



Série de 4 webinaires

Mise en œuvre des Contributions Déterminées au niveau National (CDNs) et liens avec la réforme des subventions aux énergies fossiles : La fiscalité et la tarification sur le marché des énergies

Webinaire numéro 2 – Connaître et comprendre les enjeux de la tarification et de la fiscalité & exemples de mise en œuvre

Co-organisé par ENERGIES 2050 et la DPES/DFAE¹ de la Suisse

Jeudi 3 décembre 2020 de 13h à 14h30 GMT

Agenda

Mots d'introduction

- Mme Laura WYSS - Collaboratrice scientifique – énergie de la Division Politiques Extérieures Sectorielles (DPES) du Département fédéral des affaires étrangères (DFAE) de la Suisse
- M. Stéphane POUFFARY – Directeur Général – ENERGIES 2050

Présentations

- Mme Sylvia PARIENTE-DAVID
Senior Advisor - Banque Mondiale, Centre pour l'intégration méditerranéenne (CMI)
 - o Rôle de la fiscalité dans la transition énergétique et la relance économique post-COVID dans l'espace Euro-Méditerranéen
- Mme Jaunè VAITKEVICIUTE
Experte Changement climatique et stratégies de développement bas carbone – ENERGIES 2050
 - o Comprendre et connaître les subventions : Les prix, les subventions à la consommation et à la production.
- Mme Myriam BEN SAAD
Chercheur associé Université Panthéon-Sorbonne & Enseignant-Chercheur Groupe ESPI PARIS (ESPI2R)
 - o COVID-19 et transition énergétique dans les MENA : Dynamiques sectorielles et défis de la mise en œuvre
- M. Abdoulaye DIARRA
Expert senior en évaluation de projets - Planification et Développement territorial – Economie et Finances publiques - SOAR International - Shaping Our Shared Future - Sénégal
 - o Subventions du secteur de l'énergie et impacts sur les finances publiques : quels défis pour la mise en œuvre de la CDN du Sénégal"

Modération & Synthèse

- M. Stéphane POUFFARY - Directeur Général – ENERGIES 2050

Coordination

- Mme Laurence HALPHEN - Référente développement Durable – ENERGIES 2050

Une période de questions et réponses suivra les présentations. Le webinaire est enregistré et l'enregistrement et les diaporamas complets (avec les annexes) seront en ligne à l'issue du webinaire

Contact : Pour toute question, merci de contacter : webinaire@energies2050.org

¹ La DPES/DFAE coordonne l'engagement de la Suisse dans le groupe des « Amis de la réforme des subventions aux énergies fossiles » (« Friends of Fossil Fuel Subsidy Reform – FFFsR »)



A propos de l'initiative

Le présent webinaire est le deuxième d'une série de quatre qui s'inscrit dans le cadre des activités engagées, depuis plusieurs années, par l'association ENERGIES 2050 en partenariat avec la Division Politiques Extérieures Sectorielles (DPES) du Département fédéral des affaires étrangères (DFAE) qui coordonne l'engagement de la Suisse dans le groupe des « Amis de la réforme des subventions aux énergies fossiles » (« Friends of Fossil Fuel Subsidy Reform – FFFSR ») sur le thème de la **Réforme des subventions aux énergies fossiles dans le cadre de la mise en œuvre des Contributions Déterminées au niveau National (CDNs)** autour d'activités de recherche, de formations et de séries de rencontres organisées en marge des CdP/COP et des sessions intermédiaires de négociations sur les changements climatiques.

Pour la période 2020-2021, les activités s'articulent autour de 4 webinaires pour accompagner le lancement, fin 2020, d'un *Guide de mise œuvre* et la mise en place d'un MOOC début 2021 sur ce sujet.

Retour sur le premier webinaire organisé le 6 novembre 2020 qui a permis de repositionner les enjeux de l'énergie et plus particulièrement des subventions aux énergies fossiles dans l'agenda climat international et également dans les dynamiques de reconstruction de l'après COVID-19.

Il a rassemblé :

M. l'Ambassadeur Stefan ESTERMANN, Chef de Division, Division Politiques Extérieures Sectorielles (DPES) du Département Fédéral des Affaires Etrangères (DFAE) de la Suisse qui a rappelé les enjeux et la nécessité d'une mobilisation forte des Etats pour donner à cette transition énergétique une réalité compatible avec l'Agenda climat international.

M. Stéphane POUFFARY, Directeur Général de ENERGIES 2050 qui a rappelé les montants historiques mobilisés pour des subventions avec des impacts sociétaux, environnementaux et économiques significatifs tout en précisant les contours du processus de révision des engagements des Etats-Parties et notamment de leurs CDN dans le cadre de l'Accord de Paris.

M. Thomas ANDRE, Responsable de projet et Analyste au REN 21 qui a présenté la situation mondiale des énergies renouvelables et les enjeux liés à l'agenda climat en soulignant le maintien de politiques toujours limitées et le soutien aux énergies fossiles trop important.

M. Déthié Soumaré NDIAYE, Conseiller Finance Climat au sein de la CEDEAO / AT Finance Climat Projet GCCA+ WA qui a présenté, le financement de la mise en œuvre des CDNs dans les États de la CEDEAO avec un regard sur les enjeux dans le secteur de l'énergie.

M. Stéphane QUEFELEC, Expert énergie et environnement au sein de l'Agence Européenne de l'Environnement (AEE) a apporté un regard sur les objectifs climat-énergie 2030 de l'UE et sur les subventions aux énergies fossiles en Europe.

M. Constantin TSAKAS, Analyste principal en politiques à la Banque Mondiale au sein du Centre pour l'intégration méditerranéenne (CMI) & Chercheur au FEMISE qui a exposé la nécessité de repenser les subventions dans la mise en œuvre des Plans de reconstruction post-COVID et dans l'atteinte des objectifs climat-développement en Méditerranée.

Un deuxième webinaire pour connaître et comprendre les subventions aux énergies fossiles, la fiscalité et la tarification.

Pour bien comprendre la mise en œuvre d'une réforme des subventions aux énergies fossiles, il convient tout d'abord, de connaître et comprendre la typologie des subventions, les mécanismes qui opèrent derrière cette notion ainsi que les enjeux politiques associés dans des contextes nationaux ou régionaux.

La notion de subventions aux énergies, et notamment aux énergies fossiles, est un concept complexe qui ne repose pas sur une définition universelle et partagée par l'ensemble des acteurs. L'Organisation Mondiale du



Commerce (OMC) en donne la définition suivante : les subventions aux énergies peuvent être définies en tant qu'une « contribution financière d'un gouvernement ou de tout organisme public sur le territoire d'un Membre », ou lorsqu' « Il existe une forme quelconque de soutien des prix » et ainsi, dès lorsqu' « un avantage est conféré »². Cette définition est souvent utilisée en tant que référence et se rapproche de ce que nous pourrions appeler une définition « générique » sachant que les institutions internationales travaillant sur ce sujet apportent chacune sa propre définition³.

On peut souligner quelques divergences dans les définitions. La Banque Mondiale et l'Organisation de Coopération et de Développement Économiques (OCDE), dans leurs définitions, excluent toute énergie renouvelable et nucléaire. L'Agence Internationale de l'Énergie (AIE) ne comptabilise que les subventions à la consommation et ne prend pas en compte l'énergie nucléaire, tandis que la définition de Fond Monétaire International (FMI) prend en compte, dans la comptabilisation, les externalités négatives non monétisées. Finalement, on notera aussi que la définition de l'OMC est peu utilisée par les institutions mettant en œuvre les réformes énergétiques, au profit de celle donnée par l'OCDE, qui propose un accompagnement des pays dans la comptabilisation des subventions avec, d'autre part, le FMI qui soutient la mise en place des réformes. Les définitions ci-dessus diffèrent légèrement d'une institution à une autre, augmentant la complexité de la compréhension et la comparabilité des résultats. En effet, les définitions différentes conduisent à des méthodes de comptabilisation des subventions qui diffèrent également, rendant complexe la comparabilité et la compréhension des subventions.

Un second point pour dénouer la compréhension des subventions porte sur les types des subventions aux combustibles fossiles. De manière générale, on peut distinguer deux groupes de subventions. Premièrement, les subventions dites « à la consommation » qui ont pour objet de réduire les coûts des combustibles fossiles pour les consommateurs. Ces subventions, en pratique, correspondent à des contrôles des prix ou des exonérations fiscales qui ont pour résultats d'offrir des prix inférieurs à ceux du marché pour les consommateurs. Deuxièmement, les subventions dites « à la production » qui ont pour objet de réduire le coût de production et/ou d'extraction des énergies fossiles afin de soutenir le secteur de la production énergétique. Ces subventions peuvent se matérialiser sous forme de transferts financiers directs ou d'incitations fiscales, tels que, par exemple, les taux d'imposition préférentiels pour l'exploitation pétrolière.

Comme mentionné précédemment, ces deux groupes « par destinataire » ne sont pas forcément analysés simultanément dans la comptabilisation des subventions ce qui rajoute une certaine complexité en plus de la différenciation des définitions et de la plus ou moins partielle prise en compte des politiques et mesures associés. Par exemple, l'OCDE estime que, pour l'année 2019, les subventions à la consommation concernaient 69% (124 milliards de dollars) du total des subventions aux énergies fossiles, tandis que celles à la production dépassaient légèrement les 20%⁴. Tandis que l'AIE, qui ne prend en compte que les subventions à la consommation, les évaluaient à plus de 300 milliards de dollars pour la même année⁵. Ces différences de chiffres s'expliquent par deux facteurs : la définition et la méthode de comptabilisation.

Au-delà de ces questions, la réalité des chiffres ne laisse aucun doute et force est de constater que les subventions persistent voire s'accroissent. Pour comprendre ces réalités, il est nécessaire d'analyser les mécanismes qui sont derrière et le rôle de la tarification et de la fiscalité dans la définition des subventions.

² Voir [en ligne] https://www.wto.org/english/docs_e/legal_e/24-scm.pdf

³ L'ensemble de définitions des subventions aux énergies est détaillé dans un document publié par IRENA en 2020. La référence : Taylor (2020), Energy subsidies: Evolution in the global energy transformation to 2050, International Renewable Energy Agency, Abu Dhabi. Disponible en ligne https://irena.org/-/media/Files/IRENA/Agency/Publication/2020/Apr/IRENA_Energy_subsidies_2020.pdf

⁴ OCDE, 2020, "Rising fossil fuel support poses a threat to building a healthier and climate-safe future". Voir [en ligne] <https://www.oecd.org/fossil-fuels/>

⁵ IEA, 2020, "Low fuel prices provide a historic opportunity to phase out fossil fuel consumption subsidies" <https://www.iea.org/articles/low-fuel-prices-provide-a-historic-opportunity-to-phase-out-fossil-fuel-consumption-subsidies>



Ce webinaire s'attachera à éclaircir la compréhension des subventions énergétiques en plaçant les notions-clés au cœur des présentations, se focalisant sur l'importance de la tarification et les enjeux liés à la fiscalité. Des exemples territoriaux, transnationaux, régionaux et nationaux viendront compléter les exposés.

Contexte

2020 restera une année très particulière avec la crise sanitaire de la COVID-19 qui, au-delà des drames humains, a mis à mal les économies du monde entier que l'on soit dans un pays dit développé, en développement ou en transition. Les grands calendriers internationaux et notamment l'agenda politique des négociations climat ont été modifiés avec des séries de réunions « à distance » sous des formes inédites et la 26^{ème} Conférence des Parties (CdP26/COP26) de la Convention des Nations Unies sur les Changements Climatiques (CCNUCC) qui devrait désormais se dérouler en novembre 2021 à Glasgow.

Les économies des pays vulnérables ont été et restent les premières victimes quand les économies des pays développés mobilisent des moyens inédits dans notre histoire contemporaine pour éviter l'effondrement de leurs systèmes. Les montants sont impressionnants⁶ mais, dans le même temps, l'analyse des plans de relance témoigne d'une possible mise entre parenthèses de certains engagements environnementaux et climatiques⁷ au nom de la protection de certains secteurs d'activité et des emplois, sans toujours prendre en compte les conséquences sur les agendas du développement, de la lutte contre les changements climatiques ou de la protection de la biodiversité⁸.

Au cœur des enjeux, la transition énergétique avec ses trois piliers complémentaires que sont la sobriété, l'efficacité énergétique et le développement des énergies renouvelables devrait être au cœur de toutes les dynamiques pour stimuler l'innovation et promouvoir une décarbonisation transformative des sociétés avec des effets considérables en termes de développement socio-économique⁹.

En effet, le secteur de l'énergie (production et consommation) représente à lui seul plus de 75% des émissions globales de gaz à effet de serre (GES), émissions qui, d'années en années, ne cessent d'augmenter quand bien même en 2020, une légère baisse a été constatée suite à la crise sanitaire du COVID-19. Malgré la forte croissance des énergies renouvelables, la part globale des combustibles fossiles dans la demande énergétique mondiale s'élevait à 79,9% en 2018. Les émissions mondiales de CO₂ liées à l'énergie ont affiché une légère baisse (moins de 1%) en 2019 (donc avant la crise COVID-19) par rapport à 2018, principalement en raison d'une baisse des émissions du secteur de l'énergie dans les économies avancées et des conditions météorologiques plus clémentes sur les continents. Elles ont, pour autant, atteint un nouveau record historique

⁶ Par exemple : au niveau Européen, les dirigeants de l'UE se sont mis d'accord le 21 juillet 2020 sur un ensemble complet de mesures d'un montant de 1 824,3 milliards € associant le cadre financier pluriannuel (CFP) et un effort de relance extraordinaire, Next Generation EU - Site du Conseil européen et du Conseil de l'Union européenne – Voir [en ligne] <https://www.consilium.europa.eu/fr/policies/eu-recovery-plan/>. On citera également les Etats-Unis qui ont annoncé le 9 octobre une rallonge de près de 2 000 milliards USD au plan de relance de 2 200 milliards USD déjà approuvé fin mars et rallongé de 500 milliards – Voir [en ligne] <https://information.tv5monde.com/info/l-espoir-renait-pour-un-vaste-plan-de-relance-de-l-economie-americaine-378727>

⁷ L'OCDE, dans un rapport publié le 14 septembre 2020 actualisé le 6 octobre 2020 souligne que 30 pays membres de l'OCDE et pays partenaires clefs (Afrique du Sud, Brésil, Chine, Inde et Indonésie) ont intégré dans leurs programmes ou stratégie de relance des mesures visant à soutenir la transition vers une économie plus verte. Cette même analyse souligne également que 24 gouvernements nationaux ont annoncé des mesures susceptibles d'avoir un impact négatif direct ou indirect sur les résultats environnementaux, et que l'équilibre entre les dépenses vertes et les dépenses non vertes sont en défaveur de l'environnement – Voir [en ligne] https://read.oecd-ilibrary.org/view/?ref=136_136471-p1y1y1ggtiv8&title=Mettre-la-relance-verte-au-service-de-l-emploi-des-revenus-et-de-la-croissance%20

⁸ Le Greenness of Stimulus Index a identifié que des mesures de relance dans 17 pays vont injecter 3 500 milliards USD dans des secteurs ayant un impact durable et significatif sur la nature et dont les effets potentiellement dommageables sur l'environnement l'emporteront sur les effets positifs dans 14 des 17 pays en question – Voir [en ligne] <https://www.vivideconomics.com/casestudy/greenness-for-stimulus-index/>

⁹ IRENA. (2020). Perspectives mondiales pour les énergies renouvelables. Transformation énergétique 2050. *Conclusions principales*. Récupéré sur https://www.irena.org/-/media/Files/IRENA/Agency/Publication/2020/Apr/IRENA_GRO_2020_findings_FR.pdf?la=en&hash=26D9E19A8F8F6FB4121CB09501A1A8A5EB6BCB98



de 33,5 GtCO₂ en 2018 avec une croissance des émissions principalement soutenue par les pays non membres de l'OCDE, menés par la Chine et l'Inde¹⁰. Ces chiffres sont d'autant plus inquiétants que, pour contenir le réchauffement climatique en deçà des 2°C d'ici la fin de ce siècle, chacun se souviendra qu'il faudrait laisser inexploité un tiers des réserves actuelles de pétrole, la moitié des réserves de gaz et 80% des réserves de charbon d'ici à 2050¹¹.

Et pourtant, ces trois ressources, et plus généralement les énergies fossiles, continuent de bénéficier d'importantes subventions à leur consommation (estimées à plus de 5 200 milliards de dollars en 2017¹²) mais également à leur exploitation et production avec des impacts très lourds sur les budgets des Etats mais aussi au niveau mondial (le FMI évalue à 6,5% du PIB mondial le poids de notre système énergétique actuel essentiellement basé sur les énergies fossiles fortement subventionnées). Au-delà de la problématique climatique, ces dépenses participent également à pérenniser des modèles de fonctionnement non soutenables, aussi bien sur le plan environnemental qu'économique et social.

Dans ce contexte particulier, cinq ans après la signature de l'Accord de Paris (AP), la mise en place des plans de relance et l'actualisation des Contributions Déterminées au niveau National – CDNs (*Nationally Determined Contributions – NDC*) offrent une formidable opportunité aux Etats pour augmenter leurs engagements, concevoir et mettre en œuvre des politiques et des mesures adaptées et mobiliser les moyens associés. L'AP rappelle que les pays développés doivent afficher « *des objectifs chiffrés de réduction absolue de leurs émissions* ». L'ambition climatique doit être intégrée aux objectifs de développement pour les autres Parties, lesquelles peuvent inclure des mesures d'adaptation même si les Etats sont encouragés à « *accroître leurs efforts d'atténuation* » pour un développement résilient sobre en carbone. Les CDNs des Parties en développement contiennent une contribution inconditionnelle et une contribution conditionnelle sous réserve de la mise à dispositions de moyens complémentaires. Il est prévu que chaque Partie communique, tous les cinq ans et à compter de 2020, des CDNs successives toujours plus ambitieuses, et qu'un bilan mondial soit effectué en 2023 puis tous les cinq ans par la suite.

La Réforme des Subventions aux Énergies Fossiles (*Fossil Fuel Subsidy Reform – FFSR*) est donc centrale et la question de l'utilisation des moyens disponibles et des mécanismes internationaux ne peut s'envisager sans une profonde réforme du système énergétique, et cela est d'autant plus vrai dans le cadre des subventions inefficaces.

Le premier webinar de la série a présenté les enjeux de la réforme dans un cadre global de manière à souligner les réalités et les contradictions actuelles, mais aussi les opportunités pour réduire les émissions des gaz à effet de serre et combattre les origines des changements climatiques en réorientant les budgets des Etats afin de renforcer la résilience des territoires, en investissant davantage dans l'efficacité énergétique, les énergies renouvelables ainsi que dans les services énergétiques associés.

¹⁰ AIE, 2020, Statistics report – CO₂ Emissions from fuel combustion - Overview – 2020. Voir [en ligne] https://enerji.mmo.org.tr/wp-content/uploads/2020/08/IEA-CO2_Emissions_from_Fuel_Combustion_Overview_2020_edition.pdf

¹¹ McGlade, C. & Ekins, P., 2015, *The geographical distribution of fossil fuels unused when limiting global warming to 2°C*. Nature, 517, 187–190. Voir [en ligne] <https://www.nature.com/articles/nature14016>

¹² IMF (2019) IMF working paper - Global Fossil Fuel Subsidies Remain Large: An Update Based on Country-Level Estimates <https://www.imf.org/en/Publications/WP/Issues/2019/05/02/Global-Fossil-Fuel-Subsidies-Remain-Large-An-Update-Based-on-Country-Level-Estimates-46509>