

**BUDGET EUROPÉEN**

**COMMENT  
L'EUROPE PEUT  
FINANCER  
LA MISE EN ŒUVRE  
D'UNE TRANSITION  
ÉCOLOGIQUE  
PLUS JUSTE ?**

## Table des matières

<b>Résumé exécutif</b>	<b>3</b>
Résumé des 7 propositions du Réseau Action Climat	3
<b>Ce qui cloche dans le budget actuel</b>	<b>4</b>
Le Cadre financier pluriannuel (CFP) européen c'est quoi ?	4
Des montants sans précédent pour le climat, la transition juste.	4
Malgré ces efforts importants, la transition écologique souffre d'un sous-investissement chronique en Europe.	4
Le budget européen finance encore des projets néfastes pour le climat et la biodiversité	6
L'estimation des dépenses européennes en faveur du climat est "gonflée".	6
Les financements européens ne sont pas suffisamment absorbés.	6
<b>1er enjeu. Un nouveau plan d'investissement vert et social pour prendre la suite du plan de relance</b>	<b>7</b>
50% du budget dédié à la transition écologique et socialement juste	7
Biodiversité : augmenter et sanctuariser les financements, sauvegarder le Life	9
Transition juste des emplois : un axe à renforcer dans le prochain budget européen	10
<b>2ème enjeu. Financer un nouveau cap pour la Politique agricole commun</b>	<b>11</b>
<b>3ème enjeu. Exclure définitivement les fossiles</b>	<b>13</b>
<b>4ème enjeu. Améliorer la gouvernance et la performance du budget</b>	<b>14</b>
<b>5ème enjeu. Réguler la finance privée pour qu'elle fasse sa part.</b>	<b>16</b>

Ce projet a reçu le soutien financier du programme LIFE de l'Union européenne



Cette note de proposition, publiée en juin 2025, a fait l'objet d'un soutien du programme de financements européen LIFE, dans le cadre du projet Togetherfor1.5. Les informations et les opinions contenues dans ce document sont celles des auteurs et ne reflètent pas nécessairement les opinions de la Commission européenne.

# Résumé exécutif

La Commission européenne publiera une proposition de budget pluriannuel ou Cadre financier pluriannuel européen (CFP) mi-juillet 2025. Cette proposition sera ensuite négociée entre les 27 pays de l'UE et devra être approuvée -ou rejetée- par le Parlement européen. Ce prochain budget s'étalera de 2028 à 2034. C'est un outil crucial pour la réalisation des politiques publiques européennes notamment ses objectifs climatiques et de biodiversité.

Alors que jusqu'à présent, le budget était structuré en programmes gérés de manière directe et indirecte par la Commission européenne (Fonds structurels, Fonds de modernisation, piliers de la Politique agricole commune, Fonds de transition juste etc.), cette dernière envisage de modifier en profondeur sa structure pour remplir des objectifs de simplification et d'amélioration de performance. Le prochain budget serait structuré en plans d'investissements nationaux et régionaux et plusieurs programmes seraient fondus dans une seule enveloppe : le Fonds pour la compétitivité européenne. Si l'amélioration de la performance du budget européen et la simplification de l'accès aux fonds pour les bénéficiaires est souhaitable, cette fusion des enveloppes de financement présente aussi des risques, notamment celui de réduire la part des financements dédiés à la transition écologique et socialement juste.

La préparation de ce budget s'inscrit dans un contexte de sous-investissement chronique dans la transition écologique, de contraintes très strictes sur les budgets publics de plusieurs pays européens et d'une situation géopolitique tendue qui pourra impliquer de nouveaux investissements massifs dans la défense. Enfin, le plan de relance NextGenerationEU qui avait permis de doubler le volume du budget européen 2021-2027 et d'augmenter les investissements dédiés au climat et à la biodiversité prendra fin à partir de 2026.

**Face à cette situation critique, le Réseau Action Climat formule des propositions pour s'assurer que l'UE puisse financer et mettre en oeuvre les objectifs qu'elle s'est fixés sur le climat, la biodiversité et une transition socialement juste:**

## Résumé des 7 propositions du Réseau Action Climat

- 1. Consacrer 50% du budget européen à un plan d'investissement vert et social (soit 1000 milliards d'euros à financer par un emprunt commun européen jusqu'en 2030).**
- 2. Exclure totalement du budget européen le financement des combustibles fossiles.**
- 3. Dédier au moins 35 milliards d'euros à la biodiversité dans le prochain budget européen.**
- 4. Maintenir et renforcer le budget de la Politique agricole commune (PAC) en le mettant au service de la transition agroécologique et d'un juste prix pour les agriculteurs.**
- 5. Reconduire, renforcer et améliorer le Fonds de transition juste pour accompagner l'enjeu des emplois.**
- 6. Améliorer la gouvernance et la performance du Cadre financier pluriannuel.**
- 7. Réguler la finance privée pour qu'elle fasse sa part.**

# Ce qui cloche dans le budget actuel

## Le Cadre financier pluriannuel (CFP) européen c'est quoi ?

Le Cadre financier pluriannuel (CFP) fixe les plafonds des dépenses de l'UE classées en grandes rubriques qui correspondent aux secteurs d'intervention de l'Union. Son montant s'élève généralement à environ 1 000 milliards d'euros de budget total. En 2021-2027, le budget européen pluriannuel s'élevait à exceptionnellement doublé (2 000 milliards d'euros environ) après que l'UE a adopté un plan de relance : NextGenerationEU pour faire face à la crise COVID sous forme de subventions et de prêts octroyés aux Etats-membres et financé par un emprunt commun sur les marchés. Celui-ci prendra fin en 2026 tandis que l'emprunt doit être remboursé par l'UE à partir de 2028. Le CFP est alimenté par des ressources : part du Revenu National Brut des Etats selon leur richesse, droits de douane sur les importations en provenance de pays non membres de l'UE, petite partie de la TVA perçue par chaque Etat membre, ressources propres, contribution fondée sur la quantité de déchets d'emballages en plastique non recyclés dans chaque Etat membre.

Si des montants sans précédent ont été débloqués pour le climat sous le budget européen actuel, ce dernier présente des failles. La transition écologique pâtit d'une situation de sous-investissement chronique, des projets de combustibles fossiles sont toujours financés directement par le budget européen, l'allocation réelle des financements européens vers le climat et la biodiversité n'est pas garantie sur le terrain.

## Des montants sans précédent pour le climat, la transition juste.

Afin de financer les mesures du Pacte vert européen - ensemble de lois devant permettre à l'Europe de devenir le "premier continent neutre en carbone au plus tard en 2050", l'UE a débloqué des financements nouveaux et dont les montants sont sans précédent pour la transition écologique. On peut citer la Facilité pour la reprise et la résilience (FRR) du plan de relance NextGenerationEU. Elle a permis de verser 338 milliards d'euros de subventions aux pays européens entre 2021 et 2026 dont 37% théoriquement alloués au climat. Pour la première fois, l'UE a également créé des financements ciblés sur les territoires les plus en difficulté face aux transformations impliquées par la transition écologique. C'est le cas du Fonds de transition juste (FTJ) doté d'un montant de 17,5 milliards d'euros pour la période 2021-2027 et dont la France a bénéficié d'1 milliard d'euros environ.

## Malgré ces efforts importants, la transition écologique souffre d'un sous-investissement chronique en Europe.

Ces financements essentiels restent insuffisants. La Commission européenne estime que des investissements supplémentaires de l'ordre de 2 % du PIB européen sont nécessaires

pour atteindre les objectifs climatiques d'ici 2030<sup>1</sup>. Ce chiffre ne tient pas compte des investissements dans le domaine social, des transports, de la biodiversité et de l'adaptation climatique. Ces besoins en investissements supplémentaires ont été estimés à 390 milliards d'euros par an, auxquels s'ajoutent 130 milliards d'euros par an pour atteindre les principaux objectifs environnementaux de l'UE. Une partie significative de ces investissements doit par ailleurs provenir du secteur privé, jusqu'à 80% selon Mario Draghi<sup>2</sup>. Cette situation de sous-investissement est aggravée par d'autres facteurs.

**La fin du plan de relance NextGenerationEU à partir de 2026.** Elle impliquera une réduction de près de 50% du budget européen et environ 300 milliards d'euros de moins de financement disponible pour les investissements dans le climat et la nature pour la période budgétaire 2028-2034.

**Un endettement national très lourd et contraint.** A l'heure actuelle, sept pays membres de l'UE dont la France font l'objet d'une procédure de déficit excessif. Le Pacte de stabilité et de croissance impose des contraintes fortes et mal conçues sur les budgets nationaux et leur capacité à financer ces investissements<sup>3</sup>. La levée des mêmes contraintes budgétaires sur les investissements dans la défense risque par ailleurs très fortement de générer des coupes budgétaires dans d'autres secteurs comme la transition écologique.

**La concurrence avec les investissements dans la sécurité, la défense.** Dans son plan RearmEurope, Ursula von der Leyen suggère de permettre la réallocation des fonds de cohésion (qui financent en grande partie des projets de transition écologique dans les pays membres) au profit de projets de défense. Pourtant, le financement de la lutte contre le réchauffement climatique contribue directement à la sécurité. Le réchauffement climatique accroît l'intensité et le nombre de catastrophes naturelles qui menacent la sécurité des populations. Les pertes de récoltes ont triplé en Europe au cours des 50 dernières années ce qui alimente un risque croissant de crise alimentaire<sup>4</sup>. La transition énergétique accélère la diminution de nos dépendances aux énergies fossiles. Ces dépendances rendent l'UE vulnérable dans les rapports de force avec des puissances extérieures agressives. Depuis le début de la guerre en Ukraine, l'UE a dépensé plus de 206 milliards d'euros en combustibles fossiles russes, dont 48 % en gaz, finançant involontairement la guerre en Ukraine<sup>5</sup>.

*L'UE a dépensé plus de 206 milliards d'euros en combustibles fossiles russes, dont 48 % en gaz, finançant involontairement la guerre.*

*(source : Strategic Perspective)*

---

<sup>1</sup> Commission européenne, [Communication](#) "Renforcer l'ambition climatique européenne pour 2030", 17.09.2020

<sup>2</sup> Mario Draghi, "[The future of European Competitiveness](#)", Septembre 2024

<sup>3</sup> Réseau Action Climat, [Réforme du pacte de stabilité et de croissance - répondre aux défis climatique, de résilience et de justice sociale](#), mars 2023

<sup>4</sup> Réseau Action Climat, L'agroécologie, solution de résilience du secteur agricole face aux chocs climatiques et économiques, 4/07/2023

<sup>5</sup> Strategic Perspectives, "[From speeches to action: priorities for the hearings](#)", 24/09/2023

## **Le budget européen finance encore des projets néfastes pour le climat et la biodiversité**

Il ne faut pas oublier que le budget européen actuel contribue à aggraver le réchauffement climatique et la dégradation de la biodiversité. Avec un budget annuel de plus de 55 milliards d'euros, la politique agricole commune (PAC) est majoritairement dépensée au profit de pratiques agricoles intensives nuisant à la santé et à l'environnement. En France, on estime que 6,5 milliards d'euros (soit 64% des financements du Plan Stratégique National de la PAC) constituent une subvention dommageable pour la biodiversité<sup>6</sup>. Le budget européen continue également de contribuer directement au financement des combustibles fossiles<sup>7</sup>. Sur la période 2014-2016, les instruments budgétaires européens ont financé à hauteur de 2 milliards d'euros par an des projets de combustibles fossiles selon une analyse du CAN Europe<sup>8</sup>.

## **L'estimation des dépenses européennes en faveur du climat est "gonflée".**

Selon la Cour des comptes européenne, la méthode de l'UE qui applique des coefficients pour évaluer l'allocation des dépenses vers le climat conduit à une surestimation des contributions au climat, car le coefficient de 100% est trop souvent utilisé sans tenir compte des dépenses réelles<sup>9</sup>. En 2021, la Cour des comptes européenne<sup>10</sup> critiquait la réelle allocation de 37% du plan de relance vers le climat. Elle alertait notamment sur le fait que les critères de la taxonomie européenne ne sont pas utilisés par la Commission et les États pour évaluer l'allocation des dépenses.

## **Les financements européens ne sont pas suffisamment absorbés.**

Les États sont également confrontés à un problème d'absorption des financements européens, notamment ceux du plan de relance. Cela ralentit le financement effectif des projets de transition écologique. La Facilité pour la reprise et la résilience (FRR) n'étant en place que pour une durée de 3 ans, cela implique de décaisser des montants significatifs très vite, or le pipeline de projets n'est pas toujours au rendez-vous. En juin 2025, soit un an et demi avant la date d'expiration de la FRR, seulement la moitié des fonds ont été versés aux États a souligné la Commission européenne<sup>11</sup>.

---

<sup>6</sup> IGEDD, Le financement de la Stratégie nationale pour la biodiversité (SNB) pour 2030, 6/01/2023

<sup>7</sup> Selon la Commission européenne, entre 2008 et 2019, les États membres de l'UE ont versé entre 55 et 58 milliards d'euros par an de subventions explicites pour les combustibles fossiles.

<sup>8</sup> CAN Europe, [How to stop the never-ending nightmare](#), Mars 2023

<sup>9</sup> Ibid.

<sup>10</sup> Cour des comptes européenne, Rapport spécial "Finance durable : L'UE doit agir de façon plus cohérente pour réorienter les financements vers les investissements durables", 2021

<sup>11</sup> European Commission, ["NGEU: the road to 2026"](#), 4/06/2025

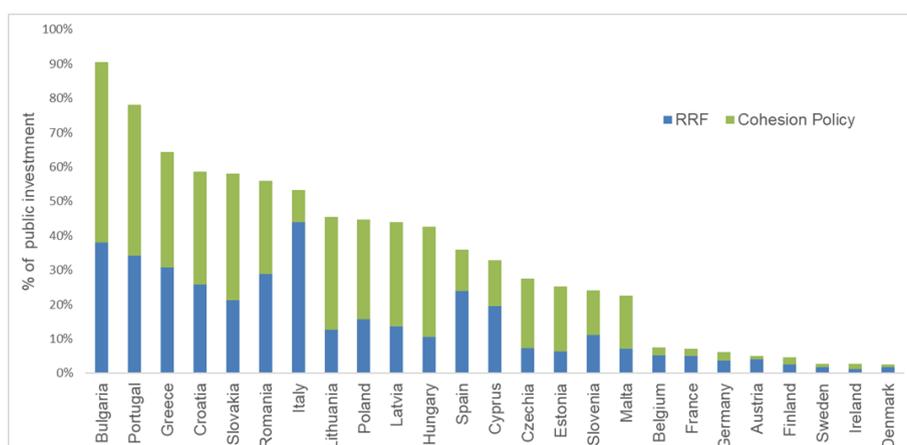
# 1er enjeu. Un nouveau plan d'investissement vert et social pour prendre la suite du plan de relance

## 50% du budget dédié à la transition écologique et socialement juste

Face à tous ces défis, la négociation du prochain budget à long terme de l'UE est une opportunité cruciale pour combler le déficit d'investissement dans la transition écologique et juste.

Alors que le plan de relance NextGenerationEU prendra fin en 2026 faisant diminuer de moitié le budget européen, il semble indispensable que les gouvernements se mettent d'accord pour acter la création d'un nouveau plan d'investissement massif et de long terme dans la transition écologique et socialement juste, via un nouvel emprunt commun et de nouvelles ressources propres<sup>12</sup>. Alors que le plan de relance européen est soutenu par 75 % de la population européenne<sup>13</sup>, le renouvellement d'un tel instrument permettrait de renforcer l'acceptation de la transition écologique.

Le budget européen (et notamment la Facilité pour la reprise et la résilience) est d'autant plus crucial dans le financement de la lutte contre le réchauffement climatique qu'il représente dans une majorité de pays européens plus de 50% des investissements publics. Le graphique ci-dessous montre que les fonds de cohésion et de la Facilité pour la reprise et la résilience représentent plus de la moitié des investissements publics dans la majorité des pays de l'UE.



Source: CAN Europe partant des estimations d'Eurostat et de la Commission européenne.

<sup>12</sup> Réseau Action Climat, "[Budget européen: Où trouver l'argent?](#)", 7/05/2025

<sup>13</sup> Union européenne, [La zone euro](#)

## Nos propositions pour un budget au service de la transition écologique et socialement juste

- **Le budget européen 2028-2034 devrait prévoir un nouveau plan d'investissement vert et social**<sup>14</sup>, d'un montant de 1000 milliards d'euros (adossé à un budget pluriannuel européen d'un montant de 1 000 milliards d'euros) financé par un emprunt commun européen et des ressources propres additionnelles<sup>15</sup>.
- **Sur ces 2 000 milliards, 50% devraient être consacrés à la transition écologique et sociale** à travers quatre piliers, avec des sous-allocations spécifiques et non fongibles pour:
  - **des investissements climatiques et de transition vers une énergie propre** : énergies renouvelables, rénovation thermique des bâtiments, mesures de sobriété en priorité. Des instruments de financement devraient également être dédiés aux **communautés énergétiques** (projets d'énergie renouvelable citoyens et/ou à gouvernance locale) et leurs structures secondaires (fédérations nationales et réseaux régionaux). Ces communautés ont un impact significatif sur la croissance économique locale et permettent de renforcer la sécurité énergétique européenne tout en protégeant les consommateurs de la volatilité des prix des marchés de gros.
  - **le financement d'une transition socialement juste** (pour la reconversion des emplois et l'accompagnement des ménages les plus vulnérables dans les transformations), via entre autres, la sauvegarde et le renforcement du **Fonds de transition juste**.
  - **le financement des objectifs européens en matière de biodiversité pour 2030**. A ce titre, le budget européen devrait augmenter la part des investissements fléchés vers la biodiversité pour atteindre **35 milliards d'euros par an**, et prévoir un fonds dédié pour la restauration et la protection de la nature. Le programme Life, seul programme dédié au climat et à la nature du budget devrait être reconduit sous sa forme actuelle.
  - **le financement de la stratégie industrielle verte** de l'Union européenne.

<sup>14</sup> Fiscal Matters Coalition, [Open letter](#), 20.09.2024

<sup>15</sup> Réseau Action Climat, "[Budget européen: où trouver l'argent?](#)", 7/05/2025

## Biodiversité : augmenter et sanctuariser les financements, sauvegarder le Life

Les crises du climat et de la biodiversité sont jumelles. Le déclin de la biodiversité aggrave la crise climatique, et les impacts du réchauffement climatique dégradent l'état de la biodiversité. En France, la capacité d'absorption des puits de carbone naturels a diminué environ de 50% depuis les années 2000<sup>16</sup>, et de 30% en Europe. Des écosystèmes sains sont indispensables pour atténuer le réchauffement climatique et améliorer la résilience des sociétés face à ses effets.

Selon les chiffres de la Commission, l'UE dépense environ 15 milliards d'euros par an pour la biodiversité dans le budget actuel<sup>17</sup>. Ces chiffres sont contestés car plus de la moitié de ce montant provient de la Politique agricole commune, dont une grande partie des dépenses ne profite pas à la biodiversité<sup>18</sup>. Selon la Commission européenne, en 2025, l'UE devrait investir 19 milliards d'euros par an supplémentaires pour atteindre ses objectifs en matière de biodiversité jusqu'en 2030 (Stratégie Biodiversité)<sup>19</sup>. Au total, l'UE devrait consacrer environ **35 milliards d'euros par an à la biodiversité** (en supposant que l'essentiel soit financé par le budget de l'UE et non par le niveau national ou par des sources privées) en augmentant la part des financements dédiés dans son budget. Elle devrait également mettre en place un fonds dédié pour la restauration et la protection de la nature.

Bien qu'il ne représente que 0,3% du budget européen, la Commission européenne envisage la suppression du **programme Life** dans le prochain budget ou du moins, sa dilution dans le Fonds pour la compétitivité prévu dans le Pacte industriel propre, sous la fenêtre "transition propre". Le programme Life, doté d'un montant de 5,4 milliards d'euros, est le seul programme européen consacré au financement du climat et de la nature. Il est essentiel de le préserver pour garantir la mise en œuvre des mesures de protection et de restauration de la biodiversité en Europe. Les projets Life apportent des bénéfices concrets sur le terrain comme par exemple la gestion des espaces Natura 2000. L'intégrer à la fenêtre transition propre du Fonds pour la compétitivité risquerait d'exclure la biodiversité de son champ d'action. En France et en Europe, ce programme finance des acteurs de terrain essentiels à la mise en œuvre des mesures environnementales. En 2023 en France, 45% des bénéficiaires sont des collectivités locales et des agences d'Etat (ADEME, agences régionales de la biodiversité, parcs nationaux...), 13% des organisations de la société civile et 10% des entreprises.

### Nos propositions pour mieux financer la protection de la biodiversité

→ **Dédier au moins 35 milliards d'euros annuels** au financement de la biodiversité dans le budget européen 2028-2034.

<sup>16</sup> CITEPA, [Émissions de gaz à effet de serre en France](#), 23/05/2024

<sup>17</sup> Commission européenne, [Budget contribution - biodiversity](#)

<sup>18</sup> IGEDD, Le financement de la Stratégie nationale pour la biodiversité (SNB) pour 2030, 6/01/2023

<sup>19</sup> IUCN, [Strengthening biodiversity financing in Europe](#), 6/01/2025

- **Mettre en place un fonds dédié pour la restauration et la protection de la nature.**
- **Reconduire le programme Life** dans le prochain budget sous sa forme actuelle (c'est-à-dire en gestion directe par la Commission européenne), sans le fondre dans le Fonds pour la compétitivité pour préserver les financements vers la nature.

## Transition juste des emplois : un axe à renforcer dans le prochain budget européen

Le Fonds de transition juste (FTJ) a été créé en 2021 dans le cadre du Pacte Vert. Il est doté d'un budget global de 17,5 milliards d'euros pour la période 2021-2027 à l'échelle européenne. Il vise à soutenir les régions les plus carbonées et les plus touchées par de graves difficultés socio-économiques résultant de la transition vers la neutralité climatique. En France, il est doté d'environ 1 milliard d'euros et porte une ambition financière de 2 milliards d'euros en tenant compte des cofinancements. Six régions en sont bénéficiaires, par ordre décroissant des montants perçus: Nord Pas-de-Calais, Bouches-du-Rhône, Grand-Est, Normandie Axe Seine et Bresle, Rhône-Isère, Pacte de Cordemais<sup>20</sup>.

À ce stade des discussions, le FTJ risque très fortement de ne pas être renouvelé dans le prochain budget pluriannuel européen. Pourtant, Ursula von der Leyen a annoncé à plusieurs reprises l'augmentation massive des financements européens consacrés à la transition juste. Le FTJ constitue un outil clé des politiques climatiques européennes en assurant un rôle de péréquation et d'anticipation, en dotant de moyens renforcés les territoires qui pourraient être fragilisés par la transition écologique.

En France, les documents de planification écologique publiés par le gouvernement en 2024 sont clairs : la transition écologique est génératrice d'emplois, mais des recompositions fortes sont à attendre entre secteurs ou au sein des secteurs économiques. Selon le SGPE, la transition écologique conduira à la création de 550 000 emplois selon les secteurs. Mais elle impose dans le même temps des suppressions dans certains secteurs clés. 250 000 emplois sont concernés en France<sup>21</sup>. Ces recompositions peuvent inclure des risques sociaux, en termes de pertes d'emploi, notamment, et qui peuvent se traduire par des fragilités territoriales renforcées, si rien n'est fait en anticipation. L'enjeu est donc d'accompagner les transitions des entreprises, des territoires, des salariés.

### Nos propositions pour renforcer le Fonds de Transition Juste

<sup>20</sup> Réseau Action Climat, "[Fonds de transition juste: un outil clé pour accompagner la transition des emplois](#)", 11/06/2025

<sup>21</sup> SGPE, "[Stratégie emplois et compétences](#)", juillet 2024

- **Reconduire, renforcer et améliorer le Fonds de transition juste (FTJ)** dans le prochain budget pluriannuel européen ou inclure une fenêtre transition juste des emplois dans le Fonds pour la compétitivité prévue dans le cadre du Pacte industriel propre.
- **Etendre le FTJ à d'autres secteurs et territoires** particulièrement concernés par la transition des emplois, en matière industrielle comme sur les autres secteurs d'activités.
- **Augmenter la dotation du FTJ** pour permettre d'intégrer les mutations prioritaires de manière plus large (sous réserve d'une évaluation nationale des besoins en ce sens).

## 2ème enjeu. Financer un nouveau cap pour la Politique agricole commun

Dotée d'un budget annuel de plus de 55 milliards d'euros, la Politique agricole commune (PAC) structure le système agro-alimentaire européen. Avec les fonds de cohésion, ils représentent plus des deux tiers des dépenses de l'UE. Une majorité de ce budget est dépensée au profit de pratiques agricoles intensives nuisant à la santé et à l'environnement, en raison de la clé de répartition à l'hectare de la PAC et du manque d'ambition des volets de transition de cette dernière. Le rapport des autorités françaises d'inspections des Finances et de l'Ecologie sur le financement de la biodiversité a estimé que 6,5 milliards d'euros (soit 64% des financements du Plan Stratégique National de la PAC) constituaient une subvention dommageable pour la biodiversité<sup>22</sup>.

Le système actuel de la PAC ne parvient à enrayer ni le déclin des surfaces agricoles européennes et du nombre d'agriculteurs, qui a baissé de 37% sur 20 ans, ni la baisse de leurs revenus qui a atteint 12% par hectare en moyenne sur la même période. La PAC n'est, en outre, pas indexée sur l'inflation et verra son budget diminuer de près d'un tiers, en euros constants, sur la programmation actuelle entre 2020 et 2027<sup>23</sup>. Sans revalorisation, cette tendance pourrait se confirmer sur les prochaines années et poursuivre la fragilisation du secteur. Il sera essentiel de renforcer la politique agricole commune pour accompagner le secteur agricole face à l'inflation généralisée tout en améliorant le ciblage du budget pour accélérer la transition agroécologique et protéger la biodiversité.

Le prochain budget européen pourrait conduire à une fusion des fonds de la PAC et de certains des fonds de cohésion dans un fonds unique géré par des plans nationaux et régionaux (le Fonds pour la compétitivité). Inspirés des plans de relance post-Covid et des plans stratégiques nationaux (PSN) de la PAC actuelle, ces plans pourraient subordonner l'obtention des fonds à la réalisation d'objectifs dans une logique de performance. Plusieurs

<sup>22</sup> IGEDD, Le financement de la Stratégie nationale pour la biodiversité (SNB) pour 2030, 6/01/2023

<sup>23</sup> [https://www.farm-europe.eu/wp-content/uploads/2022/12/FR\\_CAP-inflation.docx.pdf](https://www.farm-europe.eu/wp-content/uploads/2022/12/FR_CAP-inflation.docx.pdf)

instances se sont opposées à cette fusion<sup>24</sup>. Les craintes sont nombreuses, en particulier la baisse des aides en montant global, l'accroissement des distorsions de concurrence au sein du marché intérieur et une perte d'efficacité de la PAC.

### Les propositions du Réseau Action Climat et du Collectif Nourrir pour la Politique Agricole Commune

- **Maintenir un budget de la PAC fort et autonome pour assurer un prix juste et stable aux agriculteurs.** Ce budget doit continuer à s'articuler sur deux fonds, dans la continuité du FEAGA et du FEADER actuel, autour de deux piliers :
  - *Premier pilier* : centré sur les mécanismes de stabilisation des prix et les aides directes ciblées pour favoriser les systèmes agroécologiques vertueux ainsi que les nouveaux installés.
  - *Second pilier* : axé sur les aides directes à la transition agroécologique de long terme, les aides à l'installation ou le développement rural et la relocalisation de l'alimentation.
- **Revaloriser le second pilier pour permettre l'accélération de la transition agroécologique** et l'accompagnement au long court de l'évolution des systèmes alimentaires européens.
- **Affecter l'ensemble des aides directes sur une base dégressive et les plafonner à l'agriculteur actif**, afin de favoriser une répartition juste et qui ne favorise plus les exploitations les plus grandes et dont les pratiques sont tendanciellement plus intensives.
- **Mieux cibler le régime des aides directes** pour répondre aux besoins alimentaires de la population, à la transition agroécologique et au renouvellement des générations.
- **Garantir que le budget de la PAC reste majoritairement public** pour que cette politique réponde aux enjeux de souveraineté alimentaire et prévenir la financiarisation de l'agriculture. Dans le cas de la gestion des risques agricoles, où les fonds publics participent à l'adhésion à des assurances privées notamment, la PAC ne doit pas non plus servir à soutenir le secteur assurantiel sans conditionnalité environnementale.

<sup>24</sup> notamment les Commissions AGRI et BUDG du Parlement européen ainsi que le Conseil AGRI du Conseil de l'UE, ainsi que la FNSEA.

## 3ème enjeu. Exclure définitivement les fossiles

La combustion de combustibles fossiles - charbon, pétrole et gaz - est de loin le principal facteur du changement climatique, étant responsable de 80 % des émissions de gaz à effet de serre dans le monde<sup>25</sup>. Les subventions aux combustibles fossiles entravent directement les efforts de transition vers une énergie 100 % renouvelable. Si la majorité des subventions aux combustibles fossiles provient des budgets des Etats membres, **le budget européen y contribue également**<sup>26</sup>. Un rapport du CAN Europe sur la période 2014-2016 montre que les instruments budgétaires européens (y compris les banques publiques) ont fourni des subventions d'une valeur d'environ **2 milliards d'euros par an aux combustibles fossiles**<sup>27</sup>.

Plusieurs instruments ont déjà totalement exclu le financement direct des combustibles fossiles comme le Fonds de transition juste, cependant, d'autres plus importants, tels que le Fonds européen de développement régional (FEDER), le Fonds de cohésion et la Facilité pour la reprise et la résilience du plan de relance (FRR) permettent encore le financement de certaines infrastructures d'investissement dans le gaz fossile. Par exemple, on estime que 16 % du total des investissements énergétiques dans les plans de relance sont consacrés aux infrastructures de gaz fossile, telles que la distribution et les chaudières à gaz<sup>28</sup>.

Le Fonds de modernisation, alimenté par les recettes du marché carbone 1, a financé à hauteur de 700 millions d'euros des investissements dans des infrastructures gazières en Pologne, Slovaquie, Tchécoslovaquie et Roumanie depuis 2021. La Roumanie par exemple prévoit d'utiliser le Fonds de modernisation pour financer deux nouvelles centrales électriques au gaz, tandis que la République tchèque financera le passage du charbon au gaz dans les centrales électriques et les usines de production d'électricité<sup>29</sup>.

### Nos propositions pour exclure les combustibles fossiles

- **Exclure le financement de nouveaux investissements dans les combustibles fossiles** et des projets d'infrastructure qui augmentent les émissions de gaz à effet de serre du budget pluriannuel européen 2028-2034.
- **Mettre fin aux investissements actuels dans plusieurs grands instruments de financement de l'UE**, notamment la Facilité pour la reprise et la résilience, le Fonds de modernisation et le Fonds européen de développement régional.

<sup>25</sup> CAN Europe, [Financing the transition](#)

<sup>26</sup> Selon la Commission européenne, entre 2008 et 2019, les États membres de l'UE ont versé entre 55 et 58 milliards d'euros par an de subventions explicites pour les combustibles fossiles.

<sup>27</sup> CAN Europe, [How to stop the never-ending nightmare](#), Mars 2023

<sup>28</sup> Ibid.

<sup>29</sup> WWF EPO, "[Where did all the money go?](#)", Novembre 2022

## 4ème enjeu. Améliorer la gouvernance et la performance du budget

Le prochain budget serait structuré en plans d'investissements nationaux rassemblés dans le Fonds pour la compétitivité européenne. Cette structure pourrait s'apparenter à celle du plan de relance dans le cadre duquel les Etats avaient soumis des plans pour la reprise et la résilience en indiquant le fléchage des investissements prévus à la Commission européenne. Si l'amélioration de la performance du budget européen et la simplification de l'accès aux fonds pour les bénéficiaires est souhaitable, cette fusion des enveloppes présente aussi des risques, en particulier au vu des retours d'expérience de la Facilité pour la reprise et la résilience. Celle-ci a présenté plusieurs manquements par exemple concernant la contribution effective des financements au climat, l'absorption des fonds, ou encore l'implication des parties prenantes.

Selon la Cour des comptes européenne, la méthode utilisée par l'UE pour suivre l'allocation des dépenses vers le climat a conduit à une surestimation des contributions au climat en particulier pour le cas du plan de relance. En 2021, la Cour des comptes européenne<sup>30</sup> critiquait la réelle allocation de 37% du plan de relance vers le climat. Elle alertait notamment sur le fait que les critères de la taxonomie européenne ne sont pas utilisés par la Commission et les Etats pour évaluer l'allocation des dépenses.

Les Etats ont également été confrontés à un problème d'absorption. En effet, la Facilité pour la reprise et la résilience n'ayant été prévue que sur une durée de 3 ans, cela implique de décaisser des montants significatifs très vite, or le pipeline de projets n'est pas toujours au rendez-vous. En août 2022, seuls 23 % des subventions et 8,5 % des prêts de la Facilité avaient été décaissés<sup>31</sup>. Il est impératif que les programmes de financement européens s'étalent sur le long terme pour garantir la durée nécessaire aux projets de se monter et donc une meilleure absorption. Alors que la Facilité prendra fin d'ici un an et demi, seule la moitié des fonds ont été versés aux Etats.

Enfin dans le cadre de la FRR, les discussions et négociations se sont déroulées à huis clos entre la Commission et les États membres, avec très peu de possibilité pour les parties prenantes de contribuer de manière significative à la définition des objectifs et du fléchage des investissements<sup>32</sup>.

---

<sup>30</sup> Cour des comptes européenne, Rapport spécial "Finance durable : L'UE doit agir de façon plus cohérente pour réorienter les financements vers les investissements durables", 2021

<sup>31</sup> Ibid.

<sup>32</sup> Wwf EPO, "[An investment Commission for the green transition](#)", February 2025

## Nos propositions sur la gouvernance et la performance

- **Impliquer les parties prenantes (autorités régionales, locales, partenaires économiques et sociaux, organisations de la société civile) dans l'élaboration des plans nationaux et régionaux d'investissement.** Le processus d'élaboration et de mise en œuvre des plans nationaux doit être transparent et participatif, notamment pour la définition des étapes et des objectifs des plans qui conditionnent les réformes et les investissements.
  
- **Renforcer les ressources humaines dans les autorités locales et/ou nationales chargées de superviser l'allocation des financements et leur performance.** Cela permettra de s'assurer que les financements européens sont captés par des projets qui contribuent réellement aux objectifs climatiques et de biodiversité de l'UE.
  
- **Harmoniser l'utilisation du "Do-no-significant-harm" (principe de ne pas nuire significativement) dans l'ensemble des programmes européens<sup>33</sup>.**
  - Créer **une liste claire horizontale**, applicable à tous les programmes et fonds de l'UE des activités et des investissements néfastes.
  - Compléter cette liste horizontale par des **orientations par secteur** permettant de qualifier les investissements néfastes (en utilisant par exemple les 40 secteurs prioritaires identifiés par l'EFRAG dans le cadre de la CSRD).

---

<sup>33</sup> Joint statement 29 NGOs, [Creating a simpler and more focused EU budget](#)

## 5ème enjeu. Réguler la finance privée pour qu'elle fasse sa part.

L'Union européenne est face à un mur d'investissements. Pour rester compétitive et assurer une économie prospère sur le long terme, elle doit dès maintenant prendre pleinement en compte les enjeux climatiques dans ses stratégies d'investissement. Cela doit se faire à la fois dans le secteur public et dans le secteur privé. La Commission européenne avance en effet que 620 milliards d'euros supplémentaires seront nécessaires, chaque année, pour atteindre nos objectifs climatiques. La puissance publique ne peut pas assurer la prise en charge de cette manne financière énorme, ce n'est pas le rôle du budget européen. Le secteur privé doit être mis pleinement à contribution. Le rapport Draghi mentionne à ce titre que la contribution du secteur privé représente historiquement 80 % des investissements. Il convient désormais de s'assurer que les acteurs privés (institutions financières, acteurs économiques) jouent pleinement leur rôle dans la transition. Leurs investissements ne sont aujourd'hui pas au niveau de l'urgence.

Pour orienter les flux financiers privés vers la transition écologique, il est nécessaire d'avoir les données qui permettent de comparer les entreprises entre elles sur une base commune. L'instauration des nouveaux critères de reporting extra-financier dans la directive sur le reporting durable des entreprises (CSRD) permet cette comparaison efficace.

En outre, l'Agence européenne de l'environnement rappelle que la mise en place de l'ensemble des réglementations adoptées du plan européen sur la finance durable sera insuffisante pour atteindre les objectifs climatiques fixés par la loi Climat de l'Union européenne. Le secteur privé doit être davantage régulé. Cela peut passer, comme avancé par l'agence internationale de l'énergie<sup>34</sup>, par la mise en place d'un ratio de financement à hauteur de 6 pour 1. Cette mesure, indolore pour les finances publiques, laisse aux acteurs financiers la possibilité d'investir librement dans les énergies fossiles mais contraint ces acteurs à des investissements six fois plus importants dans les énergies renouvelables.

### Nos propositions pour mieux réguler la finance privée

- **Conserver les données extra-financières** qu'apporte la CSRD pour toutes les entreprises de plus de 500 salariés (en accord avec [les recommandations de la Banque centrale européenne](#)<sup>35</sup>).
- **Mettre en place un ratio de financement** pour s'assurer que d'ici 2030, pour chaque euro versé dans les énergies fossiles, 6 devront être investis dans les énergies renouvelables d'ici 2030.

<sup>34</sup> Reclaim Finance, "[6:1, ratio pour transformer notre système énergétique](#)", 6/02/2024

<sup>35</sup> ECB, "[Opinion on proposals for amendments to corporate sustainability reporting and due diligence requirements](#)", 8/05/2025

Le Réseau Action Climat fédère les associations impliquées dans la lutte contre le dérèglement climatique

