do not affect other Member States and are limited in time.

1 Conseil de l'Union européenne, Révision de la directive sur la taxation de l'énergie - Note de la présidence, WK 14756/2024 INIT, Bruxelles, 21 novembre 2024. Document non public.

2 Conseil de l'Union européenne, Révision de la directive sur la taxation de l'énergie - Note de la présidence, WK 14756/2024 INIT, Bruxelles, 21 novembre 2024. Document non public.

Accepter toutes les exonérations et réductions fiscales ne sert plus les objectifs de la révision de la DTE, qui étaient de créer un cadre fiscal plus homogène et de veiller à ce que la fiscalité soit utilisée pour atteindre nos objectifs en matière de changement climatique.

Malgré les objections des États membres (en particulier de la France et des Pays-Bas) concernant le maintien du régime de détaxation pour les secteurs aérien et maritime, la présidence hongroise l'a tout de même inclus dans sa proposition finale, qui doit être présentée au niveau ministériel lors d'une réunion du Conseil « Affaires économiques et financières » (ECOFIN) **le 10 décembre 2024**, au cours de laquelle la Hongrie espère parvenir à un accord politique.

Mais récemment, d'autres États membres (la France et les Pays-Bas en tête, suivis par la Belgique et la Slovaquie selon certaines sources) ont exprimé leur opposition à cette solution.

Pas d'obligation pour le secteur de la pêche de réduire ses émissions de CO2

Les carburants fossiles sont de loin les principaux responsables du changement climatique mondial, puisqu'ils représentent plus de 75 % des émissions mondiales de gaz à effet de serre, et les secteurs maritime et aérien ne sont pas en reste, surtout lorsqu'on sait qu'ils représentent ensemble près d'un tiers (27,9 %) des émissions du secteur des transports dans l'Union européenne.

Mais contrairement aux secteurs aérien et maritime, et contrairement à ce qu'affirme la présidence hongroise, le secteur de la pêche n'est soumis à aucun objectif ou cadre contraignant pour la réduction de ses émissions de CO_2 (tableau 1).

En ce qui concerne les initiatives ReFuelEU pour l'aviation et FuelEU pour le secteur maritime, ces nouvelles législations imposent principalement ce qui suit :

- **Pour le secteur de l'aviation** : les fournisseurs de carburant doivent garantir que le carburant contient un pourcentage minimal de SAF (Sustainable Aviation Fuel) (2 % en 2025, 6 % en 2030 et 70 % en 20250) et de carburants synthétiques (1,2 % en 2030 et 35 % en 2050) ; des mesures visant à lutter contre les pratiques néfastes dans le secteur («pratiques de ravitaillement») ; l'admission de nouveaux SAF ; ou des obligations d'étiquetage basées sur l'impact sur l'environnement.
- **Pour le secteur maritime** : fixation de limites maximales pour la moyenne annuelle de l'intensité en gaz à effet de serre de l'énergie utilisée, mais uniquement pour les navires d'une jauge brute supérieure à 5 000, avec une diminution de 2 % d'ici à 2025 et de 80 % d'ici à 2050 ; ou mesures visant à réduire la pollution de l'air dans les ports.

Ces initiatives contiennent principalement des mesures s'appliquant aux infrastructures (quais, aéroports), aux pratiques nuisibles ou à l'étiquetage, mais pas d'incitations structurelles et financières fortes pour réduire rapidement l'impact environnemental de ces secteurs.

Il en va de même pour le système d'échange de quotas d'émission de l'UE, qui ne couvre que très récemment (2024) le transport maritime et contient encore une exemption pour le secteur de la pêche.

	ETD	FTA	CarburantEU Maritime	ReFuelEU Aviation	CORSIA	IMO
Aviation	Non couvert	Couvert	Non couvert	Couvert	Couvert	Non couvert
Maritime	Non couvert	Couvert	Couvert	Sans objet	Sans objet	Couvert
Pêche	Non couvert	Non couvert	Non couvert	Sans objet	Sans objet	Non couvert

Tableau 1. Comparaison des instruments européens et internationaux visant à promouvoir la réduction des émissions et leur applicabilité aux secteurs de l'aviation, de la marine et de la pêche.

La pêche est en effet le seul secteur à n'être couvert par aucune législation. Cette situation est inacceptable, d'autant plus que la pêche a été reconnue comme la première cause de destruction des écosystèmes océaniques par les experts de l'IPBES et que les océans sont nos principaux alliés dans la lutte contre le changement climatique.

4. CONCLUSION

Depuis plus de 10 ans, BLOOM fait campagne contre les subventions à la pêche, qui sont internationalement reconnues comme un facteur clé de la surcapacité et de la surexploitation des stocks de poissons.

Les subventions aux carburants, qui comprennent donc les exonérations de taxes sur les carburants, sont considérées comme des formes d'aide particulièrement néfastes, car elles soutiennent les engins de pêche qui consomment le plus d'énergie et émettent le plus de CO_2, et qui détruisent le plus les écosystèmes marins, en particulier le chalutage de fond. L'élimination de ces incitations financières est donc un moyen stratégique d'atteindre à la fois les objectifs climatiques internationaux et la gestion durable de la pêche.

Mais l'élimination progressive des subventions aux carburants fossiles ne signifie pas l'arrêt de tout soutien au secteur. Nous appelons les États membres à organiser une transition écologique et énergétique juste et équitable. Les États membres ont le pouvoir et le devoir d'utiliser au mieux l'argent de leurs citoyens pour garantir leur sécurité, défendre l'intérêt général et préparer au mieux l'avenir des générations futures, qui auront besoin d'un climat stable et d'écosystèmes sains.

Nous les exhortons à faire preuve de courage en faisant le seul bon choix : la sécurité climatique.



CONTACT

→ **Valérie Le Brenne**
valerielebrenne@bloomassociation.org

→ **Flaminia Tacconi**
flaminiatacconi@bloomassociation.org

Décembre 2024

BLOOM