



Note d'information

Devenir un acteur de premier plan dans la lutte contre le changement climatique: quel rôle pour les politiques économiques, budgétaires et sociales?

A. Politiques récentes de l'Union européenne en réaction à l'accord de Paris

L'Union européenne est l'une des grandes économies les plus efficaces dans la lutte contre les émissions de gaz à effet de serre et elle est en voie d'atteindre son objectif de réduction des émissions pour 2020. En 2018, les émissions de gaz à effet de serre de l'Union ont diminué de 23 % par rapport aux niveaux de 1990, tandis que l'Union s'était engagée à les réduire de 20 % dans le cadre du protocole de Kyoto de 2007. Entre 1990 et 2018, le PIB combiné des États membres de l'Union a augmenté de 61 %, ce qui prouve qu'il est possible de rompre le lien entre activité économique et réduction des émissions de gaz à effet de serre. Toutefois, des efforts bien plus importants sont nécessaires dans l'Union et dans le monde pour réaliser l'objectif de l'[accord de Paris](#) visant à limiter le réchauffement de la planète à 2°C, voire à 1,5°C d'ici la fin de ce siècle. Avant la conférence sur le climat organisée à Paris en 2015, l'Union s'était fixé pour objectif de réduire, à l'horizon 2030, ses émissions de gaz à effet de serre de 40 % par rapport aux niveaux de 1990. Afin de respecter les engagements qu'elle a pris dans le cadre de l'accord de Paris, l'Union a adopté, avant la fin de la législature en mai 2019, des actes législatifs relatifs à de nombreuses activités économiques différentes. Les émissions de gaz à effet de serre de la plupart des secteurs (qui ne sont pas inclus dans le [système d'échange de quotas d'émission de l'Union – «SEQUE»](#)), tels que ceux des transports, de la construction, de l'agriculture et de la gestion des déchets, sont couvertes par le [règlement sur la répartition de l'effort](#), qui fixe des objectifs nationaux à atteindre d'ici 2030. En outre, pour la première fois, le [règlement sur la gouvernance](#) met en œuvre un processus de gouvernance transparent afin de suivre les progrès accomplis dans la réalisation des objectifs de l'union de l'énergie et de l'action pour le climat, qui comprend des règles en matière de suivi et de communication d'informations. Les États membres de l'Union sont tenus d'adopter des plans nationaux intégrés en matière de climat et d'énergie pour la période 2021-2030.

L'accord de Paris exige que les parties signataires actualisent cette année leurs contributions déterminées au niveau national en revoyant à la hausse leur niveau d'ambition et en définissant également leur objectif à long terme de réduction des émissions de gaz à effet de serre pour 2050. Dans sa [résolution du 25 octobre 2018](#), le Parlement européen a demandé une actualisation des contributions déterminées au niveau national de l'Union comportant l'adoption d'un objectif de réduction de 55 % des émissions de gaz à effet de serre européennes d'ici à 2030 par rapport aux niveaux de 1990 ainsi que l'adoption d'une stratégie à long terme visant à atteindre la neutralité carbone d'ici à 2050.

Le 28 novembre 2019, [le Parlement européen a déclaré l'état d'urgence climatique](#) en Europe et a demandé instamment à tous les pays de l'Union de s'engager à atteindre des émissions de gaz à effet de serre nettes nulles d'ici 2050. Le 11 décembre 2019, la nouvelle présidente de la Commission a annoncé, dans le cadre du [pacte vert pour l'Europe](#), l'intention de porter l'objectif de l'Union en matière de réduction des émissions pour 2030 à au moins 50 %, voire à 55 %, si, à l'issue de négociations internationales, d'autres grands émetteurs revoient leur niveau d'ambition à la hausse d'ici 2021. Les négociations sur les propositions en la matière qui se dérouleront ces prochaines années détermineront la manière dont la nouvelle stratégie sera déclinée en mesures concrètes.

Lors du [Conseil européen du 12 décembre 2019](#), les États membres de l'Union ont adopté un objectif de neutralité carbone à l'horizon 2050 pour l'Union, à l'exception de la Pologne qui n'a pas été en mesure de s'engager à mettre en œuvre cet objectif, bien qu'elle le soutenait. L'adoption de l'objectif à long terme de l'Union en matière de neutralité climatique, parallèlement à celle d'un objectif ambitieux de réduction des émissions de gaz à effet de serre à l'horizon 2030, revête une importance capitale si l'Union veut montrer l'exemple dans la lutte contre le changement climatique.

B. Objectifs de durabilité et Semestre européen

La Commission européenne a proposé d'intégrer les objectifs de développement durable (ODD) des Nations unies dans le Semestre européen pour la coordination des politiques économiques. Selon la [Stratégie annuelle 2020 pour une croissance durable](#), le Semestre européen, mettant davantage l'accent sur les politiques climatique et environnementale, serait renforcé en tant qu'instrument complet de politique économique et de l'emploi. La Commission souligne que les possibilités de croissance découlant d'une focalisation plus marquée sur la durabilité environnementale sont au cœur du programme économique de l'Europe. Le Semestre peut fournir aux États membres des orientations spécifiques sur les domaines dans lesquels les réformes structurelles et les investissements en faveur d'un modèle économique plus durable et compétitif sont les plus nécessaires. Il peut également aider les États membres à recenser et à effectuer les principaux arbitrages, par exemple en s'attaquant aux conséquences sociales de la hausse des prix de l'énergie grâce à des politiques sociales et budgétaires adéquates. L'Europe doit prendre des mesures fermes dans des domaines tels que l'économie circulaire, les énergies renouvelables, les bâtiments économes en énergie et les transports à faibles émissions. L'industrie européenne étant déjà l'une des plus économes en énergie au monde, la Commission soutient que l'Europe doit tirer parti de cet avantage et fournir des incitations supplémentaires aux entreprises et aux investisseurs afin de permettre aux États membres d'atteindre les objectifs ambitieux fixés en matière de climat. Le soutien aux personnes, aux secteurs et aux régions qui sont les plus touchés par la transformation doit être pris en compte dans les réformes. Les initiatives visant à axer davantage la politique de cohésion sur les investissements verts et numériques contribueront à cette stratégie.

La Commission a récemment [annoncé](#) qu'elle avait conclu avec le Fonds monétaire international un nouvel accord-cadre de partenariat financier, qui va renforcer leur coopération dans les efforts déployés pour relever des défis majeurs, dont celui du changement climatique, et pour aider les pays à mettre en œuvre les objectifs de développement durable. Précédemment, avec les autorités compétentes de l'Argentine, du Canada, du Chili, de la Chine, de l'Inde, du Kenya et du Maroc, elle avait [lancé](#) la plateforme internationale sur la finance durable.

C. Dimension budgétaire et financière

Bien que le budget général de l'Union ne représente que 2 % environ de l'ensemble des dépenses publiques dans l'Union, il a démontré sa capacité à soutenir la lutte contre le changement climatique dans l'Union et au-delà. Le budget de l'Union sera également utilisé pour mobiliser les ressources nécessaires pour atteindre

les objectifs climatiques ambitieux du prochain cadre financier pluriannuel (CFP) et du pacte vert pour l'Europe.

Quelques programmes de dépenses, notamment LIFE+, et un certain nombre de volets spécifiques dans des domaines tels que la recherche, la protection de la nature ou la coopération au développement accordent des subventions et un cofinancement en faveur de mesures de lutte contre le changement climatique. Le concept d'«intégration» de l'action pour le climat a été introduit dans le cadre du CFP 2014-2020 pour faire en sorte que l'incidence des mesures budgétaires soit plus forte et plus complète. Les considérations liées au climat ont été intégrées plus systématiquement dans tous les programmes de dépenses pertinents ainsi que tout au long du cycle politique et du cycle de dépenses. Les objectifs en matière de lutte contre le changement climatique et les mesures de performance correspondantes ont également été intégrés dans les bases juridiques pertinentes des instruments de financement.

Les dépenses liées au climat font l'objet d'un suivi selon une méthode utilisant les «marqueurs de Rio», qui rendent également compte des avantages indirects ou partiels pour l'atténuation du changement climatique et l'adaptation à ses effets de programmes dans des domaines tels que l'énergie, l'agriculture ou le développement rural. La décision de fixer un objectif global de dépenses en faveur de la lutte contre le changement climatique à 20 % du CFP est un puissant outil de communication et un indicateur de l'efficacité de l'approche intégrée. Cet objectif permet également aux gestionnaires de programmes et aux autorités budgétaires de concentrer les efforts, car il fournit une justification stratégique des modifications budgétaires effectuées au cours de l'exécution du budget. Ainsi, récemment, dans le cadre de la procédure budgétaire annuelle 2020, le Parlement européen avait pour principale priorité de renforcer essentiellement les lignes budgétaires liées à la lutte contre le changement climatique. La Commission rend compte de la [méthode](#) d'évaluation des progrès accomplis vers la réalisation de l'objectif et son l'état d'avancement dans ses [documents budgétaires annuels](#).

Pour le CFP 2021-2027, la part à atteindre des dépenses liées au climat devrait augmenter, à la suite de la proposition de la Commission de la porter à 25 %. Dans ses [résolutions du 10 octobre 2019](#) et du [15 janvier 2020](#), le Parlement européen réaffirme son soutien sans équivoque au principe de prise en compte systématique des questions climatiques, mais demande d'intensifier encore de manière décisive les efforts politiques et financiers déployés pour atteindre les objectifs en la matière.

Dans le [pacte vert pour l'Europe](#), le budget de l'Union et les investissements connexes sont considérés comme des instruments essentiels pour parvenir à la décarbonation de l'économie d'ici 2050 et générer l'effet de levier financier et politique nécessaire pour réaliser les transformations de grande envergure voulues par l'accord de Paris.

Outre les subventions directes qu'il finance, le budget de l'Union est de plus en plus utilisé pour soutenir d'autres types d'interventions financières. C'est ce qui ressort du [plan d'investissement du pacte de vert pour l'Europe](#) proposé et en particulier du [mécanisme pour une transition juste](#). Son premier pilier, le Fonds pour une transition juste, s'appuierait sur des subventions du budget de l'Union pour mettre en œuvre des mesures dans le cadre de la gestion partagée. Grâce à 7,5 milliards d'euros provenant du budget de l'Union, à des financements au titre des Fonds structurels et d'investissement européens ainsi qu'à des cofinancements nationaux supplémentaires, entre 30 et 50 milliards d'euros devraient être mobilisés. Le deuxième pilier, dans le cadre du programme InvestEU, s'appuierait sur un capital d'amorçage provenant du budget de l'Union pour attirer des capitaux privés, en particulier pour des projets dans le domaine de l'énergie durable, et ainsi générer 45 milliards d'euros d'investissements. Le troisième pilier prévoit une facilité de prêt au secteur public de la Banque européenne d'investissement, qui proposera des produits financiers soutenus par le budget de l'Union.

La communication sur le pacte vert pour l'Europe souligne explicitement que le volet «recettes» du budget, jusqu'à présent sous-exploité, peut également contribuer à la réalisation des objectifs de décarbonation. L'introduction de catégories de «ressources propres» plus étroitement liées aux politiques en matière de climat et d'environnement peut étendre le principe d'intégration au volet «recettes» du budget et offrir des incitations aux États membres, aux acteurs économiques et aux consommateurs. La [proposition de décision relative aux ressources propres du 2 mai 2018](#) prévoit l'introduction de deux types de ressources propres vertes: une part des recettes du système d'échange de quotas d'émission de l'Union et une contribution nationale calculée en fonction du volume des déchets d'emballages en plastique non recyclés. Le Parlement européen a approuvé cette approche générale. Dans sa [résolution](#) du 7 novembre 2018, il propose même d'étendre la liste des nouvelles ressources propres possibles, pour y inclure par exemple les recettes d'un mécanisme d'ajustement des émissions de carbone.

L'Union s'étant engagée à devenir la première économie climatiquement neutre au monde d'ici 2050, des investissements importants devront être réalisés par l'Union et par les secteurs publics nationaux, ainsi que par le secteur privé. La Banque européenne d'investissement (BEI) a modifié sa politique de prêt en lançant son ambitieuse [nouvelle stratégie climatique et politique de prêt dans le secteur de l'énergie](#) en novembre 2019. La BEI est la première banque multilatérale à décider officiellement de cesser de financer de nouveaux projets énergétiques ayant trait aux combustibles fossiles, y compris le gaz, d'ici la fin de 2021. Elle alignera l'ensemble de ses activités sur les objectifs de l'accord de Paris à compter de la fin de 2020, la part de ses financements consacrée à l'action pour le climat devant atteindre 50 % de ses opérations d'ici 2025. Elle s'est engagée à contribuer à l'objectif de mobiliser 1 000 milliards d'euros d'investissements «durables» d'ici 2030. Récemment, la BEI a également confirmé qu'en tant que banque climatique, elle contribuera au nouveau pacte vert pour l'Europe et au Fonds pour une transition juste, en continuant de mettre résolument l'accent sur l'innovation, les PME et la cohésion. Le [plan d'investissement pour une Europe durable](#), qui a été présenté le 14 janvier 2020, visera à mobiliser les investissements publics et à aider à débloquer des financements privés à l'aide des instruments de financement de l'Union, notamment InvestEU. Cela devrait permettre de dégager au moins un trillion d'euros d'investissements.

D. Politiques dans le domaine social et en matière d'emploi

Le changement climatique aura de profondes répercussions sur la manière dont vivent et travaillent les citoyens. L'Union peut montrer la voie en élaborant des politiques qui permettront à la société de s'adapter au changement climatique et d'atténuer ses effets sur la vie des citoyens.

Dans sa communication intitulée «[Une planète propre pour tous](#)», la Commission a souligné que les risques et l'impact économique liés au changement climatique ainsi que les réponses stratégiques nécessaires pour faire face à ce phénomène toucheront les régions, les secteurs, les travailleurs et les groupes de population de différentes manières. Les inégalités sociales et environnementales et les effets distributifs de l'action pour le climat doivent être pris en compte pour garantir une répartition équitable de la charge. Le [pacte vert pour l'Europe](#), le [mécanisme pour une transition juste](#) et la [feuille de route sur l'Europe sociale](#) définissent les mesures qui devront être prises pour que l'Union puisse atteindre ses objectifs en matière de climat tout en atténuant les incidences sociales.

Le Fonds pour une transition juste aidera les régions et les secteurs qui font face aux plus grandes difficultés à s'adapter au changement climatique. Il apportera un soutien financier pour contribuer à créer des emplois dans de nouveaux secteurs économiques, offrira un accès à des programmes de reconversion et financera des investissements en faveur de la transition vers les énergies propres, par exemple dans le domaine de l'efficacité énergétique. Les propositions relatives à une stratégie industrielle de l'Union et à une stratégie en faveur des PME (toutes deux prévues pour le premier trimestre de 2020), qui tenteront d'exploiter le

potentiel de création d'emplois de la croissance verte, conserveront dans le même temps une composante sociale forte.

La proposition relative à un nouveau FSE+ renforcera le financement pour la reconversion et le perfectionnement professionnels de la main-d'œuvre afin qu'elle puisse s'adapter à la transition numérique et verte. Dans le cadre de la feuille de route sur l'Europe sociale, la Commission proposera également une mise à jour de la stratégie en matière de compétences (au premier trimestre 2020) et du plan d'action en matière d'éducation numérique (au deuxième trimestre 2020). Une nouvelle garantie pour la jeunesse (prévue pour le deuxième trimestre 2020) aidera les jeunes à acquérir une expérience professionnelle et à développer leurs compétences, notamment en ce qui concerne les transitions vers une économie à faible intensité de carbone et vers le numérique.

L'un des défis à relever consistera à accroître l'efficacité énergétique et à encourager le passage aux énergies renouvelables, tout en veillant à ce que cela ne fasse pas peser une charge trop lourde sur les personnes les moins aisées de la société. Les ménages pourront bénéficier d'une aide financière au titre d'InvestEU pour contribuer à couvrir les frais de rénovation de maisons en vue de les rendre plus efficaces sur le plan énergétique. La réduction des factures énergétiques qui en résultera concourra à résoudre le problème de la précarité énergétique, mais cette question devra également être prise en compte dans les modèles de tarification et de taxation du carbone. La Commission prévoit de donner des orientations aux États membres à ce sujet.

Une augmentation du financement du FSE+ est également proposée pour soutenir le renforcement des capacités des partenaires sociaux afin de tirer parti de la solide tradition de l'Europe de protection de droits des travailleurs et de dialogue social et de veiller à ce que les changements nécessaires pour assurer la transition vers une économie à faible émission de carbone soient opérés avec succès.

Quelques questions-cadres pour le débat

- Quelle est la meilleure manière d'amener toutes les grandes régions économiques à engager et à mettre en œuvre des politiques efficaces de lutte contre le changement climatique?
- Que signifie le changement climatique pour les politiques économiques et sociales de l'Union?
- Comment financer au mieux la lutte contre le changement climatique? Quel rôle peut jouer le secteur privé?
- Comment le budget de l'Union et les budgets nationaux des États membres peuvent-ils être utilisés de manière complémentaire pour renforcer la valeur ajoutée et éviter les insuffisances du financement de l'action pour le climat?
- Quels sont les principaux éléments nécessaires dans les politiques de tarification du carbone pour qu'elles parviennent à influencer le comportement tout en respectant le principe d'équité?
- Dans le cadre du prochain CFP, quels programmes et quels types d'action sont les mieux adaptés pour renforcer l'efficacité de l'approche de l'intégration de la question du changement climatique?