

Rapport spécial

# Dépenses climatiques du budget 2014-2020 de l'UE

Une réalité en deçà des chiffres publiés



COUR DES  
COMPTES  
EUROPÉENNE

# Table des matières

	Points
<b>Synthèse</b>	I - IX
<b>Introduction</b>	01 - 14
<b>Engagements internationaux en matière de climat</b>	02 - 03
<b>Principales évolutions du cadre climatique de l'UE</b>	04 - 14
<b>Étendue et approche de l'audit</b>	15 - 18
<b>Observations</b>	19 - 55
<b>Les dépenses déclarées n'étaient pas toujours liées à l'action pour le climat</b>	19 - 34
La moitié des dépenses climatiques déclarées de l'UE relèvent de l'agriculture, mais les émissions d'origine agricole ne diminuent pas	20 - 28
L'évaluation de la contribution climatique du financement des infrastructures et de la cohésion donne lieu à quelques hypothèses incohérentes	29 - 34
<b>Globalement, la déclaration des dépenses climatiques n'est pas fiable</b>	35 - 46
Limites et application incohérente de la méthode	36 - 43
Les dépenses climatiques déclarées n'ont pas nécessairement été effectuées	44 - 46
<b>Peu d'améliorations attendues dans la déclaration des dépenses climatiques de la période 2021-2027</b>	47 - 55
Déclaration des dépenses climatiques dans le nouveau CFP	48 - 50
Défis liés à NextGenerationEU	51 - 55
<b>Conclusions et recommandations</b>	56 - 63
<b>Annexe – Recommandations antérieures de la Cour des comptes européenne présentant un intérêt pour la déclaration des dépenses climatiques</b>	

**Acronymes et sigles**

**Glossaire**

**Réponses de la Commission**

**Calendrier**

**Équipe d'audit**

## Synthèse

**I** La lutte contre le changement climatique est une priorité majeure de l'UE, qui s'est fixé des objectifs ambitieux pour 2020 et 2030 en matière d'énergie et de climat, notamment réduire les émissions de gaz à effet de serre, développer l'utilisation des énergies renouvelables et promouvoir l'efficacité énergétique. À plus long terme, l'UE ambitionne d'atteindre la neutralité carbone pour 2050.

**II** L'Union s'est engagée à consacrer au moins 20 % du budget de la période 2014-2020 à l'action pour le climat. En 2021, la Commission a indiqué que cet objectif avait été atteint, avec 216 milliards d'euros (soit 20,1 % du budget) alloués à des mesures en faveur du climat. Pour 2021-2027, la part du budget de l'UE à consacrer à l'action pour le climat a été portée à 30 %.

**III** L'objectif de l'audit était de déterminer si la Commission avait communiqué des informations pertinentes et fiables concernant les dépenses climatiques de 2014-2020. Nous avons examiné comment elle avait appliqué sa méthode d'évaluation des dépenses climatiques et dans quelle mesure les dépenses déclarées avaient contribué à l'action pour le climat. Nous avons également passé en revue les changements attendus dans le suivi des dépenses consacrées au climat après 2020. Nous avons programmé nos travaux de manière à pouvoir aider la Commission à améliorer la déclaration des dépenses climatiques.

**IV** Nous avons constaté que les dépenses déclarées ne concernaient pas toujours l'action pour le climat. Globalement, il ressort de notre évaluation que la Commission a surestimé la contribution à l'action pour le climat de volets essentiels des financements agricoles tels que la conditionnalité, les zones soumises à des contraintes naturelles et l'agriculture biologique. Ce constat est étayé par des publications de la Commission, d'instituts universitaires et d'organisations non gouvernementales.

**V** Nous considérons également que la Commission a surestimé la contribution climatique des fonds alloués à des sous-secteurs clés des infrastructures et de la cohésion tels que le transport ferroviaire, l'électricité et la biomasse. Elle ne s'est pas appuyée sur des hypothèses prudentes, et les informations qu'elle a communiquées concernant ces projets manquaient de cohérence.

**VI** Nous considérons que la déclaration des dépenses climatiques était globalement peu fiable. Elle reposait sur des estimations très approximatives et ne tenait compte que de l'impact positif potentiel de ces dépenses sur le climat, de sorte que la contribution nette aux objectifs climatiques de l'UE n'était pas évaluée. S'y ajoutait le risque que les montants prévus ou engagés ne soient pas dépensés, et que cela gonfle d'autant les dépenses climatiques déclarées. Dans un cas, la Commission a inclus la contribution nationale dans la déclaration de l'UE.

**VII** Notre analyse a montré que la Commission avait surestimé les dépenses liées à l'action pour le climat de 72 milliards d'euros au moins, dont plus de 80 % correspondent à des financements agricoles. Nous pouvons en déduire que quelque 13 % du budget 2014-2020 de l'UE ont été consacrés à l'action pour le climat.

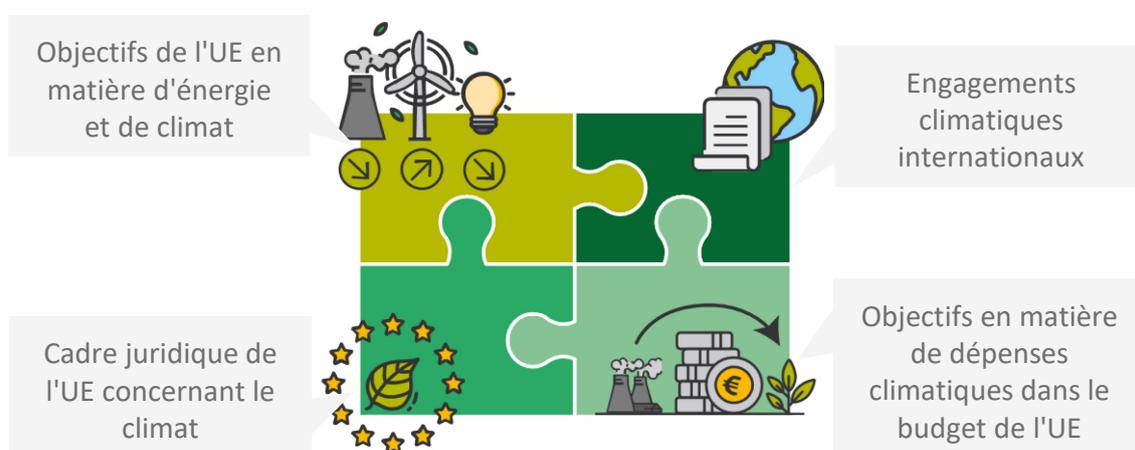
**VIII** Nous émettons des doutes quant à la fiabilité des déclarations de dépenses climatiques de 2021-2027. Malgré les propositions d'amélioration de la méthode employée pour déclarer ces dépenses, la plupart des problèmes relevés pour la période 2014-2020 subsistent. L'instrument de financement NextGenerationEU, mis en place en 2020, intègre le principe fondamental consistant à «ne pas causer de préjudice important», qui signifie que les activités économiques ne doivent pas mettre en péril les objectifs environnementaux ou climatiques. Nous avons néanmoins observé que NextGenerationEU pose d'autres problèmes dus aux liens ténus entre les paiements et les objectifs climatiques.

**IX** Afin d'améliorer la déclaration des dépenses consacrées à l'action pour le climat, nous recommandons à la Commission de fonder le calcul de la contribution de la politique agricole, l'élément ayant le plus de poids dans la déclaration des dépenses climatiques établie par l'UE, sur des données scientifiques. Nous lui recommandons également d'améliorer la déclaration des dépenses climatiques en mettant en évidence les dépenses de l'UE susceptibles d'avoir un impact négatif sur le climat, en publiant des lignes directrices pour garantir la cohérence et en inventoriant les montants inutilisés. La Commission devrait en outre mesurer la contribution apportée par les dépenses climatiques aux objectifs de l'UE en matière de climat et d'énergie.

# Introduction

**01** Les changements enregistrés récemment au niveau du système climatique et l'influence exercée à cet égard par l'activité humaine sont sans précédent, et il faudra des siècles pour pouvoir les neutraliser, selon le Groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat (GIEC)<sup>1</sup>. La lutte contre le changement climatique grâce à des politiques internes et à une coopération avec ses partenaires internationaux constitue une priorité essentielle pour l'UE<sup>2</sup>. La **figure 1** présente les éléments constitutifs de la politique climatique de l'UE.

**Figure 1 – Éléments constitutifs**



Source: Cour des comptes européenne.

## Engagements internationaux en matière de climat



**02** En vertu du [protocole de Kyoto](#), entré en vigueur en 2005, l'UE s'est engagée à réduire, entre 2008 et 2012, ses émissions de gaz à effet de serre (GES) de 8 % par rapport aux niveaux de 1990<sup>3</sup>, ceci dans le but de limiter le réchauffement climatique et de contribuer ainsi à l'atténuation du changement climatique. Le protocole aborde par ailleurs l'adaptation au changement climatique – en d'autres termes, l'ajustement à ce changement et à ses conséquences.

<sup>1</sup> GIEC, *Summary for Policymakers*, dans *Climate Change 2021: The Physical Science Basis* (Changement climatique 2021: les éléments scientifiques). Contribution du groupe de travail I au sixième rapport d'évaluation du groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat, 2021, p. 21.

<sup>2</sup> Voir le site internet de la DG Action pour le climat de la Commission, *EU Action*.

<sup>3</sup> [Décision 2002/358/CE](#) relative à l'approbation du protocole de Kyoto.

**03** En 2015, dans le cadre de l'[accord de Paris](#), un objectif mondial en matière d'atténuation du changement climatique a été établi. Il consistait à limiter le réchauffement climatique «nettement en dessous» de 2 °C, et de préférence à 1,5 °C, et visait également à renforcer les capacités des signataires à s'adapter au changement climatique. L'UE et ses États membres ont ratifié l'accord en 2016.

## Principales évolutions du cadre climatique de l'UE



**04** En 2011, la Commission a annoncé sa volonté de faire passer la part du **budget de l'UE** consacrée à l'action pour le climat à au moins 20 % pour la période 2014-2020<sup>4</sup>. En 2012, le Parlement européen a adopté une [résolution](#) dans laquelle il soutient l'objectif de «porter à 20 % au moins la part des **dépenses** liées au climat». En 2013, le Conseil européen a conclu que «les objectifs en matière d'action pour le climat représenteront au moins 20 % des **dépenses de l'UE** au cours de la période 2014-2020»<sup>5</sup>. En 2014, l'UE a intégré une méthodologie de soutien aux objectifs liés au changement climatique<sup>6</sup> à sa législation relative aux Fonds structurels et d'investissement européens.

**05** La méthodologie appliquée par la Commission pour quantifier les dépenses climatiques repose sur l'attribution de coefficients à des composantes des programmes de l'UE telles que des domaines d'intervention ou des projets, en fonction de leur contribution attendue à l'action pour le climat (voir [tableau 1](#)). Cette méthode est une adaptation des marqueurs de Rio mis en place en 1998 par l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) pour recenser les activités contribuant aux objectifs des conventions de Rio pour la coopération au développement<sup>7</sup>.

<sup>4</sup> Commission européenne, «Un budget pour la stratégie Europe 2020», [COM\(2011\) 500](#), 2011, partie II, p. 13.

<sup>5</sup> Conseil européen, Conclusions (cadre financier pluriannuel), [EUCO 37/13](#), 2013, paragraphe 10.

<sup>6</sup> [Règlement d'exécution \(UE\) n° 215/2014](#) concernant les méthodologies du soutien aux objectifs liés au changement climatique.

<sup>7</sup> OCDE, [OECD DAC Rio Markers for Climate – Handbook](#), p. 2.

**Tableau 1 – Les trois coefficients climatiques appliqués par l'UE**

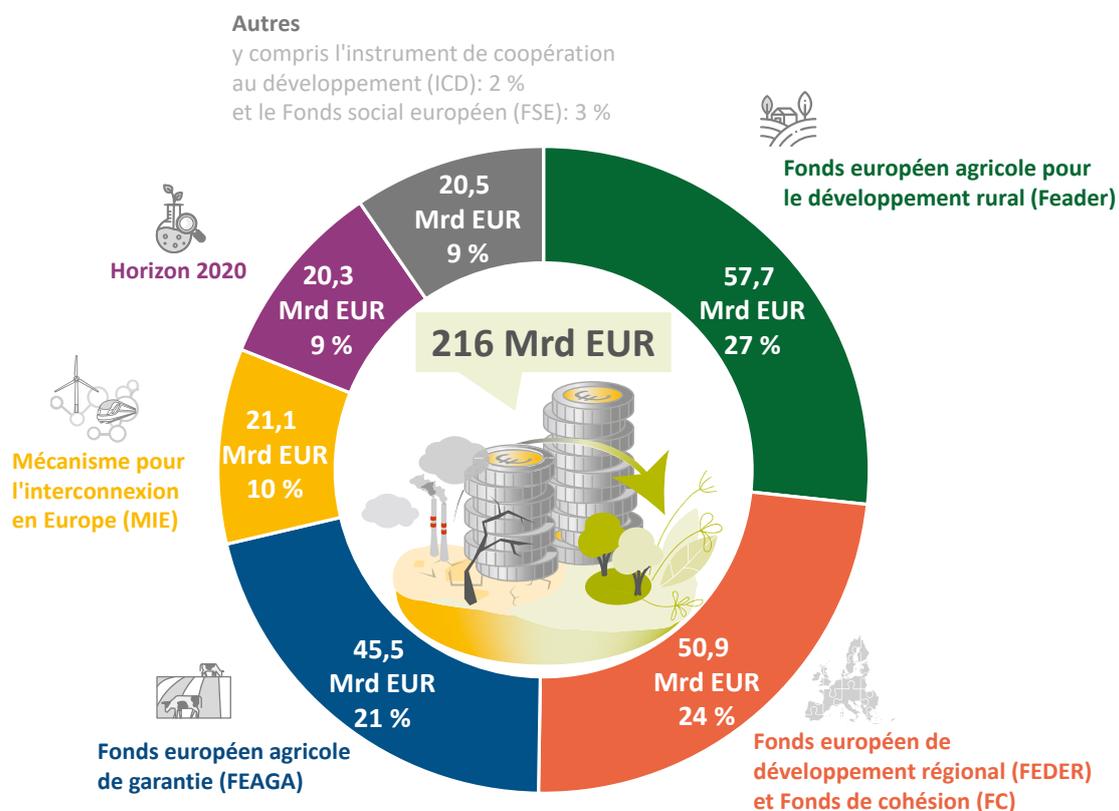
Contribution escomptée à la réalisation des objectifs climatiques:	Importante	Modérée	Nulle ou négligeable
Coefficient climatique de l'UE:	 <p>100 %</p>	 <p>40 %</p>	 <p>0 %</p>

Source: Cour des comptes européenne, sur la base du document COM(2011) 500 de la Commission européenne intitulé «Un budget pour la stratégie Europe 2020», partie II, p. 16 et 17.

**06** La Commission déclare chaque année les dépenses globales liées à l'action pour le climat dans ses projets de budget et dans ses [rapports sur la gestion et la performance du budget de l'UE](#). Les directions générales du budget et de l'action pour le climat sont conjointement responsables de cet exercice annuel. En juin 2021, la Commission a indiqué que l'UE avait consacré 20,1 % de son budget 2014-2020, soit 216 milliards d'euros, à la lutte contre le changement climatique, atteignant ainsi son objectif de 20 %<sup>8</sup>. La [figure 2](#) présente les principaux programmes de dépenses qui contribuent à la réalisation de cet objectif.

<sup>8</sup> Commission européenne, *2020 Annual Management and Performance Report for the EU budget*, volume I.

**Figure 2 – Contributions climatiques au titre du budget 2014-2020 de l'UE, telles que déclarées par la Commission**

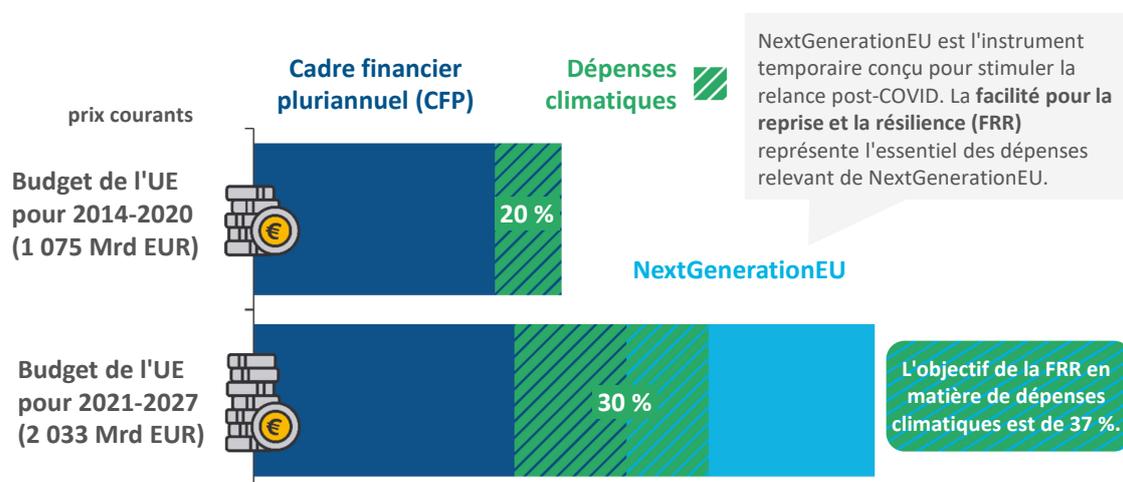


*Remarque:* Parmi les «autres» figurent également l'instrument européen de voisinage, le programme pour l'environnement et l'action pour le climat, l'instrument d'aide de préadhésion et l'aide humanitaire, pour n'en citer que quelques-uns.

*Source:* Cour des comptes européenne, sur la base du *2020 Annual Management and Performance Report for the EU budget* de la Commission européenne.

**07** Pour 2021-2027, le Parlement européen, le Conseil et la Commission ont fixé la contribution globale à l'action pour le climat à 30 %, un objectif plus ambitieux que celui de la période de programmation précédente (voir *figure 3*).

**Figure 3 – Objectifs en matière de dépenses climatiques au titre du budget de l'UE**



Source: Cour des comptes européenne, sur la base des documents suivants: Commission européenne, «Un budget moderne pour une Union qui protège, qui donne les moyens d'agir et qui défend – Cadre financier pluriannuel 2021-2027», COM(2018) 321; Conseil européen, Réunion extraordinaire du Conseil européen – Conclusions, EUCO 10/20, 2020, p. 7; Commission européenne, *Guidance to Member States – Recovery and Resilience Plans*, SWD(2020) 205, p. 5.

**08** En 2019, la Commission a publié sa [communication sur le pacte vert pour l'Europe](#), qui visait «à transformer l'UE en une société juste et prospère, dotée d'une économie moderne, efficace dans l'utilisation des ressources et compétitive». Cette communication présente un plan de l'UE en matière de climat pour 2030 et 2050. Le Conseil européen a approuvé l'objectif consistant à parvenir d'ici à 2050 à une UE neutre pour le climat<sup>9</sup>.

**09** En 2021, l'UE a adopté la [loi européenne sur le climat](#), qui fixe un objectif contraignant de zéro émission nette de GES dans l'Union d'ici à 2050, ainsi qu'un objectif intermédiaire de réduction des émissions nettes de 55 % d'ici à 2030 (par rapport aux niveaux de 1990). Le paquet «[Ajustement à l'objectif 55](#)» de la Commission vise à favoriser la réalisation de l'objectif intermédiaire à l'horizon 2030. Il se compose d'un ensemble de propositions, révisions et modifications législatives interdépendantes dans des domaines d'action tels que l'énergie, le climat, les bâtiments, l'utilisation des terres, le changement d'affectation des terres et la foresterie, et prévoit la création d'un «Fonds social pour le climat».

<sup>9</sup> Conseil européen, Conclusions, EUCO 29/19, 2019.

**10** La Commission a publié une [stratégie de l'UE relative à l'adaptation au changement climatique](#) en 2013, puis une nouvelle stratégie en 2021<sup>10</sup>. La [loi européenne sur le climat](#) fait obligation aux institutions de l'Union et aux États membres de contribuer à l'adaptation au changement climatique.

**11** Le système d'échange de quotas d'émission (SEQE) de l'UE promeut la réduction des émissions provenant des industries à forte intensité énergétique, de la production d'électricité et de chaleur, ainsi que de l'aviation<sup>11</sup> (voir [encadré 1](#)). D'autres secteurs économiques relèvent de la législation «sur la répartition de l'effort» de l'UE, qui fixe des objectifs nationaux de réduction des émissions devant contribuer au respect de ses engagements<sup>12</sup>.

### Encadré 1 – Le système d'échange de quotas d'émission de l'UE

Le SEQE de l'UE est un programme «de plafonnement et d'échange», dans le cadre duquel les exploitants concernés doivent restituer un quota d'émission par tonne d'équivalent-dioxyde de carbone émise. Ces exploitants peuvent recevoir des quotas à titre gratuit, les acheter lors de mises aux enchères ou se les échanger. Chaque année, le nombre total de quotas disponibles est réduit, ce qui crée un «plafonnement».

**12** Les objectifs de l'UE en matière d'énergie et de climat pour 2020 et 2030 visent notamment à réduire les émissions de GES, à intensifier l'utilisation des énergies renouvelables et à promouvoir l'efficacité énergétique (voir [figure 4](#), [figure 5](#) et [figure 6](#)). En 2021, la loi européenne sur le climat a établi un objectif contraignant, celui de parvenir à la neutralité climatique de l'UE d'ici à 2050 (voir point [09](#)), et la Commission a proposé de nouveaux objectifs relatifs aux énergies renouvelables et à l'efficacité énergétique<sup>13</sup>.

<sup>10</sup> Commission européenne, «Bâtir une Europe résiliente – la nouvelle stratégie de l'Union européenne pour l'adaptation au changement climatique», [COM\(2021\) 82](#).

<sup>11</sup> Annexe I de la [directive 2003/87/CE](#) établissant un SEQE dans l'Union.

<sup>12</sup> [Décision 406/2009/CE](#) relative aux engagements en matière de réduction des GES jusqu'en 2020, et [règlement \(UE\) 2018/842](#) relatif aux réductions contraignantes des émissions de GES par les États membres de 2021 à 2030.

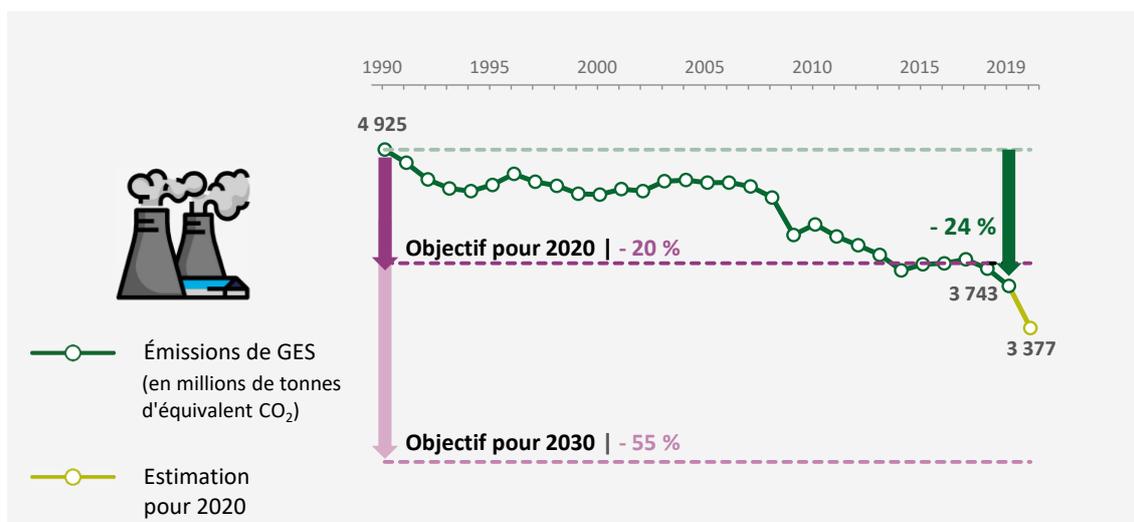
<sup>13</sup> Proposition de la Commission européenne visant à modifier différentes directives sur les énergies renouvelables, [COM\(2021\) 557](#); proposition de la Commission européenne relative à l'efficacité énergétique (refonte), [COM\(2021\) 558](#).

### 13 Selon l'Agence européenne pour l'environnement (AEE):

- o L'UE a atteint l'objectif de 20 % de réduction des émissions de GES fixé pour 2020, ayant déjà réduit ces émissions de 24 % en 2019 par rapport aux niveaux de 1990 (voir [figure 4](#));
- o la part d'énergie consommée produite à partir de sources renouvelables s'élevait à 19,7 % en 2019, et était estimée à 21,3 % pour 2020 (voir [figure 5](#));
- o la tendance à la baisse de la consommation d'énergie observée depuis 2006 s'est inversée en 2015, mais l'agence estime que l'UE a atteint son objectif pour 2020 en réduisant sa consommation d'énergie primaire de 24 % (voir [figure 6](#)).

La pandémie de COVID-19 a eu une incidence sur les émissions de GES et sur la consommation énergétique en 2020<sup>14</sup>.

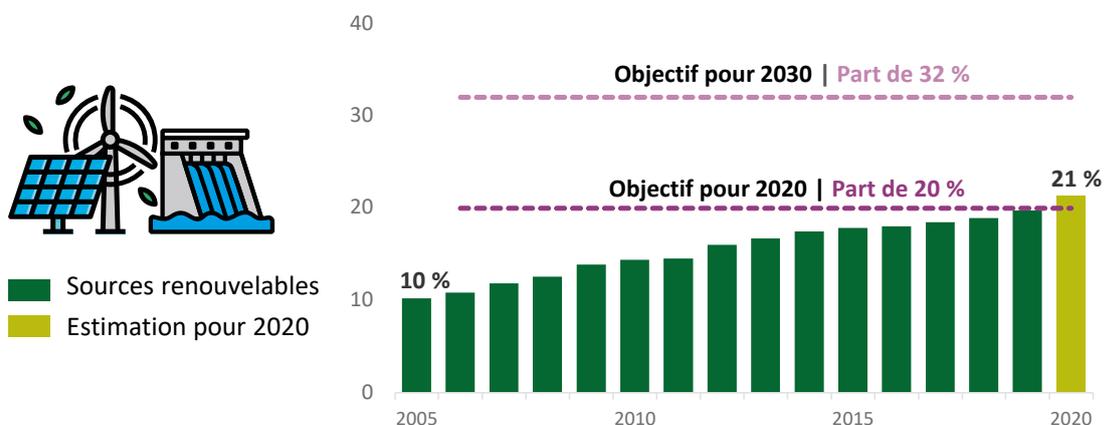
**Figure 4 – Objectifs de l'UE en matière de réduction des émissions de GES (par rapport aux niveaux de 1990)**



Source: Cour des comptes européenne, sur la base des documents suivants: la page [EEA greenhouse gases - data viewer](#) pour les années 1990 à 2019; le [rapport n° 13/2021 de l'AEE intitulé Trends and projections in Europe 2021](#) pour la projection concernant 2020.

<sup>14</sup> Voir le [rapport n° 13/2021 de l'AEE intitulé Trends and projections in Europe 2021](#) pour la projection concernant 2020.

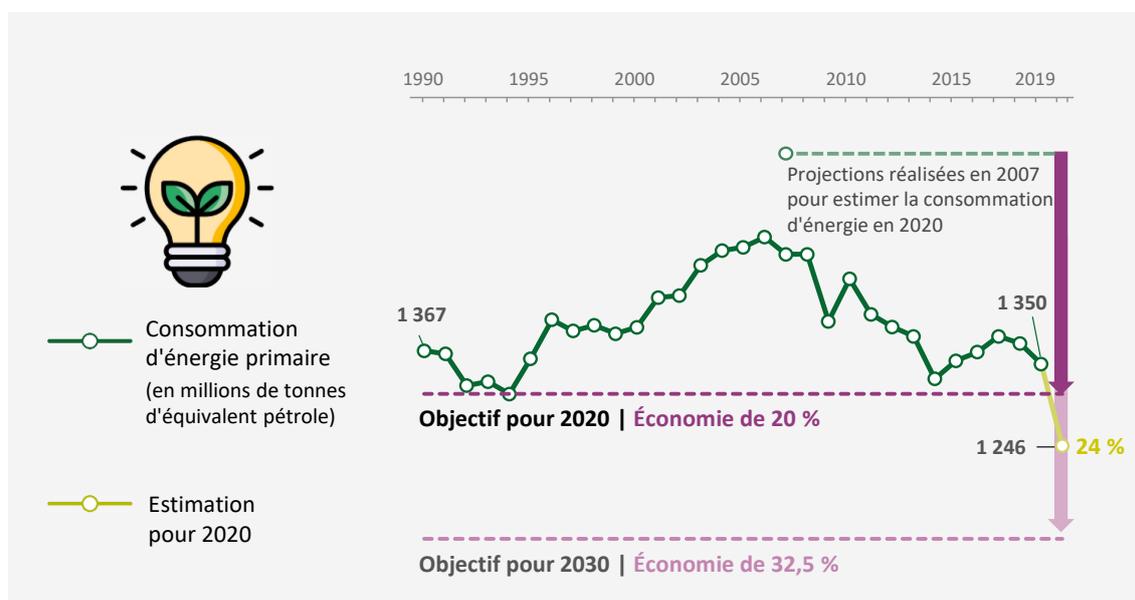
**Figure 5 – Part de l'énergie consommée produite à partir de sources renouvelables dans l'UE**



*Remarque:* En 2021, la Commission a proposé un nouvel objectif à l'horizon 2030.

*Source:* Cour des comptes européenne, sur la base de données communiquées par l'AEE.

**Figure 6 – Objectifs de l'UE en matière d'efficacité énergétique (par rapport aux projections de consommation d'énergie pour 2020)**



*Remarque:* En 2021, la Commission a proposé un nouvel objectif à l'horizon 2030.

*Source:* Cour des comptes européenne, sur la base de données communiquées par l'AEE.

**14** La Commission a indiqué que la plupart des économies d'énergie réalisées au niveau national étaient dues à des obligations en matière d'efficacité énergétique ou à la taxation de l'énergie plutôt qu'à des investissements publics<sup>15</sup>. Dans de précédents rapports, nous sommes parvenus à la conclusion que le système de suivi actuel ne permettait pas d'évaluer la contribution du budget de l'UE à la réalisation de l'objectif d'efficacité énergétique dans les bâtiments et les entreprises que l'Union s'est fixé. Selon nos estimations, les projets de nos échantillons ne contribueront que modestement aux objectifs d'efficacité énergétique<sup>16</sup>.

---

<sup>15</sup> Commission européenne, Évaluation en 2019 des progrès accomplis par les États membres dans la réalisation des objectifs nationaux d'efficacité énergétique pour 2020, [COM\(2020\) 326](#).

<sup>16</sup> Cour des comptes européenne, [rapport spécial 11/2020](#) intitulé «Efficacité énergétique des bâtiments: donner plus d'importance à la rentabilité»; Cour des comptes européenne, [rapport spécial 02/2022](#) intitulé «Efficacité énergétique dans les entreprises: des économies d'énergie, mais aussi des faiblesses dans la planification et la sélection des projets».

## Étendue et approche de l'audit

**15** L'objet principal de notre audit était de déterminer si la Commission avait communiqué des informations pertinentes et fiables concernant les dépenses climatiques de la période 2014-2020. Nous avons également analysé les progrès accomplis dans la réalisation de l'objectif visant à consacrer au moins 20 % du budget de l'UE à l'action pour le climat. Nous avons examiné comment la Commission avait appliqué sa méthode de comptabilisation des dépenses climatiques et dans quelle mesure la déclaration de ces dépenses était fiable. Enfin, nous nous sommes intéressés au cadre mis en place par l'UE pour suivre les dépenses climatiques après 2020.

**16** Nous avons décidé que le moment était opportun pour réaliser des travaux sur ce thème, celui-ci figurant en bonne place parmi les priorités politiques internationales et européennes. De plus, la question des dépenses climatiques et de leur déclaration est de nature transversale et concerne une part importante du budget de l'UE (voir [figure 1](#)). Notre rapport aidera la Commission à améliorer la pertinence et la fiabilité des informations relatives aux dépenses climatiques qu'elle communiquera pendant la période de programmation 2021-2027. Nous pensons que nos constatations et nos recommandations seront utiles au regard de l'objectif de neutralité climatique à l'horizon 2050 que s'est fixé l'Union.

**17** L'audit s'appuie sur les travaux que nous avons effectués précédemment dans ce domaine, lesquels ont permis de mettre en évidence, dans la méthodologie appliquée pour assurer le suivi de l'action pour le climat, des faiblesses qui ont entraîné une surestimation des dépenses climatiques<sup>17</sup>. Dans ce cadre, nous avons approfondi des domaines examinés auparavant et en avons couvert d'autres. En complément à nos travaux, nous présentons en [annexe](#) celles de nos recommandations précédentes qui restent pertinentes pour la déclaration des dépenses climatiques.

---

<sup>17</sup> Cour des comptes européenne, [rapport spécial n° 17/2013](#) intitulé «Le financement, par l'UE, de la lutte contre le changement climatique dans le cadre de l'aide extérieure»; [rapport spécial n° 31/2016](#) intitulé «Consacrer au moins un cinquième du budget de l'UE à l'action pour le climat: des travaux ambitieux sont en cours mais risquent fort d'être insuffisants»; [document d'analyse 01/2020](#) intitulé «Le suivi des dépenses liées à l'action pour le climat dans le budget de l'UE».

**18** Nous avons réévalué la contribution du budget de l'Union à l'action pour le climat en appliquant les trois coefficients climatiques de l'UE sur lesquels repose la méthodologie de la Commission (voir [tableau 2](#)). Pour ce faire, nous nous sommes appuyés sur les données scientifiques disponibles, sur nos travaux antérieurs et sur des tests d'audit pertinents. Étant donné la nature de l'exercice et les limites des données disponibles, les chiffres que nous obtenons sont indicatifs. Nous avons couvert tous les programmes de l'UE contribuant à hauteur de plus de 2 % à l'ensemble des dépenses climatiques déclarées (voir [figure 2](#)). La [figure 7](#) présente de manière synthétique notre approche d'audit et les principales sources d'informations probantes.

### Figure 7 – Notre approche d'audit et nos principales sources d'informations probantes

-  Analyse des données relatives aux dépenses climatiques déclarées, et examen des mesures et projets les plus importants
-  Échanges avec des parties prenantes et des experts d'organisations non gouvernementales (ONG), du monde universitaire et d'organisations internationales<sup>1</sup> afin de corroborer les éléments probants étayant nos observations
-  Discussions avec les autorités nationales (françaises et irlandaises) dans le but de comparer leurs pratiques en matière de déclaration des dépenses climatiques
-  Examen de la législation, des stratégies, des lignes directrices, des évaluations et des documents de travail de la Commission relatifs aux dépenses climatiques
-  Examen d'études scientifiques et de rapports publiés par des institutions supérieures de contrôle, des universitaires, des ONG et des groupes de réflexion dans ce domaine
-  Examen de la documentation et entretiens avec des fonctionnaires de 11 services<sup>2</sup> de la Commission

<sup>1</sup> L'OCDE, le Réseau action climat, l'Institut pour une politique européenne de l'environnement, le Centre d'études de la politique européenne et la Banque européenne d'investissement.

<sup>2</sup> Les directions générales Budget, Affaires économiques et financières, Emploi, affaires sociales et inclusion, Agriculture et développement rural, Mobilité et transports, Énergie, Action pour le climat, Recherche et innovation, Politique régionale et urbaine, Partenariats internationaux et Appui aux réformes structurelles, ainsi que la *task force* pour la reprise et la résilience.

Source: Cour des comptes européenne.

# Observations

## Les dépenses déclarées n'étaient pas toujours liées à l'action pour le climat

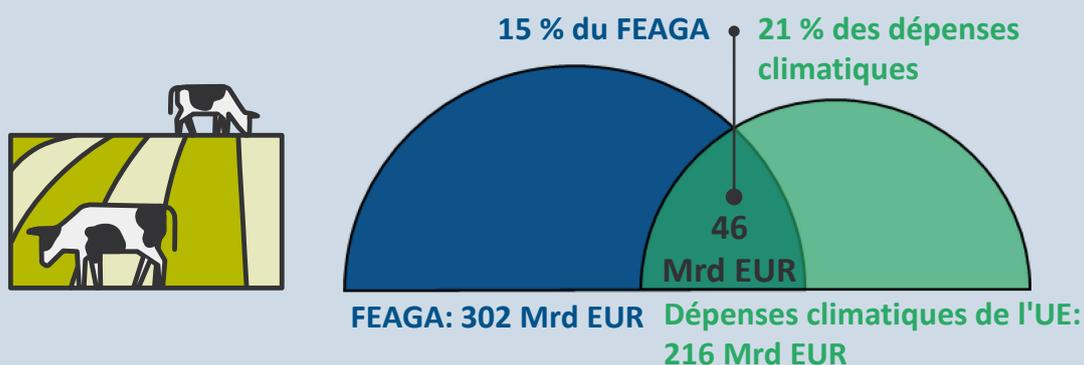
**19** Des dépenses déclarées comme étant pertinentes pour le climat doivent contribuer à l'atténuation du changement climatique, à l'adaptation à ses effets ou à la réalisation des objectifs de l'UE en matière d'énergie et de climat, ou bien prendre en considération les incidences et les risques liés au changement climatique. Les dépenses contribuant à l'action pour le climat doivent être calculées à l'aide de coefficients climatiques réalistes. La présente section est consacrée aux principaux domaines des programmes de dépenses publiques de l'UE déclarés comme étant pertinents pour le climat: l'agriculture, les infrastructures et la cohésion.

## La moitié des dépenses climatiques déclarées de l'UE relèvent de l'agriculture, mais les émissions d'origine agricole ne diminuent pas

**20** Les deux grands volets de la politique agricole commune sont le Fonds européen agricole de garantie (FEAGA) et le Fonds européen agricole pour le développement rural (Feader). Les *encadrés 2* et *3* présentent, de manière synthétique, leurs principales caractéristiques et contributions à la déclaration des dépenses climatiques de 2014-2020.

## Encadré 2 – Contribution à la déclaration des dépenses climatiques de 2014-2020: les paiements directs au titre du FEAGA

Le **Fonds européen agricole de garantie (FEAGA)** finance les paiements directs de l'UE et les mesures de marché relevant de la politique agricole commune (PAC). Les paiements directs, qui représentent la majeure partie du financement du FEAGA, sont des aides agricoles (liées par exemple à la surface) versées directement aux agriculteurs.



Source: Cour des comptes européenne, sur la base des déclarations de la Commission.

**21** La moitié des dépenses climatiques déclarées de l'UE concernent l'agriculture (voir [figure 2](#)). Dans un rapport de 2021, la Cour des comptes européenne («la Cour») fait remarquer que les émissions de GES provenant de l'agriculture n'ont pas diminué depuis 2010 dans l'Union<sup>18</sup>. Selon certaines études de modélisation portant sur l'**atténuation** du changement climatique, sans les paiements directs, les émissions de GES provenant de l'agriculture dans l'UE enregistreraient une baisse de 2,5 % à 4,2 %, qui serait due à la réduction de l'activité agricole, et principalement à celle de l'élevage<sup>19</sup>. La diminution des émissions de GES dans l'Union qui découlerait d'une réduction des paiements directs/de l'activité agricole serait compensée dans une

<sup>18</sup> Cour des comptes européenne, [rapport spécial 16/2021](#) intitulé «Politique agricole commune et climat – La moitié des dépenses de l'UE liées au climat relèvent de la PAC, mais les émissions d'origine agricole ne diminuent pas».

<sup>19</sup> Brady, M. et al., [Impacts of Direct Payments](#), 2017, p. 70, 88 et 89; M'barek, R. et al., [Scenar 2030 - Pathways for the European agriculture and food sector beyond](#), 2020, p. 144.

certaines mesures par une augmentation des émissions en dehors de l'UE (fuite de carbone)<sup>20</sup>.

**22** Les pratiques agricoles telles que le recours à des cultures de couverture ou le maintien de la matière organique du sol sont bénéfiques aussi bien pour l'atténuation du changement climatique que pour l'adaptation à ses effets<sup>21</sup>. En ce qui concerne l'**adaptation**, les revenus tirés des paiements directs accroissent la capacité des exploitations à faire face aux chocs négatifs dus au changement climatique<sup>22</sup>. Toutefois, une dépendance à l'égard des paiements directs peut se traduire par le maintien d'exploitations non viables, mettant ainsi un frein aux changements structurels qui pourraient s'avérer nécessaires à l'adaptation<sup>23</sup>.

**23** Pour calculer la contribution des paiements directs à l'action pour le climat, la Commission prend en compte aussi bien leur composante écologique (ou verte) que leur composante non écologique<sup>24</sup>. Par **verdissement** (ou **écologisation**), on entend l'adoption de pratiques agricoles bénéfiques pour le climat et l'environnement. Les petits exploitants peuvent bénéficier du verdissement sans devoir respecter d'exigences en la matière<sup>25</sup>. Ces dernières ne s'appliquent pas non plus aux exploitations considérées comme «écologiques par définition» (par exemple, celles qui pratiquent l'agriculture biologique). La contribution de la **composante non écologique** est prise en compte au motif, essentiellement, que cette composante relève de la conditionnalité, qui fixe des règles en matière d'environnement, de sécurité alimentaire, de santé et de bien-être animal, ainsi que de gestion des terres.

---

<sup>20</sup> Ibidem.

<sup>21</sup> Chahal, I. et al., *Cumulative impact of cover crops on soil carbon sequestration and profitability in a temperate humid climate*, 2020.

<sup>22</sup> Cour des comptes européenne, *rapport spécial n° 23/2019* intitulé «Stabilisation des revenus des agriculteurs: une panoplie complète d'outils, mais certains connaissent des problèmes de faible utilisation ou de surcompensation.

<sup>23</sup> Commission européenne, *Evaluation study of the impact of the CAP on climate change and greenhouse gas emissions*, Alliance environnement, 2019, p. 113.

<sup>24</sup> Cour des comptes européenne, *document d'analyse 01/2020* intitulé «Le suivi des dépenses liées à l'action pour le climat dans le budget de l'UE», figure 7.

<sup>25</sup> *Règlement (UE) n° 1307/2013* établissant les règles relatives aux paiements directs en faveur des agriculteurs.

**24** Étant donné que le **verdissement** fait référence aux objectifs climatiques<sup>26</sup>, il est, suivant la méthodologie de la Commission, pertinent pour le climat, avec une contribution globale de 28 milliards d'euros. Pour cette raison, la contribution du verdissement peut être considérée comme conforme à la méthodologie. Néanmoins, il ressort d'une étude d'évaluation publiée par la Commission que l'impact du verdissement sur l'atténuation est hautement incertain, et probablement peu élevé<sup>27</sup>. De même, d'autres études<sup>28</sup> ne font état que d'un impact minimal du verdissement, les changements au niveau des pratiques agricoles concernant entre 2 % et 5 % des terres agricoles. Cela est dû au fait que les exigences en matière de verdissement correspondent dans une large mesure aux pratiques agricoles préexistantes. Dans un précédent rapport, nous avons constaté que le verdissement offrait une protection limitée du carbone stocké dans les prairies et qu'il n'avait qu'une incidence marginale sur les émissions de GES<sup>29</sup>.

**25** Selon la Commission, la part du budget alloué aux **paiements directs non écologiques** qui contribue, de manière modérée (coefficient de 40 %), à l'action pour le climat est de 20 % (soit 17,5 milliards d'euros). Cela se traduit par une contribution nette de 8 % pour la composante non écologique. La Commission applique un facteur de pondération de 20 % au motif qu'il correspond à la sanction pour infraction aux règles de la conditionnalité. Nous avons estimé que la contribution de la composante non écologique à l'action pour le climat était négligeable (*tableau 2*).

---

<sup>26</sup> Considérants 42 et 44 du [règlement \(UE\) n° 1307/2013](#) établissant les règles relatives aux paiements directs en faveur des agriculteurs.

<sup>27</sup> Commission européenne, *Evaluation study of the payment for agricultural practices beneficial for the climate and the environment*, Alliance Environnement et Institut von Thünen, 2017.

<sup>28</sup> Cour des comptes européenne, [rapport spécial n° 21/2017](#) intitulé «Le verdissement: complexité accrue du régime d'aide au revenu et encore aucun bénéfice pour l'environnement», point 28 et figure 5; Gocht, A. et al., *Economic and Environmental Impacts of CAP Greening: CAPRI Simulation Results*, 2017; Louhichi, K. et al., *Economic impacts of CAP greening: application of an EU-wide individual farm model for CAP analysis (IFM-CAP)*, 2017.

<sup>29</sup> Cour des comptes européenne, [rapport spécial 21/2017](#) intitulé «Le verdissement: complexité accrue du régime d'aide au revenu et encore aucun bénéfice pour l'environnement», points 43 à 46.

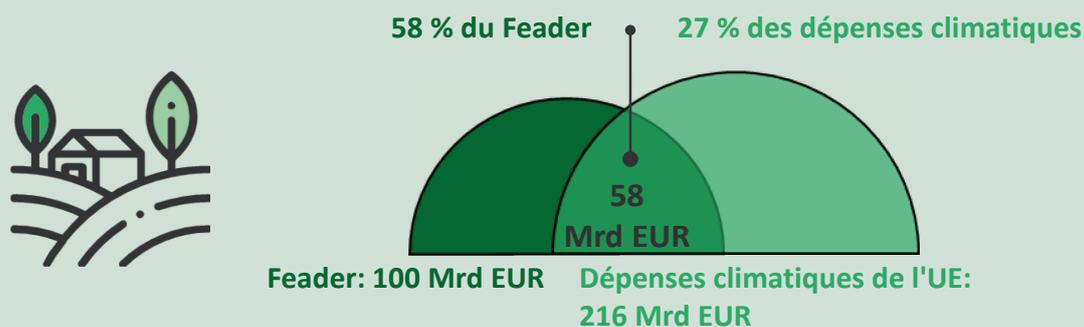
**Tableau 2 – Évaluation, par la Cour, de la contribution de la composante non écologique à l'action pour le climat**

Composante non écologique et coefficient climatique appliqué	Évaluation réalisée par la Cour en appliquant la méthode de la Commission, et incidence en ce qui concerne la contribution déclarée	
<b>Contribution de la composante non écologique: 17,5 Mrd EUR</b>		
<p><b>Conditionnalité:</b></p>  <p>(couverture minimale des sols)</p>  <p>(érosion des sols)</p>  <p>(teneur en matière organique des sols)</p> 	<p>➔ dans la pratique, le niveau des sanctions est nettement inférieur à 20 % – souvent, les agriculteurs ne reçoivent qu'un avertissement, et aucune sanction<sup>a,b,c</sup>;</p> <p>➔ les sanctions ne s'appliquent pas aux petits agriculteurs, le niveau de conformité varie et des infractions sont commises<sup>b,c,d</sup>;</p> <p>➔ une étude met en évidence le risque d'effet d'aubaine, les États membres étant susceptibles d'aligner les règles de la conditionnalité sur les pratiques existantes<sup>e</sup>;</p> <p>⚠ une contribution totale de 8 % n'est pas modérée, mais négligeable.</p>	 <p><b>Surestimation probable de 17,5 Mrd EUR</b></p>

Source: **a**: Cour des comptes européenne, [document d'analyse 01/2020](#) intitulé «Le suivi des dépenses liées à l'action pour le climat dans le budget de l'UE», point 27; **b**: Cour des comptes européenne, [rapport spécial n° 26/2016](#) intitulé «Gains d'efficacité et simplification en matière de conditionnalité: un défi encore à relever», p. 29; **c**: Cour des comptes européenne, [rapport spécial n° 31/2016](#) intitulé «Consacrer au moins un cinquième du budget de l'UE à l'action pour le climat: des travaux ambitieux sont en cours mais risquent fort d'être insuffisants»; **d**: Commission européenne, [DG AGRI, rapport annuel d'activité relatif à l'exercice 2019, annexes](#), p. 192; **e**: Commission européenne, [Evaluation study of the impact of the CAP on climate change and greenhouse gas emissions](#), Alliance environnement, 2019, p. 96.

### Encadré 3 – Contribution à la déclaration des dépenses climatiques de 2014-2020: le développement rural

Le **Fonds européen agricole pour le développement rural (Feader)** cofinance le développement rural de l'UE au titre de la PAC. Il vise à renforcer la compétitivité des secteurs agricole et forestier, à améliorer l'environnement et la qualité de la vie dans les zones rurales et à promouvoir la diversification de l'économie rurale.



Source: Cour des comptes européenne, sur la base des déclarations de la Commission.

**26** L'impact du financement du développement rural sur l'**atténuation** du changement climatique est peu clair. D'après une étude de la Commission, la suppression des dépenses en faveur du développement rural entraînerait une diminution de la production agricole et pourrait faire baisser de 1,6 %, d'ici à 2030, les émissions de GES de l'UE provenant de l'agriculture<sup>30</sup>. Toutefois, les réductions de ces émissions seraient compensées dans une certaine mesure par des augmentations dans les pays tiers (voir point 21). Selon une autre évaluation de la Commission, certaines mesures de développement rural (principalement Natura 2000) permettent de réduire de 1,1 % les émissions de GES d'origine agricole. Il y est cependant reconnu que l'impact des paiements Natura 2000 est exagéré et que l'estimation comprend quelques doubles comptages<sup>31</sup>. Dans un précédent rapport, nous avons constaté que le soutien au développement rural servait rarement à promouvoir des pratiques d'atténuation efficaces<sup>32</sup>. Les paiements au titre du développement rural peuvent

<sup>30</sup> M'barek, R. et al., *Scenar 2030 - Pathways for the European agriculture and food sector beyond*, 2020, p. 115 et 144.

<sup>31</sup> *Commission Staff Working Document on Evaluation of the impact of the Common Agricultural Policy on climate change and greenhouse gas emissions*, p. 23 et 24.

<sup>32</sup> Cour des comptes européenne, *rapport spécial 16/2021* intitulé «Politique agricole commune et climat – La moitié des dépenses de l'UE liées au climat relèvent de la PAC, mais les émissions d'origine agricole ne diminuent pas», point VII.

contribuer à l'**adaptation** aux effets du changement climatique (voir point [22](#) et [tableau 3](#)).

**27** Afin de calculer la part des dépenses relevant du développement rural qui contribuent à l'action pour le climat, la Commission affecte des coefficients climatiques à plusieurs priorités et domaines prioritaires du Feader. À titre d'exemple, la priorité n° 4 du Feader, «Restaurer, préserver et renforcer les écosystèmes liés à l'agriculture et à la foresterie» ainsi que la priorité n° 5, qui promeut une utilisation efficace des ressources et une économie résiliente face au changement climatique, sont affectées d'un coefficient climatique de 100 %. Si la priorité n° 5 fait expressément référence à un objectif climatique, ce n'est pas le cas de la priorité n° 4, même si, d'après la Commission, un impact considérable est attendu sur l'atténuation du changement climatique et sur l'adaptation à ses effets. L'analyse d'études de cas, de la littérature concernée et des notes internes de la Commission effectuée dans le cadre de l'établissement d'un précédent rapport n'a fait apparaître que peu d'éléments permettant de justifier l'attribution d'un coefficient climatique de 100 % à la priorité n° 4<sup>33</sup>. Le [tableau 3](#) présente notre évaluation des principales mesures de cette priorité.

---

<sup>33</sup> Cour des comptes européenne, [rapport spécial n° 31/2016](#) intitulé «Consacrer au moins un cinquième du budget de l'UE à l'action pour le climat: des travaux ambitieux sont en cours mais risquent fort d'être insuffisants», annexe.

**Tableau 3 – Évaluation, par la Cour, de la contribution de la priorité n° 4 du Feader à l'action pour le climat**

Mesure du Feader et coefficient climatique appliqué	Évaluation réalisée par la Cour en appliquant la méthode de la Commission, et incidence en ce qui concerne la contribution déclarée	
<b>Paiements en faveur des zones soumises à des contraintes naturelles ou à d'autres contraintes spécifiques: 16,1 Mrd EUR</b>		
 	<ul style="list-style-type: none"> <li>➔ ils ne contribuent pas directement à la lutte contre le changement climatique<sup>a</sup>;</li> <li>➔ ils permettent d'éviter l'abandon des terres<sup>a</sup> (les feux de forêt), mais empêchent aussi la restauration écologique (boisement)<sup>b</sup>;</li> <li>➔ ils encouragent le maintien de la production agricole et, partant, des niveaux d'émission de GES<sup>b</sup>.</li> </ul>	 <b>Surestimation probable de 16,1 Mrd EUR</b>
<b>Mesures agroenvironnementales et climatiques: 15,7 Mrd EUR</b>		
 	<ul style="list-style-type: none"> <li>📌 elles soutiennent des pratiques favorables au climat (cultures de couverture ou teneur en carbone des sols, par exemple)<sup>a,b</sup>;</li> <li>➔ elles sont fortement axées sur la biodiversité<sup>b</sup>;</li> <li>➔ certains régimes (comme la diversification des cultures) ont un impact très limité, voire nul, sur le climat<sup>b,c</sup>.</li> </ul>	 <b>Surestimation probable de 9,4 Mrd EUR</b>
<b>Agriculture biologique: 7,5 Mrd EUR</b>		
 	<ul style="list-style-type: none"> <li>📌 le passage à l'agriculture biologique permet de réduire les émissions et d'améliorer la qualité du sol (si la quantité d'engrais utilisée est moindre)<sup>d</sup>;</li> <li>➔ la diversification de la production peut contribuer à l'adaptation au changement climatique, mais certains outils (comme la biotechnologie ou les pesticides) ne peuvent être utilisés<sup>e</sup>;</li> <li>🚫 la baisse des rendements due à la pratique de l'agriculture biologique peut entraîner une hausse de la production et des émissions ailleurs<sup>d</sup>.</li> </ul>	 <b>Surestimation probable de 4,5 Mrd EUR</b>

Source: Cour des comptes européenne, sur la base des documents suivants: **a**: Commission européenne, *Evaluation of the impact of the Common Agricultural Policy on climate change and greenhouse gas emissions*, SWD(2021) 115, p. 40 et 53; **b**: Commission européenne, *Evaluation study of the impact of the CAP on climate change and greenhouse gas emissions*, 2019, p. 19, 127, 129 et 245; **c**: Cour des comptes européenne, *rapport spécial n° 31/2016* intitulé «Consacrer au moins un cinquième du budget de l'UE à l'action pour le climat: des travaux ambitieux sont en cours mais risquent fort d'être insuffisants», point 52; **d**: Smith, L. G. et al., *The greenhouse gas impacts of converting food production in England and Wales to organic methods*, p. 4, 2019; **e**: Purnhagen, K. P., et al., *Europe's Farm to Fork Strategy and Its Commitment to Biotechnology and Organic Farming: Conflicting or Complementary Goals?*, p. 603 et 605, 2021.

**28** Dans un rapport de 2016, nous nous sommes intéressés à la priorité n° 6b, «promouvoir le développement local dans les zones rurales», et avons constaté qu'elle n'apportait globalement aucune contribution majeure aux objectifs climatiques<sup>34</sup>. Notre analyse des projets (voir [tableau 4](#)) confirme que le coefficient climatique de 40 % n'était pas justifié.

**Tableau 4 – Évaluation, par la Cour, de la contribution de la priorité n° 6b du Feader à l'action pour le climat**

 <b>Services de base et rénovation des villages dans les zones rurales</b>	 <b>Développement local mené par les acteurs locaux</b>
<b>4,8 Mrd EUR</b>	<b>6,8 Mrd EUR</b>
<p>Les projets peuvent comporter des investissements dans les énergies renouvelables ou les économies d'énergie, mais nos vérifications ont montré que la plupart d'entre eux étaient sans relation avec le climat, voire potentiellement préjudiciables (comme dans le cas de la construction d'infrastructures).</p>	<p>Nos vérifications ont confirmé que ces projets concernaient majoritairement des aspects sociaux ou économiques et qu'ils apportaient une contribution négligeable (voire nulle) à l'action pour le climat.</p>
<p>Sur les <b>17</b> projets financés au titre de cette mesure, sélectionnés aux fins de notre déclaration d'assurance pour la période 2014-2020:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>-&gt; <b>dix</b> concernaient des routes locales (impact négatif sur le climat);</li> <li>-&gt; <b>deux</b> étaient liés à l'action pour le climat.</li> </ul>	<p>Sur les <b>78</b> projets Feader sélectionnés en vue de l'établissement de notre rapport spécial consacré à cette mesure<sup>35</sup>:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>-&gt; <b>un</b> était lié à l'action pour le climat.</li> </ul> <p>Sur les <b>18</b> projets financés au titre de cette mesure, sélectionnés aux fins de notre déclaration d'assurance pour la période 2014-2020:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>-&gt; <b>un</b> était lié à l'action pour le climat.</li> </ul>
 <p><b>Surestimation probable de 11,6 Mrd EUR</b></p>	

*Remarque:* ces échantillons ont été utilisés dans le cadre d'autres audits et servent à étayer nos conclusions sur les liens avec l'action pour le climat.

*Source:* Cour des comptes européenne.

<sup>34</sup> Ibidem.

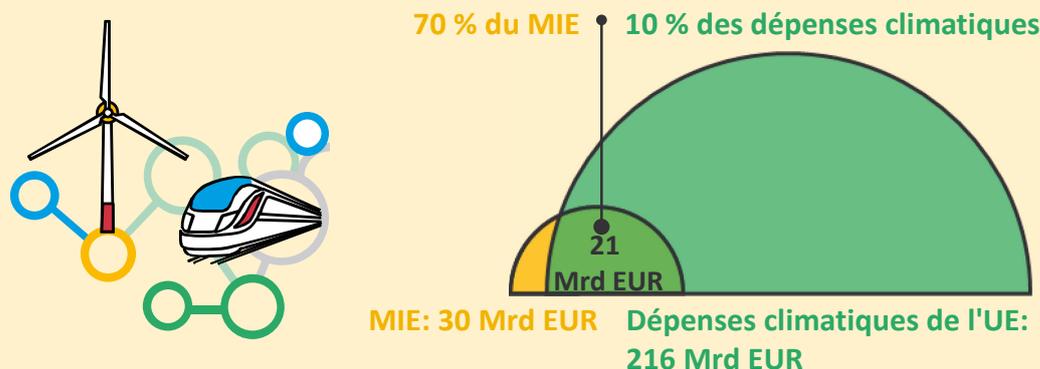
<sup>35</sup> Cour des comptes européenne, rapport spécial 10/2022 sur le programme Leader et le développement local mené par les acteurs locaux.

## L'évaluation de la contribution climatique du financement des infrastructures et de la cohésion donne lieu à quelques hypothèses incohérentes

**29** La plupart des dépenses de l'UE en matière d'infrastructures et de cohésion sont effectuées au titre du mécanisme pour l'interconnexion en Europe (MIE), du Fonds européen de développement régional (FEDER) et du Fonds de cohésion (FC). Leurs principales caractéristiques et contributions à la déclaration des dépenses climatiques de la période 2014-2020 sont présentées de manière synthétique dans les **encadrés 4** et **5**.

### Encadré 4 – Contribution à la déclaration des dépenses climatiques de 2014-2020: le mécanisme pour l'interconnexion en Europe (MIE)

Le **MIE** soutient les investissements prioritaires dans les secteurs de l'énergie, des transports et des télécommunications, et notamment des projets concernant les infrastructures énergétiques transfrontalières, les modes de transport plus propres, les connexions à haut débit et à large bande ainsi que les réseaux numériques.



Source: Cour des comptes européenne, sur la base des déclarations de la Commission.

**30** Les objectifs généraux du MIE font référence aux objectifs de l'UE en matière d'énergie et de climat (voir points **12** à **14**) et englobent donc l'**atténuation du changement climatique**<sup>36</sup>. La Commission reconnaît toutefois que le MIE finance surtout des projets qui assurent le bon fonctionnement du marché intérieur de l'UE<sup>37</sup>.

<sup>36</sup> Article 3, point a, du [règlement \(UE\) n° 1316/2013](#) établissant le mécanisme pour l'interconnexion en Europe.

<sup>37</sup> Rapport de la Commission européenne sur l'évaluation à mi-parcours du mécanisme pour l'interconnexion en Europe, [SWD\(2018\) 44](#).

Pour qu'un projet soit approuvé, il n'est pas nécessaire qu'il comporte des objectifs et des critères liés à l'action pour le climat: selon la Commission, les transports durables et efficaces n'étaient mentionnés en tant qu'objectif principal du financement que dans 4 % (en valeur, soit l'équivalent de 0,9 milliard d'euros) des projets de transport relevant du MIE<sup>38</sup>. Pourtant, les transports représentent environ un quart des émissions de GES de l'UE, et la plupart de celles-ci sont générées par les transports routiers<sup>39</sup>.

**31** En ce qui concerne l'**adaptation**, les projets de modernisation des chemins de fer peuvent couvrir des investissements ciblés de prévention des inondations le long des voies ferrées, le renforcement de talus ou encore des mesures d'adaptation aux catastrophes climatiques avec systèmes de surveillance des tunnels et des ponts<sup>40</sup>. Les données disponibles ne permettent pas de quantifier ces investissements.

**32** Afin de calculer la part des dépenses du MIE étiquetées climatiques en 2014-2020, la Commission a appliqué rétroactivement les coefficients climatiques prévus dans le règlement MIE<sup>41</sup> postérieur à 2020, même si des projets similaires relevant de la politique de cohésion sont traités différemment (voir point 40). Notre analyse a fait apparaître que les coefficients appliqués par la Commission pour les principaux sous-secteurs du MIE étaient généreux (voir [tableau 5](#)).

---

<sup>38</sup> Commission européenne, *Investing in European networks – The Connecting Europe Facility – Five years supporting European infrastructure*, p. 21.

<sup>39</sup> Commission européenne, *EU transport in figures – statistical pocketbook 2020*.

<sup>40</sup> Quinn, A. et al., *Rail Adapt: Adapting the railway for the future*. UIC (Union internationale des Chemins de Fer), novembre 2017.

<sup>41</sup> Considérant 5 du [règlement \(UE\) 2021/1153](#) établissant le mécanisme pour l'interconnexion en Europe.

**Tableau 5 – Évaluation, par la Cour, de la contribution des principaux sous-secteurs du MIE à l'action pour le climat**

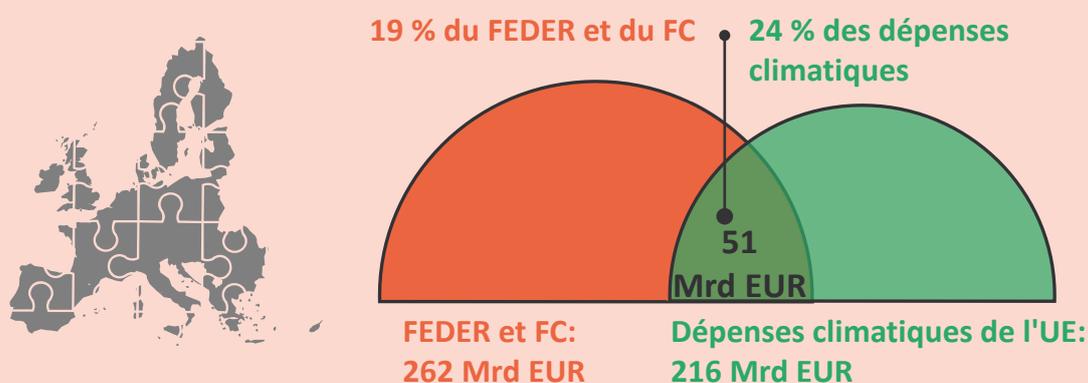
Sous-secteur du MIE et coefficient climatique appliqué	Évaluation réalisée par la Cour en appliquant la méthode de la Commission, et incidence en ce qui concerne la contribution déclarée	
<b>Transports – chemin de fer: 15,3 Mrd EUR</b>		
 <p>Les projets prévoient pour la plupart une modernisation des infrastructures ferroviaires.</p> <p style="text-align: center;"><b>100 %</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li><span style="color: green;">📌</span> Le transport ferroviaire est l'un des moyens de transport les plus efficaces du point de vue des émissions de GES<sup>a</sup>.</li> <li><span style="color: orange;">➡</span> Les chemins de fer n'ont permis qu'une modeste réduction des émissions de CO<sub>2</sub>, en particulier lorsque l'électricité était encore produite à partir de combustibles fossiles<sup>a</sup>.</li> <li><span style="color: red;">🚫</span> Les émissions de GES dues à la construction d'infrastructures sont plus importantes pour les chemins de fer que pour d'autres modes de transport: il faut entre cinq ans et plusieurs décennies pour les compenser<sup>a,b</sup>.</li> <li><span style="color: red;">🚫</span> Des projets ferroviaires similaires se sont vu affecter un coefficient climatique de <b>40 %</b> au titre de la politique de cohésion<sup>c</sup>.</li> </ul>	 <p><b>Surestimation probable de 9,2 Mrd EUR</b></p>
<b>Énergie – électricité: 2,8 Mrd EUR</b>		
 <p>Les projets concernent pour la plupart les connexions énergétiques et les études qui leur sont consacrées.</p> <p style="text-align: center;"><b>100 %</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li><span style="color: green;">📌</span> Les projets peuvent soutenir l'intégration de sources d'énergies renouvelables<sup>d</sup>.</li> <li><span style="color: orange;">➡</span> L'électricité n'est pas forcément synonyme d'énergie propre, sachant que 37 % seulement de l'électricité consommée dans l'EU-27 en 2020 était produite à partir de sources renouvelables<sup>d,e</sup>.</li> <li><span style="color: red;">🚫</span> Des projets de transport d'énergie similaires se sont vu affecter un coefficient climatique de <b>0 %</b> au titre de la politique de cohésion<sup>c</sup>.</li> </ul>	 <p><b>Surestimation probable de 1,7 Mrd EUR</b></p>

Source: **a:** Pritchard J. A., *The potential of the railway to reduce greenhouse gas emissions*, 2011, p. 942, 945, 946 et 949; **b:** Olugbenga O., *Embodied emissions in rail infrastructure: a critical literature review*, 2019, p. 14; **c:** règlement d'exécution (UE) n° 215/2014 concernant les méthodologies du soutien aux objectifs liés au changement climatique; **d:** rapport n° 13/2020 de l'AEE, *Trends and projections in Europe 2020*, 2020, p. 29; **e:** Eurostat, *Statistics on renewable energy* (résumé des résultats SHARES 2020).

### Encadré 5 – Contribution à la déclaration des dépenses climatiques de 2014-2020: le Fonds européen de développement régional (FEDER) et le Fonds de cohésion (FC)

La politique de cohésion vise à réduire les disparités économiques, sociales et territoriales au sein de l'UE. En 2014-2020:

- le **FEDER** a financé des projets répondant à des priorités d'investissement telles que l'innovation et la recherche, la stratégie numérique, le soutien aux petites et moyennes entreprises et l'économie à faible émission de carbone;
- le **FC** a financé des projets d'infrastructures dans les domaines des transports et de l'environnement dans les États membres dont le revenu national brut par habitant est inférieur à 90 % de la moyenne de l'UE.



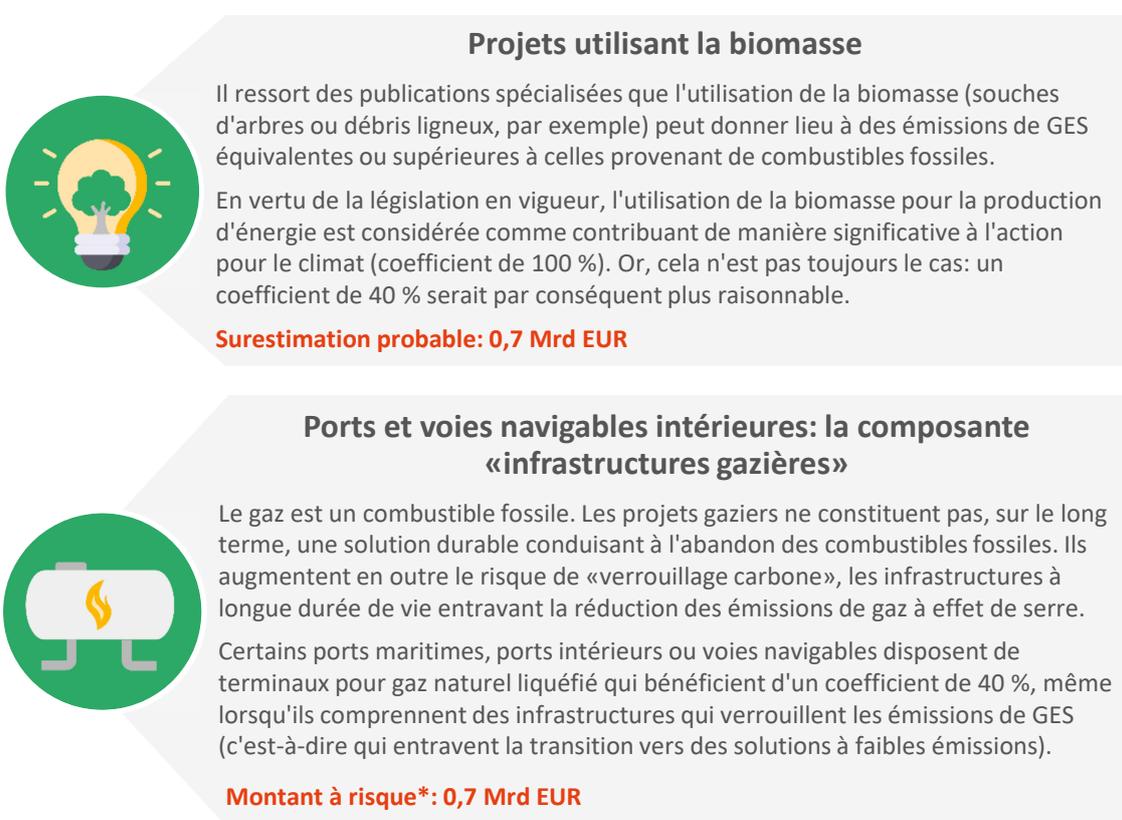
Source: Cour des comptes européenne, sur la base des déclarations de la Commission.

**33** La législation de l'UE fournit le cadre permettant de comptabiliser les dépenses climatiques qui relèvent des Fonds de la politique de cohésion<sup>42</sup>. La Commission et les États membres assurent conjointement la gestion du FEDER et du FC. Les États membres sélectionnent les projets et rendent compte à la Commission. Cette dernière obtient des États membres des informations consolidées, ventilées en fonction des domaines d'intervention pertinents définis dans la législation, auxquels sont affectés des coefficients climatiques spécifiques.

<sup>42</sup> Règlement d'exécution (UE) n° 215/2014 concernant les méthodologies du soutien aux objectifs liés au changement climatique.

**34** La Commission a une plateforme détaillée, accessible au public, où les informations sur le suivi de l'action climatique sont classées par Fonds de la politique de cohésion, par État membre et par programme<sup>43</sup>. Une étude a permis d'établir que les coefficients climatiques du FEDER et du FC pour la période 2014-2020 reflétaient généralement la contribution apportée à **l'atténuation du changement climatique et à l'adaptation à ses effets**<sup>44</sup>. Nous avons cependant relevé quelques problèmes au niveau des infrastructures gazières et des projets utilisant la biomasse (voir *figure 8*).

### Figure 8 – Problèmes concernant la contribution du FEDER et du FC aux dépenses liées à l'action pour le climat



\*Remarque: Le montant à risque correspond au montant total investi dans les ports maritimes, les ports intérieurs ou les voies navigables, étant donné l'absence d'informations concernant le composant gazeux utilisé pour ces projets.

Source: Cour des comptes européenne, sur la base des documents suivants: Camia, A. et al., *The use of woody biomass for energy purposes in the EU*, 2021, p. 86 et 143 à 147; Fisch-Romito, V. et al., *Systematic map of the literature on carbon lock-in induced by long-lived capital*. Environmental Research Letters; Brauers, H. et al., *Liquefied natural gas expansion plans in Germany: The risk of gas lock-in under energy transitions*. Energy Research & Social Science.

<sup>43</sup> [Public dashboard for European Structural and Investment Funds](#).

<sup>44</sup> Nesbit, M. et al., *Documenting climate mainstreaming in the EU budget: making the system more transparent, stringent and comprehensive*. Parlement européen, 2020, p. 18 à 20.

## Globalement, la déclaration des dépenses climatiques n'est pas fiable

**35** La méthode de déclaration des dépenses climatiques devrait prendre en compte tous les financements en faveur de l'action pour le climat. Elle devrait reposer sur des estimations fiables, fondées sur des contributions avérées aux objectifs climatiques. Elle ne devrait pas donner lieu à une charge administrative trop lourde. La Commission et les États membres devraient l'appliquer de manière uniforme pour l'ensemble du budget de l'UE. La Commission devrait prévoir des vérifications et des contrôles afin de garantir la fiabilité de la déclaration des dépenses climatiques.

### Limites et application incohérente de la méthode

**36** Le Comité d'aide au développement (CAD) de l'OCDE a conçu les marqueurs de Rio (voir point **05**) pour assurer un suivi de l'aide aux pays en développement, sur la base du lien entre les objectifs de financement, d'une part, et l'atténuation du changement climatique et l'adaptation à ses effets, d'autre part. Les marqueurs sont de nature qualitative, l'intention du CAD de l'OCDE n'étant pas de produire des chiffres exacts, mais de donner une indication du niveau du financement de la lutte contre le changement climatique.

**37** La Commission a adapté le modèle de l'OCDE et l'a appliqué à l'ensemble de ses dépenses publiques, quantifiant les dépenses liées à l'action pour le climat à la charge du budget de l'UE (voir **figure 2**). Elle souligne que cette méthode présente deux grands avantages: une faible charge administrative et une application aisée<sup>45</sup>. Une méthode fondée sur des objectifs clairement définis ou sur une contribution attendue à l'action pour le climat implique néanmoins des estimations très approximatives, les marqueurs de Rio ne permettant pas de quantifier de manière précise les dépenses qui font l'objet d'un suivi<sup>46</sup>.

**38** Le budget de l'UE couvre de nombreux objectifs qui doivent coexister avec les objectifs climatiques, tels que la promotion de la cohésion sociale, économique et territoriale. Il est intrinsèquement difficile d'éviter les conflits d'objectifs et de jauger la contribution d'un programme à chacun d'entre eux. À titre d'exemple, le financement

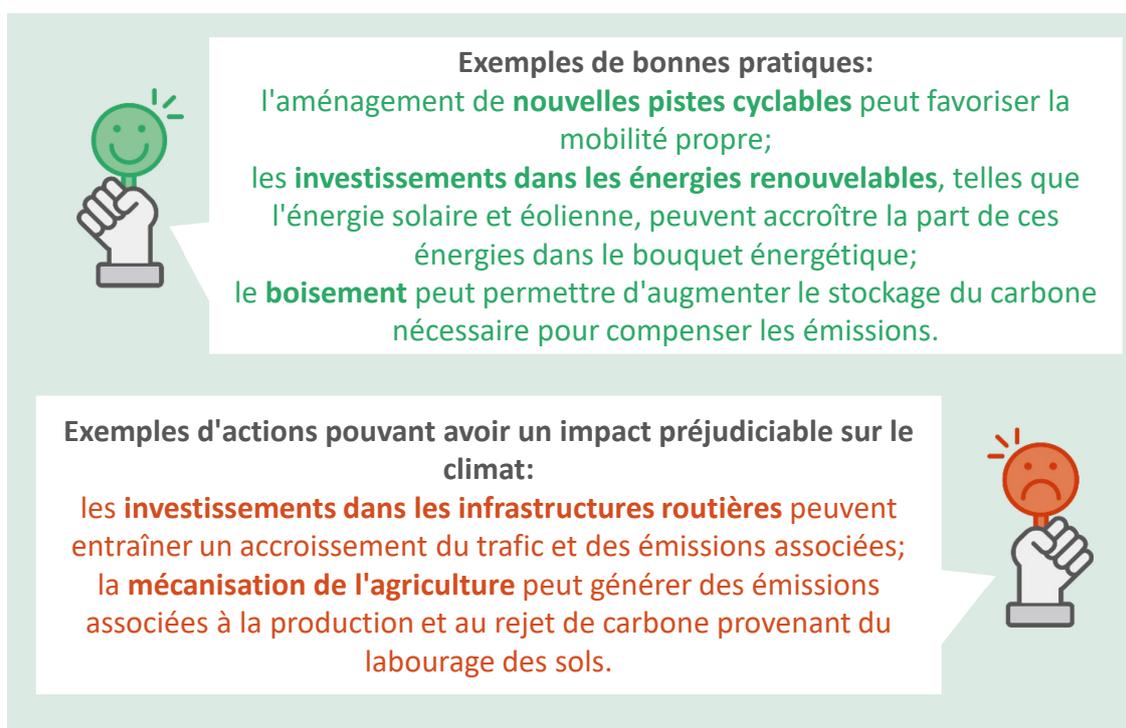
---

<sup>45</sup> Cour des comptes européenne, [document d'analyse 01/2020](#) intitulé «Le suivi des dépenses liées à l'action pour le climat dans le budget de l'UE», figure 5.

<sup>46</sup> Cremins, A. et Kevany, L., *An Introduction to the Implementation of Green Budgeting in Ireland*, Staff Paper 2018, p. 12.

de la cohésion vise à réduire les écarts entre les États membres et les régions, mais le financement d'infrastructures dans le but de soutenir le développement économique peut entraîner une augmentation des émissions de GES. La méthode de suivi des dépenses liées à l'action pour le climat ne tient compte que de l'impact positif potentiel sur le climat, et pas de l'impact négatif que les mesures servant d'autres objectifs de l'UE pourraient avoir sur celui-ci (voir [figure 9](#)).

**Figure 9 – Exemples d'actions financées ayant des effets bénéfiques, et d'autres potentiellement préjudiciables sur le climat**



Source: Cour des comptes européenne.

**39** La méthode de suivi actuelle est un exercice ex ante qui ne permet pas d'évaluer la contribution finale à la réalisation des objectifs climatiques de l'UE. Elle n'exige pas la quantification de l'impact des dépenses sur les émissions de GES et ne définit pas d'indicateurs spécifiques concernant l'adaptation au changement climatique. La Commission reconnaît que le suivi de la diffusion des résultats est essentiel pour garantir l'intégration efficace de la politique sur le climat dans les autres domaines<sup>47</sup>, mais elle n'a pas mis en place de système de suivi des résultats en matière de climat.

<sup>47</sup> Commission européenne, «Un budget pour la stratégie Europe 2020», COM(2011) 500, partie II, p. 17.

**40** La Commission a souligné la nécessité de mettre en place des procédures communes de suivi des dépenses liées au climat<sup>48</sup>. Nos travaux ont permis de mettre en évidence plusieurs autres incohérences dans l'application de la méthode de calcul des dépenses liées à l'action pour le climat:

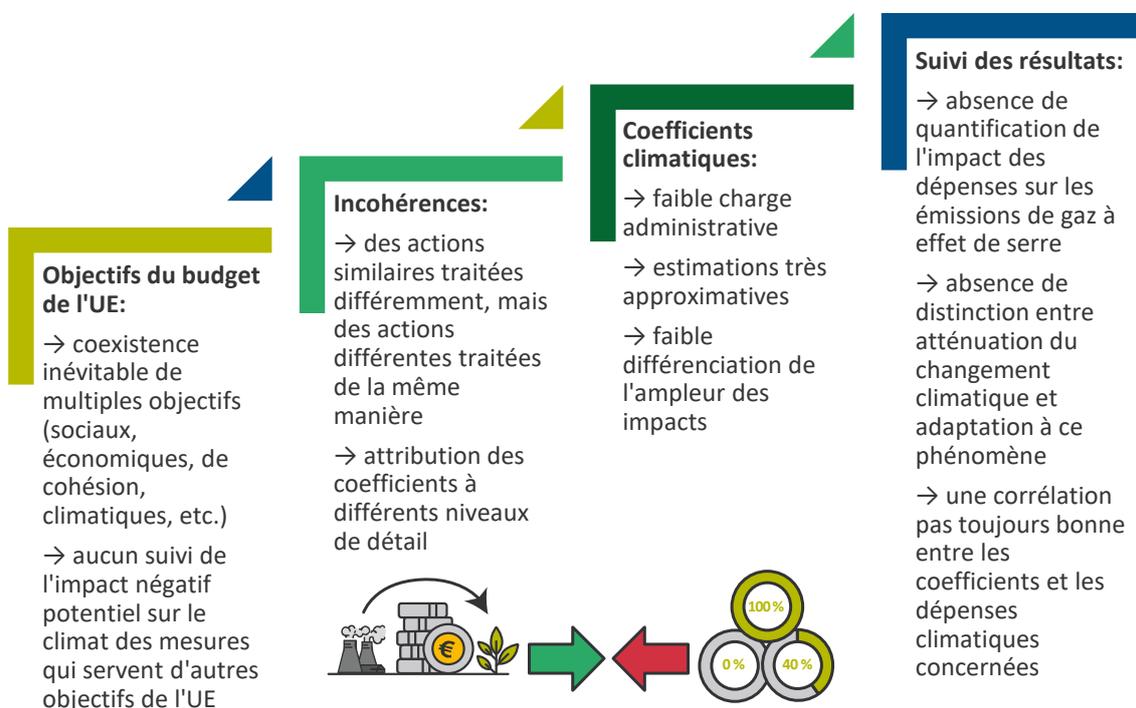
- base juridique de la méthode: les coefficients applicables (et les raisons de leur utilisation) ont été définis dans la législation relative aux Fonds structurels et d'investissement européens (voir point **04**), mais pas dans celle relative à d'autres Fonds (le FEAGA, le MIE et Horizon 2020, par exemple). Il a donc été possible d'adapter les coefficients rétroactivement (voir point **46**);
- choix des coefficients: des coefficients différents ont été attribués à des projets similaires. Ainsi, des projets de transport ferroviaire relevant du réseau transeuropéen ont, dans le cadre du MIE, un marqueur supérieur (100 %) à celui qui leur est attribué dans le cadre du FEDER et du FC (40 %). Nous avons mis au jour dix projets de transport aérien relevant d'Horizon 2020 qui, bien qu'ayant des descriptifs et des objectifs similaires, ont reçu des coefficients différents. Pour une même mesure de développement rural, des coefficients différents peuvent être attribués en fonction du domaine prioritaire auquel elle est rattachée;
- granularité (niveau de détail d'un ensemble de données): les coefficients sont attribués à différents niveaux de détail, par exemple au niveau du projet (MIE), du domaine d'intervention (FEDER), du domaine prioritaire ou de la priorité (Feader) et de la ligne budgétaire (FEAGA).

**41** Lorsqu'elle déclare les dépenses climatiques, la Commission n'opère pas de distinction entre l'atténuation du changement climatique et l'adaptation à ses effets. Du fait de l'utilisation d'un marqueur commun pour l'adaptation et l'atténuation, il n'est pas possible de calculer la part du budget de l'UE consacrée à chacune d'entre elles. Les informations communiquées par la Commission en ce qui concerne l'aide au développement et à la coopération font exception, une distinction y étant opérée entre les deux. Conformément à la méthodologie de l'OCDE, la Commission affecte des coefficients climatiques distincts à l'atténuation et à l'adaptation, et fait rapport à cette organisation sur les deux aspects. Les caractéristiques de la méthodologie de la Commission sont présentées à la **figure 10**.

---

<sup>48</sup> Ibidem.

**Figure 10 – Principales caractéristiques de la méthodologie de la Commission**

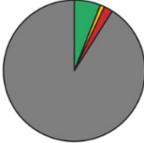
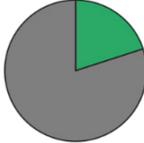


Source: Cour des comptes européenne.

**42** La Commission constate que certains États membres – l'Irlande, la France, l'Italie, les Pays-Bas, la Finlande, la Suède et, dans une certaine mesure, le Danemark – intègrent les aspects environnementaux et climatiques dans leurs rapports sur leur politique budgétaire<sup>49</sup>. Pour rendre compte de l'impact de son budget national sur l'environnement (budgétisation verte), le gouvernement français a recours à une méthode globale qui couvre à la fois les recettes et les dépenses. Le modèle français permet de suivre les contributions du budget national aux objectifs environnementaux, qu'elles soient positives ou négatives. Une analyse comparative du modèle français et de celui de l'UE est présentée au [tableau 6](#).

<sup>49</sup> Commission européenne, *Green Budgeting Practices in the EU: A First Review*, document de réflexion, 2021, p. 22.

**Tableau 6 – Analyse comparative des modèles de déclaration de dépenses climatiques et environnementales utilisés par la France et par l'UE**

Caractéristiques		Modèle français	Modèle de l'UE
Aspects couverts		Adaptation climat	Action pour le climat
		Atténuation climat	
		Biodiversité	Biodiversité
		Eau	<i>Pas pris en compte</i>
		Pollution	Qualité de l'air
		Économie circulaire et déchets	<i>Pas pris en compte</i>
Déclarations relatives...		... à l'environnement et au climat	... au climat
Différenciation entre l'atténuation du changement climatique et l'adaptation à ses effets		Oui 	Non  à l'exception du financement de l'aide au développement et à la coopération de l'UE, conformément aux obligations de l'OCDE en matière de communication d'informations
Base d'évaluation		Large éventail d'impacts et plusieurs échéances	Contribution escomptée aux objectifs climatiques
Prise en compte de l'impact négatif potentiel des dépenses publiques		Oui 	Non 
Marqueurs		Cinq (-1 = impact défavorable; 0 = sans impact; 1 à 3 = impact favorable)	Trois (0 %, 40 % et 100 %) – voir <a href="#">tableau 1</a>
Quantification des dépenses budgétaires concernées		 <p><b>Favorables 6,6 %</b> <b>Mixtes 0,9 %</b> <b>Impact neutre 90,8 %</b> <b>Défavorables 1,7 %</b></p>	 <p><b>Favorables 20,1 %</b> <b>Impact neutre 79,9 %</b></p>

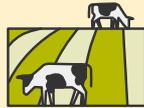
Source: Cour des comptes européenne, sur la base du «rapport sur l'impact environnemental du budget de l'État» du gouvernement français, 2020; Commission, *2020 Annual Management and Performance Report for the EU budget*.

**43** La Commission reconnaît l'importance de définir des objectifs climatiques dans tous les domaines d'action concernés<sup>50</sup>, mais des objectifs n'ont pas été fixés pour tous les programmes pertinents. Le **tableau 7** présente des exemples de domaines d'action liés au climat, ainsi que les objectifs de dépenses correspondants fixés dans la législation pour la période 2014-2020. Ces objectifs pourraient permettre d'orienter le budget de l'UE vers des dépenses plus vertes, mais ils n'ont pas été fixés de manière uniforme pour l'ensemble du budget.

---

<sup>50</sup> Commission européenne, «Un budget pour la stratégie Europe 2020», COM(2011) 500, partie II, p. 17.

**Tableau 7 – Exemples de domaines d'action liés au climat et objectifs de dépenses correspondants fixés dans la législation pour la période 2014-2020**

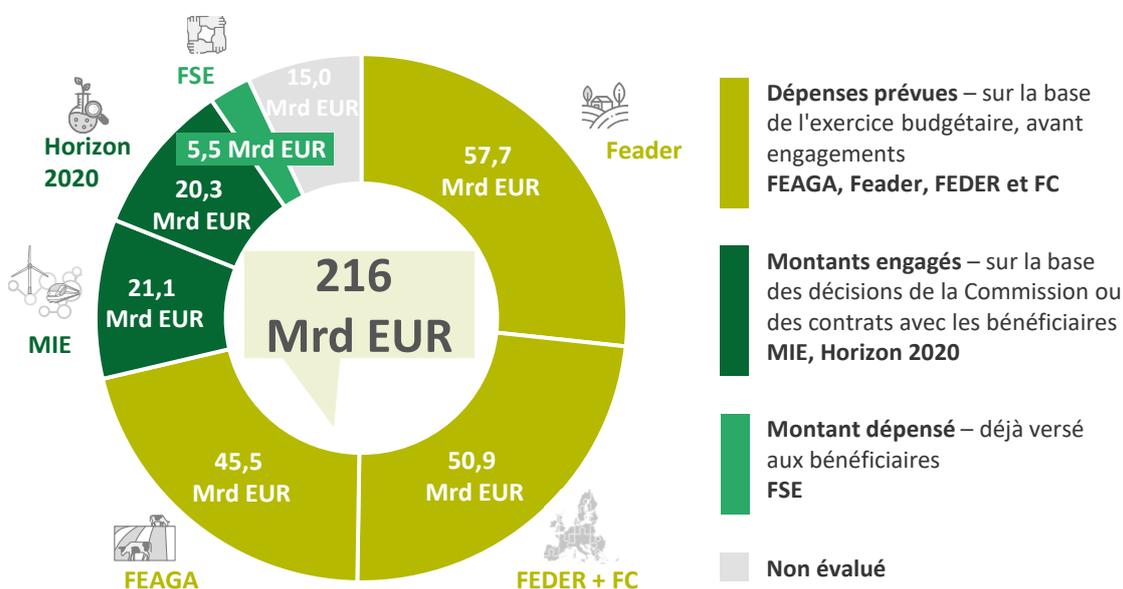
	Programme		Objectif en matière de dépenses	Base juridique
Aucun objectif climatique	MIE		Aucun objectif lié au climat	
Objectifs environnementaux et climatiques	FEAGA		Consacrer 30 % des ressources au «verdissement»	Article 47 du règlement (UE) 1307/2013
	Feader		Consacrer 30 % au moins des ressources à l'action pour le climat et l'environnement	Article 59, paragraphe 6, du règlement (UE) 1305/2013
Objectifs climatiques	FEDER		Consacrer entre au moins 12 % et au moins 20 % des ressources au soutien de la transition vers une économie à faible émission de carbone	Article 4 du règlement (UE) 1301/2013
	Horizon 2020		Consacrer au moins 35 % des ressources à l'action pour le climat	Considérant 10 du règlement (UE) 1291/2013
	ICD		Consacrer au moins 20 % du budget à l'action pour le climat	Considérant 20 du règlement (UE) 233/2014

Source: Cour des comptes européenne, sur la base de la législation susmentionnée.

## Les dépenses climatiques déclarées n'ont pas nécessairement été effectuées

**44** Pour la période 2014-2020, la Commission a déclaré avoir consacré quelque 216 milliards d'euros à la lutte contre le changement climatique<sup>51</sup>. Toutefois, ses déclarations sont généralement fondées sur les montants prévus ou engagés (voir *figure 11*). Le FSE est l'exception, la Commission se fondant en l'occurrence sur les montants réellement dépensés, même s'il s'agit des dépenses cumulées de l'UE et des États membres (voir *encadré 6*).

**Figure 11 – Les éléments sur lesquels la Commission fonde la déclaration des dépenses climatiques varient**



Source: Cour des comptes européenne, sur la base des dépenses climatiques déclarées par la Commission.

<sup>51</sup> Commission européenne, *2020 Annual Management and Performance Report for the EU budget*, volume I, 2021, p. 8 et 9.

## Encadré 6 – Dépenses climatiques déclarées pour le FSE au cours de la période 2014-2020

Contrairement à ce qui se pratique pour d'autres programmes de financement, les dépenses climatiques déclarées par la Commission pour le FSE sont fondées sur les montants **déboursés**.

Vu que les projets signalés par les autorités nationales comme étant en rapport avec le climat étaient plus nombreux qu'initialement escompté, les dépenses liées à l'action pour le climat **déclarées** au titre du FSE sont passées de 1,1 à 5,5 milliards d'euros, ce qui représente une augmentation de 400 %.

Nous avons constaté que la Commission avait inclus les dépenses des États membres dans celles de l'UE, surdéclarant ainsi les dépenses climatiques de cette dernière de 1,5 milliard d'euros, soit 38 %.



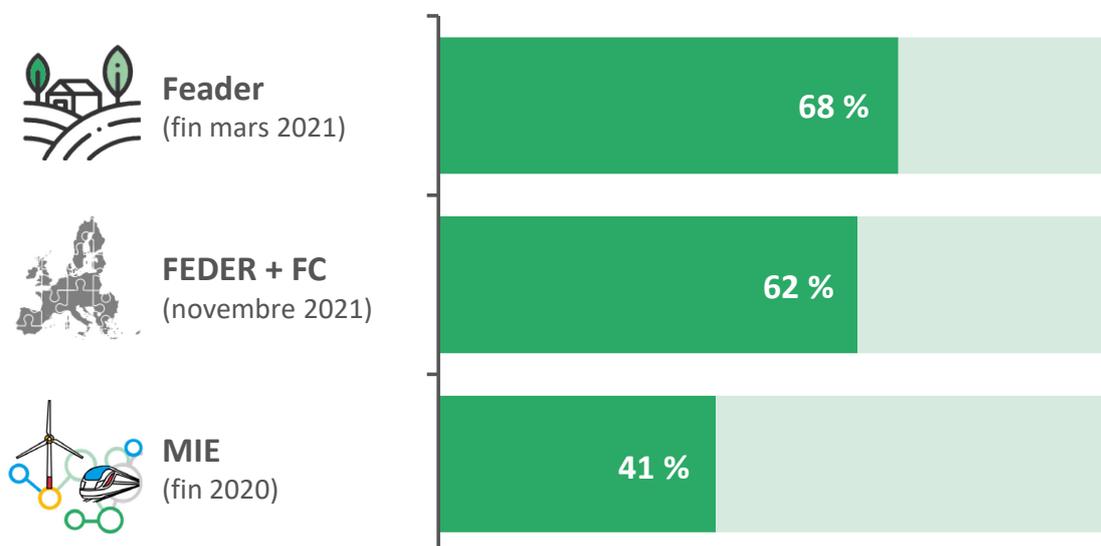
Source: *Public dashboard for European Structural and Investment Funds* (consulté le 22 novembre 2021); *2020 Annual Management and Performance Report for the EU budget*, documents internes de la Commission européenne.

**45** Lorsque les chiffres communiqués reposent sur des montants prévus ou engagés, ils sont gonflés par les fonds non utilisés ou non versés (en raison de retards dans les projets, de paiements tardifs ou du faible niveau de maturité des projets, par exemple)<sup>52</sup> (voir *figure 12*). Dans un rapport de 2018, nous avons relevé l'impact que cela a eu au cours de la période 2007-2013<sup>53</sup>.

<sup>52</sup> Cour des comptes européenne, *rapport spécial n° 19/2019* intitulé «INEA: des avantages certains, mais un MIE à améliorer», point IV.

<sup>53</sup> Cour des comptes européenne, *rapport spécial n° 17/2018* intitulé «Les actions engagées par la Commission et les États membres dans les dernières années des programmes de la période 2007-2013 visaient bien à améliorer l'absorption, mais n'étaient pas suffisamment centrées sur les résultats».

**Figure 12 – Dépenses, en pourcentage du montant inscrit au budget (sélection de fonds ayant servi à financer des projets de la période 2014-2020)**



*Remarque:* Données susceptibles d'être modifiées avec l'actualisation des bases de données.

*Source:* Cour des comptes européenne, sur la base des documents suivants: déclarations de dépenses trimestrielles, mars 2021 (Feader); *Public dashboard for European Structural and Investment Funds* au 22 novembre 2021 (FEDER et FC); Commission européenne, *Annual Management and Performance Report for the EU Budget*, volume III, 2021, p. 26 (MIE).

**46** Dans certains cas, la Commission a réévalué les dépenses rétroactivement et ajusté le montant des dépenses liées à l'action pour le climat en conséquence. Dans le cadre du MIE, par exemple, elle a réévalué rétroactivement des projets dans les domaines des transports et de l'énergie en appliquant la méthodologie de la période 2021-2027. Elle a ainsi augmenté de 91 %, pour la période 2014-2020, la contribution climatique du MIE, qui est de ce fait passée de 11 à 21 milliards d'euros (voir point 32). De même, en 2018, des réévaluations de thèmes et de projets relevant d'Horizon 2020 ont conduit à une augmentation de 41 % de la contribution aux dépenses climatiques effectuées au titre de ce programme en 2017. Nous avons constaté que les coefficients climatiques utilisés pour 9 des 24 projets relevant d'Horizon 2020 que nous avons examinés n'étaient pas raisonnables, étant donné que leur lien avec l'action pour le climat était plus ténu que ne l'affirmait la Commission. Pour ces projets, nous avons constaté une surestimation d'environ 0,3 milliard d'euros (soit 1 % du montant consacré au climat au titre d'Horizon 2020).

## Peu d'améliorations attendues dans la déclaration des dépenses climatiques de la période 2021-2027

**47** Pour la période 2021-2027, il existe deux principales sources de soutien financier de l'UE: le budget du CFP et NextGenerationEU (voir [figure 3](#)). Le suivi de l'action pour le climat et la déclaration des dépenses correspondantes devraient bénéficier des enseignements tirés de la période 2014-2020 et, ainsi, permettre d'obtenir des chiffres fiables sur les dépenses liées à l'action pour le climat.

### Déclaration des dépenses climatiques dans le nouveau CFP

**48** Afin que la contribution du budget de l'UE aux objectifs climatiques puisse atteindre les 30 %, soit l'augmentation visée pour 2021-2027, la législation de l'UE a fixé des valeurs cibles pour la contribution climatique de certains programmes (par exemple, MIE – 60 %, FEDER – 30 %, FC – 37 %, Horizon Europe – 35 %, et instrument de voisinage, de coopération au développement et de coopération internationale – 30 %) <sup>54</sup>. Globalement, le but est de faire en sorte qu'une importance accrue soit accordée à l'action pour le climat dans différents domaines d'intervention.

**49** Dans de nombreux domaines d'action (comme le MIE, le FSE ou encore l'ICD), le suivi de l'action pour le climat dans le cadre du CFP 2021-2027 reste, en substance, inchangé par rapport à la période 2014-2020. Dans d'autres (le FEAGA, le Feader, le FEDER et le FC, par exemple), la Commission a ajusté ou clarifié les coefficients climatiques de certains programmes de financement afin qu'ils reflètent davantage leur contribution réelle à l'action pour le climat (voir [figure 13](#)). La Commission fait remarquer qu'elle met actuellement au point sa déclaration des dépenses climatiques en tenant compte des effets escomptés de ces dépenses et en veillant à ce que les coefficients soient appliqués de manière cohérente à des projets similaires <sup>55</sup>.

---

<sup>54</sup> Considérant 5 du [règlement \(UE\) 2021/1153](#) établissant le mécanisme pour l'interconnexion en Europe; article 6, paragraphe 1, du [règlement \(UE\) 2021/1060](#) portant dispositions communes relatives au Fonds européen de développement régional et au Fonds de cohésion, notamment; article 7, paragraphe 10, du [règlement \(UE\) 2021/695](#) portant établissement du programme-cadre pour la recherche et l'innovation «Horizon Europe»; considérant 49 du [règlement \(UE\) 2021/947](#) établissant l'instrument de voisinage, de coopération au développement et de coopération internationale.

<sup>55</sup> Commission européenne, Communication relative au cadre de performance du budget de l'UE au titre du CFP 2021-2027, [COM\(2021\) 366](#), p. 7.

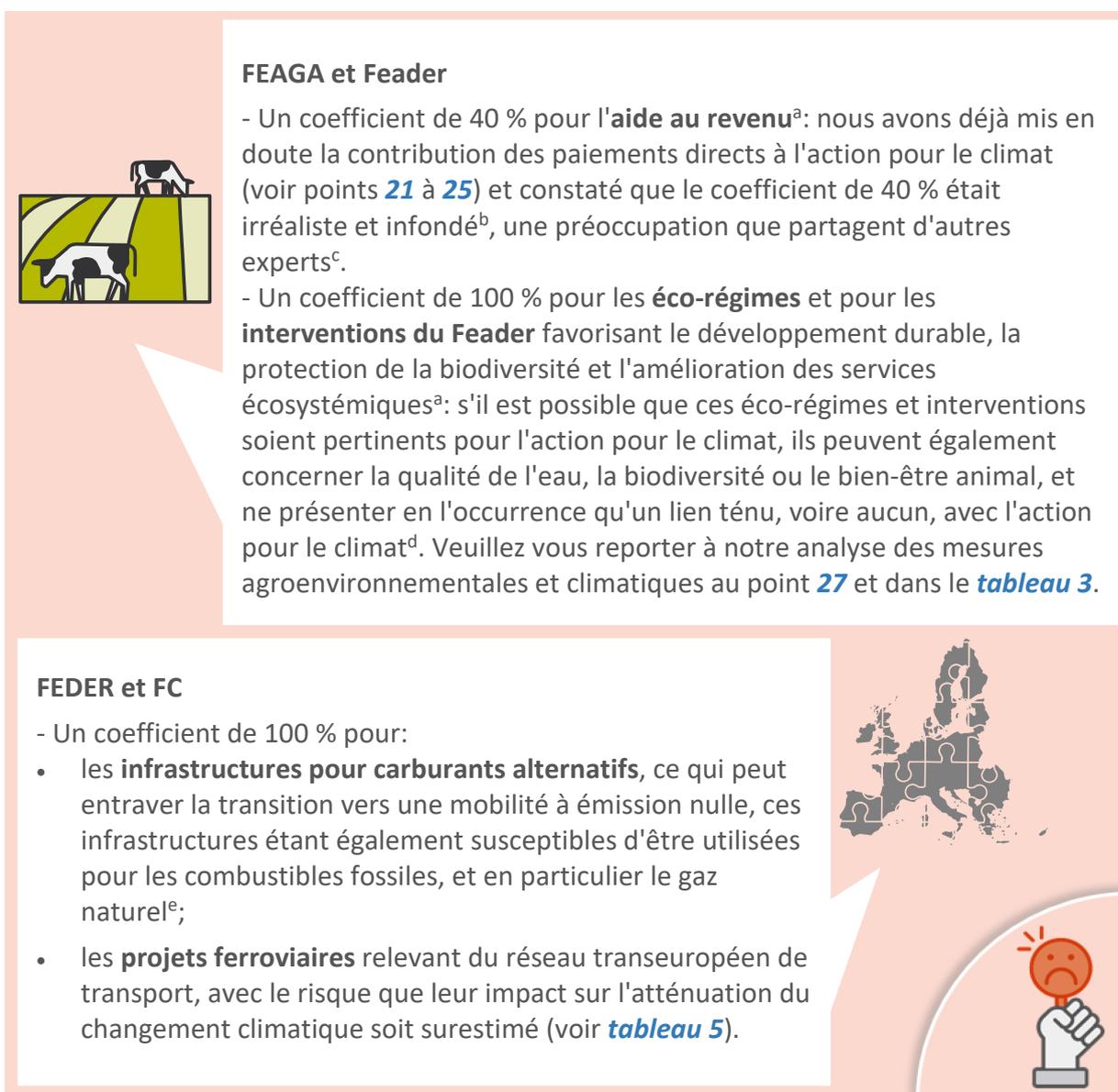
**Figure 13 – Exemples d'amélioration dans la déclaration des dépenses climatiques de 2021-2027**



Source: Article 100, paragraphe 3, du [règlement \(UE\) 2021/2115](#) établissant des règles régissant l'aide aux plans stratégiques devant être établis par les États membres dans le cadre de la politique agricole commune; annexe I du [règlement \(UE\) 2021/1060](#) portant dispositions communes relatives au Fonds européen de développement régional et au Fonds de cohésion, notamment.

**50** Avec les changements proposés, la fiabilité de la déclaration des dépenses climatiques est exposée à d'autres risques et difficultés (voir [figure 14](#)).

**Figure 14 – Exemples de changements problématiques dans la déclaration des dépenses climatiques de 2021-2027**



*Source: a: article 100, paragraphe 2, du règlement (UE) 2021/2115 établissant des règles régissant l'aide aux plans stratégiques devant être établis par les États membres dans le cadre de la politique agricole commune; b: Cour des comptes européenne, avis<sup>n</sup> 7/2018 sur les propositions de la Commission concernant les règlements relatifs à la politique agricole commune pour la période postérieure à 2020, point 38; Cour des comptes européenne, document d'analyse n° 01/2020 intitulé «Le suivi des dépenses liées à l'action pour le climat dans le budget de l'UE», points 44 à 46; c: Matthews, A., *Climate mainstreaming the CAP in the EU budget: fact or fiction*, 2020; Bas-Defossez, F. et al., *Keeping track of climate delivery in the CAP?*, rapport établi par l'IEEP pour le compte du Naturschutzbund Deutschland, 2020; d: article 31, paragraphe 4, du règlement (UE) 2021/2115; e: Climate Action Europe, *Climate mainstreaming and climate proofing: the horizontal integration of climate action in the EU budget – assessment and recommendations*, 2018.*

## Défis liés à NextGenerationEU

**51** La facilité pour la reprise et la résilience (FRR) de l'Union européenne est la principale composante de NextGenerationEU. Son objectif en matière de dépenses liées à l'action pour le climat est de 37 % (voir [figure 3](#)). Elle vise notamment à contribuer aux objectifs climatiques de l'UE à l'horizon 2030 et à l'horizon 2050, et intègre désormais le principe consistant à «ne pas causer de préjudice important» (voir [figure 13](#))<sup>56</sup>. À titre exceptionnel, les États membres peuvent encore soutenir les investissements dans les combustibles fossiles<sup>57</sup>.

**52** Le principe consistant à «ne pas causer de préjudice important» relève du système de l'UE permettant de déterminer les produits financiers durables (taxinomie de l'UE)<sup>58</sup>. Dans un rapport de 2021, la Cour a signalé le risque que le volet climatique de la FRR ne respecte pas les normes de l'Union en matière de taxinomie. Étant donné que ces normes s'appliquent aux obligations vertes de l'UE, cela pourrait avoir une incidence sur la volonté du marché financier d'acquiescer ces obligations et de financer la FRR<sup>59</sup>.

**53** En application du règlement FRR, la Commission et les États membres sont tenus de veiller à la coordination et d'encourager les synergies avec d'autres Fonds de l'UE<sup>60</sup>. Des actions complémentaires efficaces pourraient ainsi voir le jour, mais une telle obligation présente également des risques si la coordination n'est pas efficiente.

---

<sup>56</sup> Articles 4 et 5 du [règlement \(UE\) 2021/241](#) établissant la facilité pour la reprise et la résilience.

<sup>57</sup> Communication de la Commission, «Orientations techniques sur l'application du principe consistant "à ne pas causer de préjudice important" au titre du règlement établissant une facilité pour la reprise et la résilience», [C\(2021\) 1054](#), p. 8 et 9.

<sup>58</sup> [Règlement \(UE\) 2020/852](#) sur l'établissement d'un cadre visant à favoriser les investissements durables.

<sup>59</sup> Cour des comptes européenne, [rapport spécial 22/2021](#) intitulé «Finance durable: l'UE doit agir de façon plus cohérente pour réorienter les financements vers les investissements durables», point 90.

<sup>60</sup> Article 28 du [règlement \(UE\) 2021/241](#) établissant la facilité pour la reprise et la résilience.

**54** Les financements au titre de la FRR seront fondés sur des plans nationaux pour la reprise et la résilience. Les États membres conçoivent ces plans, la Commission les évalue et le Conseil les approuve sur la base d'une proposition de la Commission. Celle-ci calculera en amont la contribution de la FRR aux dépenses liées à l'action pour le climat, sur la base des estimations de coûts figurant dans les plans<sup>61</sup>.

**55** Il existe des risques et des difficultés inhérents à la conception des plans et aux paiements correspondants, comme on peut le voir dans la *figure 15* ci-après. Il incombe principalement à la Commission de contrôler le respect des conditions de paiement.

---

<sup>61</sup> Article 18, paragraphe 4, point e), et annexe VI du [règlement \(UE\) 2021/241](#) établissant la facilité pour la reprise et la résilience.

**Figure 15 – Difficultés liées à la conception de la FRR en ce qui concerne les dépenses climatiques**



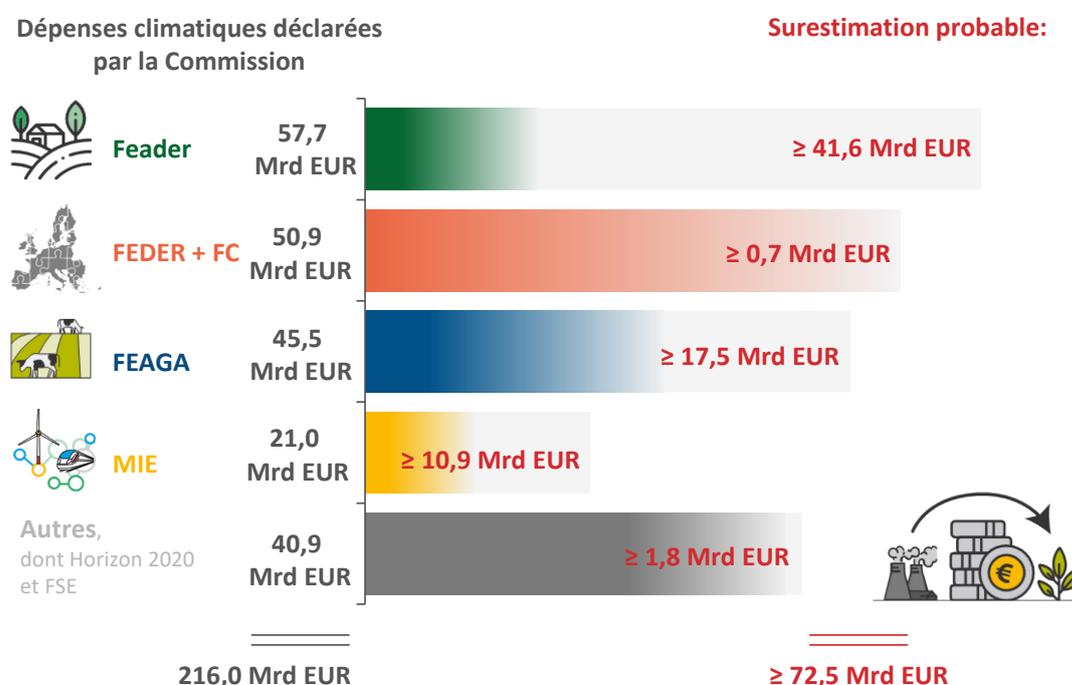
Source: Cour des comptes européenne, sur la base du considérant 23, de l'article 18, paragraphe 4, point e), de l'article 24, de l'annexe IV et de l'annexe V du [règlement \(UE\) 2021/241](#) établissant la facilité pour la reprise et la résilience.

## Conclusions et recommandations

**56** Dans de nombreux domaines d'intervention, l'UE a adopté une législation visant à soutenir l'action pour le climat. Elle s'est engagée à consacrer au moins 20 % de son budget 2014-2020 à cette action, à réduire les émissions de gaz à effet de serre, à développer l'utilisation des énergies renouvelables et à améliorer l'efficacité énergétique. En 2021, la Commission a indiqué avoir atteint cet objectif (points **01** à **14**).

**57** Nous avons constaté que, dans certains cas, aucun élément ne permettait d'affirmer que les dépenses de l'UE contribuaient à l'action pour le climat, tandis que dans d'autres, la contribution était surestimée. Notre analyse a montré que la Commission avait indûment comptabilisé quelque 72 milliards d'euros en tant que dépenses liées à l'action pour climat (voir **figure 16**). Les coefficients plus raisonnables que nous avons appliqués font baisser la part probable du budget de l'UE liée au climat, la faisant passer de 20 % à environ 13 % (soit quelque 144 milliards d'euros).

**Figure 16 – Déclaration, par la Commission, des dépenses climatiques de la période 2014-2020, et surestimations probables**



Source: Cour des comptes européenne, sur la base de la méthode appliquée par la Commission.

**58** La Commission a déclaré que 26 % des financements agricoles contribuaient à l'action pour le climat, ce qui représente environ la moitié des dépenses climatiques de l'UE. Toutefois, la quantité de gaz à effet de serre émise par les exploitations agricoles de l'UE n'a pas diminué depuis 2010. Il ressort de notre analyse ainsi que de l'examen de la littérature spécialisée et des études d'évaluation pertinentes que la Commission a probablement surestimé les contributions de la politique agricole de près de 60 milliards d'euros, soit plus de 80 % du montant total correspondant selon nous à des surestimations (points [19](#) à [34](#)). Des financements ne devraient pas être considérés comme pertinents pour le climat en l'absence d'éléments probants.

### **Recommandation n° 1 – Justifier la pertinence des financements agricoles du point de vue de l'action pour le climat**

---

Pour quantifier la contribution de la politique agricole 2021-2027 à l'action pour le climat, la Commission devrait s'appuyer sur des données scientifiques. Conformément aux dispositions de l'article 100, paragraphe 3, du [règlement \(UE\) 2021/2115](#) établissant des règles régissant l'aide aux plans stratégiques devant être établis par les États membres dans le cadre de la politique agricole commune, elle devrait le cas échéant ajuster cette contribution en conséquence.

**Quand? D'ici à juin 2026.**

**59** La déclaration des dépenses climatiques par la Commission manquait de cohérence. Les projets dans les domaines ferroviaire et de l'électricité, par exemple, ont été traités différemment dans le cadre du mécanisme pour l'interconnexion en Europe et dans celui du Fonds européen de développement régional. Parmi les problèmes que nous avons relevés figurent le défaut de prise en compte, par la Commission, des effets négatifs potentiels sur le climat de certaines dépenses et l'absence de distinction opérée par celle-ci entre atténuation et adaptation (voir points [35](#) à [43](#)).

**60** La Commission a combiné des chiffres non comparables (montants prévus, engagés et dépensés dans différents domaines de dépenses) pour calculer le montant total des dépenses climatiques. Elle a, en outre, surestimé la contribution du Fonds social européen en incluant des dépenses des États membres dans celles de l'UE. Elle a par ailleurs réévalué rétroactivement les dépenses climatiques déclarées au titre du mécanisme pour l'interconnexion en Europe, ce qui a fait gonfler les chiffres déclarés précédemment (points [44](#) à [46](#)).

## Recommandation n° 2 – Améliorer la déclaration des dépenses climatiques

---

- a) La Commission devrait mettre en évidence les dépenses de l'UE susceptibles d'avoir des effets négatifs sur le climat et en faire mention dans ses rapports. Ce faisant, elle devrait s'appuyer sur le principe consistant à «ne pas causer de préjudice important» tel qu'il est défini dans la taxinomie de l'UE.
- b) La Commission devrait publier des lignes directrices applicables à tous les domaines d'action pouvant comporter des dépenses climatiques. À cet égard, elle devrait définir et communiquer clairement une base de déclaration cohérente et réserver le même traitement à des projets similaires (en appliquant le même coefficient climatique, par exemple) pour l'ensemble du budget de l'UE et pour NextGenerationEU.
- c) La Commission devrait améliorer la déclaration actuelle des dépenses climatiques en prenant en compte les montants non utilisés (non dépensés et dégagés) pour chaque période de programmation.

**Quand? D'ici à juin 2025.**

**61** Pour la période 2021-2027, l'UE s'est fixé pour objectif de consacrer 30 % de son budget à l'action pour le climat. La Commission a conservé la même méthode, qu'elle a toutefois quelque peu modifiée. Certains changements (ajustement des coefficients et relèvement des valeurs cibles fixées pour les contributions aux objectifs climatiques, par exemple) constituent une amélioration. D'autres, en revanche, engendrent des risques et des problèmes supplémentaires: choix de coefficients climatiques infondés, manque de cohérence dans les déclarations concernant les projets ferroviaires, ou encore possibilités d'utiliser des combustibles fossiles, pour n'en citer que quelques-uns. Cela remet en question la fiabilité des futures déclarations de dépenses climatiques (voir points [47](#) à [50](#)).

**62** La facilité pour la reprise et la résilience intègre le principe consistant à «ne pas causer de préjudice important» et le recours optionnel aux critères de taxinomie de l'UE, ce qui constitue une amélioration par rapport au cadre financier pluriannuel 2014-2020. Nous avons toutefois relevé des problèmes potentiels dans sa conception et son financement, en particulier l'absence de lien clair entre, d'une part, les valeurs intermédiaires («jalons») et les valeurs cibles («cibles») auxquelles sont subordonnés les paiements et d'autre part, les objectifs climatiques (points [51](#) à [55](#)).

**63** Le budget de l'UE pour 2021-2027 prévoit d'accorder une importance accrue à l'action pour le climat. Cependant, il est difficile de déterminer dans quelle mesure les objectifs en matière de dépenses climatiques peuvent permettre de réduire les émissions de gaz à effet de serre, d'intensifier l'utilisation des énergies renouvelables et de promouvoir l'efficacité énergétique. Ce qui compte en définitive, c'est de savoir si les dépenses de l'UE peuvent contribuer efficacement à la réalisation des objectifs climatiques et énergétiques. Un budget pertinent au regard de l'action pour le climat doit être étroitement lié à une réduction des émissions de gaz à effet de serre.

### **Recommandation n° 3 – Lier le budget de l'UE aux objectifs climatiques et énergétiques**

---

La Commission devrait rendre compte de la contribution des dépenses climatiques à la réalisation des objectifs climatiques et énergétiques de l'UE. Elle devrait se concentrer en particulier sur la manière de mesurer l'impact du budget sur l'atténuation du changement climatique.

**Quand? D'ici à décembre 2025.**

Le présent rapport a été adopté par la Chambre I, présidée par M<sup>me</sup> Joëlle Elvinger, Membre de la Cour des comptes, à Luxembourg en sa réunion du 27 avril 2022.

*Par la Cour des comptes*

Klaus-Heiner Lehne  
*Président*

## Annexe – Recommandations antérieures de la Cour des comptes européenne présentant un intérêt pour la déclaration des dépenses climatiques

Ces recommandations, formulées antérieurement, restent pertinentes pour la déclaration des dépenses climatiques, et viennent compléter celles figurant dans le présent rapport.

Rapport spécial	Recommandations à l'intention de la Commission	Réponse de la Commission
 <p><b>RS 22/2021: «Finance durable: l'UE doit agir de façon plus cohérente pour réorienter les financements vers les investissements durables»</b></p>	<p><b>3a)</b> rendre public le volume des financements d'<b>InvestEU</b> qui font l'objet d'un suivi fondé sur la taxinomie de l'UE</p> <p>→ <a href="#">lien avec la recommandation n° 3 du présent rapport</a></p>	<b>Acceptée</b>
	<p><b>3b)</b> pour <b>InvestEU</b>: faire rapport sur les <b>résultats climatiques, tels que les réductions effectives des émissions de gaz à effet de serre</b>, des opérations financières concernées qui sont achevées</p> <p>→ <a href="#">lien avec la recommandation n° 3 du présent rapport</a></p>	<b>Acceptée</b>
	<p><b>5a)</b> appliquer le <b>principe consistant à «ne pas causer de préjudice important»</b> à l'ensemble du budget de l'UE</p> <p>→ <a href="#">lien avec la recommandation n° 2 du présent rapport</a></p>	<b>Acceptée en partie.</b> Lorsque cela était judicieux et applicable, ce principe a été inclus dans la législation pertinente. Une application uniforme du principe consistant à «ne pas causer de préjudice important» de la taxinomie de l'UE dans l'ensemble du budget de l'UE n'est ni faisable ni appropriée, compte tenu de la diversité des programmes de dépenses de l'UE.

Rapport spécial	Recommandations à l'intention de la Commission	Réponse de la Commission
	<p><b>5c) intégrer pleinement les critères de taxinomie de l'UE dans la méthode de l'Union pour le suivi du financement de l'action climatique</b> au fur et à mesure qu'ils deviennent disponibles</p> <p>→ <a href="#">lien avec la recommandation n° 2 du présent rapport</a></p>	<p><b>Acceptée en partie.</b> La taxinomie de l'UE est susceptible d'évoluer au fil du temps. Si elle était utilisée, il serait impossible d'obtenir une série chronologique stable. Les informations détaillées nécessaires pour appliquer la taxinomie ne sont ni disponibles, ni exigées de la part des États membres ou des partenaires chargés de la mise en œuvre.</p>
	<p><b>5d) compléter les informations actuellement publiées sur la contribution du budget de l'UE à l'action pour le climat par d'autres informations sur les dépenses de l'UE liées au climat qui sont concernées par l'application d'un coefficient de 100 % en vertu des critères de taxinomie de l'UE</b></p> <p>→ <a href="#">lien avec la recommandation n° 2 du présent rapport</a></p>	<p><b>Acceptée</b></p>
 <p><b>RS 16/2021: «Politique agricole commune et climat – La moitié des dépenses de l'UE liées au climat relèvent de la PAC, mais les émissions d'origine agricole ne diminuent pas»</b></p>	<p><b>1b) évaluer les plans stratégiques des États membres relevant de la PAC dans l'optique de limiter le risque que les régimes de la PAC ne contribuent à augmenter ou à maintenir les émissions de gaz à effet de serre d'origine agricole</b></p> <p>→ <a href="#">lien avec la recommandation n° 1 du présent rapport</a></p>	<p><b>Acceptée</b></p>
	<p><b>1c) veiller à ce que la PAC offre de véritables incitations à réduire les émissions de gaz à effet de serre provenant de l'élevage et des engrais, de nature à contribuer à la réalisation des objectifs climatiques de l'UE</b></p> <p>→ <a href="#">lien avec la recommandation n° 1 du présent rapport</a></p>	<p><b>Acceptée</b></p>

Rapport spécial	Recommandations à l'intention de la Commission	Réponse de la Commission
	<p><b>3a)</b> définir des <b>indicateurs de suivi</b> qui permettent d'évaluer annuellement l'effet des mesures d'atténuation du changement climatique financées par la PAC 2021-2027 <b>sur les émissions nettes de gaz à effet de serre</b> et rendre régulièrement compte de ces indicateurs</p> <p>→ <a href="#">lien avec la recommandation n° 3 du présent rapport</a></p>	<p><b>Rejetée.</b> Pour apprécier valablement les effets de ces mesures sur les émissions nettes de gaz à effet de serre, il est nécessaire de disposer de données sur plusieurs années (la PAC n'étant pas le seul facteur à l'origine des émissions de GES). Ces appréciations seront données dans le cadre d'évaluations, lesquelles ne sont pas réalisées annuellement.</p>
 <p><b>RS n° 18/2019: «Les émissions de gaz à effet de serre de l'UE sont dûment déclarées, mais une meilleure connaissance de la situation est nécessaire dans la perspective de futures réductions»</b></p>	<p><b>2c)</b> évaluer et déclarer au secrétariat de la CCNUCC les <b>incidences des principales politiques et mesures de l'UE sur les émissions</b>, telles que le système d'échange de quotas d'émission, les règlements sur les émissions de CO<sub>2</sub> provenant du transport routier ainsi que d'autres secteurs couverts par la décision sur la répartition de l'effort</p> <p>→ <a href="#">lien avec la recommandation n° 3 du présent rapport</a></p>	<p><b>Acceptée</b></p>

Rapport spécial	Recommandations à l'intention de la Commission	Réponse de la Commission
 <p><b>RS n° 31/2016: «Consacrer au moins un cinquième du budget de l'UE à l'action pour le climat: des travaux ambitieux sont en cours mais risquent fort d'être insuffisants»</b></p>	<p><b>2c)</b> veiller à ce que les données soient recueillies en <b>établissant une distinction entre l'atténuation et l'adaptation</b></p> <p>→ <a href="#">lien avec la recommandation n° 2 du présent rapport</a></p>	<p><b>Rejetée.</b> Les implications de cette charge administrative supplémentaire imposée tant à la Commission qu'aux États membres ne sont pas claires.</p>
	<p><b>4)</b> appliquer le <b>principe de prudence</b> et corriger les surestimations au niveau du <b>Feader</b> en réexaminant l'ensemble des coefficients climatiques de l'UE</p> <p>→ <a href="#">lien avec la recommandation n° 1 du présent rapport</a></p>	<p><b>Acceptée en partie.</b> La méthode de suivi doit rester stable au cours du CFP actuel pour des raisons de prévisibilité, de cohérence et de transparence.</p>
	<p><b>6a)</b> mettre en place un système harmonisé et proportionné pour <b>assurer le suivi de la mise en œuvre effective de l'action pour le climat</b></p> <p>→ <a href="#">lien avec la recommandation n° 3 du présent rapport</a></p>	<p><b>Rejetée.</b> Cette recommandation entraînerait une augmentation de la charge administrative imposée aux États membres qui n'a pas été prévue par les règlements actuellement en vigueur.</p>

Source: Cour des comptes européenne.

# Acronymes et sigles

**AEE:** Agence européenne pour l'environnement

**CFP:** cadre financier pluriannuel

**DG:** direction générale

**FC:** Fonds de cohésion

**Feader:** Fonds européen agricole pour le développement rural

**FEAGA:** Fonds européen agricole de garantie

**FEDER:** Fonds européen de développement régional

**FRR:** facilité pour la reprise et la résilience

**FSE:** Fonds social européen

**GES:** gaz à effet de serre

**IDC:** instrument de coopération au développement

**MIE:** mécanisme pour l'interconnexion en Europe

**OCDE:** Organisation de coopération et de développement économiques

**ONG:** organisation non gouvernementale

**PAC:** politique agricole commune

**SEQE:** système d'échange de quotas d'émission

# Glossaire

**Action pour le climat:** mesures de lutte contre le changement climatique et ses répercussions.

**Adaptation aux effets du changement climatique:** réduction de la vulnérabilité des pays et des populations au changement climatique par l'augmentation de leur capacité à en absorber les effets.

**Atténuation du changement climatique:** réduction ou limitation des gaz à effet de serre en raison de leurs effets sur le climat.

**Biomasse:** combustible dérivé de produits organiques et de déchets, utilisé pour produire de l'électricité.

**Cadre financier pluriannuel:** programme de dépenses de l'UE établissant, généralement pour une période de sept ans, les priorités (sur la base des objectifs des politiques) ainsi que les plafonds de dépenses. Il représente la structure dans laquelle s'inscrivent les budgets annuels de l'UE et fixe une limite pour chaque catégorie de dépenses.

**Changement climatique:** modifications du climat de la Terre qui donnent lieu à de nouvelles conditions météorologiques à long terme.

**Coefficient climatique de l'UE:** pondération affectée aux dépenses de l'UE pour des projets, des mesures ou des actions afin de refléter la mesure dans laquelle ceux-ci intègrent les considérations climatiques.

**Conventions de Rio:** trois accords conclus à la suite du sommet de la Terre qui s'est tenu à Rio de Janeiro en 1992: la convention sur la diversité biologique, la convention-cadre sur les changements climatiques et la convention sur la lutte contre la désertification.

**Dépenses liées à l'action pour le climat ou dépenses climatiques:** dépenses contribuant (directement ou indirectement) aux objectifs climatiques.

**Domaine d'intervention:** catégorie d'activités financées par le Fonds européen de développement régional, le Fonds de cohésion ou le Fonds social européen.

**Domaine prioritaire:** l'une des subdivisions des principales priorités de l'UE en matière de développement rural.

**Effet d'aubaine:** situation dans laquelle une activité financée par l'UE aurait été entreprise même sans aide publique.

**Fonds structurels et d'investissement européens:** les cinq principaux Fonds de l'UE destinés à soutenir conjointement le développement économique dans l'ensemble de l'Union au cours de la période 2014-2020: le Fonds européen de développement régional, le Fonds social européen, le Fonds de cohésion, le Fonds européen agricole pour le développement rural et le Fonds européen pour les affaires maritimes et la pêche.

**Fuite de carbone:** augmentation des émissions de gaz à effet de serre due au transfert de la production d'un pays imposant des contraintes rigoureuses relatives à ces émissions vers un pays appliquant des règles moins strictes.

**Gaz à effet de serre:** gaz (le dioxyde de carbone ou le méthane, par exemple) présent dans l'atmosphère, qui absorbe les rayonnements et en émet, piégeant la chaleur et réchauffant ainsi la surface de la Terre, un phénomène connu sous le nom d'«effet de serre».

**Horizon 2020:** programme de recherche et d'innovation de l'UE pour la période 2014-2020.

**Intégration des questions climatiques:** intégration des considérations relatives au climat dans l'ensemble des politiques, instruments, programmes et fonds.

**Marqueur de Rio:** indicateur, défini par l'OCDE, permettant de mesurer la contribution d'une activité aux objectifs des conventions de Rio.

**Mesure agroenvironnementale et climatique:** pratique facultative qui va au-delà des exigences habituelles en matière d'environnement et pour laquelle les agriculteurs peuvent prétendre à un paiement imputé sur le budget de l'UE.

**Natura 2000:** réseau constitué de zones de conservation des espèces rares et menacées, et de certains types d'habitats naturels rares protégés en vertu du droit de l'UE.

**Neutralité climatique:** situation dans laquelle les activités humaines ont un effet net nul sur le climat.

**NextGenerationEU:** programme de financement visant à aider les États membres de l'UE à surmonter les conséquences économiques et sociales de la pandémie de COVID-19.

**Pacte vert pour l'Europe:** stratégie de croissance que l'UE a adoptée en 2019 pour parvenir à la neutralité climatique d'ici à 2050.

**Paiement direct:** paiement d'une aide agricole, comme une aide à la surface, effectué directement en faveur des agriculteurs (également appelé «aide au revenu»).

**Politique agricole commune:** politique unique et harmonisée de l'UE en matière d'agriculture prévoyant des subventions et une série d'autres mesures visant à garantir la sécurité alimentaire, à assurer un niveau de vie équitable aux agriculteurs de l'Union, à promouvoir le développement rural et à protéger l'environnement.

**Revenu national brut:** indicateur standard de la richesse d'un pays, calculé sur la base des revenus nationaux et des revenus perçus de l'étranger.

**Suivi de l'action pour le climat:** surveillance des progrès accomplis en vue de la réalisation des objectifs de dépenses en faveur de l'action pour le climat.

## Réponses de la Commission

<https://www.eca.europa.eu/fr/Pages/DocItem.aspx?did=61103>

## Calendrier

<https://www.eca.europa.eu/fr/Pages/DocItem.aspx?did=61103>

## Équipe d'audit

Les rapports spéciaux de la Cour présentent les résultats de ses audits relatifs aux politiques et programmes de l'Union ou à des questions de gestion concernant des domaines budgétaires spécifiques. La Cour sélectionne et conçoit ces activités d'audit de manière à maximiser leur impact en tenant compte des risques pour la performance ou la conformité, du niveau des recettes ou des dépenses concernées, des évolutions escomptées ainsi que de l'importance politique et de l'intérêt du public.

L'audit de la performance objet du présent rapport a été réalisé par la Chambre I (Utilisation durable des ressources naturelles), présidée par Joëlle Elvinger, Membre de la Cour. L'audit a été effectué sous la responsabilité de Joëlle Elvinger, Membre de la Cour, assistée de: Ildikó Preiss, cheffe de cabinet; Paolo Pesce et Charlotta Törneling, attachés de cabinet; Ramona Bortnowschi et Emmanuel Rauch, managers principaux; Antonella Stasia, cheffe de mission; Ernesto Roessing et Jonas Kathage, auditeurs; Marika Meisenzahl, auditrice également chargée de la conception graphique. Les travaux de secrétariat ont été assurés par Judita Frangež.



Joëlle Elvinger



Ildikó Preiss



Paolo Pesce



Charlotta Törneling



Ramona Bortnowschi



Emmanuel Rauch



Antonella Stasia



Ernesto Roessing



Jonas Kathage



Marika Meisenzahl



Judita Frangež

# DROITS D'AUTEUR

© Union européenne, 2022

La politique de réutilisation de la Cour des comptes européenne est définie dans la [décision n° 6-2019 de la Cour des comptes européenne](#) sur la politique d'ouverture des données et la réutilisation des documents.

Sauf indication contraire (par exemple dans une déclaration distincte concernant les droits d'auteur), le contenu des documents de la Cour, qui appartient à l'UE, fait l'objet d'une [licence Creative Commons Attribution 4.0 International \(CC BY 4.0\)](#). Ainsi, en règle générale, vous pouvez en réutiliser le contenu à condition de mentionner la source et d'indiquer les modifications éventuelles que vous avez apportées. Si vous réutilisez du contenu de la Cour des comptes européenne, vous avez l'obligation de ne pas altérer le sens ou le message initial des documents. La Cour des comptes européenne ne répond pas des conséquences de la réutilisation.

Vous êtes tenu(e) d'obtenir une autorisation supplémentaire si un contenu spécifique représente des personnes physiques identifiables, comme par exemple sur des photos des agents de la Cour, ou contient des travaux de tiers.

Lorsqu'une telle autorisation a été obtenue, elle annule et remplace l'autorisation générale susmentionnée et doit clairement indiquer toute restriction d'utilisation.

Pour utiliser ou reproduire des contenus qui n'appartiennent pas à l'UE, il peut être nécessaire de demander l'autorisation directement aux titulaires des droits d'auteur.

Figures 2 et 11, en haut à droite: icône  réalisée par Pixel perfect, disponible sur le site <https://flaticon.com>.

Figure 4, à gauche: icône  réalisée par Pixel perfect, disponible sur le site <https://flaticon.com>.

Figure 5, à gauche: icône  réalisée par Pixel perfect, disponible sur le site <https://flaticon.com>.

Figure 6, à gauche: icône  réalisée par Pixel perfect, disponible sur le site <https://flaticon.com>.

Figures 12, 13 et 16, en haut à gauche, ainsi qu'encadré 3, à gauche, et tableau 7: icône  réalisée par Pixel perfect, disponible sur le site <https://flaticon.com>.

Tableau 2: icônes  réalisées par Pixel perfect, disponibles sur le site <https://flaticon.com>.

Tableau 3: icônes  réalisées par Pixel perfect, disponibles sur le site <https://flaticon.com>.

Tableau 4, en haut: icônes  réalisées par Pixel perfect, disponibles sur le site <https://flaticon.com>.

Tableau 5, en haut à gauche: icône  réalisée par Pixel perfect, disponible sur le site <https://flaticon.com>.

Tableau 6, en haut à gauche: icônes  réalisées par Pixel perfect, disponibles sur le site <https://flaticon.com>.

Les logiciels ou documents couverts par les droits de propriété industrielle tels que les brevets, les marques, les modèles déposés, les logos et les noms, sont exclus de la politique de réutilisation de la Cour des comptes européenne.

La famille de sites internet institutionnels de l'Union européenne relevant du domaine europa.eu fournit des liens vers des sites tiers. Étant donné que la Cour n'a aucun contrôle sur leur contenu, vous êtes invité(e) à prendre connaissance de leurs politiques respectives en matière de droits d'auteur et de protection des données.

### **Utilisation du logo de la Cour des comptes européenne**

Le logo de la Cour des comptes européenne ne peut être utilisé sans l'accord préalable de celle-ci.

PDF	ISBN 978-92-847-7816-4	ISSN 1977-5695	doi:10.2865/882999	QJ-AB-22-007-FR-N
HTML	ISBN 978-92-847-7785-3	ISSN 1977-5695	doi:10.2865/32877	QJ-AB-22-007-FR-Q

L'UE s'est engagée à consacrer au moins 20 % de son budget 2014-2020 à l'action pour le climat. La Commission a annoncé que cet objectif avait été atteint, avec 216 milliards d'euros de dépenses climatiques déclarées pour cette période. Nous avons constaté que celles-ci n'étaient pas toujours liées à des actions en faveur du climat et qu'elles étaient globalement surestimées, de 72 milliards d'euros au moins selon nos calculs.

En dépit des améliorations qu'il est prévu d'apporter au système déclaratif pour la période 2021-2027, des difficultés subsistent. Nos recommandations visent à améliorer la déclaration des dépenses climatiques et à relier la contribution budgétaire de l'UE à ses objectifs climatiques et énergétiques. Nous recommandons également de calculer la contribution de la politique agricole de l'UE à l'action pour le climat sur la base de données scientifiques.

Rapport spécial de la Cour des comptes européenne présenté en vertu de l'article 287, paragraphe 4, deuxième alinéa, du TFUE.



COUR DES  
COMPTES  
EUROPÉENNE



Office des publications  
de l'Union européenne

COUR DES COMPTES EUROPÉENNE  
12, rue Alcide De Gasperi  
1615 Luxembourg  
LUXEMBOURG

Tél. +352 4398-1

Contact: [eca.europa.eu/fr/Pages/ContactForm.aspx](https://eca.europa.eu/fr/Pages/ContactForm.aspx)  
Site web: [eca.europa.eu](https://eca.europa.eu)  
Twitter: @EUAuditors