

## KLIMAAT EN ECONOMISCH BESTUUR IN EEN EUROPEES KADER: WELKE IMPLICATIES VOOR BELGIË ?

## LE CLIMAT ET LA GOUVERNANCE ECONOMIQUE DANS UN CADRE EUROPEEN : QUELLES IMPLICATIONS POUR LA BELGIQUE ?

Séminaire organisé par le Conseil fédéral du Développement durable et le Conseil central de l'Economie le 24 juin 2024

Rapport version 2/07/2024 (intègre déjà les corrections demandés par Ch.WEISE et VVSteenberghe)

### ACCUEIL ET INTRODUCTION

Marc DEPOORTERE (CFDD)

Le changement climatique (CC) entraîne des incertitudes. Il menace notre économie, nos chaînes de production, l'assurabilité de nos infrastructures et la stabilité financière mondiale. Une action publique forte est indispensable pour répondre à tous ces défis. Ces politiques auront des répercussions sur les finances publiques à court, moyen et long terme. Il est donc impératif, malgré les incertitudes, d'estimer le coût de la transition et sa soutenabilité budgétaire.

Brent BLEYS (UGent)

A l'heure où les besoins d'investissements publics pour la transition climatique deviennent de plus en plus manifestes en Belgique, notre pays est visé par l'ouverture d'une procédure d'infraction pour déficit excessif par la Commission européenne. La situation peut sembler paradoxale. Cependant, la directive européenne sur les cadres budgétaires des Etats membres récemment modifiée obligera les Etats membres à mieux tenir compte des coûts des politiques nécessaires pour atteindre la neutralité climatique en 2050 et prévenir les catastrophes causées par le changement climatique.

Il existe encore de nombreux points d'interrogation sur la façon dont ceci pourra être mis en œuvre en Belgique. L'objectif du séminaire est aussi de lancer un débat à ce propos, d'identifier les ressources dont nous disposons déjà, les appuis nécessaires et les différentes actions à entreprendre, dans le cadre d'un dialogue avec la société civile.

Nous aurons certainement intérêt à tenir compte des travaux et des propositions pertinents qui sont faits dans d'autres Etats membres. En France, l'Institute for Climate Economics travaille déjà depuis plusieurs années sur le financement public de la transition climatique.

Au niveau européen, les organisations non gouvernementales, les associations de syndicats et d'employeurs se sont emparés du sujet et peuvent déjà nous apporter leur regard sur un grand nombre d'aspects. Un panel est donc prévu suite aux deux premières présentations.

## **CLIMATE-RELATED PROVISIONS OF THE AMENDED BUDGETARY FRAMEWORKS DIRECTIVE**

Christian WEISE (DG ECFIN, Commission européenne)

Directive 2011/85/EU on the requirements applicable to the budgetary frameworks of the Member States has been amended, in particular to strengthen the resilience of national budgets to climate change. This directive requires medium-term national fiscal planning that is realistic and takes account of planned policies.

The 1st climate-change related amendment provides for the inclusion of procedures to assess how planned policies are likely to affect sustainable and inclusive growth. As far as possible, the assessment shall take account of the macrofiscal risks arising from climate change and its distributive impacts (art.9(2)(d)).

These macrofiscal risks are physical risks (shocks or chronic risks) and transition risks. The assessment must take them into account "to the extent possible", as not all Member States are currently prepared to a similar degree. The European Commission wants to help Member States to clarify what is already possible and what could become possible.

The 2nd amendment provides for reporting on the contingent liabilities of Member States linked to disasters and climate "to the extent possible". And "to the extent possible", the information published must take account of the fiscal costs already incurred as a result of past disasters and climate shocks (art.14(3)). The aim is to avoid inefficiencies if you are not prepared for how to deal with them.

The amendments also introduce a recital to motivate Member States to apply green budgeting (recital 19).

The lack of binding nature of all these provisions is striking, but we can see, for example, that Member States have begun to put green budgeting into practice without being obliged to do so. The Green Deal has supported these efforts. A mutual learning process can really make a difference.

The next step is to transpose the directive by the end of 2025. Within the Ecofin Council, we will be discussing this autumn ways of transposing the directive. We are also going to set up a network of national experts on disaster risk financing. The Commission has published [a discussion paper on disaster risk financing](#). DG Reform's TSI instrument will also support Member States' efforts.

## **LES COÛTS DE L'ADAPTATION DANS LE BUDGET PUBLIC EN FRANCE**

Vivian DEPOUES (Institut de l'Économie pour le Climat)

L'I4CE a tenté de poser des premières estimations du coût d'une meilleure préparation aux impacts du changement climatique pour les différents acteurs publics.

Pour commencer, une dizaine de grands défis d'adaptation ont été examinés (infrastructures critiques, bâtiments, politique de l'eau, sécurité civile, santé, ..) en partant de la situation actuelle et avec un focus sur les besoins de court terme. Une première catégorie inclut des actions sans regret, c'est-à-dire qui doivent de toutes façons être mises en œuvre dès maintenant (coût : 2,3 Mds€/an). Une deuxième catégorie correspond à la prise en compte des effets du changement climatique dans un certain nombre

d'investissements que l'on fait déjà pour d'autres raisons (ex : rénovation thermique des bâtiments, modernisation des réseaux de transport) (coût : 50 Mds€/an).

Ensuite, le Ministère de l'Environnement (F) a mis sur la table une « trajectoire de réchauffement de référence » dans le cadre de la préparation du 3<sup>ème</sup> Plan National d'Adaptation au Changement Climatique. Cette trajectoire est une hypothèse à utiliser pour prévoir des politiques d'adaptation dans différents secteurs et leur coût : +3°C en 2050 et +4°C en 2050. Définir une trajectoire de réchauffement de référence a comme principal avantage de dessiner un cadre d'analyse cohérent entre plusieurs secteurs et acteurs.

Dans une [étude publiée en avril 2024](#), l'I4CE a commencé à apporter des éléments de réponse, avec un périmètre restreint à 3 secteurs : le bâtiment, les infrastructures de transport terrestre et les productions agricoles végétales. Cette étude établit ce qui suit :

- I. Il y a deux déterminants clés pour évaluer les coûts de l'adaptation
  1. La manière dont on choisit de se préparer : réduire nos vulnérabilités en amont ou plutôt réagir à mesure que les risques vont se matérialiser ; recourir à des solutions très techniques (génie civil) ou à des formes plus souples (solutions fondées sur la nature), ou plus organisationnelles (gestion de la maintenance, gestion de crises).  
Dans les décisions qui seront prises, il y aura toujours une part d'anticipation (avec des coûts d'anticipation) et une part de réaction (avec des coûts de réparation après un événement climatique). Il y aura aussi des pertes résiduelles.  
Les coûts dépendront aussi de ce que l'on souhaite à tout prix conserver dans des conditions de changement climatique (ex : transport : veut-on un service fiable à 100% ou accepte-t-on dans certains cas des conditions dégradées ?)
  2. Le niveau de réchauffement : plus le niveau de réchauffement pris en compte est élevé, plus le niveau d'impact sera important, et plus les coûts d'adaptation seront importants.

NB : les coûts de l'adaptation vont aussi dépendre de la durée de vie des actifs. On est pas obligés d'avoir le même niveau d'adaptation pour des actifs de court terme que pour des actifs de long terme (ex : infrastructures ferroviaires où le scénario des 4°C mérite d'être pris en compte).

- II. Poser la question dès maintenant c'est pouvoir mieux anticiper et mieux répartir les coûts.  
  
Les adaptations réactives, spontanées, ont déjà des coûts que l'on a pu consolider dans le secteur des bâtiments, du transport et de l'agriculture. Ces coûts sont déjà assez importants. Ils pèsent surtout sur les finances publiques en raison de la pression politique forte lors des catastrophes. La nécessité de faire repartir l'activité le plus vite possible fait que l'on consent à un niveau de dépense publique accru.  
  
L'on peut faire l'hypothèse assez robuste qu'à défaut d'anticipation, les formes d'intervention spontanée déjà observées, vont s'aggraver avec le changement climatique, alors même que dans la plupart des situations, des options d'anticipation sont disponibles et pourraient être mieux déployées.

Il y aura des débats sectoriels, de filière, territoire par territoire, pour composer des stratégies d'adaptation et de gestion patrimoniale. Il y aura besoin d'une certaine coordination des réponses pour garantir la cohérence des décisions entre elles et donc une meilleure efficacité.

On voit déjà qu'on ne peut pas avoir une idée claire d'un coût unique de l'adaptation à l'échelle d'un pays comme la France. Cependant, il est possible d'avoir des ordres de grandeur selon les choix qui seront faits dans les 3 secteurs étudiés (systématiser le surcoût de l'adaptation à tous les investissements déjà prévus ou pas, être totalement dans la réaction ou totalement dans l'anticipation, ...).

Pour conclure l'on peut dire que les actions organisées et volontaristes d'adaptation sont souvent justifiées en termes économiques. Des options d'anticipation sont disponibles, mais le travail de les combiner pour vraiment aboutir à des stratégies d'adaptation que l'on sera capables de chiffrer est un travail collectif qui s'organise politiquement, et qui est juste en train d'émerger en France.

## Q&A

- What incentive does Belgium have to inform the European Commission of the expenditure it will be incurring, given that it is subject to an excessive deficit procedure?

Christian WEISE:

- The costs will emerge in any case. The question is to be able to prepare for them in good time. So transparency is good for the government. Obviously, governments can react differently to the challenges they face, but as there are 27 MS, some of them can set a benchmark. Pressure can then be put on lagging governments by their parliaments and electorates.

- The new provisions concerning the policies envisaged and their fiscal costs, the macrofiscal risks of climate change and contingent liabilities have nothing to do with the excessive deficit procedure. France, for example, is better prepared than other Member States to estimate the costs of transition, but this has no impact on the excessive deficit procedure in which it finds itself. In this procedure, it is past expenditure and the resulting costs that led to the deficit that are examined. The new measures introduced in the directive, on the other hand, concern future expenditure.

- Isn't there a contradiction between the Green Deal and the budgetary rules?

Christian WEISE: We have to be realistic about the resources we have. That's the only way we can think about allocating them. We have not taken account of a "green golden rule" in our proposal for a directive, because experience of the golden rule has been very negative. The definition of what could form part of a "debt for good causes" quickly becomes uncontrollable. All this debt creates an interest burden and limits the country's ability to react to the problems it has to solve.

We are also calling for transparency in spending on climate policies. We cannot simply go into debt and ignore the consequences for future generations, with the interest to be paid on that debt.

- What is the impact of the economic governance framework on sub-national entities?

Christian WEISE: The Commission is not interested in the internal structure of Member States. Our requirements concern general governments.

- How will the Commission assess the Member States' reports?  
 Christian WEISE: It will be a learning process for everyone. We will suggest what needs to be done and advise on the tools to be used. We will base our assessment of credibility on comparisons. There is no clear guidance from the outset. We didn't want to wait 10 years to have a commonly accepted methodology to start with. So we will have contrasting individual approaches, which will have to prove their validity.
- Is the Commission's aim to end up with a report similar to the report on ageing?  
 Christian WEISE: The report on ageing is based on a mutually agreed method. We are a long way from that level of agreement, and we are not going to try to have a common method for assessing climate risks. This might emerge in 15 years' time, but that's not what we're looking for
- Le rôle d'une trajectoire commune pour l'adaptation au niveau national  
 Vivian DEPOUES : Lorsque le ministre de l'Écologie a proposé une trajectoire commune pour l'adaptation (+4°C en 2050), le ministère de l'Économie s'est inquiété car il pensait que cette trajectoire mènerait à une dépense automatique pour l'adaptation. Or, tenir compte de cette hypothèse d'un réchauffement de 4°C ne dit rien sur la façon dont nous allons y répondre. Cela sert à ouvrir la discussion sur le niveau de dépense que nous voulons y consacrer. L'hypothèse retenue nous permet de démontrer aux parties prenantes et à l'UE que nous aurons un niveau d'adaptation et gérons les risques en ligne avec nos ressources/contraintes budgétaires.
- Lien avec les aspects distributifs  
 Vivian DEPOUES : Notre étude montre que nous avons différentes options qui pourraient avoir des coûts très différents. Ce qui est très clair, c'est que l'option de la réaction seule (et non de l'anticipation) représente la dépense publique la plus élevée.  
 L'anticipation ouvre plusieurs pistes pour une meilleure distribution des coûts de l'adaptation dans l'économie. Si vous anticipez, vous pouvez choisir d'utiliser des standards ou des normes pour assurer que chaque entreprise, chaque ménage qui construit ou rénove une maison tiendra compte de l'adaptation et en supportera les coûts. Si vous attendez que l'impact se produise, il faudra gérer avec des mécanismes d'assurance/de financement public de crise.  
 Nos différentes options d'adaptation viennent avec des impacts distributifs très différents (sur le plan géographique, social, ou économique). C'est une question que nous souhaitons explorer.
- Comment estimer les coûts d'adaptation et leur répartition ?  
 Vivian DEPOUES : Tous les chiffres présentés dans l'étude sont des coûts totaux. Ceux qui concernent la part publique sont répartis entre le gouvernement national et les gouvernements locaux. L'I4CE a publié une note (l'année passée) montrant la part de dépense d'adaptation qui sera financée et implémentée par les différents gouvernements locaux en France.  
 Peu d'EM réalisent des exercices similaires/comparables. La Banque mondiale en partenariat avec la Commission européenne a publié un rapport présentant une sorte de benchmark de toutes les méthodologies utilisables pour essayer d'estimer ces coûts d'adaptation au niveau des EM ([Climate Adaptation Costing in a Changing World: Valuing climate adaptation helps us orient our compass toward effective and resilient pathways - World | ReliefWeb](#)).

## **PANEL DES PARTIES PRENANTES EUROPEENNES modéré par Benoît BAYENET (ULB, CCE).**

Isabelle BRACHET (CAN Europe)

Pour CAN Europe,

1° Il n'est pas raisonnable de mesurer la soutenabilité de la dette selon un ratio du PIB (un élément quantitatif) ; c'est la qualité de la dépense publique qui devrait être retenue pour déterminer si la dette est soutenable (ce dans quoi on investit contribue-t-il à une économie décarbonée et circulaire ?)

CAN Europe avait plaidé pour que l'objectif de la coordination des politiques macroéconomiques des EM vise à construire une économie résiliente et durable et non une croissance du PIB sans attention aux impacts environnementaux et sociaux, et pour que des critères qualitatifs basés sur le principe DNSH soient introduits pour évaluer la qualité des dépenses publiques.

2° Les règles européennes sur la dette et le déficit limitent drastiquement la possibilité pour les EM en déficit excessif d'investir dans la transition verte et juste. Il eût fallu au moins prévoir que les investissements visant à construire le futur puissent échapper au calcul du déficit.

Ces demandes de CAN Europe n'ont pas été suivies pour la directive modifiée. Il va donc falloir composer avec ces règles. Celles-ci devront être appliquées de façon relativement souple.

Le 20 septembre, chaque EM devra soumettre un plan à moyen terme pour les 4 prochaines années. Au regard des nouveaux articles relatifs au climat dans la directive (supra), la Belgique devrait dans ce plan faire rapport sur les subsides aux énergies fossiles, voire sur ceux qui sont dommageables pour l'environnement, et prévoir comment les supprimer progressivement sans pénaliser les populations. Les EM sont censés consulter la société civile, les acteurs concernés et les parlements nationaux. Cette consultation est optionnelle pour les premiers plans, mais il est préférable qu'elle ait lieu vu l'impact des décisions budgétaires pour le climat et pour les gens.

Wauthier ROBYNS (CESE, banc des employeurs)

Il est essentiel d'avoir une politique de gestion des risques, mais rares sont les collectivités locales qui se sont engagées dans des démarches de cartographie des risques et d'évaluation des responsabilités qui peuvent leur incomber en tant que gestionnaires publics.

Pour les particuliers et les PME, le régime de protection des dommages matériels provoqués par des risques naturels qui a été mis en place a pallié à un défaut de l'assurance, car l'assurance n'organise pas par elle-même des transferts solidaires entre ceux qui ont un risque élevé et ceux qui ont un risque moins élevé. Le régime soutient la capacité de supporter les primes qui sont nécessaires (*affordability*) sans passer par une évaluation très détaillée des risques.

Un défaut assez important du régime belge est le fait que la charge financière des catastrophes dépassant le plafond mis à charge des assurés et des assureurs retombe sur les régions. Nous avons vu l'effet de ceci sur les finances publiques de la Wallonie. Au sein du CESE, nous préparons un avis d'initiative plaidant pour un échelonnement des différents niveaux de prise en charge, en commençant par les particuliers et les entreprises (qui sont directement exposés aux risques), en passant par les entreprises d'assurance, le niveau régional ou fédéral (selon la constitution de l'EM), mais en voyant également quelles sont les

possibilités de mettre en place des instruments européens. De tels instruments répondent également au problème que les assureurs se réassurent sur le marché international. Or le marché international ne donne des capacités de garantie année après année, donc ne couvre pas des prises de risques qui dépassent des tranches annuelles.

Le CESE suit le semestre européen et la politique budgétaire des EM en étant à l'écoute des instances belges qui représentent la société civile organisée (CCE, CNT). Il est parvenu à s'entendre sur les axes essentiels qui doivent être dégagés pour réaliser une politique reposant à la fois sur la réforme et l'investissement. Il se dit très satisfait de la manière selon laquelle la Commission européenne suit la réalité belge. Par contre, le dialogue entre ces instances et le gouvernement belge laisse à désirer : la consultation de la société civile dans ses différentes composantes intervient souvent fort tard et avec un effet qui est inférieur à ce qu'il pourrait être avec une plus grande implication des différents partenaires.

Le CESE a été consulté par le ministre de la Santé » publique en vue du Sommet social de La Hulpe sur de nouveaux investissements sociaux. L'approche du CESE est de ne pas abuser d'une règle d'or qui ouvrirait toutes les portes à certains investissements. Il est nécessaire de travailler sur ce qui peut être réformé dans le contexte actuel des dépenses publiques, et c'est ce qui est le plus difficile. Concernant les investissements nouveaux dans des domaines nouveaux, il faut calculer en quoi ils vont apporter des résultats qui peuvent être évalués dès la phase de conception, en cours de route et à leur aboutissement. Tout cela en restant dans le cadre de politiques qui doivent garantir une stabilité et une crédibilité.

La stabilité est importante pour les employeurs et c'est pourquoi le groupe des employeurs du CESE est attaché à la poursuite du green deal. Notamment à l'égard des marchés financiers, nous souhaitons faire passer un message non pas de revirement, de changement de cap, mais de continuité du plan. Au moment où l'on envisage de nouveaux investissements, il faut aussi être conscients du fait que ceux-ci doivent être soutenus par une économie en bonne santé, dont la compétitivité doit être maintenue.

#### Ludovic VOET (ETUC)

Il n'y a pas d'emploi sur une planète morte. Selon les estimations de l'Institut de Potsdam le réchauffement climatique déjà existant pourrait détruire 17% du PIB mondial d'ici à 2050. Selon une étude de l'OIT, les stress liés à la chaleur vont détruire d'ici à 2030 au niveau mondial 80 millions d'emplois et environ 2,2% du PIB.

En Belgique, les inondations de 2021 ont généré 2,5 Mds€ de pertes.

En Slovaquie, les pluies intenses de 2023 ont causé 5 Mds€ de pertes, soit 8% du PIB et 33% du budget public. Si les nouvelles règles budgétaires européennes avaient dû s'appliquer alors, la Slovaquie aurait dû faire appel à la « national escape clause ». S'il faut déroger aux règles dès le premier désastre, cela montre bien qu'elles sont inadaptées.

Nous avons soutenu le Green Deal depuis le début. Il faut une ambition, un cap clair pour 2050 et des objectifs intermédiaires. Mais il faut que cela soit acceptable socialement et que le monde du travail s'y retrouve, qu'il n'y ait pas de destructions d'emplois massives dans certaines régions. Or, la nouvelle gouvernance économique européenne met en danger la soutenabilité et l'aspect social du Green Deal.

Le Green Deal peut avoir des effets sociaux néfastes (ex : augmentation du signal prix pour le consommateur pour réduire l'utilisation de produits polluants, ETS 2, plus de voitures thermiques en

2035). Il faut renforcer le soutien social de cette politique. Il est nécessaire de développer des filières de produits décarbonés accessibles et de prévoir un soutien public permettant aux travailleurs de financer l'achat de pompes à chaleur, de panneaux solaires, de voitures électriques.

Concernant la gouvernance économique proprement dite, le focus mis sur la dette et le déficit est problématique. En Europe, la dette s'élève à 80% et le déficit à 3,5% du PIB. Aux Etats-Unis la dette et le déficit sont beaucoup plus élevés : 125% et 5,9%. Mais aux Etats-Unis la croissance atteint presque 3%, alors qu'en Europe, on a des machines économiques comme l'Allemagne qui sont quasi en récession, et un taux de croissance dans la zone euro qui est très faible. L'augmentation du PIB est importante, car elle fait baisser le pourcentage de la dette et du déficit. Mais pour cela, il faut investir dans l'économie (ex : Inflation Reduction Act aux Etats-Unis : un programme économique de soutien aux entreprises pour la décarbonation tout en protégeant l'emploi).

L'Europe n'a pas du tout fait le choix de mettre de l'argent sur la table pour décarboner. Elle laisse les EM le faire. Certains EM le font (DE, IT, FR) en utilisant les aides d'Etat pour aider la décarbonation des secteurs les plus difficiles à décarboner. Nous avons donc un risque de fragmentation du marché intérieur.

L'ETUC et la New Economics Foundation ont publié en avril [une étude](#) montrant qu'avec les nouvelles règles de gouvernance économique, seuls 3 EM étaient capables de faire les investissements sociaux (santé, éducation, logement, enfance) et climatiques nécessaires.

Le trou de financement de la Belgique dans le cadre de la procédure pour déficit excessif est estimé entre 2,5% et 4% du PIB (Réductions demandées de 0,5% ou de 1% sur la dette et le déficit). Or, le financement public de la transition est indispensable. Le financement privé n'a qu'une utilité limitée, car plus de 50% des investissements verts ne sont pas profitables (ils ne sont pas assez compétitifs par rapport aux investissements polluants).

Il faudra pourtant appliquer ces nouvelles règles. Il faut espérer que la Commission européenne restera assez flexible dans son approche et que les EM n'auront pas une approche austéritaire comme ils l'ont fait ces 15 dernières années. Il ne faut pas gripper le système économique, sous peine de ne pas pouvoir financer les énormes coûts d'adaptation qui nous attendent.

Il existe 2 pistes de solutions :

1° La création d'un instrument permanent d'investissement au niveau européen à hauteur de 500 Mds€/an pour aider les EM dont l'espace budgétaire est insuffisant pour soutenir les efforts de décarbonation et les investissements sociaux. Il s'agit d'assurer une solidarité entre les EM qui peuvent recourir aux aides d'Etat et ceux qui ne le peuvent pas. S'agira-t-il d'investissements publics ou privés ? L'on ne se prononce pas ici. La Cour européenne des Auditeurs a estimé que 1000 Mds€/an d'investissements tant publics que privés seraient nécessaires.

2° Pour financer cet instrument, il est possible :

- De reprendre la solution utilisée pour le Covid, la dette commune de l'UE. Il y a eu de gros doutes à ce sujet, mais cela a fonctionné
- De lever des ressources propres en taxant les plus riches.



### Benoît BAYENET

Que pensez-vous des propositions suivantes :

1° Mieux cibler les investissements vers ceux qui en ont vraiment besoin

2° 350 Mds€ sont investis dans la transition aux Etats-Unis, selon la Commission européenne. Les autorités européennes et les EM ont-ils un rôle pour essayer de réorienter ces investissements vers l'Europe ?

### Isabelle BRACHET

Il faut réorienter la finance privée, mais déjà pour la finance publique il faut faire quelque chose. En Europe, les subsides aux énergies fossiles ont doublé entre 2022 et 2023, non pas à cause du Green Deal, mais à cause de notre dépendance continue aux énergies fossiles importées. C'était en partie des subsides non ciblés. Les énergies fossiles sont le plus gros poste d'importation dans l'UE. Nous devons à la fois assurer notre sécurité économique face au contexte géopolitique instable, et accélérer la transition énergétique. Cela veut dire concrètement : aller au-delà de l'inventaire des subventions aux énergies fossiles et commencer à réfléchir comment les réduire. L'un des outils que la Commission encourage les EM à utiliser est la budgétisation verte. Nous souhaitons que la Belgique mette en place cet outil. Celui-ci permet au moins de voir :

- Où les investissements publics soutiennent le climat,
- Où ils ont un impact sur le climat / l'environnement, et
- Où ils détricotent les engagements : il y a là une manne à récupérer.

La DG ECFIN de la Commission européenne a publié ce mois-ci (référence ?) une étude sur l'impact des investissements publics sur la soutenabilité de la dette. Cette étude est très intéressante, car il y est indiqué que les outils existants pour mesurer les impacts des investissements sont inadaptés. Nous regardons simplement si cela a généré de la croissance. Mais nous n'avons pas de méthodologie adaptée s'agissant des investissements pour le climat. De notre point de vue, nous souhaiterions aussi qu'il y ait un progrès sur l'estimation des coûts évités grâce aux investissements (coûts sociaux, pour l'économie, pour la santé publique).

En ce qui concerne le financement, nous sommes favorables à une fiscalité redistributive et à une taxe sur les plus riches. Nous sommes également favorables à un fonds européen (supra) car NGEU et le RRF ne financeront plus rien après 2026. Or, les investisseurs privés, les entreprises et les autorités locales ont besoin de prévisibilité. Les EM doivent engager une discussion dès le début de ce nouveau cycle.

### Wauthier ROBYNS

Il y a aussi un défi démographique qui aura un impact sur les moyens disponibles.

Il faut aussi une collaboration entre les moyens des autorités publiques et les moyens qui peuvent être trouvés sur les marchés des capitaux. Il existe une très forte capacité d'épargne et d'investissement. Nous devons trouver des méthodes par lesquelles l'autorité peut donner un « devoir » (duty) aux investisseurs privés qui ont un horizon d'investissement à long terme et examiner les « best practices » pour attirer des investisseurs privés avec une garantie publique (ex : En France, un investisseur institutionnel investit dans le logement social basse énergie).

Face au problème de l'attractivité des placements dans le Nasdaq (bourse de valeurs US), la Commission européenne avait un projet de directive « Retail investment strategy » où l'on regardait le meilleur rapport coût-bénéfices. De quelle manière devons-nous au niveau européen faire la pondération entre les objectifs vers lesquels nous voulons canaliser les moyens disponibles et le meilleur rendement pour l'investisseur de détail ?

Ludovic VOET

Il est vrai que lorsque de l'argent public est dépensé pour soutenir la population, il faut mieux le cibler, mais lors de la crise énergétique ce que nous avons vu c'est que des superprofits ont pu être faits. Il eût mieux valu taxer ces superprofits dès le début pour avoir l'argent disponible pour empêcher les augmentations de coûts. Le journal The Economist a estimé les superprofits au niveau mondial entre juillet 2022 et juin 2023 à 4% du PIB mondial, essentiellement aux Etats-Unis, en Chine et en Europe. Cela signifie 800 Mds€ sur une seule année pour l'Europe. On aurait bien aimé les avoir pour la transition écologique et les investissements sociaux.

Lorsque l'on parle de mobiliser l'épargne, il faut tenir compte du fait que l'épargne est très inégalement distribuée. Ce ne sont pas les plus riches qui vont financer la décarbonation individuelle des travailleurs. Il faut trouver des solutions à hauteur de gens. Ce n'est pas avec une réforme de l'Union du marché des capitaux, comme entendent le faire les prochaines présidences de l'UE, que l'on va y arriver.

## **TRANSITION CLIMATIQUE ET FINANCES PUBLIQUES EN BELGIQUE : QUELQUES PERSPECTIVES**

Baudouin REGOUT (Bureau fédéral du Plan)

Le Bureau fédéral du Plan a présenté en mai 2024 de [nouvelles perspectives énergétiques à l'horizon 2050](#). Ce rapport accorde une attention plus soutenue à l'évolution et aux déterminantes des émissions de GES et tient compte des grands axes du cadre européen et du PNEC. Les résultats obtenus montrent une réduction importante des émissions, mais qui n'arrive pas aux objectifs fixés pour 2030, ni pour 2050 (net zéro). Il faut vraiment qu'il y ait une accélération beaucoup plus forte pour y arriver.

Tout ce qui est production d'électricité et de chaleur reste un poste important. Idem pour l'industrie qui utilise les énergies fossiles, le niveau résidentiel et les processus de production industriels (ciment).

En ce qui concerne la production d'électricité, on voit qu'une grosse partie du nucléaire disparaît à terme. Il reste une grosse partie de gaz naturel, ce qui fait que les émissions de CO2 restent difficiles à diminuer.

Vincent VAN STEENBERGHE (SPF Environnement)

Que peut-on dire des finances publiques là-dedans ? La politique climatique repose sur 3 grands piliers : l'atténuation, l'adaptation et les dommages. Les aspects financiers qui nous intéressent du point de vue des dépenses publiques sont les capex, les opex et les autres postes, qui peuvent être privés ou publics.

1° Les investissements pour la neutralité climatique

Le SPF a cherché à établir les investissements nécessaires pour atteindre zéro émissions nettes en Belgique en 2050, en utilisant différents scénarios. Pour chaque scénario, il y a des indicateurs

concernant notamment la demande en énergie, en électricité installée, en surface construite, etc. Cela permet d'établir des niveaux d'investissement nécessaires, qui seront donc potentiellement très contrastés, en fonction des scénarios utilisés (scénarios de sobriété vs. scénario technologique). Dans le cadre d'un exercice encore préliminaire, il est évalué que l'investissement total additionnel va de 0 à 23 Mds€/an en moyenne sur la période d'ici 2050.

L'étude du SPF détaille ensuite les 3 principaux secteurs dans lesquels les investissements sont nécessaires et estime chaque fois ceux-ci sur la base d'un scénario de référence (investissements additionnels pour la production d'énergie : 2 à 7 Mds€/an ; pour les bâtiments (rénovations + nouvelles constructions): de -2 (moins de nouvelles constructions) à +13 Mds€/an ; pour le transport : de -2 à +7 Mds€/an).

## 2° Considérations sur les investissements publics et les dépenses publiques

Dans tous les investissements mentionnés ci-dessus, les postes relativement liés à des dépenses publiques (capex) ont été sélectionnés (bâtiments publics, infrastructures de transport publiques, infrastructures de distribution d'énergie). Le montant total d'investissement additionnel estimé est entre 1,5 et 3,5 Mds€/an.

Pour la France, France Stratégie a évalué l'investissement supplémentaire annuel en 2030 pour l'atténuation climatique à 67 Mds€. La part publique s'élève à environ 37% de ce montant. Idéalement, selon Pisani-Ferry et Mahfouz, elle devrait s'élever à 51%. Si on s'en inspire pour la Belgique à partir d'un ratio du PIB, ceci donnerait une dépense publique additionnelle annuelle d'au moins 4 à 5 Mds€/an.

En ce qui concerne les aspects physiques (prévention des dommages), il est nécessaire de faire des analyses de risques. Les régions et le niveau fédéral y travaillent déjà. Une analyse faite par Swiss RE indique que la Belgique a un niveau de vulnérabilité moyen. Nous ne sommes pas encore capables de faire une analyse exhaustive. Le coût total estimé des inondations de juillet 2021 en Belgique est de 5,3 Mds€. Le gouvernement wallon a calculé qu'il avait dépensé 2 Mds€.

## 3° Le paysage budgétaire en matière de climat et d'énergie

Il ne faut pas oublier le côté des recettes publiques :

- Des recettes substantielles sont attendues de l'ETS1, de l'ETS2 et du CBAM (plus de 3 Mds€/a, à partir de 2030). Ces recettes sont déjà largement attribuées à la politique climatique.
- Les recettes fiscales sur les combustibles fossiles (TVA, accises) tendront à diminuer.
- Les subventions aux énergies fossiles représentent environ 15 Mds€/an. Elles ne sont pas, en tous cas toutes, récupérables aisément, car elles ont en grande partie été mises en place pour des raisons sociales et de compétitivité.
- La nécessité d'une réforme fiscale environnementale et énergétique est admise. En Belgique, à cause de la fiscalité, pour le chauffage domestique les prix de l'électricité sont plus élevés que dans les pays voisins (FR, DE, NL) alors que ceux des combustibles fossiles sont beaucoup moins élevés (surtout comparé à NL).

Pour conclure, l'on peut dire que l'on aura besoin de beaucoup d'argent public. On ne sait pas encore combien exactement et cela dépendra de choix qui doivent encore être faits. La bonne nouvelle, c'est que c'est de l'investissement qui réduira potentiellement les dépenses courantes. Si cet investissement est bien fait, bien dirigé, il soutiendra les objectifs de durabilité à long terme.

## Baudouin REGOUT (Bureau fédéral du Plan)

Les coûts de la transition vont dépendre des scénarios choisis. Ces choix n'ont pas encore été faits ; il faut les documenter pour permettre les décisions politiques nécessaires.

Différents travaux ont été lancés pour mettre en place les éléments requis :

### 1° Le CEIP

- Le Comité d'Etude sur les Investissements publics (CEIP) du Conseil supérieur des Finances. Le CEIP a notamment mis en avant que la notion d'investissement public n'était pas définie de façon identique par tout le monde, qu'il y avait des zones grises (ex : réseaux énergétiques, théoriquement privés, mais très réglementés et parfois subventionnés).
- Le CEIP essaie également d'établir la part « optimale » d'investissement public, comme l'a fait France Stratégie et espère terminer ce travail en fin d'année.

### 2° Le CERAC

- Le CERAC (Climate and Environment Risk Assessment Center) est un nouvel organisme qui a pour mission d'évaluer les risques complexes. Il se focalise sur le coût de la non-action et de l'adaptation. Dans une première étude, le CERAC va identifier les risques principaux (inondations, sécheresses, ...). Dans une deuxième étude, les différentes méthodes d'adaptation possibles, en tenant compte des dégradations de service acceptables, seront abordées (voir la présentation de Vivian Dépoues).

### 3° Le Bureau fédéral du Plan

- Le Bureau fédéral du Plan aide le CEIP et le CERAC car les éléments qu'ils étudient sont très importants pour l'économie.
- Le Bureau fédéral du Plan veut établir un modèle d'optimisation permettant de réfléchir à l'impact de différentes mesures en termes économiques et en termes de coûts. Il importe de se mettre d'accord au niveau du CODECO sur les chiffres pour répondre aux exigences de l'UE. Le modèle TIMES développé en Flandre et utilisé aussi en Wallonie serait retenu. Les pouvoirs locaux, sous la tutelle des régions, sont très importants pour toute une série d'investissements.
- Le Bureau fédéral du Plan examine aussi les interactions entre la transition énergétique et l'économie en général. Quels seront ses impacts sur les différents secteurs économiques ? sur le marché du travail ?
- Enfin, le Bureau fédéral du Plan fait de la microsimulation pour identifier les impacts sur les ménages (p.ex, pour identifier leurs possibilités d'entreprendre des rénovations).

L'ambition du Bureau du Plan est d'assurer la disponibilité systématique et solide des modèles et des chiffres pour les choix démocratiques qui devront être faits pour répondre à la demande de l'Union européenne.

## Q&A

- Question des différentes méthodologies pour estimer les coûts

Baudouin REGOUT : Pour l'atténuation du CC, on commence à avoir toute une série d'études et de méthodologies qui sont relativement consensuelles, avec malgré tout une série d'incertitudes (Quelle sera l'efficacité du CCS ? Y aura-t-il de nouvelles technologies pour les pompes à chaleur ?). D'où mon plaidoyer pour que, ne fût-ce qu'au niveau belge, on utilise les mêmes outils pour se mettre d'accord entre nous.

Pour l'adaptation, c'est plus compliqué. On se pose notamment la question du coût de l'inaction. Il y a alors des chiffres et des approches très différents. C'est la nature très incertaine de ce qui peut se passer qui rend les estimations difficiles. La Commission, en lançant cette directive, espère que nous allons tous commencer à y réfléchir. Peut-être que le réseau d'experts sur le financement des risques de désastres qu'elle a mis en place arrivera à des éléments plus unifiés au niveau européen, ce qui nous permettra de mieux fixer ces coûts.

- Aspects de gouvernance

Baudouin REGOUT : Dans le nouveau cadre de gouvernance économique européen, des vérifications des finances publiques et des investissements par des institutions financières indépendantes seront prévues, mais ce n'est pas aussi ambitieux que nous l'aurions souhaité.

Vincent VAN STEENBERGHE : Cela va quand même dans le bon sens. Au niveau fédéral, une loi climat a été adoptée avec un cycle de gouvernance annuel (évaluation, rapportage, aussi en lien avec la partie des recettes ETS qui pourraient revenir au niveau fédéral et être utilisées pour mobiliser le financement d'une série de projets). La transparence est très importante et les administrations y travaillent.

Baudouin REGOUT : Le Plan de relance et de résilience européen et le RRF ont été un modèle inspirant. L'Europe vérifie la mise en œuvre des actions et exige la mise en place d'une série de procédures d'audit et de contrôle extrêmement strictes. Le CEIP s'en inspire pour souligner le besoin, au minimum, de transparence. Nous proposons entre autres une transparence ex ante sur les chiffres, mais aussi qu'en début de législature, les différents ministres dans leurs domaines respectifs indiquent ce qu'ils veulent réaliser, et les critères qu'ils veulent retenir pour les investissements, et rendent des comptes chiffres à l'appui en fin de législature.

## CONCLUSIONS DU SEMINAIRE

### Benoît BAYENET

Le CCE et le CFDD sont extrêmement conscients des défis majeurs liés au CC. Mais il y a encore très peu de connaissances sur l'impact du CC sur les finances publiques. Le CC influence d'autres aspects socio-économiques. Le CCE et le CFDD veulent contribuer à apporter des solutions. Par exemple, le CCE a pour ambition de construire un nouveau modèle socio-économique à l'horizon 2030-2050.

Les nouvelles règles de gouvernance économique de l'UE intègrent la transition climatique, mais il faudra voir quels en seront les résultats dans la pratique. Le séminaire a montré que les coûts de la transition

pour un ensemble de secteurs et pour l'autorité publique seront particulièrement élevés. Tout le monde s'accorde sur le fait qu'il sera plus efficient d'anticiper en investissant dans la prévention, que de réagir.

Des travaux sont entrepris en Belgique pour voir où sont les défis les plus importants et pour représenter les impacts sociaux et budgétaires de la transition. Ces travaux sont indispensables pour pouvoir prendre des décisions publiques informées et mener à bien la politique climatique. Le CCE et le CFDD veulent y collaborer en créant un soutien aux réformes nécessaires pour la transition, en collaboration avec les décideurs politiques.