

## Quel budget pour une Europe plus soutenable ?

Le budget actuel de l'Union Européenne soutient un modèle économique qui ne semble pas en capacité de répondre au contexte de raréfaction des ressources énergétiques et naturelles. La négociation du cadre financier pluriannuel (CFP) 2014-2020 présente une opportunité unique de redessiner les contours d'une Europe forte et tournée vers l'avenir. En ces temps de contraintes budgétaires, il apparaît économiquement souhaitable de s'interroger sur « le mieux dépenser » afin d'anticiper les grands défis à venir. Avec quels instruments l'Europe accompagnera-t-elle la transition écologique de nos économies et de nos sociétés ? Quelles décisions peuvent nous amener à un budget plus soutenable, plus respectueux de l'homme et de notre capital naturel ?

**Sébastien Godinot**, Economiste au bureau européen (EPO) du WWF

**Sandrine Bélier**, Députée européenne, Groupe des Verts / Alliance libre européenne, Commission Envi

**Patrick Ten Brink**, Chercheur Senior à l'Institut of European Environmental Policy (IEEP)

Table Ronde présidée par **Eulalia Rubio**, Chercheur Senior, responsable des questions économiques, sociales et budgétaires à Notre Europe, co-auteur de *Europe for growth – for a radical change in financing Europe*, Notre Europe

Malgré sa taille modeste (976 milliards d'euros, un montant équivalent à 1 % du PIB européen), le budget européen peut jouer un rôle important en tant qu'instrument de transition vers une économie verte à l'échelle européenne. A l'aube des négociations déterminantes autour du prochain Cadre Financier Pluriannuel (CFP i.e. le budget européen 2014-2020), il apparaît souhaitable de déchiffrer l'usage couramment fait des fonds européens, d'en tirer des leçons et d'explorer les pistes de réforme afin de rendre le prochain budget plus soutenable.

**L'objectif est d'obtenir un budget de l'Union européenne pour la période 2014-2020 dont 50 % des dépenses auront un impact positif pour l'environnement.** Sébastien Godinot

### Les propositions du WWF pour un budget plus soutenable

Selon le rapport *Unlocking the potential of the EU budget*, présenté par Sébastien Godinot du WWF en ouverture de la table ronde, dans le budget européen actuel (2007-2013), seulement 8 % des fonds subventionnent des projets ayant des impacts positifs pour l'environnement, notamment en matière de climat, d'énergies renouvelables et de protection de la biodiversité (N.B. le seul programme entièrement consacré à l'environnement, LIFE+, ne représente que 0.2 % du budget). Ce pourcentage (8 %) équivaut à un montant d'environ 2 à 4 milliards d'euros : un montant qui ne représente pas les engagements pris par l'UE dans ces domaines. Dans le cadre de la politique de cohésion, 24 % des fonds régionaux, qui représentent environ 1/3 du budget, sont investis dans les infrastructures des transports. Plus de la moitié de ces fonds subventionnent le transport routier, secteur extrêmement émetteur de

GES, et moins d'1/3 est investi pour le développement du rail. Cette répartition met en évidence un décalage total entre les objectifs climatiques affichés par l'Europe à moyen terme et les dépenses réalisées pour l'implémentation de ses politiques publiques. Selon une appréciation volontairement schématique on estime que :

- 20 % des dépenses du budget actuel ont un impact positif - direct ou indirect - pour l'environnement ;
- 25 % ont un impact négatif et 55 % ont un impact faible ou négligeable.

L'activité du WWF, en collaboration avec la majorité des ONG environnementales européennes, a pour objectif d'inverser cette tendance en proposant des réformes en mesure d'aboutir à un prochain budget dont 50 % des dépenses auront des impacts positifs sur l'environnement. Parmi les actions qui conduiraient à la mise en place d'un budget plus soutenable, le WWF propose la suppression des subventions nuisibles à l'environnement et l'augmentation des ressources dédiées à la lutte contre le changement climatique, la protection de la biodiversité et des ressources naturelles (notamment l'eau et les terres agricoles).

### Les fonds actuellement nuisibles à l'environnement pourraient ainsi être réalloués aux secteurs de l'économie verte et soutenir :

- la filière des **énergies renouvelables** et les investissements liés à l'efficacité énergétique, notamment dans le secteur du bâtiment ;
- **les modèles agricoles soutenables** ;
- la recherche en matière d'**éco-innovation** ;
- la filière des **transports durables** ;
- les projets d'**aide au développement** afin d'honorer les engagements internationaux de l'Europe.

En dehors des impacts environnementaux du budget actuel, Sébastien Godinot cite trois autres facteurs susceptibles de pousser les décideurs à voter un budget plus soutenable pour la période 2014-2020 :

- **L'impasse du modèle économique actuel.**

Le modèle alternatif de l'économie verte, présenté par le PNUE dans le cadre de la première table ronde, montre des opportunités de développement concrètes et intéressantes dans les pays qui l'expérimentent. Ce nouveau modèle économique requiert néanmoins un soutien public. Le budget européen, qui est essentiellement un budget d'investissement, peut jouer un rôle capital en tant qu'instrument de transition vers une économie verte.

- **Les impacts positifs en termes d'emplois.**

L'étude du WWF *Investing for the future : more jobs out of a greener EU budget* montre qu'un investissement d'1 milliard d'euros du budget européen sur 1 an dans les secteurs de l'économie verte serait en mesure de créer respectivement : 53 000 emplois dans le secteur des énergies renouvelables, 30 000 dans le secteur de la protection de la biodiversité, 26 000 dans le domaine de l'efficacité énergétique et 22 000 dans le secteur des transports durables. Des résultats plus médiocres concernant la Politique Agricole Commune (PAC) (17 000 emplois) et la politique de cohésion (6000), démontrent l'échec des politiques actuelles en matière de création d'emploi si aucune réforme n'est engagée.

- **La volonté de l'opinion publique.** Selon l'Eurobaromètre réalisé en mai 2011 (auprès de 27 000 citoyens dans les 27 Etats membres) 89 % des citoyens européens souhaitent que les investissements publics européens soient davantage dirigés vers les activités favorables à l'environnement, même en période de crise.

Pour réussir le verdissement du budget européen et éliminer progressivement les subventions nuisibles à l'environnement, un certain nombre d'instruments existent déjà, Sébastien Godinot du WWF en a rappelé plusieurs.

Puisqu'un tiers du budget européen est consacré à la politique de cohésion, la mise en place d'une stratégie d'**éco-conditionnalité** s'avère fondamentale pour évaluer l'ensemble des fonds structurels et de cohésion. L'éco-conditionnalité doit s'appliquer à toutes les étapes des projets. En amont, la **conditionnalité "ex ante"**, permet de s'assurer que les Etats, ou régions bénéficiaires, respectent la législation environnementale européenne avant de subventionner un projet avec des fonds européens. Puis, par le biais du *earmarking* (fléchage), il est possible de s'assurer de la destination effective des fonds, afin qu'une partie minimum soit affectée au financement de projets

favorables à l'environnement. La Commission propose à cet égard qu'au moins **20 % des dotations FEDER** (Fonds Européen de Développement Régional qui visent à renforcer la cohésion économique et sociale au sein de l'Union européenne en corrigeant les déséquilibres régionaux) pour les régions ayant un PIB par habitant supérieur à 75 % de la moyenne européenne et **6 % pour les régions défavorisées**, soient consacrés à des investissements en matière d'efficacité énergétique et d'énergies renouvelables. L'éco-conditionnalité passe aussi par l'élaboration d'indicateurs environnementaux dans le cadre de projets cofinancés. Ces indicateurs permettent de mesurer l'impact et la performance des actions entreprises en matière d'environnement et leur capacité à atteindre les objectifs environnementaux visés par les différentes politiques de l'Union Européenne : énergétiques, climatiques ou en matière de biodiversité.

Enfin, une proposition ultérieure du WWF vise à renforcer le secteur des produits et services durables et le marché de l'éco-conception. Dans le cadre de projets subventionnés par des fonds européens, il s'agirait de mettre en place l'obligation de faire appel à des marchés publics verts (*green public procurement*). Les marchés publics en Europe représentent 17 % du PIB (2 000 milliards d'euro par an). La réorientation de 10 % ou 20 % du montant de ces dépenses publiques vers des produits et services durables aurait un fort impact sur le développement du marché européen.

**Les propositions de la Commission européenne pour le budget 2014-2020** vont en partie dans ce sens, mais les négociations attendent maintenant l'avis du Parlement et du Conseil européens. La Commission propose notamment d'affecter au moins 20 % du budget européen à des activités relatives à la lutte contre le changement climatique, (soit environ 200 milliards d'euros pour 2014-2020) ; d'améliorer l'éco-conditionnalité des fonds structurels et de cohésion ; dans le cadre de la PAC, de subordonner 30 % des paiements directs aux agriculteurs au respect d'un certain nombre de bonnes pratiques environnementales ; et enfin de consacrer au moins 25 % des dépenses du nouveau programme pour la promotion des biens publics mondiaux aux objectifs liés au changement climatique et à l'environnement. La Commission propose aussi d'augmenter de façon substantielle les budgets affectés à la recherche et aux infrastructures, pour partie dédiés à des investissements verts.

**Dans un message vidéo, Isabelle Durant, Vice-présidente du Parlement européen et membre de la Commission Budget**, souhaite revenir sur la centralité de la politique environnementale de l'Union européenne (UE). L'environnement est par essence une politique européenne pour laquelle l'UE dispose de davantage de leviers d'action. Il s'agit du champ d'action le plus pertinent à l'échelle transnationale puisque par

définition les questions environnementales ne sont pas exclusivement régionales, ni nationales. Pourtant, les objectifs de cette politique restent sous-représentés dans le cadre du budget en cours de négociation. Isabelle Durant salue le travail fait par le WWF sur ce sujet et l'invite à le poursuivre d'ici la fin des négociations, notamment au sujet des instruments d'éco-conditionnalité, en rappelant que les critères d'éco-conditionnalité peuvent donner des résultats avantageux également dans le cadre des politiques thématiques ou dans la mise en œuvre des directives.

## La politique de cohésion, levier potentiel de transition

L'intervention de **Patrick Ten Brink**, Chercheur Senior à l'Institut of European Environmental Policy (IEEP), porte notamment sur la politique de cohésion comme levier de transition vers une économie plus soutenable. **Le rôle de la politique de cohésion et ses principaux objectifs peuvent participer à la mise en place d'une stratégie efficace de lutte et d'adaptation aux changements climatiques** car :

1. Les impacts des changements climatiques varieront en fonction des territoires ;
2. Les changements climatiques augmenteront les disparités économiques dues aux pertes économiques dans certains secteurs clés ;
3. Les investissements dans le domaine des changements climatiques (efficacité, résilience, etc) peuvent stimuler le développement économique des territoires ;
4. La solidarité inter-étatique participe aux efforts des Etats membres pour atteindre les objectifs de la stratégie « Europe 2020 » dans les domaines climatique et énergétique.

**Afin de garantir un rôle important à la politique de cohésion en tant qu'instrument de transition vers une économie verte, Patrick Ten Brink attire l'attention sur la nécessité de s'assurer que les préoccupations climatiques et environnementales soient intégrées de manière systématique dans toutes les politiques, programmes et projets importants, et ce dans chacun des différents niveaux de gouvernance : européen, national et régional.** Cette approche d'intégration (ou approche mainstream) requiert également la mise en place des instruments cités par Sébastien Godinot : *l'earmarking* et l'éco-conditionnalité. Le succès d'une stratégie d'éco-conditionnalité au niveau régional dépendra en grande partie de sa mise en place sur le terrain. Dans ce contexte, les problèmes de manque de capacité et de compétence administrative observés dans certaines régions de l'UE, notamment dans l'Europe Centrale et de l'Est, doivent être pris en compte. Pour réussir à faire de l'éco-conditionnalité un critère de décision performant, les administrations régionales ont besoin d'un soutien

technique de la part de l'UE pour l'élaboration, la sélection et l'évaluation des projets. Parmi les instruments procéduraux cités et employés dans l'évaluation et l'éco-conditionnalité des projets d'investissement régionaux, Patrick Ten Brink rappelle l'exemple français de Necater. Convertisseur euros-carbone, cet instrument permet, sur la base de montants d'investissement, de calculer les émissions potentielles de gaz à effet de serre par catégorie de projet (transport, bâtiments, etc.) et permet d'apprécier le nombre d'emplois créés.

## Le contexte des négociations du Cadre Financier Pluriannuel (CFP)

***Le Parlement européen va être un acteur majeur du budget dans le cadre des politiques sectorielles soumises à la codécision.***

**Sandrine Bélier**

Sandrine Belier, Députée européenne, rappelle le contexte des négociations en cours au sujet du CFP et notamment les propositions du Parlement. Le CFP est adopté par le Conseil à l'unanimité (27 états) après que celui-ci ait obtenu l'approbation du Parlement européen. La proposition de la Commission est actuellement sur la table du Conseil, qui doit trouver un accord avant la fin de l'année sur le montant total du CFP, la distribution par rubriques ainsi que sur le système de financement (les dépenses de l'UE doivent être entièrement couvertes par les recettes. Les ressources propres sont étroitement liées au règlement CFP). Tout semble indiquer que le Conseil reverra à la baisse la proposition de la Commission qui proposait un gel des dépenses sur 2013, ce qui aurait impliqué une baisse des montants consacrés à l'environnement.

Dans cette étape de négociation, l'influence du Parlement européen est assez limitée : il doit rendre un avis conforme, ou autrement dit voter en bloc « oui » ou « non » à la proposition adoptée par le Conseil, sans pouvoir apporter de modifications. Le Parlement pourrait toutefois constituer une majorité de rejet si la proposition du Conseil ne répondait pas à ses demandes : une augmentation de la taille du budget (+5%), une réforme du système de financement – avec notamment l'introduction d'une taxe environnementale et sociale aux frontières de l'UE – et plus de flexibilité au CFP afin de s'assurer de son utilisation intégrale. En revanche, dans le cadre des propositions législatives sectorielles (PAC, politique de cohésion, etc.), la marge de négociation du Parlement est plus importante car cette législation est soumise à la codécision. Pour le moment, le Parlement a voté des amendements très positifs aux propositions concernant la politique de cohésion, mais il maintient une position assez conservatrice concernant la réforme de la PAC, sujet de la table ronde suivante.

**Eulalia Rubio, Chercheur senior, Notre Europe**

