

Le futur budget européen sera-t-il vert ?

Dix sujets à suivre dans les prochains mois

Damien Demailly, Nicolas Berghmans (Iddri)

Le budget européen est souvent raillé pour sa taille modeste : environ 1 % du produit intérieur brut (PIB) de l'Union européenne (UE), soit de l'ordre de 150 milliards d'euros par an, et 2 % du budget des États membres. Néanmoins, il ne faudrait pas sous-estimer son rôle. Il participe à hauteur de 14 % aux investissements publics dans les pays européens, et au-delà de 30 % dans de nombreux pays. Par ailleurs, l'UE a développé ces dernières années de nouveaux instruments financiers dont l'objectif est d'avoir un effet de levier important sur des financements privés¹.

Alors que l'actuel Cadre financier pluriannuel (CFP) de l'UE – soit les montants que l'UE a été autorisée à utiliser pour ses différents domaines d'action entre 2014 et 2020 – arrive bientôt à échéance, les discussions pour définir son successeur ont débuté. Si elles se focalisent pour l'instant sur l'enveloppe globale du futur budget ou sur le financement de nouvelles priorités comme la défense et la gestion des flux migratoires, elles ne pourront faire l'impasse sur la transition écologique et en particulier climatique. Déjà, le Parlement européen, les ONG environnementales et quelques États membres appellent à « verdier » le prochain CFP. En France, par exemple, le Président de la République a soulevé cette question en demandant notamment que 40 % du budget européen soutiennent cette transition et la fin des investissements contraires à l'Accord de Paris sur le climat.

Ce *Policy Brief* identifie **10 sujets** importants à suivre, qui feront – ou non – du futur budget européen un levier de la transition écologique.

1. Thillaye, R. (2016). *Can the EU spend better? An EU budget for crises and sustainability*. Rowman and Littlefield international.

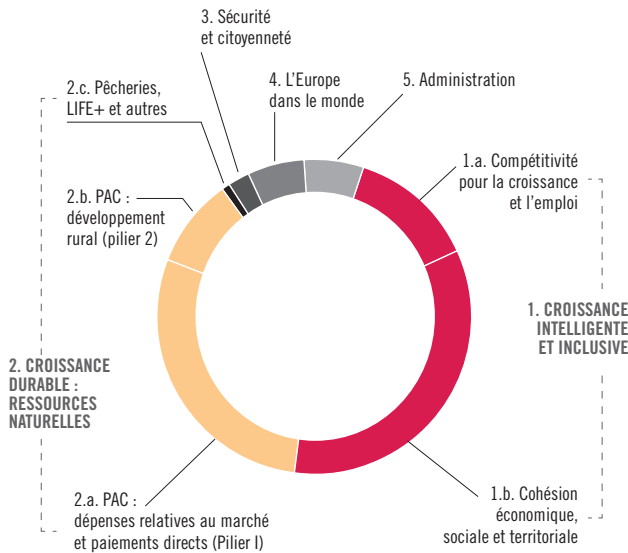
MESSAGES CLÉS

- Quelle sera la part du prochain CFP affectée à la transition écologique ? L'objectif actuel de « 20 % des dépenses pour le climat » est jugé insuffisant par de nombreux acteurs qui appellent à l'augmenter, voire à l'étendre à d'autres enjeux environnementaux. Encore faudra-t-il mieux définir ce qui peut être ou non comptabilisé comme une dépense concourant à la transition écologique, afin d'éviter tout sentiment de *greenwashing*.
- Concernant la fin du soutien apporté aux projets qui entrent en contradiction avec les objectifs environnementaux de long terme de l'Union, et en particulier l'atteinte de la neutralité carbone, le prochain CFP sera l'occasion de préciser ce que l'UE considère comme une dépense anti-écologique, et ce qu'est au contraire une dépense « verte ».
- Ces deux sujets sensibles ne devront pas seulement être abordés au niveau du budget global, mais aussi dans chaque fonds européen. À commencer par ceux dédiés aux cinq domaines d'action suivants : la solidarité avec les pays et régions défavorisées en Europe ; l'agriculture ; l'innovation ; les infrastructures ; et la coopération avec les pays en développement.
- Enfin, les discussions sur le prochain CFP pourront être l'occasion d'introduire des taxes environnementales pour augmenter les ressources propres de l'UE ; d'accompagner les territoires et travailleurs affectés par la transition écologique ; voire de modifier la présentation du budget pour mieux faire apparaître sa contribution à cette transition.

Cette publication a bénéficié d'une aide de l'État gérée par l'Agence nationale de la recherche au titre du programme « Investissements d'avenir » portant la référence ANR-10-LABX-01.

Institut du développement durable
et des relations internationales
27, rue Saint-Guillaume
75337 Paris cedex 07 France

Figure 1. Décomposition par rubrique du Cadre financier pluriannuel (2014-2020). Total 2014-2020: 959,98 milliards d'euros 2011



Source : Commission européenne.

LE DOUBLE ENJEU DU MAINSTREAMING ENVIRONNEMENTAL : AUGMENTER LES MOYENS POUR LA TRANSITION ÉCOLOGIQUE ET SUPPRIMER LES SUBVENTIONS QUI LA BLOQUENT

Le budget européen est composé d'une multitude de fonds et de programmes, destinés à l'innovation, aux infrastructures transeuropéennes (énergie, transport, communication), au développement des pays et régions sous dotés, aux agriculteurs, aux pêcheries, à la coopération internationale, etc. Si ces fonds contribuent déjà dans une certaine mesure à la transition écologique, ils n'y sont pas spécifiquement dédiés. À l'exception du fonds LIFE+ consacré à la protection de la nature et à la lutte contre les changements climatiques, qui représente 0,3 % du budget de l'UE.

Pour faire du budget européen un levier de la transition écologique, outre l'augmentation des moyens de LIFE+, il est primordial que les autres fonds concourent aussi à cette transition et – a minima – ne la bloquent pas. C'est l'enjeu du *mainstreaming* environnemental, qui revêt une double dimension :

- l'affectation, dans chaque fonds, de ressources pour les investissements « verts » tels que la rénovation des logements, les réseaux intelligents, les énergies renouvelables, la mobilité collective et innovante, l'agroécologie ;
- la mise en place de conditions et de critères garantissant que les investissements en contradiction avec les objectifs environnementaux de long

terme ne soient pas financés par le budget européen, à l'image des infrastructures gazières².

Ce *mainstreaming* a progressé dans le CFP 2014-2020, sur le thème du climat essentiellement. L'UE s'était alors dotée d'un objectif de « 20 % des dépenses pour le climat », objectif qui pourrait être manqué de peu³. Cet objectif transversal à l'ensemble du budget a néanmoins conduit les fonds structurels, H2020 (innovation), Connecting Europe (infrastructures) et autres, à se doter d'objectifs propres et à mesurer leur contribution climatique.

L'augmentation de la part du budget de l'UE consacrée à la lutte contre le changement climatique pour l'après 2020 (sujet 1) sera donc un premier sujet important. Le manque d'investissements publics et privés en Europe pour atteindre les objectifs climat-énergie à l'horizon 2030 a été évalué à 177 Mds d'euros par an⁴. 14 ministres de l'Environnement ont – dans le cadre du Green Growth Group – appelé à faire de l'objectif de 20 % un minimum pour le prochain CFP, le Parlement européen à l'augmenter à 30 %, et les ONG européennes sur le climat à 40 %. Par ailleurs, se pose la question d'élargir cet objectif à la protection de la biodiversité et des ressources naturelles, ou d'adopter des objectifs spécifiques pour ces enjeux. Le WWF par exemple propose de fixer un objectif d'affectation de 50 % du budget à l'environnement en général.

Quel que soit le chiffre retenu, il faudra que les dépenses budgétaires non affectées à la transition écologique ne soient pas en contradiction avec cette transition. Actuellement, chaque fonds a ses propres règles, ses propres conditions climat et/ou biodiversité pour sélectionner les projets et actions qu'il soutient. L'harmonisation et le renforcement de ces règles devraient être sur la table des négociations. Au-delà des appels à garantir que toutes les dépenses soient « compatibles » avec l'Accord de Paris ou la transition écologique, il faudra éventuellement *préciser quels sont les types de projets qui sont exclus de tout soutien européen, ou qui recevront un co-financement européen réduit et/ou qui se réduira dans le temps (sujet 2)*.

Les infrastructures gazières devraient-elle être exclues de tout soutien budgétaire ? Et quid des

2. http://ec.europa.eu/energy/infrastructure/transparency_platform/map-viewer/main.html

3. La Cour des Comptes européenne estime que le montant des dépenses consacrées au climat devrait atteindre 18,9 % sur l'ensemble de la période. Voir <https://www.eca.europa.eu/en/Pages/DocItem.aspx?did=39853>

4. Commission européenne (2017). *Climate mainstreaming in the EU Budget: preparing for the next MFF*.

infrastructures routières ? Ou des transports collectifs fonctionnant avec des énergies fossiles ? Définir ce qu'est une dépense « verte » et ce qu'est une dépense « anti-écologique » est extrêmement complexe et politiquement sensible. Cela implique notamment d'avoir une vision relativement claire des infrastructures et des innovations nécessaires à l'horizon 2050 pour atteindre la neutralité carbone. Reste à voir si les négociations sur le prochain CFP apporteront des réponses claires, au niveau européen. Ou si – dans une logique de subsidiarité –, il sera décidé d'aligner les investissements européens réalisés dans chaque pays sur les stratégies de décarbonation profonde des États membres, ou sur leurs stratégies biodiversité. Il est à noter que la Commission doit – dans le cadre de son Plan d'action sur la finance durable⁵ – développer dans les prochains mois une classification des secteurs ou activités durables. Cette taxonomie pourrait servir de référence pour les projets et actions que le futur budget européen financera ou exclura dans ses différents domaines d'intervention.

PRENDRE EN COMPTE L'ENVIRONNEMENT DANS LES CINQ GRANDS DOMAINES D'INTERVENTION DE L'UNION EUROPÉENNE

Pour accéder aux fonds structurels, les États membres (et leurs régions) doivent trouver un accord de partenariat avec la Commission sur les investissements prioritaires et leur alignement avec les priorités de l'UE. Dans ce contexte, un enjeu pour le prochain CFP sera de *lier ces programmes d'investissement nationaux aux stratégies bas carbone de long terme des pays et à leurs plans nationaux énergie-climat pour 2030 (sujet 3)*. L'accès aux fonds structurels pourrait même être conditionné aux efforts réellement entrepris pour décarboner l'économie et préserver les ressources naturelles : une forme de conditionnalité climat/environnement comme il existe une condition sur la capacité des pays à bien gérer les financements européens ou à atteindre leurs engagements macroéconomiques.

En ce qui concerne la politique agricole commune (PAC), 30 % des aides directes aux agriculteurs – le pilier 1, qui absorbe la majorité du budget PAC – sont conditionnés à des exigences environnementales, relativement faibles. Et 30 % du pilier 2, destiné au développement rural et co-financé avec les États membres, doivent être affectés à des projets environnementaux. L'enjeu du prochain CFP, et de la réforme de la PAC attenante, est de *faire de la politique agricole européenne un levier de sa transition vers une*

agriculture plus durable, aussi bien du point de vue social qu'environnemental (sujet 4). C'est une nécessité aussi pour la légitimité de cette politique européenne qui capte près de 40 % du budget européen. Différentes options sont possibles, à commencer par le renforcement des critères écologiques du pilier 1, un transfert de fonds du pilier 1 vers le pilier 2, ou la création d'un fonds (temporaire) pour la transition agroécologique qui se substituerait aux deux piliers.

Le soutien à l'innovation, *via* le programme Horizon 2020, a cru lors du précédent CFP et pourrait continuer à croître. Un enjeu sera de s'assurer que ces efforts supplémentaires contribuent bien à la transition écologique. À l'heure actuelle, 35 % du fonds H2020 doivent être dédiés à l'énergie, au climat et aux technologies propres. Outre l'augmentation de cet objectif, un enjeu sera de *s'assurer que les moyens consacrés à l'innovation se concentrent sur les secteurs où les progrès climatiques sont encore modestes (sujet 5)*, comme la mobilité, l'industrie énergie-intensive ou l'agriculture.

Une attention particulière devra être apportée au financement européen des infrastructures transeuropéennes dans le cadre du programme Connecting Europe. Compte tenu de leur importance à long terme pour la transition écologique, *le budget européen doit être un levier de financements publics et privés dans les infrastructures durables (sujet 6)*, et éviter les investissements dans des infrastructures qui pourraient être autant d'investissements échoués (*stranded assets*) dans les décennies à venir. Notons à cet égard que l'une des premières recommandations du High-Level Expert Group on Sustainable Finance⁶ est de créer un fonds spécial (public et privé), le « Sustainable Infrastructure Europe ».

Enfin, *l'Union doit se donner les moyens de promouvoir la protection de l'environnement au-delà de ses frontières (sujet 7)* et, pour cela, s'assurer de la cohérence entre sa politique de coopération et ses engagements internationaux pour la protection du climat et de la biodiversité. Pour ce faire, l'objectif de 27 % de dépenses liées au climat dans la politique de coopération avec les pays en développement pourrait être augmenté, et la sélection des actions financées être liée aux stratégies de long terme nationales établies par ces pays dans le cadre de l'Accord de Paris sur le climat.

5. https://ec.europa.eu/info/publications/180308-action-plan-sustainable-growth_en

6. https://ec.europa.eu/info/business-economy-euro/banking-and-finance/sustainable-finance_fr#high-level-expert-group-on-sustainable-finance

RESSOURCES PROPRES, TRANSITION JUSTE ET PRÉSENTATION DU BUDGET

Plusieurs idées sont actuellement discutées pour augmenter les ressources propres de l'UE, celles qui ne viennent pas des contributions des États membres, et qui représentent seulement 10 % du budget aujourd'hui. Parmi les pistes pour un impôt européen figurent la taxe sur les transactions financières ou celle sur les géants du numérique. *Des options permettant de verdir la fiscalité européenne devraient être considérées (sujet 8)*, car elles permettraient de concilier la mobilisation de nouvelles ressources financières à l'incitation au changement de comportement des agents économiques, consommateurs ou producteurs. Là aussi, plusieurs pistes sont évoquées, dont la faisabilité technique et politique reste à analyser : une taxe commune sur l'énergie, une taxe carbone aux frontières, une taxe sur les plastiques, les billets d'avion, ou l'affectation des recettes des enchères de quotas du marché carbone européen, etc.

La transition écologique et climatique soulève des enjeux sociaux importants, la thématique de la « transition juste » s'est progressivement imposée pour appeler les pouvoirs publics à accompagner la fermeture ou la reconversion de sites industriels dans le domaine du charbon par exemple. Que ce soit par la création d'un Just Transition Fund comme le demande le Parlement européen, la réforme du Fonds de modernisation associé aux revenus tirés de la vente de quotas carbone, ou la transformation du European Globalisation Adjustment Fund en un Globalisation and Climate Adjustment Fund⁷, *le CFP post 2020 pourrait être l'occasion d'apporter des solutions basées sur la solidarité entre les territoires européens (sujet 9)*.

7. *Beyond coal: facilitating the transition in Europe*. Bruegel, 2017.

Le dernier enjeu est celui de la présentation du budget européen, jugée peu claire pour les citoyens selon le Groupe de haut niveau sur les ressources propres présidé par Mario Monti. En matière environnementale par exemple, il ne faut pas se fier au *Heading 2* du CFP actuel, celui sur les ressources naturelles : cette ligne budgétaire correspond dans son écrasante majorité aux fonds de la PAC. Comment mieux faire apparaître la contribution réelle du prochain CFP à la transition écologique ? *Une section « Transition écologique » regroupant tous les fonds finançant réellement la transition pourrait être créée (sujet 10)*. Au-delà de LIFE+, se pose la question d'y mettre ou non les contributions du budget à la transition provenant de fonds dédiés à l'innovation, à l'agriculture et à la cohésion.

UN BUDGET SANS PROJET POLITIQUE ? L'ENJEU DU CALENDRIER

Pour conclure, revenons sur une étrangeté des discussions sur le prochain CFP : comment définir le budget de l'UE pour les cinq ou sept prochaines années alors même que les priorités politiques de la prochaine décennie ne sont pas claires ? Le débat sur l'avenir de l'Europe est en effet loin d'être terminé, et l'UE ne dispose pas encore d'une stratégie à l'horizon 2030, comme elle avait une Stratégie Europe 2020 lorsque le précédent CFP fut adopté. Est-il réaliste de s'accorder début 2019 sur le cadre financier avant le renouvellement du Parlement et de la Commission ? Peut-on sérieusement imaginer élire de nouveaux parlementaires et nommer de nouveaux commissaires, et ne pas les laisser décider du cadre budgétaire pour les cinq ou sept prochaines années ? L'enjeu de calendrier est important. Le débat doit en tout état de cause être ouvert et structuré dès maintenant, même si on peut espérer que la décision budgétaire définitive sera celle de la prochaine assemblée et du prochain exécutif. ■