



UN FONDS EUROPÉEN POUR LE CLIMAT

Jérôme Creel, Fipaddict, Clara Leonard, Nicolas Leron et Juliette de Pierrebourg





SOMMAIRE

Synthèse	3
1. Les estimations des besoins de financement de la transition	5
1.1. À l'échelle européenne	5
1.2. À l'échelle nationale.....	7
2. Quel périmètre pour le Fonds Européen pour le Climat ?.....	9
2.1. Une approche par types d'investissement	11
2.1.1. En fonction de la rentabilité et de la temporalité	11
2.1.2. En adoptant une approche sectorielle.....	12
2.2. Une approche par estimation d'une enveloppe globale	13
2.3. Quels outils de financement possibles à partir du Fonds Climat ?.....	14
3. Comment financer le Fonds Européen pour le Climat ?.....	16
3.1. Le financement par ressources propres.....	16
3.2. Versement des États membres avec clés de répartition.....	18
4. Quelle forme institutionnelle pour le fonds climat ?	20
Conclusion.....	22
ANNEXE – Les clés de répartition du Fonds Européen pour le Climat	23
A. Les clés de répartition existantes	23
B. Les émissions historiques de gaz à effet de serre (GES).....	24
C. Capacités de financement des investissements nécessaires	24
1. Taux d'intérêts des obligations d'État à 10 ans.....	25
2. Charge de la dette.....	26
3. Différentiel intérêts-croissance.....	27
D. Les besoins spécifiques de financement.....	27
E. Tableau récapitulatif des clés de répartition possibles.....	29



SYNTHESE

Les États membres de l'Union européenne font face à des injonctions contradictoires que la création d'un Fonds Européen pour le Climat participerait à atténuer, sinon à résoudre. D'un côté, ils doivent réaliser les investissements nécessaires pour respecter leurs objectifs de réduction des émissions carbone et atteindre l'objectif net zéro à l'horizon 2050. De l'autre, ils sont contraints par les règles budgétaires européennes et la remontée des taux, qui limitent leurs capacités d'endettement et de financement. Pris dans cet étau, les gouvernements ont, jusqu'ici, préféré abandonner leurs ambitions climatiques et privilégier la soutenabilité budgétaire. En France, le rabet de 2,1 milliards d'euros sur les crédits dédiés à l'écologie dans le cadre du décret d'annulation visant à tenir nos objectifs budgétaires en constitue l'illustration la plus frappante. Pour répondre à ce dilemme qui met en péril notre capacité à faire face au défi climatique, nous proposons la création d'un Fonds Européen pour le Climat. Chargé dans un premier temps d'assurer le financement de la transition, il pourra également intégrer des considérations de souveraineté, et il constituera un pas de plus vers une Europe unie autour d'enjeux communs.

Les estimations du déficit actuel d'investissements pour atteindre les objectifs de décarbonation s'accordent sur des besoins additionnels significatifs : une fourchette basse autour de 2 à 3 % du PIB européen. Ces besoins interviennent dans un contexte marqué par un accord sur de nouvelles règles budgétaires européennes tout autant restrictives que les précédentes, et par la disparition à l'horizon 2026 des financements liés au plan de relance *Next Generation EU*. Au total, ces contraintes imposeraient aux États européens de réaliser des économies d'environ 2,5 points de PIB d'ici quatre ans, ce qui paraît difficilement tenable.

Les investissements nécessaires pour assurer la transition ne sont pas tous rentables et certains, par essence, relèvent de l'échelle supranationale et du bien commun européen. Le Fonds pourrait orienter ses financements vers ces investissements qui sont, à l'heure actuelle, mal pris en charge tant par le secteur public que par le secteur privé. Un financement commun aurait de nombreux effets positifs : cela permettrait de réaliser des économies d'échelle, de répondre à la demande concrète des citoyens européens de voir des projets financés à l'échelle européenne, de coordonner et planifier l'effort de transition et de garantir que toutes les dépenses nécessaires aient lieu tout en réduisant leur poids budgétaire pour les États membres. Pour cela, il faudrait privilégier les subventions. D'autres outils pourraient être cependant envisagés en complément, tels que des prêts concessionnels aux États membres à des taux plus faibles que le taux de marché et des garanties de prêts (par exemple, ceux de la Banque Européenne d'Investissement).

Pour financer le Fonds, il faudra à la fois réfléchir à des ressources propres et au versement d'un capital par les États membres en fonction de clés de répartition adaptées à l'enjeu. Si

de nouvelles ressources propres de l'Union Européenne pourraient être envisagées, elles risquent de ne pas suffire ou d'être politiquement trop coûteuses pour être mises en place. Il faudra donc avoir recours à un financement commun par les États membres. Il sera alors nécessaire de mener une négociation sur des clés de répartition entre États membres afin de déterminer les critères selon lesquels les fonds seront abondés puis alloués. Nous analysons différents critères qui pourraient être envisagés et qui ne refléteraient pas simplement le poids économique ou de population de ces différents États. Le Fonds climat pourrait être financé en priorité par les États membres ayant le plus de capacités budgétaires et les émissions historiques les plus importantes ; il pourrait bénéficier en particulier aux États dont les capacités sont trop limitées pour répondre convenablement au défi de la transition, et qui ont les besoins de financement les plus importants pour atteindre leurs cibles de réduction d'émissions.

L'initiation d'une discussion sur un Fonds Européen pour le Climat permettra à terme de mettre en place une stratégie de financement ordonnée et transparente de la transition écologique en nous forçant à chercher à résoudre le dilemme entre épuisement planétaire et budgétaire. En effet, la répartition de la charge entre l'échelle nationale et européenne, entre États membres, mais également entre le secteur public, les entreprises, le secteur financier et les ménages doit être le fruit d'une concertation. Elle devra mener à la définition d'une stratégie de financement transparente, évitant de faire peser des risques systémiques sur l'Europe, que ce soit par surcharge budgétaire ou par inaction climatique. Cette note met également en avant la nécessité de développer des estimations des besoins de financement pour chaque pays européen avec une méthodologie harmonisée pour assurer une planification et développer une vision systémique.

Enfin, au regard de l'évolution du contexte géopolitique actuel, la création de cette structure pourra à l'avenir servir à financer d'autres dépenses susceptibles de faire peser un risque existentiel sur l'Union européenne. Les questions de défense et de souveraineté vont peser sur l'avenir de l'Union européenne (UE). Si nous nous concentrons dans cette note sur les investissements pour le climat, notre proposition pourra intégrer ces objectifs qui, à certains égards (énergétiques par exemple), vont de concert avec les objectifs climatiques.



Comment sortir du dilemme entre épuisement planétaire et budgétaire dans lequel se trouvent les États européens ? Ces derniers sont pris en étau entre l'ampleur des investissements à réaliser pour respecter leurs engagements en matière de réduction des émissions et la nécessité de respecter un équilibre budgétaire dicté par les règles européennes. Si ce dilemme n'est pas résolu, les gouvernements risquent de revoir à la baisse leurs ambitions climatiques.

Il existe deux grandes stratégies possibles pour en sortir : (i) obtenir une application plus souple des règles budgétaires à l'échelle nationale, en accordant un traitement préférentiel aux dépenses en faveur du climat ou (ii) accepter des règles budgétaires strictes à l'échelle nationale en échange d'un financement commun des investissements en faveur du climat à l'échelle européenne.

La première stratégie a échoué, comme en témoigne l'issue des négociations récentes autour de la réforme du Pacte de stabilité et de croissance (voir notre tribune à ce sujet). Dans la première note de ce dossier de propositions, l'Institut Avant-garde défend la nécessité de mettre en place de nouvelles règles symétriques, afin de garantir la double soutenabilité climatique et budgétaire. Mais celles-ci ne peuvent être crédibles que si l'on donne aux États membres les moyens de respecter ces règles. La seconde stratégie est partiellement poursuivie dans le cadre du programme *Next Generation EU*, mais celui-ci a vocation à s'éteindre dès 2026. S'il est trop tôt pour en dresser le bilan définitif, la dimension planétaire de l'épuisement des ressources et des risques climatiques plaide en faveur d'une stratégie de financement à l'échelle européenne.

Face à ces défis, il est indispensable de définir une facture globale de la transition et de s'accorder sur une répartition coordonnée des efforts de financement entre échelle européenne et nationale, pour garantir que les investissements et les dépenses nécessaires aient bien lieu. Dans cette note, nous réfléchissons aux manières de partager cet effort et de structurer un Fonds Européen pour le Climat.

1. Les estimations des besoins de financement de la transition

1.1. À l'échelle européenne

Il existe plusieurs estimations globales de la hausse des besoins d'investissements à l'échelle européenne. Celles-ci se fondent sur les engagements de réduction des émissions de gaz à effet de serre pris par l'Union Européennes dans le cadre de son Pacte vert pour l'Europe et de son paquet législatif *Fit for 55*¹. Elles sont résumées dans le Tableau 1 ci-dessous.

¹ Qui visent à réduction des émissions de gaz à effet de serre de 55 % à l'échelle européenne par rapport aux niveaux de 1990 d'ici 2030, et à la neutralité carbone (net zéro), à l'horizon 2050.

Tableau 1 – Estimations des besoins d’investissements supplémentaires annuels dans la transition écologique en Europe

Estimation	Source
406 milliards d’euros (2,6% du PIB)	I4CE (2024)
360 milliards d’euros (2,3% du PIB)	Institut Rousseau (2024)
2% du PIB par an jusqu’en 2030, puis 1% jusqu’en 2050.	Bruegel (2022)
La Commission Européenne chiffre à 416 milliards d’euros (soit 2,6% du PIB) le besoin d’investissements en Europe jusqu’à 2030.	Commission européenne (2020)
À cela s’ajoutent 205 milliards d’euros additionnels (soit 1,3% du PIB) entre 2030 et 2050.	Commission européenne (2024)

Source : Institut Avant-garde

Ces estimations du déficit d’investissement pour financer la transition s’accordent sur un besoin de financement additionnel autour de 2 à 3 % du PIB européen par an. Cette fourchette est obtenue en adoptant une approche « par le bas » (*bottom-up*) : à partir d’une analyse sectorielle des technologies de décarbonation à adopter et de leur coût d’abattement, elles extrapolent des coûts totaux d’adoption de technologies zéro carbone à une échelle macroéconomique. Cette approche repose sur un ensemble d’hypothèses qui peuvent conduire à une **sous-estimation des besoins réels d’investissements et de financement** – elles ignorent par exemple les coûts d’opportunité liés au passage vers de nouvelles technologies (voir [notre note à ce sujet](#)).

De surcroît, ces estimations ne prennent pas en compte un ensemble de coûts associés à ceux de la transition vers la neutralité carbone qui pourraient s’ajouter à la facture globale. On peut citer par exemple :

- (i) **Les dépenses de protection de l’environnement.** Outre l’importance de protéger la biodiversité et les écosystèmes, ces dépenses sont indispensables pour assurer le maintien des puits de carbone, qui sont une partie intégrante de nos programmes de transition vers la neutralité carbone. Selon les estimations de la [Commission Européenne](#) en lien avec la loi sur la restauration de la nature adoptée en février 2024, la protection et la restauration de 20 % des milieux naturels européens pourrait coûter environ 150 milliards d’euros¹.
- (ii) **Les coûts des dommages liés à la multiplication des événements climatiques extrêmes.** Par exemple, les inondations qui ont eu lieu en Allemagne en 2021 ont représenté un coût de 40 milliards d’euros, et un rapport commandé par le

¹ La loi sur la restauration de la nature, adoptée par le Parlement européen le 27 février 2024, vise à restaurer 20 % des zones terrestres et marines de l’Union Européenne en mauvais état d’ici 2030. Le coût estimé de cette opération est d’environ 150 milliards d’euros, avec un bénéfice chiffré à 1 800 milliards d’euros.

gouvernement fédéral allemand a établi que la multiplication des dommages climatiques pourrait mener à une facture s'élevant à près de 1 000 milliards d'euros d'ici 2050¹.

- (iii) **Les coûts de recherche et l'innovation**, pour développer les innovations et technologies nécessaires à la réduction des émissions de gaz à effet de serre.
- (iv) **Le coût de la transition juste**, qui inclut notamment – mais n'est pas limité au – soutien des ménages les plus impactés par la transition et au maintien de nos systèmes de protection sociale. Cet aspect est essentiel pour garantir que la transition ne pèse pas de manière disproportionnée sur les ménages les moins aisés, et donc pour s'assurer de l'acceptabilité des mesures. Il n'existe pas d'estimation précise de ces deux derniers types de coûts.

Ainsi, ces estimations des besoins de financement doivent être vues comme **un minorant en-deçà duquel l'atteinte de nos objectifs climatiques serait gravement compromise**.

1.2. À l'échelle nationale

À l'échelle nationale, on dispose d'estimations des besoins de financement pour certains pays européens, mais celles-ci sont éparpillées, et il n'existe pas de méthodologie harmonisée (Tableau 2).

¹ Il s'agit là aussi d'une estimation basse. Voir [La facture colossale que pourrait coûter le changement climatique à l'Allemagne](#).

Tableau 2 – Estimations des besoins d’investissements supplémentaires annuels dans la transition écologique dans différents pays européens

Pays	Estimation	Source
France	Effort de financement supplémentaire de 58 à 80 Md€ par an à l’horizon 2030, soit 2,1 à 2,9% du PIB.	Rexecode (2022)
France	Déficit d’investissement de 66 Md€ par an, soit 2,3 points de PIB d’investissements supplémentaires nécessaires.	Rapport Pisani-Ferry-Mahfouz (2023)
Italie	2,2% du PIB	Institut Rousseau (2024)
Espagne	3,2% du PIB	
Pologne	3,6% du PIB	
Allemagne	1,4% du PIB	
Pays-Bas	1,8% du PIB	
Suède	1,7% du PIB	
Allemagne	La mise en œuvre des mesures de protection du climat nécessite 860 Md€ jusqu’en 2030, soit environ 2,5 % de PIB annuels supplémentaires.	
Roumanie	Le déficit d’investissements dans la transition s’élève à environ 330 Md€, soit 2,9 points de PIB par an jusqu’en 2050.	Banque mondiale (2023)

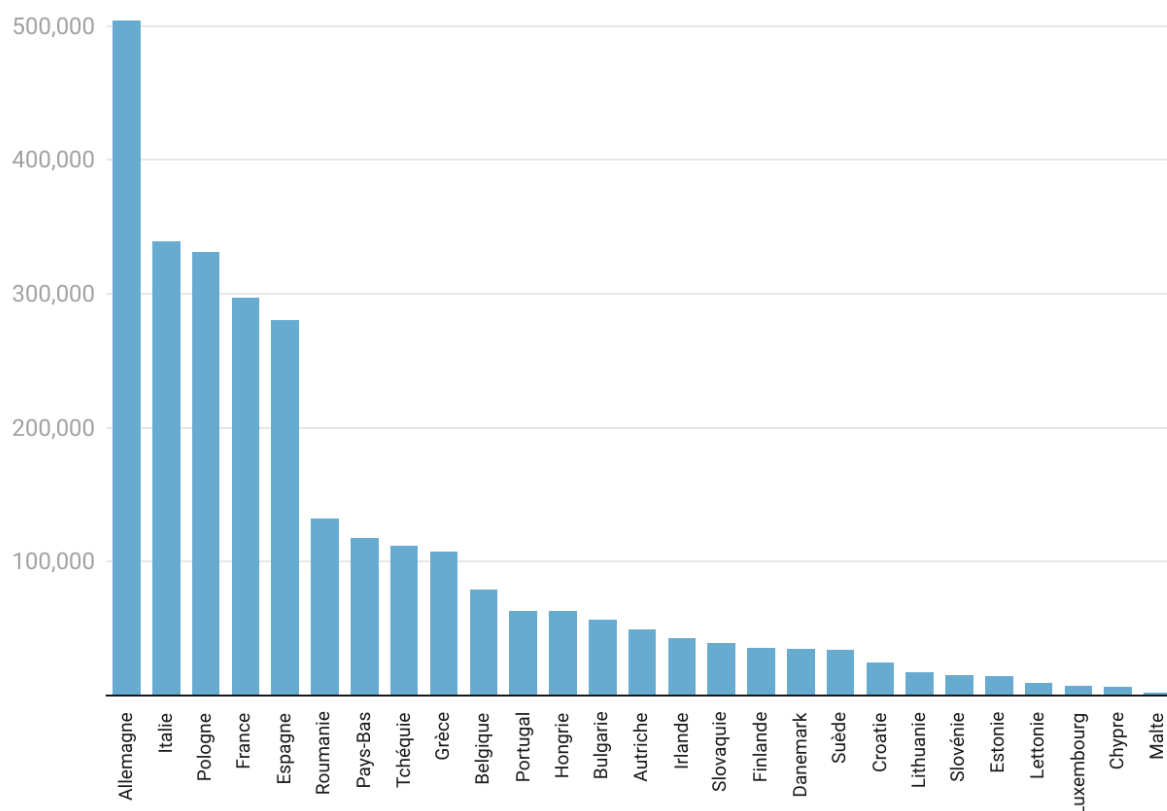
Source : Institut Avant-garde

Dans le cadre du plan *Fit for 55*, les États membres se sont accordés sur des [objectifs de réduction des émissions](#) spécifiques pour chaque pays¹. Ceux-ci peuvent également donner un ordre de grandeur des efforts de transition à réaliser par chaque État membre, et des besoins de financement associés ; ils permettent d’établir des comparaisons entre États membres. L’Allemagne, l’Italie, la Pologne, la France et l’Espagne, en particulier, font face à des objectifs de réduction drastique de leurs émissions, ce qui suppose d’importants investissements et des besoins de financement potentiellement élevés (voir Figure 1).

¹ Avec comme objectif une réduction globale à l’échelle européenne de 40 % des émissions hors SEQE, par rapport aux émissions de 2005.

Figure 1 – Objectifs de réduction des émissions de GES pour chaque pays européen

Volume d'émissions de GES à réduire par chaque État membre d'ici 2030, d'après leurs objectifs de réduction des émissions et leur niveau d'émission de 2005.



Source : Commission Européenne et UNFCCC.

Cependant, les besoins réels d'investissement peuvent être très différents d'un pays à l'autre selon la structure de leur économie et les financements déjà existants. Le manque d'estimations des besoins par pays avec une approche assez large pour estimer tous les coûts constitue un obstacle important pour avoir une vision d'ensemble de la facture globale et des besoins de financement de chaque État membre. Dans la perspective d'une initiative en faveur d'un fonds climat, il serait donc indispensable de développer des estimations pour chaque pays européen avec une méthodologie harmonisée, afin d'évaluer les écarts de besoins nationaux pour atteindre les objectifs de décarbonation. En France, l'argument du manque de données est d'ailleurs souvent brandi : la Cour des comptes a par exemple souligné dans son [Rapport public annuel 2024](#) que les estimations de coûts d'adaptation restaient trop éparpillées.

2. Quel périmètre pour le Fonds Européen pour le Climat ?

La mise en place d'un Fonds Européen pour le Climat se justifierait à plusieurs égards. Tout d'abord, les pays européens font face à des injonctions contradictoires : on leur demande de respecter des cibles de réduction d'émissions tout en leur liant les mains sur le plan budgétaire (voir

Encadré 1). Un Fonds climat européen permettrait de répondre à ce dilemme en déplaçant une partie des financements au niveau européen. Par ailleurs, la réduction des émissions constitue un bien commun européen¹, ce qui justifie d'organiser les efforts à l'échelle européenne. Enfin, les investissements nécessaires à la transition vers des économies décarbonées ne sont pas tous rentables, et des outils de financement public doivent être pensés pour assurer ce type d'investissement particulier.

Encadré 1 – Estimation des besoins de financement des pays européens dans les années à venir

Les besoins d'investissement et de financement de la transition interviennent dans un contexte où les États membres sont soumis à d'importantes restrictions budgétaires liées au Pacte de stabilité et de croissance (PSC), qui coïncident également avec la fin progressive du plan de relance *Next Generation EU* (NGEU).

- Selon [Bruegel \(2023\)](#), la réforme récente du PSC devrait mener à un ajustement budgétaire moyen de 1,7 % du PIB européen après 4 ans.
- En parallèle, les économies nécessaires pour compenser l'effet de l'extinction du plan de relance sur les subventions en faveur de l'environnement peuvent être estimées à environ 28 milliards d'euros, soit 0,2 % du PIB européen.

Reste enfin les économies nécessaires pour financer la hausse des investissements publics nets en faveur du climat. Ainsi que cela a été rappelé, la hausse des besoins d'investissements bruts publics et privés est estimée entre 2 et 3 points de PIB à l'échelle de l'Europe. Pour en déduire la hausse des investissements publics nets, il est ensuite nécessaire de (i) passer des investissements bruts aux investissements nets des investissements bruts, et (ii) faire une hypothèse sur la part prise en charge par les administrations publiques.

En retenant dans les deux cas les estimations disponibles pour l'Italie, on arriverait à un surcroît d'investissement public net d'environ 0,6 point de PIB. Il s'agit, là encore, vraisemblablement d'un minorant.

- Au total, un pays voulant concilier soutenabilité budgétaire et soutenabilité climatique devra donc en moyenne réaliser des économies d'environ **2,5 points de PIB²** d'ici 4 ans, dont un tiers au titre du climat. Pour un pays comme la France, cela fait environ 75 milliards d'euros d'économies à réaliser.

Cette moyenne masque évidemment des disparités importantes entre les pays. Ainsi, le même calcul aboutirait à un effort d'économies de 5,4 % de PIB pour l'Italie, ce qui paraît difficilement tenable.

¹ C'est-à-dire non exclusif et non rival, car son accès et sa disponibilité ne sont pas restreints. Cela peut poser des problèmes de valorisation, de financement, et de protection de ces biens, généralement désignés sous le nom de « tragédie des communs ».

² Soit $1,7 + 0,2 + 0,6 = 2,5$.

Quel doit être le périmètre du Fonds Européen pour le Climat ? Quels types d'investissements doit-il financer ? Il existe deux manières de l'estimer. La première consiste à raisonner d'abord par types d'investissements à financer, et d'estimer ensuite l'enveloppe correspondante ; la deuxième consiste à négocier une enveloppe globale, qui représenterait une certaine proportion du besoin d'investissement, et d'allouer une part à chaque État membre pour être utilisée selon les conditions édictées dans un programme de transition global (voir la note n°1 consacrée aux règles symétriques).

2.1. Une approche par types d'investissement

2.1.1. En fonction de la rentabilité et de la temporalité

Les investissements pris en charge par le Fonds climat européen pourraient tout d'abord être définis en fonction de deux caractéristiques clé : leur rentabilité et de leur temporalité, bien qu'elles restent difficiles à mesurer

En s'appuyant sur la typologie développée par Jézabel Couppey-Soubeyran¹, on peut caractériser trois types d'investissement à réaliser dans le cadre de la transition écologique selon la probabilité qu'ils génèrent un retour sur investissement :

- (i) **Les investissements rentables** (par exemple, l'énergie solaire, dans certaines conditions)² ;
- (ii) **Les investissements dont la rentabilité est incertaine**, ou ne se matérialisera qu'à moyen ou à long terme. Le rapport Pisani-Ferry/Mahfouz³ met en avant qu'une part des investissements de transition pourraient en effet finir par devenir *cost-effective*⁴, mais seulement à long terme (les véhicules électriques ou l'hydrogène par exemple) ; il y est en effet souligné qu'« il ne faut toutefois pas s'attendre à un flux de recettes nettes significatif, du moins à l'horizon 2030, compte tenu du taux de rendement limité des investissements et de la lenteur de leur montée en puissance ».
- (iii) **Les dépenses par essence non rentables** (les dépenses d'infrastructures dans le fret ferroviaire ou fluvial, les dépenses liées à la transition juste, ou celles liées à la protection, la restauration, et l'extension des puits de carbone).

Les investissements de la catégorie (i) peuvent être pris en charge par le secteur privé car ils peuvent générer un gain. Une prise en charge au niveau européen des catégories (ii) et (iii) d'investissements

¹ Voir [Comment financer la transition écologique et sociale](#).

² La hausse du prix du carbone peut également rendre certains investissements rentables alors qu'ils ne l'étaient pas à un prix plus bas ; cette évolution n'augmente toutefois pas la capacité des entreprises et des ménages à financer ces projets.

³ Pisani-Ferry, J. & S. Mahfouz. 2023. [Les incidences économiques de l'action pour le climat](#). France Stratégie.

⁴ Il est indiqué dans le rapport : « Dans une économie caractérisée par un stock de capital plus élevé et des coûts d'exploitation plus faibles, le gouvernement bénéficiera directement des coûts d'exploitation plus faibles (en matière de chauffage et de climatisation) rendus possibles par ses propres investissements. »

paraît se justifier. En effet, elle permettrait d'éviter que les finances publiques nationales de certains pays dont la marge de manœuvre est limitée ne se dégradent, ou qu'ils soient réticents à les entreprendre, ce qui retarderait leur transition. Il faut également prêter attention à la temporalité des investissements à réaliser : certains nécessitent de s'étendre sur le long terme, avec des décaissements réguliers, sans être immédiatement rentables. Un financement européen grâce au Fonds climat permettrait d'assurer un financement pérenne dans le temps, en évitant que ces financements ne soient victimes des cycles électoraux des États membres. Il s'agit d'un élément décisif car c'est bien le stock d'émissions cumulées qui compte pour l'avenir de la planète : il est donc primordial de ne pas reporter l'effort.

En revanche, cette approche par le type d'investissement ne nous permet pas d'avoir d'estimation fiable du montant total qui serait pris en charge par le Fonds climat européen, car il est difficile de savoir ex ante quelle proportion des investissements nécessaires à la transition serait rentable, non-rentable, ou rentable à long terme¹.

2.1.2. En adoptant une approche sectorielle

Une deuxième approche consisterait à identifier des secteurs pour lesquels un financement européen se justifierait le plus.

Plusieurs critères pourraient être envisagés, par exemple (i) identifier les secteurs qui relèvent à la fois de la transition et de la souveraineté économique européenne (par exemple la réduction de la dépendance au gaz étranger), (ii) ceux qui ont une externalité positive marquée pour l'ensemble de l'Europe mais qui dépendent aujourd'hui d'efforts d'investissements nationaux (par exemple les bornes de recharge électriques qui favorisent la mobilité entre pays européens).

Les dépenses financées seraient celles qui tomberaient dans la définition de « bien public européen »² que les États membres ne peuvent pas fournir en quantité suffisante, ou qui génèrent des externalités positives dont ils ne peuvent s'appropriier tous les bénéfices alors qu'ils en supportent l'intégralité des coûts³. Si cette note se concentre sur la question du climat, ce fonds pourra à terme être élargi à d'autres biens publics européens comme la défense ou ceux qui assurent la souveraineté économique. Financer la fourniture de biens publics européens permettrait de réaliser des économies d'échelle concrètes, par exemple dans le domaine des infrastructures.

De plus, il convient de rappeler que les préférences des citoyens de l'UE sont relativement homogènes au sein de l'Union et qu'il existe une demande croissante pour que certains

¹ Un proxy pourrait être de s'intéresser aux coûts d'abattement des investissements à réaliser. Une estimation est disponible dans le rapport Pisani-Ferry / Mahfouz (2023). Mais cette approche présente des limites évidentes liées à la difficulté de les chiffrer et de les prévoir, notamment pour les investissements les moins rentables.

² Défini au sens large pour inclure les domaines de la sécurité et de la protection de l'environnement.

³ Cette définition ne se limiterait pas aux simples interconnexions, dont les montants d'investissement seraient limités. Le rapport d'I4CE (2024) mentionne essentiellement les dépenses liées à l'interconnexion transeuropéenne des infrastructures électriques et ferroviaires, dont les besoins d'investissement bruts public et privé sont estimés à 29 milliards pour le ferroviaire (estimation I4CE) et à 6 milliards d'euros pour l'électrique (estimation de la Commission européenne), soit seulement 9 % du total.

besoins soient satisfaits à l'échelle européenne. Par exemple, selon l'Eurobaromètre 100 rendu public en décembre 2023, 83 % des citoyens interrogés estiment que l'UE devrait investir massivement dans les énergies renouvelables. Par ailleurs, 77 % d'entre eux sont également favorables à une politique de sécurité et de défense commune, tandis que 69 % soutiennent le besoin de l'Europe de renforcer ses capacités militaires. Un Fonds climat européen se justifierait finalement dans sa capacité à « faire l'Europe » en renforçant sa capacité d'agir concrètement, tout en répondant aux attentes des citoyens européens.

Cependant, nous nous heurtons à plusieurs difficultés pour estimer les besoins à l'échelle européenne à partir d'une approche sectorielle. Tout d'abord, il faudrait des estimations exactes des investissements sectoriels qui seraient comptabilisés dans cette enveloppe, ce qui risque de nous mener à nouveau aux blocages qui ont empêché de mettre en place des *Green golden rules* (l'exclusion des dépenses vertes de la cible de déficit public) : un désaccord sur la définition exacte d'un investissement vert. Ensuite, il faut également noter que des dépenses européennes font souvent déjà l'objet de financement partiels dans le cadre de programmes existants, ce qui implique de s'interroger sur la manière dont seraient pris en charge les financements par les différents Fonds européens, et sur ceux qui relèveraient spécifiquement du Fonds Européen pour le Climat.

2.2. Une approche par estimation d'une enveloppe globale

L'approche que nous privilégions consiste à fixer une enveloppe globale pour le Fonds Européen pour le Climat, directement en lien avec la nécessité de réduire le dilemme entre soutenabilité climatique et soutenabilité budgétaire :

- Un scénario bas pourrait consister à compenser l'extinction de NGEU pour sa partie environnementale, soit environ **30 milliards d'euros par an** (0,2 point de PIB annuel, cf. Encadré 1).
- Un scénario haut viserait à financer, en complément de ce qui vient d'être énoncé, l'intégralité du surcroît d'investissement public nécessaire pour tenir nos objectifs climatiques dans le scénario présenté ci-avant, soit environ **130 milliards d'euros par an** ($0,6 + 0,2 = 0,8$ point de PIB annuel, cf. Encadré 1).

Afin de tenir compte des contraintes politiques, un scénario intermédiaire pourrait consister à ce que le Fonds prenne en charge la moitié du besoin de financement du scénario haut, soit 65 milliards d'euros par an. À titre de comparaison, la Facilité pour la reprise et la résilience (FRR) de NGEU est dotée de 723 milliards d'euros sur 6 ans, dont 338 milliards d'euros de subventions (soit 120 milliards d'euros par an en moyenne, dont 56 milliards de

subventions par an)¹. On aboutirait donc à un montant proche du montant des subventions annuelles du programme NGEU².

Dans ce scénario, les montants envisagés ne serviraient qu'à couvrir une partie des dépenses de transition et en s'appuyant sur des estimations qui ont tendance à minorer les coûts de la transition. En cas d'élargissement des missions du fonds il serait donc indispensable d'envisager une enveloppe plus importante. Cette première enveloppe semble plus réaliste politiquement mais elle ne tiendrait donc pas compte des questions de souveraineté ou de défense, et il ne faudrait pas qu'elle soit détournée à ces fins.

2.3. Quels outils de financement possibles à partir du Fonds Climat ?

Reste à déterminer quels outils peuvent être mis en place dans le cadre du fonds climat afin d'allouer les fonds disponibles aux investissements de décarbonation nécessaires.

Le prêt et la subvention sont les outils privilégiés des fonds et programmes de financement européens. On peut prendre exemple sur plan de relance NGEU, qui constitue un programme de financement européen d'envergure. La FRR, l'instrument financier qui lui est associé, octroie à la fois prêts (46% de l'enveloppe globale) et subventions (53 %) aux pays européens qui en font la demande (voir Encadré 2 pour une analyse des effets du plan de relance). Les modalités de remboursement des prêts accordés dans le cadre de la FRR feront l'objet d'accords entre la Commission et les États membres qui en ont bénéficié.

Cependant, le financement par le prêt pèse sur les finances publiques nationales, et peut entrer en conflit avec le respect des critères de déficit et de dette publiques comprises dans le Pacte de stabilité et de croissance. En outre, le différentiel de taux entre certains pays membres et l'UE est insuffisant pour soulager la charge de la dette des pays qui ont des marges de manœuvres budgétaires restreintes. À titre d'illustration, l'écart de coût de financement entre l'UE et l'Italie est d'environ 1 point. Financer la totalité du surcoût budgétaire de la transition à l'échelle du cadre financier pluriannuel (CFP) ($0,8 * 7 \text{ ans} = 5,6 \text{ pts de PIB}$) ferait économiser seulement 1 milliard d'euros par an en intérêts au budget italien³.

Il faudrait donc plutôt privilégier le financement par subventions dans le cadre du Fonds climat. Comme nous l'avons évoqué plus haut, l'enveloppe envisagée de 65 milliards d'euros par an est proche du montant des subventions annuelles qui sont aujourd'hui allouées dans le cadre de la FRR du plan de relance NGEU.

Un volet de prêts peut toutefois être envisagé, si ceux-ci sont accordés à des taux significativement plus bas que ceux du marché. Nous avons montré que les taux préférentiels

¹ Aux prix de 2022.

² Heimberger et Lichtenberger (2023) proposent, eux, un *Climate and Energy Investment Fund* doté d'une enveloppe d'au moins 1 590 milliards d'euros par an, soit 1% du PIB.

³ Selon la base de données de la Commission européenne AMECO, la charge d'intérêts sur la dette publique italienne s'élèverait à 89 milliards d'euros en 2024.

accordés actuellement dans le cadre de programmes de financement européens tels que NGEU sont encore trop élevés pour améliorer de manière significative les conditions d'endettement des pays aux besoins de financement élevés. On pourrait cependant s'inspirer des prêts dits « concessionnels », accordés à taux très bas par le Fonds Monétaire International dans certains de ses programmes de financement. En prêtant à taux faible, le Fonds climat subventionnerait ainsi une partie des taux d'intérêt, mais sans devoir prendre en charge le montant total du prêt octroyé.

D'autres outils complémentaires de financement pourraient être envisagés, en consacrant un volet du programme de financement aux garanties de prêts. Ces garanties de prêts pourraient être accordées à travers certaines agences européennes comme la Banque Européenne d'Investissement. Cela créerait des effets de levier et augmenterait les capacités de financement de la transition¹. La BEI bénéficierait également de ces garanties, car elles lui permettraient d'effectuer certains investissements verts à la rentabilité plus incertaine, qu'elle n'aurait pas effectués sinon étant donné ses contraintes de prise de risque et de rentabilité. Il existe déjà plusieurs programmes et mécanismes au niveau de l'Union européenne qui permettent aux fonds européens de garantir ou de cofinancer des prêts accordés par des institutions financières telles que la BEI (par exemple, le Fonds européen pour les investissements stratégiques).

Encadré 2 – Le résultat de NGEU et de la FRR

NGEU est un programme unique de 800 milliards d'euros (prix d'aujourd'hui) avec un montant progressif et plafonné pour les 27 pays de l'UE. Il a été mis en place à l'époque d'une politique monétaire accommodante (le taux directeur de la Banque centrale européenne était négatif) et d'une crise économique. NGEU prévoit un partage limité des risques : l'UE dans son ensemble a émis des dettes communes qui seront remboursées par des ressources propres additionnelles ou à défaut par tous les États membres de l'UE à proportion de leur PIB – mais seulement à long terme et pour la moitié des fonds, c'est-à-dire ceux qui sont constitués de subventions. Les prêts consentis devront être remboursés par les États qui les ont perçus.

Concernant les effets de NGEU, il est encore tôt pour les connaître précisément. Les fonds de la FRR n'ont commencé à affluer qu'à partir de 2021, avec un pic en 2023, car les États membres doivent en faire la demande et atteindre des objectifs (comme le lancement d'un appel d'offre ou la signature d'un contrat de marchés publics) avant d'obtenir des versements. Les investissements attendus n'ont donc pas encore été entièrement réalisés.

La Commission Européenne a néanmoins publié une évaluation de mi-parcours du programme NGEU en février 2024, réalisée à partir de simulations macroéconomiques extensives. Elle illustre l'impact attendu de la FRR et de NGEU mais il n'existe pas à ce jour d'évaluation ex post. Les simulations suggèrent que le plan de relance pourrait avoir des effets positifs importants avec : (i) une croissance attendue de 1,4 % du PIB européen à l'horizon 2026, (ii) d'importants effets de bord (*spillover effects*) entre les pays, représentant entre un quart

¹ Voir Mertens, D. et M. Thiemann. (2019). [Building a hidden investment state? The European Investment Bank, national development banks and European economic governance](#). *Journal of European Public Policy*, 26(1), 23-43.

et un tiers de l'impact total du FRR et (iii) une réduction des écarts de coûts de financement, comme le montre une étude associée commandée à un groupe d'experts¹.

3. Comment financer le Fonds Européen pour le Climat ?

Deux solutions sont possibles pour financer le fonds climat européen, en dehors d'un accord intergouvernemental :

- (i) Un financement par les ressources propres de l'Union européenne, c'est-à-dire des prélèvements obligatoires dont les recettes seraient affectées à ce fonds.
- (ii) Un financement par des contributions des États membres réparties selon des critères qu'il faudra préciser.

3.1. Le financement par ressources propres

Le budget européen actuel dans le cadre du Cadre Financier Pluriannuel (CPF) 2021-2027 ne suffit pas à couvrir les besoins de financement de la transition (Tableau 3).

Tableau 3 – Ressources propres de l'Union européenne pour l'année 2024 et nouvelles ressources propres attendues

Ressources propres 2024 (en Md€)		Ressources additionnelles attendues (en Md€)	
Droits de douane	24,6	Extension du SEQE*	7-19
TVA	23,6	MACF*	1,5
Contribution sur les déchets et emballages plastiques	7,1	Contribution sur les bénéfiques des grandes entreprises*	2,5-4
Contribution directe des Etats membres (ressource RNB)	81,2	Contribution statistique sur les revenus des entreprises	16
Total : 143 Md€ (y compris recettes diverses)			

Source : Estimations de la Commission Européenne, [Budget prévisionnel 2024 de l'Union Européenne](#)

Par ailleurs, trois des nouvelles ressources propres proposées (marquées d'une * dans le Tableau 3) font partie d'un paquet de réforme de ressources propres qui a fait l'objet d'un accord de la part des institutions européennes en 2020 et sont déjà affectées. Elles doivent en effet servir à

¹ Corti F., D. Nigohosyan, C. Pancotti & S. Millard. 2023. [Study supporting the mid-term Evaluation of the Recovery and Resilience Facility](#), Final Report. European Commission.

rembourser les fonds empruntés par l'Union Européenne, notamment ceux engagés pour financer le plan de relance NGEU. Une partie des ressources additionnelles apportées par la réforme du SEQE devrait également servir à financer le nouveau Fonds social pour le climat, qui devrait voir le jour en 2027.

Il faudrait donc envisager d'autres ressources. Plusieurs impôts européens sont évoqués aujourd'hui dans le débat public : une taxe sur les transactions financières ou un impôt sur le capital des plus fortunés, prenant la forme d'une imposition sur les revenus du capital ou sur le stock de patrimoine¹.

En France, le rapport Pisani-Ferry-Mahfouz, par exemple, a suggéré la mise en place d'un prélèvement forfaitaire « exceptionnel et explicitement temporaire » de 5 % sur le capital des 10 % des ménages les plus dotés, ce qui permettrait de lever 150 milliards d'euros d'ici 2050 (2022, p. 120)². Jakob Kapeller, Stuart Leitch et Rafael Wildauer proposent, dans une étude, des estimations du montant généré par plusieurs modèles d'impôts européens sur le patrimoine³. Selon eux, une *flat tax* sur les ménages dont le patrimoine est supérieur à 1 million d'euros permettrait de générer un revenu annuel de 1,6 % du PIB⁴. Un impôt progressif à partir d'un seuil de 2 millions d'euros, avec des taux différenciés allant jusqu'à 10 % pour les patrimoines dépassant 500 milliards d'euros, pourrait quant à lui rapporter jusqu'à 3 % du PIB annuel⁵. Ainsi, ils estiment qu'un impôt progressif sur la fortune à l'échelle de l'UE pourrait rapporter jusqu'à 393 milliards d'euros annuels⁶, ce qui couvrirait 83 % du déficit d'investissement, qu'ils chiffrent à 467 milliards d'euros par an jusqu'en 2050. Concernant une taxe sur les transactions financières, celle-ci pourrait rapporter 57 milliards d'euros par an, selon la Commission européenne.

Mais est-ce faisable politiquement ? On doit noter qu'il y a eu des avancées récentes en matière fiscale européenne, avec, par exemple, l'adoption en décembre 2022 de l'impôt minimal de 15 % sur les bénéfices réalisés par les grandes entreprises. Cependant, l'adoption d'un impôt d'une ampleur similaire à celui décrit par Kapeller et. al. semble politiquement difficile, d'autant que les taux marginaux envisagés sont très supérieurs à ceux en vigueur ou ayant existé au niveau des États membres. En effet, au niveau européen, le sujet de l'intégration fiscale ne fait pas consensus, alors qu'elle suppose l'unanimité des États membres⁷. Par ailleurs, le gouvernement français s'est pour

¹ Cela fait d'ailleurs actuellement l'objet d'une [initiative citoyenne européenne](#). Cette initiative, qui vise à taxer les 1% de ménages européens les plus riches pour financer la transition écologique et sociale, devra récolter un million de signatures dans au moins sept pays européens avant octobre 2024 pour faire l'objet d'une discussion ou d'une proposition par la Commission Européenne.

² Pisani-Ferry, J. & S. Mahfouz. 2023. [Les incidences économiques de l'action pour le climat](#). France Stratégie.

³ Kapeller, J., S. Leitch & R. Wildauer. 2023. [Can a European wealth tax close the green investment gap?](#) *Ecological Economics*, 209.

⁴ Taux de 2% sur les fortunes au-dessus d'un million d'euros, soit les 3% des ménages européens les plus aisés, pour les ménages de l'Euro22.

⁵ Taux progressifs allant de 2% à 10%, avec d'un seuil de 2 millions d'euros de patrimoine pour les ménages de l'Euro22.

⁶ En rééchelonnant les montants à partir des résultats trouvés pour les pays de l'Euro22.

⁷ Wasserfallen, F. 2013. [Political and Economic Integration in the EU: The Case of Failed Tax Harmonization](#), *Journal of Common Market Studies*, 52(2), p. 420-435.

l'instant dit défavorable à la mise en place d'un impôt national sur la fortune pour financer la transition¹.

Il sera donc difficile de créer un nouvel impôt européen qui ne soit pas substituable aux prélèvements obligatoires nationaux, afin de soulager véritablement les finances publiques des États membres (et non pas de simplement transférer un financement au niveau européen plutôt que national).

Pour conclure, de nouvelles ressources propres sont certainement envisageables mais l'existence d'un fonds climat ne pourra pas reposer uniquement sur celles-ci. Des contributions spécifiques des États membres seront également nécessaires.

3.2. Versement des États membres avec clés de répartition

Le capital du Fonds européen pour le climat devrait être en partie financé par des contributions directes des États membres. L'enjeu du Fonds Européen pour le Climat est d'atteindre un objectif commun : la transition zéro carbone. La réalisation de cet objectif impose une forme de solidarité entre pays européens. Cette solidarité doit être organisée en définissant les critères les plus adéquats par lesquels les financements seraient mis en commun, et ceux par lesquels ils seraient répartis.

En définitive, le financement de la transition par un Fonds européen pour le climat bénéficierait à tous les pays, non seulement parce qu'il faciliterait le respect de leurs objectifs de décarbonation, mais aussi parce qu'il serait à l'origine d'importantes externalités positives : augmentation de la demande, de l'investissement privé, et nombreux effets de bords entre pays². Par ailleurs, comme évoqué dans la note n°1 consacrée à des règles symétriques, les coûts économiques pour l'Europe d'un retard pris sur nos objectifs de réduction d'émission pourraient être bien plus importants à terme pour l'Union.

Actuellement, les clés de répartition de la plupart des programmes de financement européens reposent essentiellement sur des critères macro- ou socio-économiques. À titre d'exemple, la Facilité pour la Reprise et la Résilience au sein du plan de relance NGEU est allouée selon la population, le PIB par habitant, le taux de chômage avant la pandémie et l'impact observé de la pandémie sur le PIB et l'emploi. Si 37 % des fonds de la FRR doivent être consacrés à l'environnement et au climat, les objectifs climatiques ne sont pas reflétés dans les critères de répartition. Le Fonds de transition juste, destiné à répondre aux problématiques sociales qui émergent dans les régions européennes les plus affectées par la transition vers la neutralité climatique, lui, est réparti sur la base de leur dépendance aux industries polluées et aux combustibles fossiles. Les critères d'allocations sont ainsi fondés sur les émissions de gaz à effet de serre (GES) industrielles, l'emploi dans l'industrie, l'importance des activités extractives et le développement économique de la région. Ces critères, bien qu'ils reflètent mieux les

¹ Voir [Transition écologique : le gouvernement opposé à la création d'un "ISF vert"](#).

² Voir la note de Zsolt Darvas pour Bruegel « [Having the cake, but slicing it differently: how is the grand EU recovery fund allocated?](#) »

problématiques climatiques liées à la transition écologique, sont astreints à une perspective régionale.

Pour un Fonds européen pour le climat, il convient d’adopter des clés de répartition qui combinent à la fois des perspectives macroéconomiques et climatiques. C’est, par exemple, ce qu’ont proposé [Heimberger et Lichtenberger \(2023\)](#) avec la création de leur *Climate and Energy Investment Fund*, qui serait alloué selon (i) le volume d’émissions de gaz à effet de serre (GES) par habitant, (ii) la population, et (iii) le PIB par habitant. Étant donné les récentes évolutions concernant les règles budgétaires européennes et les marges de manœuvre limitées de certains États membres, nous proposons également de rajouter des critères qui refléteraient les problématiques liées au financement de la transition. L’ajout de ces critères permettrait de participer à la résolution du dilemme entre épuisement planétaire et budgétaire.

Nous proposons donc que les clés de répartition de Fonds européen pour le climat tiennent compte des capacités de financement des États membres. Des critères tels que (i) le taux d’intérêt sur les obligations à 10 ans, (ii) la charge de la dette anticipée, ou (iii) le différentiel taux d’intérêt-croissance (pour refléter un potentiel effet boule-de-neige), pourraient être envisagés. En amont, cela permettrait de faire abonder les fonds par les États membres avec de fortes capacités de financement. En aval, cela permettrait de soutenir les efforts de financement des États membres dont les marges de manœuvre budgétaires sont limitées.

Concernant la manière d’intégrer une perspective climatique dans les clés de répartition, on peut s’appuyer sur des mesures d’émissions de GES. Cependant, il faut distinguer les critères d’abondement et de répartition des fonds. Ainsi, en amont, nous pourrions considérer que les plus grands émetteurs de GES historiques devraient contribuer tout particulièrement au capital du Fonds européen pour le climat. En aval, nous pourrions nous intéresser au retard accumulé par les États membres par rapport à leurs cibles de décarbonation, afin de mieux refléter leurs besoins d’investissement.

Tableau 4 – Critères qui pourraient servir à définir les clés de répartition du fonds climat (au-delà des critères macroéconomiques classiques PIB/habitant et population)

Critères à favoriser pour l’abondement	Émissions historiquement élevées Capacité de financement
Critères à favoriser pour l’octroi de subventions	Retard pris par rapport aux cibles nationales de réduction d’émission Besoins de financement relativement plus importants que les autres États membres Marge de manœuvre budgétaires limitées Poids des recompositions sectorielles

Source : Institut Avant-garde

Une analyse plus approfondie des effets des différents critères sur les clés de répartition est disponible en *Annexe*.

Ainsi, nous ferions en sorte que les fonds soient alloués aux États membres dont les besoins de financement de la transition sont les plus élevés – car leur capacité d’endettement est limitée ou parce qu’ils ont accumulé du retard sur les investissements nécessaires à réaliser.

La prise en compte des différences de capacité de financement entre États est cruciale mais risque de susciter l’opposition des pays disposant de marges de manœuvre budgétaires, qui pourraient y voir une incitation à la mauvaise gestion des finances publiques. Une bonne façon de prendre en compte cette critique tenant au risque d’aléa moral serait de **lier les décaissements du Fonds européen pour le climat au respect des règles du pacte de stabilité**, à la manière de ce qui a été fait pour NGEU. On arriverait ainsi à concilier soutenabilité budgétaire et soutenabilité climatique, au lieu de les opposer.

4. Quelle forme institutionnelle pour le Fonds climat ?

Au-delà des questions de répartition, créer un fonds européen pour le climat permanent soulève plusieurs difficultés sur le plan juridique¹.

En effet, il existe peu d’options pour créer une capacité budgétaire centrale dans le cadre institutionnel actuel. Les traités définissent un cadre budgétaire (centré sur le cadre financier pluriannuel, CFP) pour l’UE qui lie les dépenses à la capacité de lever des fonds : le budget européen doit donc être à l’équilibre. La création d’instruments financiers spéciaux et la décision de dépenser au-delà des plafonds du CFP sont explicitement liées à des circonstances exceptionnelles et ne peuvent constituer une solution pour la fourniture récurrente de biens publics.

Conformément à sa base juridique (article 122 du TFUE), le NGEU est un outil de gestion de crise dont l’activation est liée à la survenance ou au risque de circonstances exceptionnelles. Par principe, la législation européenne interdit à l’UE d’utiliser des fonds empruntés sur les marchés des capitaux pour financer des dépenses opérationnelles.

Il existe cependant d’autres arrangements juridiques qui pourraient contribuer au financement des biens publics mais quelle que soit la base juridique choisie :

- L’UE ne dispose pas d’un instrument financier général polyvalent qu’elle pourrait activer, en plus du budget général, pour financer des actions et des projets à long terme ;
- L’UE ne peut pas accorder de fonds pour financer des actions en dehors de son domaine de compétence, c’est-à-dire qu’elle ne peut pas se substituer aux États membres dans des domaines où ces derniers conservent la compétence de leurs politiques.

Par conséquent, si une capacité budgétaire centrale devait être créée, il serait nécessaire de réviser les traités ou d’établir de nouveaux accords intergouvernementaux (sur le modèle

¹ Voir notamment Allemand, F., J. Creel, N. Leron, S. Levasseur & F. Saraceno. 2023. [Making Next Generation EU a permanent tool](#), *Recovery Watch Policy Study* (FEPS, FES, IEV, OFCE).

du Mécanisme européen de stabilité). La mise en place d'un accord intergouvernemental exceptionnel pourrait notamment permettre de doter ce fonds d'une capacité d'endettement si les ressources précédemment évoquées ne suffisaient pas.

Enfin, une autre piste mériterait d'être explorée. Dans leur étude, Allemand et al. proposent, par exemple, **la création d'une agence européenne de l'investissement public comme première étape vers la création d'une capacité budgétaire centrale**. Cette agence aurait pour fonction de planifier et de mettre en œuvre des projets d'investissement, en coopération avec les États membres. En vertu de la législation européenne, l'agence n'aurait pas un contrôle total sur les choix politiques mais agirait principalement dans les limites fixées par les feuilles de route des institutions de l'UE. Néanmoins, elle disposerait de la capacité administrative de concevoir des projets d'investissement public qui fait actuellement défaut à la Commission, et elle pourrait se voir confier le contrôle de l'attribution des subventions, de l'élaboration des lignes directrices techniques, du contrôle de la conditionnalité, etc. Le Fonds Européen pour le Climat pourrait s'inspirer, dans sa dimension institutionnelle et dans la limite des compétences qui lui seraient attribuées (les investissements en faveur du climat), de l'agence européenne de l'investissement public.

Toutefois, des progrès substantiels dans le développement d'une capacité budgétaire centrale à l'échelle européenne ne doivent pas masquer la nécessité de mettre en œuvre des politiques budgétaires nationales, agissant en étroite collaboration entre elles. Alors que des pouvoirs croissants sont déjà transférés au niveau européen dans le domaine climatique – et le seraient d'autant plus avec la création d'un Fonds climat –, il est nécessaire de coordonner les politiques nationales entre elles, et avec les politiques mises en œuvre à l'échelle européenne.

La coordination des politiques budgétaires, qui limite nécessairement l'autonomie des parlements nationaux, soulève la question de la légitimité démocratique des politiques de l'UE et peut conduire à une forme de dépolitisation de la politique fiscale (voir aussi la note n°4 consacrée à une BCE plus démocratique). Pour éviter de dissocier le renforcement de la politique macroéconomique européenne de sa dimension démocratique, rien de moins nécessaire que la création d'une Europe politique, avec deux niveaux démocratiques. Il faut en effet une véritable démocratie européenne – associée à un pouvoir budgétaire basé sur la légitimité du Parlement et des préférences de l'électorat européen – mais en même temps pleinement articulée avec les démocraties nationales.

Une démocratie européenne ouvrirait un nouvel espace pour une action collective à l'échelle du continent et mènerait, en fournissant aux citoyens de véritables biens publics européens, à la création d'une valeur ajoutée pour les Européens en tant qu'Européens (et non en tant qu'agrégat de citoyens nationaux). Cela pourrait se faire sans saper les démocraties nationales. En effet, la démocratie n'est pas exclusive : une démocratie européenne n'écrase pas les démocraties nationales, tant que la source de la souveraineté reste clairement établie comme émanant de l'État nation. Contrairement à une gouvernance européenne multi-niveau, qui amalgame sans distinction les niveaux local, régional, national et européen ; cette approche de la double démocratie européenne se concentre sur l'articulation entre le niveau national – en tant que siège de la souveraineté et du pouvoir public primaire – et le niveau européen – en tant que lieu d'un pouvoir public, supranational et non-souverain européen.

Conclusion

La mise en place d'un fonds européen pérennisé pour le climat se justifie aussi bien sur le plan économique que climatique. Ce fonds, en ciblant les investissements essentiels mais peu rentables, répondrait à l'appel des citoyens pour une action à l'échelle de l'UE et permettrait une gestion coordonnée et efficiente des ressources. Il pourrait également contribuer à « faire l'Europe », en renforçant la capacité budgétaire de l'Union, que les citoyens européens appellent de leurs vœux. Il nécessiterait cependant une négociation approfondie sur les contributions des États membres et pourrait s'appuyer sur de nouvelles ressources financières propres à l'UE, tout en évitant d'accroître les risques budgétaires nationaux. La négociation d'un Fonds Européen pour le Climat est indispensable pour rendre les règles climatiques, et plus largement nos objectifs de réduction d'émissions, applicables.



ANNEXE – LES CLES DE REPARTITION DU FONDS EUROPEEN POUR LE CLIMAT

Cette annexe présente de manière détaillée des clés de répartition pouvant être envisagées pour faire abonder, et ensuite réallouer, les financements du Fonds Européen pour le Climat. Un tableau récapitulatif est également disponible en fin de document (cf. Tableau A).

A. Les clés de répartition existantes

Dans cette première partie, nous passons en revue de manière détaillée les clés de répartition existantes dans le cadre des programmes de financement de la FRR et de NGEU ainsi que du Fonds de transition juste.

Évoquons en premier lieu le plan de relance **NGEU et la FRR**. L'enveloppe totale de la FRR est de 723 milliards d'euros (au prix de 2022) jusqu'en 2026. Chaque État membre se voit attribuer une enveloppe partiellement prédéfinie, à partir de critères macroéconomiques. 70 % des financements sont répartis en fonction de la population, de l'inverse du PIB par habitant, et du taux de chômage moyen entre 2015 et 2019. Ils ont été attribués aux États membres entre 2021 et 2023. Le reliquat de 30 % doit être attribué à partir de 2023 et réparti en fonction de l'impact de la pandémie du COVID-19, estimé à partir des baisses observées du PIB et de l'emploi en 2020. Une fois la part de chaque État membre déterminée, ces derniers peuvent alors solliciter des prêts ou des subventions. Les pays bénéficiant des plus grandes parts de l'enveloppe de la RFF consacrée aux subventions sont les suivants : l'Espagne (77,2 Md€), l'Italie (69 Md€), la France (37,4 Md€), l'Allemagne (28 Md€) et la Pologne (22 Md€). Il faut cependant noter qu'à terme, la France et l'Allemagne participeront une plus grande part au remboursement de l'emprunt commun qui a servi à financer le plan de relance, et deviendront donc des contributeurs nets.

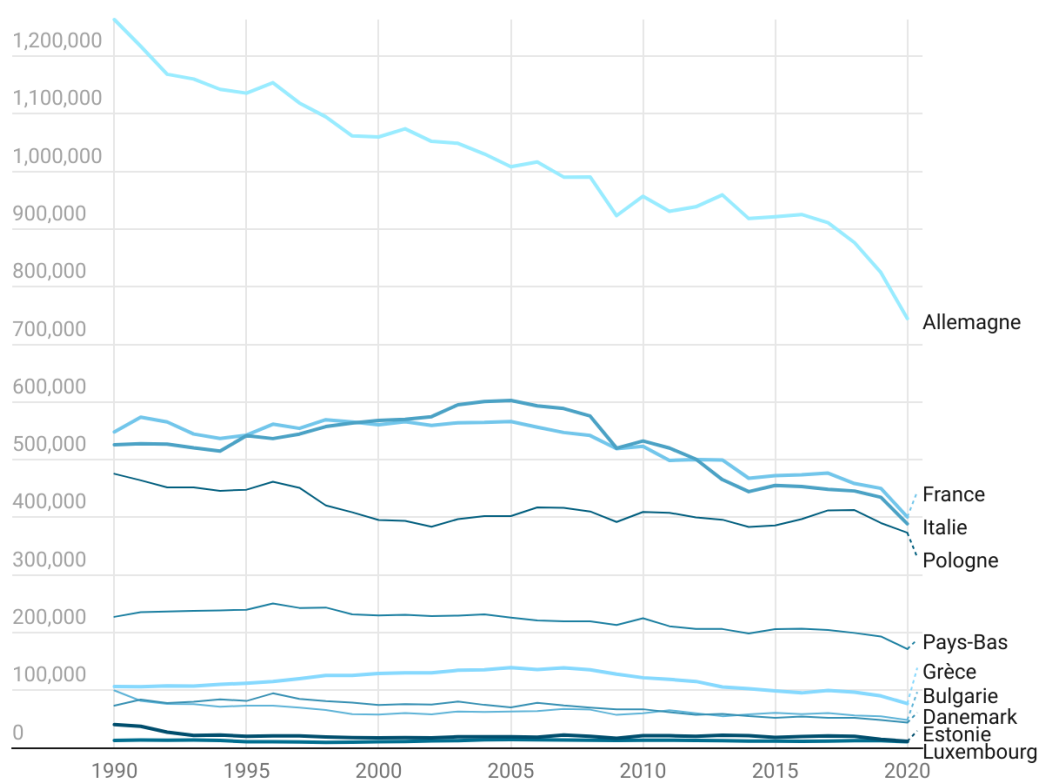
Quant au **Fonds de transition juste**, il s'agit d'un fonds régional, créé pour répondre aux problématiques sociales liées aux efforts de décarbonation dans les régions les plus dépendantes aux industries émettrices de gaz à effet de serre (GES) ou aux activités minières. Il opère avec un capital total de 17,5 milliards d'euros entre 2021 et 2027. Les critères d'allocation des financements sont les suivants : émissions industrielles de GES (avec une pondération de 49 %), taux d'emploi dans les mines de charbon et de lignite (25 %), taux d'emploi dans les industries dépendantes au carbone (25 %), production de tourbe (0,95 %) et de schiste bitumineux (0,05 %). Bien que les financements soient attribués aux régions et non aux États, on peut déterminer quels en sont les principaux bénéficiaires. Ainsi, la Pologne, l'Allemagne, et la Roumanie concentrent près de la moitié des fonds. Elles sont suivies par la République Tchèque et la Bulgarie.

B. Les émissions historiques de gaz à effet de serre (GES)

En plus de ces critères classiques macroéconomiques qui apparaîtraient dans le calcul des clés de répartition, une des approches pour déterminer l'abondement des fonds pourraient être de **compenser les émissions historiques de GES par les États membres**. Ainsi, on s'appuierait sur les émissions des États membres pour déterminer leur participation au capital du Fonds Européen pour le Climat : ceux dont les émissions ont été historiquement les plus élevées verraient leurs contributions augmentées.

Un critère de répartition en amont serait donc le volume d'émissions de GES de chaque État membre. Le Graphique A.1. présente ces chiffres pour une sélection de pays européens.

Graphique A.1 – Evolution du volume d'émissions de GES par pays et par an entre 1990 et 2020



Source : UNFCCC.

L'Allemagne, de loin le plus grand émetteur brut au sein de l'Union européenne deviendrait alors le premier contributeur au Fonds climat européen au titre de ses émissions passées, suivie de l'Italie, de la France et de la Pologne. À l'inverse, les contributions du Luxembourg, de l'Estonie et de la Bulgarie seraient plus faibles.

C. Capacités de financement des investissements nécessaires

Le Fonds européen pour le climat est pensé pour répondre au problème central de la **capacité des États membres à financer les investissements nécessaires** pour atteindre leurs objectifs de transition. Par conséquent, la capacité de financement devrait être au cœur des clés de répartition

du Fonds Européen pour le Climat. Cette clé de répartition peut être utilisée autant en amont qu'en aval. Ainsi, l'abondement du fonds pourrait dépendre des pays qui ont des capacités de financement plus élevées, tandis que les fonds seraient alloués à ceux dont les capacités de financement de leur transition sont limitées.

Plusieurs critères sont possibles pour représenter les capacités de financement des États membres dans les clés de répartition. Parmi ces critères, nous privilégions ceux qui reflètent leur capacité à s'endetter pour financer leur transition. Ainsi, les pays dont les capacités d'endettement sont élevées auront plus de facilité à financer les investissements nécessaires pour atteindre leurs objectifs de décarbonation, tandis que certains pays européens ont une capacité bien plus limitée de s'endetter sans que cela ne pèse sur leurs finances publiques ou sur leurs indicateurs maastrichtiens.

Nous passons ci-dessous en revue trois indicateurs possibles pour estimer les capacités de financement des États membres.

1. Taux d'intérêts des obligations d'État à 10 ans

Premièrement, on peut estimer la capacité des États membres à s'endetter à partir du coût d'endettement, en s'appuyant sur les taux d'intérêts associés à leurs obligations. Ici, nous choisissons aussi de comparer les capacités avec les besoins de financement, afin de déterminer quels pays ont les besoins d'investissement les plus élevés et les capacités d'endettement les plus faibles.

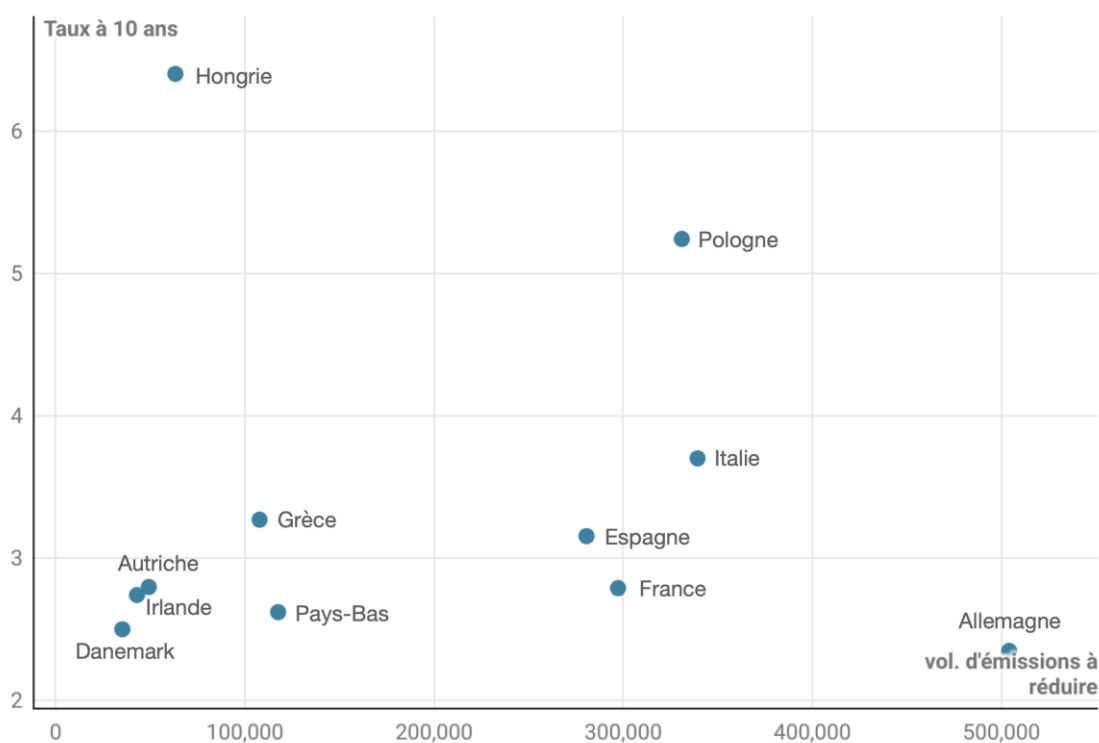
Les capacités et les besoins de financement sont représentés par les taux d'intérêts associés aux obligations souveraines à 10 ans, tandis que le volume d'émissions de GES à réduire est appréhendé à travers les engagements des États membres dans le plan *Fit for 55*.

Le graphique A.2 met en avant le dilemme entre soutenabilité climatique et budgétaire auxquels sont confrontés certains États membre : les pays dont les objectifs de réduction des émissions sont élevés ont également, pour certains, des capacités d'endettement limitées. L'Italie par exemple, est le deuxième État membre dont le volume d'émissions de GES à réduire est le plus élevé, mais les taux d'intérêt sur ses obligations souveraines à 10 ans sont proches de 4 %. Cela limite grandement sa capacité à s'endetter aujourd'hui pour financer les investissements nécessaires à sa transition. À l'inverse, l'Allemagne, qui a des besoins de financement élevés, bénéficie des taux d'intérêt les plus faibles d'Europe.

Ainsi, l'Allemagne, l'Irlande, les Pays-Bas ou le Danemark, dont les coûts d'endettement sont faibles, pourraient être d'importants contributeurs du Fonds climat. À l'inverse, la Hongrie et la Pologne, mais aussi l'Italie, la Grèce, ou encore l'Espagne, pourraient bénéficier du Fonds climat.

Graphique A.2 – Capacités de financements de la transition par endettement selon les besoins de financement estimés

Taux d'intérêt associés aux obligations d'État à 10 ans pour une sélection de pays européens exprimés selon le volume d'émissions de GES qu'ils doivent réduire d'ici 2030



Taux d'intérêts de février 2024. Volumes d'émissions à réduire d'ici 2030 en gCO2 équivalent.

Source : UNFCCC, Commission Européenne et World Government Bonds.

2. Charge de la dette

Un autre critère pour déterminer la capacité de financement des États membres est de s'intéresser à la charge de la dette à laquelle ils devront faire face d'ici 2030. Une charge élevée pèserait en effet sur les finances publiques et réduirait les financements qui pouvant être consacrés aux investissements de transition. Nous nous intéressons à la charge de la dette anticipée, exprimée en pourcentage du PIB, pour deux dates intermédiaires d'ici 2030 : 2025 et 2028.

La charge de la dette anticipée de certains pays européens est particulièrement élevée. En Hongrie, elle est de 6,6 % du PIB en 2025 ; en Italie, de 5,4 % en 2025 et 4,1 % en 2028. La France, l'Allemagne et la Pologne font quant à elles face à des charges anticipées plus faibles, allant de 2,3 % du PIB pour la Pologne en 2025 à 2,7 % du PIB pour la France et l'Allemagne. En Allemagne, elles chutent néanmoins pour atteindre 1 % du PIB en 2028. On constate cependant que certains pays européens ont une charge de la dette attendue très faible en 2025, relativement aux pays cités précédemment : le Luxembourg (0,5 % du PIB), le Danemark (0,6 %), les Pays-Bas (0,9 %), la Bulgarie (1 %).

3. Différentiel intérêts-croissance

Le différentiel entre taux d'intérêt et taux de croissance ($r - g$) permet de rendre compte de l'accumulation future de la dette publique. Or, plus la dette s'accumule, plus elle pèse sur les indicateurs d'endettement et plus les États membres devront être consacrer des ressources à rembourser ou réduire leur dette plutôt qu'aux investissements nécessaires pour leur transition. Au contraire, pour les pays où l'indicateur est faible, la croissance permettrait de rembourser (une partie) de la dette sans avoir à puiser dans des ressources qui serviraient, par exemple, à financer la transition. On calcule ce différentiel intérêts-croissance à partir des taux d'intérêt sur les obligations souveraines à 10 ans de février 2024 et du taux de croissance potentiel.

Tous les pays européens sont dans une trajectoire d'accumulation de la dette. Mais certains pays se distinguent par un différentiel intérêts-croissance particulièrement élevé. Celui-ci culmine à 3 pour la Pologne. Il est également élevé pour l'Italie, l'Espagne, la France et l'Allemagne. Parmi les États membres pour qui ce différentiel est (bien) plus faible, on peut citer le Danemark (0,2), les Pays-Bas et le Luxembourg.

D. Les besoins spécifiques de financement

Un autre critère pour déterminer la façon dont le Fonds européen pour le climat serait alloué est de se pencher sur leurs **besoins spécifiques de financement de la transition**. Ces besoins spécifiques peuvent se poser pour plusieurs raisons qui propres aux différents États membres ; c'est pourquoi nous avons déjà défendu l'importance de faire état de ces besoins de manière harmonisée à travers l'Union (cf. Partie 1.2). Les inclure dans les clés de répartition d'allocations permettrait de répondre aux besoins spécifiques de financement des États membres – par exemple, parce qu'ils ont accumulé du retard sur leur trajectoire de transition, ou parce qu'ils sont confrontés à des besoins sectoriels ou à des problématiques sociales spécifiques¹.

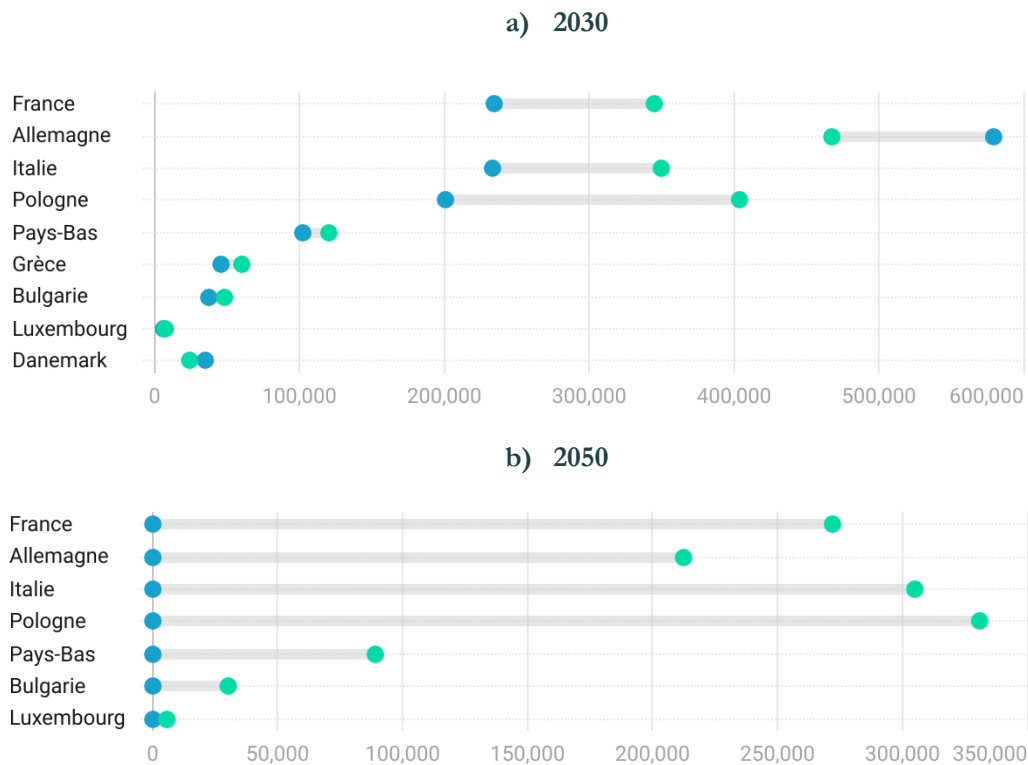
Nous prenons ici pour exemple l'indicateur de retard sur les trajectoires de décarbonation (voir Graphique A.3). Nous l'exprimons grâce à des projections des trajectoires de décarbonation des États membres, en nous intéressant aux écarts attendus par rapports à leurs cibles d'émissions à l'horizon 2030 et 2050.

Les projections font état d'écarts d'émissions conséquents pour la plupart des pays européens par rapport leurs objectifs *net zéro* d'ici 2050, ainsi qu'à des écarts importants pour la France, l'Italie et la Pologne par rapport à leurs objectifs 2030. Ces pays bénéficieraient donc tout particulièrement de financements additionnels issus du Fonds climat, afin de rattraper leur retard sur leur trajectoire de transition.

¹ Par exemple, une dépendance structurelle de leur économie à des secteurs d'activités particulièrement émetteurs de GES. Cela pourrait entraîner des besoins sociaux spécifiques, liés au rétrécissement, voire à la disparition, de ces secteurs d'activité au cours de la transition vers le zéro carbone. Voir la note n°5 à ce sujet.

Graphique A.3 – Écarts attendus des projections d'émissions de GES aux cibles pour 2030 et 2050

Écarts entre les cibles d'émission de GES (représentés en bleu) et les projections d'émissions (représentées en vert) en 2030 et 2050.



Source : Projections communiquées à la Commission Européenne par chaque État membre.

E. Tableau récapitulatif des clés de répartition possibles

Tableau A – Critères qui pourraient servir à définir les clés de répartition du fonds climat (au-delà des critères macroéconomiques classiques PIB/habitant et population)

Critère de répartition	Abondement ou allocation	Principaux contributeurs	Principaux bénéficiaires
<i>Critères macroéconomiques</i>			
PIB / habitant	Les deux	Luxembourg, Irlande, Danemark, Pays-Bas	Bulgarie, Grèce, Slovaquie, Croatie
Population	Les deux	Allemagne, France, Italie, Espagne, Pologne	Malte, Luxembourg, Chypre, Estonie
<i>Capacités de financement</i>			
Taux d'intérêt sur 10 ans	Les deux	Allemagne, Danemark, Irlande, Autriche	Hongrie, Pologne, Italie, Espagne
Charge de la dette	Les deux	Luxembourg, Pays-Bas, Danemark, Irlande	Hongrie, Espagne, Italie
Différentiel taux-croissance (r-g)	Les deux	Danemark, Pays-Bas, Luxembourg	Pologne, Italie, Espagne, France, Allemagne
<i>Émissions de GES</i>			
Emissions historiques	Abondement	Allemagne, France, Italie, Pologne	/
<i>Besoins particuliers de financement</i>			
Retard sur la trajectoire de décarbonation	Allocation	/	France, Italie, Pologne
Besoins (sociaux) à cause des recompositions sectorielles		Non représenté ici	

Source : Institut Avant-garde



www.institutavantgarde.fr



@eco_avant_garde



institut-avant-garde



Institut Avant-garde – 73 rue de Vaugirard 75006
Paris

Directrice générale : Clara Leonard

Directrice de la publication : Mathilde Viennot

Contact presse : Juliette de Pierrebourg,
juliette.depierrebourg@institutavantgarde.fr

L'Institut Avant-garde est un think tank non partisan qui développe des analyses et des propositions concrètes pour les décideurs, les universitaires et toutes les générations de penseurs et de citoyens.