



Service Public  
Fédéral  
**FINANCES**

INVENTAIRE FÉDÉRAL DES  
**SUBVENTIONS**  
AUX  
**ÉNERGIES**  
**FOSSILES**

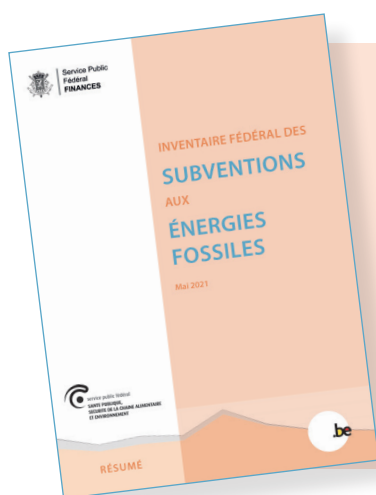
Mai 2021



service public fédéral  
**SANTÉ PUBLIQUE,  
SECURITE DE LA CHAINE 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

**Mai 2021**

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

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

Dépôt légal : D/2021/2196/16

# 1 Contexte

Ce Rapport répond à la première exigence du Plan national Energie-Climat (PNEC), en dressant et en évaluant la liste des subsides aux énergies fossiles existant au niveau de l'Etat fédéral. « *En collaboration avec d'autres États membres de l'Union européenne, la Belgique mettra progressivement un terme aux investissements financiers dans et au soutien aux combustibles fossiles, et elle dressera un inventaire de tous les subsides pour combustibles fossiles afin de le communiquer à la Commission européenne d'ici fin 2020* ». Cette exigence du PNEC renvoie à celle du règlement européen sur la gouvernance de l'Union de l'énergie et de l'action en faveur du climat<sup>1</sup>.

Ce travail jette les bases pour entamer les discussions prévues par le PNEC, quant aux pistes de réforme et/ou de phasing out de ces subsides. « *La Belgique établit un plan d'action d'ici 2021 pour faire disparaître petit à petit les subsides pour les combustibles fossiles, compte tenu notamment de la garantie de la sécurité d'approvisionnement du pays. Ce plan doit contenir des étapes concrètes et des mesures de correction sociale afin d'accompagner la transition vers une société neutre pour le climat.* ». Une telle réforme des subsides aux énergies fossiles doit contribuer à l'atteinte des objectifs de réduction des émissions de gaz à effet de serre à moyen et long termes de la Belgique. Elle est alignée avec l'accord de Gouvernement fédéral qui prévoit que « *La fiscalité sera analysée en vue de la rendre plus favorable au climat et à l'environnement. Le gouvernement partira du principe du « pollueur-payeur » dans le cadre duquel il visera à décourager le plus possible l'usage des combustibles fossiles, via l'instauration d'un instrument fiscal.*»

Une revue de la littérature a été opérée, d'une part concernant les aspects méthodologiques, d'autre part concernant les recherches menées au niveau international sur ce thème, que ce soit à l'OCDE, au FMI ou à l'OMC, ainsi que concernant les différents exercices d'évaluation quantitative de ces subsides au niveau fédéral ou national.

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. Cet Inventaire vise à dresser un tableau complet de la manière dont les subventions aux énergies fossiles influent sur la demande et l'offre de combustibles fossiles et sur l'accumulation de capital intensif en carbone sur le long terme.

## 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

<sup>1</sup> Voir la "Regulation on the Governance of the Energy Union and Climate Action (2018/1999/EU)" et l'analyse du PNEC par la Commission européenne à cet égard ([https://ec.europa.eu/energy/sites/default/files/documents/staff\\_working\\_document\\_assessment\\_necp\\_belgium\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/energy/sites/default/files/documents/staff_working_document_assessment_necp_belgium_en.pdf)).

par produit »<sup>2</sup>. 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.

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 11.202 millions € pour l'année 2019, soit 2,4 points de PIB et sont en diminution sur les cinq années pour lesquelles les données sont reprises dans ce tableau. Entre 2015 et 2019, elles ont diminué de 3,2% à 2,4% du PIB, soit une diminution d'un quart. 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 182 millions € en 2019<sup>3</sup> et sont en légère hausse sur les cinq dernières années. 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 480 millions € en 2019 et il s'inscrit en hausse sur les cinq dernières années, du fait du nombre croissant de voitures de société. 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.

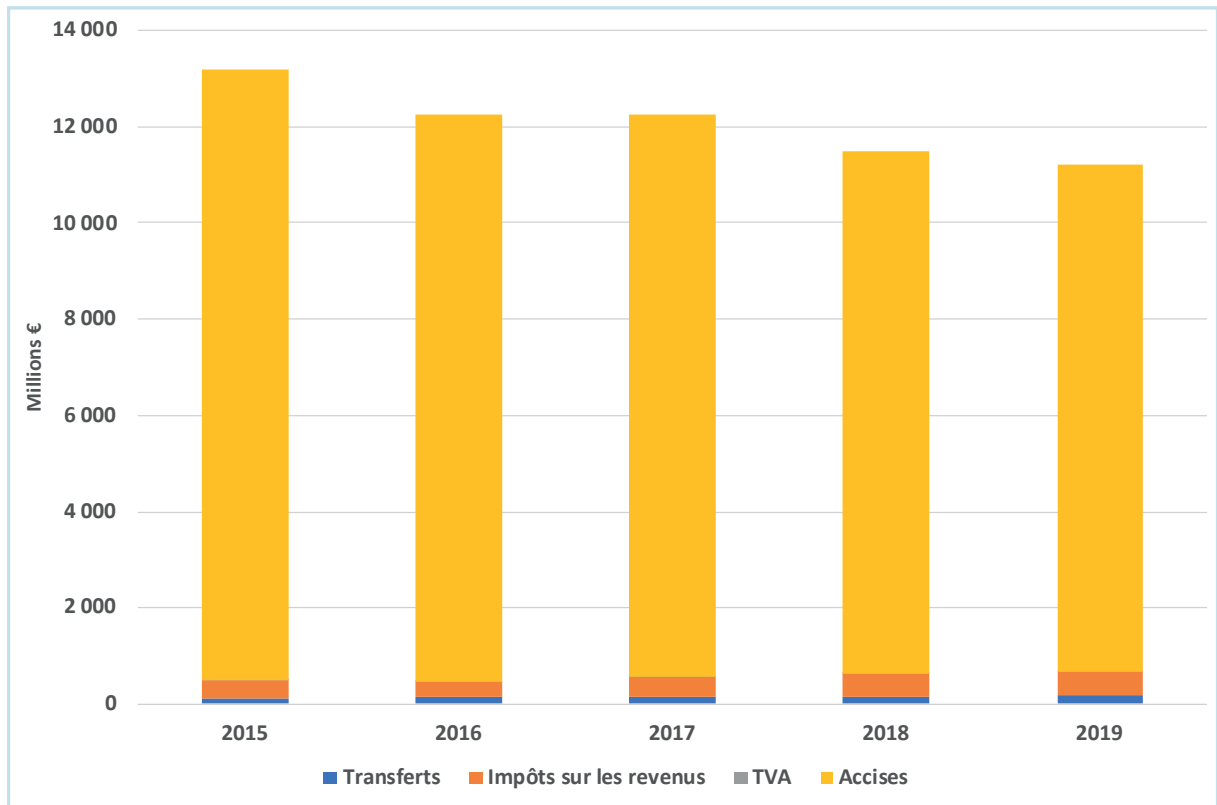
<sup>2</sup> L'Inventaire fédéral des dépenses fiscales fait le choix d'un taux par produit en partant du principe que les accises sont des taxes spécifiques.

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

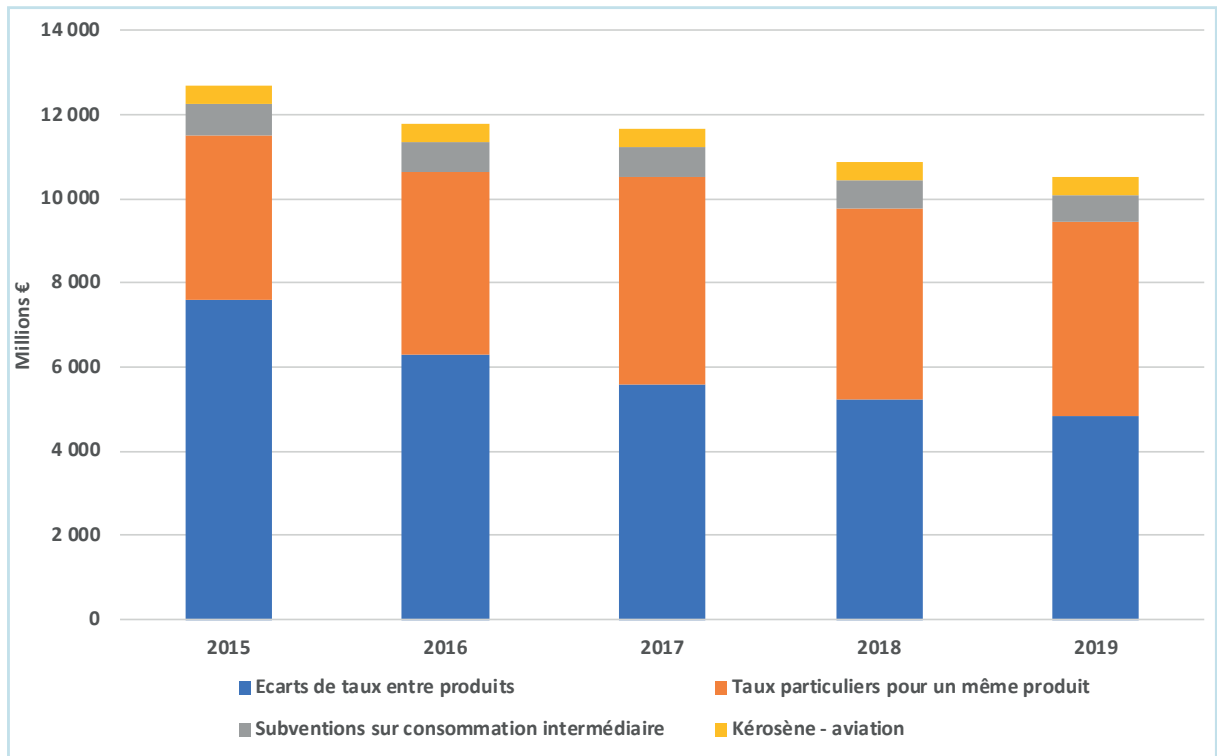
Tableau 1. Détail des subventions aux énergies fossiles  
(en millions d'euros)

	2015	2016	2017	2018	2019
<b>Subventions directes</b>					
<b>Transferts</b>	<b>135,1</b>	<b>147,4</b>	<b>154,8</b>	<b>159,8</b>	<b>181,9</b>
Tarif social - Gaz naturel	59,0	65,0	70,0	74,0	89,0
Tarif social - Electricité	25,5	33,7	35,1	36,1	39,2
Fonds CPAS de support d'accès à l'énergie - gaz naturel	22,0	22,0	22,0	22,0	25,0
Fonds CPAS de support d'accès à l'énergie - électricité	10,7	10,7	10,7	10,7	11,7
Fonds Mazout	18,0	16,0	17,0	17,0	17,0
<b>Impôts sur le revenu</b>	<b>348,4</b>	<b>327,4</b>	<b>412,2</b>	<b>472,0</b>	<b>480,8</b>
Cartes carburant	348,4	327,4	412,2	472,0	480,8
<b>TVA</b>	<b>4,0</b>	<b>4,0</b>	<b>4,3</b>	<b>4,6</b>	<b>4,5</b>
Taux réduit sur le charbon	4,0	4,0	4,3	4,6	4,5
<b>Accises</b>	<b>12.703,3</b>	<b>11.788,6</b>	<b>11.664,0</b>	<b>10.866,7</b>	<b>10.534,6</b>
<b>Ecarts de taux entre produits</b>					
Gasoil	1.638,0	1.441,8	1.043,8	690,0	399,3
Kérosène	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Fioul lourd	5,3	26,1	23,7	22,5	17,4
LPG	9,3	5,9	8,0	5,7	4,6
Gaz naturel	5.610,1	4.706,5	4.517,8	4.483,7	4.385,1
Houille et coke	332,1	95,3	0,2	8,6	46,5
<b>Sous-total</b>	<b>7.594,7</b>	<b>6.275,6</b>	<b>5.593,5</b>	<b>5.210,6</b>	<b>4.852,9</b>
<b>Taux particuliers pour un même produit</b>					
Mazout de chauffage	2.586,5	2.385,6	2.530,9	2.262,7	2.126,7
Gasoil - utilisations industrielles et commerciales	370,7	361,6	428,0	385,8	415,0
Remboursement de diesel professionnel	812,3	692,7	700,8	666,3	981,0
Kérosène utilisé comme combustible	33,3	32,3	32,4	32,4	30,6
Kérosène utilisé comme carburant	3,7	3,9	5,0	4,0	2,9
LPG utilisé comme combustible	94,6	99,4	101,7	102,8	92,8
Gaz naturel au taux réduit	0,0	801,3	1.122,9	1.104,8	964,1
<b>Sous-total</b>	<b>3.901,0</b>	<b>4.376,8</b>	<b>4.921,7</b>	<b>4.558,7</b>	<b>4.613,0</b>
<b>Subventions sur consommation intermédiaire</b>					
Fabrication, développement, essais et entretien aéronaves et navires	28,0	26,9	28,8	27,3	27,5
Transport ferroviaire	21,6	19,3	17,7	17,1	17,7
Navigation intérieure	168,3	153,7	136,1	147,8	133,0
Activités de dragage	86,2	87,2	87,6	89,1	89,5
Travaux agricoles et horticoles, pisciculture et sylviculture	453,5	422,2	436,2	370,9	354,4
<b>Sous-total</b>	<b>757,6</b>	<b>709,3</b>	<b>706,5</b>	<b>652,2</b>	<b>622,2</b>
Exemption kérosène - aviation	450,0	426,8	442,3	445,2	446,5
<b>Total des subventions directes</b>	<b>13.190,8</b>	<b>12.267,4</b>	<b>12.235,2</b>	<b>11.503,1</b>	<b>11.201,8</b>
<b>en % PIB</b>	<b>3,2%</b>	<b>2,9%</b>	<b>2,7%</b>	<b>2,5%</b>	<b>2,4%</b>
<b>Subventions indirectes</b>					
Voitures de sociétés	1.541,1	1.670,0	1.781,3	1.821,4	1.873,9
TVA - exonération billets d'avion	202,0	194,1	213,8	222,2	228,3
<b>Total des subventions indirectes</b>	<b>1.743,1</b>	<b>1.864,2</b>	<b>1.995,1</b>	<b>2.043,6</b>	<b>2.102,2</b>
<b>en % PIB</b>	<b>0,4%</b>	<b>0,4%</b>	<b>0,4%</b>	<b>0,4%</b>	<b>0,4%</b>

Graphique 1. Subventions directes aux énergies fossiles par instrument (2015-2019)



Graphique 2. Subventions aux énergies fossiles, accises, par catégorie de subventions (2015-2019)



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 10.535 millions € en 2019 et sont en diminution sur les cinq dernières années. C'est de cette rubrique que vient d'ailleurs la diminution constatée sur l'ensemble des subventions directes.

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 « accises »** en plusieurs rubriques. La première provient des écarts de taux entre produits. Le montant correspondant est de 4.853 millions € en 2019<sup>4</sup> et il s'inscrit en nette diminution sur les cinq dernières années : il était de 7.595 millions € en 2015. Cette diminution s'explique 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.

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<sup>5</sup>. Le montant de cette catégorie de subventions est estimé à 4.613 millions € en 2019 et s'inscrit lui en hausse sur les cinq 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 qui ne sont pas reprises dans l'Inventaire fédéral des dépenses fiscales. 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 622 millions € en 2019. L'agriculture (et activités assimilées) est le poste principal, suivi par la navigation intérieure.

La dernière rubrique concerne l'exemption d'accises sur le kérosène. Le montant de la subvention est estimé à 447 millions € en 2019.

Les subventions sur les accises peuvent également être catégorisées par produit, comme le montre 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.

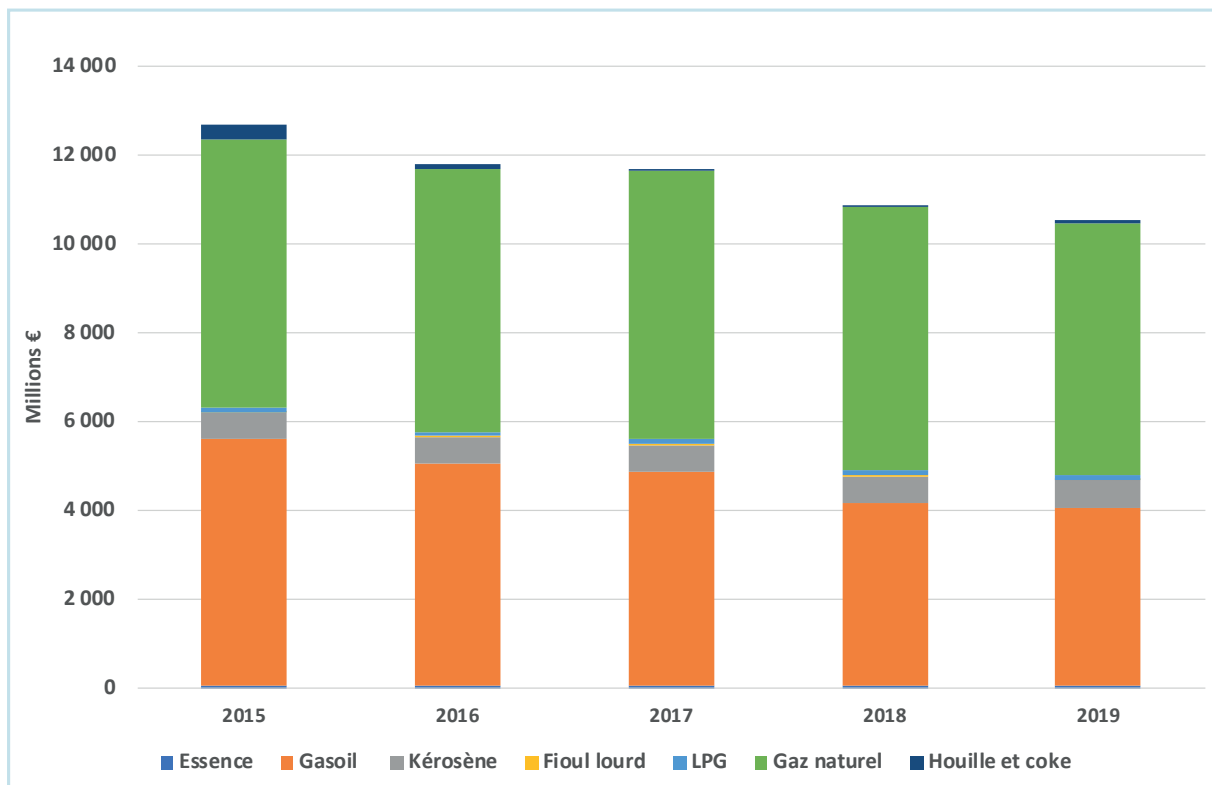
L'ensemble des subventions peut être réparti entre les grands secteurs que sont le transport, l'industrie, le bâtiment et le secteur de l'agriculture et activités assimilées. Le [Graphique 4](#) donne le résultat de cette ventilation pour l'année 2019. Il comprend tant les subventions directes que les subventions indirectes.

---

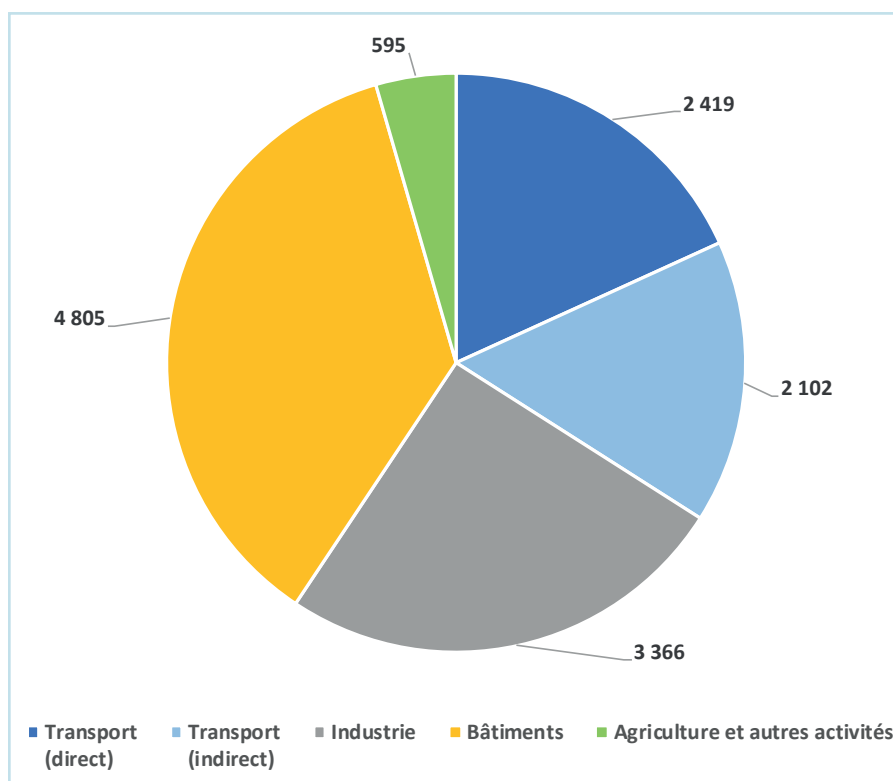
<sup>4</sup> Le montant de la subvention est calculé sur base des volumes soumis au taux d'accises de référence pour un produit donné. Lorsqu'il y a un régime particulier, les volumes concernés sont repris dans la deuxième rubrique. Il n'y a donc pas de double comptage.

<sup>5</sup> 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  
(2015-2019)



Graphique 4. Répartition des subventions, par secteur, 2019  
(en millions d'euros)





Le secteur du transport bénéficie de 2.419 millions € de subventions directes, soit 22 % du total de celles-ci. Les subventions indirectes dont bénéficie ce secteur s'élèvent à 2.197 millions €. Les autres secteurs ne bénéficient que de subventions directes, l'industrie pour 3.386 millions € (30 % des subventions directes), les bâtiments pour 4.805 millions € (43 %) et l'agriculture (et autres activités) pour 595 millions € (5 %). Ces montants et ratios 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 2019, que 0,3 % de la valeur ajoutée produite par l'ensemble de l'économie.

Tableau 2. Détail des principaux postes de subventions par secteur, 2019

	Millions €	% du sous-total
<b>Transport</b>		
Cartes carburant	480,8	19,9 %
Ecart de taux de base entre produits	267,1	11,0 %
Remboursements de diesel professionnel	981,0	40,6 %
Exonération navigation intérieure	133,0	5,5 %
Exonération dragage	89,5	3,7 %
Exonération accises kérosène aviation	446,5	18,5 %
Autres	20,7	0,9 %
<b>Sous-total - subventions directes</b>	<b>2.418,6</b>	<b>100,0 %</b>
Voitures de sociétés	1.968,3	
TVA Exonération des billets d'avion	228,3	
<b>Sous-total - subventions indirectes</b>	<b>2.196,5</b>	
<b>Total Transport</b>	<b>4.615,1</b>	
<b>Industrie</b>		
Ecart de taux de base entre produits	1.887,7	56,1 %
Taux réduit gasoil	415,0	12,3 %
Taux réduit gaz naturel	964,1	28,6 %
Autres	98,9	2,9 %
<b>Total Industrie</b>	<b>3.365,7</b>	<b>100,0 %</b>
<b>Bâtiments</b>		
Transferts aux particuliers (tarifs sociaux e.a)	181,9	3,8 %
Ecart de taux de base entre produits	2.440,3	50,8 %
Exonération mazout de chauffage	2.126,7	44,3 %
Autres	56,4	1,2 %
<b>Total Bâtiments</b>	<b>4.805,3</b>	<b>100,0 %</b>
<b>Agriculture et autres activités</b>		
Ecart de taux de base entre produits	240,4	40,4 %
Exonérations sur consommation intermédiaire	354,4	59,6 %
<b>Total Agriculture et autres activités</b>	<b>594,8</b>	<b>100,0 %</b>

Le [Tableau 2](#) donne un détail des **principaux postes**, pour chacun de ces secteurs, pour l'année 2019.

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 40 % 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 (56 %) 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 l'agriculture et autres activités. La sous-taxation du gaz naturel (écarts de taux entre produits) représente 40 % du total et les régimes sectoriels 60 %.

## Réflexions finales

Comme indiqué en introduction, ce rapport répond à la première exigence du Plan national Energie-Climat, à savoir le recensement des subventions. Dans cette optique, le critère d'identification est le fait de subventionner, directement ou indirectement, le recours aux énergies fossiles.

Le recensement a fait apparaître un 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 de pertes en recettes provenant des dépenses fiscales. De plus, il est apparu qu'une part substantielle des subventions octroyées par la voie fiscale n'était pas quantifiée dans l'Inventaire fédéral des dépenses fiscales.

La seconde exigence du Plan national Energie-Climat concerne le phasing-out de ces mesures. Lors de cette seconde étape, 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. ■