Rapport d'expertise : comment atteindre la suppression des subventions des énergies fossiles ?

L'Union européenne se trouve à un tournant décisif pour aligner ses systèmes budgétaires et énergétiques sur l'objectif de neutralité climatique. Malgré les engagements répétés prix aux niveaux international et européen, les subventions aux combustibles fossiles persistent, compromettant les objectifs environnementaux de l'Union, la cohérence de ses politiques budgétaires et son indépendance énergétique. Le présent rapport présente les justifications, les fondements juridiques et les modalités d'élaboration d'un cadre à l'échelle de l'Union visant à éliminer progressivement les subventions aux combustibles fossiles.

Cette démarche s'inscrirait dans le mandat confié en 2024 par la présidente de la Commission européenne, Ursula von der Leyen, à Wopke Hoekstra, commissaire au climat, à la neutralité carbone et à la croissance propre, et à Dan Jørgensen, commissaire à l'énergie et au logement, afin d'élaborer un cadre visant à accélérer la réduction et l'élimination progressive des subventions aux combustibles fossiles.

❖ Qu'est-ce que sont les subventions aux énergies fossiles

Les subventions aux énergies fossiles désignent les aides publiques qui favorisent la production et la consommation de charbon, de pétrole et de gaz naturel. Elles visent notamment à réduire les coûts énergétiques pour les ménages et les entreprises, à soutenir certaines activités économiques et à garantir la sécurité de l'approvisionnement.

Elles peuvent prendre plusieurs formes :

- Aides financières directes
- Réductions ou exonérations fiscales
- Remboursements de taxes
- Attribution gratuite de quotas d'émission

Il faut également distinguer les **subventions explicites**, qui correspondent à des aides financières ou fiscales concrètes, des **subventions implicites**, qui désignent les coûts environnementaux et sanitaires liés aux énergies fossiles, comme la pollution de l'air et les émissions de gaz à effet de serre, qui ne sont pas intégralement pris en compte dans leur prix.

Selon le Fonds monétaire international (FMI), les subventions mondiales aux combustibles fossiles, explicites et implicites confondues, ont atteint **environ 7 000 milliards de dollars en 2022, soit 7,1% du PIB mondia**l[1]. Ce montant comprend toutefois des estimations de coûts sociaux et environnementaux, et non uniquement des dépenses publiques réelles.

[1] https://www.imf.org/en/publications/wp/issues/2023/08/22/imf-fossil-fuel-subsidies-data-2023-update-537281.

Malgré leurs objectifs économiques et sociaux, ces subventions présentent plusieurs **limites**. Elles favorisent :

- Le maintien de la dépendance aux énergies fossiles
- Freinent le développement des énergies renouvelables
- Mobilisent des ressources publiques qui pourraient financer la transition énergétique

De plus, les aides générales **profitent souvent davantage aux ménages les plus aisés**, dont la consommation d'énergie est plus élevée. Des dispositifs ciblés permettent donc de mieux protéger les ménages vulnérables tout en limitant les dépendances publiques.

La suppression progressive de ces subventions constitue ainsi un levier essentiel de la transition énergétique. Elle doit néanmoins être accompagnée de mesures adaptées pour préserver le pouvoir d'achat des ménages modestes, soutenir les secteurs économiques concernés et garantir la sécurité énergétique. L'enjeu est de réorienter les fonds publics vers des solutions plus durables, tout en assurant une transition juste et socialement acceptable.

❖ Le cadre juridique

Engagements internationaux

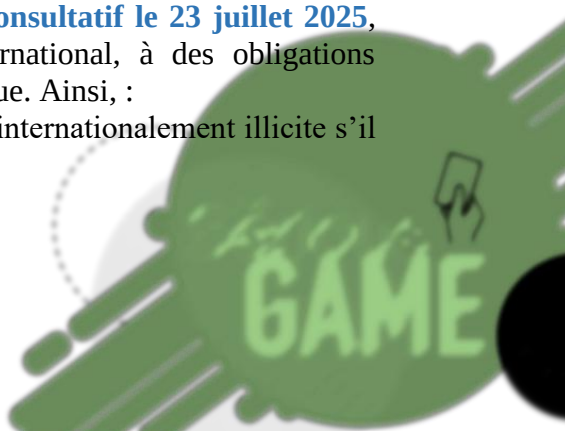
L'Union européenne et ses Etats membres se sont engagés depuis longtemps pour éliminer progressivement les subventions des énergies fossiles. Toutefois, la mise en œuvre reste en retard sur les ambitions affichées et les subventions continuent de compromettre les objectifs climatiques et la cohérence de politiques budgétaires.

Les principaux engagements internationaux sont les suivants :

- **Sommet du G20 de Pittsburgh** (2009) : rationaliser et éliminer à moyen terme les subventions inefficaces qui encouragent une consommation excessive
- **UNFCCC COP28** (Dubaï, 2023) : engager une transition hors des combustibles fossiles et éliminer dès que possible les subventions inefficaces, hors précarité énergétique et transition juste.
- **Réunion des ministres du G7 chargés du climat, de l'énergie et de l'environnement** (avril 2024) : les subventions fossiles sont incompatibles avec l'Accord de Paris, élimination des subventions inefficaces d'ici 2025 ou plus tôt.

La Cour international de justice a par ailleurs rendu un **Avis consultatif le 23 juillet 2025**, précisant que les États sont soumis, en vertu du droit international, à des obligations contraignantes en matière de lutte contre le changement climatique. Ainsi, :

- Octroyer des subventions fossiles peut constituer un fait internationalement illicite s'il cause ou augmente le risque de dommages importants.



- Les États doivent adopter des mesures appropriées, substantielles, rapides et durables (atténuation, adaptation, coopération, réglementation préventive).
- Les conséquences d'une violation peuvent inclure la cessation, les garanties de non-répétition, la restitution et l'indemnisation.
- Tout État subventionnant les fossiles s'expose donc à des risques juridiques accrus, y compris une action devant la CIJ par n'importe quel autre État.

Le cadre juridique européen

L'Union européenne a inscrit dans le **8e programme d'action pour l'environnement (2022)** un engagement visant à éliminer progressivement le montant des subventions aux combustibles fossiles conformément aux objectifs de température de l'Accord de Paris.

- Son **article 3 h)** demande de renforcer les incitations favorables à l'environnement et d'éliminer sans délai les subventions préjudiciables, en particulier fossiles, grâce à
  (i) un cadre contraignant de l'Union de suivi et de communication des progrès des États membres fondé sur une méthodologie convenue,
  (ii) une échéance d'élimination compatible avec l'objectif de limitation du réchauffement climatique à 1,5 °C,
  (iii) une méthodologie établie par la Commission, en consultation avec les États membres, d'ici à 2023, pour recenser les autres subventions préjudiciables.
- Ainsi, l'Union européenne doit éliminer progressivement les subventions aux combustibles fossiles en :
  1. mettant en place un cadre européen contraignant pour rendre compte des progrès réalisés dans leur suppression progressive ;
  2. fixant une échéance pour leur élimination, compatible avec l'objectif de limitation du réchauffement climatique à 1,5 °C.

❖ Évolution des subventions aux combustibles fossiles dans l'Union

Les perspectives de suppression complète restent incertaines, et selon le rapport de l'Agence européenne pour l'environnement (AEE), un progrès significatif d'ici 2030 est peu probable[2].

Après un pic en 2022 dû à la crise énergétique, les subventions aux combustibles fossiles reviennent à des niveaux proches de ceux observés avant la crise. Selon le **Rapport 2024 sur les subventions à l'énergie dans l'UE**, en 2023, 43 % des subventions aux combustibles fossiles (48 milliards d'euros) étaient assorties d'une date de fin prévue avant 2025, et 9 % supplémentaires (10 milliards d'euros) devaient prendre fin à moyen terme, par exemple entre 2026 et 2030. Pour les **48 % restants des subventions aux combustibles fossiles (53 milliards**

[2] https://www.eea.europa.eu/en/analysis/indicators/fossil-fuel-subsidies.

d'euros), aucune date de fin n'avait été fixée ou la date prévue était postérieure à 2030 [voir illustrations 1, 2 et 3].

Ces chiffres montrent que le rythme actuel de suppression progressive des subventions aux combustibles fossiles n'est pas cohérent avec les ambitions de l'Union européenne.

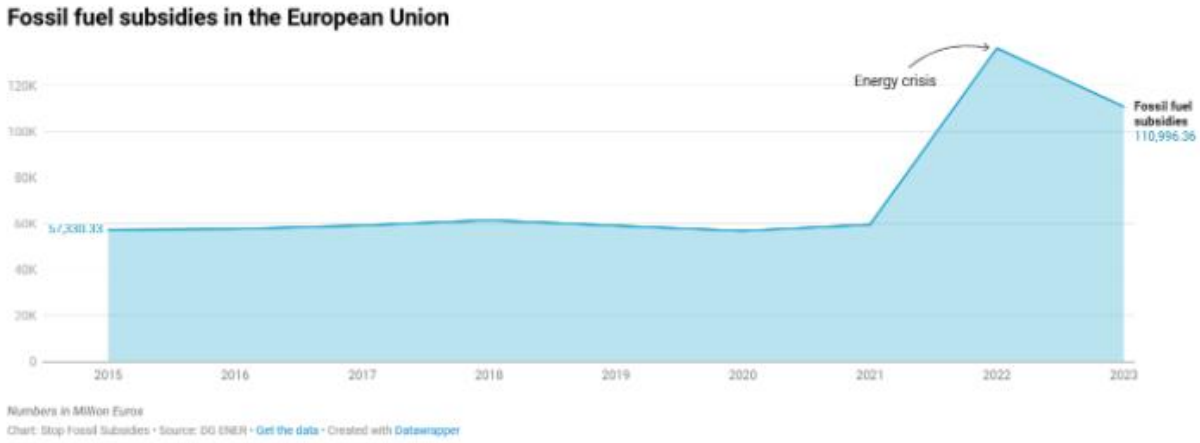


Illustration 1 : Subventions aux combustibles fossiles dans l'Union européenne [3]

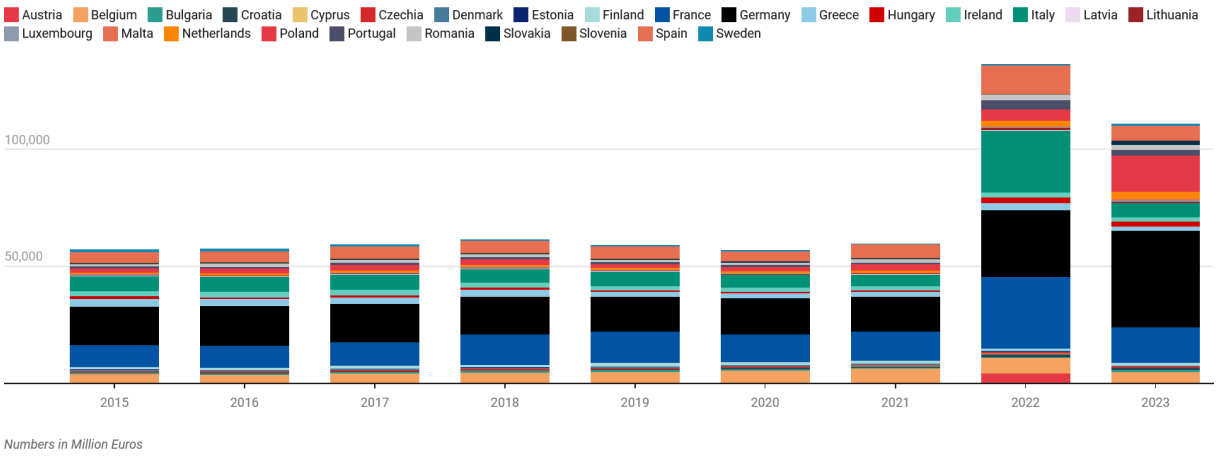


Illustration 2 : Subventions aux énergies fossiles dans l'Union européenne par État membre[4]

[3] https://stopfossilsubsidies.eu/data-on-fossil-fuel-subsidies-phase-out/.
[4] https://stopfossilsubsidies.eu/data-on-fossil-fuel-subsidies-phase-out/.

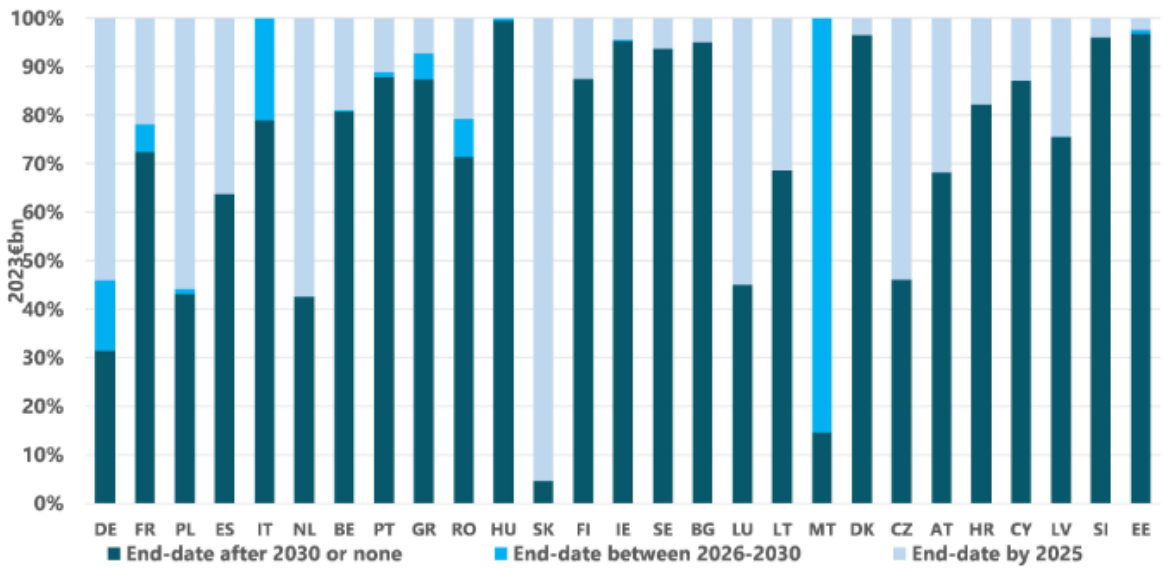


Illustration 3 : Répartition des subventions aux combustibles fossiles selon leur date de fin, en pourcentage du total (2023)[5]

Par ailleurs, dans son rapport *Vers la neutralité climatique de l'UE : progrès, lacunes politiques et possibilités*, le **Conseil scientifique consultatif européen sur le changement climatique** fait de l'élimination des subventions aux combustibles fossiles l'une de ses recommandations clés (recommandation n° 4). Il demande qu'elles soient supprimées intégralement et de toute urgence, conformément aux engagements existants. Les États membres devraient donc :

- Fixer une échéance d'élimination progressive, comme le prévoit le 8e PAE
- Intégrer dans leurs PNEC actualisés un plan clair assorti d'un calendrier de mise en œuvre

Enfin, dans son avis, rendu dans le cadre d'un ensemble de mesures sur la crise du coût de la vie, le **Comité économique et social européen** (CESE) défend une approche globale et socialement équilibrée, intégrée à des réformes fiscales et politiques plus larges, adaptée aux contextes nationaux et construite par un dialogue social inclusif. Il distingue deux rythmes de suppression : immédiate pour les dispositifs non ciblés, plus graduelle pour les mécanismes ciblés, accompagnée de mesures favorisant la décarbonation. Les subventions préjudiciables à l'environnement et à la société doivent être supprimées en priorité. Il formule trois demandes à l'échelle de l'Union :

- Des orientations claires de la Commission dans le cadre du Semestre européen, avec des étapes précises et des échéances intermédiaires dans les PNEC
- L'adoption rapide de la directive révisée sur la taxation de l'énergie, avec des taux minimaux ambitieux et des exemptions limitées
- L'alignement des règles sur les aides d'État avec les objectifs de décarbonation, en mettant fin au soutien aux projets liés aux combustibles fossiles

[5] https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/HTML/?uri=CELEX:52025DC0017.

Ainsi : La convergence des évolutions juridiques internationales, des recommandations scientifiques et des engagements politiques a créé un impératif à la fois normatif et pratique pour que l'Union européenne élimine progressivement les subventions aux combustibles fossiles. Cependant, les progrès réalisés jusqu'à présent restent insuffisants et incompatibles avec les ambitions climatiques de l'Union. Le mandat confié aux commissaires dans leurs lettres de mission intervient donc à un moment particulièrement opportun pour engager une réforme structurelle des subventions aux combustibles fossiles en Europe.

❖ Recommandations pour supprimer les subventions aux énergies fossiles

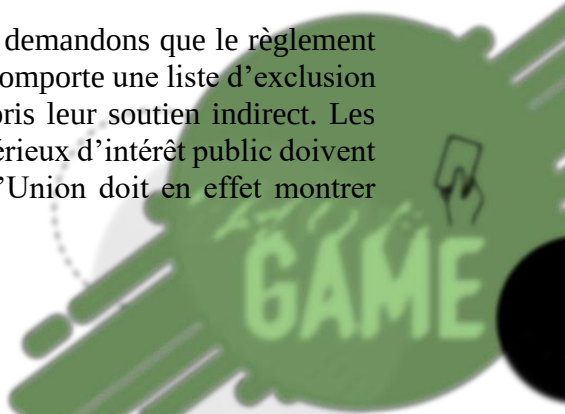
Pour mettre fin aux subventions aux énergies fossiles, nous recommandons à la Commission européenne de proposer un **cadre contraignant et intégré**. Les approches nationales volontaires et les recommandations par pays, trop peu suivies par les États membres, ont démontré leurs limites. Ce cadre doit prendre la forme d'un paquet législatif agissant simultanément sur la fiscalité, la gouvernance, les aides d'État et le budget de l'Union, car ces instruments doivent être modifiés de concert pour être efficaces.

Sur le **plan fiscal**, nous demandons que la directive sur la taxation de l'énergie soit révisée afin de réduire le traitement préférentiel dont bénéficient les combustibles fossiles. Cette révision ne doit pas être vidée de sa substance par des exemptions sectorielles, au risque de limiter fortement l'impact de l'ensemble du cadre.

Concernant la **gouvernance**, nous appelons à modifier le règlement sur la gouvernance de l'Union de l'énergie et de l'action pour le climat. Il doit inscrire une définition européenne harmonisée des subventions aux énergies fossiles, une obligation de déclaration régulière et transparente, des échéances de suppression et un mécanisme robuste de suivi et d'application. Aujourd'hui, les États membres n'estiment pas leurs subventions de la même manière et ne communiquent pas toujours leurs données avec ponctualité ni précision.

Nous considérons également que le **régime des aides d'État doit être réformé**. Chaque aide devrait faire l'objet d'une vérification systématique de sa conformité au droit de l'environnement de l'Union et au principe « ne pas causer de préjudice important ». Elle devrait aussi être assortie de conditionnalités environnementales, et son évaluation devrait prendre en compte les risques environnementaux dans l'analyse de ses effets sur la concurrence et les échanges.

Pour le prochain **cadre financier pluriannuel 2028-2034**, nous demandons que le règlement sur le suivi des dépenses budgétaires et le cadre de performance comporte une liste d'exclusion couvrant toutes les activités liées aux énergies fossiles, y compris leur soutien indirect. Les dérogations prévues pour les situations de crise ou les motifs impérieux d'intérêt public doivent être supprimées, du moins pour les investissements fossiles. L'Union doit en effet montrer



l'exemple en supprimant les subventions qui relèvent directement de son budget, notamment celles qui financent de nouvelles infrastructures gazières et risquent d'enfermer son modèle énergétique dans les fossiles pour des décennies.

Enfin, des actes délégués devront préciser les méthodologies et les indicateurs techniques nécessaires à la mise en œuvre et au suivi du cadre. Une communication d'accompagnement devra inscrire l'initiative dans les priorités de compétitivité, de sécurité énergétique et de discipline budgétaire de l'Union, ainsi que dans ses engagements internationaux.

Sur le **plan juridique**, l'Union dispose de bases solides. L'article 191, paragraphe 1, du TFUE fixe ses objectifs environnementaux, dont la lutte contre le changement climatique, et l'article 192, paragraphe 1, permet de les atteindre par la procédure législative ordinaire, à la majorité qualifiée. Les articles 194, paragraphe 2 (politique énergétique) et 114 (marché intérieur, faussé par les subventions nationales) peuvent compléter cette base.

Deux limites doivent être prises en compte. D'une part, les mesures « essentiellement de nature fiscale » exigent l'unanimité (article 192, paragraphe 2, point a)) : nous recommandons donc un cadre centré sur la déclaration, les échéances et la planification, et non sur la fixation de niveaux de taxation. D'autre part, l'article 194, paragraphe 2, protège le choix des États membres en matière de mix énergétique, mais la Cour de justice l'a interprété de manière restrictive, ce qui n'empêche pas un cadre contraignant.

❖ Quelles sont les alternatives aux énergies fossiles ?

Aujourd'hui, malgré une utilisation massive des énergies fossiles, de **nombreuses alternatives sont aujourd'hui indispensable** afin de réduire et supprimer leur consommation et de réduire l'émission de gaz à effet de serre et de limiter les dommages environnementaux liés à l'exploitation et à la combustion des énergies fossiles.

Dans le contexte de la transition énergétique européenne, investir dans des sources énergétiques durables constitue un levier essentiel pour construire un modèle de production et de consommation d'énergies viables sur les plans écologiques et économiques, tout en renforçant la souveraineté énergétique, en garantissant la sécurité de l'approvisionnement et en contribuant à atteindre les objectifs climatiques de neutralité carbone à l'horizon 2050.

Plusieurs types d'énergies sont à privilégier :

1. L'énergie solaire

Cette technique consiste à exploiter le rayonnement du Soleil pour produire de l'électricité grâce aux panneaux photovoltaïques ou de la chaleur grâce aux installations solaires



thermiques. Elle permet notamment d'alimenter les logements, les bâtiments industriels et les infrastructures, tout en réduisant la dépendance au charbon, au pétrole et au gaz naturel.

2. Le développement de l'énergie éolienne

Cette alternative utilise la force du vent en électricité à l'aide de turbines installées sur terre ou en mer. Elle contribue ainsi à remplacer les centrales thermiques fonctionnant aux combustibles fossiles. Sa production nécessite une gestion adaptée des réseaux électriques pour s'adapter aux conditions météorologiques.

3. Le recours à l'énergie hydraulique

Elle transforme le mouvement de l'eau, notamment dans les barrages et les centrales au fil de l'eau pour entrainer des turbines et produire de l'électricité. Grâce à sa capacité à ajuster rapidement la production aux besoins, elle est particulièrement utile pour équilibrer le réseau électrique.

4. L'utilisation d'énergie géothermique

Elle utilise la chaleur naturellement présente dans le sous-sol pour chauffer les bâtiments, alimenter des réseaux de chaleur ou produire de l'électricité dans les régions adaptées. Disponible indépendamment des conditions météorologiques, elle représente une solution durable pour remplacer le fioul et le gaz.

5. La biomasse et le biogaz

En valorisant les matières organiques, telles que les résidus agricoles, les déchets biodégradables et certains sous-produits forestiers, pour produire de la chaleur, de l'électricité ou des combustibles, le biogaz obtenu permet de remplacer le gaz naturel tout en développant une production énergétique locale.

6. Les énergies marines

L'exploitation des ressources considérables des océans, notamment les marées, les courants océaniques et les vagues, représente une alternative prometteuse aux énergies fossiles, offrant un potentiel important pour diversifier les sources d'approvisionnement et accroître la production d'électricité renouvelable, en particulier dans les régions côtières.

❖ Conclusion

Les subventions aux énergies fossiles persistent dans l'Union à des niveaux incompatibles avec ses engagements climatiques, malgré les engagements pris au niveau international, la réaffirmation de leur illégalité potentielle par l'avis consultatif de la Cour internationale de justice et le rythme de suppression actuel, jugé insuffisant par l'Agence européenne pour l'environnement. Les instruments existants ne suffisent pas : le règlement sur la gouvernance impose de déclarer les subventions mais pas de les supprimer, et les recommandations du Semestre européen sont peu suivies.



Nous recommandons donc à la Commission de proposer un cadre contraignant et intégré, qui modifie ensemble la directive sur la taxation de l'énergie, le règlement sur la gouvernance, les règles relatives aux aides d'État et celles du prochain cadre financier pluriannuel. Ce cadre repose sur des bases juridiques solides, à condition de se concentrer sur la déclaration, les échéances et la planification.

Cette suppression ne peut toutefois réussir que si elle **s'accompagne d'alternatives crédibles**. Le solaire, l'éolien, l'hydraulique, la géothermie, la biomasse et les énergies marines permettent de remplacer progressivement les combustibles fossiles tout en renforçant la sécurité d'approvisionnement et la souveraineté énergétique de l'Union. Les fonds publics ainsi libérés doivent être réorientés vers ces solutions, avec des mesures ciblées pour protéger les ménages vulnérables et garantir une transition juste. Il revient à la Commission de saisir le mandat confié par les lettres de mission pour engager sans délai cette réforme structurelle.

