



FORMATION INTER-CHAMBRES
« LA PRISE EN COMPTE DE L'ENVIRONNEMENT
DANS LE BUDGET ET LES COMPTES DE L'ETAT »

OBSERVATIONS DÉFINITIVES

(Article R. 143-11 du code des juridictions financières)

LA PRISE EN COMPTE DE L'ENVIRONNEMENT DANS LE BUDGET ET LES COMPTES DE L'ÉTAT

Exercices 2020-2023

Le présent document, qui a fait l'objet d'une contradiction avec les destinataires concernés,
a été délibéré par la Cour des comptes, le 15 mai 2023.

TABLE DES MATIÈRES

TABLE DES MATIÈRES	2
SYNTHÈSE	4
RECOMMANDATIONS	8
INTRODUCTION.....	9
1 DE NOMBREUX OUTILS DISPONIBLES, AU RISQUE D'UNE CERTAINE CONFUSION	13
1.1 La cotation environnementale, un outil de plus en plus utilisé	13
1.1.1 Un socle commun aux différentes méthodes de cotation : la taxonomie européenne.....	13
1.1.2 La cotation dans le rapport environnemental français	14
1.1.3 Les autres méthodes de cotation environnementale.....	17
1.1.4 Une cotation budgétaire publique moins exigeante que celle applicable au secteur privé	20
1.2 Les autres outils de la budgétisation environnementale	22
1.2.1 Des revues menées par l'OCDE et l'Union européenne	22
1.2.2 Des outils qui vont au-delà de ceux utilisés pour le rapport environnemental français	23
1.3 Des outils des suivi de la performance extra-financière encore peu développés dans le secteur public	24
1.3.1 Dans les entreprises, une démarche en voie de généralisation.....	24
1.3.2 Dans le secteur public, une démarche encore peu mise en œuvre	27
2 UN EFFORT IMPORTANT POUR COTER LES DEPENSES DE L'ÉTAT, DES RESULTATS QUI PEUVENT ETRE AMELIORES	29
2.1 Des avancées réelles, mais en retrait des objectifs fixés par la loi.....	29
2.1.1 Une démarche ambitieuse de cotation des dépenses budgétaires et fiscales dans le cadre du « budget vert ».....	29
2.1.2 Des résultats encore limités.....	31
2.1.3 Un périmètre de cotation des dépenses fiscales complet mais qui fait l'objet de discussions	36
2.1.4 L'absence de cotation des ressources fiscales au-delà des dépenses fiscales.....	38
2.1.5 Une ambition stratégique revue à la baisse au vu des résultats des travaux qui paraissent limités	40
2.2 Les perspectives d'amélioration des cotations environnementales.....	41
2.2.1 Renforcer la veille documentaire et les hypothèses de travail	41
2.2.2 Développer les techniques d'évaluation dans le respect des règles budgétaires	44
2.2.3 Améliorer l'analyse par destination des crédits budgétaires.....	47

2.2.4 Recourir aux quotes-parts de manière encadrée et modérée	50
2.2.5 Intégrer les achats de l'État	52
3 UNE DEMARCHE QUI DOIT ALLER AU DELA DE LA COTATION BUDGETAIRE	58
3.1 La nécessité d'un suivi dans la préparation et dans l'exécution de la cotation environnementale	58
3.1.1 L'analyse du « verdissement » des dépenses, de la prévision à l'exécution	58
3.1.2 Les propositions d'évolution dans le suivi et le contrôle de l'exécution budgétaire	61
3.2 Articuler la programmation pluriannuelle avec les objectifs environnementaux	65
3.2.1 L'évaluation encore inaboutie dans le rapport environnemental des financements favorables à la transition	66
3.2.2 L'absence de mise en cohérence des trajectoires pluriannuelles financière et environnementale	67
3.2.3 Les pistes de mise en cohérence des trajectoires financière et environnementale	68
3.3 S'aligner sur les méthodes de cotation environnementale les plus exigeantes	72
3.4 Se préparer aux comptes rendus publics annuels sous la forme du rapport extra-financier	74
3.4.1 Les conditions de mise en œuvre d'un rapport de performance extra-financière pour l'État	74
3.4.2 Faire évoluer les modalités de compte rendu de performance environnementale des établissements publics de l'État	77
ANNEXES	81
Annexe n° 1. Les principales données du « budget vert » pour 2023	82
Annexe n° 2. L'élargissement du « budget vert » aux collectivités territoriales	85
Annexe n° 3. Le « budget vert » dans d'autres pays	86
Annexe n° 4. Les avancées nationales en matière de budgétisation « verte » selon l'Union européenne et l'OCDE	93
Annexe n° 5. Etablissements publics dépassant un seuil de 100M€ de total des produits	95

SYNTHÈSE

Des initiatives pour mesurer l'impact environnemental du budget de l'État qui s'inscrivent dans une évolution multiforme des outils de transparence environnementale

Depuis l'automne 2020, le « Rapport sur l'impact environnemental du budget de l'État » annexé au projet de loi de finances (PLF) pour 2021 présente une analyse environnementale du budget. La première partie de ce rapport, appelée « budget vert », vise à coter les dépenses prévisionnelles du budget de l'État selon leur impact sur l'environnement.

Cette démarche s'inscrit dans une recherche plus générale de davantage de transparence sur l'impact environnemental des flux financiers, suite à la demande de nombreuses parties prenantes.

L'examen des différentes méthodes utilisées en France pour mettre en œuvre une cotation environnementale, c'est-à-dire pour classer les flux financiers en fonction de leur impact sur l'environnement, montre que celles-ci sont inégalement rigoureuses. Si tous les acteurs, y compris l'État pour son « budget vert », s'appuient sur les six objectifs environnementaux définis dans la taxonomie européenne, certains prennent une certaine liberté à l'égard des normes posées par les actes délégués de cette réglementation. Le niveau d'exigence le plus élevé est celui applicable à la communication financière des entreprises. Viennent ensuite les critères d'évaluation des obligations souveraines - OAT- « vertes » émises par la France depuis 2017 et adossées à un montant équivalent de dépenses « vertes » dans le rapport environnemental. La méthode de classement des dépenses publiques apparaît comme la plus accommodante, qu'elle soit appliquée au « budget vert » français ou aux financements d'origine européenne comme la Facilité pour la reprise et la résilience (FRR) instaurée en 2021.

Au regard des démarches promues par l'Union européenne et l'OCDE, la production annuelle d'un rapport de cotation environnementale annexé au projet de loi de finances n'apparaît que comme une composante de la budgétisation environnementale *stricto sensu* (« *green budgeting* »). Cette dernière peut mettre en relation les finances publiques et la protection de l'environnement de diverses manières qui s'étendent par exemple au suivi des crédits exécutés, à la programmation pluriannuelle et aux avis rendus par les tiers indépendants. La France ne met pas en œuvre l'ensemble de ces outils.

Pour suivre et évaluer chaque année la performance environnementale, l'approche budgétaire et comptable doit être distinguée de la déclaration de performance extra-financière (DPEF) qui présente l'analyse des principaux risques, politiques, procédures et indicateurs de responsabilité sociétale des entreprises (RSE) que les sociétés anonymes cotées réalisant notamment 100 M€ de chiffre d'affaires sont tenues de publier mais qui n'est pas utilisée sous cette forme par l'État et ses établissements publics.

Au prix d'un travail important, la France est en avance en matière de cotation environnementale des dépenses budgétaires, mais cet outil, qui peut être amélioré, rencontre aussi des limites.

Le rapport sur l'impact environnemental du budget de l'État fonde sa crédibilité, aux yeux des observateurs de la société civile, sur le principe budgétaire et comptable d'image fidèle. Ses rédacteurs tentent de décrire l'ensemble des actions entreprises ou financées par l'État de manière la plus objective possible, afin qu'une personne extérieure puisse en avoir une perception exacte. Sont mis en œuvre également les principes de prudence, selon lequel toute perte probable doit être anticipée, de sincérité comptable et budgétaire, qui s'apprécie compte tenu des informations disponibles et des prévisions qui peuvent raisonnablement en découler, ainsi que du principe de régularité, qui veille à la conformité du budget et des comptes à la règle de droit.

Grâce à un choix de méthode strict et documenté, le « budget vert » tente de se préserver de toute accusation d'écoblanchiment ou « *green washing* ». La cotation environnementale dans le périmètre de l'État (PDE) conduit à examiner chaque année, pour des milliers de lignes de dotations budgétaires, l'impact de chaque « action budgétaire » au sein d'un programme, d'une mission ou d'un ministère. Cette analyse est entourée de multiples précautions méthodologiques et de périmètre visant à garantir la fiabilité et la transparence de la méthode, des données et de la documentation.

Mettant en exergue, non seulement les dépenses favorables à l'environnement, mais aussi celles qui lui sont défavorables et celles qui sont mixtes ou neutres, cet effort de transparence mérite d'être salué et encouragé. Grâce au rapport environnemental qu'il publie, l'État français fait figure de précurseur en Europe en termes de qualité du classement des crédits prévisionnels.

Toutefois, plusieurs limites peuvent être soulignées.

En premier lieu, seules 10 % des dépenses budgétaires de l'État sont aujourd'hui cotées comme ayant un impact « favorable » ou « défavorable » sur l'environnement ; près de trois quarts des dépenses sont cotées comme ayant un impact « neutre », l'impact environnemental des autres dépenses étant « non coté ». Un si faible niveau de cotation des dépenses ayant des effets environnementaux non nuls interroge sur la complétude du document et son caractère opérationnel pour les décideurs publics à court terme.

Le rapport environnemental fait apparaître en creux le défi consistant à rechercher la qualité et la rigueur de la méthode de cotation, et donc à coter uniquement les dépenses dont l'impact est le plus conséquent et le moins discutable, tout en couvrant un montant de dépenses suffisant pour disposer d'une évaluation d'ensemble. Des méthodes plus souples auraient permis de coter « favorable » ou « défavorable » davantage de dépenses, même s'il ne serait sans doute pas réaliste de coter l'intégralité du périmètre des dépenses de l'État.

En deuxième lieu, les objectifs ambitieux prévus par la loi qui a créé le document ont été revus dans la pratique : le rapport environnemental ne parvient pas – et n'en a pas la prétention – à endosser seul l'ambition d'une évaluation exhaustive et très complexe des impacts environnementaux des politiques publiques de la France, lesquelles impliquent à la fois les acteurs publics (opérateurs et collectivités) et privés (entreprises et ménages). Contrairement à ce qui était prévu, le « budget vert » concentre ses cotations sur les seules dépenses

budgétaires et fiscales de l'État, sans coter les recettes. Ses rédacteurs estiment que cette dernière cotation serait peu pertinente.

En dernier lieu, le document a vocation à être sans cesse amélioré, ce qui constitue à la fois une force – la fiabilité des résultats – et une fragilité – la possible remise en cause de ces résultats. Les cotations sont adaptées d'année en année au gré des études et des données scientifiques et des critiques constructives qu'apportent les organisations de la société civile sur les méthodes employées. Ce choix méthodologique est pleinement assumé par les rédacteurs du rapport.

Il en résulte que les enseignements sur les impacts environnementaux des crédits de l'État ne pourront être tirés que lorsque les critères méthodologiques auront été élargis et stabilisés. Dans leur configuration actuelle, les résultats affichés dans le « budget vert » sont peu mobilisables pour inciter les décideurs publics à revoir la manière dont sont conçus les programmes budgétaires.

Diverses améliorations de méthode peuvent être envisagées pour élargir la portée et l'utilité de la cotation environnementale des crédits de l'État. Il est ainsi possible de renforcer l'analyse scientifique des impacts environnementaux ; distinguer, à un niveau budgétaire le plus fin possible, les effets parfois antagonistes qui ne sont pas apparents lorsqu'ils sont traités au niveau global d'une action ; améliorer l'analyse par destination des crédits ; recourir à des qualifications par quote-part pour certaines enveloppes aujourd'hui décrites par nature ; ou encore intégrer plus largement dans le « budget vert » les achats publics durables qui font aujourd'hui l'objet d'analyses séparées.

Une démarche à enrichir dans un contexte international de normalisation de la mesure de la performance environnementale concernant le secteur privé mais aussi, progressivement, le secteur public

Si le « budget vert » a pour vocation d'augmenter le poids des considérations environnementales dans les décisions de l'État, cet objectif, resté implicite, n'est pas atteint aujourd'hui : ni les administrations, en amont de l'élaboration du projet de loi de finances, ni, sauf cas particulier, les parlementaires, au moment de sa discussion, ne motivent leurs arbitrages à partir des informations que délivre ce document. Le « budget vert » n'est pas non plus en mesure de réconcilier seul l'ensemble des défis que pose la convergence des deux objectifs d'intérêt général que sont, d'une part le redressement des finances publiques, d'autre part l'atténuation du changement climatique et l'adaptation à ses effets.

Pour mieux tenir compte des considérations environnementales dans les arbitrages budgétaires, d'autres instruments qu'un rapport annexé au projet de loi de finances devraient être sollicités. L'effet d'entraînement auprès des services ministériels vers un plus grand verdissement des dépenses de l'État serait alors renforcé. La mise en œuvre de ces outils complémentaires dépasserait cependant les moyens de l'équipe interministérielle chargée actuellement de l'élaboration du « budget vert », dont les effectifs sont limités.

À brève échéance, le « verdissement » des dépenses devrait pouvoir faire l'objet d'un suivi à la fois plus en amont, lors des conférences budgétaires, et plus en aval, lors du compte rendu de l'exécution budgétaire et dans les rapports annuels de performance.

Un cadre de référence pluriannuel serait par ailleurs nécessaire pour faire converger la trajectoire des finances publiques et les trajectoires environnementales. Aujourd'hui, en effet, d'un côté, la trajectoire pluriannuelle des finances publiques prend peu en compte la nécessaire forte hausse des dépenses de transition écologique. De l'autre côté, des trajectoires pluriannuelles environnementales existent mais ne se préoccupent qu'à la marge des coûts que leurs objectifs ambitieux entraîneront.

L'intégration d'éléments financiers dans les lois de programmation écologiques, comme la prochaine loi de programmation sur l'énergie et le climat (LPEC) fait aujourd'hui défaut. Symétriquement, l'effort budgétaire à fournir pour la transition écologique n'est pas encore intégré dans la trajectoire pluriannuelle des finances publiques.

Un progrès dans la mise en cohérence des trajectoires budgétaire et environnementale serait de s'appuyer sur un tiers indépendant qui pourrait émettre un avis sur la crédibilité des chiffres avancés.

Pour limiter le caractère accommodant des règles mises en œuvre actuellement, les méthodes de cotation pourraient être harmonisées « par le haut » en les alignant sur les plus exigeantes. Cependant un tel changement aboutirait à une réduction significative des dépenses publiques classées comme favorables à l'environnement. À défaut, il est possible d'améliorer la mise en cohérence des méthodes en identifiant dans le « budget vert » ceux des crédits qui ont été classés selon les méthodes plus exigeantes des OAT et des actes délégués de la taxonomie.

S'il n'existe encore aucune obligation imposant la mise en place d'une déclaration de performance extra-financière dans le secteur public, il paraîtrait opportun de commencer à définir les conditions, notamment normatives, dans lesquelles l'État pourrait publier un rapport auditable sur sa performance en matière environnementale. S'agissant des établissements publics de l'État dépassant une certaine taille, pour lesquels il est difficile de justifier qu'ils ne soient pas soumis à la même obligation que les entreprises de taille comparable, un rapport de performance extra-financière pourrait être progressivement généralisé. Il pourrait également être demandé à ces établissements publics de produire une cotation de leurs dépenses selon les mêmes règles que celles utilisées pour le « budget vert » de l'État.

RECOMMANDATIONS

Recommandation n° 1. : Pour le projet de loi de finances pour 2024, coter une partie des crédits budgétaires au niveau de la nomenclature par brique dès le début des réunions techniques de la phase d'élaboration budgétaire (DB, CGDD).

Recommandation n° 2. : Afin de réduire la part des dépenses cotées neutres ou non cotées dans le « budget vert », définir, pour le projet de loi de finances pour 2025, une méthodologie d'analyse par destination finale ou par quotes-parts pour les dépenses de personnel, de fonctionnement, d'investissement, d'intervention et d'opérations financières, en commençant par les transferts aux collectivités territoriales et aux entreprises et par les investissements dans les systèmes d'information (DB, CGDD, MEN-MESRI, MAA, MTE).

Recommandation n° 3. : Pour le projet de loi de finances pour 2025, coter dans les fiches missions du « budget vert » la totalité des achats de l'État sur la base des clauses environnementales incluses dans les marchés (DB, DAE, CGDD).

Recommandation n° 4. : À compter de l'exécution 2024, introduire dans chaque rapport annuel de performance un bilan de l'exécution des crédits budgétaires et des taxes affectées selon la méthodologie du « budget vert » (DB, ministères).

Recommandation n° 5. : Préciser en 2024 les conditions normatives dans lesquelles l'État pourrait publier un rapport de performance extra-financière incluant des informations sur son impact environnemental (CNoCP).

Recommandation n° 6. : Instituer l'obligation, pour les établissements publics de l'État au-dessus d'une certaine taille, de produire, à compter de 2025, une cotation de leurs dépenses selon la méthodologie utilisée pour le budget vert de l'État (DB, CGDD).

Recommandation n° 7. : Instituer graduellement l'obligation, pour les établissements publics de l'État au-delà d'une certaine taille, de produire un rapport de performance extra-financière normalisé incluant des informations sur leur impact environnemental (DGFIP).

INTRODUCTION

Depuis le projet de loi de finances (PLF) pour 2021, l'annexe budgétaire intitulée « Rapport sur l'impact environnemental du budget de l'État », appelée « rapport environnemental » par la suite, regroupe les informations budgétaires analysées selon un prisme environnemental. Elle s'inscrit dans une double démarche :

- l'incitation des institutions internationales : l'initiative du Collaboratif de Paris pour la budgétisation verte de l'OCDE (« *Paris Collaborative on Green Budgeting* »), lancée le 12 décembre 2017 lors du « *One Planet Summit* »¹, vise à évaluer la compatibilité des budgets nationaux avec les engagements internationaux des États.² L'Union européenne (UE) relaie cette action depuis sa communication de décembre 2019 dans le cadre du Pacte vert européen qui fixe un objectif de neutralité carbone pour l'UE en 2050, assorti, depuis juillet 2021, d'un objectif intermédiaire de réduction des émissions de gaz à effet de serre de 55 % par rapport à leur niveau de 1990³ ;
- la demande de transparence de l'information budgétaire en matière environnementale, émanant du Parlement, de la société civile et des citoyens⁴.

Ce « jaune » environnemental⁵, devenu « bleu » environnemental pour l'édition du PLF 2023, est élaboré conjointement par le Commissariat général au développement durable (CGDD), la direction du budget (DB), la direction de la législation fiscale (DLF) et la direction générale du Trésor (DG Trésor), par un groupe de moins d'une dizaine de personnes. Il se compose, en vertu de l'article 179 de la loi de finances pour 2020, de trois parties :

¹ Au sein de l'OCDE, la démarche s'inscrit dans celle du « *Budgeting for high level priorities* » (manière de rendre compte dans un budget, des problématiques de genre, de bien-être, etc.)

² En particulier avec l'Accord de Paris adopté en 2015, par lequel la France s'est engagée à réduire ses émissions de gaz à effet de serre (GES) de 40 % de 1990 à 2030 et à viser la neutralité carbone en 2050, mais aussi avec d'autres conventions telles que celle de 1993 dont l'objectif n°3 dit « d'Aichi » prévoit d'éliminer en 2020 « *les incitations, y compris les subventions néfastes pour la diversité biologique* ».

³ Les engagements pris à l'échelle de l'Union européenne en faveur de la lutte contre le changement climatique, durcis à plusieurs reprises au cours des dernières années, figurent dans le règlement 2019/631 en cours de révision. Le précédent objectif européen visait une baisse de 40 % des émissions d'ici 2030. En 2021, la Commission a présenté à l'adoption du Conseil et du Parlement européen un paquet climat « Ajustement à l'objectif 55 » (« *Fit for 55* »).

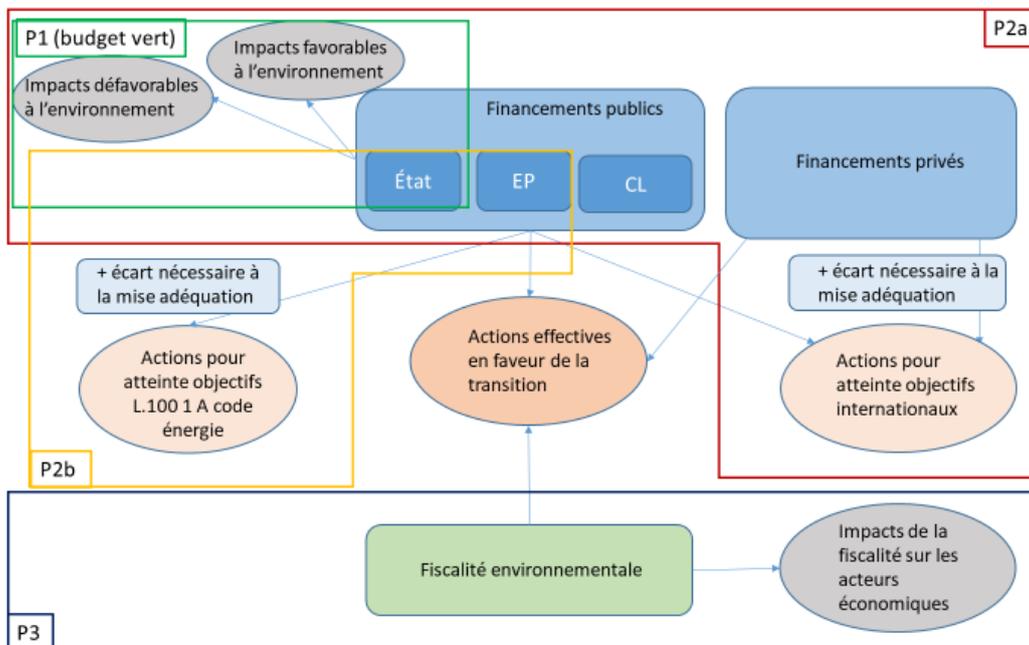
⁴ Cette demande de transparence s'est notamment manifestée lors du grand débat national organisé en 2019 par le Président de la République, puis à l'occasion de l'ouverture par le contentieux administratif (CE, 19/11/2020 et TA de Paris 14/10/2021) de l'action en responsabilité de l'État pour carence fautive dans la mise en œuvre de ses engagements climatiques et lors du dépôt, sur la plate-forme citoyenne de la Cour des comptes, d'une proposition de WWF France de garantir l'alignement des finances publiques avec les objectifs environnementaux.

⁵ Ce rapport se substitue à celui consacré au financement de la transition énergétique (article 206 de la loi de finances pour 2019) et fusionne deux « jaunes » antérieurs, « Financement de la transition écologique » et « Protection de la nature et de l'environnement » ainsi que le document de politique transversale « Lutte contre le changement climatique ».

- une appréciation consolidée et par mission des crédits budgétaires, des taxes affectées et des dépenses fiscales, inscrits en PLF, alloués à l'État, appelée « budget vert »⁶ ;
- une partie consacrée à l'effort consenti par les acteurs économiques publics et privés en faveur de la transition écologique ;
- un panorama des ressources publiques et de la fiscalité à caractère environnemental, présentant les impacts de la fiscalité énergétique sur les ménages et les entreprises. Cette partie apprécie les dépenses fiscales favorables ou défavorables à l'environnement, reprenant la méthodologie proposée par la Cour dans son rapport de 2016⁷.

Les périmètres de chacune des parties du rapport environnemental et leur articulation sont d'appréhension complexe, comme l'illustre le schéma n° 1 ci-dessous. Le « budget vert », qui examine les dépenses budgétaires et fiscales de l'État et les taxes affectées, ne concerne qu'une partie de l'ensemble des dépenses et des recettes ayant un impact environnemental.

Schéma n° 1 : Champs du rapport environnemental et des dispositions de l'article 179 de la loi de finances pour 2020



Source : Cour des comptes. Note : « Px » désigne le périmètre d'analyse correspondant aux divers périmètres n° x décrits dans chaque partie de l'article 179 de la loi de finances pour 2020. Les deux parties P2 se rapportent aux b) et d) de cet article ; EP = établissement public ; CL = collectivité locale.

⁶ Dans le présent rapport, le « rapport sur l'impact environnemental du budget de l'État » est appelé « rapport environnemental » et le « budget vert » désigne sa première partie. Les opérations à l'impact favorable sur l'environnement sont appelées « dépenses vertes » et celles à l'impact défavorable « dépenses brunes ».

⁷ Cour des comptes, *L'efficacité des dépenses fiscales relatives au développement durable*, novembre 2016.

La terminologie utilisée dans le présent rapport

Le présent rapport utilise différents concepts, proches mais distincts :

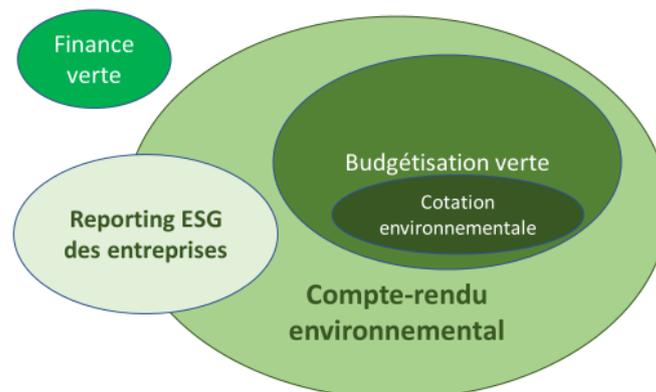
La cotation environnementale consiste à classer des flux financiers selon leur impact sur l'environnement. Lorsqu'il s'agit de coter les dépenses budgétaires (crédits, taxes affectées et dépenses fiscales) d'une entité publique (État, établissements publics, collectivités territoriales), on parle de « budget vert ». C'est pourquoi ce nom est donné à la première partie du rapport sur l'impact environnemental du budget de l'État annexé au projet de loi de finances. Peuvent être cotés le budget prévisionnel et/ou le budget exécuté. La cotation budgétaire environnementale est appelée « étiquetage vert » dans la terminologie de l'Union européenne et de l'OCDE.

La budgétisation environnementale (« *Green budgeting* ») selon la terminologie de l'OCDE et de l'UE regroupe l'ensemble des outils à la disposition des pouvoirs publics pour évaluer l'impact environnemental de leurs dépenses budgétaires et fiscales. La cotation budgétaire environnementale est un sous-ensemble de la budgétisation environnementale.

Le compte rendu (« *reporting* ») **environnemental** consiste pour une organisation à publier des données financières et extra-financières rendant compte des impacts environnementaux de ses activités. Ce bilan environnemental n'est souvent qu'un volet d'un bilan plus large dit « ESG », pour « environnemental, social et de gouvernance ». Les comptes rendus environnementaux sont encadrés par la réglementation pour les seules entreprises. Les rapports de cotation environnementale publiés par les organisations publiques peuvent toutefois être considérés comme l'une des formes de ces comptes rendus.

La finance verte est une notion qui définit les opérations financières qui favorisent la transition énergétique et la lutte contre le changement climatique. Les outils principalement commentés à ce titre sont les « obligations vertes » (« *Green bonds* »). La finance verte inclut également les outils de financiarisation du carbone (marché du carbone, taxe carbone). À l'inverse des concepts précédents qui couvrent tout le spectre de la transition écologique (climat, biodiversité, pollutions diverses, gestion de l'eau et des déchets), la finance verte est centrée sur le changement climatique. La finance verte implique la publication périodique de rapports qui incluent une cotation environnementale des actions financées.

Schéma n° 2 : Les différents concepts liés à la prise en compte de l'environnement dans la classification budgétaire, comptable et financière



Source : Cour des comptes

Le présent rapport n'évalue pas la politique environnementale de l'État ; son analyse est centrée sur le rapport sur l'impact environnemental du budget de l'État annexé au projet de loi de finances, ainsi que ses interactions avec les outils connexes de transparence de l'impact environnemental des flux financiers. Le rapport ne traite pas non plus des nombreuses expérimentations des collectivités territoriales en matière de budget vert⁸.

Comme l'illustre l'encadré ci-dessus, l'analyse de l'impact environnemental des flux financiers recourt à de nombreux dispositifs, dont l'utilisation insuffisamment coordonnée peut engendrer une certaine confusion (partie I).

Dans ce paysage complexe, le rapport sur l'impact environnemental du budget de l'État annexé au projet de loi de finances constitue une initiative intéressante qui a nécessité des efforts significatifs. Le document s'est amélioré au fil des premiers exercices, en intégrant les critiques constructives des organisations de la société civile. Toutefois, même si ses résultats peuvent encore améliorés, ses limites méthodologiques demeurent nombreuses (partie II).

Dès lors, le présent rapport suggère que la démarche de prise en compte de l'impact environnemental du budget de l'État devrait être prolongée et élargie de diverses manières comme le suivi de l'exécution du budget vert, l'articulation de ce dernier avec les objectifs environnementaux à long terme de l'État et la possible mise en place d'outils de mesure de la performance extra-financière (partie III).

⁸ Un bref état de la question est donné en annexe n°2

1 DE NOMBREUX OUTILS DISPONIBLES, AU RISQUE D'UNE CERTAINE CONFUSION

La méthode de cotation choisie pour le « budget vert » s'inspire d'un socle commun européen mais apparaît moins exigeante que d'autres dispositifs (1.1.). Au-delà de la cotation environnementale, la « budgétisation verte » s'appuie sur d'autres outils que la France utilise inégalement (1.2.). Complément des méthodes budgétaires, le compte rendu de performance environnementale est encore peu utilisé dans la secteur public (1.3.).

1.1 La cotation environnementale, un outil de plus en plus utilisé

L'Union européenne a développé une « taxonomie » pour réaliser la classification des activités économiques en fonction de leur incidence sur l'environnement. Cette taxonomie a été utilisée pour construire la cotation des dépenses dans le « budget vert ». Elle a également servi à d'autres démarches de classification, avec un degré d'exigence plus ou moins fort.

1.1.1 Un socle commun aux différentes méthodes de cotation : la taxonomie européenne

Le « budget vert » français, à l'instar des autres dispositifs de finances vertes en Europe, s'appuie sur le socle commun de la taxonomie européenne.

La taxonomie européenne, la « grammaire commune » des dispositifs de finances vertes en Europe

Le règlement UE du 18 juin 2020⁹ « visant à favoriser les investissements durables » fixe un cadre commun de classification : « la taxonomie¹⁰ ».

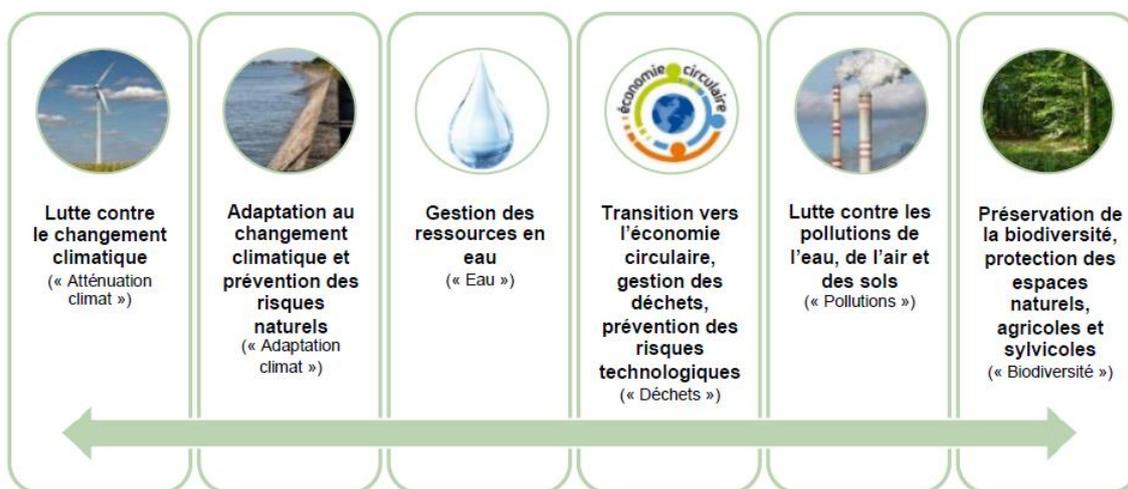
Ce cadre définit en premier lieu six objectifs environnementaux ou « axes », dont deux climatiques, à la lumière desquels les données financières doivent être analysées :

1. L'atténuation du changement climatique ;
2. L'adaptation au changement climatique et la prévention des risques naturels ;
3. L'utilisation durable et la protection des ressources en eau (aquatiques et marines) ;

⁹ Règlement (UE) 2020/852 du Parlement européen et du conseil du 18 juin 2020. Les six axes de la taxonomie ne sont pas calqués sur les 17 objectifs de développement durable de l'ONU (dont la portée dépasse les seules questions environnementales) mais s'inspirent des objectifs n°6, 11, 12, 13, 14 et 15.

¹⁰ La taxonomie est une suite d'éléments qui concernent une science. Le terme français est taxinomie utilisé notamment dans les rapports parlementaires mais la plupart des scientifiques français utilisent l'anglicisme « taxonomie » qui a été adopté également par le rapport environnemental et donc par le présent rapport.

4. La transition vers une économie circulaire, gestion des déchets et prévention des risques technologiques (augmentation de la durabilité, réparabilité et réutilisabilité des produits ; utilisation plus efficace des ressources) ;
5. La prévention et la réduction de la pollution de l'air, de l'eau et des sols ;
6. La protection et la restauration de la biodiversité et des écosystèmes.



Source : Rapport sur l'impact environnemental du budget de l'État annexé au PLF pour 2023

La distinction de six objectifs environnementaux est assortie d'un principe de cotation : est considérée comme « verte » (favorable à l'environnement), toute dépense ou charge budgétaire ou financière qui contribue de manière substantielle (critère de contribution substantielle) à l'un des six objectifs ET qui n'affecte pas « de manière significative » l'un des six objectifs (critère de non-préjudice significatif).

La taxonomie du règlement de 2020 entendait par cette méthode définir pour les entreprises une liste d'activités économiques durables sur le plan environnemental. Désormais s'insèrent dans ce cadre tous les dispositifs de finances vertes en Europe tels que l'émission d'obligations vertes ou la classification verte des données financières du secteur public (crédits budgétaires nationaux et européens). En ce sens, la taxonomie est désormais considérée comme « la grammaire commune de la finance verte ». C'est pourquoi elle a été reprise par le rapport de septembre 2019¹¹ de la mission conjointe du conseil général de l'environnement et du développement durable (CGEDD) et de l'inspection générale des finances (IGF) puis le rapport environnemental annexé au PLF.

1.1.2 La cotation dans le rapport environnemental français

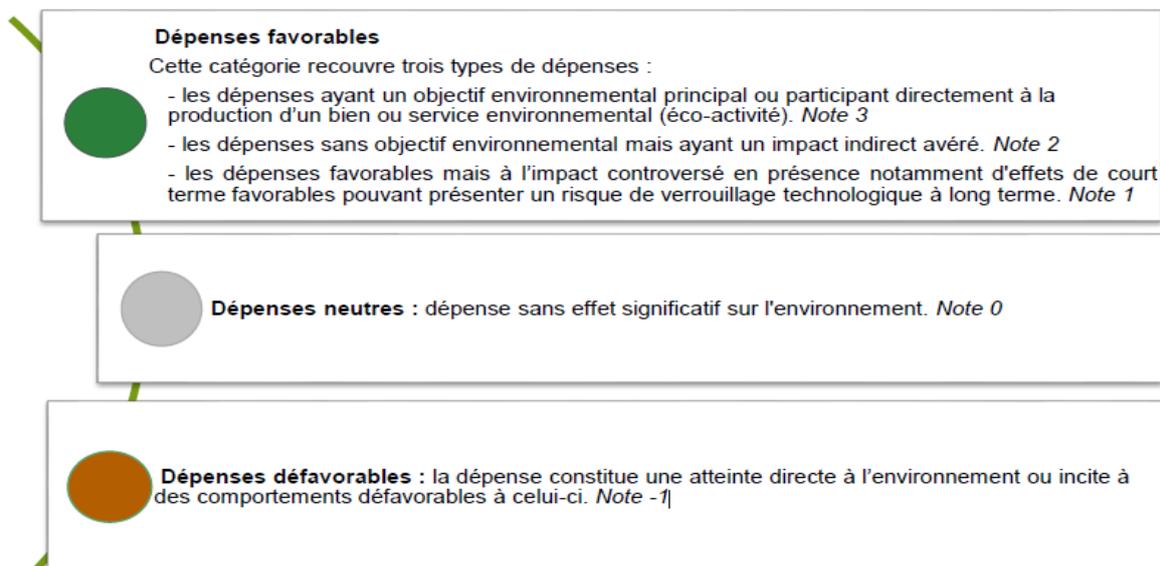
Dans le rapport environnemental français, la cotation est appliquée aux crédits budgétaires, aux taxes affectées et aux dépenses fiscales de chaque programme du budget de l'État. S'agissant des crédits budgétaires, cette cotation s'effectue au niveau de l'action, voire

de la sous-action du programme budgétaire, telles que définies dans la nomenclature du budget par destination¹².

La cotation d'une dépense est déterminée à partir d'un scénario théorique « contrefactuel » qui imagine quelle serait la situation environnementale, à niveau de service inchangé, en l'absence de la dépense ou avec une dépense moindre. Le caractère simple et opérationnel de cette méthode limite les critiques relatives à de lourdes modélisations. Par exemple, s'agissant de la cotation de la prime à la conversion automobile, celle-ci est cotée favorablement sur l'axe « lutte contre les pollutions » car le scénario contrefactuel d'absence de cette dépense conduirait à maintenir dans le parc automobile des véhicules plus polluants. Le recours à ce scénario contrefactuel a ses propres limites : il fixe un scénario cible ou théorique, dont le niveau d'exigence n'est pas discuté, sans que la cohérence d'ensemble de ces scénarios soit étudiée.

Pour chaque dépense, une cotation est effectuée pour chacun des six axes de la taxonomie. Sur chaque axe, la dépense est classée dans l'une des cinq catégories : dépenses favorables à l'environnement (pastilles vertes notées de 1 à 3), défavorables (pastille brune notée -1) ou neutres lorsqu'elles sont sans impact (et donc notées à zéro) par rapport au scénario contrefactuel choisi.

Schéma n° 3 : Notes et couleurs des dépenses selon leur impact sur chaque axe environnemental



Source : Rapport sur l'impact environnemental du budget de l'État annexé au PLF 2023, octobre 2022

À partir des cotations sur les six axes, une dépense est cotée « globalement favorable » si elle l'est sur les six axes, ou favorable sur certains et neutres sur les autres ; « globalement défavorable » selon la même logique ; « globalement neutre » (par ex. les transferts sociaux) ou « globalement mixte » (en cas d'impacts à la fois favorables et défavorables sur les six axes). Cette dernière catégorie concerne surtout l'investissement (par exemple, de nouveaux logements basse consommation) dont l'impact à moyen terme est favorable au climat, mais

¹² Voir la nomenclature par destination de la LFI pour 2023 (fichier Excel).

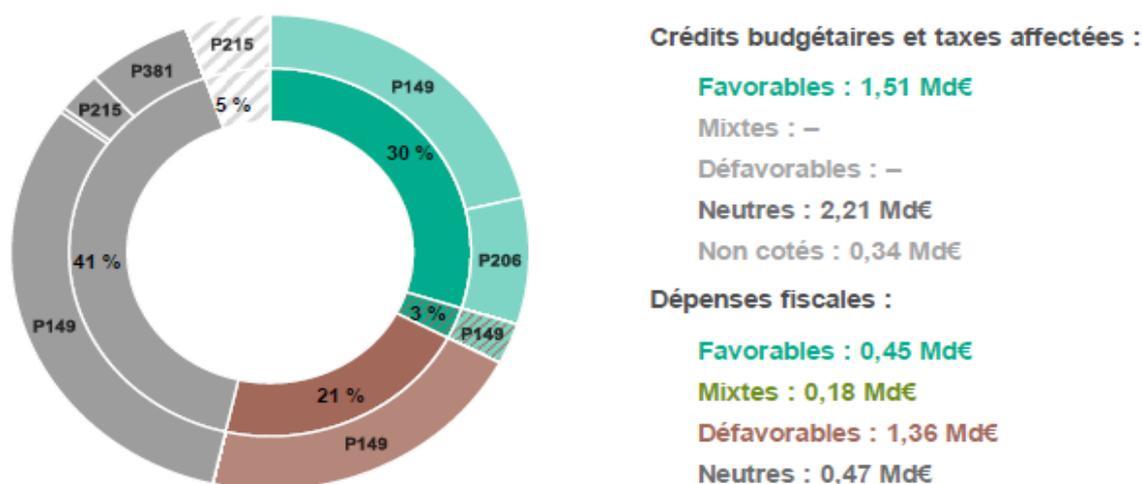
dont l'amorce atteint l'environnement à court terme (occupation des sols, destruction de la biodiversité)¹³.

La cotation neutre doit être interprétée avec précaution : elle ne signifie pas qu'une dépense est neutre dans l'absolu, mais elle traduit l'absence d'impact environnemental d'une dépense par rapport au scénario contrefactuel retenu.

Par ailleurs, certaines dépenses ne font l'objet d'aucune cotation environnementale, elles sont « non cotées ». Selon le rapport environnemental, l'absence de cotation d'une dépense peut s'expliquer par « l'état actuel des connaissances scientifiques [qui] ne permet pas d'évaluer de manière consensuelle [son] impact environnemental » ou par le « manque de données disponibles ».

Dans le document « budget vert », pour chaque mission, les cotations sont présentées, au sein d'une « fiche mission », de manière consolidée sous la forme d'un « anneau de dépenses »¹⁴, et de manière détaillée pour les crédits budgétaires (par action ou sous-action), les taxes affectées et les dépenses fiscales.

Graphique n° 1 : Synthèse des cotations des moyens de la mission « agriculture, forêt et affaires rurales » en 2023 (en Md€)



Source : Rapport 2023 sur l'impact environnemental du budget de l'État (crédits budgétaires : 3,6 Md€, taxes affectées plafonnées : 0,47 Md€ et dépenses fiscales : 2,46 Md€)

¹³ Seront ainsi classées dans les « dépenses mixtes » à compter du PLF 2024 les subventions en faveur des éoliennes qui contribuent à réduire les émissions de GES mais mettent en danger les oiseaux et dégradent les paysages. L'information sur les différents types d'énergies renouvelables soutenues est jusqu'à présent agrégée dans le programme 345 regroupant les actions de soutien aux énergies renouvelables.

¹⁴ Cet anneau répartit les catégories de dépenses selon leur poids par rapport au montant total. Les dépenses non cotées sont hachurées de gris, les mixtes sont vertes hachurées de brun. Les notes au sein de la cotation favorable ne sont pas précisées, et leur variation d'un exercice à l'autre n'est pas étudiée.

1.1.3 Les autres méthodes de cotation environnementale

Dans d'autres contextes que la cotation du budget de l'État, différents modes de cotation de l'impact environnemental peuvent être identifiés.

1.1.3.1 Une taxonomie renforcée pour les entreprises : les actes délégués

Au-delà du cadre conceptuel et des critères généraux de la taxonomie communs aux secteurs public et privé et exposés au 1.1.1 ci-dessus, les actes délégués¹⁵ au règlement de 2020 définissent un ensemble de critères d'examen technique précis, disponibles par filière économique et fondés sur des données scientifiques¹⁶. À partir de ces critères, les entreprises sont invitées à identifier leurs activités économiques qui peuvent être considérées comme durables sur le plan environnemental au regard d'indicateurs dont elles doivent rendre compte dans leur rapport de gestion, les autres supports de communication financière et les états financiers. Ce degré d'exigences supplémentaires, intrinsèques aux actes délégués, n'a pas été repris pour les entités publiques en Europe.

Cette différence de traitement entre entreprises et administrations publiques permet de lire, selon les publications, que le budget vert français est parfaitement conforme à la taxonomie européenne (au sens strict de « grammaire commune ») ou qu'il est moins rigoureux que la taxonomie (au sens large du corpus réglementaire européen détaillé applicable aux entreprises).

1.1.3.2 La cotation des « obligations souveraines vertes »

L'État (en pratique l'Agence France Trésor - AFT) émet depuis 2017 des « obligations souveraines vertes »¹⁷ - les « OAT vertes » - qui sont soumises aux règles du label

¹⁵ Un acte délégué est un acte non législatif adopté par la Commission pour compléter ou modifier certains éléments non essentiels d'un acte législatif. En matière de taxonomie, les actes délégués suivent les secteurs et activités économiques retenus par la taxonomie. Ils sont accompagnés de critères ad hoc de performance environnementale.

¹⁶ Règlement délégué (UE) 2021/2139 de la Commission du 4 juin 2021 complétant le règlement (UE) 2020/852 entré en vigueur en 2022 et Règlement délégué (UE) 2021/2178 de la Commission du 6 juillet 2021

¹⁷ La première OAT verte a été émise au taux de 1,75 % en janvier 2017 à échéance de 2039 pour un montant de 7 Md€. Une deuxième a été émise en mars 2021 au taux de 0,5 % pour 7 Md€ à échéance de 2044. Enfin une OAT verte indexée sur l'inflation en zone euro a été émise en mai 2022 au taux de 0,1 % pour 4 Md€ à échéance en 2038. En tenant compte des réabondements successifs, les encours respectifs de ces trois OAT s'élèvent fin juillet 2022 à 30,9 Md€, 16,5 Md€ et 4 Md€, soit un total de 51,4 Md€. Le doublement par rapport aux années 2018 à 2020 s'explique par la suppression le 1^{er} janvier 2021 du compte d'affectation spéciale *Transition énergétique*, avec par conséquent le rattachement au budget général des soutiens de l'État aux énergies renouvelables, auparavant financés par une taxe affectée.

« GREENFIN »¹⁸ attribué aux fonds d'investissement qui mobilisent l'épargne au bénéfice des « éco-activités »¹⁹.

Les « OAT vertes » sont ciblées sur les objectifs climat, pollution et biodiversité (axes 1, 2, 5 et 6 de la taxonomie européenne). Compte tenu du principe d'universalité du budget de l'État, le produit de ces émissions vertes n'est pas affecté au financement de dépenses particulières. Toutefois, les souscripteurs sont assurés que le montant total des émissions d'OAT ne dépasse pas le montant total des « dépenses vertes », ce qui limite, sur l'année considérée, les possibilités d'émissions.

Les émissions d'« OAT vertes » adossées aux dépenses de l'État sont identifiées chaque année *ex-ante* par un comité de pilotage interministériel. Les dépenses éligibles à l'« OAT verte » sont, dans leur quasi-totalité²⁰, cotées favorablement au sens du « budget vert ». Inversement, toutes les actions cotées favorablement dans le « budget vert » ne sont pas éligibles²¹, ou pas en totalité, au référentiel des « OAT vertes », notamment parce que le « budget vert » effectue des cotations essentiellement au niveau des actions budgétaires, alors que la sélection des dépenses éligibles aux « OAT vertes » peut descendre au niveau des sous-actions²².

¹⁸ Le label « *Greenfin* », créé par le ministère chargé de l'écologie a pris en 2019 la succession du label « Transition énergétique et écologique pour le climat » (TEEC), créé en 2015. Il peut être attribué aux fonds cotés, alternatifs, d'infrastructures, obligataires et de dette privée / organismes de placement collectif.

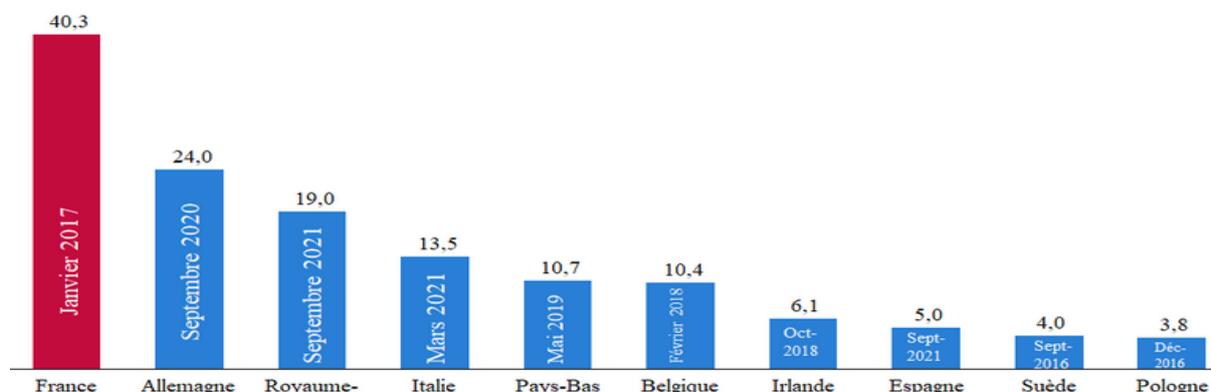
¹⁹ Les éco-activités se composent de huit catégories d'activités entrant dans le champ de la transition énergétique et écologique et de la lutte contre le changement climatique.

²⁰ Les exceptions sont les dépenses constituant des sous-actions au sens de la nomenclature budgétaire, rattachées à des actions considérées comme neutres pour l'environnement. Elles représentent 2 % des dépenses éligibles aux OAT vertes. Il s'agit de subventions pour charge de service public aux grandes infrastructures de recherches pour des missions du secteur « Sciences du système Terre et de l'environnement » (94 M€ en 2021), à l'Agence Bio (3 M€ en 2021), le soutien au Fonds Avenir Bio (5 M€ en 2021) à AllEnvi (240 M€ en 2021). Source : AFT, « *OAT Vertes, Rapport d'allocation et de performance 2021* », 2022.

²¹ Sont exclues des OAT certains types de dépenses considérées comme vertes dans le budget vert, par exemple les dépenses de personnel, les dépenses relatives au nucléaire, ou les dépenses à destination des entités publiques, telles que la SNCF, afin qu'il n'y ait pas suspicion de doubles comptes possibles entre les OAT de l'État et les obligations de ces entités.

²² Pour descendre au niveau des sous-actions, les dépenses sont fractionnées selon un pourcentage, à dire d'expert, par les responsables de programmes. Exemples : 1/ Les actions financées par des ressources affectées, fiscalité ou financements européens – (part climat de la taxe de 0,2 % sur les transactions financières bénéficiant à l'aide publique au développement durable) ou faisant l'objet d'un refinancement par l'UE dans le cadre du programme Next Generation EU. 2/ Le bonus automobile éligible aux OAT vertes, mais pas la prime à la conversion ou le leasing social, au sein de la même action (P174, action 3). 3/ En matière agricole, le document-cadre des « OAT vertes » ne retient que ce qui a trait à la filière bio, là où le « budget vert » valorise aussi la biodiversité cultivée, la gestion équilibrée et durable des territoires ou la santé et la protection des animaux.

Graphique n° 2 : Encours des obligations vertes souveraines de plusieurs pays européens au mois d'octobre 2022 et date de la première émission (en Md€)



Source : *Commission des finances du Sénat, d'après les données transmises par l'Agence France Trésor*

Trois OAT vertes ont été émises entre 2017 et 2022 pour un total d'encours qui s'élevait à 40,3 Md€ en octobre 2022 et à 51,4 Md€ fin janvier 2023.

1.1.3.3 La cotation des dépenses du budget européen

La méthode qui sert à l'Union européenne pour calculer la part durable de ses dépenses budgétaires est différente de celle applicable aux données financières et extra-financières des entreprises. Les États membres recourent également à cette méthode pour classer leur utilisation des crédits européens.

Cette méthode, dite des « marqueurs de Rio »²³, distingue les projets financés selon qu'ils portent sur le climat à titre principal (100 %), à titre subsidiaire (40 %) ou ne comportent pas un tel objectif (0 %).

Cette méthode a été reprise tant pour le budget de l'Union européenne²⁴ que pour le plan de relance européen « *NexGeneration EU* » qui bénéficie d'un fonds temporaire destiné à accompagner les États membres à réparer les dommages économiques et sociaux immédiats causés par la pandémie due au coronavirus. La pièce maîtresse en est la facilité pour la reprise et la résilience (FRR)²⁵, un instrument proposant des subventions et des prêts pour soutenir les réformes et les investissements dans les États membres de l'UE, dont le montant s'élève à 723,8 Md€. Pour en bénéficier, les États membres devaient présenter des plans nationaux dont

²³ Depuis 2008, l'utilisation des cinq marqueurs statistiques de Rio est devenue obligatoire pour évaluer de manière transparente le volume des fonds que l'Union et les pays européens allouent aux objectifs d'atténuation des changements climatiques des trois conventions de Rio de 1992. Le suivi est assuré par Comité d'aide au développement (CAD) de l'OCDE.

²⁴ Le conseil de l'Union européenne dans son accord politique du 17-21 juillet 2020 a adopté une cible de 30 % des dépenses consacrées à l'action climatique dans le prochain cadre budgétaire pluriannuel européen 2021-2027.

²⁵ Règlement (UE) n°2021/241 du parlement et du Conseil du 12 février 2021.

37 % au moins devaient être consacrés à la résilience pour des activités écologiquement durables.

Pour la France, le plan validé par la Commission en juillet 2021 permet de financer près de 40 Md€ sur les 100 Md€ du plan France Relance. Les investissements écologiques du plan français sont classés selon la méthode des marqueurs de Rio et regroupés dans le programme budgétaire 362. Ils concernent quatre domaines : la rénovation énergétique des bâtiments, MaPrimRénov', la prévention des risques sismiques outre-mer et la décarbonation de l'industrie.

La faible rigueur de la classification européenne a été relevée par la Cour des comptes allemande (le « *Bundesrechnungshof* »)²⁶ à propos de la FRR.

Les critiques du Bundesrechnungshof à l'égard de la FRR

La Commission européenne et les États membres se voient reprocher par cette institution d'être moins ambitieux et moins transparents que la réglementation des obligations vertes des entités d'intérêt public (EIP) et donc « à surestimer leur impact positif sur le changement climatique ».

Le « *Bundesrechnungshof* » considère, pour la FRR, que l'UE a ainsi perdu « l'occasion d'établir une présence accrue [des critères EIP] sur le marché ... et de lier étroitement la FRR aux objectifs climatiques de l'Union ». Elle estime que « l'écoblanchiment (*greenwashing*) ne peut être exclu dans le financement de la FRR ».

1.1.4 Une cotation budgétaire publique moins exigeante que celle applicable au secteur privé

La comparaison des méthodes décrites ci-avant montre que les critères permettant d'attribuer la qualification « verte » à un transfert financier (crédits budgétaires ou dépenses fiscales, investissements, activités économiques) en fonction de sa contribution aux six axes environnementaux du règlement taxonomie sont proches mais ne sont pas harmonisés. Une hiérarchie, en fonction du niveau d'exigence, peut être établie.

²⁶ Bundesrechnungshof. Rapport public à la commission parlementaire sur le budget sur le financement du fonds pour la relance au moyen d'obligations vertes de l'Union européenne, juin 2022.

Tableau n° 1 : Comparaison des critères utilisés pour classer les transferts financiers comme favorables aux axes environnementaux de la taxonomie

	Communication des entreprises	Label Greenfin dont OAT Vertes	Fonds européens (Budget UE et éligibilité FRR)	Rapport environnemental français
<i>Critère de contribution substantielle</i>	Contribution substantielle à un des six axes sous la forme d'une liste limitative d'activités fixée dans une liste évolutive d'activités élaborée par la Commission européenne dans les actes délégués du règlement « Taxonomie ».	Contribution (50 % du CAHT pour les émetteurs de type I ²⁷) dans les éco-activités ²⁸ portant sur quatre des six axes	Contribution substantielle (100 %) ou de manière modérée (40 %) au seul axe d'atténuation du changement climatique.	Impact favorable direct (note 3) ou indirect (note 2) ou controversé (note 1) sur tout ou partie des six axes.
<i>Critère de non-préjudice significatif</i>	Ne nuit pas à l'un des cinq autres axes.	Ne finance pas certaines activités polluantes ²⁹	N'affectent pas « de manière significative » l'un des six axes.	Pas d'impact défavorable sur les six axes.
<i>Critère complémentaire</i>	Respecter des garanties minimales ³⁰	Respecter les lignes directrices applicables aux obligations vertes ³¹	/	/

Source : Cour des comptes

La méthode de classement la plus rigoureuse est celle qui s'applique à la communication financière des grandes entreprises, notamment les entités d'intérêt public (EIP) c'est-à-dire les entreprises faisant appel à l'épargne sur un marché réglementé, ainsi que les banques et les compagnies d'assurances (soit un total de 3 800 entreprises en France), en raison de la précision des critères des actes délégués du règlement taxonomie.

La méthode utilisée pour la caractérisation des « OAT vertes » présente un degré d'exigence moyen, avec un haut niveau de précision mais des listes d'activités admises peu restrictives.

²⁷ Émetteurs les plus valorisés

²⁸ Énergie, Bâtiment, déchets et contrôle de la pollution, Industrie, Transport propre, TIC, Agriculture et forêt et Adaptation au changement climatique

²⁹ Sociétés d'exploitation de combustibles fossiles ou nucléaires, plus d'un tiers de services à ces sociétés, exploitation forestière non durable, stockage et incinération des déchets sans valorisation

³⁰ Ex : principes directeurs de l'OCDE, des Nations Unies, etc.

³¹ Les principes des obligations vertes (*Green Bond Principles - GBP*) de l'International Capital Market Association (ICMA) concernant la transparence de la communication financière.

La méthode la plus accommodante est celle appliquée pour les classifications budgétaires européennes et françaises. Pour le rapport environnemental, on relève que le système de notation de -1 à 3 est peu précis et peu restrictif ; pour les fonds européens, il apparaît que le classement n'est pas lié à un impact environnemental quantitatif et spécifique mais seulement à l'intention environnementale du pays déclarant³².

1.2 Les autres outils de la budgétisation environnementale

La cotation environnementale telle que décrite ci-avant prend place au sein d'une gamme d'instruments plus larges concernant la budgétisation publique et auxquels les différents États européens ont recours à des degrés variables.

1.2.1 Des revues menées par l'OCDE et l'Union européenne

À la suite du Pacte vert de décembre 2019, la Commission européenne a publié en mai 2021³³ une première revue des pratiques des États membres en matière de budgétisation environnementale (« *Green budgeting* »).

Ce terme recouvrant des pratiques très différentes, un nouveau document commun à la Commission européenne, au Fonds monétaire international et à l'OCDE a été publié quelques mois plus tard pour tracer des principes communs pour les États membres qui souhaiteraient s'impliquer dans une telle démarche³⁴.

Par ailleurs, dans le cadre de la présidence française du Conseil de l'Union européenne au premier semestre 2022, une initiative commune a été adoptée par la Commission européenne et 14 États membres afin de préparer l'estimation de la part « verte » de leur contribution annuelle au budget de l'Union européenne. La Commission européenne prépare un cadre de référence pour l'ensemble de ces initiatives³⁵.

Deux analyses des démarches de budgétisation environnementale développées dans chaque pays européen — celle de l'UE et le classement annuel de l'OCDE — sont donc aujourd'hui disponibles et sont synthétisées en annexe n°4. Elles permettent de définir les éléments constitutifs d'une démarche « basique », « mise en œuvre » ou « avancée ».

³² Le classement n'a pas de contrepartie empirique solide (au sens où la part de la dépense considérée comme contribuant à un objectif climat pourrait être calculée). Cette hiérarchie admet cependant certaines nuances. Ainsi, la communication des EIP et le rapport environnemental visent les six axes environnementaux de la taxonomie, alors que les OAT vertes et les fonds européens ne visent qu'un ou quatre axes.

³³ « *Green budgeting practices in the EU: A first review* », discussion paper 140, mai 2021. Ce document est résumé dans BOVA Elsa SUERF Policy brief juillet 2021.

³⁴ Commission européenne, DG ECFIN, « *Green budgeting : toward common principles* », octobre 2021.

³⁵ La commission (DG ECFIN) a déjà entrepris la construction d'un référentiel, le « *Green Budgeting Reference Framework* » (janvier 2022), et, sous l'égide de la DG REFORM, une formation à la budgétisation verte a été déployée dans l'UE par I4CE et Expertise France. À ce sujet, un chantier méthodologique sera ouvert en s'appuyant sur les travaux de la Commission européenne sur le suivi de l'impact environnemental de son budget (voir partie sur les méthodes de cotation des finances publiques européennes).

Ces études doivent être considérées avec précaution parce qu'elles portent sur une matière en cours de construction dans chaque pays et reposent principalement sur des informations déclaratives fournies par les États. Les contrôles sur place et les éléments probants sont encore insuffisants.

1.2.2 Des outils qui vont au-delà de ceux utilisés pour le rapport environnemental français

Les tableaux de suivi des avancées de chaque pays dans le domaine de la budgétisation verte tirées des enquêtes de l'OCDE et de l'Union européenne (annexe n°4) montrent que la budgétisation environnementale (« *green budgeting* ») au sens de l'Union européenne et de l'OCDE est plus large que le rapport environnemental annexé au PLF en France. Les instruments recensés par l'OCDE et l'UE comprennent notamment :

- « l'étiquetage vert » qui consiste à classer les crédits des lois de finances selon qu'ils sont favorables, défavorables ou neutres pour l'environnement. Cet outil peut être mis en œuvre à l'occasion du PLF (crédits prévisionnels) ou du projet de loi de règlement (crédits exécutés). À la différence de l'Irlande et de l'Italie, la France ne réalise ce classement qu'en PLF par le budget vert du rapport environnemental ;
- l'examen de la fiscalité et des dépenses fiscales selon leur caractère favorable, défavorable ou neutre pour l'environnement. Ce travail, réalisé par l'Irlande, les Pays-Bas et le Royaume-Uni, est effectué par la France dans les 1^e et 2^e parties du rapport ;
- le vote d'une loi de programmation pluriannuelle des finances publiques pour la transition écologique, qui n'est encore utilisé par aucun État européen ;
- un volet écologique renforcé dans les études d'impact : pour accompagner un projet de loi, ce document peut inclure une analyse coût-avantages pour l'environnement, fondé sur la taxonomie, des mesures d'impact (bilan carbone, impacts sur la pollution, la biodiversité...). La plupart des États européens, dont la France, déclarent recourir à cet instrument.
- l'avis d'un tiers indépendant : cet organisme, non contrôlé par le Gouvernement, est appelé à rendre un avis sur les documents budgétaires à dimension écologique et les documents écologiques à dimension budgétaire pour juger de la cohérence entre les deux dimensions. Plusieurs pays européens (France, Irlande, Espagne, Royaume-Uni, Suède et Danemark) sont dotés d'un organisme environnemental indépendant (Haut Conseil pour le climat en France) mais la réalité de son intervention sur les sujets à la fois budgétaires et environnementaux est très variable selon les ressources dont il dispose et les missions qui lui sont confiées par la loi ;
- une gouvernance administrative favorable au « verdissement » des crédits : ce volet organisationnel recouvre les moyens mis en œuvre pour faire entendre la dimension écologique dans les arbitrages budgétaires internes aux différents ministères (groupe de travail permanent sur le classement des crédits du ministère, correspondant budget vert dans chaque ministère et opérateur...). Le secrétariat général à la planification écologique constitue ainsi pour la France une de ces structures dédiées ;

- des instruments d'internalisation du coût carbone : taxation du carbone, prix fictif du carbone pour évaluer les politiques et les investissements publics. La plupart des pays européens, dont la France, estiment disposer de tels instruments³⁶.

1.3 Des outils de suivi de la performance extra-financière encore peu développés dans le secteur public

Le « rapport sur l'impact environnemental du budget de l'État » s'inscrit dans un environnement favorable aux documents annuels de compte rendu (« *reporting* ») du suivi de la performance environnementale des organisations. Ce « compte rendu environnemental » est cependant plus développé pour les entreprises privées que pour les organisations publiques.

1.3.1 Dans les entreprises, une démarche en voie de généralisation

Le rapport de gestion est un document qui complète les états financiers annuels de l'entreprise. Obligatoire pour certaines entreprises, il est présenté tous les ans à l'ensemble des associés au cours de l'assemblée générale d'approbation des comptes. Il intéresse aussi l'ensemble des parties prenantes de l'entreprise : pouvoirs publics, salariés, clients, fournisseurs, investisseurs, organisations de la société civile. Son contenu est donc encadré par le code de commerce

Ces informations peuvent également rendre compte de la performance extra-financière de l'entreprise, à partir d'indicateurs dits « ESG », pour environnementaux, sociaux et de gouvernance³⁷. Ces données d'évaluation extra-financière sont utilisées, à côté des critères financiers habituels (rentabilité, profitabilité, prix de l'action, perspectives de croissance, etc.), par la majorité des gérants de fonds dans leurs analyses³⁸.

³⁶ Des échanges ont lieu entre États membres et avec la Commission européenne pour améliorer leurs instruments d'évaluation carbone à l'instar de la « Conférence verte » organisée le 9 mars 2022 au ministère chargé de l'économie (programme d'échanges entre fonctionnaires nationaux et européens, réflexions méthodologiques). L'examen direct des documents publiés par ces pays ou la lecture des rapports de leurs institutions supérieures de contrôle peuvent donner des résultats différents des déclarations des administrations nationales sur leurs avancées dans ce domaine. La France déclare par exemple disposer d'un instrument d'évaluation d'un prix fictif du carbone pour ses politiques et investissements publics alors que les seules informations disponibles sont celles, très limitées, du budget vert. Les déclarations du Gouvernement du Royaume-Uni sont également contestées par le National Audit Office.

³⁷ Les critères ESG évaluent la prise en compte du développement durable et des enjeux de long terme dans la stratégie des acteurs économiques (entreprises, collectivités, etc.) : émissions de CO₂, consommation d'électricité, recyclage des déchets, qualité du dialogue social, emploi des personnes handicapées, formation des salariés, transparence de la rémunération des dirigeants, lutte contre la corruption, analyses de cycles de vie des produits etc.

³⁸ 4^{ème} bilan annuel de la société française des analystes financiers, 17 janvier 2022.

La directive européenne sur le reporting extra-financier (dite « NFRD » pour *Non Financial Reporting Directive*)³⁹, transposée en droit français⁴⁰, fait obligation aux grandes entreprises, notamment aux entités d'intérêt public (EIP) de publier leurs informations extra-financières sous une forme normalisée : la déclaration de performance extra-financière (DPEF). Ces dispositions ne sont toutefois pas applicables aux établissements publics à caractère commercial et industriel (EPIC) ni aux établissements publics à caractère administratif (EPA).

La DPEF se présente comme un outil de gouvernance et de stratégie de l'entreprise. Elle a été conçue pour permettre de répondre à une demande de transparence de la part des parties prenantes et de faire la promotion des actions en matière de responsabilité sociale des entreprises (RSE) en réponse aux six objectifs environnementaux du règlement européen « taxonomie » présentés en introduction de ce rapport.

Les entreprises soumises à la DPEF doivent fournir les informations suivantes :

- la présentation du modèle d'affaires, c'est-à-dire une présentation détaillée de l'activité et du périmètre de l'entreprise ;
- l'analyse des principaux risques RSE ;
- les politiques appliquées et les procédures de diligence raisonnable mises en œuvre ;
- les résultats de ces politiques et les indicateurs de performance.

Lorsque les informations publiées dans le rapport sont des données comptables retraitées pour présenter l'action de l'entreprise en matière environnementale, elles doivent respecter la réglementation de la taxonomie européenne et de ses actes délégués⁴¹. Ces informations font l'objet d'une vérification par un organisme tiers indépendant (OTI – voir encadré ci-dessous).

Comme l'indiquent les ministères de la transition énergétique et de la transition écologique et de la cohésion des territoires⁴², plusieurs guides et modèles de DPEF existent, parmi lesquels l'entreprise est libre de choisir. Elle peut s'inspirer également d'autres référentiels, comme ceux développés par l'initiative pour le reportage global « *Global Reporting Initiative* » (GRI), le comité des normes comptables durables « *Sustainability*

³⁹ La directive 2014/95/UE « NFRD » a été transposée en droit français par le décret du 9 août 2017 qui fixe le contenu de la DPEF. La Commission européenne a également publié en 2017 et 2019 des lignes directrices sur l'information non financière, qui reprennent notamment les indicateurs contenus dans lignes directrices de la « *Taskforce on Climate-related Financial Disclosures* » (TCFD), devenues le modèle de « *reporting* » climatique de référence.

⁴⁰ Entités d'intérêt public au sens de la directive 2013/34/UE, dispositif codifié dans le code de commerce (Livre Ier, Titre II, Chapitre II, section 2, articles L225-100-1 et L225-102-1 R. 225-104 à R. 225-105-2, L 22-10-36, R. 22-10-29 et A. 225-1 à A. 225-4 : sont concernées les sociétés anonymes cotées de 20 M€ de bilan ou 40 M€ de CAHT et 500 personnes pour les sociétés non cotées de 100 M€ de bilan ou 100 M€ de CAHT et 500 personnes.

⁴¹ Depuis 1er janvier 2022 (règlement délégué EU 2021/2178 « Article 8 »), les entreprises européennes, doivent publier dans leur DPEF trois ratios d'éligibilité provenant des activités économiques durables : part du chiffre d'affaires, des dépenses d'investissement et de fonctionnement (exploitation) liée à des actifs ou à des processus associés à ces activités. Elles peuvent aussi publier d'autres données financières et environnementales facultatives et spécifiques à leur secteur d'activité telles que les efforts de recherche et développement, le coût de fonctionnement d'une station d'épuration, le salaire d'un responsable qualité sécurité environnement, les prestations de traitement de déchets dangereux, les provisions pour remise en état de sites...)

⁴² Le rapportage extra-financier des entreprises | Ministères Écologie Énergie Territoires (ecologie.gouv.fr)

Accounting Standards Board » ou encore le comité pour les normes de transparence sur le climat « *Climate Disclosure Standards Board* ».

L'activité réglementaire est riche et la DPEF a vocation à évoluer. Ainsi, le Conseil de l'Union européenne a donné son approbation finale⁴³ à une nouvelle directive européenne dite CSRD (« *Corporate Sustainability Reporting Directive* ») destinée à remplacer la directive NFRD. Le Conseil de l'UE reconnaît que cette directive n'est plus adaptée à la transition de l'UE vers une économie durable. Le nouvel outil de *reporting* extra-financier concernera un nombre plus conséquent d'entreprises⁴⁴, et propose un cadre plus structurant et plus ambitieux de l'appréhension des risques et des réponses apportées par les entreprises. Son application sera graduelle en fonction de la catégorie d'entreprises. Les premiers rapports mettant en œuvre la directive CSRD seront publiés en 2024 au titre de l'exercice 2023.

Les organismes tiers indépendant (OTI)⁴⁵

Au sens de la réglementation européenne, la mission effectuée par un organisme tiers indépendant (OTI) est d'attester que la totalité des informations communiquées lors d'un audit sont bien présentes dans un rapport final. Les modalités d'audit externe par les OTI sont largement calquées sur celles de l'audit financier à l'égard des comptes annuels. Le tiers indépendant examine le « processus de collecte visant à l'exhaustivité et à la cohérence des informations », à savoir la description des principaux risques (contrôle interne), des politiques appliquées et des résultats attestés par des indicateurs clés de performance à partir d'un échantillon de ces informations (tests de détails, calculs et vérifications sur site). Il délivre un avis formel : « sans réserve » (pas d'anomalie significative, sincérité des informations fournies), « avec réserves » ou « impossibilité d'exprimer une conclusion » (équivalent du refus de certifier en audit financier).

Les OTI français doivent se faire accréditer par le comité français d'accréditation (COFRAC) selon la norme ISO 17029.

Cette pratique de l'audit des informations environnementales par un OTI a été transposée du monde de l'entreprise vers le secteur public par certains États européens. Dans ces pays, la publication par un organisme public d'un document contenant des données environnementales peut être accompagnée de l'avis d'un tiers indépendant qui en a vérifié la cohérence et la crédibilité.

La supervision des OTI est également mise avant dans le document de présentation aux investisseurs des obligations souveraines françaises durables : les OAT vertes. Le conseil d'évaluation des OAT vertes composé de huit experts indépendants s'exprime sur les rapports annuels d'allocation et de performance avec l'assistance d'un OTI qui produit par ailleurs un rapport d'audit annuel. La France s'est même engagée à fournir une évaluation *ex post* complète des impacts environnementaux

⁴³ Communiqué de presse, « Le Conseil donne son feu vert définitif à la directive sur la publication d'informations en matière de durabilité par les entreprises », 28 novembre 2022

⁴⁴ Applicabilité pour les grandes entreprises avec plus de 250 salariés et/ou 40 millions d'euros de chiffre d'affaires et/ou 20 millions d'euros de total de bilan)

⁴⁵ Sur la réglementation européenne des OTI : règlement (CE) n° 1221/2009 du 25 novembre 2009 concernant la participation volontaire des organisations à un système communautaire de management environnemental et d'audit (EMAS) également appelé Eco-Audit, règlement 2016/1011 du 8 juin 2016 sur les indices de référence des contrats financiers ou pour mesurer la performance de fonds d'investissement et règlement 2019/2088 dit « disclosure » du 27 novembre 2019. Sur la réglementation française : Art. L225-102-1-V du code de commerce. Décret n° 2012-557 du 24 avril 2012 et Arrêté du 13 mai 2013.

des dépenses éligibles soumise à la même supervision⁴⁶. Ainsi, il existe des « rapports d'évaluation de l'OAT verte » pour les activités de l'Office national des forêts (ONF), de Voies navigables de France (VNF), pour le crédit d'impôt pour la transition énergétique (CITE), pour les activités de prévision météorologique et d'observation de la Terre ainsi que sur la stratégie d'innovation du Programme d'Investissement d'Avenir (PIA)

L'exemple du rapport de l'évaluation verte de l'ONF (avis de l'OTI en date du 27 novembre 2020) est éclairant à ce titre. L'évaluation a été conduite à l'aune des objectifs climat et biodiversité (axes 1, 2 et 6) de la taxonomie européenne et d'une méthode fondée sur les recommandations d'un groupe d'experts techniques (spécialistes de l'impact environnemental des pratiques de gestion forestière).

1.3.2 Dans le secteur public, une démarche encore peu mise en œuvre

La DPEF est un instrument aussi étranger aux comptes de l'État qu'au budget vert.

Il n'existe en France aucune réglementation imposant la mise en place d'une déclaration de performance extra-financière dans le secteur public, par exemple en accompagnement du compte général de l'État (CGE), contrairement à ce qui est exigé pour une grande entreprise opérant sur un marché réglementé.

L'information sectorielle publiée en annexe du CGE présentait jusqu'aux comptes pour 2021 un secteur « développement durable » puis à compter de 2022 « Écologie, développement et mobilité durable », regroupant l'intégralité des missions et des comptes d'affectation spéciale concernés. Elle ne peut toutefois pas être apparentée à une comptabilité « verte » car elle ne réalise aucune cotation de dépenses. Son objectif n'est que de présenter une information agrégée sur les principaux secteurs d'activités de l'État⁴⁷ afin d'éclairer les comptes et d'en améliorer la lisibilité sur tous les aspects de durabilité (écologique et sociale). De plus, les questions de transition écologique touchant tous les secteurs d'activité, l'information sectorielle n'apparaît pas comme l'outil adapté pour rendre compte de l'impact écologique dans les comptes de l'État. La seule forme de « reporting » environnemental extra-financier *stricto sensu* s'agissant de l'État est celle mise en place lors du lancement des OAT vertes.

La DPEF au sens des entreprises se distingue également en plusieurs points du « budget vert » mis en œuvre par l'État. Premièrement, alors qu'elle s'appuie sur les données comptables rétrospectives et des données extra-financières, le « budget vert » est prévisionnel et s'appuie sur la comptabilité budgétaire. Deuxièmement, les DPEF ne donnent pas les mêmes informations que le « budget vert ». Jusqu'à présent, elles ne reprennent que rarement l'ensemble des six axes de la taxonomie⁴⁸ et présentent des informations sur les incidences

⁴⁶ composé de personnalités du monde de la finance durable et d'experts dans le domaine de l'environnement, issus d'institutions ou organisations de rayonnement mondial (Banque mondiale, PNUE, OCDE, WWF, etc.)

⁴⁷ La norme n°16 relative à l'information sectorielle dans le recueil des normes comptables de l'État (RNCE) définit un secteur d'activité comme « une activité distincte ou un groupe d'activités homogènes, pérennes et relevant d'un axe majeur de politique publique ». Le président du CNOCP a demandé par écrit au ministre chargé des comptes publics de suspendre l'application de la norme n° 16 du RNCE, en attendant sa révision.

⁴⁸ La directive 2014/95/UE et l'ordonnance n°2017-1180 du 19 juillet 2017 ne mentionnent par exemple pas explicitement la préservation de la biodiversité. Les nouvelles normes de reporting extra-financier en cours de préparation à l'EFRAG sont cependant beaucoup plus proches de la taxonomie européenne.

actuelles et prévisibles des activités de l'entreprise sur l'environnement, qui ne doivent pas nécessairement prendre la forme de données financières (ex : nombre de tonnes de déchets évités ou d'eau consommée). Troisièmement, les DPEF demeurent assez hétérogènes entre entreprises et donc d'autant plus difficiles à comparer ou à analyser selon la méthode du budget vert. Enfin, l'analyse des risques, les politiques afférentes et leurs résultats, sont absents de l'exercice du budget vert.

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

Les méthodes de cotation environnementale, qui permettent de classer les flux financiers selon leur impact sur l'environnement, sont plus ou moins rigoureuses. Les acteurs concernés, y compris en France ceux préparant le budget de l'État, s'appuient sur les six objectifs environnementaux de la taxonomie européenne, mais à l'intérieur de ce cadre, le niveau d'exigence varie pour attribuer ou non un impact environnemental positif à une dépense. Le niveau applicable aux dépenses publiques, notamment dans le cadre du « budget vert » français, est souvent moins exigeant que celui requis pour les obligations souveraines (OAT « vertes » en France) ou pour la communication financière des entreprises.

La production annuelle d'un rapport de cotation annexé aux projets de lois de finances ne constitue qu'une composante de la budgétisation environnementale (« Green budgeting »), au sens large donné par l'Union européenne et l'OCDE à cette expression. D'autres démarches mettant en relation les finances publiques et la protection de l'environnement existent, telles que le suivi des crédits exécutés, la programmation pluriannuelle, et les avis rendus par les tiers indépendant. Au regard de ce périmètre large de la budgétisation verte, la France n'atteint pas les standards les plus élevés.

Comme les critères de cotation, les modalités pour rendre compte de l'engagement en faveur du développement durable d'une entité sont différentes entre les secteurs privé et public. On ne trouve pas dans le secteur public français l'équivalent de l'obligation imposée à certaines entreprises⁴⁹ de publier une déclaration de performance extra-financière (DPEF) qui présente l'analyse des principaux risques, politiques, procédures et indicateurs de responsabilité sociale des entreprises (RSE).

⁴⁹ Les sociétés anonymes cotées réalisant notamment 100 M€ de chiffre d'affaires

2 UN EFFORT IMPORTANT POUR COTER LES DEPENSES DE L'ÉTAT, DES RESULTATS QUI PEUVENT ETRE AMELIORES

La cotation environnementale ou « budget vert » est l'outil principal mis en œuvre par l'État pour mesurer son impact direct sur l'environnement. De nature itérative, la cotation environnementale est appelée à évoluer au gré des progrès de la documentation scientifique, des nouvelles conventions budgétaires ou de meilleurs procédés de classement. Les apports des organisations de la société civile témoignent à cet égard de leur appropriation du document et sont précieux pour enrichir le débat public sur l'impact environnemental du budget de l'État et documenter les arbitrages budgétaires⁵⁰. Cependant, si aujourd'hui des efforts significatifs sont déployés pour coter les dépenses du budget de l'État, les résultats restent en retrait par rapport aux objectifs ambitieux fixés par la loi (2.1). Des améliorations sont donc à envisager pour aller jusqu'au bout des possibilités offertes par cet outil (2.2).

2.1 Des avancées réelles, mais en retrait des objectifs fixés par la loi

L'ambition de la loi à l'origine de la production du rapport environnemental était d'évaluer dans un seul et même rapport l'impact environnemental des dépenses et des recettes du budget de l'État. Dans le cadre de cette initiative française, une méthode rigoureuse a été élaborée par l'administration. La mise en œuvre de cette méthode donne cependant des résultats de portée relativement modeste, notamment car 17 % des dépenses du périmètre étudié ne sont pas cotées et 73 % sont cotées « neutres ».

2.1.1 Une démarche ambitieuse de cotation des dépenses budgétaires et fiscales dans le cadre du « budget vert »

L'initiative de la France en matière de cotation environnementale des dépenses budgétaires se distingue de celle des autres pays par la rigueur de sa méthode, le respect des principes budgétaires et l'effort de transparence qu'ils supposent, en ayant notamment pour spécificité de coter tout autant les dépenses défavorables que les dépenses favorables. S'agissant de la méthode de cotation environnementale des dépenses budgétaires, la France apparaît ainsi en avance par rapport aux autres pays de l'OCDE ou de l'UE ; ce n'est toutefois pas le cas pour toutes les démarches de la budgétisation verte.

⁵⁰Le comité pour l'économie verte a ainsi rendu un avis sur la « budgétisation environnementale » en janvier 2020. Le Haut Conseil pour le climat (HCC) a produit un avis « France relance : quelle contribution à la transition bas-carbone » en décembre 2020.

2.1.1.1 Un effort de rigueur et de transparence

À l'appui du PLF pour 2023, pour le troisième exercice successif, le « budget vert » se présente comme une analyse des dépenses publiques, qui souhaite s'inscrire dans le respect des principes budgétaires de la loi organique relative aux lois de finances (LOLF), notamment la sincérité (des cotations), et dans le respect des principes généraux des présentations comptables et budgétaires, notamment la permanence des méthodes.

Pour se prémunir des accusations d'écoblanchiment ou de « *green washing* », le rapport environnemental, bien que technique, réalise un effort de pédagogie et de transparence novateur, en se fondant sur la méthode de cotation développée par le rapport de la mission conjointe CGEDD-IGF, tout en respectant les règles budgétaires de l'État.

La documentation qui accompagne le rapport et celle disponible en ligne assurent une certaine traçabilité en matière de cotation des prévisions budgétaires⁵¹. Pour plus de lisibilité de l'information environnementale et de pédagogie, le rapport invite à consulter le détail des données publiées en *open data*. Des notes sur le portail du budget de l'État⁵² et des schémas interactifs en *datavision*⁵³ sont proposés. Ces informations permettent aux tiers de vérifier les méthodes choisies, les hypothèses retenues et l'exactitude des calculs.

2.1.1.2 Une certaine avance de la France

Les tableaux de suivi des avancées de chaque pays dans le domaine de la budgétisation « verte » tirées des enquêtes de l'OCDE et de l'UE fournissent des informations utiles sur le positionnement de la démarche française.

En complétant l'analyse de ces travaux par l'examen des documents publiés par les États européens et les rapports des institutions supérieures de contrôle, il apparaît que la France fait figure, avec son rapport environnemental, de précurseur en ce qui concerne l'« étiquetage du budget vert » pour les crédits prévisionnels. Bien que certaines initiatives de pays européens soient proches de l'exercice du « budget vert » français, aucune n'est aussi complète. En particulier, la France est le seul pays qui ne se contente pas de présenter de manière exhaustive ses dépenses cotées comme favorables à l'environnement, mais aussi les dépenses défavorables et mixtes. Il est intéressant de noter que la part que chacune de ces catégories de dépenses représente dans la dépense totale de l'État est indiquée. Les rares États (Finlande, Italie et Irlande) qui mentionnent leurs dépenses ayant un impact défavorable sur l'environnement ne le font pas de manière précise, dépense par dépense, comme c'est le cas dans le « budget vert » français. Ce dernier présente aussi les dépenses budgétaires et fiscales considérées comme neutres ou non cotées et considère l'ensemble des six risques environnementaux de la taxonomie ; il ne se limite donc pas au seul réchauffement climatique, comme d'autres pays.

⁵¹ Méthodologie, scénarios contrefactuels, contenu des six axes, explication des sous-jacents des cotations. Les données, le détail des cotations et les notes explicatives sont en *open data* sur le site de la direction du budget (sous format Excel) et sur le portail du ministère chargé du budget data.economie.gouv.fr. Toutefois, les documents pour le PLF 2023, qui ont été déposés le 15 novembre 2022, ne comprenaient pas encore les données relatives au budget vert au 2 février 2023.

⁵² <https://www.budget.gouv.fr/>

⁵³ <https://datavision.economie.gouv.fr/budget-vert/>

Si la France a pris une certaine avance en matière de cotation budgétaire *stricto sensu*, elle n'atteint cependant pas, dans tous les domaines de la budgétisation environnementale (voir 1.2.2 ci-avant), les standards les plus élevés. Si elle voulait atteindre ce niveau, elle devrait développer ses études d'impact environnemental, la budgétisation verte des crédits exécutés, la mise en cohérence des trajectoires environnementales et de finances publiques par la programmation pluriannuelle des crédits verts, l'élaboration d'un plan de financement de la transition et l'évaluation systématique de ses publications de budgétisation verte par un tiers indépendant.

2.1.2 Des résultats encore limités

Les résultats présentés dans le « budget vert », c'est-à-dire dans la première partie du rapport environnemental, apparaissent en retrait par rapport aux objectifs fixés par le cadre législatif, notamment en termes de périmètre. Le volume des dépenses identifiées comme ayant un impact environnemental non nul est modeste, avec une ventilation entre cotations stable d'un exercice budgétaire à l'autre.

2.1.2.1 Un respect partiel par le rapport environnemental de son cadre législatif, notamment en matière de recettes de l'État

Le périmètre du rapport environnemental est sensiblement différent de celui prévu par l'article 179 de la loi de finances pour 2020, en dépenses comme en recettes.

La première partie du rapport environnemental, appelée dans le présent rapport « budget vert », porte sur le périmètre des dépenses de l'État (PDE – voir encadré ci-dessous) qui est plus large que celui des « dépenses publiques du budget général de l'État » prévu au point a) de l'article 179 de la LFI 2020.

Pour autant, le budget vert ne satisfait pas intégralement aux exigences des dispositions de cet article, car il ne cote que les crédits budgétaires, les taxes affectées⁵⁴ et les dépenses fiscales, et non « l'ensemble des dépenses du budget général de l'État et des ressources publiques, y compris les dépenses fiscales présentées dans le projet de loi de finances de l'année, ayant un impact favorable ou défavorable significatif sur l'environnement ». En outre, l'impact environnemental des dépenses est coté neutre à hauteur de 73 % de leur montant, en raison de réalités très différentes : des dépenses effectivement sans impact sur l'environnement mais aussi des dépenses classées dans cette rubrique par convention ou par défaut d'éléments significatifs ou probants permettent de lui affecter une cotation (voir ci-après, 2.2.1.1).

⁵⁴ Par mesure de simplification, le rapport environnemental indique qu'il « cote » les taxes affectées. En réalité, il cote les dépenses des opérateurs à la hauteur des subventions pour charges de service public et les taxes affectées qui en sont la contrepartie, par opposition aux éventuelles ressources propres de ces opérateurs et établissements, qui sont hors du périmètre du budget de l'État au sens du PLF.

Un périmètre de dépenses budgétaires plus large que celui prévu par la loi de finances pour 2020

Pour 2021 et 2022, le périmètre de crédits budgétaires et des taxes affectées retenu pour le « budget vert » était celui de l'« objectif de dépenses totales de l'État » ou ODETE, dans un souci de cohérence avec les montants présentés dans le PLF, soit 488,4 Md€ en PLF 2021 et 495,1 Md€ en PLF 2022. Pour le PLF 2023, le périmètre retenu est le même que la loi de programmation des finances publiques (LFPF) 2023-2027 : le « périmètre de l'État » ou PDE à champ courant, soit 480,3 Md€. Il reprend le large périmètre de l'ODETE, retraité de certains agrégats.

Ce périmètre, en ce qu'il concerne le volet dépense des crédits budgétaires et des taxes affectées (les dépenses fiscales y sont ajoutées), est plus ambitieux que celui de l'article 179 du « budget général de l'État », car il inclut, outre les crédits du « budget général », à l'exception de quelques dispositifs, les budgets annexes, les taxes affectées plafonnées, les dépenses des comptes d'affectation spéciale (CAS) – en dehors de la charge de la dette et du CAS *Pensions* - et du compte de concours financier *Avances à l'audiovisuel public*, les prélèvements sur recettes à destination de l'Union européenne (PSR UE) et les transferts aux collectivités territoriales dont les prélèvements sur recettes (PSR CT).

2.1.2.2 Une méthode de cotation qui conduit à estimer qu'un dixième seulement des dépenses budgétaires et fiscales ont un impact environnemental non neutre

Considérant que les ressources publiques ne peuvent être cotées (voir ci-après, 2.1.4), le « budget vert » cote les dépenses du « périmètre de l'État » (PDE) auxquelles sont ajoutées les dépenses fiscales.

Depuis le premier rapport environnemental annexé au PLF 2021, et pour chaque exercice, seuls 10 % environ du total des dépenses, c'est-à-dire de l'ODETE, puis du PDE (voir encadré ci-avant) auquel s'ajoutent les dépenses fiscales de l'État (soit au total 569,4 Md€ pour le PLF 2023) sont cotées comme ayant un impact environnemental non neutre, ce qui signifie que seules 10 % de ces dépenses sont cotées comme ayant un impact favorable, défavorable ou mixte significatif avéré.

Parmi les 90 % de dépenses sans impact environnemental avéré et significatif, près des trois quarts des dépenses du budget de l'État (73 % pour le PLF 2023) sont cotées comme ayant un impact environnemental neutre. Ces cotations neutres ne résultent pas d'un défaut de connaissance ou d'un manque de ressources employées à la cotation, mais bien d'un travail d'analyse fondé sur des faits étayés.

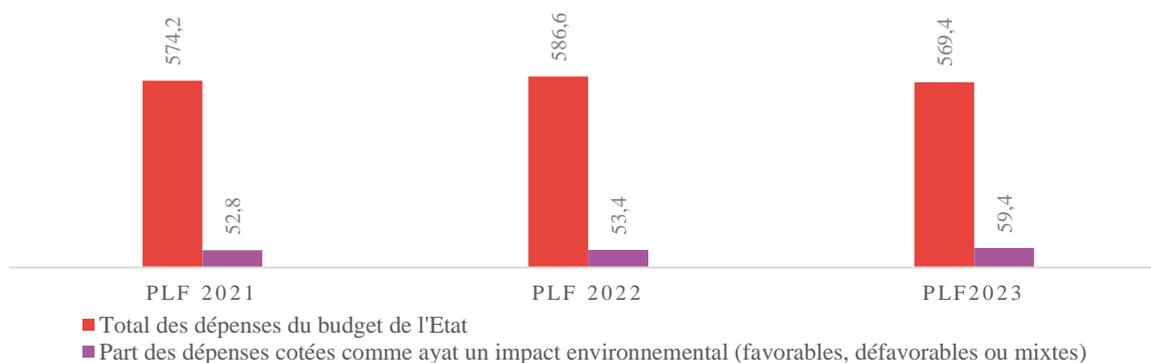
Il convient donc de les distinguer des dépenses non cotées, qui s'élèvent à 17 % du périmètre étudié. Ces dépenses non cotées ont également fait l'objet d'une étude approfondie avant d'être classées non cotées.

Au sein des dépenses de l'État, et par souci de cohérence avec les montants qui sont présentés dans le cadre des PLF, les cotations sont concentrées sur le périmètre de l'objectif de dépenses totales de l'État (ODETE) pour 2021 (488,4 Md€) et pour 2022 (495,1 Md€), puis, depuis 2023, sur le « périmètre des dépenses de l'État » ou PDE⁵⁵ de 480,3 Md€ (voir encadré ci-avant et pour plus de détails, voir annexe n° 1). L'élargissement du périmètre des dépenses

⁵⁵ Le PDE est le nouveau périmètre de l'enveloppe normée des dépenses de l'État qui aurait dû être instaurée avec la loi de programmation des finances publiques 2023-2027. Il remplace l'ancienne norme à deux niveaux (norme de dépenses pilotables – NDP – et l'objectif de dépenses totales de l'État – ODETE).

analysé, par rapport au périmètre plus réduit du budget général de l'État prévu à l'article 179 de la loi de finances pour 2020, a pour effet d'abaisser le ratio des dépenses cotées comme ayant un impact environnemental.

Graphique n° 3 : Part des dépenses cotées comme ayant un impact environnemental non neutre dans le total des dépenses de l'État (ODETE puis PDE) y compris dépenses fiscales (en CP, en Md€)



Source : Cour des comptes à partir des rapports sur l'impact environnemental du budget de l'État annexé aux PLF 2021, 2022 et 2023. Les dépenses cotées comme ayant un impact environnemental sont les dépenses cotées comme favorables, défavorables ou mixtes. Sont ici exclues les dépenses cotées comme neutres.

Les premiers résultats de l'application de la méthode de cotation retenue sont donc ambivalents : ils traduisent le parti choisi par l'administration de se concentrer sur les dépenses dont l'impact sur l'environnement est le plus conséquent et le refus d'une cotation systématiquement non neutre qui pourrait conduire à de l'écoblanchiment. Toutefois, ils apparaissent en retrait par rapport à l'objectif initial du budget vert de couvrir l'intégralité des dépenses du budget général de l'État et des ressources publiques, y compris les dépenses fiscales, dont l'impact peut être notable sur l'environnement. La conclusion selon laquelle les trois quarts environ des dépenses de l'État ont un effet neutre sur l'environnement paraît en outre insuffisamment fondée. Les objectifs de simplicité de l'information et de fiabilité des cotations ont prévalu sur l'exigence d'exhaustivité, mais celle-ci permettrait d'apprécier plus finement ou plus largement l'impact environnemental du budget de l'État et celui de chaque mission.

2.1.2.3 Une répartition assez stable, hors mesures liées à la crise de l'énergie et plan de relance, des dépenses cotées comme ayant un impact sur l'environnement

Plan de relance « France Relance » inclus, le montant des dépenses cotées comme ayant un impact environnemental dans le PLF pour 2023 est de 59,4 Md€, soit 10 % environ des dépenses. Elles se décomposent en 37,6 Md€ de dépenses budgétaires et fiscales favorables, 19,6 Md€ de dépenses budgétaires et fiscales défavorables et 2,2 Md€ de dépenses budgétaires et fiscales mixtes (voir annexe n° 1). Il est à noter que les dépenses relatives au plan de relance et à la compensation de la hausse des prix de l'énergie, considérés comme temporaires et exceptionnels, font l'objet d'un traitement particulier. Celles relatives à la compensation de la hausse des prix de l'énergie n'ont pas été cotées.

Le montant des **dépenses favorables** du PLF 2023 représente 6,6 % du total des dépenses, soit 37,6 Md€ (33,9 Md€ de crédits budgétaires et de taxes affectées, et 3,7 Md€ de dépenses fiscales) en prenant en compte les 3,6 Md€ de dépenses favorables du plan de relance⁵⁶, contre 35,1 Md€ pour la LFI 2022 et 30,1 Md€ pour l'exécution de 2021 après retraitements. Hors impact exceptionnel de la hausse des prix de l'énergie⁵⁷ et du plan de relance, les dépenses vertes atteindraient 33,9 Md€ en 2023 contre 29,5 Md€ en LFI 2022 et 27,3 Md€ en exécution 2021.

Ces dépenses reposent principalement sur une quinzaine de dispositifs de montant inférieur à 2,5 Md€ chacun (voir annexe n° 1). Les dépenses du plan de relance pour 2023⁵⁸ ayant un impact environnemental s'élèvent à 3,6 Md€ sur 4,4 Md€. En leur sein, les dépenses immobilières, en particulier les dépenses de l'action « rénovation énergétique » (1 Md€), ont été cotées favorables sur les axes « climat » en ce qu'elles permettent de réduire le bilan énergétique des bâtiments rénovés.

Les dépenses défavorables (3,4 % du total des dépenses) s'élèvent dans le PLF 2023 à 19,6 Md€, et représentent 33 % des dépenses cotées comme ayant un impact environnemental. Elles sont en hausse de 8,8 Md€ (+81,5 %) par rapport au PLF 2022. La contribution de l'État aux « boucliers tarifaires » (8,9 Md€ d'aides aux ménages et entreprises pour faire face à la hausse des prix de l'énergie)⁵⁹ a été écartée en raison du caractère ponctuel de son traitement budgétaire et de la nécessité de garder un périmètre constant d'un exercice à l'autre. Hors boucliers tarifaires du plan de relance, le montant des dépenses défavorables est en très légère hausse (+0,4 Md€)⁶⁰.

Cette variation provient principalement de la hausse des crédits budgétaires (3,1 Md€ en 2023) qui financent le soutien à la production d'énergie fossile dans les zones non interconnectées au réseau métropolitain (1,7 Md€ en 2023) et à la taxe affectée à l'AFITF⁶¹ (pour la construction de routes, pour 500 M€). Les dépenses fiscales défavorables s'élèvent quant à elles à 7,1 Md€ dans le PLF 2023, en baisse de 0,5 Md€ par rapport au PLF 2022. Elles

⁵⁶ Les crédits budgétaires sont donnés en crédits de paiement et non en autorisations d'engagement, sur un périmètre de l'État de 480,3 Md€ en PLF 2023.

⁵⁷ Les dispositifs et impacts exceptionnels liés à la hausse des prix de l'énergie sont essentiellement cotés comme des dépenses défavorables (à hauteur de 8,9 Md€) dans la 3^e édition du budget vert. Le programme 345 - *Service public de l'énergie* est le seul dispositif considéré comme favorable à l'environnement. Il comprend par exemple le dispositif de bonus-malus à l'acquisition de véhicules visant à récompenser via un bonus les acquéreurs de voitures neuves émettant le moins de CO₂.

⁵⁸ La cotation du plan de relance fait état, sur 100 Md€ annoncés, de 32 Md€ classés comme favorables et 5,2 Md€ de dépenses mixtes, le reste étant considéré comme neutre.

⁵⁹ Les coûts bruts des boucliers tarifaires sont respectivement estimés à 33,8 Md€ pour l'électricité et 11,1 Md€ pour le gaz en comptabilité nationale pour 2023. Ces dépenses du bouclier tarifaire de près de 45 Md€ ont été réduites à 8,9 Md€ en leur retranchant les versements des dépenses de soutien aux énergies renouvelables au titre des exercices 2021, 2022 et 2023 (36,1 Md€). Les montants pour 2022 sont de 18,7 Md€ (électricité), 8,1 Md€ (gaz) et 7,6 Md€ (remise sur les carburants).

⁶⁰ 10,7 Md€ en 2023, contre 10,3 Md€ en 2022 et 10,2 Md€ en 2021.

⁶¹ Agence de financement des infrastructures de transport en France.

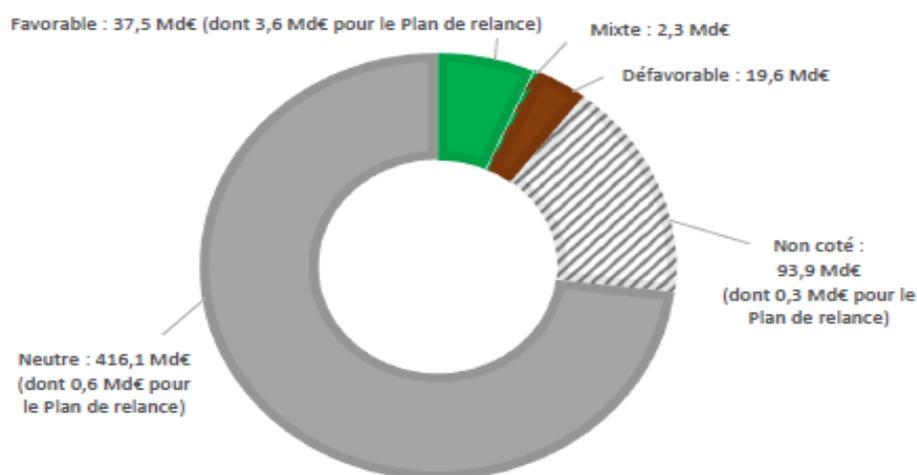
comprennent notamment les tarifs réduits et particuliers de l'accise sur les énergies⁶² (5,9 Md€) dont bénéficient certains secteurs consommant du gazole non routier⁶³.

Les dépenses cotées mixtes du PLF 2023 s'élèvent à 2,3 Md€ (4,1 % des dépenses ayant un impact), en hausse de 0,4 Md€ par rapport à 2022 (1,9 Md€). Il s'agit de dépenses et de taxes affectées relatives aux nouvelles infrastructures de transport ferroviaire ou maritime⁶⁴. La construction de nouvelles lignes ferroviaires est ainsi considérée comme favorable à l'environnement en reportant la circulation routière sur le rail, mais défavorable en considérant les dommages causés à la biodiversité. Les dépenses fiscales mixtes sont liées, pour 2023, aux tarifs des agrocarburants (0,4 Md€).

Les dépenses cotées neutres représentent l'essentiel du périmètre des dépenses de l'État y compris dépenses fiscales (416,1 Md€ pour 2023, soit 73,1 % du total et 86,6 % du PDE).

Les dépenses non cotées correspondent par ailleurs à 16,5 % du total et à 19,6 % du PDE (93,9 Md€). Cumulées, les dépenses non cotées et les dépenses neutres représentent donc 90 % des dépenses de l'État y compris dépenses fiscales, soit 432,2 Md€⁶⁵.

Graphique n° 4 : Cotations du « budget vert » sur le périmètre étudié (PLF 2023, Md€)



Source : Rapport sur l'impact environnemental du budget de l'État annexé au PLF 2023, octobre 2022.

⁶² L'accise sur les énergies, définie dans le nouveau code des impositions sur les biens et services, inclut les anciennes taxes intérieures de consommation sur les produits énergétiques, le gaz naturel, l'électricité et le charbon.

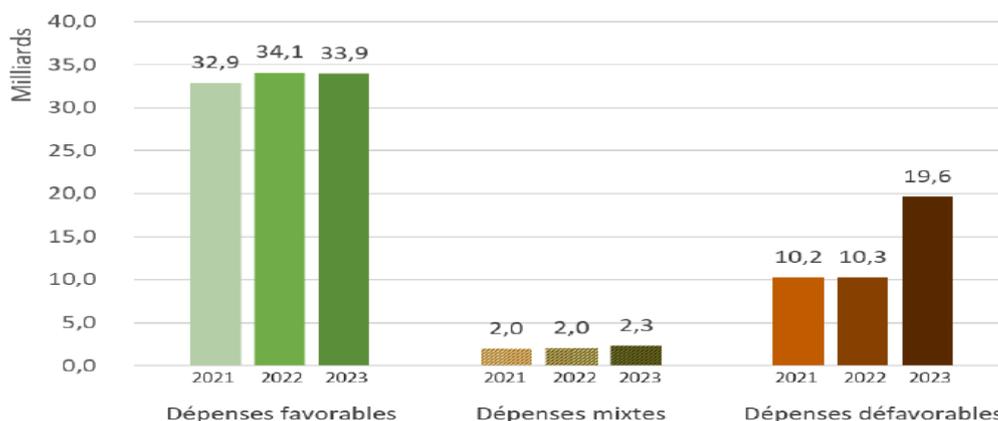
⁶³ La première loi de finances rectificative pour 2022 reporte d'un an la suppression du tarif réduit de l'accise sur le gazole non routier, du 1er janvier 2023 au 1er janvier 2024, en raison d'après le projet de loi du « contexte inédit de fortes tensions sur le marché énergétique entraînant des surcoûts importants et d'importantes difficultés d'approvisionnement pour les entreprises ».

⁶⁴ Les taxes affectées concernent les grands projets d'infrastructures comme la Société du Grand Paris (0,9 Md€), le canal Seine-Nord-Europe qui génère de l'artificialisation des sols et de la production de déchets, mais contribue à l'atténuation des émissions de gaz à effet de serre en favorisant un mode de transport moins polluant que la route, ou la part des taxes affectées à l'AFTIF (0,7 Md€).

⁶⁵ Les données de cette partie ont été reconstituées à partir des informations disponibles dans les « budgets verts ». Le détail des chiffres et pourcentages afférant aux dépenses cotées en fonction de leur impact favorable, défavorable, mixte ou neutre, diffère de celui figurant dans les budgets verts en ce qu'il intègre les dépenses fiscales et se rapporte au total des dépenses de l'État.

À partir de la troisième édition, comme présenté dans le graphique ci-dessous, le « budget vert » a entrepris de comparer sur trois exercices les dépenses ayant un impact environnemental, en retraitant les variations de périmètre, à partir des données les plus fiables dont il dispose.

Graphique n° 5 : Données du budget vert en exécution 2021, LFI 2022 et PLF 2023

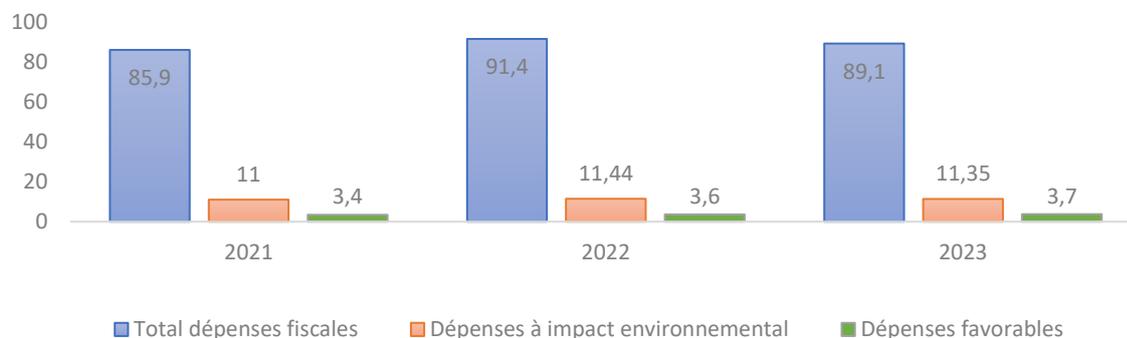


Source : Rapport sur l'impact environnemental du budget de l'État annexé au PLF 2023, octobre 2022. N.B. : Les données sont retraitées pour les exercices précédents pour une comparaison à périmètre constant, sans retraitement des impacts exceptionnels liés à la hausse des prix de l'énergie et hors plan de relance.

2.1.3 Un périmètre de cotation des dépenses fiscales complet mais qui fait l'objet de discussions

L'ensemble des dépenses fiscales (89,1 M€ pour le PLF 2023) est analysé. Sur les 465 dépenses fiscales cotées dans le PLF 2023 (475 au PLF 2021 et 471 au PLF 2022)⁶⁶, seules 120 sont cotées avec un impact non neutre et apparaissent dans les « fiches mission » (voir annexe n° 1).

Graphique n° 6 : Dépenses fiscales cotées dans le budget vert (en Md€)



Source : Cour des comptes

⁶⁶ Les cotations des dépenses fiscales est disponible sur un portail dédié, dans la documentation budgétaire (site <https://www.budget.gouv.fr/documentation/>)

Une cotation précise des dépenses fiscales, pour éviter de leur attribuer une cotation neutre par défaut, n'a été réalisée que pour celles dont les effets ont été les plus significatifs. Les dépenses fiscales composent la majorité des dépenses « brunes » du budget de l'État, à hauteur de plus de 7 Md€, dont 5,9 Md€ pour les taux réduits d'accise sur l'énergie. Les impacts de ces dépenses fiscales ont suscité les plus importants débats au sein du groupe de travail chargé de l'élaboration du « budget vert ». Une cotation plus précise constitue une piste d'évolution notable, susceptible d'infléchir les orientations de cet instrument de politique fiscale.

La principale critique d'organismes intéressés par le rapport environnemental sur le budget de l'État, en particulier d'I4CE⁶⁷, porte sur l'exclusion du périmètre de cotation de dispositifs fiscaux ne constituant pas un écart à une norme fiscale (et qui, pour cette raison, ne sont pas considérés comme des dépenses fiscales), alors que leur cotation serait justifiée d'un point de vue environnemental. Sont principalement visés les écarts de taxation entre produits énergétiques (entre le gazole et l'essence) et l'exonération de taxe intérieure de consommation pour les produits énergétiques (TICPE) utilisés comme carburant ou combustible à bord des aéronefs (à l'exclusion de l'aviation de tourisme privée)⁶⁸. La prise en compte de ces exonérations conduirait à réhausser le montant des dépenses « brunes » de 7,6 Md€. Il passerait ainsi de 8,9 Md€ à 16,5 Md€, soit une augmentation de plus de 85 %. En raison de leur importance, la mission CGEDD-IGF incluait d'ailleurs ces dispositifs fiscaux dans les dépenses « brunes ».

Selon I4CE, une amélioration à envisager serait de prévoir dans le rapport environnemental, à titre d'information, une analyse sur les dispositifs fiscaux qui ne relèvent pas ou ne relèvent plus⁶⁹ du strict périmètre des dépenses fiscales de l'État.

⁶⁷ L'Institut de l'économie pour le climat (I4CE – *Institute for climate economics*) est une association d'intérêt général, à but non lucratif, experte de l'économie et de la finance fondée par la Caisse des Dépôts et l'Agence Française de Développement, financée par principalement par subventions d'institutions financières et d'organismes publics.

⁶⁸ Dans le même ordre d'idée, le Réseau action climat s'étonne que les taux réduits de TVA sur les billets d'avion ou sur les travaux d'amélioration de la qualité énergétique des locaux à usage d'habitation achevés depuis plus de deux ans ne soient pas indiqués comme des dépenses ayant un impact environnemental. <https://reseauactionclimat.org/67-milliards-deuros-de-depenses-nefastes-pour-le-climat-et-la-biodiversite/>

⁶⁹ Certaines dépenses fiscales sont déclassées parce que les exonérations ou taux réduits imposés par la directive 2003/96 constituent la norme fiscale de référence dès lors qu'ils s'imposent aux états membres (Conseil des prélèvements obligatoires, rapport particulier n°5 relatif aux effets économiques de la fiscalité sur les ménages et les entreprises, mai 2019, p.90).

Graphique n° 7 : Dispositifs fiscaux à réintégrer à titre informatif selon I4CE



Source : I4CE. Légende : (1) : dépense fiscale déclassée ; (2) : réévaluation avec la TICPE sur l'essence comme norme fiscale de référence ; (3) : mesure fiscale non calculée par l'État ; (4) : TVA non perçue liée à une TICPE réduite

2.1.4 L'absence de cotation des ressources fiscales au-delà des dépenses fiscales

En dehors des dépenses fiscales examinées dans le « budget vert », dont l'efficacité est parfois critiquée par la Cour⁷⁰, les ressources publiques, notamment fiscales, ne font pas l'objet de cotations dans le rapport environnemental. Les raisons en sont mentionnées dans la troisième partie du rapport qui porte sur la « stratégie poursuivie en matière de fiscalité écologique et énergétique » prévue au point c) de l'article 179.

Après avoir rappelé l'objectif de rendement des impositions de toute nature pour financer les dépenses publiques, dont celles qui concourent à la transition écologique et énergétique, cette dernière partie précise les conditions dans lesquelles les ressources publiques peuvent inciter les acteurs à agir en faveur de l'environnement, de façon directe⁷¹, indirecte⁷², ou par une imposition indépendante de la capacité contributive du redevable⁷³.

Elle définit et énumère de manière exhaustive les « ressources publiques environnementales »⁷⁴, qui comprennent les impositions de toute nature⁷⁵. Elle analyse ensuite les impacts de la fiscalité énergétique ainsi que ses enjeux redistributifs sur les ménages, selon

⁷⁰ Cour des comptes, La gestion des dépenses fiscales en faveur du logement, communication à la commission des finances de l'Assemblée nationale, mars 2019 et Mission Écologie, développement et mobilités durables, note d'analyse de l'exécution budgétaire 2021, juillet 2022.

⁷¹ Les critères retenus doivent être objectifs et rationnels selon les buts poursuivis et l'avantage fiscal non disproportionné avec l'effet incitatif attendu (voir la décision n° 07-555 DC du 16 août 2007, cons. 3 et 20).

⁷² En privant l'acteur d'une ressource qui peut le conduire à modifier le comportement spécifiquement visé, et présentant un lien direct avec l'environnement.

⁷³ Dès lors que les objectifs sont clairs et précis, et que les paramètres du dispositif sont explicités à un niveau fin.

⁷⁴ Définition fondée sur celle de taxe environnementale (règlement UE n° 691/2011 relatif aux comptes économiques européens de l'environnement), de l'OCDE, et des « problématiques juridiques nationales ».

⁷⁵ Dont des taxes liées à l'extraction de ressources minérales ou fossiles, ou des taxes en rapport avec l'occupation des sols ou des changements d'usage, qu'Eurostat recommande de ne pas inclure pour les comparaisons internationales.

leur niveau de revenu ou leur zone d'habitation (aides à la rénovation, prime à la conversion, chèque énergie...) ⁷⁶ et sur les entreprises, à partir des modèles développés par le Commissariat général au développement durable (CGDD) ⁷⁷.

Ces ressources publiques environnementales, qui atteindraient 64,3 Md€ en 2023, comprennent principalement les taxes environnementales (61,2 Md€ en 2021 dont 34,9 Md€ au titre des accises sur les énergies) ⁷⁸. Seul un montant de 26,1 Md€ est versé au budget de l'État, le reste étant affecté aux collectivités territoriales et aux opérateurs de la transition écologique.

Cette partie du rapport environnemental prend le soin de préciser que, pour évaluer tous les impacts environnementaux des recettes, il conviendrait de regarder l'ensemble des prélèvements publics fiscaux, dont les effets peuvent être significatifs, qu'ils soient directs ou indirects.

Le rapport environnemental souligne par ailleurs que l'impact environnemental d'une imposition « pigouvienne » ⁷⁹ n'est pas aisé à qualifier de manière tangible. Inversement, le rapport signale qu'une recette a priori dénuée de caractère environnemental peut induire des comportements ayant un impact significatif sur un des six axes environnementaux, à l'instar de la TVA ou des droits de douane, sans que cet effet puisse être véritablement apprécié.

Il mentionne également que le rendement d'une taxe est sans lien avec l'appréciation de son impact environnemental (exemple de la taxe en faveur des biocarburants, dont le rendement serait nul si l'ensemble des opérateurs incorporaient de l'énergie renouvelable dans les carburants à hauteur du niveau qu'elle fixe). Au passage, le rapport environnemental souligne que l'affectation des recettes environnementales aux dépenses environnementales ne permet pas nécessairement d'assurer l'adéquation des « *moyens financiers* » aux « *volumes financiers nécessaires* ».

À titre d'exemple, les recettes des « malus automobile », affectées jusqu'en 2019 au CAS *Aides à l'acquisition de véhicules propres*, ne sont pas d'un montant suffisant pour couvrir les objectifs en matière de soutien à l'acquisition de véhicules propres. Or les versements du budget général aux comptes d'affectation spéciale sont limités par la LOLF. Le financement des aides à l'acquisition de véhicules propres a donc été transféré en 2020 du CAS vers le budget général (mission *Écologie, développement et mobilité durables*), afin de permettre l'attribution du volume de crédits requis.

Pour mesurer les efforts déployés en matière de politique fiscale, la troisième édition du budget vert a comparé les dépenses vertes et mixtes du budget de l'État (36,2 Md€ hors plan de relance) avec les recettes environnementales affectées au budget de l'État (26,1 Md€), qui sont d'un montant inférieur.

⁷⁶ En 2021, MaPrimeRénov' a par exemple permis de recentrer les aides à la rénovation sur les ménages modestes et intermédiaires (plus de trois quarts des montants bénéficiaires aux ménages des trois premiers quintiles), alors que le CITE (et les aides « Habiter Mieux Agilité ») bénéficiait pour moitié environ aux ménages des quatrième et cinquième quintiles en 2019.

⁷⁷ Le modèle de micro-simulation *Prometheus* pour les ménages, et le modèle Elfe pour les entreprises. Ces modèles ont été utilisés dans le cadre de l'élaboration du rapport du conseil des prélèvements obligatoires « La fiscalité environnementale au défi de l'urgence climatique » de 2019.

⁷⁸ S'y ajoutent 3,1 Md€ de recettes issues des amendes pour excès de vitesse (estimées à 0,7 Md€ au titre de 2021) et de la vente aux enchères des quotas carbone (2,4 Md€).

⁷⁹ Ces taxes ont pour objectif de tenir compte du coût social d'un dispositif (internalisation des externalités négatives, comme la pollution générée), qui est supérieur à son seul coût économique.

Pour autant, cette comparaison ne permet pas de conclure à une insuffisance des recettes environnementales, d'une part en raison des limites précisées dans les paragraphes précédents quant au périmètre de ces recettes, mais aussi parce que certaines recettes environnementales sont affectées à d'autres entités que l'État, en particulier aux collectivités territoriales (38,2 Md€ en 2023). En outre, des variations significatives peuvent survenir d'un exercice à l'autre : en 2023 les recettes de taxe intérieure sur la consommation finale d'électricité (TICFE) sont nulles, alors qu'elles étaient de 7,9 Md€ pour le PLF pour 2022 et de 7,4 Md€ pour l'exécution de 2021.

Il apparaît que l'équipe en charge de l'élaboration du rapport environnemental ne dispose pas des moyens techniques pour évaluer, rétrospectivement, les « impacts » des dispositifs fiscaux incitatifs.

2.1.5 Une ambition stratégique revue à la baisse au vu des résultats des travaux qui paraissent limités

La comparaison du texte de l'introduction de l'édition 2023 du rapport environnemental par rapport aux deux années antérieures acte une prise de conscience par ses rédacteurs des limites de l'exercice. À l'égard de son rôle pour « éclairer la représentation nationale en amont de l'examen de chaque projet de loi de finances », il ne prétend plus « améliorer l'accès à l'information en matière environnementale et renforcer sa lisibilité » mais seulement « devenir un support d'aide à la décision, en cohérence avec l'objectif d'un verdissement du budget de l'État fixé par le Gouvernement ».

En matière d'évaluation du respect « des objectifs nationaux et internationaux de la France en matière environnementale », conformément à l'article 179, il affiche sa volonté « d'évaluer l'impact environnemental des dépenses de l'État et les efforts budgétaires » mais renonce à « évaluer la compatibilité du budget (...) pour viser la neutralité carbone en 2050 ».

Selon la direction du budget, les deux premières éditions n'ont trouvé qu'un écho limité auprès des parlementaires qui n'avaient pas non plus manifesté leur intention de se saisir du document à l'occasion du printemps de l'évaluation début 2021. Elle a estimé que : « les références au budget vert y ont été rares et en général sommaires, et sans conséquence sur la répartition des crédits »⁸⁰. Le contexte macroéconomique récent a pu nuire en partie à sa visibilité, les politiques budgétaires ayant été centrées sur les réponses économiques d'urgence à la crise du coronavirus, à la relance de l'économie, puis à la crise énergétique.

Le « budget vert » relatif au PLF 2023 a suscité un intérêt légèrement accru des parlementaires (critique sur l'importance des dépenses neutres, souhait d'une démarche plus englobante autour des objectifs de développement durables – ODD) sans toutefois servir à alimenter la discussion budgétaire. Le « bleu » concerné a été le cinquième document budgétaire le plus téléchargé, après le PLF, le PLPFP, le rapport sur la situation des finances publiques locales et le tome II des Voies et moyens.

⁸⁰ Mélanie Joder, Alexandre Grosse, *La budgétisation environnementale de l'État (ou « budget vert ») : un instrument budgétaire innovant et prometteur*, revue Gestion et Finances publiques, novembre 2022)

L'expérience de certaines innovations de la LOLF (comptabilité générale, démarche de performance) montre que leur dynamique peut être ralentie lorsqu'elles ne trouvent pas leur place dans les débats parlementaires⁸¹.

2.2 Les perspectives d'amélioration des cotations environnementales

La nature évolutive et inclusive du « budget vert » permet d'enrichir de manière progressive les méthodes d'évaluation et de cotation des dépenses budgétaires. Cette démarche doit cependant éviter de prêter le flanc à toute accusation d'écoblanchiment et ne pas perdre de vue les deux atouts qui fondent sa crédibilité : l'effort de simplicité nécessaire pour être compréhensible par le grand public et la production d'un cadre de référence et de méthodes pérennes, comparables et opérationnels d'année en année, dans la perspective d'une analyse pluriannuelle dynamique fiable. Il importe par conséquent de concentrer les efforts sur les dépenses dont l'impact sur l'environnement est significatif.

2.2.1 Renforcer la veille documentaire et les hypothèses de travail

La rigueur des cotations est assurée en premier ressort par la solidité de leur fondement scientifique, qu'il convient de renforcer en matière d'adaptation et de biodiversité, et de structurer davantage pour mieux distinguer l'atténuation de l'adaptation au changement climatique.

2.2.1.1 Fonder les méthodes de cotation sur des bases étayées

Pour se prémunir de l'accusation d'écoblanchiment, le groupe de travail chargé d'élaborer le « budget vert » s'efforce d'étayer sa méthodologie par des études documentées⁸². Il prévoit la publication prochaine en ligne d'un tableau de justification des cotations citant les évaluations scientifiques qui les ont guidées.

Toutefois, l'état actuel des connaissances scientifiques ne permet pas d'évaluer de façon consensuelle l'impact environnemental de certaines dépenses. C'est en particulier le cas des dépenses de l'État relatives à la dématérialisation, qui constituent un chantier prioritaire du groupe de travail interministériel et pour lesquelles les résultats des travaux en cours sont attendus⁸³.

⁸¹ Cour des comptes, *La comptabilité générale de l'État, dix ans après : une nouvelle étape à engager*, Rapport public, février 2016 et *La mise en œuvre de la loi organique relative aux lois de finances : un bilan pour de nouvelles perspectives*, rapport public thématique, novembre 2011.

⁸² Les études utilisées sont celles du CGDD, les rapports d'inspection ou encore les évaluations socio-économiques des projets d'infrastructure.

⁸³ Les travaux d'analyse sur l'impact environnemental du numérique prévus dans le cadre de la feuille de route « numérique et environnement » pilotée par le ministère de la transition écologique et le secrétariat d'État

En l'absence de corpus cohérent sur chacun des six axes environnementaux et de données exhaustives et actualisées, les analyses « prudentielles ou provisoires » du groupe de travail se traduisent, à titre temporaire, en convention de non cotation des dépenses.

Les cotations s'améliorent au fur et à mesure de l'introduction de nouveaux apports de doctrine, sans nécessairement que la mesure cotée soit modifiée. Une veille renforcée des dernières publications institutionnelles et des travaux de recherche est nécessaire pour enrichir les hypothèses de travail. Les études, données ou recommandations d'experts, scientifiques ou politiques, les stratégies nationales et l'évolution de la réglementation européenne sont mobilisés pour améliorer l'analyse. Les dépenses de soutien au nucléaire, y compris de recherche, étaient par exemple mixtes dans la première version (favorables sur l'axe atténuation climat mais défavorables à la gestion des déchets), mais la cotation sur l'axe « déchets » est passée de défavorable à neutre dans le deuxième rapport environnemental en raison de l'évolution de la taxonomie européenne⁸⁴.

Les échanges réguliers du groupe de travail avec les organisations spécialisées en matière d'environnement permettent aussi d'améliorer la justification et l'évolution des cotations, ou de limiter les chevauchements de périmètre. Parmi les organisations les plus actives se trouvent l'I4CE, dont les études nourrissent la deuxième partie du rapport, ou le Réseau action climat (RAC)⁸⁵. À la suite d'échanges avec le comité pour l'économie verte⁸⁶, I4CE et le Haut Conseil pour le climat, la deuxième édition a ainsi mis fin à la neutralisation par convention de dépenses immobilières ou de transfert, désormais non cotées, pour lesquelles l'information était indisponible ou insuffisamment étayée.

Pour l'instant, le groupe de travail interministériel ne souhaite pas désigner de tiers indépendant (voir cette notion au 1.3.1 ci-avant) pour valider ses méthodes, même si des travaux communs de fiabilisation de la méthodologie ou d'évolution de certaines cotations pourraient être envisagés avec d'autres organismes, notamment le Haut Conseil pour le climat, compétent pour les axes climat.

À terme, les dépenses d'un montant significatif cotées neutres sur chacun des six axes environnementaux devraient se raréfier avec l'enrichissement du corpus documentaire.

chargé de la transition numérique, à l'arrêt depuis plusieurs années, devraient permettre d'approfondir l'analyse dans les années à venir et, le cas échéant, conduire à revoir les cotations, neutres par convention, d'actions telles que le déploiement du procès-verbal électronique ou la construction de réseaux tels que le « Plan très haut débit ».

⁸⁴ au regard des activités financées par l'action 1 « Soutien aux activités nucléaires du Commissariat à l'énergie atomique et aux énergies alternatives » du programme 190 - *Recherche dans les domaines de l'énergie, du développement et de la mobilité durables*, et pour tenir compte des conclusions du rapport d'experts indépendants du *Joint Research Center* de la Commission européenne publié en mars 2021 intitulé « *Technical assessment of nuclear energy with respect to the DNSH criteria of the Taxonomy Regulation* ».

⁸⁵ Le RAC regroupe des ONG telles que Oxfam, le WWF, Greenpeace ou la Fondation Nicolas Hulot.

⁸⁶ Le comité pour l'économie verte auprès du ministre de la transition écologique réunit les autorités et les parties prenantes concernées par l'ensemble des outils économiques permettant, en complément des leviers budgétaires et réglementaires traditionnels, de favoriser la transition énergétique.

2.2.1.2 Des hypothèses de travail à élargir en matière d'adaptation et de biodiversité

L'I4CE⁸⁷ estime que les critères de l'axe « adaptation au changement climatique » de la taxonomie dans le « budget vert » sous-évaluent le niveau d'exigence requis pour assurer une réelle adaptation, que ce soit pour les politiques de l'eau, de la forêt, des transports, de la biodiversité, de l'énergie (ENR) ou encore de la ville⁸⁸. Il préconise de renforcer ces critères, de sorte qu'aucune dépense ne puisse être neutre⁸⁹. Sur l'axe adaptation, l'I4CE estime nécessaire d'examiner en préalable à toute cotation la résilience climatique des dépenses et d'adopter les mesures d'adaptation nécessaires. En termes opérationnels, cela signifie que si les projets n'intègrent pas les enjeux d'adaptation en préalable à leur lancement, les dépenses afférentes devraient être classées comme non cotées. Cette position repose sur l'idée qu'il est moins cher de prévoir l'adaptation au changement climatique avant de construire plutôt que de devoir adapter après coup un bien déjà construit. Tel est particulièrement le cas pour les grands projets⁹⁰. Le gain de conception en amont est par exemple estimé à 5 % pour les infrastructures de transport.

Cette analyse rejoint celle du Haut Conseil pour le climat, qui estime que les infrastructures et les investissements nécessaires ne sont pas suffisamment quantifiés pour traiter correctement l'adaptation au réchauffement climatique dans le « budget vert ». Les leviers, les blocages, les moyens alloués au financement de la transition et le partage des responsabilités entre ministères et avec les collectivités nécessitent selon lui d'être clarifiés en deuxième partie du rapport environnemental.

L'axe taxonomique « préservation de la biodiversité, protection des espaces naturels, agricoles et sylvicoles » est par ailleurs traité, dans le « budget vert », sous les seuls prismes du changement de l'usage des sols et du prélèvement des ressources⁹¹ alors que la plateforme intergouvernementale scientifique et politique sur la biodiversité et les services écosystémiques (IPBES)⁹² identifie cinq grandes pressions sur la biodiversité. Trois d'entre elles sont intégrées par le « budget vert » dans d'autres axes. Pour la préparation du prochain rapport environnemental, le comité interministériel reverra cette question à la lumière d'un récent

⁸⁷ <https://www.i4ce.org/wp-content/uploads/Ladaptation-dans-le-budget-de-lEtat.pdf>

⁸⁸ « [on ne peut] considérer que ...que les opérateurs publics ... se posent sérieusement la question de l'adaptation avant d'investir. Pour ... que l'ensemble des financements publics qui nous engagent dans la durée prennent en compte les évolutions du climat (à l'image des collèges, lycées ou Universités ...qui devront impérativement être confortables même en période de canicule), l'adaptation doit devenir un objectif prioritaire de tous les investisseurs publics », Revue Challenges, 20 octobre 2022.

⁸⁹ L'analyse d'I4CE va au-delà des effets directs des scénarios contrefactuels, en anticipant par exemple que la solidarité entre territoires sera cruciale pour s'adapter au changement climatique, alors que seuls 8 % de la mission « Cohésion des territoires » est classée verte en 2023, le reste étant coté neutre. Or, ces dépenses de solidarité territoriale sont parmi les plus coûteuses et les moins rentables à court terme.

⁹⁰ Les dépenses nécessaires à l'adaptation des investissements publics (grands projets d'aménagement et de rénovation, programmes économiques comme le Plan France 2030, politique agricole, soutien au tourisme, les politiques d'ordre public, dans toutes ses acceptions de sécurité, de salubrité et de santé publique, etc.) seraient de 50 Md€ par an, et devraient porter en priorité sur la modernisation des infrastructures de transport en tant que « maillon critique de la résilience économique » à cette adaptation, qu'il convient de chiffrer précisément.

⁹¹ Hormis l'impact négatif marginal des espèces exotiques et envahissantes

⁹² Le changement d'usage des sols, la pollution, l'exploitation directe des ressources, changement climatique, espèces exotiques et envahissantes.

rapport sur la stratégie nationale de biodiversité produit par l'Inspection générale des finances et l'Inspection générale de l'environnement et du développement durable⁹³.

Ces travaux de recherche et d'approfondissement documentaire devraient permettre d'harmoniser les analyses des effets environnementaux produites par les différents organismes, et de faciliter l'intégration des apports extérieurs dans la méthodologie de cotation du « budget vert ». Les dépenses non cotées ou neutres devraient être réduites en nombre.

2.2.1.3 Des efforts de convergence à mettre en œuvre en matière de méthode sur les axes « atténuation » et « adaptation »

Alors que dans le « budget vert » pour 2021, les prélèvements sur recettes au profit de l'UE (PSR UE) étaient intégralement non cotés, une cotation partielle par poste de dépense et par ministère a été entreprise dans l'édition pour 2023 sur la base de la cotation environnementale du budget européen. La part des dépenses favorables, estimée à 26,3 % dans le budget européen de 2023, se traduit par un montant de dépenses favorables de seulement 6,9 M€ dans le budget français.

Cette information ne peut cependant pas être intégrée dans les cotations du « budget vert » français et est donc présentée à part dans le rapport environnemental. Celui-ci mentionne que les différences de méthode de budgétisation verte utilisées respectivement par la France (taxonomie) et par l'UE (marqueurs de Rio) ne permettent pas d'intégrer la cotation du PSR (selon la méthode de l'UE) dans le « budget vert ».

Si la réalisation d'une table de correspondance pour adapter les méthodes de budgétisation de l'UE aux choix méthodologiques français est bienvenue, elle risque d'avoir une portée limitée en l'absence de concertation : d'autres désaccords de méthode pourraient survenir, à moins que les groupes de travail et entités chargés de l'élaboration de « budgets verts » ne coopèrent à l'élaboration d'un référentiel plus détaillé commun à tous les États membres. À l'heure actuelle, seule l'Italie a entrepris la production d'un « budget vert » aussi détaillé que celui de la France.

2.2.2 Développer les techniques d'évaluation dans le respect des règles budgétaires

En complément des cotations du « budget vert », les impacts environnementaux pourraient être examinés et qualifiés au niveau plus fin des différents dispositifs budgétaires.

2.2.2.1 Garantir la cohérence des règles de cotation

Les cotations environnementales paraissent parfois s'écarter des règles de méthode fixées pour l'ensemble du périmètre analysé, pour des raisons d'opportunité. Dans certains cas,

⁹³ IGF et IGEDD, Le financement de la stratégie nationale pour la biodiversité pour 2030, novembre 2022.

des retraitements techniques peuvent réduire indûment le volume des dépenses cotées. Dans d'autres cas, la cotation elle-même semble influencée par des priorités d'intérêt général.

- Les retraitements affectant le volume des dépenses cotées

On peut s'étonner, ainsi que le relève l'I4CE, de la compensation opérée, s'agissant des activités de la commission de régulation de l'énergie, entre d'une part, les dépenses du bouclier tarifaire (45 Md€) et d'autre part les versements des dépenses de soutien aux énergies renouvelables au titre des exercices 2021, 2022 et 2023 (36,1 Md€), ne faisant apparaître que le solde (8,9 Md€)⁹⁴.

De la même façon, le traitement spécifique du plan de relance « France Relance » (100 Md€ dont 30 Md€ dédiés à la transition écologique) a pour effet de minorer le montant des dépenses ayant un impact environnemental de 45 Md€. Le plan de relance a bien été coté, mais le « budget vert » ne l'inclut pas dans les résultats synthétiques des cotations des dépenses de l'État, hormis dans un graphique portant sur les résultats globaux de la cotation sur la totalité du périmètre étudié. Ce choix de présentation serait motivé, au titre des comparaisons pluriannuelles, par la nature provisoire et ponctuelle du dispositif, et les données du plan de relance ont bien été présentées dans la fiche mission dédiée. Il reste que, dans les résultats synthétiques, les dépenses favorables à l'environnement sont minorées de 3,6 Md€, les dépenses mixtes de 0,3 Md€ et les dépenses neutres de 0,6 Md€ (aucune dépense n'étant cotée défavorable pour le plan de relance). Ce choix d'exclure le plan de relance des documents de synthèse donne le signal peu heureux que les dépenses exceptionnelles n'emportent pas d'effets sur le long terme.

La cotation neutre des aides liées à l'augmentation des prix de l'énergie et à l'inflation dans le PLF 2023 est également problématique, car elle ne permet pas d'évaluer la répartition des crédits budgétaires, les taxes affectées et les dépenses fiscales associées à ces aides selon leur impact environnemental. Or, les besoins ponctuels suscités par des crises et les dispositifs de soutien en réponse à ces crises sont appelés à survenir de nouveau à l'avenir. Ces derniers ne sont pas exempts d'effets sur le comportement des acteurs économiques à court, moyen ou long terme à l'égard de l'environnement⁹⁵.

La prise en compte des impacts sur l'environnement supposerait de tenir compte de tous les impacts, même de ceux résultant de dispositifs ponctuels. Ces impacts peuvent d'ailleurs être plus durables que les dispositifs qui en sont à l'origine.

- Les priorités d'intérêt général affectant les cotations environnementales

On relève que des dépenses qui auraient pu être cotées « brun » ne l'ont pas été pour des raisons d'opportunité, ce qui va à l'encontre de la vocation du « budget vert ». Ce dernier devrait en effet permettre d'ouvrir un débat lorsque des dépenses cotées « brun » répondent à des besoins jugés prioritaires pour l'intérêt général (sécurité, accessibilité des services publics, disponibilité des produits de première nécessité, aménagement équilibré du territoire, etc.). Des dépenses alternatives de moindre impact, voire de nouvelles modalités d'intervention publique, pourraient alors être proposées pour réduire leur impact environnemental.

⁹⁴ 8,9 Md€ de solde au PLF 2023 pour l'action « Mesures exceptionnelles de protection des consommateurs ».

⁹⁵ À l'exemple du « chèque énergie » coté neutre, sauf lorsque l'aide cible des dépenses défavorables comme le chauffage au fioul ou lorsqu'elle a un caractère incitatif sur l'empreinte environnementale des bénéficiaires. Sa neutralité peut être interrogée, car cette mesure consiste à atténuer le signal-prix de l'énergie.

Ainsi, au sein de la mission *Économie*, les soutiens par des compensations carbone aux sites électro-intensifs exposés à la concurrence, rattachés à l'action « Industries et services », ont été cotés neutres lors de la première édition du « budget vert », avant d'être « non cotés » lors de la deuxième édition. En réduisant le prix relatif de l'électricité, ces soutiens incitent à l'électrification des procédés industriels, ce qui permet une diminution de l'empreinte carbone par rapport à l'utilisation d'énergies fossiles. Par ailleurs, sans ces soutiens, la production pourrait être délocalisée dans des pays où l'électricité est à bas coût et généralement plus carbonée, notamment en Chine. Ils constituent l'un des principaux facteurs de compétitivité des industries électro-intensives françaises.

Cependant on peut aussi défendre l'idée que les soutiens aux sites électro-intensifs n'invitent pas à la sobriété énergétique, en limitant l'effet signal-prix de l'électricité. L'étude de la Commission européenne sur ces aides d'États⁹⁶ ne permet par ailleurs pas de confirmer, d'un point de vue empirique, l'effet climatique positif des « compensations carbone », et met en avant le risque croissant de fuites de carbone.

Sous l'influence de priorités d'intérêt général, la dépense correspondante, initialement cotée en défaveur de l'environnement par la mission IGF-CGEDD, est passée à « neutre », puis à « non cotée » dans le « budget vert ».

Il serait utile que les justifications de ce type de non cotation soient mentionnées dans le « budget vert » et publiées de manière plus précise dans les données en ligne⁹⁷.

2.2.2.2 Développer l'évaluation au niveau de granularité le plus fin

La cotation dans le « budget vert » est réalisée aujourd'hui à un niveau de maillage des crédits relativement large. En l'absence de précisions, l'exercice de cotation est réalisé au niveau de l'action budgétaire. Les grandes masses budgétaires des dépenses de personnel, de fonctionnement ou d'investissement sont évaluées par ministère, car elles procèdent de multiples lignes de crédit qui n'apparaissent pas au niveau de l'action ou de la sous-action.

Affiner la maille budgétaire procurerait le triple avantage de réduire la part des cotations neutres ou non cotées, de mieux suivre les cotations lors des négociations budgétaires et de mieux refléter les efforts engagés par les services de l'État en faveur de la transition écologique.

En affinant déjà, dans certains cas, l'analyse au niveau de la sous-action budgétaire, le « budget vert » cote mieux les dépenses. À titre d'illustration, les dépenses relatives à l'acquisition de véhicules propres, dont la cotation initiale était favorable au niveau de l'action, ont été dégradées, au niveau des deux sous-actions, en « mixtes » (prime à la conversion) ou « neutres » (bonus automobile).

⁹⁶ Commission européenne, *Impact assessment on Guidelines on certain State aid measures in the context of the system for greenhouse gas emission allowance trading post 2021*, septembre 2020.

⁹⁷ De même, le total des dépenses neutres apparaît dans les « anneaux de dépenses » de chaque mission mais sans qu'elles soient détaillées dans le « détail des classifications environnementales » associé à chaque anneau. Cette présentation, certes pédagogique, ne fait pas apparaître l'étendue et la diversité des dépenses neutres, ce qui peut limiter leur intérêt pour le lecteur. L'inclusion de leur détail dans les données en ligne pourrait être envisagée.

Un travail de cotation au niveau de chaque « brique » budgétaire – l'unité de suivi et de négociation lors de l'élaboration du budget – serait encore plus pertinent. Il permettrait d'analyser l'impact environnemental du budget dès le début de la phase de budgétisation (en amont de la transmission des « fiches mission » par le groupe interministériel chargé d'élaborer le « budget vert » aux ministères, qui les relisent et les commentent peu avant la publication du rapport), et tout au long des conférences de budgétisation, immobilière et de performance.

L'appropriation des enjeux associés, l'identification des dépenses importantes pour la transition écologique et la cotation par les ministères en seraient facilitées. En effet, la qualité de la cotation des briques dépend fortement des informations fournies par les ministères.

Cette maille plus fine (les briques sont deux fois plus nombreuses que les actions) permettrait aussi de garantir une permanence des méthodes en dépit des évolutions de la nomenclature budgétaire par destination (action/sous-action) d'un exercice à l'autre. En effet, les modifications de périmètre des programmes ou des missions peuvent affecter les cotations des dépenses qui sont agrégées au niveau d'une action puis d'un programme en fonction de la cotation de la majorité des crédits. Les dépenses de fonctionnement et d'investissement courants qui ne sont pas isolées dans une action dédiée pourraient donc être mieux consolidées et cotées.

La direction du budget a engagé ce travail de cotation au niveau de la « brique » en 2022 et début 2023 des développements informatiques étaient en cours sur l'application support de la procédure budgétaire « Unissons » pour lui permettre de disposer d'une vue globale lors des négociations budgétaires en vue du PLF pour 2024. Ce maillage plus fin viendrait en complément de la présentation du « budget vert », qui doit être coté à l'action pour rester cohérent avec la LOLF et le PLF, et demeurer lisible et compréhensible.

La Cour recommande d'étendre cette méthode de cotation à l'ensemble des dépenses du budget de l'État, de manière progressive, en commençant si possible par les dépenses immobilières de chaque ministère en vue des conférences immobilières.

<p>Recommandation n° 1. : Pour le projet de loi de finances pour 2024, coter une partie des crédits budgétaires au niveau de la nomenclature par brique dès le début des réunions techniques de la phase d'élaboration budgétaire (DB, CGDD).</p>
--

2.2.3 Améliorer l'analyse par destination des crédits budgétaires

L'analyse par briques pourrait être complétée par une meilleure analyse de la destination des crédits budgétaires, afin de mieux retracer les impacts environnementaux finaux.

2.2.3.1 La cotation des dépenses cotées neutres par défaut

Une large part des dépenses cotées neutres le sont en raison de l'absence d'impact par rapport au scénario contrefactuel déterminé. Un certain nombre de dépenses sont toutefois cotées neutres au motif que leur utilisation finale n'est pas connue et ne peut l'être sans un

travail conséquent, dont l'intérêt et l'efficacité ne seraient pas assurés. Un axe d'amélioration consiste à recueillir l'information permettant de qualifier leur impact final sur l'environnement.

La situation est différente selon que ces dépenses procurent un effet de revenu aux ménages ou aux entreprises, dont les impacts sur l'environnement sont plus ou moins directs, ou financent un projet ou une politique par l'intermédiaire d'un opérateur. Une information complémentaire utile serait de préciser le motif de la cotation « neutre » (absence de données, absence d'impact sur le scénario contrefactuel, etc.)

Certaines dépenses de fonctionnement et d'investissement courants peuvent être cotées en fonction de l'impact environnemental des actions auxquelles elles participent. C'est par exemple le cas de dépenses d'équipement et de consommation courantes, notamment d'énergie fossile, du ministère des Armées ou de l'Intérieur. Même si les moyens des forces armées et de sécurité intérieure sont cotées « neutres » à ce stade en raison des missions poursuivies et de l'impossibilité de retenir un contrefactuel satisfaisant, les lignes budgétaires correspondant aux dépenses de consommables pour ces forces peuvent être cotées dans la mesure où un scénario contrefactuel est envisageable pour elles.

Peut également être interrogée la cotation neutre des dépenses qui produisent un effet de revenu auprès des acteurs économiques, sans effet incitatif susceptible d'influencer leur comportement et leur empreinte environnementale. Lorsque les dispositifs mis en œuvre sont susceptibles de modifier l'empreinte environnementale des acteurs visés, ces dépenses sont d'ores et déjà cotées. À l'heure actuelle, c'est le cas, sous l'angle favorable pour les ménages, du taux réduit de TVA de 5,5 % sur les travaux d'amélioration énergétique, ou sous l'angle défavorable des aides spécifiques telles que la partie des taxes affectées à l'Agence de financement des infrastructures de transport de France destinée à la construction de route ou les accises réduites sur les produits énergétiques⁹⁸.

2.2.3.2 La cotation des dépenses d'intervention

Une plus grande précision des cotations peut également s'envisager pour une grande partie des dépenses cotées neutres en raison de leur nature financière (prêts, avances, participations financières, subventions, transferts, garanties, etc.)⁹⁹, dès lors que l'impact environnemental est identifiable et paraît significatif.

Jusqu'à présent, la cotation, bien que s'appuyant sur la nomenclature budgétaire par destination, a peu porté sur la destination finale du projet ou de la politique publique lorsque l'État intervient en tant que financeur des activités des entités, notamment lorsque ces dernières sont elles-mêmes chargées de sélectionner les projets ou politiques à financer, à l'instar de Bpifrance¹⁰⁰.

Certaines cotations, telles que celle mise en œuvre pour la mission *Recherche et enseignement supérieur*, peuvent ouvrir la voie à des travaux conséquents mais utiles pour

⁹⁸ Tarifs réduits dont bénéficient certains secteurs d'activité (par exemple le transport de marchandises ou l'agriculture).

⁹⁹ Par exemple, la garantie de 199,5 M€ accordée fin 2021 à la Société nationale des poudres et explosifs pour travaux de dépollution et de démantèlement au sein du P 114 de la mission *Engagements financiers de l'État*.

¹⁰⁰ La direction du budget estime que seule l'éco-conditionnalité assure une cotation fiable des transferts envers les ménages et les entreprises.

identifier les « acteurs destinataires » ou, de façon plus précise encore, les projets ou politiques publiques financés. Dès la première édition du rapport environnemental, un traitement *ad hoc* a été retenu pour cette mission, composée pour l'essentiel, au sein des programmes 150 et 172, de subventions aux établissements publics de recherche qui eux-mêmes les rattachent à différents projets de recherche. La cotation par action conduisait à ce qu'une même action puisse recouvrir des parts de subventions de plusieurs établissements publics de recherche. Afin d'améliorer la lisibilité de la fiche mission, l'analyse par action a été remplacée par une analyse reposant sur la cotation des subventions de service public¹⁰¹ affectées à chaque opérateur de recherche¹⁰².

Une étape supplémentaire serait de coter, non pas en fonction des établissements publics, mais des projets eux-mêmes. À titre d'illustration, les dépenses antérieurement classées neutres, pour les axes « Eau » et « Déchets » de l'action « Sécurité et qualité sanitaires de l'alimentation » de la mission *Agriculture, alimentation, forêt et affaires rurales*, sont désormais cotées favorables au motif qu'elles soutiennent les circuits courts et les produits locaux dans les cantines.

De manière analogue, la cotation du plan pluriannuel d'investissement France 2030, incluant le quatrième programme d'investissement d'avenir (PIA 4) pour 1,5 Md€ de dépenses favorables, a été réalisée dès le départ à partir d'une cotation des appels à projets engagés en 2022 et des crédits de paiement prévus pour le PLF 2023, en lien avec le Secrétariat général pour l'investissement (SGPI). Une cotation à l'échelle de l'action budgétaire aurait été trop imprécise, étant donné le nombre d'appels à projets compris dans une action. Des montants par opérateur et par type de cotation (favorable, neutre et non coté) ont donc été établis.

C'est l'un des objectifs de la cotation de la dotation de soutien à l'investissement local (DSIL - voir encadré). Le principe de libre emploi des crédits attribués dans la plupart des concours financiers de l'État aux collectivités territoriales (94 Md€), corollaire de leur libre administration, ne permet pas aujourd'hui de tracer les crédits affectés aux multiples projets (voir la partie du budget vert sur « Les concours financiers de l'État aux collectivités »).

Les prélèvements sur recettes au profit des collectivités territoriales : une nouvelle méthode d'évaluation environnementale par destination des projets financés par l'État

Au sein des prélèvements sur recettes des collectivités territoriales (PSR CT), la dotation de soutien à l'investissement local (DSIL) est désormais cotée dans le budget vert pour le PLF 2023 grâce au nouvel objectif de financement de 25 % de projets concourant à la transition écologique, pour 114,3 M€. La qualification « verte » et le suivi de ces projets seront assurés par les préfets, conjointement avec la direction générale des collectivités territoriales (DGCL) et la direction du budget. Une annexe à la prochaine circulaire de la DGCL consacrée à la DSIL proposera aux préfetures un guide méthodologique pour coter les projets. Les modalités de saisie de l'information dans « Chorus », le progiciel de comptabilité de l'État, ont été prévues.

Cette évaluation ne porte que sur une petite partie des transferts effectués vers les collectivités territoriales, mais permet d'instaurer une nouvelle pratique susceptible d'être étendue, tant au niveau de

¹⁰¹ Cette cotation n'a cependant pas été réalisée par projet pour le PLF2023 car elle s'appuyait sur une enquête qui n'a pas été reconduite.

¹⁰² Cette analyse par « acteur destinataire » a aussi eu pour effet de coter la sous-action « Bonifications des prêts à des institutions ou fonds internationaux » de la mission *Aide publique au développement*, neutre au départ, en favorable, car elle finance surtout des fonds tournés vers le soutien au développement durable, dont au moins 50 % ont une finalité environnementale favorable directe.

la cotation des dépenses prévisionnelles que du suivi de leur exécution. À terme, l'exercice de cotation devrait connaître un élargissement progressif à une part plus conséquente de la DSIL, ainsi qu'aux autres concours de l'État aux collectivités locales. Ce chantier est une priorité de la direction du budget, au même titre que la cotation des dépenses dans le numérique, car ces concours appartiennent au périmètre de l'État (PDE) prévu à l'article 179 de la LF pour 2020.

Elle vise aussi à sensibiliser les collectivités aux cotations de leurs dépenses, qui concentrent plus des deux tiers de l'investissement public, et dont les ressources et expertises pour coter leurs dépenses sont inégalement réparties. Des échanges ont été engagés entre le Gouvernement et des associations d'élus de collectivités locales en ce sens. Le groupe de travail œuvre aussi avec les collectivités qui ont engagé des travaux avec I4CE, afin que leur méthode converge à terme avec celle du « budget vert ».

La cotation par « acteur destinataire » n'est pas toujours la plus pertinente pour évaluer l'impact environnemental des projets ou politiques qu'ils financent ou mettent en œuvre, car au moment de l'exécution, l'opérateur peut mobiliser les crédits pour d'autres actions que celles pour lesquelles ils ont été fléchés. Lorsque les impacts environnementaux des dépenses sont susceptibles d'être significatifs et que le dispositif est de nature complexe, il convient donc de se concentrer davantage sur la nature des dépenses ou des projets que gèrent ces acteurs, ou a minima des appels à projets pour effectuer les cotations. Ce travail devrait être limité aux enjeux prioritaires dans le « budget vert », mais en serait un complément et pourrait être publié en ligne. Il pourrait concerner en premier lieu les opérateurs de l'État.

Ainsi, la note d'analyse de l'exécution budgétaire de 2023 de la mission *Écologie, développement et mobilité durables* (EDMD) relève que l'Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (ADEME) et l'Institut national de l'environnement industriel et des risques (INERIS) sont cotés favorable sans analyse plus fine des différentes dépenses qu'ils effectuent au sein de la mission.

L'évaluation de l'impact environnemental de la mission *Investir pour la France de 2030*, mérite aussi d'être approfondie, pour ne pas dépendre d'injonctions politiques au détriment d'une analyse scientifique des cotations, ou de pressions calendaires. Il est possible que les cotations aillent au-delà du rôle des établissements publics et des appels à projets, qui ont tous été sélectionnés pour leur impact environnemental favorable ou neutre sur au moins un axe. En effet, la cotation des projets peut différer dans sa mise en œuvre des appels à projets sur lesquels le SGPI s'est prononcé.

2.2.4 Recourir aux quotes-parts de manière encadrée et modérée

L'analyse des effets sur l'environnement des dépenses de fonctionnement et d'investissement courants des ministères (déplacements, équipements, informatique, restauration, action sociale, etc.) est parfois entravée par la multitude des lignes de crédit. Ces dépenses n'en constituent qu'une fraction, à l'instar des dépenses immobilières réparties sur une cinquantaine de programmes. La cotation au niveau de la brique ou par « acteur ou projet destinataire » n'est ni réaliste, ni pertinente lorsque ces crédits ont dans leur totalité un effet sur l'environnement (combustibles fossiles) ou lorsque les données ne sont pas suffisamment fiables et explicites pour que l'on connaisse leur allocation finale (cas de la constitution de réserves).

Une cotation par quotes-parts des dépenses serait applicable à la plupart de ces cas. Ainsi, dans la deuxième édition du « budget vert », des clés de répartition ont été mises en place pour distinguer les dépenses immobilières du compte d'affectation spéciale *Gestion du patrimoine immobilier de l'État* (P721 et P723) en fonction de leur impact¹⁰³.

Certains estiment que, s'agissant des dépenses de personnel enseignant, une quote-part basée sur les heures d'enseignement consacrées à la transition écologique et aux dépenses de masse salariale des enseignants de l'éducation nationale et de l'enseignement supérieur¹⁰⁴ serait envisageable, à condition d'associer étroitement ces ministères.

Il est vrai que certaines dépenses de personnel du budget de l'État sont déjà cotées favorablement : celles des services et des autorités administratives ayant explicitement un objectif environnemental¹⁰⁵. Il convient pour l'avenir d'éviter le biais qui consisterait à ne coter que les dépenses de personnel favorables à l'environnement tout en éludant la question des dépenses de personnel défavorables. S'agissant de l'éducation nationale, on voit bien cependant que le classement de certaines dépenses de personnel enseignant en « dépenses brunes » serait particulièrement sensible et d'ailleurs discutable au plan théorique. Les mêmes questions se posent s'agissant d'autres ministères ou d'établissements publics.¹⁰⁶

L'application d'une quote-part suppose de disposer d'une information précise sur la composition de la dépense et des évaluations quantitatives des effets de chacun de ses composants. Tel est le cas pour la construction de logements neufs, des études ayant calculé la part des nouvelles constructions se faisant sur des zones non artificialisées par rapport aux constructions sur des zones déjà artificialisées (la part artificialisante se situe entre 20 à 40 % selon les dépenses, le type d'habitat financé, etc.)

L'exemple de la cotation des logements neufs pour l'application de quotes-parts

Comme préconisé par la mission CGEDD-IGF, la part « artificialisante » exprime l'impact défavorable des dépenses budgétaires et fiscales sur l'artificialisation des sols dans la construction de logements neufs (axes « biodiversité » et « atténuation » pour les émissions liées à la construction et à l'artificialisation en soi, qui libèrent le carbone stocké dans les terres et pour les déplacements induits). Des travaux complémentaires devaient être menés pour mieux quantifier la résultante de ces différents effets et de ceux, en sens contraire, tirés de la meilleure performance énergétique des logements neufs. La part « non artificialisante », qui correspond au solde, est considérée comme neutre sur tous les axes environnementaux.

¹⁰³ Les actions 723-11 et 723-14 font l'objet d'une quote-part de 15 % favorable sur l'axe « atténuation » correspondant à la part supposée des travaux de rénovation thermique et sont neutres sur les cinq autres axes.

¹⁰⁴ Pour les formations professionnelles, ou les formations scientifiques de premier degré par exemple.

¹⁰⁵ Il s'agit essentiellement de certaines dépenses de personnels du programme 217 « Conduite et pilotage des politiques de l'écologie, du développement et de la mobilité durables », rattaché au ministère de la transition écologique, ainsi que les dépenses du programme 206 « Sécurité et qualité sanitaires de l'alimentation » et du programme 161 « Sécurité civile ». Sont ainsi cotées favorables dans la deuxième édition l'action 159-12 « Information géographique et cartographique (IGN) » pour tenir compte des contributions favorables de l'IGN à l'environnement en matière d'inventaire forestier ou de réseaux hydrauliques, ou l'action « Météorologie », pour les connaissances apportées sur la qualité de l'air.

¹⁰⁶ Les dépenses de personnel de la société de gestion des financements et de la garantie de l'accession sociale à la propriété ont été cotés neutres dans le budget vert pour 2023, après avoir été cotés défavorables par analogie avec les dépenses cotées défavorables qu'elle était chargée de financer.

Pour chaque dispositif, à raison des types d'opérations financées, un pourcentage différent de part « artificialisante » est appliqué (par exemple 35 % pour le prêt à taux zéro, 20 % pour la plupart des autres dépenses fiscales finançant du logement collectif), en fonction du type de logements financé en majorité (individuel ou collectif)¹⁰⁷.

La tendance à la baisse de la part « défavorable » de la dépense fiscale du prêt à taux zéro considérée comme artificialisante depuis 2017 devrait continuer dans les années à venir¹⁰⁸.

Le recours aux quotes-parts est principalement limité par le fait que l'information portant sur l'usage des dépenses de fonctionnement (la consommation d'électricité ou de carburant) n'est pas toujours connue à l'avance et n'est pas forcément disponible au niveau des actions, sous-actions ou briques budgétaires. En raison de sa complexité, il doit aussi être limité aux dépenses pour lesquelles le volume coté est significatif.

Par exception, les dépenses de carburant des ministères des armées et de l'Intérieur sont identifiables et peuvent servir de jalons pour l'avenir¹⁰⁹.

Pour cette raison, la troisième édition du « budget vert » présente ces dépenses de fonctionnement à part, par ministère, en s'appuyant sur les données de l'exécution par ministère et par catégories disponibles sur « Chorus » via la nomenclature des comptes du plan comptable de l'État (PCE). Le choix a été fait de ne pas descendre à l'échelle de chaque transaction « Chorus » à moins de 500 M€ de dépenses. La méthode de cotation des « crédits majoritaires », qui consiste à coter l'objectif principal d'une action, est alors appliquée par défaut et souci de lisibilité.

Une détermination fiable et documentée de ces quotes-parts ne peut être réalisée par l'équipe de travail du « budget vert » sans une meilleure documentation de chaque action budgétaire, à la fois par des études scientifiques, et par une meilleure information budgétaire et environnementale dans « Chorus », qui permet d'évaluer, *in fine*, si le ratio utilisé est pertinent.

Recommandation n° 2. : Afin de réduire la part des dépenses cotées neutres ou non cotées dans le « budget vert », définir, pour le projet de loi de finances pour 2025, une méthodologie d'analyse par destination finale ou par quotes-parts pour les dépenses de personnel, de fonctionnement, d'investissement, d'intervention et d'opérations financières, en commençant par les transferts aux collectivités territoriales et aux entreprises et par les investissements dans les systèmes d'information (DB, CGDD, MEN-MESRI, MAA, MTE).

2.2.5 Intégrer les achats de l'État

L'État s'est engagé dans une démarche de verdissement de ses achats en intégrant des clauses environnementales dans les marchés publics. Cette orientation en matière d'achats

¹⁰⁷ Sur la base des résultats de l'étude du CGDD/SDS de 2017, déjà exploités par la mission d'inspection, qui fournissent une part artificialisante moyenne selon le type de constructions.

¹⁰⁸ La réforme de 2018 infléchit la répartition individuel/collectif dans les prêts à taux zéro accordés à partir de cette date, au bénéfice du collectif (et donc d'une moindre artificialisation).

¹⁰⁹ Les données d'exécution relatives à l'année 2019 ont été présentées dans le budget vert pour 2021 et fournissent de bons ordres de grandeur mais ne sont pas intégrées aux données chiffrées d'ensemble.

pourrait être mise à profit pour étendre la cotation des dépenses de fonctionnement dans le « budget vert ».

2.2.5.1 Une forte ambition de l'État pour « verdir » ses achats

Le code de la commande publique fournit une liste de critères non discriminatoires destinés à sélectionner le candidat qui a présenté l'offre économiquement la plus avantageuse. Ces critères d'attribution du marché peuvent prendre en compte la qualité environnementale des offres soit au travers d'un critère environnemental spécifique soit en intégrant la dimension environnementale dans le critère prix¹¹⁰. Au-delà de ces critères d'attribution du marché portant sur la qualité environnementale des offres, l'acheteur peut faire figurer des « considérations » environnementales dans l'objet du marché (ex : services de restauration avec des produits issus de l'agriculture biologique), au titre des conditions d'exécution¹¹¹ et dans les spécifications techniques¹¹².

Les achats publics durables représentent un levier d'action particulier sur les enjeux du climat et plus globalement du développement durable¹¹³.

C'est pourquoi, depuis 2015, de nombreux plans gouvernementaux¹¹⁴ et lois¹¹⁵ comprenant des mesures en faveur du déploiement d'une commande publique durable ont été publiés.

Les objectifs environnementaux de l'achat public sont fixés dans le plan national pour des achats durables (PNAD). Dans un périmètre proche mais en retrait de la loi climat et résilience¹¹⁶, le PNAD 2021-2025 fixe l'objectif que sur la période, la totalité des contrats de

¹¹⁰ Une considération environnementale est définie comme la prise en compte de la dimension environnementale dans l'acte d'achat.

¹¹¹ Le coût global d'utilisation ou tout au long du cycle de vie sont définis à l'article R. 2152-9 du code de la commande publique

¹¹² Article R3124-4 du code de la commande publique. Exemples : référence à des labels ou écolabels (articles R2111-12 à R2111-17 du CCP), exigences de performance (ex. : « automobile émettant moins de 110g Co2/km ») ou en matière de prélèvements des ressources, composition des produits / polluant / toxique, réutilisable / recyclé ou recyclable/ reconditionné /, déchets, réduction des gaz à effet de serre, performances en matière de biodiversité, déforestation, pollutions, gaspillage alimentaire et énergétique, énergies renouvelables, achat direct de produits de l'agriculture, bien-être animal,

¹¹³ Les achats durables sont repris dans l'objectif de développement durable n°12 de l'ONU (Cible 12.7: et Indicateur 12.7.1). L'impact environnemental intervient lorsqu'on limite leurs impacts (principe d'atténuation), anticipe les besoins (adaptation), lorsque on les utilise pour l'exemplarité et comme levier pour faire évoluer l'offre, comme facteur d'innovation, etc.

¹¹⁴ Plan climat en juillet 2017 et Plan biodiversité en juillet 2018 ainsi que différentes feuilles de route (Feuille de route économie circulaire en février 2018, Stratégie nationale de lutte contre la déforestation importée en novembre 2018 et pacte de croissance ESS en novembre 2019.

¹¹⁵ Article L.2111-1 introduit en 2018 qui oblige à « prendre en compte » (obligation de moyen) des objectifs de développement durable avant une consultation, loi EGALIM (50% de produits durables et de qualité dont 20% issu de l'agriculture biologique d'ici 2022, dans les approvisionnements en denrées alimentaires de la restauration collective)–, article L 3-1 au code de la commande publique issu de la loi du 22 août 2021 portant lutte contre le dérèglement climatique, loi AGECE – et loi ASAP.

¹¹⁶ le PNAD 2022-2025 fixe des objectifs en cohérence avec ceux de la loi climat et résilience bien que moins ambitieux ; si pour le PNAD 100 % des contrats de la commande publique doivent comprendre au moins une considération environnementale d'ici 2025 quel que soit leur montant, la loi climat et résilience impose qu'au

la commande publique comprennent une considération environnementale. La situation actuelle semble encore loin de cet objectif, puisque seulement 20,43 %¹¹⁷ des contrats ministériels et 80,77 % des marchés de l'Ugap¹¹⁸, première centrale de l'achat public, comprennent cette considération.

2.2.5.2 Une trajectoire de « verdissement » des achats de l'État dont il est mal rendu compte dans le rapport environnemental

Les achats ne sont pas cotés dans les fiches missions du budget vert car ils relèvent des dépenses de fonctionnement. Comme indiqué précédemment, ces dépenses ne sont pas identifiées dans la nomenclature par action et sous-action mais sont dispersées dans de nombreuses actions dont elles ne constituent qu'une fraction.

Pour résoudre cette difficulté à l'égard des achats, les rédacteurs du « budget vert » ont d'une part classé les dépenses de fonctionnement dans la rubrique « non cotées » des fiches missions et d'autre part réalisé une évaluation des achats verts de l'exercice N-2 dans une partie spécifique¹¹⁹.

Sont classés dans ce tableau spécifique les achats de carburants en « brun » ; les déplacements des agents et des biens, aérien et routier en « brun », les autres en « vert » ; les modalités de chauffage des bâtiments (fioul et gaz) en « brun » ; les achats de véhicules électriques en « vert » et thermiques en « brun ». Des améliorations sont apportées chaque année à ce recensement¹²⁰.

Ce classement des achats selon leur impact environnemental pose plusieurs difficultés :

- il n'est pas réalisé par mission mais par ministère ;
- il ne permet pas de réduire significativement la part non cotée des dépenses de l'État. Ne sont ainsi pas traités les marchés de travaux, d'ameublement, en faveur de l'immobilier, les systèmes d'informations, les services, etc. ;
- il n'est pas effectué sur le même périmètre temporel (dépenses exécutées) que les autres dépenses (dépenses prévisionnelles) ;
- il ne permet pas au Parlement d'être informé sur l'indicateur législatif de verdissement des achats de l'État (100 % avant 2026) alors que le rapport environnemental pourrait devenir le support de ce suivi.

plus tard en 2026 100% des consultations ou marchés publiés dès 40.000€ HT doivent comprendre des considérations environnementales au titre à la fois des conditions d'exécution, des spécifications techniques et des critères d'attribution.

¹¹⁷ Marchés supérieurs à 40 000€ HT notifiés en 2021 dans le progiciel PLACE (contre 15,8% en 2019).

¹¹⁸ Union des groupements d'achats publics. Chiffres 2021. Appels d'offres intégreraient une considération environnementale

¹¹⁹ Partie I « budgétisation environnementale », partie D intitulée « cotations complémentaires de dépenses / les dépenses de fonctionnement de l'État. Cette partie spécifique recense les consommations de biens et de services réalisées en N-2 telles que retracées dans l'outil comptable « Chorus ».

¹²⁰ Nouveautés dans le budget vert pour le PLF 2023 : ajout pour les achats de véhicules des marchés spécifiques entre les ministères et l'UGAP, des dépenses d'électricité garantie d'origine renouvelable, et d'une présentation des dépenses de fonctionnement pour chaque ministère et non plus seulement à un niveau agrégé.

Pour surmonter cette difficulté, il pourrait être envisagé d'intégrer des prévisions¹²¹ d'achats dans les fiches par mission, dès le rapport environnemental qui sera annexé au PLF 2025. Seraient classés en « vert » les marchés comportant une considération environnementale, en « neutre » les marchés sans considération environnementale et en « brun » les achats à impact environnemental défavorable (selon la méthode déjà appliquée pour le classement actuel hors missions),

La méthode permettrait d'intégrer, dans le budget vert, les marchés comportant un critère environnemental ou une considération environnementale à partir d'une prévision estimée de leur valeur annuelle.

Cette solution, qui est susceptible de fausser à la marge l'évaluation des impacts environnementaux des achats, suscite des réserves.¹²² La notion d'achat durable est en effet moins exigeante que la méthode de cotation du budget vert.

En outre, les seules données de dépenses actuellement disponibles¹²³ valant pour l'ensemble du marché sur toute sa durée, la méthode implique l'annualisation arithmétique du montant du marché (par exemple : un marché de 40 M€ d'une durée de quatre ans serait supposé coûter 10 M€ par an) alors que les commandes d'un marché sont rarement linéaires.

Par ailleurs, à l'égard des marchés couvrant des produits, travaux et services dont certains respectent des considérations environnementales et d'autres non, il existe un risque de surestimer leur impact environnemental favorable. Ainsi, un marché de fournitures dont une seule catégorie de produits serait éco-labellisée verrait comptabilisé l'ensemble des dépenses associées à ce même marché, quand bien même les produits éco-labellisés ne représenteraient qu'une part infime de la dépense (par exemple : un marché de meubles prévoyant à la fois des tables dont le bois est issu de forêt durable et des armoires en plastique). La méthode oblige à les considérer dans leur globalité et non au regard du poids financier de chacun des éléments couverts par le marché en fonction du respect ou non des de ces considérations environnementales.

Enfin, il existe des cas où la présence d'une considération environnementale dans un marché ne présume pas du caractère favorable ou défavorable de la dépense (ex : l'achat d'enrobés moins émissifs pour la construction d'une nouvelle voirie automobile, qui pourrait être considéré à tort comme « vert » alors qu'il favorise la circulation automobile).

¹²¹ À défaut, il est possible d'ajouter cette information dans la partie spécifique aux dépenses de fonctionnement exécutées à partir des comptes PCE N-2 de « Chorus ». Ces données seront davantage fiables en valeur puisqu'elles seront les quantités réellement achetées.

¹²² L'I4CE a fait part de ses interrogations sur la faisabilité de s'appuyer sur les critères des clauses environnementales pour qualifier les impacts environnementaux. La direction des achats de l'État considère que la méthodologie à retenir doit encore être précisée, afin d'éviter de surestimer l'impact environnemental des achats. La direction du budget est réservée sur cette méthode « utilisant des critères de cotation moins exigeants » que la méthode du budget vert et pense que l'impulsion en faveur des achats verts doit passer par d'autres instruments que budgétaires.»

¹²³ Via une interface CHORUS vers APPACH, l'outil SI achat des ministères. Les contrats sont recensés automatiquement dans l'application CHORUS pour les services centraux et déconcentrés de l'État et pour les contrats des autres acheteurs publics (supérieurs à 90 000 € HT), notamment les établissements publics nationaux, dans l'application REAP (recensement économique des achats publics). Le recensement par la DAE dans l'outil « PLACE » des marchés avec une considération environnementale n'est effectué qu'en nombre de marchés notifiés marchés supérieurs à 40 000€ HT.

Malgré ces difficultés, l'utilisation de la cotation des achats pour nourrir le « budget vert » pourrait néanmoins être jugée acceptable dans une première approche car ses avantages l'emportent sur ses inconvénients. C'est pourquoi, sur le principe, le secrétariat général à la planification écologique (SGPE) est favorable à l'intégration des achats dans le classement environnemental des crédits.

La prise en compte des achats publics dans la cotation des crédits du rapport environnemental aurait pour conséquence d'augmenter significativement la part cotée des crédits ; il serait possible, si l'on cotait tous les achats, de faire baisser le taux de cotation neutre de 73 % à 65,8 %¹²⁴.

L'intégration des achats dans les missions du « budget vert » permettrait de vérifier, chaque année, que la trajectoire de l'indicateur législatif pour 2026 est respectée, donnant ainsi une nouvelle utilité au rapport environnemental. Elle encouragerait par ailleurs les administrations à augmenter leur part d'achat durable en créant une émulation entre ministères. Enfin, les biais d'approximation ne seraient que temporaires car des outils déjà programmés¹²⁵ associés aux achats réellement effectués permettront prochainement d'affiner les données : un outil d'approvisionnement électronique (« e-procurement ») à l'horizon 2024, permettra, au rythme de l'intégration des catalogues électroniques, de suivre les dépenses par type d'article acheté ; un outil complémentaire permettra d'analyser les demandes d'achat et de dépenses par article à partir de données fournisseurs (quand l'outil d'approvisionnement électronique lui-même ne le permet pas) ; enfin, une évolution en septembre 2023 du système d'information PLACE¹²⁶ permettra à l'acheteur d'y cocher l'impact environnemental selon les neuf typologies de considérations environnementales.

Recommandation n° 3. : Pour le projet de loi de finances pour 2025, coter dans les fiches missions du « budget vert » la totalité des achats de l'État sur la base des clauses environnementales incluses dans les marchés (DB, DAE, CGDD).

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

La cotation environnementale dans le rapport annexé au projet de loi de finances constitue une avancée réelle en matière d'information sur l'impact environnemental du budget de l'État. Elle constitue une première étape de la démarche d'édification d'une grille de cotations pour l'ensemble des dépenses, taxes affectées et dépenses fiscales dans le périmètre de l'État, de manière pédagogique et évolutive. Ce document est utile en ce qu'il permet, dans la mesure du possible, de ne pas se tromper sur les dépenses de l'État à réaliser en priorité

¹²⁴ Sur 480,3 Md€ au PLF 2023, les crédits budgétaires et taxes affectées neutres ou non cotés représentent 432,2 Md€, soit 90,0 % des dépenses intégrées au périmètre, dont l'essentiel sont des dépenses neutres (338,4 Md€). Les dépenses de fonctionnement autres que celles de personnel, part du titre 3 qui accueille les consommations de biens et de services par l'État, représentent 34,3 Mds€ contre seulement 2,1 Md€ en 2020 et 2,7 Md€ en 2021 recensés dans la partie spécifique du rapport environnemental (dont 1,5 Md€ qui ont un impact négatif sur le climat à principale raison de dépenses de carburants (710,8 M€), d'achats de véhicules thermiques (287,9 M€) et de gaz (138,4 M€).

¹²⁵ Feuille de route 2022-2025 du SI achat de l'État.

¹²⁶ PLACE est une plateforme dématérialisée des achats de l'État qui permet aux entreprises de consulter et répondre aux consultations émanant des services de l'État.

pour tendre vers la trajectoire environnementale définie par nos engagements. Il donne une première idée des efforts à réaliser lors des prochaines éditions pour dégager une méthodologie de cotation plus large et suffisamment fiable, afin de constituer une aide utile à la décision du politique et d'être pleinement opérationnel.

Ce rapport souffre cependant de limites liées à la méthodologie utilisée, et les méthodes de cotation doivent encore être améliorées pour assurer l'utilité des résultats à venir.

Si la cotation environnementale des dépenses constitue une certaine avancée pour la France, qui se démarque des autres États membres de l'Union européenne par l'étendue couverte, tant au niveau du périmètre budgétaire que de la référence aux six axes environnementaux, elle produit à l'heure actuelle des résultats assez modestes, qui ne permettent pas encore d'évaluer l'impact réel des dépenses de l'État sur l'environnement.

Le faible volume des cotations ayant un impact environnemental défini et l'importance des dépenses cotées neutres (70 % des dépenses du périmètre budgétaire de l'État) doivent en effet inciter à affiner l'analyse et à développer de nouveaux outils pour mieux remplir les objectifs de l'article 179 de la loi de finances pour 2020.

3 UNE DEMARCHE QUI DOIT ALLER AU DELA DE LA COTATION BUDGETAIRE

Les perspectives d'amélioration internes au « budget vert » sont réelles, mais seront difficile à mettre en œuvre. L'exhaustivité des cotations génère de la complexité, qui nuit à la lisibilité du document. Des actions complémentaires doivent être envisagées pour accroître la transparence et le suivi de l'impact environnemental de la dépense de l'État. Plusieurs pistes sont envisageables à cet égard, comme l'enrichissement d'informations tout au long du processus budgétaire, depuis la préparation, en particulier en associant plus étroitement les ministères, jusqu'à l'exécution (3.1.) ; la mise en perspective de l'action de l'État par une programmation pluriannuelle (3.2), l'alignement progressif sur les méthodes de cotation les plus exigeantes (3.3.) et la préparation à l'adoption de comptes rendus de performance environnementale sous un forme auditable (3.4.).

3.1 La nécessité d'un suivi dans la préparation et dans l'exécution de la cotation environnementale

L'administration devrait intégrer la dimension « verte » – ou « brune » – des crédits à toutes les étapes des arbitrages budgétaires, lors de la programmation comme dans la gestion infra-annuelle des crédits et en suivi d'exécution.

3.1.1 L'analyse du « verdissement » des dépenses, de la prévision à l'exécution

La présentation globale et par mission des cotations des dépenses au stade prévisionnel des PLF permet de comparer, de manière fiable une fois le cadre de la méthodologie stabilisé, les efforts du Gouvernement pour « verdir » ses dépenses d'année en année, d'un « budget vert » à l'autre.

Cette comparaison a été enrichie dès le deuxième rapport environnemental (PLF 2022) d'une mise en regard des données les plus récentes disponibles par mission dans sa troisième partie, à savoir celles du PLF N+1, de la LFI N et de l'exécution N-1, dans le « détail des classifications environnementales », à périmètre constant (une fois les mesures de périmètres et de transferts retraitées)¹²⁷. Ce rapprochement, globalisé à partir du PLF 2023 (voir le graphique n° 5, point 2.1.2.3), ne permet toutefois pas de rendre compte des variations de la cotation des dépenses au cours d'un même cycle budgétaire. Pour constater le devenir des cotations de la prévision à l'exécution, il conviendrait de comparer le PLF 2021, par exemple à la LFI et à la loi de règlement de 2021.

¹²⁷ L'édition annexée au PLF 2023 réalise quelques comparaisons, telles que « [l']évolution des dépenses de soutien aux énergies renouvelables et coût des mesures exceptionnelles de soutien au consommateur sur le programme des charges de service public de l'énergie » (page 31) où les crédits en exécution 2021 sont comparés à ceux de la LFI 2022 et du PLF 2023 pour deux actions.

Le « budget vert » présente aujourd'hui dans un tableau les totaux des dépenses de fonctionnement courant exécutées par catégories, ministère et cotation. Cette démarche mérite d'être poursuivie pour l'ensemble des dépenses budgétaires exécutées.

Le rapprochement des crédits budgétaires exécutés avec les crédits prévus et votés au niveau de chaque programme serait relativement simple à opérer à partir des données du PLF_N, de la LFI_N et de l'exécution_N déjà disponibles.

Il peut offrir aux lecteurs du « budget vert » une vue synthétique du respect, en exécution, des cotations déterminées au stade prévisionnel, et les encourager à demander de justifier les éventuels écarts de cotation constatés¹²⁸. En effet, la cotation des dépenses prévisionnelles, qu'il s'agisse de crédits budgétaires, de taxes affectées ou de dépenses fiscales, n'est pas contraignante (la dépense exécutée correspondant à une dépense initiale « verte » n'est pas nécessairement « verte ») et n'influe pas sur la priorité, à court terme, de leur réalisation : ces dépenses « vertes » peuvent être reportées ou remplacées par des dépenses plus urgentes ou pressantes mais défavorables ou non cotées du point de vue environnemental.

Compte tenu du risque, par la cotation des seuls crédits votés, d'une mise en valeur embellie des efforts budgétaires en faveur de l'environnement, plusieurs pays européens, bien qu'ayant un budget vert moins complet que celui de la France, ont veillé à assurer une mise en regard des crédits votés avec les crédits exécutés.

Le graphique ci-dessous illustre ce que donne cette comparaison au titre de la mission *Écologie, développement et mobilité durables* (EDMD), sans que les effets de périmètre soient considérés faute de disposer de l'information sous-jacente : les dépenses vertes exécutées sont moins importantes qu'au moment de leur prévision et de leur vote. Ce graphique confirme l'intérêt d'effectuer cet exercice pour toutes les dépenses, afin d'écarter tout soupçon d'écoblanchiment sur les écarts les plus significatifs.

Graphique n° 8 : Le décalage entre crédits verts prévus, votés et exécutés - l'exemple de la mission Écologie, développement et mobilité durables (en CP, Md€)



Source : Cour des comptes, à partir des rapports sur l'impact environnemental du budget de l'État 2023, 2022 et 2021

¹²⁸ Les réallocations de crédits peuvent modifier en profondeur l'équilibre des cotations en cours de réalisation du budget. Les LFR ne sont pas cotées en tant que telles et leur impact n'est intégré qu'en exécution.

Cette comparaison reflèterait, sans toutefois les détailler, les effets des mouvements des allocations de crédits par les techniques de gestion que sont les reports de crédits, les transferts et les virements, le recours à la fongibilité asymétrique ou aux fonds de concours, ou encore l'emploi des réserves de précaution¹²⁹. S'y ajoutent les éventuelles réorientations des dépenses à l'occasion des lois de finances rectificatives.

Certains pays comme l'Italie, l'Irlande et l'Autriche ont mis en place des comptes rendus de l'exécution de la part verte des crédits budgétaires (appelés « étiquetage ex-post » dans la terminologie de l'OCDE, en fait le classement des crédits verts de la loi de règlement) qui n'existent pas en France.

Un document spécifique pourrait retracer la cotation des dépenses en exécution. Il constituerait un instrument précieux d'explication des potentiels écarts entre prévision et exécution et d'évaluation de la réalité de l'objectif de verdissement des dépenses budgétaires.

Le projet de loi de règlement du budget et d'approbation des comptes de l'année 2021 a présenté pour la première fois, de manière agrégée, l'exécution des dépenses budgétaires pour l'année 2021. Cette présentation constitue d'ores et déjà un outil pédagogique susceptible d'alimenter les débats au Parlement, mais les parlementaires s'en sont peu emparés jusqu'à présent.

Après cette première étape, la direction du budget prévoit en 2023 de développer l'analyse par cotation des dépenses exécutées dans le budget vert et d'accompagner le projet de loi de règlement de l'équivalent des « fiches mission » du budget vert. Elle souhaite ainsi fournir une analyse détaillée pour 2022 qui fera apparaître les différentes mesures sur l'énergie apparues en LFR non visibles dans le « budget vert » du PLF 2023.

En complément du projet de la direction du budget, un volet sur le « verdissement » des dépenses effectivement réalisées dans les RAP aurait l'avantage de solliciter l'expertise ministérielle tout en permettant une supervision de l'exercice par la direction du budget¹³⁰.

Ce complément aux RAP supposerait de composer avec des contraintes méthodologiques. Ainsi, un suivi comptable précis des dépenses budgétaires réalisées, en particulier des dépenses fiscales et de celles pour lesquelles une enveloppe globale est prévue, et surtout de leurs cotations, exige de prévoir des développements informatiques pour les rapprocher des prévisions. En l'attente de ces développements, la cotation ex-post des seules dépenses pouvant être suivies jusqu'à leur exécution mérite d'être entreprise.

Recommandation n° 4. : À compter de l'exécution 2024, introduire dans chaque rapport annuel de performance un bilan de l'exécution des crédits budgétaires et des taxes affectées selon la méthodologie du « budget vert » (DB, ministères).

¹²⁹ Décrets d'avance (al. 1 de l'art. 13 de la LOLF), de transferts et virements de crédits (art. 12) ; utilisation de la dotation *Crédits ouverts sur la dotation pour dépenses accidentelles et imprévisibles* (al. 1 de l'art. 11) ou de celle pour *Mesures générales en matière de rémunérations* (al. 2 de l'art. 11) ; fonds de concours (art. 17) et réserve de précaution (art. 51) qui gèle en début de la gestion une fraction des crédits ouverts en LF.

¹³⁰ En 2021, la direction du budget indiquait réfléchir à l'insertion de la démarche du budget vert dans les RAP 2021, si une méthodologie suffisamment robuste pour une comparaison à champ constant était établie.

3.1.2 Les propositions d'évolution dans le suivi et le contrôle de l'exécution budgétaire

L'objectif de « verdissement » des dépenses devrait être mieux intégré dans la procédure d'élaboration du budget de l'État, dans les revues des dépenses et dans les analyses des ministères, qu'il s'agisse des projets et rapports annuels de performances ou des études d'impact.

3.1.2.1 La fragilité de la cotation des dépenses exécutées par des tiers

L'exécution des dépenses budgétaires de l'État de nature financière (prêts, avances, participations financières, subventions, transferts, garanties, etc.) par d'autres entités que les ministères, rend plus difficile la cotation des dépenses. Même lorsqu'elles sont initialement subordonnées à des objectifs environnementaux, elles ne peuvent pas être cotées avec la fiabilité attendue.

Les écueils des dernières étapes de la mise en œuvre des dépenses « vertes » : l'exemple des mesures du plan « France Relance »

Le suivi budgétaire du plan de relance, réalisé à partir de « Chorus » pour la mission *Plan de relance*, part d'une nomenclature détaillée des mesures mais se limite à la consommation de crédits par l'État sans renseigner le montant des crédits effectivement versés aux bénéficiaires finaux lorsque la gestion de ces crédits est confiée à des établissements publics tiers. Les suivis très détaillés des mesures par les administrations chargées de leur mise en œuvre ne sont par ailleurs ni centralisés ni consolidés.

Pour assurer un meilleur suivi de l'exécution des crédits budgétaires, notamment de ceux relevant du volet de transformation écologique, la Cour a recommandé de : « *Mettre en place rapidement un dispositif de suivi des crédits du plan de relance décaissés par les opérateurs pour chaque programme budgétaire de la mission Plan de relance* »¹³¹.

D'autres écueils ont été observés : des délais peu réalistes d'exécution du plan et d'atteinte de l'objectif créent un effet d'aubaine, par la sélection des dossiers préexistants au détriment de nouveaux dossiers déposés¹³². Cet effet est renforcé par le manque de réflexion sur le contrôle jusqu'à son terme, qu'il s'agisse de disposer de compétences pour vérifier les conditions d'éligibilité des mesures au niveau déconcentré (par exemple pour contrôler les déclarations des bénéficiaires de mesures de soutien à la transition énergétique des équipements sportifs) ou de mesurer l'efficacité de mesures nouvelles et ciblées.

Ainsi, le justificatif de l'audit avant travaux auquel était conditionnée l'obtention du bonus de sortie de passoire thermique de « MaPrimeRénov » n'a été recueilli que pour les dossiers ayant reçu une issue favorable. Dès lors, l'efficacité du dispositif n'a pu être estimée.

La direction du budget devrait être amenée à travailler avec l'ensemble des ministères sur la base du dispositif mis en place avec les préfets pour suivre les projets des collectivités bénéficiant de la DSIL (voir point 2.2.3.2).

¹³¹ Cour des comptes, *La préparation et la mise en œuvre du plan de relance*, Communication à la commission des finances du Sénat, mars 2022.

¹³² Ce fut le cas des mesures de soutien à la demande en véhicules propres, la conditionnalité a été « limitée et sans ciblage ».

3.1.2.2 L'insertion de l'objectif de « verdissement » du budget plus en amont dans le dialogue budgétaire

Les ministères pourraient être davantage mobilisés pour effectuer les cotations de leurs dépenses. En effet, les cotations sont souvent réalisées à partir de la lecture attentive des projets annuels de performance (PAP) rédigés par les ministères.

Lors des conférences de performance du mois de mai, les ministères prennent connaissance des cotations que leur présente la direction du budget et en discutent avec elle. Jusqu'à présent, ceux-ci n'ont pas fait état à la direction du budget de positions arrêtées sur la manière dont la cotation pourrait être mieux prise en considération dans les différentes phases d'élaboration du budget, au-delà des contraintes pesant sur la production récurrente du rapport environnemental.

Pourtant, les ministères disposent d'une connaissance précise de la nature de leurs dépenses, utile tant pour identifier les marges en matière de cotation que pour hiérarchiser les actions à mener en priorité, préciser les impacts des mesures nouvelles ou contrôler l'effectivité de leur mise en œuvre. Pour le moment, ils se contentent de commenter et d'affiner les cotations de leurs « fiches mission » pour les rapprocher de la dépense réelle.

Le CGAAER, dans un rapport récent, appelle ainsi l'attention des services du ministère de l'agriculture sur les dépenses classées neutres en raison d'un effet sur l'environnement non approfondi. Il appelle à ce que ces services « *engagent une réflexion visant à rendre lisible l'effet des actions, ainsi que le cas échéant à faire évoluer leur définition ou leur mise en œuvre* »¹³³.

Pour mieux exploiter leur expertise, la direction du budget a l'intention de tenir davantage compte de l'évaluation des dépenses favorables et défavorables à l'environnement dans son dialogue budgétaire avec les ministères. Elle souhaite discuter des cotations dès la phase des arbitrages budgétaires de février.

De même, le chantier consistant à coter les dépenses immobilières à un niveau plus fin, par la méthode de cotation à la brique ou l'emploi de quotes-parts, peut à terme être entrepris lors des conférences immobilières, qui se tiennent avec chaque ministère en avril¹³⁴. Pour initier ce travail, le groupe de travail chargé du « budget vert » pourrait rechercher des ministères volontaires ayant par exemple entrepris des travaux de rénovation, à l'instar du ministère des armées pour son parc social.

Le travail de cotation à la brique des impacts environnementaux des crédits budgétaires, prévu pour le PLF 2024 devrait davantage inciter les ministères à donner les informations utiles pour en faire un outil d'aide à la décision pertinent. Ceux-ci sont en effet sollicités par la Première ministre pour davantage en tenir compte.

¹³³ Conseil général de l'alimentation, de l'agriculture et des espaces ruraux (CGAAER), *Analyse de l'évaluation des incidences environnementales du volet agricole du budget de l'État et du plan de relance*, avril 2022.

¹³⁴ Et que la direction du budget prépare en février avec la direction de l'immobilier de l'État (DIE).

3.1.2.3 L'intégration d'un volet environnemental dans les prochaines revues de dépenses

Les revues annuelles des dépenses publiques, telles que celle prévue à partir des « Assises des finances publiques » en février 2023 pour identifier les économies nécessaires au respect de la trajectoire de finances publiques, peuvent être l'occasion pour les ministères (et les collectivités territoriales) d'évaluer les dépenses pouvant être davantage « vertes ».

La revue annuelle peut se coupler avec une revue de dépenses de rénovation des bâtiments publics avec l'appui de la direction de l'immobilier de l'État (DIE). L'identification des sommes consacrées par chaque ministère à la rénovation thermique ou l'amélioration énergétique de son immobilier serait facilitée. La DIE oriente en effet les porteurs de projets vers l'utilisation de solutions économes en consommation d'énergie ou de recours à des matériaux durables.

Dans une certaine mesure, les labels énergétiques, notamment pour les dépenses immobilières, permettent aussi à l'État de s'assurer que la transition écologique fait partie des critères des achats publics.

Les quotes-parts (voir point 2.2.4) pourraient alors être révisées à l'issue de travaux de gros entretien réalisés dans une perspective écologique.

3.1.2.4 L'enrichissement des projets annuels de performance par un indicateur de « verdissement » des dépenses

Les ministères pourraient insérer des volets de « verdissement » des dépenses présentant les cotations des dépenses actuelles, les objectifs fixés par le ministère en matière de cotations et les projets de cotation en cours ou à venir dans les projets annuels de performance (PAP) déposés avec le PLF et le rapport environnemental, en complément de l'enrichissement des RAP (voir point 3.1.1), sur la base des revues de dépenses.

L'expertise ministérielle en serait améliorée, car les ministères seraient amenés à mieux maîtriser les méthodes de cotation, à les étendre par les moyens précités (voir point 2.2) et à en faire valoir les résultats. Les projets de PAP et RAP seraient ensuite soumis à la supervision des membres du groupe interministériel chargé d'en réaliser une synthèse dans le rapport environnemental.

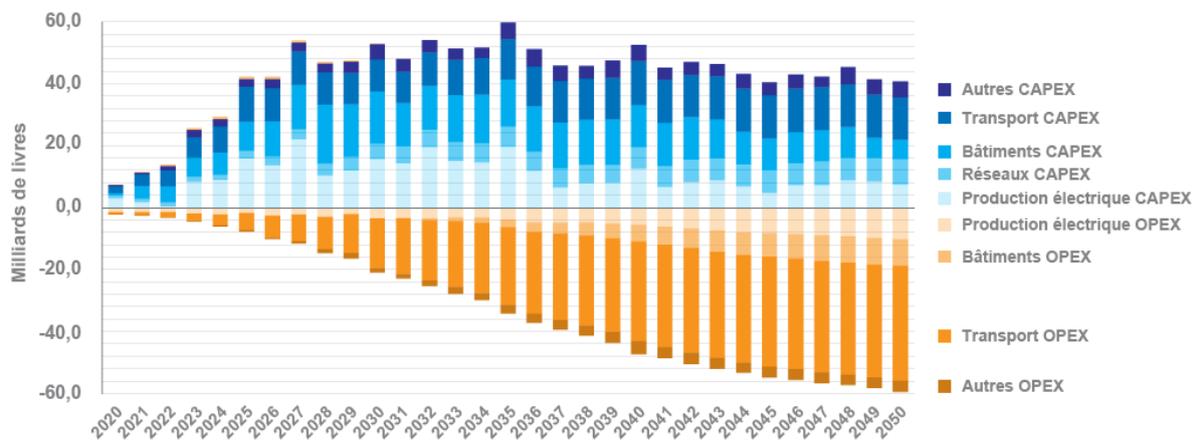
En outre, les 62 indicateurs de performance environnementale¹³⁵ présentés dans le budget vert (12 seulement y sont détaillés) pourraient être davantage précisés dans les PAP et les RAP. À ce stade, ces indicateurs souffrent d'imperfections : d'une part, ils concernent les dépenses « vertes » et ne traitent pas de l'évolution des dépenses « brunes ». D'autre part, ils ne relient pas les cotations des dépenses du budget aux cibles environnementales qu'ils visent. Enfin, ils ne permettent ni de qualifier l'efficacité environnementale de certaines dépenses, ni de constater les écarts entre les crédits alloués et ceux nécessaires pour atteindre les objectifs cibles des indicateurs, et a fortiori des objectifs environnementaux de la France.

¹³⁵ Ils ne représentent que 6 % des indicateurs présentés dans les rapports de performance.

Intégrés dans les PAP et les RAP, ils se perfectionneraient et pourraient se nourrir d'analyses de performance environnementale, telles que les résultats du bilan interministériel 2020-2021 des services éco-responsables¹³⁶, la mise en œuvre du plan « services publics écoresponsables » ou les engagements des administrations en matière de sobriété énergétique et d'exemplarité¹³⁷.

Les volets environnementaux qui viendraient compléter les PAP et RAP pourraient par exemple s'inspirer des travaux réalisés au Royaume-Uni par l'équivalent du Haut Conseil pour le climat pour estimer l'effort financier et son retour sur investissement (graphique ci-après).

Graphique n° 9 : Investissements additionnels (CAPEX) et réduction des coûts d'exploitation (OPEX) dans le scénario d'une transition équilibrée, 2020-2050, Royaume-Uni



Note : CAPEX = capital expenditures/dépenses d'investissements ; OPEX = operational expenditures/coûts d'exploitation.

Source : CCC (2020), *The Sixth Carbon Budget*, op. cit, Figure 5.3., en livres sterling constantes de 2019

2. Climate Change Committee (2020), *The Sixth Carbon Budget: The UK's Path to Net Zero*, rapport, décembre, 448 pages.

Source : Climate Change Committee, *The Sixth Carbon Budget : The UK's Path to Net Zero*, décembre 2019.

Note de lecture : le ratio investissement / coût est particulièrement avantageux pour les transports¹³⁸

Les PAP pourraient également décliner par mission un ratio des dépenses « brunes » sur les dépenses « vertes » ou « mixtes » du budget. Le ratio s'appuierait sur celui qui a été proposé dans le cadre du projet de loi de programmation des finances publiques (LFPF) pour 2023 à 2027, qui doit diminuer de 10 % entre 2022 et 2027¹³⁹, ce qui correspond à une hausse de 4,5 Md€ de dépenses « vertes » ou une réduction des dépenses « brunes » « d'un peu plus d'un milliard d'euros » au cours du quinquennat.

¹³⁶ CGDD, Services publics éco-responsables, bilan interministériel 2020-2021, mars 2022.

¹³⁷ Circulaire de la Première ministre du 25 juillet 2022

¹³⁸ tiré de la note de France Stratégie, « L'action climatique, un enjeu macroéconomique », Note d'analyse n° 144, novembre 2022.

¹³⁹ Article 14 du projet de LFPF 2023-2027 : « le ratio entre, d'une part, les dépenses considérées comme défavorables au sens du [rapport environnemental], et d'autre part, les dépenses considérées comme favorables et mixtes au sens de ce même rapport, diminue de 10 % entre la loi de finances pour l'année 2022 et le projet de loi de finances pour 2027 ». Des amendements déposés à l'Assemblée nationale et au Sénat portaient cette ambition à une diminution de 20 %. Toutefois, la commission mixte paritaire, du 15 décembre 2022, a constaté ne pouvoir parvenir à élaborer un texte commun.

Cette solution, si elle ne garantit pas que les volumes engagés sont satisfaisants pour que l'État contribue « à sa juste part » à l'atteinte des trajectoires environnementales, permettrait de progresser dans l'analyse des effets environnementaux des dépenses budgétaires de l'État.

3.1.2.5 Le renforcement du volet environnemental des études d'impact

L'instrument de finance verte pour la dépense publique le plus utilisé dans l'Union européenne n'est pas le « budget vert » mais l'étude d'impact, préalable aux projets de loi ou en évaluation ex-post, pour juger des conséquences environnementales de l'action publique.

Le mode d'emploi français des études d'impact publié en novembre 2017 par le secrétariat général du Gouvernement prévoit bien l'obligation de faire apparaître le coût des mesures envisagées pour le climat et pour la biodiversité, y compris leur « coût carbone »¹⁴⁰. En pratique cependant, cette rubrique des études d'impact n'est renseignée que de manière succincte et uniquement lorsque le projet de loi concerne directement l'environnement.

La méthodologie de la taxonomie est à présent suffisamment aboutie pour qu'elle puisse être appliquée aux études d'impact transmises au Parlement lors de la présentation des projets de loi. L'inspection générale de l'environnement et du développement durable (IGEDD) a reçu la mission de préparer l'application de l'article 302 de la loi « climat-résilience » du 22 août 2021, qui prévoit que le Gouvernement remet un « rapport sur les moyens d'améliorer l'évaluation de l'impact environnemental et climatique des projets de loi ».

3.2 Articuler la programmation pluriannuelle avec les objectifs environnementaux

La deuxième partie du rapport environnemental doit évaluer les financements nécessaires pour assurer la transition écologique, en application du b) et du d) de l'article 179 de la LFI 2020. Les investissements à couvrir par les finances publiques, les ménages et les entreprises sont en effet considérables et doivent pouvoir être anticipés. Or ces éléments manquent à ce jour, particulièrement pour la part qu'il reviendra à l'État de financer. Le rapport environnemental permet d'en avoir une idée sur un exercice budgétaire. Il existe en revanche peu de documents qui évaluent ce coût sur une trajectoire pluriannuelle.

¹⁴⁰ L'étude d'impact doit préciser si le projet de loi favorise les modes de production et de consommation durables, favorise ou défavorise les biens et services éco-compatibles ou affecte le niveau de pollution, la santé et le cadre de vie.

3.2.1 L'évaluation encore inaboutie dans le rapport environnemental des financements favorables à la transition

La deuxième partie du rapport environnemental décrit l'évaluation des moyens financiers consacrés à la seule transition énergétique en faveur du climat, et par anticipation les moyens requis pour mettre en œuvre les objectifs énergétiques et climatiques, qui seront fixés par la loi de programmation sur l'énergie et le climat (LPEC)¹⁴¹ qui devait être présentée au Parlement en 2023.

La méthode d'évaluation de cette partie s'appuie sur celle du « panorama des financements climat » de l'Institut de l'économie pour le climat et rompt en conséquence avec celle employée par le « budget vert ». Ce panorama permet d'estimer les besoins d'investissements nécessaires à l'atteinte des objectifs de la stratégie nationale bas carbone (SNBC) et de la programmation pluriannuelle de l'énergie (PPE) à partir des scénarios prospectifs conduits dans les travaux préparatoires à l'adoption de ces stratégies. Sont recensées les dépenses d'investissement en faveur du climat en France, qu'elles soient publiques (à hauteur de 31 %) ou privées et émanant des gestionnaires d'infrastructures, de bailleurs sociaux, d'entreprises et de ménages.

Cette deuxième partie ne répond qu'en partie aux points b) et d) de l'article 179 de la LFI 2020.

Premièrement, le panorama réalisé par I4CE ne couvre pas l'intégralité des champs prévus par la loi car il n'évalue que les dépenses d'investissement (et seulement ceux nécessaires au regard des objectifs de l'article L.100-1 A du code de l'énergie) en écartant les dépenses de fonctionnement.

Deuxièmement, cette partie n'évalue pas « l'adéquation » des « moyens financiers publics et privés mis en œuvre pour financer la transition écologique et énergétique » avec « les volumes financiers nécessaires au respect des engagements » internationaux de la France de manière qualitative. Elle ne vérifie que la cohérence des montants. Elle ne met pas en regard la dynamique des montants investis dans la transition avec les montants croissants des investissements dans les énergies fossiles, revus à la hausse de 22 Md€ pour 2020.

Enfin, elle reste partielle, notamment car elle ne mentionne pas les 1,4 Md€ d'écocontributions prélevées au titre de la responsabilité élargie des producteurs (REP) pour financer la gestion des déchets issus des produits mis sur le marché¹⁴².

Cette partie pourrait donc être davantage développée. Il convient cependant de rappeler que le rapport environnemental ne peut à lui seul porter tous les enjeux de la transition écologique, et est prévu comme un rapport d'information du Parlement et du citoyen.

¹⁴¹ La LPEC devra fixer les grands objectifs de la PPE et de la SNBC selon les dispositions de l'article 100-1A du code de l'énergie : « une loi détermine les objectifs et fixe les priorités d'action de la politique énergétique nationale pour répondre à l'urgence écologique et climatique » avant le 1er juillet 2023. L'article 179 prévoit de son côté, dans le budget vert, une présentation du « bilan des actions de maîtrise de la demande d'énergie, de l'évolution des charges de service public de l'énergie, des mesures de promotion des énergies renouvelables et de l'évolution de l'impact sur l'environnement de la consommation d'énergie, notamment de l'évolution des émissions de gaz à effet de serre ».

¹⁴² L'obligation est faite aux émetteurs sur le marché (fabricants et importateurs) de prendre en charge eux-mêmes leurs déchets ou de confier cette mission à un éco-organisme en lui versant une écocontribution. Les éco-organismes sont des personnes morales de droit privé, à but non lucratif, agréées par l'État (ADEME).

3.2.2 L'absence de mise en cohérence des trajectoires pluriannuelles financière et environnementale

Il existe aujourd'hui une trajectoire pluriannuelle des finances publiques mais elle prend peu en compte la nécessaire forte hausse des dépenses de transition écologique. Il existe par ailleurs des trajectoires pluriannuelles environnementales, mais elles ne se préoccupent qu'à la marge des coûts que leurs objectifs ambitieux entraîneront.

L'absence de mise en cohérence de la trajectoire de finances publiques et de la trajectoire environnementale empêche une juste évaluation de l'effort budgétaire à fournir pour la transition écologique.

3.2.2.1 Les trajectoires pluriannuelles existantes

La forme que prend **la trajectoire pluriannuelle des finances publiques** est celle des lois de programmation des finances publiques (LPFP), qui selon l'article 34 de la constitution présentent « *les orientations pluriannuelles des finances publiques* » dans « *l'objectif d'équilibre des comptes des administrations publiques* ». Il s'agit d'une trajectoire de moyen terme de cinq ans (2023-2027 pour la LPFP en cours). Chaque année, une trajectoire pluriannuelle est également présentée dans le programme de stabilité, institué par le Pacte de stabilité et de croissance de la zone Euro et renforcé par le traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance (TSCG). La France a transmis en juillet 2022 son programme de stabilité 2022-2027. Les trajectoires des programmes de stabilité peuvent parfois s'écarter sensiblement de celle de la LPFP en vigueur.

La trajectoire pluriannuelle environnementale pour lutter contre le changement climatique ou s'y adapter est composite. Elle prend la forme de la stratégie nationale bas carbone (SNBC) à l'horizon 2050 révisée tous les cinq ans¹⁴³, du plan national d'adaptation au changement climatique (le PNACC-2) et de la future loi de programmation sur l'énergie et le climat (LPEC), partie intégrante de la stratégie française énergie-climat (SFEC). Ces plans traduisent les engagements pris par la France au niveau international dans le cadre des COP « *conférence of the Parties* »¹⁴⁴ et au niveau communautaire dans le cadre de l'agenda 2030, du Pacte vert et du paquet climat « Ajustement à l'objectif 55 » (« Fit for 55 »).

Il existe aussi des lois de programmation sectorielles comme le plan national de réduction des émissions de polluants atmosphériques, la programmation pluriannuelle de l'énergie (PPE), la stratégie nationale biodiversité 2030.

Pour une analyse en série longue du « verdissement » des dépenses de l'État

La comparabilité des résultats d'un exercice à l'autre est réalisée depuis le premier « budget vert », ce qui prémunit l'État contre le risque de biaiser les résultats objectifs des cotations par des changements de méthodologie. Ce principe encourage les ministères à mieux coter les dépenses.

¹⁴³ Trajectoire de réduction des émissions de gaz à effet de serre dans le cadre de la neutralité carbone en 2050 décidée dans le pacte vert pour l'Europe (*Green deal*).

¹⁴⁴ Principalement l'accord de Paris signé le 12 décembre 2015 et ratifié le 5 octobre 2016.

Toutefois, cette comparabilité des exercices exige une lourde réévaluation des cotations des deux années précédentes, pour qu'elles correspondent au périmètre du dernier exercice. Le niveau d'information nécessaire dans le budget vert des exercices antérieurs n'y figure pas toujours.

Dans le cadre d'une étude « en série longue » sur plus de trois exercices, il conviendrait non pas d'ajuster les dépenses passées au périmètre du dernier exercice, mais de prendre par exemple d'une année de référence en base 100.

3.2.2.2 Le manque d'une double programmation pluriannuelle cohérente

Selon le Haut Conseil pour le climat (ainsi que pour des organismes comme I4CE et le Réseau action climat), l'élaboration d'une programmation pluriannuelle des financements verts serait bénéfique à double titre.

En premier lieu, elle procurerait la sécurité juridique attendue des entreprises pour surmonter leurs réticences à investir dans des projets ambitieux de transition environnementale, d'adaptation ou d'atténuation. Ces entreprises seraient d'autant plus intéressées à s'engager qu'elles bénéficieraient d'un environnement normatif incitatif et d'une participation soutenue sous forme d'aides publiques, favorables au financement de ces projets. L'épargne des ménages serait aussi plus facilement orientée vers les fonds d'investissement de projets environnementaux, si ceux-ci bénéficiaient d'effets de levier. Enfin, les autres entités publiques seraient davantage encouragées à participer à cet effort de financement.

En second lieu, une telle programmation offrirait la possibilité de vérifier la cohérence de cette trajectoire de financement vert avec les engagements de la France, au regard de la SNBC, de la politique européenne « *Fit for 55* » ou de la prochaine SFEC. Elle faciliterait l'amélioration du ratio des dépenses favorables sur celles défavorables, en incitant à une hausse régulière des premières et une baisse des secondes.

Une trajectoire financière couplée à la trajectoire environnement permettrait de remplir pleinement les objectifs de la loi, actuellement non respectés par le rapport environnemental, de produire un « *état évaluatif des moyens* » et leur « *adéquation avec les volumes financiers nécessaires* »¹⁴⁵.

3.2.3 **Les pistes de mise en cohérence des trajectoires financière et environnementale**

La crédibilité des objectifs environnementaux à long terme serait améliorée s'ils étaient assortis d'un chiffrage des moyens pour les atteindre et si un organisme tiers indépendant était en mesure de porter un jugement sur la cohérence entre les trajectoires financière et environnementale.

¹⁴⁵ Rappel : selon le b) de l'art. 179 de la loi de finances pour 2020, le rapport environnemental doit comporter : « *un état évaluatif des moyens financiers publics et privés mis en œuvre pour financer la transition écologique et énergétique ainsi que leur adéquation avec les volumes financiers nécessaires au respect des engagements européens, de l'accord de Paris et de l'agenda 2030 du développement durable* ».

3.2.3.1 L'évaluation du coût des investissements nécessaires à la transition écologique, parmi lesquels les investissements de l'État

Certains pays, en particulier le Royaume-Uni¹⁴⁶ évaluent le coût des investissements de la transition écologique à réaliser pour atteindre la neutralité carbone en 2050. Ce coût global ne distingue pas les prises en charge par l'État, les collectivités territoriales, les entreprises et les ménages. L'objectif est de donner de la visibilité aux investissements nécessaires pour la transition.

Un amendement parlementaire déposé en première lecture du projet de LPFP pour les années 2023 à 2027¹⁴⁷, prévoyait qu'une loi de programmation pluriannuelle des finances publiques pour la transition écologique détermine les objectifs de financements publics pour les secteurs clés de la transition écologique. Si une telle loi de programmation était votée, sur le modèle des lois de programmation applicables à d'autres politiques publiques, notamment la défense, la justice et la recherche¹⁴⁸, elle pourrait utilement aligner son calendrier sur celui de la LPFP.

Une autre piste de présentation des dépenses nécessaires à la transition écologique mérite d'être explorée : l'intégration d'éléments financiers dans la programmation pluriannuelle environnementale issue de lois ou de documents stratégiques gouvernementaux. Aujourd'hui, ces textes contiennent peu d'éléments financiers¹⁴⁹, notamment en matière d'objectifs de dépenses. Seule la SNBC proposait une estimation financière, à savoir à 89 Md€ de niveau d'investissement pour la période 2019-2023.

À terme, l'ajout dans ces documents stratégiques d'objectifs précis, non seulement en matière de réduction d'émissions des polluants, mais aussi en matière de dépenses à venir pour rendre ces objectifs effectifs, permettrait un meilleur suivi annuel. Ce suivi pourrait d'ailleurs être mentionné dans le rapport environnemental.

La loi annoncée de programmation sur l'énergie et le climat (LPEC) devrait constituer une référence en termes de trajectoires combinées crédits budgétaires et environnementaux. Elle devrait définir les objectifs et les priorités d'action de la politique énergétique nationale pour répondre à l'urgence écologique et climatique.

Le Gouvernement a confié au SGPE le soin de mettre en cohérence des actions gouvernementales en ce domaine. En collaboration avec le ministère de la transition écologique qui a recruté des profils budgétaires dans ce but, le SGPE doit réaliser des feuilles de route sectorielles préparatoires à la LPEC.

¹⁴⁶Voir le sixième budget carbone de 2020 publié par l'autorité indépendante britannique (voir annexe)

¹⁴⁷ Sur la base des travaux d'I4CE : amendement n°137 adopté lors de la première lecture de la loi de programmation des finances publiques (LPFP) pour les années 2023 à 2027 à l'Assemblée nationale et le n°138 rejeté à l'assemblée nationale en première lecture. Amendements similaires n°COM-52, COM-24 et COM-25 rejeté au Sénat en première lecture. Cet amendement n'a pas été soutenu par le Gouvernement le 11 octobre dernier et n'a pas donné de suites, la commission mixte paritaire ayant échoué à trouver un accord sur le projet de loi.

¹⁴⁸ Cet alignement suppose toutefois que les lois de programmation ministérielles soient aussi alignées sur le calendrier de la LPFP.

¹⁴⁹ Inspection générale des finances, Enjeux économiques de la neutralité carbone, rapport public, août 2022.

Préparer l'avenir et effectuer les arbitrages avec les autres priorités implique cependant d'estimer les efforts que la nation dans son ensemble (ménages, entreprises et acteurs publics) devra consentir dans les prochaines années.

À l'instar d'autres pays comme le Royaume-Uni ou l'Allemagne¹⁵⁰, le coût de la seule transition énergétique à l'horizon 2030 pour atteindre les objectifs de la SNBC est documenté, mais les études ne s'accordent pas sur le montant en raison de différences méthodologiques¹⁵¹.

Conformément à l'article 179 de la loi de finances pour 2020, l'évaluation des financements publics nécessaires à la transition écologique permettrait d'assurer la cohérence entre les engagements internationaux de la France et les ressources qu'elle engage pour les respecter, dans le respect de la trajectoire inscrite dans les lois de programmation des finances publiques (LPFP).

Le défi de la prévision est donc double :

- mesurer les coûts et programmer les dépenses pour atteindre la neutralité carbone en 2050, objectif prioritaire, alors que la France émet directement (c'est-à-dire hors émissions importées) encore environ 400 millions de tonnes équivalent CO2 chaque année ;
- mesurer et programmer les coûts des autres objectifs environnementaux non couverts par l'objectif zéro carbone.

Pour évaluer le coût de la transition écologique pour la France, la principale étude disponible est le rapport de synthèse publié en mai 2023 par la mission d'« évaluation des impacts macroéconomiques de la transition écologique », confiée le 12 septembre 2022 par la Première ministre au professeur Jean Pisani-Ferry. Ce rapport évalue les besoins d'investissements nets supplémentaires pour l'économie française liés à la seule transition climatique à 66 Md€, dont 34 Md€ d'investissement public d'ici 2030.

Si l'on applique le ratio de la part du budget de l'État dans le PIB, soit 16 %, aux 66 Md€ d'investissement public et privé annuel écologique ainsi évalués, l'effort budgétaire annuel supplémentaire pour l'État serait de l'ordre de 10,5 Md€. Ce montant est à mettre en regard avec les évolutions réelles des dépenses favorables à l'environnement mesurées par le budget vert et mentionnées par ailleurs dans ce rapport, à savoir moins de 2 Md€ entre 2021 et 2023.

3.2.3.2 Le besoin d'un organisme tiers indépendant (OTI)

Un progrès dans la mise en cohérence des trajectoires budgétaire et environnementale pourrait être l'intervention d'un tiers indépendant pour émettre un avis sur la crédibilité des chiffres avancés. Les modèles internationaux (OCDE, Union européenne, exemples étrangers), présentés dans la première partie de ce rapport et les dispositions du code de commerce pour les entreprises promeuvent ce concept de tiers indépendant chargé d'émettre un avis sur la crédibilité des rapports de finance durable. Si la France adopte des lois de programmation de finance durable, comme la LPEC, la question se posera de confier à une autorité une telle

¹⁵⁰Voir le sixième budget carbone de 2020 publié par l'autorité indépendante britannique. Le coût de l'Energiewende (programme de transition énergétique allemand), est de 25 milliards d'euros par an.

¹⁵¹ Chiffrage des investissements bruts ou nets, directs ou indirects, incluant les dépenses de biens durables des ménages ou non, pour l'ensemble de l'économie ou pour certains secteurs seulement...

mission de tiers indépendant. En complément des différents travaux menés par la Cour, deux organismes semblent pouvoir jouer un rôle en ce domaine.

Le Haut Conseil des finances publiques (HCFP) et le Haut Conseil pour le climat (HCC) rendent, d'après la loi, des « avis sur la cohérence », le premier des trajectoires pluriannuelles de finances publiques vis-à-vis des « engagements européens de la France »¹⁵², le second « de la stratégie bas-carbone vis-à-vis des politiques nationales et engagements européens et internationaux de la France »¹⁵³.

À ce jour, ces deux organismes n'interviennent pas pour élaborer et publier des avis sur les mises en cohérence des trajectoires de finances publiques et des trajectoires climat, que ce soit dans une perspective de moyen ou de long terme.

Le Haut Conseil pour le climat n'est aujourd'hui pas appelé à émettre un avis sur le réalisme environnemental des trajectoires budgétaires. Plusieurs pays ont davantage renforcé leurs institutions environnementales ou climatiques indépendantes que la France. Elles fonctionnent comme des « chiens de garde (« *watchdogs* ») de l'environnement »¹⁵⁴, qui fournissent des conseils d'expert aux gouvernements et participent aux travaux de budgétisation verte à divers degrés.

En 2022, dix pays de l'OCDE ont mis en place de telles autorités de supervision, parmi lesquelles huit évaluent la qualité de la budgétisation verte. Le Haut conseil pour le climat, qui partage sa mission scientifique sur l'environnement avec d'autres instances¹⁵⁵, ne dispose pas quant à lui des ressources pour une telle évaluation¹⁵⁶. Il estime que, même en tenant compte des différences de mission, il dispose de trois fois moins de ressources que ses homologues européens.

Le Haut Conseil pour les finances publiques ne dispose pas davantage pour le moment de données précises pour s'assurer, au moyen de modélisations macro-économiques, que les financements actuels sont suffisants pour atteindre les trajectoires, même en partant de l'hypothèse d'une répartition égale des efforts financiers entre le public et le privé. S'il constate un grand nombre d'actions attestant d'une volonté du Gouvernement d'impulser une dynamique, il est mal informé sur la hiérarchisation de ces multiples actions et sur la gestion des risques qui les motivent. Cet exercice a pourtant été réalisé dans d'autres États membres : le rapport d'examen final « Zéro net », qui constitue le document de trajectoire du Royaume-Uni (voir partie sur les comparaisons internationales), intègre ces données.

Cette situation pourrait évoluer en raison d'une réforme des missions du HCFP entrée en vigueur en 2022. La loi organique du 28 décembre 2021 relative à la modernisation de la gestion des finances publiques a renforcé et étendu le mandat du HCFP, en lui confiant la mission de se prononcer sur la compatibilité avec les objectifs de dépenses de la LPFP des

¹⁵² Loi organique du 17/12/2012 relative à la programmation et à la gouvernance des finances publiques. 153 II de l'article L. 132-4 du code de l'environnement.

¹⁵⁴ Le Haut Conseil pour le climat en France, Climate Change Advisory council en Irlande, l'institut barcelonais pour la santé global « ISGLOBAL » en Espagne, GTAG (green technical advisory group) au Royaume-Uni, le Klimatpolitiska Radet en Suède et le conseil pour le climat au Danemark.

¹⁵⁵ Comité d'évaluation de l'OAT verte, Conseil supérieur de la prévention des risques technologiques, Conseil national de l'air, Conseil supérieur de la protection de la nature, Comité pour l'économie verte

¹⁵⁶ Le Haut conseil est composé de dix emplois et devrait être bientôt doté de cinq emplois supplémentaires, dont un sur un poste de suivi du budget et des problématiques liées au financement. Ces ressources restent néanmoins inférieures à celles des autres instances ou conseils remplissant les mêmes fonctions dans d'autres États membres (près de 50 personnes dédiées au Royaume-Uni).

projets de lois de programmation pluriannuelles concernant certains secteurs de l'action publique, comme la loi de programmation militaire (2024 – 2030), la loi d'orientation et de programmation du ministère de l'intérieur (2023 – 2027), la loi de programmation et de réforme pour la justice (2023 – 2027) et loi de programmation de la recherche (2021 - 2030).

3.3 S'aligner sur les méthodes de cotation environnementale les plus exigeantes

Les différentes méthodes de cotation environnementale examinées dans la première partie du présent rapport (entreprises, OAT, budget européen, « budget vert ») se rattachent toutes à la méthode générale du règlement européen sur la taxonomie. Pour autant, elles présentent des divergences significatives qui amènent à interroger l'absence d'harmonisation entre elles.

Dans son avis sur la « budgétisation environnementale »¹⁵⁷ de janvier 2020, le comité pour l'économie verte insistait sur le bénéfice de la convergence des démarches de « reporting » entre les acteurs privés et publics.

La commission des finances du Sénat, dans un rapport d'information du 13 juillet 2022¹⁵⁸, recommandait de son côté à court terme l'alignement des OAT « vertes » avec le « budget vert » et à moyen terme celui des dépenses éligibles aux OAT « vertes » avec la taxonomie européenne des actifs durables.

En réalité, les réflexions en cours portent prioritairement sur cette deuxième modalité d'alignement. Un projet de règlement établi en février 2023 par le Conseil et le Parlement européen, requiert que les obligations vertes européennes alignent 85 % des dépenses avec la taxonomie européenne¹⁵⁹.

Selon le directeur général de l'AFT, l'ambition serait de parvenir à moyen terme à une convergence des OAT « vertes » avec l'ensemble des actes délégués de la taxonomie adoptés depuis 2021. À ce stade, près de 44 % des dépenses cumulées des OAT « vertes » entre 2016 et 2020 ne sont pas couvertes par l'Acte délégué climat (atténuation et adaptation) de la taxonomie européenne¹⁶⁰. Certaines dépenses financées par les OAT sont déjà identifiées comme non alignées sur cette réglementation, comme les dépenses des Voies navigables de France (VNF), classées comme « vertes » à hauteur de 253,7 M€ dans le rapport environnemental annexé au PLF 2023. Ils ne pourraient pas être éligibles aux critères des actes délégués de la taxonomie, sauf à faire la preuve que toutes les péniches sont à traction électrique et qu'elles ne transportent pas de charbon. Un manque de données empêcherait d'évaluer le degré d'alignement avec la taxonomie d'autres dépenses telles que celles liées au dispositif

¹⁵⁷ Comité pour l'économie verte - Avis sur la budgétisation environnementale - janvier 2020

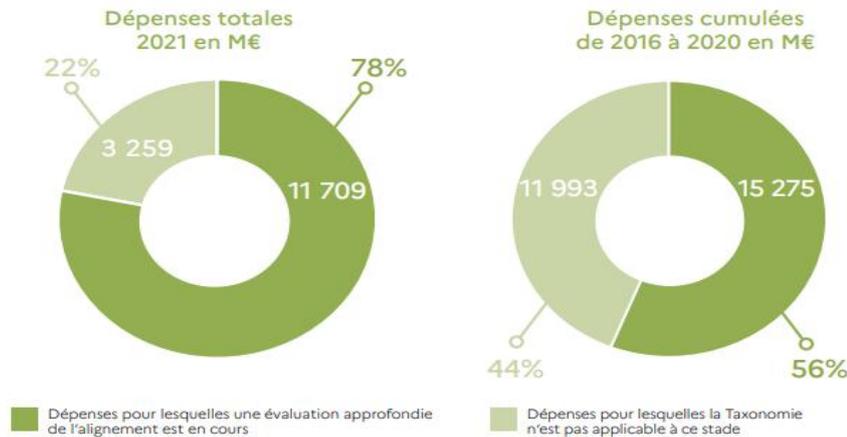
¹⁵⁸ Rapport au nom de la commission des finances sur les obligations assimilables du Trésor (OAT) vertes, par M. Jérôme BASCHER, sénateur 13/07/2022

¹⁵⁹ Communiqué de presse, « Sustainable Finance: Commission welcomes political agreement on European green bond standard », mars 2023

¹⁶⁰ « OAT Vertes, Rapport d'allocation et de performance 2021 », AFT, 2022

MaPrimeRenov'. Parmi les dépenses qui pourraient en revanche être alignées, figurent les soutiens aux énergies renouvelables.

Graphique n° 10 : Éligibilité des dépenses liées aux OAT vertes avec la taxonomie européenne



Source : AFT, « OAT Vertes, Rapport d'allocation et de performance 2021 »

Pour ne pas affecter la réputation des OAT « vertes », une harmonisation vers le bas avec le « budget vert » doit être exclue, même s'il existe une cohérence de méthode entre les critères établis dans le document cadre des OAT « vertes » et les travaux menés dans le cadre du « budget vert ».

Une évolution logique consisterait donc à aligner les cotations du « budget vert » sur les critères plus rigoureux des OAT « vertes ». Cette harmonisation se heurterait cependant à plusieurs difficultés.

En premier lieu, recourir pour le « budget vert » aux critères exigeants des OAT « vertes » aboutirait à éloigner encore plus la méthode de cotation des dépenses du budget français de celle du budget européen, elle-même plus souple que celle du budget français.

En outre, les actes délégués de la taxonomie sur lesquels s'appuient en grande partie les OAT « vertes » sont entièrement conçus pour les besoins du secteur privé. Un préalable serait donc d'adapter cette méthodologie de classement au secteur public.

Par ailleurs, élever le niveau d'exigence dans la cotation du « budget vert » conduirait à remettre en question le principe de simplicité qui a guidé son élaboration.

Il est à noter que le classement des dépenses budgétaires selon la méthode des OAT « vertes » impliquerait l'appui d'une supervision indépendante qui formulerait des avis sur les choix opérés par l'administration. L'alignement du « budget vert » sur cette pratique impliquerait de mettre en place une supervision comparable.

Au total, il paraît difficile d'avancer rapidement dans le sens d'une plus grande mise en cohérence de ces différentes méthodes de classement. Cependant une clarification des relations entre « budget vert » et obligations « vertes », allant au-delà des quelques lignes figurant dans le rapport annexé au PLF 2023, peut être envisagée. Il serait par exemple possible de signaler, pour chacune des lignes budgétaires concernées dans le rapport environnemental, d'une part les dépenses éligibles aux OAT « vertes » et, d'autre part, les dépenses déjà compatibles avec les

actes délégués de la taxonomie (celles qui resteraient « vertes » si elles étaient classées selon les critères applicables aux entités d'intérêt public).

Les échanges d'information fréquents entre le groupe de travail interministériel qui établit le « budget vert » et celui qui détermine le montant des dépenses pouvant être retenues pour fixer le plafond des OAT « vertes » devraient permettre d'améliorer l'information sur ce point dans le « budget vert ».

3.4 Se préparer aux comptes rendus publics annuels sous la forme du rapport extra-financier

Une démarche mondiale d'harmonisation des comptes rendus environnementaux est en cours. Elle est à aujourd'hui plus avancée dans le secteur privé que dans le secteur public, mais pourrait aboutir à une certaine convergence des présentations entre les deux secteurs. Une anticipation de cette évolution pourrait être amorcée pour l'État comme pour ses établissements publics.

3.4.1 Les conditions de mise en œuvre d'un rapport de performance extra-financière pour l'État

La Cour a examiné les conditions selon lesquelles il serait possible d'étendre à l'État l'obligation de « *reporting* » extra-financier existant pour les entreprises.

Cette évolution permettrait d'accroître la transparence en termes de durabilité pour les parties prenantes du secteur public, telles que les contribuables, les usagers du service public, les électeurs et les citoyens. Ils trouveraient ainsi dans un rapport extra-financier des informations qui ne figurent pas dans un rapport budgétaire, comme l'analyse des risques, l'évaluation des diligences mises en œuvre pour y répondre et des indicateurs de performance environnementale.

Au regard du nombre croissant d'entreprises qui vont être soumises à la publication d'un tel rapport, la production par l'État d'un rapport extra-financier lui permettrait également faire preuve d'exemplarité.

Plusieurs éléments néanmoins amènent à penser qu'une telle solution serait prématurée.

En premier lieu, dans le cadre de l'OCDE comme dans celui de l'UE, les seuls travaux existant sur les finances « vertes » du secteur public concernent la budgétisation « verte ». Très peu d'États dans le monde disposent d'une comptabilité en droits constatés. Les gouvernements se tournent naturellement vers les lois de finances pour annexer des comptes rendus sur les flux financiers et les indicateurs environnementaux. Choisir de publier un compte-rendu environnemental, avec les comptes annuels, constituerait une originalité française qui, compte tenu de nos engagements internationaux, ne pourrait pas se substituer au rapport environnemental. Les deux exercices devraient se cumuler.

En second lieu, cette démarche anticiperait la création internationale des normes extra-financières en cours, encore peu avancée pour les entreprises et encore moins pour le secteur

public. Le « reporting » de durabilité doit ainsi évoluer pour passer d'un outil de communication et de promotion pour l'entreprise à un compte-rendu exigeant avec des critères de performance mesurables et pertinents.

Les normes extra-financières pour les entreprises : deux normalisateurs internationaux concurrents pour un enjeu global majeur

Un des objectifs des normes extra-financières est de lutter contre l'écoblanchiment (« greenwashing ») qui prend la forme de publication de chiffres imprécis, sans objectifs et sans suivi définis. Deux normalisateurs internationaux travaillent actuellement sur ce sujet en construction.

Le groupe de travail européen sur les rapports financiers « *European Financial Reporting Advisory Group* » (EFRAG) est une association privée de normalisation qui est chargée pour la Commission européenne de préparer l'adaptation des normes IFRS au contexte européen et d'établir les projets européens de normes ESG. L'EFRAG a remis le 22 novembre 2022 à la Commission sa proposition de normes d'information en matière de durabilité (ESRS pour « *European sustainability reporting standards* »).

Le bureau international des normes comptables (« *International Accounting Standards Board* », IASB) est la fondation de droit américain qui produit les normes IFRS. Le comité des normes internationales durables (*International Sustainability Standards Board* - ISSB) est sa commission chargée des normes ESG.

Ces deux normalisateurs internationaux sont donc engagés simultanément dans un exercice de rédaction de normes ESG et ne sont pas d'accord sur le fond. L'EFRAG notamment souhaite que les entreprises intègrent dans leur comptabilité les effets qu'elles produisent sur l'environnement (principe dit de la « double-matérialité¹⁶¹). L'ISSB et la SEC (Securities and Exchange Commission, équivalent aux États-Unis de l'autorité des marchés financiers en France) considèrent cette comptabilisation comme impossible.

La forte attente de la société civile peut conduire certains normalisateurs compétents pour un seul pays à élaborer des normes nationales sans attendre les normes internationales. Ainsi la SEC a également proposé en 2022 la *Rule on Climate-Related Disclosure* qui ambitionne de renforcer les exigences de publications de données extra-financières pour les entreprises cotées et pour les investisseurs.

La création de normes internationales de finance durable dans le secteur public est beaucoup moins avancée que celle des normes pour les entreprises. Le besoin de telles normes est principalement vu aujourd'hui sous l'angle des obligations souveraines (40 % du marché obligatoire mondial) et de ce fait, encouragé par la Banque mondiale¹⁶² ainsi que par le Fonds monétaire international¹⁶³.

C'est dans ce contexte que le bureau des normes comptables du secteur public (*International Public Sector Accounting Standards Board* » - IPSASB)¹⁶⁴ a conduit une

¹⁶¹ La matérialité simple évalue la solvabilité d'une entreprise sur les ratios financiers, la matérialité à impact évalue les effets de l'entreprise sur l'environnement. Ex : si une entreprise pollue une rivière, elle devra intégrer cette dégradation de l'écosystème dans sa comptabilité.

¹⁶² Rapport de la Banque mondiale « sovereign climate and nature reporting proposal for a risks and Opportunities Disclosure Framework » (31 janvier 2022)

¹⁶³ How to Make the Management of Public Finances Climate-Sensitive- "Green PFM", FMI, (8/12/2022)

¹⁶⁴ Communiqué « IPSASB confirms its role in advancing public sector sustainability reporting » (8/12/2022)

consultation¹⁶⁵ qui a fait l'objet de nombreuses contributions. Les acteurs consultés, tels que le CNoCP, ont souligné l'enjeu d'une collaboration avec les autres organismes de normalisation internationaux, tels que l'EFRAG et l'ISSB et le groupe de travail sur la publication d'informations financières relatives au climat (*Task-force on climate related financial disclosure* – TCFD)¹⁶⁶.

Les normes applicables au secteur public sont donc susceptibles d'évoluer rapidement et une implication des autorités françaises sur ces sujets est indispensable. Plusieurs actions pourraient être entreprises pour rendre compte dans un rapport annexé aux états financiers de l'État de l'impact environnemental de son action et pour préparer l'adoption des futures normes internationales de finance durable.

Une première action serait de transposer dans le rapport de présentation du compte général de l'État¹⁶⁷ les données de l'exécution des dépenses favorables et défavorables. En effet, le rapport de présentation est structuré, comme le « budget vert », par missions au sens de la LOLF. Toutefois, la DGFIP alerte sur le coût lié à cette mise en place, ainsi que sur le calendrier très contraint de publication du rapport de présentation.

Une deuxième action à réaliser pour anticiper une éventuelle création à terme d'un rapport extra-financier de l'État serait de conduire une réflexion sur les données nécessaires et l'évolution potentielle du système d'information comptable afin de pouvoir, au meilleur coût, le moment venu, collecter des informations sur les indicateurs « verts ». Pour cela, la définition préalable des indicateurs devra être menée de manière anticipée afin de pouvoir identifier les difficultés éventuelles de collecte d'information et optimiser son coût.

Une troisième action, qui est sans doute la plus urgente, consisterait à ce que les autorités françaises concernées adoptent une position claire sur le contenu d'une future norme de publication des données extra-financières du secteur public (comptes de l'État et établissements publics) simultanément aux comptes annuels afin que cette évolution ne soit pas décidée au niveau international sans une prise de position de la France. Le CNOCP va s'engager dans cette voie. A ce titre, il est prévu qu'une nouvelle commission relative à l'information de durabilité soit constituée en son sein. Les travaux pourraient se concentrer dans un premier temps sur l'État, au sens État régalién, et sur les collectivités territoriales. Les établissements publics seront naturellement intégrés, mais ne constituent pas, à ce stade, une priorité. Les propositions porteront sur les questions environnementales en laissant de côté les deux autres dimensions du *reporting* extra-financier que sont les sujets sociaux et de gouvernance.

¹⁶⁵ Consultation de l'IPSASB « Promouvoir l'information sur la durabilité dans le secteur public », mai 2022.

¹⁶⁶ Créé en 2016 par le G20, le TCFD vise à améliorer la transparence financière des entreprises en matière de climat. Le TCFD, comme la directive « *Corporate sustainability reporting directive* » (CSRD), établit des plans de transformation ou de transition vers la mise en place d'une comptabilité durable. À ce stade, seule la Nouvelle-Zélande a adopté un référentiel comptable en ligne avec la TCFD.

¹⁶⁷ Ce rapport accompagne la CGE, conformément aux dispositions de la LOLF. Il s'agit d'un rapport d'analyse financière et de commentaires des comptes de l'année et de leur évolution. Les faits marquants, l'analyse combinée d'éléments du bilan, du compte de résultat et des engagements hors bilan ainsi que l'explicitation de l'articulation entre le solde budgétaire et le résultat comptable, notamment, facilitent la compréhension des états financiers. Une présentation des comptes par grandes missions permet d'appréhender les apports de la comptabilité générale de manière plus concrète et opérationnelle, au travers des enjeux concrets des politiques publiques.

Recommandation n° 5. : Préciser en 2024 les conditions normatives dans lesquelles l'État pourrait publier un rapport de performance extra-financière incluant des informations sur son impact environnemental (CNoCP).

3.4.2 Faire évoluer les modalités de compte rendu de performance environnementale des établissements publics de l'État

3.4.2.1 Élargir le « budget vert » aux établissements publics

Des établissements publics pourraient être intéressés par la réalisation d'un « budget vert » à leur niveau. Certaines dépenses des établissements publics identifiées par la mission conjointe du CGEDD et de l'IGF comme intégrables dans le « budget vert » de l'État n'ont finalement pas été prises en compte. Seuls les crédits qui transitent par le budget de l'État, à savoir les subventions pour charges de service public et les taxes affectées plafonnées, ont été intégrées. Le motif en était double : les budgets initiaux des établissements publics ne sont pas disponibles au moment de la présentation du PLF et l'intégration de l'ensemble des ressources de certains établissements publics comporte des risques de doubles comptes (eu égard aux versements croisés entre opérateurs).

Ce « budget vert » d'établissement serait mentionné dans la convention d'objectif et de moyens, en l'absence d'obligation, pour les établissements publics, de publier leurs comptes. Il aurait l'avantage d'offrir une cotation des dépenses de chaque opérateur plus fine que la cotation actuelle (voir point 2.1.3.2 ci-dessus).

Un tel outil pourrait inciter les établissements publics à mieux suivre la réalisation de ces projets, pour éviter toute réallocation des ressources en gestion. À court terme, il pourrait être proposé aux établissements publics réalisant un certain niveau de dépenses, avant que sa généralisation ne soit envisagée. À horizon plus lointain, un rapport sur l'exécution des dépenses cotées permettrait par exemple, pour le plan France 2030, aux instances de contrôle (conseil supérieur de surveillance, en lien avec le SGPI) de vérifier l'exécution et l'évaluation des projets réalisés, pour éviter tout risque d'écoblanchiment d'amont en aval.

Recommandation n° 6. : Instituer l'obligation, pour les établissements publics de l'État au-dessus d'une certaine taille, de produire, à compter de 2025, une cotation de leurs dépenses selon la méthodologie utilisée pour le budget vert de l'État (DB, CGDD).

3.4.2.2 Engager la mise en place progressive d'un rapport extra-financier annexé aux comptes pour les établissements publics

La normalisation en cours de la déclaration de performance extra-financière (DPEF) pour les entreprises pose la question des modalités qu'il conviendrait de prévoir pour que, à l'instar des entreprises, les établissements publics de l'État rendent compte de leur performance à l'égard des objectifs de développement durable.

Les établissements publics sont des acteurs incontournables des politiques publiques, représentant des enjeux financiers significatifs et il est difficile de justifier, lorsqu'ils dépassent une certaine taille, qu'ils n'établissent pas comme les entreprises une déclaration de performance extra-financière. À titre d'exemple, si l'on retenait un seuil de 100 M€ de total des produits (seuil similaire à celui relatif au chiffre d'affaires défini par le Code de commerce pour les entreprises), environ 150 établissements publics seraient concernés (voir la liste en annexe n° 5)¹⁶⁸. Alternativement, des indicateurs spécifiques aux établissements publics pourraient être définis afin de déterminer les établissements pouvant être soumis à l'obligation de publier un rapport de performance extra-financière.

La DPEF permet d'aborder les questions des stratégies environnementales au sein de la gouvernance des établissements publics, de les formaliser et d'en rendre compte à leurs parties prenantes, notamment les agents, pour les sensibiliser à la problématique de la RSE. France Stratégie¹⁶⁹, des études universitaires¹⁷⁰, des études d'opinion¹⁷¹, et les 140 établissements publics déjà engagés dans une démarche environnementale¹⁷² soulignent le rôle joué par les rapports d'information extra-financières pour mesurer l'impact de l'entité sur l'ensemble des dimensions du développement durable et agir sur la culture organisationnelle en faveur de l'environnement.

Selon le CNoCP, l'application de l'obligation d'une DPEF aux établissements publics serait possible *a minima* sur la partie environnementale, les parties sociale et de gouvernance d'un tel rapport pouvant présenter plus de disparités avec le secteur privé.

Selon I4CE, demander un rapport de type DPEF aux établissements publics n'apporterait une valeur ajoutée suffisante que s'il s'accompagnait de la publication de plans de transformation ou de transition¹⁷³.

Tous les acteurs, y compris les administrations rencontrées, attirent l'attention sur la possible disproportion entre le coût pour les établissements publics et l'intérêt de cette extension. Une attention particulière devrait être portée à la progressivité de la démarche, les normes de *reporting* extra-financières n'étant pas encore définies pour le secteur public. Une étape intermédiaire pour les établissements publics pourrait consister à « verdir » dans un premier temps les documents programmatiques (contrat d'objectifs et de moyens, lettre de

¹⁶⁸ 153 établissements publics en 2021 sur un total de 533. Cette évaluation a été réalisée en appliquant un seuil de 100 M€ de total de produits d'exploitation. Le seuil de 100 M€ de chiffre d'affaires qui s'applique aux entreprises du secteur privé ne pourrait pas être directement applicable aux établissements publics car il est nécessaire de prendre en compte les subventions d'exploitation.

¹⁶⁹ France Stratégie, La RSE, démarche de dialogue et levier de transformation, avis de la Plateforme RSE, mars 2019.

¹⁷⁰ Stephen N. Hamilton, Richard D. Waters, « Mainstreaming Standardized Sustainability Reporting: Comparing Fortune 50 Corporations' and U.S. News & World Report's Top 50 Global Universities' Sustainability Reports », mars 2022 et Ali Uyar, Cemil Kusey, et Merve Kellic, « Testing the Spillover Effects of Sustainability Reporting: Evidence from the Public Sector », octobre 2019.

¹⁷¹ Ekodev, Enquête - L'Entreprise Responsable / Ekodev / Blog / ekodev, 2020 (70 % des collaborateurs des grands groupes se disent prêts à contribuer à la démarche RSE) et Medef, Baromètre national de perception de la RSE, 2020 83 % des salariés issus d'entreprises dotés d'une fonction ou d'un service RSE considèrent que leur entreprise a un impact positif sur la société, contre 59 % des salariés dans les entreprises qui n'en ont pas.

¹⁷² 140 organismes publics participent au club développement durable des établissements et entreprises publics (ClubDDEP).

¹⁷³ Des formats de plans de transformation ou de transition sont proposés par la « Corporate sustainability reporting directive » (CSRD) ou le « Task-Force on Climate Related Financial Disclosure » (TCFD).

mission et mandats confiés aux dirigeants) et les comptes rendus au conseil d'administration existants. La mise en œuvre par étapes devrait permettre aux établissements de maintenir leur adhésion, de s'approprier la méthode de « reporting », de formaliser leur stratégie relative aux enjeux environnementaux et d'acquérir l'expertise nécessaire¹⁷⁴.

Recommandation n° 7. : Instituer graduellement l'obligation, pour les établissements publics de l'État au-delà d'une certaine taille, de produire un rapport de performance extra-financière normalisé incluant des informations sur leur impact environnemental (DGFIP).

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

Le « budget vert » n'est qu'un des outils permettant de rendre compte de l'impact environnemental des activités de l'État. Compte tenu de certaines de ses limites, l'administration devrait envisager de développer d'autres approches.

Le caractère opérationnel de la cotation environnementale dans le rapport environnemental pourrait être renforcé par une coordination avec les PAP et les RAP, qui pourraient mieux évaluer les efforts à consentir et les gains à en attendre. Des indicateurs visant à réduire la part des dépenses brunes et à accroître celle des dépenses vertes et mixtes pourraient attester des efforts du Gouvernement pour atteindre les différentes trajectoires environnementales.

À terme, le rapport environnemental devrait pouvoir s'appuyer sur une stratégie pluriannuelle cohérente et estimer l'efficacité du verdissement des dépenses budgétaires annuelles. Son enrichissement dépend toutefois en grande partie de la volonté et de la manière dont les ministères, puis les établissements publics, s'emparent de cet outil, et des arbitrages budgétaires opérés.

Une harmonisation par le haut des méthodes de cotation, actuellement moins exigeantes pour les dépenses budgétaires que pour les emprunts obligataires et pour les entreprises privées soumises à la taxonomie européenne, aboutirait à une réduction significative des dépenses publiques classées comme favorables à l'environnement. À défaut d'un tel changement, il serait possible d'améliorer la mise en cohérence des méthodes en identifiant dans le « budget vert » les crédits qui ont été classés selon les méthodes plus exigeantes des OAT et des actes délégués de la taxonomie.

Annexer une déclaration de performance extra-financière (DPEF) aux états financiers de l'État est une possibilité à préparer, mais cela apparaît encore prématuré compte tenu de la faible avancée des normes internationales extra-financières pour le secteur public. Il en va autrement pour les plus grands établissements publics de l'État pour lesquels il est plus difficile

¹⁷⁴ Les ressources humaines nécessaires dans les entreprises pour réaliser les rapports extra-financiers, ont été évaluées et restent limitées. Pour 42 % d'entre elles, l'équipe se compose d'une à trois personnes. Étude relative aux « entreprises face au défi du reporting extra-financier » - Tennaxia, Euronext Corporate Services et BPI France, « Les entreprises françaises face au défi du reporting extra-financier », Septembre 2020. Étude réalisée sur un panel dont 66 % des entreprises dépassent 1 Md€ et 58 % dépassent les 5 000 collaborateurs.

de justifier qu'ils échappent à l'obligation de publier un rapport extra-financier alors qu'elle est applicable aux entreprises de taille similaire.

Compte tenu de l'obligation d'exemplarité de l'État et du besoin d'acculturation du secteur public aux problématiques environnementales, les rapports de performance extra-financière pourraient être rendus progressivement obligatoires pour les établissements publics de l'État.

Click or tap here to enter text.

ANNEXES

Annexe n° 1.	Les principales données du « budget vert » pour 2023	82
Annexe n° 2.	L'élargissement du « budget vert » aux collectivités territoriales	85
Annexe n° 3.	Le « budget vert » dans les autres pays	86
Annexe n° 4.	Les avancées nationales en matière de budgétisation « verte » selon l'Union européenne et l'OCDE	93
Annexe n° 5.	Les établissements publics dépassant un seuil de 100M€ de total des produits	95

Annexe n° 1. Les principales données du « budget vert » pour 2023

Tableau n° 1 : Synthèse des cotations effectuées pour les PLF 2021 à 2023 (en Md€)

Totaux en montant	2021	2022	2023
Total des dépenses budgétaires et fiscales évaluées	574,2	586,6	569,4
Total des dépenses de l'ODETE ou du PDE	488,4	495,1	480,3
Dépenses cotées (CB et DEPFI)	577,9	411,6	475,5
<i>Dépenses cotées (CB)</i>	488,4	321,7	390,7
<i>Dépenses fiscales cotées</i>	85,9	89,8	89,1
Dépenses ayant un impact (CB et DEPFI)	52,8	53,4	59,4
Dépenses favorables (CB et DEPFI)	38,1	41,6	37,6
<i>Dépenses favorables (CB)</i>	34,7	38,2	33,9
<i>Dépenses fiscales favorables</i>	3,4	3,4	3,7
Dépenses défavorables (CB et DEPFI)	10,1	10,8	19,6
<i>Dépenses défavorables (CB)</i>	2,9	3,2	12,5
<i>Dépenses fiscales défavorables</i>	7,2	7,6	7,1
Dépenses mixtes (CB et DEPFI)	4,6	4,5	2,3
<i>Dépenses mixtes (CB)</i>	4,2	4	1,75
<i>Dépenses fiscales mixtes</i>	0,4	0,4	0,55
Dépenses neutres (CB et DEPFI)	525,1	354,7	416,1
<i>Dépenses neutres (CB)</i>	446,6	276,3	338,4
<i>Dépenses fiscales neutres</i>	74,9	78,4	77,7
Dépenses non cotées (CB et DEPFI)	-3,7	98,4	93,9
<i>Dépenses non cotées (CB)</i>	<i>nc</i>	<i>nc</i>	93,9
<i>Dépenses fiscales non cotées</i>	0	1,6	0

Source : Cour des comptes à partir des données du budget vert pour les PLF 2021 à 2023

Tableau n° 2 : Évolution du nombre et du montant des dépenses fiscales cotées dans le « budget vert »

<i>Dépenses fiscales</i>	PLF 2021	PLF 2022	PLF 2023
<i>Nombre de dépenses fiscales</i>	475	471	465
<i>Montant (année N en PLF N, en Md€)</i>	85,9	91,4	89,1
<i>Nombre de dépenses fiscales cotées</i>	475	467	461
<i>Montant (année N en PLF N, en Md€)</i>	85,9	89,8	89,1
<i>Nombre de dépenses ayant un impact</i>	107	122	120
<i>Dépenses à impact (année N en PLF N, en Md€)</i>	10,98	11,44	11,35
<i>Dépenses favorables (en Md€)</i>	3,4	3,6	3,7

Source : Cour des comptes, d'après le rapport environnemental annexé au projet de loi de finances

Principales dépenses classées favorables à l'environnement dans le « budget vert » 2023

Il s'agit principalement, pour 14,85 Md€ de crédits budgétaires, de treize dispositifs :

- la poursuite du dispositif « Ma Prime Renov' » (2,3 Md€), les dépenses en faveur de la rénovation énergétique (1 Md€) et celles destinées à financer des projets de réduction de l'empreinte énergétique des bâtiments (0,15 Md€) ;
- le financement des mobilités propres (dont 1,2 Md€ sur la mission plan relance, 1,1 Md€ d'aides à l'acquisition de véhicules propres et 2,7 Md€ pour le ferroviaire¹⁷⁵) ;
- les dépenses de recherches scientifiques et technologiques dans le domaine de l'environnement et de l'énergie (2,1 Md€) et le financement de l'Agence nationale pour la recherche (1 Md€) ;
- les dépenses de personnel du ministère de la transition écologique (1,2 Md€) ;
- une partie de l'aide publique au développement (2,1 Md€) ;
- l'intégration du plan France 2030 et du PIA 4, pour 1,5 Md€ de dépenses favorables ;
- la dotation de soutien à l'investissement local (DSIL) pour 144,3 M€ ;
- les dépenses de gestion des territoires, des forêts et des milieux (0,8 Md€) ;
- le fonds d'accélération de la transition écologique dans les territoires (fonds vert) à l'adresse des collectivités locales (0,4 Md€ en 2023, sur un total annoncé de 1,5 Md€ sur quatre ans, rehaussé à 2 Md€).

¹⁷⁵ Le ferroviaire (action 41 du programme 203, pour 2,7 Md€ en PLF 2023) est passé de mixte à favorable car les dépenses visent principalement à rénover les lignes ferroviaires et non à financer de nouvelles lignes (cette dernière dépense est considérée comme ayant un impact négatif sur la biodiversité du fait de l'artificialisation qu'elle entraîne).

Disparaissent de ces dépenses publiques les soutiens aux énergies renouvelables électriques, devenues des recettes en raison de la hausse des prix sur le marché de l'électricité.

Pour les taxes affectées, deux destinataires reçoivent 3,2 Md€ du total de 4,6 Md€ :

- les agences de l'eau (2,2 Md€) ;
- l'agence de financement des infrastructures de transport de France (AFITF) fléchée vers les projets les plus favorables (1 Md€).

Il s'agit enfin, pour les dépenses fiscales (pour 2,56 Md€ sur 3,7 Md€ au total) :

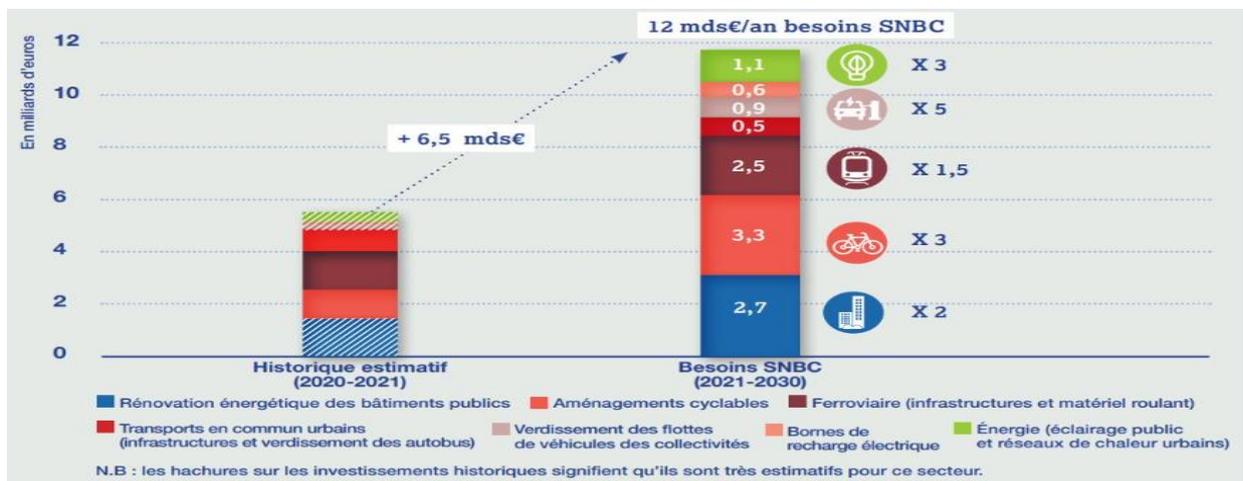
- du taux réduit de TVA pour les travaux énergétiques (2,0 Md€) ;
- des dispositifs de défiscalisation du logement ancien (0,3 Md€) ;
- des réductions d'accises sur les gazoles en faveur des transports en commun (0,2 Md€) ;
- de l'exonération des intérêts des livrets de développement durable (0,16 Md€).

Annexe n° 2. L'élargissement du « budget vert » aux collectivités territoriales

Les collectivités territoriales voient dans le « budget vert » un moyen d'orienter leurs choix budgétaires en fonction des objectifs environnementaux. Certaines collectivités s'inspirent de la méthode retenue pour l'État, d'autres développent la leur ; certaines expriment le besoin d'être accompagnées pour développer une méthodologie robuste et adaptée aux budgets locaux. Des amendements à la LPPF¹⁷⁶ et au PLF ont appuyé ces démarches, sans toutefois aboutir.

I4CE souligne¹⁷⁷ le rôle majeur des collectivités territoriales dans l'atteinte des objectifs bas carbone de la France à 2050, inscrits dans la SNBC : elles devraient réaliser au moins 12 Md€ d'investissements climat chaque année d'ici 2030, ce qui représente près de 20 % de leur investissement. I4CE a ainsi élaboré un guide méthodologique¹⁷⁸ sur l'évaluation environnementale de ces budgets en collaboration avec cinq villes et métropole¹⁷⁹.

Graphique n° 1 : Les investissements des collectivités : historique et besoins SNBC par an



Source : I4CE, « Collectivités : les besoins d'investissements et d'ingénierie pour la neutralité carbone »

Étant donné le poids des collectivités dans l'investissement public, une expérimentation relative à l'investissement public en matière environnementale devrait être engagée en 2024 et pilotée par la DGCL avec l'appui de la direction du budget et du CGDD, en vue d'être déployée à l'horizon 2025. Elle passerait alors par la généralisation du compte financier unique, expérimenté depuis par la LFI de 2021 qui mettra les données comptables à côté des données budgétaires, pour mieux éclairer les élus et les citoyens des enjeux budgétaires, tant en prévision qu'en exécution.

¹⁷⁶ Notamment des amendements n° 81 et sous-amendement n° 153 au projet de LPPF 2023 à 2027 et des amendements n° II-142, n° II-1950, n° II-2503 au PLF pour 2023. Ces amendements ont porté sur la budgétisation verte, l'adoption d'une nouvelle nomenclature de comptabilité publique en 2024 ou l'abondement de l'ADEME pour le déploiement de formations à la méthode d'évaluation climat du budget local développée par I4CE.

¹⁷⁷ I4CE, « Collectivités : les besoins d'investissements et d'ingénierie pour la neutralité carbone », octobre 2022.

¹⁷⁸ I4CE, « Évaluation environnementale des budgets des collectivités territoriales », septembre 2022.

¹⁷⁹ Métropole Européenne de Lille, Ville de Lille, Grand Lyon, Ville de Paris, Ville et Eurométropole de Strasbourg.

Annexe n° 3. Le « budget vert » dans d'autres pays

- **Allemagne**

La RFA ne participe pas à l'initiative budgétisation verte de l'OCDE qu'elle estime trop coûteuse en ressources. Elle ne s'intéresse aux finances vertes que sous l'angle des placements d'actifs publics (obligations « vertes ») qui doivent désormais être effectués en respectant des critères de durabilité, notamment dans le cadre du fonds de relance européen de 750 Mds€. Un rapport de l'institution supérieure de contrôle allemand (le *Bundesrechnungshof*) sur le financement du Fonds de relance par des obligations vertes de l'Union européenne (UE) pour la Commission du budget du Parlement allemand en juin 2022 a examiné les critères de classification des obligations vertes appliqués pour le Fonds de relance et établi une comparaison avec les critères énoncés dans le règlement sur la taxonomie adopté par l'UE en 2020.

Le ministre des Finances du Land de Bade-Wurtemberg, Danyal Bayaz a par ailleurs présenté en conseil des ministres du Land un projet de loi sur la nature des placements des actifs du Land (17 Mrd€, dont 10 Mrd€ de fonds de prévoyance) qui devront à l'avenir être placés en respectant les critères de durabilité de la taxonomie européenne.

- **Autriche**

L'Autriche a mis en œuvre plusieurs outils pour développer la pratique de la budgétisation verte, tels que les évaluations ex-ante et ex-post de l'impact environnemental, qui permettent au pays de se positionner sur l'ensemble du cycle budgétaire. Elle développe également des évaluations de carbone pour des mesures individuelles et commence à mettre en œuvre des examens de dépenses vertes. Les examens des dépenses et plus généralement les outils de budgétisation verte permettent de relever certains des défis liés à la gouvernance budgétaire, tandis que la réforme globale du cadre fiscal est reportée en raison de la crise du COVID-19.

L'Autriche a intégré les considérations relatives au changement climatique dans son programme de stabilité 2020-2024. Son budget 2021 et son plan de relance et de résilience pour atteindre la neutralité carbone d'ici 2040. Le plan comprend une proposition de révision des dépenses de transition verte ainsi qu'une proposition de budgétisation verte liée à la réforme de la gouvernance climatique. La méthodologie de surveillance du climat a été appliquée à toutes les composantes du plan de relance et de résilience de l'Autriche (Ministère des Finances, Autriche, 2020). Lors de la discussion budgétaire au Parlement, l'Office parlementaire du budget public un résumé de la budgétisation verte du gouvernement, y compris les objectifs, les activités et les cibles.

- **Espagne**

Le ministère des finances espagnol a publié en 2021 et 2022 un rapport annuel d'adaptation du budget aux objectifs de développement durable de l'agenda 2030 de l'ONU. Ce rapport comprend un chapitre spécifique dédié au « budget vert ». Ce document de 36 pages se contente d'indiquer le nombre et le nom des programmes budgétaires qui sont concernés

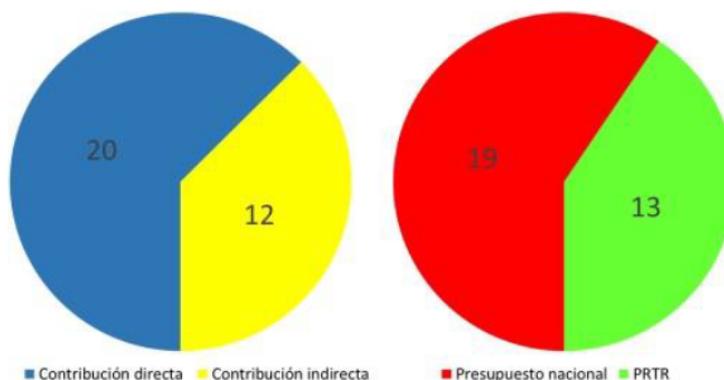
(classés entre « directement » ou « indirectement concernés ») par l'un ou plusieurs des ODD de l'ONU. L'institution supérieure de contrôle espagnol (Tribunal de Cuentas) n'audite pas ce document en raison de la difficulté à identifier et à séparer à l'intérieur des programmes les financements environnementaux et en raison de son manque de ressources spécialisées sur ce sujet. Elle renvoie cette analyse à l'institut barcelonais pour la santé globale « ISGLOBAL », qui est une entité regroupant universitaires et établissements publics pour la recherche sur le réchauffement climatique.

Graphique n° 1 : Exemple d'une page du chapitre III.2. du rapport annuel d'adaptation du budget espagnol aux objectifs de développement durable

Outre les politiques et programmes susmentionnés, il convient de noter la contribution d'autres programmes budgétaires qui, bien qu'ils appartiennent à des politiques dont le PEI est plus faible, sont fortement alignés sur les objectifs fixés dans cet ODD. C'est le cas du programme 414A Irrigation et autres actions d'infrastructure rurale, et du programme 41CA C03.I01 Plan pour l'amélioration de l'efficacité et de la durabilité de l'irrigation, tous deux correspondant au domaine politique **Agriculture, pêche et alimentation**.

Figure III.2-3.2

NOMBRE DE PROGRAMMES ALIGNÉS SUR L'ODS 6



- **Irlande**

L'Irlande a élaboré fin 2018, pour l'exercice 2019, seulement un recensement de ses dépenses favorables à l'environnement sur un champ très proche de celui utilisé pour déterminer les dépenses éligibles à son obligation souveraine.

L'Office statistique central irlandais publie des rapports sur les subventions aux combustibles fossiles. Le Conseil consultatif irlandais sur les changements climatiques présente des recommandations au gouvernement, notamment sur la méthodologie utilisée pour le classement des dépenses vertes, avec un principe « se conformer ou s'expliquer » obligeant le

gouvernement à suivre la recommandation ou à expliquer publiquement les raisons pour lesquelles il n'a pas suivi la recommandation.

En Irlande, les programmes relatifs au « budget vert » sont discutés et votés au Parlement.

- **Italie**

La loi sur la réforme de la comptabilité et des finances publiques du 31 décembre 2009 prévoit une annexe obligatoire au rapport général de l'État, publiée depuis 2011, présentée en même temps que le projet de loi de finances et consacrée aux « résultats des dépenses relatives aux programmes ayant un caractère ou un contenu environnemental ». La méthodologie, les critères comptables et les classifications utilisés pour l'identification des dépenses environnementales sont décrits dans la détermination du plan comptable général de l'État¹⁸⁰ selon le système européen de rassemblement de l'information économique sur l'environnement, géré par Eurostat¹⁸¹. Dans cette annexe à la loi de finances, les ressources financières allouées par l'État aux dépenses primaires pour la protection de l'environnement et l'utilisation et la gestion des ressources naturelles¹⁸² sont classées selon les chapitres du budget de l'État et présentées selon un horizon triennal (2022-2024 pour la dernière version). Les ordres de grandeur des crédits classés sont comparables avec le budget vert français.

Tableau n° 1 : Crédits environnementaux recensés dans les annexes budgétaires aux PLF 2023 italien et français

<i>Missions</i>	Italie		France	
	M€	« vert » en % des crédits	M€	« vert » en % des crédits
<i>Agriculture</i>	267	3,5 %	1 510	42 %
<i>Écologie, développement et mobilité durables</i>	3850	49,9 %	1 542	60,2 %
<i>Relations avec les collectivités territoriales</i>	453	5,9 %	360	8,2%
<i>Santé</i>	2,7	0 %	30	0%
<i>Sécurité intérieure</i>	231	3 %	410	2,3 %
<i>Travail</i>	38	0,5 %	0	0 %
<i>Enseignement scolaire</i>	13,5	0,2 %	0	0 %

¹⁸⁰ Bureau général de la comptabilité de l'État

¹⁸¹ Règlement du parlement européen et du conseil du 16 avril 2014

¹⁸² 9,5 milliards d'euros en 2022, ce qui représente 1,3 % du total des dépenses primaires du budget de l'État italien.

Source : Cour des comptes (périmètre proche mais pas équivalent)

L'Italie publie par ailleurs chaque année une liste des subventions ayant des effets favorables, défavorables et incertains sur l'environnement.

Elle publie enfin deux déclarations budgétaires « vertes » (Ecobilancio et Ecorendiconto) avec les dépenses et recettes vertes matérielles, ainsi qu'une description qualitative des mesures et des indicateurs de performance. Le ministère de l'environnement, du territoire et de la mer a élaboré un registre des interventions nuisibles en réponse à une demande du Parlement italien. Ce registre contribue à soutenir la responsabilité, la transparence et la surveillance des subventions gouvernementales dans une perspective écologique.

- **Royaume-Uni**

Les engagements britanniques pour le climat figurent dans sa stratégie « zéro net d'émissions carbone pour 2050 » qui fixe des objectifs d'action par département ministériel.

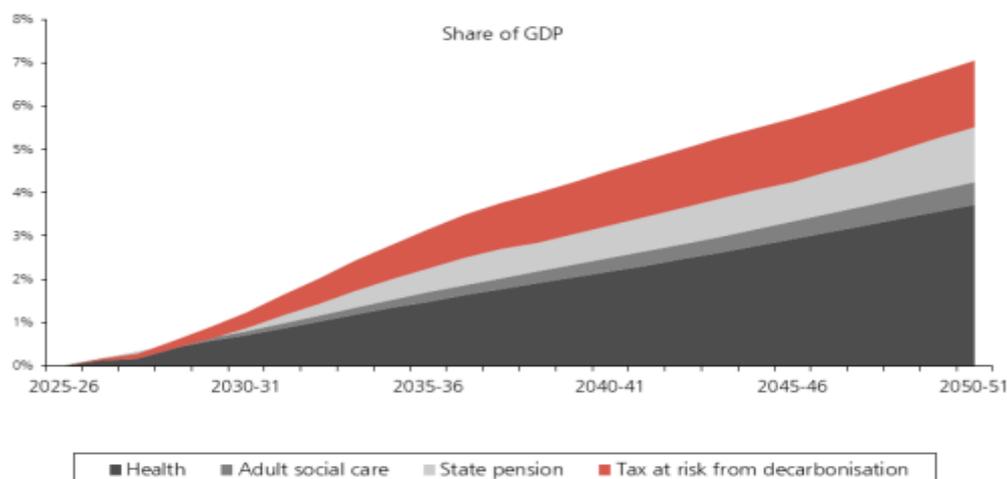
Le rapport d'examen final Zéro net du 19 octobre 2021 est le rapport analytique du Gouvernement britannique sur la décarbonation. Ce rapport évalue les coûts de la transition pour atteindre la neutralité carbone à l'horizon 2050 et la répartition de ces coûts entre secteur public, ménages et entreprises. Les quelques pages consacrées à la gestion des finances publiques du rapport envisagent le sujet sous l'angle de l'évolution de la pression fiscale.

Exemple extrait du chapitre 6.7. du rapport britannique d'examen final Zéro net

« 6.7. Finances publiques

Jusqu'en 2050, l'OBR (agence pour la responsabilité budgétaire) prévoit que les finances publiques soient soumises à des pressions croissantes, notamment les tendances démographiques qui augmenteront les coûts de la santé, de la sécurité sociale et des retraites. Le graphique 6.B montre comment ces pressions structurelles en 2050-51, augmenteront l'emprunt public de 5,5 % du PIB, par rapport à 2025-2026. La perte de recettes fiscales, si elle n'était pas remplacée, augmenterait encore cette pression structurelle sur les emprunts en 2050-51 à 7,0 % du PIB.

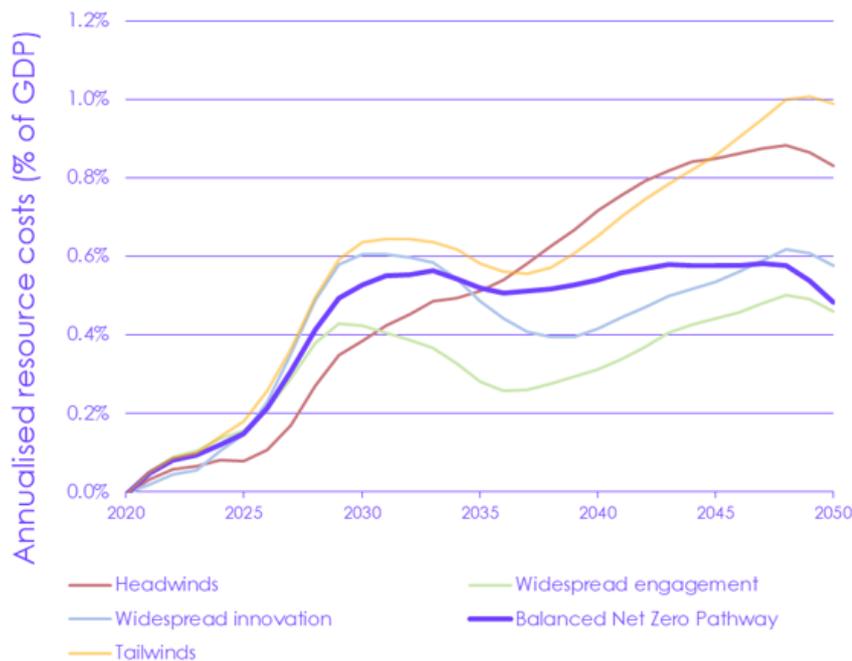
Graphique 6.B La pression fiscale de long terme



Source: OBR, HM Treasury calculations

Le sixième budget carbone du 9 décembre 2020 publié par le comité du changement climatique (autorité indépendante créée par la loi sur le changement climatique de 2008) conseille les ministres sur le volume des gaz à effet de serre que le Royaume-Uni peut produire durant la période 2023-2027. À ce titre, il publie une évaluation des coûts de la transition selon les scénarios mais il s'agit de coûts globaux dans lesquels les dépenses publiques ne sont qu'une composante.

Graphique n° 2 : Coût annuel de la transition en pourcentage du PNB britannique



Source : Le sixième budget carbone, chapitre 5

La finance verte fait également l'objet d'un encadrement au travers de la stratégie de finance verte sur l'apport du secteur financier à la transition, les travaux du GTAG (green technical advisory group), autorité indépendante qui apporte au Gouvernement son expertise sur la taxonomie et sur la lutte contre l'écoblanchiment dans le secteur financier

L'institution supérieure de contrôle britannique (NAO - National Audit Office) a réalisé un rapport en 2016 pour examiner la façon dont l'équivalent de la loi de programmation des finances publiques (*spending review*) 2016-2020 avait rendu compte des dépenses environnementales, notamment pour les ministères chargés de l'environnement, de l'agriculture, de l'énergie et des transports.

Le NAO avait observé que « les processus décisionnels gouvernementaux sont distincts pour arrêter les objectifs environnementaux et la loi de programmation ». Il regrettait que le ministère des finances (*HM Treasury*) n'utilise pas l'opportunité de la loi de programmation pour encourager les départements ministériels à un travail interministériel sur l'environnement. Il recommandait que le ministère des finances veille à « la cohérence des financements ministériels avec la réalisation des objectifs environnementaux dans la loi de programmation et

pendant la discussion parlementaire » et regrettait le rôle qu'il avait joué « dans l'élaboration des arguments stratégiques utilisés pour retarder les investissements du secteur public dans les technologies du captage carbone ».

Le NAO regrette dans un rapport du 4 décembre 2020 que la stratégie « zéro net d'émissions carbone pour 2050 » n'évalue pas l'impact budgétaire de ces actions et qu'il n'existe pas un document d'information interministérielle sur les dépenses actuelles et futures pour la mise en œuvre de ces politiques. L'institution supérieure de contrôle britannique, dans un rapport du 11 novembre 2020 « réalisation à long terme des objectifs environnementaux du gouvernement » examine la manière dont l'administration s'est organisée pour réaliser les objectifs environnementaux de long terme fixés par le gouvernement dans son plan 2018 et les concilier avec l'approche « zero net ».

Le NAO regrette que le gouvernement « annonce des financements pour une série d'initiatives environnementales » mais n'ait pas encore « fixé un cap clair comprenant un ensemble d'objectifs cohérents et complets et des plans de mise en œuvre financièrement chiffrés... cela signifie que ni le ministère de la transition écologique ni celui des Finances ne disposent d'une évaluation complète des coûts de mise en œuvre des objectifs dans leur ensemble... il existe dès lors des risques que les financements soient décidés au coup par coup plutôt que sur une vision des priorités ». Il recommande « une évaluation des coûts à court, moyen et long terme du plan environnemental afin que les ministères des finances et de la transition écologique en aient une vision commune ».

Dans un rapport du 12 février 2021, le NAO aboutit à la même conclusion de découplage entre trajectoire environnementale et fiscalité environnementale. « Le ministère des finances n'évalue pas l'impact de cette fiscalité sur les objectifs environnementaux du gouvernement ». Il recommande de « publier l'incidence des mesures fiscales existantes sur les objectifs environnementaux ». S'appuyant sur ce rapport du NAO, le comité indépendant des comptes publics (CCP) de la Chambre des communes a considéré, dans un rapport très critique publié le 2 novembre 2022, que le rapport présenté par le gouvernement sur les émissions de gaz à effet de serre ne respectait pas les normes et était « incohérent ». Le CCP demande que la « carboneutralité » fasse partie intégrante du processus décisionnel et que toutes les mesures de relance budgétaire et les propositions d'infrastructure devraient être soumises à des tests de résistance par rapport à la carboneutralité.

- **Les pays scandinaves**

La Finlande et la Suède procèdent à un « marquage allégé » en ne classant que les crédits budgétaires qui sont inclus dans le budget à des fins environnementales explicites.

La Finlande est le seul pays avec la France qui mentionne les dépenses brunes (défavorables à l'environnement). Elle inclut en effet dans son chapitre budgétaire sur le changement climatique et le développement durable une évaluation qualitative des subventions nuisibles à l'environnement avec une estimation de leur montant.

Dans la phase de préparation budgétaire, en Finlande, chaque année, au début de la préparation du budget, le ministère des Finances envoie une lettre d'instructions aux ministères sur la façon d'inclure dans leurs propositions une analyse de leurs crédits et des liens avec le développement durable. Ensuite, le ministère des Finances rédige le chapitre du budget. En Suède, des informations sur les taxes et dépenses écologiques ainsi que l'évaluation des impacts potentiels des réformes sont fournies sur la base du travail de collaboration entre les ministères et les agences gouvernementales.

Le Conseil suédois de la politique climatique contribue aux analyses contenues dans le projet de loi budgétaire et, de façon plus générale, fournit des évaluations de la politique climatique du gouvernement pour évaluer sa conformité aux objectifs climatiques établis par le parlement et le gouvernement.

Le Danemark développe une modélisation économique verte basée sur le modèle GreenREFORM dans le but de permettre à la fois l'évaluation du carbone et l'analyse coûts-avantages d'un large éventail de politiques. Le modèle intègre une perspective climatique dans les analyses et projections macro-fiscales. La loi danoise sur le climat adoptée en 2020 exige que le gouvernement présente chaque année un programme climatique décrivant la politique climatique du Danemark. Dans ce cadre, le gouvernement est tenu de présenter une évaluation des émissions de carbone et une analyse coûts-avantages d'un large éventail de mesures. Le Danemark intègre l'analyse de l'impact climatique du Danemark dans les projections de politique macroéconomique et fiscale, couvrant les mesures fiscales et non fiscales.

Les outils de budgétisation verte du Danemark comprennent des évaluations ex-ante et ex-post de l'impact environnemental des mesures budgétaires individuelles (dépenses et fiscalité), une analyse coûts-bénéfices environnementaux de certaines mesures budgétaires individuelles, une évaluation du carbone de certaines mesures budgétaires individuelles et un prix fictif du carbone pour évaluer les politiques et les investissements publics.

Un groupe d'experts a été désigné pour élaborer des modèles de budgétisation verte. Il devait soumettre deux rapports au ministère danois des impôts : le premier à la fin de 2021, le second à l'automne 2022.

Annexe n° 4. Les avancées nationales en matière de budgétisation « verte » selon l'Union européenne et l'OCDE

Tableau n° 1 : L'avancement d'une démarche de budgétisation « verte » selon l'UE

Éléments		Niveaux		
		Basique (1)	Mis en œuvre (2)	Avancé (3)
Périmètre	Objectifs climat	X	X	X
	Autres objectifs		X	X
	Tous objectifs environnementaux			X
Thèmes budgétaires	Dépenses favorables	X	X	X
	Dépenses défavorables		X	X
	Dépenses fiscales			X
Méthodes	Classement sommaire	X	X	X
	Classement fiable des crédits		X	X
	Études d'impact			X
Livrables	Projet de loi de finances	X	X	X
	Loi de règlement		X	X
	Programmation pluriannuelle		X	X
	Rapports extra-budgétaires			X
Gouvernance	Task force de classement ad-hoc	X		
	Task force de classement permanente		X	X
	Correspondant budget vert dans chaque ministère et opérateur			X
Transparence	Accessible tout public	X	X	X
	Examen par un tiers indépendant	X	X	X
	Évaluation indépendante de tous les livrables		X	X
	Discussion parlementaire		X	X
	Revue a posteriori			X

Source : Cour ces comptes à partir du tableau de classement préparé par la Commission européenne (DG ECFIN). La France est marquée par des surlignages bleu.

Tableau n° 2 : Utilisation des outils de budgétisation « verte » depuis juin 2020 dans l'UE et dans les pays pertinents pour une comparaison avec la France

		Aut	Can	Dan	Fr	Irl	It	P.B.	Suède	R.U.
<i>Études d'impact sur l'environnement</i>	Ex-ante	●	●	●	●	●	●	●	●	●
	Ex-post	●		●		●	●	●	●	
« Étiquetage » du budget vert	Ex-ante				●	●	●			
	Ex-post				(●)	●	●			
<i>Analyse coûts-avantages pour l'environnement de certaines mesures budgétaires</i>			●	●	●	●	●	●	●	●
<i>Bilan carbone</i>	Pour certaines mesures budgétaires	●		●	●	●		●	●	●
	Pour toutes						●			
	Budget complet			●				●		
<i>Autres outils</i>	Instruments de taxation du carbone		●		●	●	●	●	●	●
	Prix fictif du carbone pour évaluer les politiques et les investissements publics		●	●	●	●	●	●	●	●
	Examen régulier des dépenses fiscales et des subventions nuisibles à l'environnement		●		●	●		●		●
	Inclusion des considérations climatiques dans l'analyse de la viabilité budgétaire à long terme							●		●

Source : Cour des comptes à partir de l'étude annuelle OCDE 2021

Annexe n° 5. Établissements publics dépassant un seuil de 100M€ de total des produits

Tableau n° 3 : Liste des établissements publics disposant de produits totaux supérieurs à 100 M€

Agence de Développement Rural et Foncier de la Nouvelle-Calédonie (ADRAF)	Agence Régionale de Santé - Normandie
Agence de Financement des Infrastructures de Transport de France (AFITF)	Agence Régionale de Santé - Nouvelle Aquitaine
Agence de l'eau Adour Garonne	Agence Régionale de Santé - PACA
Agence de l'Environnement et de la Maîtrise de l'Energie (ADEME)	Agence Régionale de Santé - Pays de la Loire
Agence de l'eau Artois Picardie	Agence Régionale de Santé - Réunion
Agence de l'eau Loire-Bretagne	Agence Régionale de Santé des Hauts De France
Agence de l'eau Rhin Meuse	Bibliothèque Nationale de France (BNF)
Agence de l'eau Rhône-Méditerranée-Corse	Bureau de Recherches Géologiques et Minières (BRGM)
Agence de l'eau Seine Normandie	Business France
Agence de Santé de Wallis Et Futuna	Caisse de Garantie du Logement Locatif Social (CGLLS)
Agence de Services et de Paies (ASP)	Centre des Monuments Nationaux (CMN)
Agence du Service Civique (ASC)	Centre National d'Art et de Culture G. Pompidou
Agence Europe Education Formation France	Centre National d'Études Spatiales (CNES)
Agence Nationale de la Recherche (ANR)	Centre National de la Musique (CNM)
Agence Nationale de Santé Publique (ANSP)	Centre National de la Recherche Scientifique (CNRS)
Agence Nationale de Sécurité du Médicament et des Produits de Santé (ANSM)	Centre National des Œuvres Universitaires et Scolaires (CNOUS)
Agence Nationale de Sécurité Sanitaire de l'Alimentation de l'Environnement et du Travail (ANSES)	Centre National du Cinéma de l'image animée (CNC)
Agence Nationale des Titres Sécurisés (ANTS)	Centre Scientifique et Technique du Bâtiment (CSTB)
Agence Nationale du Sport	CEREMA
Agence Nationale pour l'Amélioration des Conditions de Travail (ANACT)	Cergy Paris Université
Agence Nationale pour la Garantie des Droits des Mineurs (ANGDM)	Conservatoire National des Arts et Métiers (CNAM)
Agence pour l'Enseignement Français à l'Étranger (AEFE)	École Nationale de l'Aviation Civile (ENAC)
Agence Régionale de Santé - Auvergne - Rhône Alpes	École Nationale Supérieure des Arts
Agence Régionale de Santé - Bourgogne et Franche-Comté	École Normale Supérieure - Paris
Agence Régionale de Santé - Bretagne	École Normale Supérieure de Lyon (ENSLSH)
Agence Régionale de Santé - Centre	École Polytechnique
Agence Régionale de Santé - Grand-Est	Économat des Armées
Agence Régionale de Santé - Ile-de-France	Établissement de la Retraite Additionnelle de la Fonction Publique (ERAFP)
Agence Régionale de Santé - Languedoc Roussillon et Midi-Pyrénées	Établissement Français du Sang (EFS)
Établissement Public du Palais de la découverte et de la Cité des Sciences et de l'Industrie	Établissement National des Invalides
Établissement Public Foncier d'Ile-de-France	Établissement Public d'Insertion de la Défense (EPIDE)
Établissement Public Foncier de Provence Alpes Côte d'Azur	

LA PRISE EN COMPTE DE L'ENVIRONNEMENT DANS LE BUDGET ET LES COMPTES DE
L'ÉTAT

Établissement Public Foncier du Nord Pas-de-Calais	Établissement Public de la réunion des musées nationaux et du Grand Palais des Champs-Élysées
Fonds National des Aides à la Pierre	
Fonds pour l'Insertion des Handicapés dans la Fonction Publique (FIPHFP)	Institut Français de Recherche pour l'Exploitation de la Mer (IFREMER)
FranceAgriMer	Institut Mines Telecom
GIP Formation Cadres Avenir	Institut National de l'Information Géographique et Forestière
Grand Paris Aménagement	Institut National de la Propriété Industrielle (INPI)
Grand Port Maritime de Dunkerque	Institut National de la Recherche en Informatique et Automatique (INRIA)
Grand Port Maritime De Marseille	Institut National de la Santé et de la Recherche Médicale (INSERM)
Grand Port Maritime De Nantes-Saint-Nazaire	Institut National de Recherche pour l'Agriculture, l'Alimentation et l'Environnement (INRAE)
Institut de Radioprotection et de Sureté Nucléaire (IRSN)	Institut National de Recherches Archéologiques Préventives (INRAP)
Institut de Recherche pour le Développement (IRD)	Institut National Des Sciences Appliquées – INSA de Lyon
Institut Français de Recherche pour l'Exploitation de la Mer (IFREMER)	Institut National du Cancer
Institut Mines Telecom	Institut National Polytechnique de Grenoble (INPG)
Institut National de l'Information Géographique et Forestière	Météo France
Institut National de la Propriété Industrielle (INPI)	Musée Du Louvre
Institut National de la Recherche en Informatique et Automatique (INRIA)	Musée et Domaine National de Versailles
Institut National de la Santé et de la Recherche Médicale (INSERM)	Office Français de l'Immigration et de l'Intégration (OFII)
Institut National de Recherche pour l'Agriculture, l'Alimentation et l'Environnement (INRAE)	Office Français de la Biodiversité (OFB)
Institut National de Recherches Archéologiques Préventives (INRAP)	Office National d'Études et de Recherches Aérospatiales (ONERA)
Établissement Public Foncier d'Ile-de-France	Office National d'Indemnisation des Accidents Médicaux (ONIAM)
Établissement Public Foncier de Provence Alpes Côte d'Azur	Office National des Anciens Combattants (ONAC)
Établissement Public Foncier du Nord Pas-de-Calais	Office National des Forêts (ONF)
Fonds National des Aides à la Pierre	Opera National De Paris
Fonds pour l'Insertion des Handicapés dans la Fonction Publique (FIPHFP)	Réseau Canope
FranceAgriMer	Société de Livraison des Ouvrages Olympiques (SOLIDEO)
GIP Formation Cadres Avenir	Société du Grand Paris (SGP)
Grand Paris Aménagement	Union des Groupements d'Achats Publics (UGAP)
Grand Port Maritime de Dunkerque	Université Aix Marseille
Grand Port Maritime De Marseille	Université Angers
Grand Port Maritime De Nantes-Saint-Nazaire	Université Artois
Institut de Radioprotection et de Sureté Nucléaire (IRSN)	Université Besançon
Institut de Recherche pour le Développement (IRD)	Université Bordeaux
	Université Bourgogne Dijon
Université Gustave Eiffel	Université Bretagne Occidentale (UBO)
Université Haute Alsace - Mulhouse	Université Caen
	Université Clermont Auvergne (UCA)
	Université Côte D'azur

LA PRISE EN COMPTE DE L'ENVIRONNEMENT DANS LE BUDGET ET LES COMPTES DE
L'ÉTAT

Université Limoges	Université de Lille
Université Lyon I Claude Bernard	Université de Lorraine
Université Lyon II Lumière	Université de Paris
Université Lyon III Jean Moulin	Université Gustave Eiffel
Université Montpellier	Université Picardie Jules Vernes – Amiens
Université Montpellier III Paul Valéry	Université Poitiers
Université Nantes	Université Polynésie Française
Université Nouvelle-Calédonie	Université Polytechnique - Hauts de France
Université Orléans	Université Reims Champagne Ardennes
Université Paris I Panthéon Sorbonne	Université Rennes I
Université Paris III Sorbonne Nouvelle	Université Rennes II
Université Paris IX Dauphine	Université Réunion
Université Paris VII Vincennes	Université Rouen
Université Paris X - Nanterre	Université Saint-Etienne Jean Monnet
Université Paris XII Val De Marne	Université Savoie Chambéry
Université Paris XIII Paris Nord	Université Sorbonne Université
Université Paris-Saclay	Université Strasbourg
Université Pau Pays de l'Adour	Université Toulouse I
	Université Toulouse II Le Mirail
	Université Toulouse III Paul Sabatier
	Université Tours
	Université Versailles Saint-Quentin en Yvelines
	Voies Navigables De France (VNF)

Source : Cour des comptes