

FIPECO le 24.10.2023  
Les commentaires de l'actualité

## Le budget vert de l'État pour 2024

François ECALLE

Un [rapport](#) sur « l'impact environnemental du budget de l'État » est annexé au projet de loi de finances (PLF) pour 2024. Sa première partie, appelée « *budget vert de l'État* », présente l'impact environnemental des crédits budgétaires et des dépenses fiscales inscrits dans le PLF.

**Il existe trois approches de la budgétisation verte : identifier les dépenses qui ont formellement un objectif environnemental, quel que soit leur impact réel, et en estimer le montant total et la part dans le budget ; identifier toutes celles dont on peut penser, même si ce n'est pas un objectif affiché, qu'elles contribuent positivement (ou négativement) à la réalisation d'un objectif environnemental, sans toutefois mesurer cette contribution, et en estimer le total et la part dans le budget ; évaluer l'impact effectif des dépenses au regard de la réalisation des objectifs environnementaux.**

La Commission européenne a recensé en mai 2023 des éléments de budgétisation verte dans douze pays européens et dans le budget de l'Union européenne. Ces budgets verts relèvent de l'une des deux premières approches définies ci-dessus. Les objectifs environnementaux retenus couvrent généralement tous ceux qui sont fixés par l'Union européenne. Le champ des dépenses et recettes couvertes est le plus souvent limité au budget de l'État, plus particulièrement à ses dépenses budgétaires. La part des dépenses budgétaires vertes est comprise entre 1 et 7 % des crédits budgétaires mais les écarts entre les pays reflètent surtout la diversité des champs couverts et des méthodologies. Dans la plupart des pays, l'élaboration du budget vert relève de la responsabilité du ministre des Finances, qui coordonne les travaux des autres ministères. Il n'y a pas de validation des budgets verts par des certificateurs indépendants. Les méthodes suivies changent encore souvent d'une année à l'autre. Au total, ces budgets verts sont toujours dans une phase expérimentale.

En France, le budget vert de l'État retient six objectifs environnementaux et couvre l'ensemble des dépenses budgétaires et fiscales. Celles qui n'ont pas d'objectif environnemental ni d'effet avéré sur l'environnement en représentent 90 %. Celles qui sont, en principe ou en pratique, favorables à la réalisation d'au moins un objectif environnemental, sans être défavorables à un autre objectif, en représentent 7 % dans le PLF pour 2024. Les dépenses défavorables à la réalisation d'au moins un objectif environnemental sans être favorables à un autre objectif en représentent 2 %, en baisse par rapport au PLF pour 2023 du fait de la diminution ou de la suppression des mesures exceptionnelles de protection des consommateurs contre la hausse des prix de l'énergie. Enfin, celles qui ont un impact favorable à la réalisation d'au moins un objectif environnemental et défavorable à la réalisation d'au moins un autre objectif en représentent 1 %.

**Ce budget vert a encore un caractère expérimental et il faudrait continuer à consolider le classement des dépenses en le faisant valider par un organisme indépendant. Il repose en effet sur l'avis d'un groupe de travail interne à l'administration alors qu'il est inévitablement parfois conventionnel.**

**On peut s'interroger sur l'utilité d'un budget vert. Il se superpose en effet au dispositif de performance de la LOLF, avec ses centaines d'objectifs et d'indicateurs dont l'impact sur les décisions budgétaires est quasi-nul. Le projet de loi de programmation des finances publiques pour 2023-2027 apporte une réponse en fixant un objectif de réduction du rapport des dépenses défavorables aux dépenses favorables à l'environnement.**

**Le rapport annexé au PLF présente à la fois le budget vert et les crédits de l'État relevant de la planification écologique dont les périmètres sont différents. Il en résulte des difficultés de compréhension des résultats. Il vaudrait mieux que la budgétisation verte corresponde exactement à la partie relative à l'État de la planification écologique.**

**L'émission des OAT vertes s'appuie sur l'estimation des dépenses de l'État ayant un impact environnemental favorable. Leur montant constitue en effet le plafond annuel des obligations qui peuvent recevoir le label « vert ». Or les dépenses retenues pour fixer ce plafond, dans le cadre d'une procédure intégrant l'avis d'organismes certificateurs, sont inférieures au montant du budget vert. Il serait souhaitable que les périmètres et les procédures concernant le budget vert et les obligations vertes soient unifiés.**

## **A) Les principes et la pratique de la budgétisation verte dans l'Union européenne**

### **1) Les principes**

Des [travaux de l'OCDE](#) ont initié la « budgétisation verte » en la définissant comme une procédure permettant d'identifier et, éventuellement, d'évaluer les contributions des dépenses et recettes budgétaires à la réalisation d'objectifs environnementaux. C'est une forme très particulière de budgétisation par la performance dans laquelle les objectifs sont seulement environnementaux et où tout le budget est en principe analysé au regard de ces seuls objectifs. Il existe trois approches de la budgétisation verte et définitions d'un budget vert :

- on peut d'abord considérer qu'une dépense (ou une recette) budgétaire est verte si elle a un objectif environnemental, même s'il n'est pas démontré qu'elle contribue effectivement à l'atteindre, puis les additionner et estimer la part de ces dépenses et recettes vertes dans le budget ; c'est la forme la plus simple de budgétisation verte ;

- on peut ensuite considérer qu'une dépense (ou une recette) budgétaire est verte si elle contribue positivement à atteindre un objectif environnemental sans mesurer l'ampleur de cette contribution, même si ce n'est pas son objectif affiché ; si elle contribue négativement à un objectif environnemental, on peut lui donner une autre couleur (souvent le marron) ; le total de ces dépenses et recettes vertes et marron et leur part dans le budget peut ensuite être estimé ;

- on peut enfin évaluer l'impact (positif ou négatif) d'une dépense (ou recette) au regard d'un objectif environnemental, même si ce n'est pas son objectif affiché ; il est alors possible d'estimer l'impact global du budget au regard d'un objectif environnemental ; cette approche est en théorie la plus pertinente mais elle est en pratique très difficile à mettre en œuvre.

Les objectifs environnementaux sont multiples, pas toujours clairs et parfois contradictoires. Une mesure budgétaire peut à la fois contribuer à réaliser un objectif environnemental et à s'éloigner d'un autre objectif environnemental (les subventions en faveur des éoliennes contribuent à réduire les émissions de gaz à effet de serre mais aussi à mettre en danger les oiseaux et à dégrader les paysages). Pour résoudre cette difficulté, il faudrait mesurer le coût marginal social des divers dommages environnementaux et procéder à une [évaluation socio-économique](#) de toutes les mesures budgétaires sur la base de ces coûts, ce qui est en pratique hors de portée.

## 2) [La pratique](#)

La Commission européenne [a recensé en mai 2023](#) des éléments de budgétisation verte dans douze pays ainsi que dans le budget de l'Union européenne. Cinq autres pays ont prévu d'engager cette démarche à un horizon plus ou moins proche. Parmi les grands pays qui n'ont pas de budgétisation verte et ne prévoient pas d'en établir figurent l'Allemagne et la Belgique.

Ces budgets verts relèvent de l'une des deux premières approches définies ci-dessus (« budget tagging » dans le rapport de la Commission). Lorsque la deuxième approche est retenue, il est rare que les dépenses et recettes dommageables à l'environnement soient recensées. Les pays qui évaluent l'impact des dépenses budgétaires, ex ante ou ex post, sont très peu nombreux ; il s'agit surtout de la Suède et du Danemark, mais la France est également citée.

Les objectifs environnementaux retenus couvrent généralement tous ceux qui sont fixés par l'Union européenne.

Le champ des dépenses et recettes couvertes est le plus souvent limité au budget de l'Etat, plus particulièrement à ses dépenses budgétaires (son extension aux niches fiscales et aux recettes budgétaires est relativement rare). La budgétisation verte se développe toutefois également dans les collectivités locales.

La part des dépenses budgétaires vertes est comprise entre 1 et 7 % des crédits budgétaires ; les écarts entre les pays reflètent surtout la diversité des champs couverts et des méthodologies appliquées.

L'Union européenne affecte un coefficient de 0, de 40 % ou de 100 % à chaque dépense budgétaire suivant que sa contribution à la lutte contre le changement climatique et à la protection de la biodiversité est nulle, partielle ou totale (il n'y a pas de contribution négative). Elle peut ainsi afficher que 30 % des crédits du cadre financier pluriannuel 2021-2027 sont consacrés à la lutte contre le changement climatique.

Dans la plupart des pays, l'élaboration du budget vert relève de la responsabilité du ministre des Finances, qui coordonne les travaux des autres ministères. Il peut s'appuyer sur des groupes de travail interministériels. Les études d'impact sont toutefois généralement confiées aux autres ministères.

Les budgets verts sont présentés dans des rapports annexés aux projets de loi de finances dans dix pays, en annexe aux projets de loi de règlement des comptes dans quatre pays et dans la programmation budgétaire pluriannuelle dans quatre pays.

Il n'y a pas de validation spécifique des budgets verts par des certificateurs indépendants. Ils sont examinés par le Parlement dans les mêmes conditions que les autres rapports annexés aux projets de lois de finances. Les méthodes suivies changent encore souvent d'une année à l'autre. Un budget vert est rarement contraignant et il n'y a pas encore eu d'évaluation de l'impact de la budgétisation verte sur les décisions budgétaires.

## **B) Le budget vert de l'État annexé au projet de loi de finances pour 2024**

### **1) La méthodologie**

La méthodologie du budget vert de l'État repose sur des travaux de l'inspection générale des finances et du conseil général de l'environnement et du développement durable présentés dans un rapport de 2019. Elle a été mise en œuvre pour la première fois dans le projet de loi de finances (PLF) pour 2021.

Six objectifs environnementaux sont retenus : atténuation du changement climatique, adaptation au changement climatique, gestion de la ressource en eau, réduction des déchets, lutte contre les autres pollutions, protection de la biodiversité et des espaces naturels.

Pour chacun de ces objectifs, tous les programmes budgétaires examinés, ou les actions à un niveau plus fin, se voient attribuer une « pastille » de couleur verte (dépense favorable à l'environnement), grise (dépense neutre) ou marron (dépense défavorable à l'environnement).

Les pastilles vertes identifient les dépenses qui :

- soit ont un objectif environnemental principal ou participent directement à la production d'un bien ou d'un service environnemental (éco-activités) ;
- soit n'ont pas d'objectif environnemental mais ont un impact environnemental positif avéré ;
- soit sont favorables à l'environnement à court terme avec un impact incertain à long terme.

Les pastilles grises identifient les dépenses qui n'ont pas d'objectif environnemental ni d'effet avéré en pratique, positif ou négatif, sur l'environnement.

Les pastilles de couleur marron identifient les dépenses qui ont un impact négatif immédiat avéré sur l'environnement ou peuvent inciter à des comportements défavorables à celui-ci à moyen terme.

Les dépenses pour lesquelles les connaissances actuelles ne peuvent pas permettre d'évaluer un impact environnemental ne sont pas cotées.

La couleur de la pastille d'un programme, ou d'une action, peut être différente selon les objectifs environnementaux retenus.

Pour attribuer ces pastilles de couleur, le groupe de travail interministériel chargé d'établir ce budget vert s'est appuyé sur de multiples sources : évaluations quand elles existent, documents budgétaires, travaux parlementaires, rapports d'audit, études économiques etc. Le classement obtenu est considéré comme provisoire et peut changer d'une année à l'autre, ce qui peut fragiliser la comparaison des dépenses vertes d'une année à l'autre.

Une fois que les pastilles par objectif ont été attribuées, les dépenses de chaque programme sont ventilées entre les dépenses : globalement favorables si elles sont vertes ou vertes et grises pour tous les objectifs ; globalement défavorables si elles sont de couleur marron ou grise et marron pour tous les objectifs ; globalement neutres si elles sont grises pour tous les objectifs ; globalement mixtes si elles sont vertes pour certains objectifs et marron pour d'autres.

Le champ retenu est celui de la nouvelle [norme de dépenses](#) de l'État pour les années 2023 à 2027, soit 491 Md€ dans le projet de loi de finances pour 2024, auxquels sont ajoutées les dépenses fiscales (79 Md€), soit un total de 570 Md€.

## 2) [Les résultats](#)

Les dépenses non cotées s'élèvent à 88 Md€ (15 % du total). La plupart des dépenses cotées (425 Md€ soit 75 % du total) ont été considérées comme globalement grises (neutres). On y trouve notamment toutes les dépenses de personnel, à l'exception de celles du ministère de l'Environnement, les prestations sociales et les aides aux entreprises non soumises à des conditions environnementales.

Les dépenses globalement vertes, c'est-à-dire globalement favorables à l'environnement, atteignent 40 Md€ (7 % du total), contre 38 Md€ dans le PLF pour 2023. On y trouve notamment les primes à la rénovation énergétique des bâtiments (4 Md€), les subventions d'investissement dans les transports ferroviaires (3 Md€), une partie de l'aide publique au développement (2 Md€), les dépenses de recherche sur l'environnement et l'énergie (1 Md€), les taxes affectées aux agences de l'eau (2 Md€) et l'application d'un taux réduit de TVA aux travaux d'amélioration énergétique (1 Md€) pour ce qui concerne les dépenses fiscales.

Les dépenses de couleur globalement marron, c'est-à-dire globalement défavorables à l'environnement, s'élèvent à 13 Md€ (2 % du total), en baisse de 7 Md€ par rapport au PLF pour 2023 du fait de la réduction ou de la suppression des mesures exceptionnelles de protection des consommateurs contre la hausse des prix de l'énergie. Les dépenses de couleur marron comprennent 8 Md€ de dépenses fiscales, notamment les exonérations et taux réduits appliqués à la taxe intérieure de consommation des produits énergétiques (6 Md€).

Enfin, les dépenses globalement mixtes représentent 3 Md€ (1 % du total) et on y trouve notamment une partie des dépenses affectées aux infrastructures de transport.

## 3) [Commentaires](#)

Ce budget vert a un caractère encore expérimental et il doit évoluer mais il permet déjà à la France de figurer parmi les pays qui donnent l'exemple en matière de budgétisation verte.

Il faudrait continuer à consolider le classement par couleurs en essayant de réduire la part des dépenses non cotées ou grises (neutres) et, surtout, en s'appuyant sur des évaluations indépendantes. Ce classement repose en effet actuellement sur l'appréciation d'un groupe de travail interne à l'administration alors que, faute de réelles évaluations, il est inévitablement parfois conventionnel. Pour en assurer la légitimité, et même si les autres pays ne semblent pas le faire, il faudrait qu'il soit validé par un organisme tiers.

Dans un [rapport de juillet 2023](#), la Cour des comptes conclut que « 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 ».

Cette budgétisation verte porte sur le projet de loi de finances et il serait utile de l'appliquer au projet de loi relative aux résultats de la gestion et à l'approbation des comptes.

La principale question que pose ce budget vert est celle de son utilité. Il se superpose en effet au dispositif de performances de la LOLF avec ses centaines d'objectifs et d'indicateurs dont l'impact sur les décisions budgétaires, l'efficacité de la gestion publique et la modernisation de l'Etat est quasiment nul. On peut craindre que la budgétisation verte, forme particulière de la budgétisation par la performance, ait le même résultat. Le rapport annexé au PLF 2024 souligne certes que la cotation, verte ou marron, des dépenses a été intégrée à toutes les étapes de la construction du budget, mais les indicateurs de performance, comme les dépenses fiscales, sont en principe intégrés eux aussi aux procédures budgétaires depuis longtemps sans que les décisions budgétaires en tiennent vraiment compte.

Un objectif pourrait être de supprimer les dépenses de couleur marron et d'augmenter les dépenses vertes jusqu'à une cible optimale d'un point de vue socio-économique, mais il faudrait commencer par évaluer l'impact de ces dépenses et, faute de telles évaluations, cette cible ne peut pas être fixée.

Le projet de loi de programmation des finances publiques pour les années 2023-2027 assigne un objectif plus simple au PLF pour 2027 : avoir réduit de 30 % le rapport entre les dépenses globalement défavorables à l'environnement, d'une part, et les dépenses globalement favorables ou mixtes, d'autre part, par rapport à la loi de finances initiale pour 2022 où ce rapport était de 29 % (hors mesures exceptionnelles).

## **C) Budget vert, planification écologique et obligations vertes**

### **1) La planification écologique**

Le rapport annexé au PLF présente à la fois le budget vert et les crédits de l'État relevant de la planification écologique dont les périmètres sont différents. Il en résulte des difficultés de lecture des résultats. En effet, le gouvernement met en avant la hausse de 7 Md€ des dépenses vertes sur le périmètre de la planification écologique alors que l'augmentation est de seulement 2 Md€ sur le périmètre du budget vert. Elle est certes de 6,6 Md€ sur le périmètre du budget vert hors mesures de relance et de soutien en réaction à la crise énergétique, mais il vaudrait mieux que la budgétisation verte corresponde exactement à la partie relative à l'Etat de la planification écologique.

Dans son rapport précité de juillet 2023, la Cour des comptes recommande une meilleure coordination entre la budgétisation verte, la planification écologique et la programmation pluriannuelle des finances publiques.

### **2) Les obligations vertes**

Quatorze pays de l'Union européenne émettent des obligations vertes selon le rapport d'enquête de la Commission présenté plus haut. En France, l'État ([l'agence France Trésor](#) en pratique) en émet depuis 2017.

Ces émissions d'obligations vertes s'appuient sur les dépenses de l'État ayant un impact favorable sur l'environnement. Leur montant total constitue le plafond des obligations émises au titre d'un exercice budgétaire qui peuvent recevoir le label « vert ». Pour le reste, les OAT vertes ne se distinguent en rien des autres OAT. En particulier, le principe d'universalité du budget de l'État interdisant l'affectation de recettes à des dépenses, le produit de ces émissions vertes n'est pas affecté au financement de dépenses particulières. La seule assurance donnée aux souscripteurs est en fait que le montant total de ces émissions ne dépasse pas le montant total des dépenses vertes.

La première OAT verte (au taux de 1,75 %) a été émise en 2017 à échéance de 2039 pour un montant de 7 Md€. Une deuxième a été émise en 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 2022 (au taux de 0,1 %) pour 4 Md€ à échéance en 2038. Compte-tenu des abondements ultérieurs, l'encours total de ces OAT vertes s'élevait à 58 Md€ en août 2023.

Le [document de présentation](#) aux investisseurs des OAT vertes insiste sur leur gouvernance et sur les rapports dont elles sont l'objet : rapport annuel d'allocation des fonds et de performance qui donne lieu à des avis d'auditeurs indépendants, rapports d'évaluation ex post des effets de certaines dépenses sur l'environnement revus par un « conseil indépendant d'évaluation de l'OAT verte ».

Les dépenses éligibles aux OAT vertes sont définies en cohérence avec les travaux menés dans le cadre du budget vert mais répondent à certaines exigences propres au marché des obligations vertes. En pratique, les dépenses éligibles aux OAT vertes sont presque toutes cotées favorablement dans le budget vert. En revanche, les critères d'éligibilité retenus pour les OAT vertes sont souvent plus restrictifs que ceux utilisés dans le cadre du budget vert.

Au total, un premier groupe de travail interministériel établit un budget vert, sans validation externe, et un deuxième groupe, utilisant ce budget vert et d'autres sources, détermine le montant des dépenses pouvant être retenues pour fixer le plafond des OAT vertes, montant validé par des organismes tiers et nettement inférieur au « budget vert ».

Le rapport précité de la Commission européenne conclut que « plusieurs pays ont reconnu le lien existant entre l'émission d'obligations vertes et la budgétisation verte et que les deux procédures peuvent se renforcer mutuellement. Cela peut conduire à une certaine convergence entre les deux procédures, à travers la mise en œuvre des mêmes ressources en information et expertise ».

Il serait surtout souhaitable que les périmètres et les procédures concernant le budget vert et les obligations vertes soient unifiés.