



Orienter les dépenses vers la transition écologique : la démarche « budget vert »

Auteur : Christine Moro

Relecteurs : Marc Abadie, Céline Lerda

Table des matières

Introduction.....	2
1 Les concepts.....	2
1.1 Qu'est-ce qu'un budget vert ?	2
1.2 Un budget vert n'est pas... ..	2
1.3 Un budget vert sert à.....	3
1.4 Un budget vert est complémentaire de	3
1.5 La taxonomie verte, outil de référence pour établir un budget vert	4
2 Les démarches « budget vert ».....	5
2.1 Historique et développement.....	5
2.2 Le « budget vert » de l'Etat.....	6
2.2.1 Les concours financiers de l'Etat aux collectivités territoriales.....	7
2.2.2 L'évaluation de la contribution française au budget de l'UE.....	7
2.2.3 Que penser de ce « budget vert » ?	8
2.2.4 L'approche par les investissements	9
2.3 Les budgets verts des collectivités territoriales	10
3 Comment passer à l'action ?.....	12
3.1 Décider	12
3.2 Définir le périmètre	12
3.3 Définir les axes (c'est-à-dire les cibles visées)	13
3.4 Evaluer les dépenses	13
3.5 Tirer le meilleur parti du « budget vert ».....	15
Et pour aller plus loin... ..	15



Introduction

En France, l'Etat s'est doté depuis 2020 d'un « budget vert », et la notion retient de plus en plus l'attention des collectivités territoriales. L'Institut « *for climate economics* » (I4CE) s'est engagé depuis plusieurs années dans le soutien méthodologique tant de l'un que des autres. Sans être à proprement parler un « budget », ni forcément « vert », le « budget vert » est une démarche qui manifeste l'engagement de l'institution et sa volonté d'accroître et accélérer ses efforts de transition écologique. Après avoir clarifié les concepts (1), nous passerons en revue les différents types de « budgets verts » (2) puis les moyens de passer à l'action (3).

I Les concepts

I.1 Qu'est-ce qu'un budget vert ?

C'est une **analyse** du budget qui permet de déterminer dans quelle mesure les différentes dépenses prévues sont favorables ou non à la transition écologique. Il s'agit donc d'une **évaluation environnementale**, ou d'une **évaluation de l'impact environnemental du budget**.

L'intérêt de cette démarche est de **mesurer la performance** du budget **par rapport aux objectifs « verts »** de la structure – neutralité carbone en 2050, et autres objectifs assignés par les diverses stratégies nationales ou territoriales –. Au-delà de **l'objectivation**, il permet, **dans la durée, d'améliorer la performance et d'orienter quantitativement et qualitativement davantage de dépenses vers la transition écologique**.

En soumettant **toutes les dépenses**, quels que soient leur nature et leur domaine, à cette évaluation, le budget vert met en évidence que l'action climat **ne se limite pas au « budget climat »**, c'est-à-dire aux dépenses directement dédiées à des actions de transition climatique.

I.2 Un budget vert n'est pas...

- Un budget vert **n'est pas un budget à proprement parler**, mais **une analyse extra-financière** des dépenses de la structure, qui se rapproche des critères ESG (« environnement, social, gouvernance ») en voie de diffusion dans les institutions financières et les entreprises privées. Ainsi, malgré son nom, le « budget vert » n'a pas à faire l'objet d'un vote ou d'une délibération. Il se présente le plus souvent sous la forme d'un document annexe au budget (pour l'Etat) ou à la délibération d'adoption du budget primitif (pour les collectivités territoriales).
- Un budget vert **n'est pas un budget climat**. Ce dernier est l'ensemble des actions dédiées à l'un des aspects de la transition écologique (par exemple, développement des aires protégées, transition à des énergies décarbonées, réduction des déchets, lutte contre la pollution de l'air...). Au contraire, le budget vert **passé au crible l'ensemble des dépenses** de la structure, ou du moins toutes les dépenses d'un périmètre donné et qui a vocation à s'élargir au fil des ans.



- Un budget vert **n'est pas un label**. Adopter cette démarche ne signifie pas que le budget est totalement dédié à, ou compatible avec la transition écologique. Le faire croire correspondrait à un « écoblanchiment » (« *greenwashing* »). En revanche, la démarche témoigne d'un engagement de la structure dans la transition écologique et d'une volonté d'orienter effectivement et efficacement ses dépenses dans ce sens. Les institutions peuvent, en parallèle, chercher à obtenir un ou plusieurs labels.

I.3 Un budget vert sert à...

- **Appeler l'attention des élus (parlementaires, élus territoriaux), des agents publics, des citoyens** sur la transition écologique et les moyens concrets de la mettre en œuvre. L'exercice concerne l'ensemble de l'institution, et pas seulement les élus ou agents « spécialistes » de la transition écologique.
- **Mettre en évidence le caractère systémique de la transition écologique.** Tous les types de dépenses, dans tous les domaines, et également de recettes, sont susceptibles d'être passés au crible de cet examen. Il permet de comprendre que des actions prévues dans des domaines *a priori* éloignés de la transition écologique ont une incidence ; que certaines actions qui semblent favorables contredisent une autre action prévue dans un autre domaine ; que certaines dépenses sont favorables à long terme mais défavorables à court terme – mais il faut savoir les assumer en toute connaissance de cause – ...
- **Objectiver** les dépenses en analysant leur effet réel, ou leurs effets même contradictoires, et en tenant compte de leur échelle.
- Inscrire les dépenses, actions et ensuite recettes, dans **une dynamique**. C'est **une démarche de long terme** qui suppose une **comparaison** des intentions et des résultats d'une année sur l'autre, **l'élargissement du périmètre** des dépenses analysées au fil des ans, l'ajout de la **prise en compte des recettes** dans un deuxième temps. C'est **une trajectoire positive**, avec la prise en compte de davantage d'objectifs (en plus de l'atténuation et de l'adaptation), l'adjonction de critères sociaux, avec une trajectoire orientée vers une amélioration des performances et le refus des retours en arrière.
- Créer une **dynamique inclusive et participative**. Le budget vert est un **exercice de transparence** aussi bien entre l'exécutif et le législatif/délibératif, qu'entre l'institution et les citoyens. Ce qui répond aux exigences de **redevabilité** d'une démocratie plus participative, et est la seule démarche possible pour mener à bien la transformation profonde de nos modes de vie que demande la transition écologique.

I.4 Un budget vert est complémentaire de...

- ... du **suivi de la réduction des émissions de gaz à effet de serre** (à travers le processus de suivi national et les déclarations annuelles des collectivités territoriales). Une approche plus volontariste peut se traduire par la définition et assignation d'un « **budget carbone** », c'est-à-dire la fixation d'un plafond d'émissions de gaz à effet



de serre (en tonnes de CO₂) à ne pas dépasser au niveau du ministère, service, ou territoire à un horizon donné.

- ... **du suivi des stratégies, schémas directeurs et instruments de planification.** Ce sont ces instruments de pilotage (stratégies, plan national d'adaptation, stratégie biodiversité, SRADDET, PCAET...) qui déterminent les objectifs à atteindre et la voie à suivre.
- ... de **la fiscalité verte.** Les « taxes environnementales », assises sur l'énergie, la pollution, les transports ou les ressources, permettent d'en faire varier le coût relatif et ont pour objectif d'orienter les comportements, tout en exemptant éventuellement une partie de la population pour des raisons de justice sociale.

1.5 La taxonomie verte, outil de référence pour établir un budget vert

La démarche budget vert consistant à mesurer la performance d'une dépense par rapport à des objectifs, il faut disposer d'un **outil de mesure**¹. C'est ce que l'on appelle la **taxonomie verte**. La France s'inspire de celle de **l'Union européenne**.

Elaborée dans le cadre du Pacte vert européen, la taxonomie verte de l'UE s'adresse à l'ensemble des acteurs économiques, qu'elle cherche à orienter vers des activités et/ou modes de production allant dans le sens de la transition écologique. Un premier texte a été voté en juin 2021, et un second a été adopté par la Commission en février 2022. La différence essentielle entre les deux textes est l'inclusion des énergies du gaz et nucléaire en tant qu'énergies « de transition » vers la neutralité carbone.

La taxonomie verte de l'UE définit **six objectifs climatiques** :

- **Atténuation ;**
- **Adaptation ;**
- Utilisation durable de **l'eau** et des **ressources marines ;**
- **Economie circulaire ;**
- Prévention et réduction de la **pollution ;**
- Prévention et restauration de la **biodiversité** et des **écosystèmes.**

Pour être qualifiées « favorables » pour l'un des objectifs, les activités visées doivent respecter :

- **des critères techniques ;**

¹ Voir « Taxonomie verte, mode d'emploi » sur le site de la Représentation permanente de l'UE en France : [Taxonomie verte : mode d'emploi ! \(europa.eu\)](https://europa.eu/taxonomy-verte-mode-d-emploi)



- le **principe « ne pas nuire »** (« *do not harm* ») c'est-à-dire ne pas être défavorables à un des cinq autres objectifs ;
- des garanties minimales en matière de **droits de l'Homme** et de **droit du travail**.

La taxonomie verte s'adresse **aux entreprises et aux institutions financières** dans 70 domaines d'activité couvrant 93 % des émissions de gaz à effet de serre. Elle entre en fonction progressivement (depuis le 1^{er} janvier 2022), dès cette année pour deux objectifs (atténuation et adaptation) aux entreprises de plus de 500 salariés et aux institutions financières, en 2026 pour les six objectifs et y compris aux PME cotées en bourse. Elle crée une pression sur le monde économique pour plus de transparence et un alignement sur les stratégies et politiques publiques européennes de mise en œuvre de la transition écologique. Il est logique que **les institutions publiques** à l'échelle européenne utilisent ce cadre d'analyse résultant de débats approfondis et qui permet d'agrèger les données.

2 Les démarches « budget vert »

2.1 Historique et développement

Le « budget vert » de l'Etat s'inscrit dans le cadre de l'initiative de l'OCDE « **collaboratif de Paris pour les budgets verts** » (« *Paris collaborative on Green Budgeting* »), lancée par l'OCDE, la France et le Mexique lors du **One Planet Summit** de décembre 2017². Le but est d'évaluer la compatibilité des budgets nationaux avec les objectifs environnementaux, en particulier climatiques.

Dans l'UE, la France et la République d'Irlande se sont déjà lancées dans l'exercice. Dans le cadre de la **Présidence française du Conseil de l'Union européenne**, une « Conférence verte » a été organisée sur ce thème le 9 mars 2022 au Ministère français de l'économie. A son issue, une initiative commune a été adoptée par la Commission européenne et 14 Etats membres, pour mettre les Etats membres en mesure d'estimer la part verte de leur contribution annuelle au budget de l'Union européenne.

Hors de l'UE, neuf pays – dont le Mexique – ont un « budget vert » portant à la fois sur l'atténuation et l'adaptation, et une dizaine d'autres pratiquent la démarche de manière ponctuelle.

S'agissant du **budget européen**, la Commission, sans disposer encore de la « taxonomie verte », s'était fixé l'objectif de consacrer 20 % de son budget à des dépenses favorables au climat dans le cadre financier pluriannuel 2014-2020. Son ambition est renforcée pour le cadre financier 2021-2027, en harmonie avec le Pacte Vert européen. La conception du budget de l'Union doit dorénavant respecter les règles de la taxonomie verte et l'objectif quantifié de 30 % des dépenses favorables au climat (en termes d'adaptation ou d'atténuation du changement climatique). Le plan de relance européen doit obéir aux mêmes critères. Un

² Voir [Collaboratif de Paris sur la budgétisation verte | One Planet Summit](#)



niveau de 7,5 % de dépenses favorables à la biodiversité devra en outre être atteint en 2024 et 10 % en 2026 et 2027.

2.2 Le « rapport sur l'impact environnemental du budget », dit « budget vert » de l'Etat

Faisant suite à un rapport du Conseil général de l'environnement et du développement durable [CGEDD] et de l'Inspection générale des Finances³, la loi de finances pour 2020 est la première à demander au Gouvernement un « **rapport sur l'impact environnemental du budget** », couramment désigné comme « **budget vert** » et qui sera ainsi nommé dans la suite de la présente fiche. Celui-ci doit être remis au Parlement chaque année, en annexe au projet de loi de finances initial.

Ce rapport accompagne donc les PLF depuis la fin 2020. Dans la logique « budget vert », il se perfectionne d'une année sur l'autre. La troisième édition (fin 2022 pour le PLF 2023)⁴ **augmente le périmètre** des dépenses cotées, et s'intéresse pour la première fois aux **recettes environnementales** affectées au budget général de l'Etat. Il s'essaie par ailleurs à une évaluation environnementale de la **contribution nationale au budget européen**.

Les dépenses sont analysées en fonction de leur **destination**, selon les six axes de la taxonomie verte et de la budgétisation verte de l'Union européenne : « Atténuation climat », « Adaptation climat », « Eau », « Déchets », « Pollutions », « Biodiversité ». Les dépenses peuvent être qualifiées de « vertes » lorsqu'elles sont favorables à l'environnement sur au moins un de ces axes sans être défavorables sur les cinq autres.

En synthèse, les dépenses dites « vertes » s'élèvent à 37,5 Md€, dont 3,6 Md€ au titre du Plan de Relance. Elles comprennent notamment : les dépenses pour la prime de transition énergétique « Ma prime Rénov' », les dépenses pour la rénovation énergétique ou l'amélioration de l'efficacité énergétique des bâtiments publics ; les dépenses en faveur des technologies, énergies, infrastructures et mobilités vertes ; les crédits de recherche scientifique et technologique dans le domaine de l'environnement et de l'énergie ; les aides à l'achat de véhicules propres ; les crédits du « fonds d'accélération de la transition écologique dans les territoires » (Fonds vert).

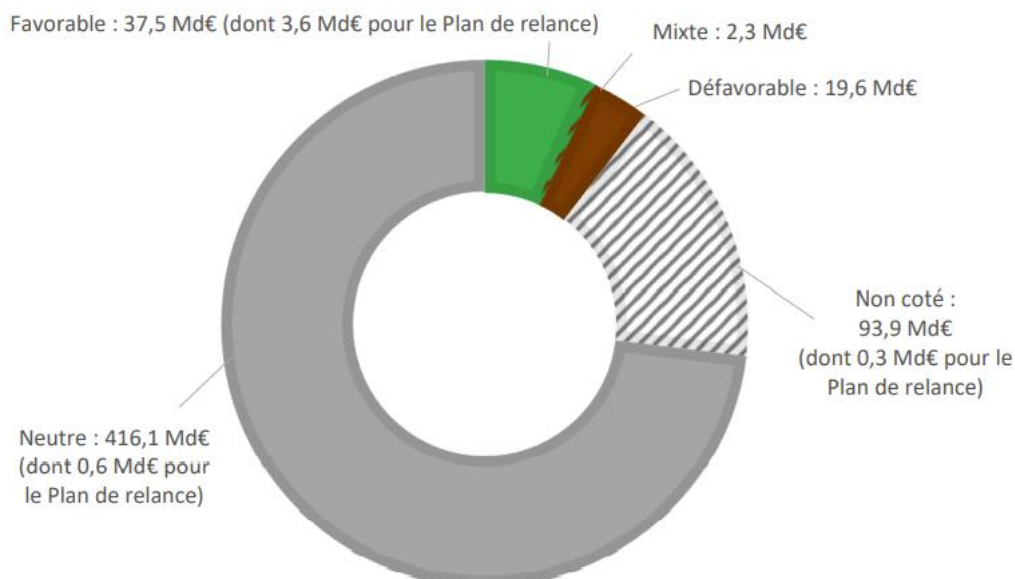
Les « dépenses mixtes » (2,3 Md€) sont celles qui, favorables à l'environnement sur au moins un axe, sont défavorables sur un ou plusieurs autres axes. Par exemple, les dépenses pour de nouvelles infrastructures de transport ferroviaire (Société du Grand Paris) ou fluvial (Canal Seine-Nord Europe) sont favorables à l'atténuation des émissions de gaz à effet de serre une fois les travaux achevés mais ceux-ci génèrent des émissions de CO₂, de l'artificialisation de terres et de la production de déchets.

³ [Green Budgeting : Proposition de méthode pour une budgétisation environnementale \(finances.gouv.fr\)](https://www.finances.gouv.fr/actualites/2020/09/01/green-budgeting-proposition-de-methode-pour-une-budgetisation-environnementale)

⁴ [RAPPORT-IMPACT-ENVIRONNEMENTAL-DU-BUDGET-LÉTAT -OCTOBRE-2022.pdf \(economie.gouv.fr\)](https://www.economie.gouv.fr/actualites/2022/10/01/rapport-impact-environnemental-du-budget-letat-octobre-2022)



Résultats globaux du budget vert sur la totalité du périmètre étudié (dont mission plan de relance, PLF 2023, Md€)



Les dépenses vertes et mixtes représentent en PLF 2023 36,2 Md€ (hors plan de relance) et sont à « mettre en regard » des recettes environnementales, d'un montant de 26,1 Md€. Les dépenses « défavorables » seront d'un montant de 19,6 Md€, un montant significativement plus élevé qu'en 2022 (10,3 Mds €) ; la quasi-totalité de l'augmentation est due au « bouclier tarifaire » limitant le prix de l'énergie pour les consommateurs (8,9 Md€).

Le « budget vert » détaille l'analyse de l'impact environnemental des dépenses, pour chacune des « missions » budgétaires de la LOLF.

2.2.1 Les concours financiers de l'Etat aux collectivités territoriales.

Sur un montant global – hors fiscalité transférée – de 53,4 Md€, seule la dotation de soutien à l'investissement local [DSIL] a pu faire l'objet d'une cotation, aucune méthodologie fiable n'ayant été déterminée pour les autres catégories. Pour la DSIL, une cotation expérimentale est mise en place dès 2023, avec un objectif de 25 % de projets concourant à la transition écologique.

2.2.2 L'évaluation de la contribution française au budget de l'UE

Cette contribution (dont la dénomination exacte est « prélèvement sur recettes en faveur de l'Union européenne » [PSR-UE]) est cotée pour la première fois. La méthode utilisée n'est pas celle du « budget vert » français, trop éloignée de celle utilisée par l'UE. Selon la méthodologie de la Commission, 26 % de ses propres dépenses seront en 2023 favorables au climat. Cela représente pour le PSR-UE de la France, un montant de 6,9 Md€.



2.2.3 Que penser de ce « budget vert » ?

D'abord, on ne peut qu'être frappés, d'après le schéma en page précédente, de la faible proportion de dépenses « favorables » (et certes, aussi de dépenses « défavorables ») et de la prédominance écrasante de dépenses « neutres », suivies des dépenses « non cotées ».

La raison invoquée pour **l'absence de cotation**, non seulement des concours financiers aux collectivités territoriales, mais aussi des **dépenses de fonctionnement des services de l'Etat**, est **l'indétermination de leur destination** au moment de l'élaboration du budget. Seule **une analyse ex-post serait pertinente, en fonction des résultats obtenus**. Les prémices d'une telle analyse existent déjà : plan « services publics écoresponsables »⁵, feuilles de route climat des ministères et indicateurs de performance des PAP (plans annuels de performance) et RAP (rapports annuels de performance). Les engagements des administrations de l'État en matière de sobriété énergétique et d'exemplarité ont été renforcés par la circulaire n° 6363-SG de la Première ministre du 25 juillet 2022⁶. Quant aux collectivités territoriales, elles sont déjà astreintes à la déclaration de leurs émissions de gaz à effet de serre et encouragées à adopter, à titre volontaire, la démarche « services publics écoresponsables ». La mise en valeur et la généralisation de ces instruments pourraient avoir un effet-levier et un effet mobilisateur pour les agents publics concernés.

L'I4CE, dont l'expertise en matière de budget vert est reconnue de tous y compris de l'Etat, a commenté le budget vert 2023 dans un article signé par son directeur-adjoint, Damien Demailly, et paru dans *Challenges* du 20 octobre 2022 :

- Les dépenses « favorables » sont en augmentation, dit le gouvernement, de 4,5 Md€ en 2023 par rapport à 2022. Cependant, ces dépenses incluent les crédits du Plan France Relance. Or I4CE alerte sur le fait que ces crédits, importants en 2021, plus encore en 2022, et toujours présents en 2023, disparaîtront en 2024 : il faut donc préparer dès maintenant « la suite » afin de garder un volume d'investissement de l'Etat en harmonie avec les besoins (voir la rubrique suivante consacrée aux investissements) ;
- Le coût de 8,9 Md€ du « bouclier tarifaire » est calculé en coût net. Les autres dépenses « défavorables » « concernent avant tout des niches fiscales qui permettent à des secteurs de bénéficier d'une fiscalité allégée sur l'énergie. I4CE a montré que l'estimation de leur coût pour le budget de l'Etat dépend de choix méthodologiques, et que d'autres choix que ceux retenus dans le cadre du budget vert pourraient conduire à tripler leur coût ».

⁵ Voir la circulaire 6145/SG du 25 février 2020 [Légifrance - Droit national en vigueur - Circulaires et instructions - Engagements de l'État pour des services publics écoresponsables \(legifrance.gouv.fr\)](#)

⁶ [Légifrance - Droit national en vigueur - Circulaires et instructions - Circulaire n° 6363-SG du 25 juillet 2022 relative à la sobriété énergétique et à l'exemplarité des administrations de l'État \(legifrance.gouv.fr\)](#)



- Les dépenses prévues pour l'eau, la forêt, les transports, les villes, sont systématiquement comptées « favorables à l'adaptation », ce qui semble une estimation peu critique.

2.2.4 L'approche par les investissements

Le « budget vert » **consacre une « partie II » aux « financements de la transition écologique »**. Il ne s'agit pas cette fois de s'intéresser à **la qualification des dépenses** et à la mesure de leur impact environnemental, mais **aux investissements** favorables à la transition écologique (et ceux qui sont neutres ou contraires). Cette approche est utile dans la mesure où **l'investissement climat** est non seulement une « dépense favorable » mais un **facteur de transformation** vers la transition écologique : les investissements d'aujourd'hui déterminent les réductions d'émissions de gaz à effet de serre de demain et autres effets positifs futurs.

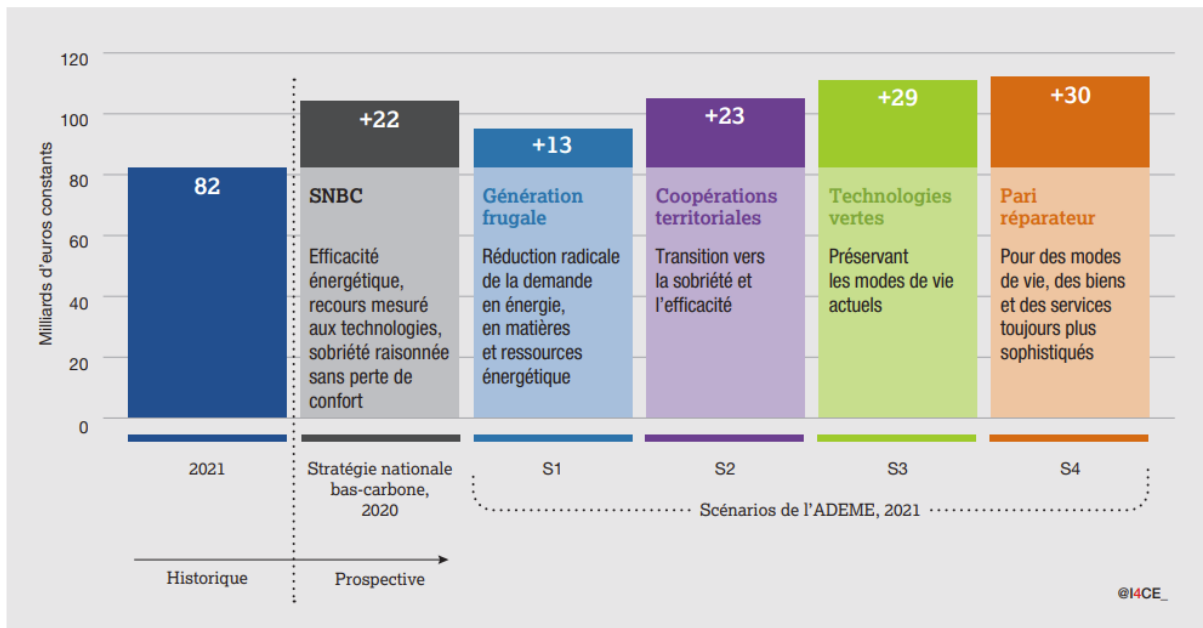
Pour poser le contexte, le « budget vert » se réfère au « **panorama des financements climat** » publié chaque année par **I4CE**, et qui analyse les besoins et réalisations en la matière de manière globale, investissements publics et privés confondus. Dans l'édition 2022, I4CE relève une volonté accrue des investisseurs, qu'il s'agisse des pouvoirs publics, des entreprises ou des ménages, de réaliser des investissements climat, mais aussi les goulets d'étranglement que constituent l'inflation, en particulier la hausse des matières premières dont celles très demandées pour la transition écologique (bois, aluminium, terres rares, lithium...) et même les effets de pénurie qui retardent l'aboutissement des projets.

Les besoins d'investissement, tant pour atteindre les objectifs de la Stratégie nationale bas carbone (SNBC) que pour mettre en œuvre l'un des **4 scénarios envisagés par l'ADEME**, sont supérieurs à ceux réalisés en 2021. De 13 à 30 milliards d'euros supplémentaires (par an) seraient nécessaires, cf le schéma ci-dessous extrait du Panorama :



FIGURE 2 : LES BESOINS D'INVESTISSEMENTS CLIMAT 2021-2030

Investissements annuels publics et privés dans les bâtiments, les transports et la branche énergie



Ces chiffres concernent l'ensemble des investissements, publics et privés, néanmoins **l'accroissement des financements de l'Etat paraît indispensable** en raison de leur **effet direct** mais aussi de leur **effet-levier** par l'accompagnement de projets menés et cofinancés par les collectivités territoriales, les autorités organisatrices des mobilités [AOM], les investisseurs privés et les ménages.

Si un effort supplémentaire s'impose, selon I4CE, d'ici 2030, le Panorama estime qu'entre 2030 et 2050 les investissements requis pour atteindre la neutralité carbone en 2050 ne seraient pas forcément plus élevés que ceux réalisés en 2019.

Cette approche par les financements permet au « rapport sur l'impact environnemental du budget de l'Etat » (« budget vert ») de mettre l'accent sur des politiques publiques précises relatives à ces grandes catégories, avec en revanche, peu de clarté sur le montant des investissements publics et leur part dans le total, et sur les années précises de réalisation de ces investissements.

2.3 Les budgets verts des collectivités territoriales

En parallèle des travaux concernant le budget vert de l'Etat, **I4CE** a entrepris en 2019-2020 un travail d'élaboration d'une méthodologie destinée aux collectivités territoriales⁷. Ce travail a été mené avec des collectivités qui avaient déjà entamé des réflexions en interne, pour accompagner leur plan climat: les Villes de Paris et Lille, les Métropoles de Lille et Lyon et

⁷ Guide méthodologique « Evaluation environnementale des budgets des collectivités territoriales » : [I4CE-EEB-Guide-Methodologique.pdf](#) et le replay du webinaire d'I4CE : [Webinaire I Communes et EPCI évaluer les impacts climatiques de son budget - YouTube](#)



l'Eurométropole de Strasbourg, avec l'implication également de l'Association des Maires de France, de France Urbaine, de l'Ademe et d'EIT Climate KIC⁸.

Précisons que la méthode développée par I4CE – à laquelle nous nous référerons dans la suite de la présente fiche – **n'est pas la seule méthode** permettant d'évaluer le budget d'une collectivité au regard de ses objectifs environnementaux. Les différentes possibilités, avec leurs avantages et leurs limites, sont énumérées dans une étude réalisée en 2022 par trois élèves administrateurs territoriaux de l'INET⁹ : **budget pondéré, méthode de comptabilité socio-environnementale, normalisation ISO 14 000, comptabilité CARE, ou encore méthode basée sur les objectifs de développement durable (ODD)** comme l'ont pratiquée la Ville et l'Eurométropole de Strasbourg en 2019.

La première version de la méthodologie I4CE était élaborée à l'intention des **communes** et des **métropoles**, et axée sur **deux objectifs : atténuation et adaptation**. Elle a été **complétée en 2021-2022**. Cela a permis d'**étendre la démarche aux autres échelons de collectivités, départements et régions**, avec l'implication de quatre régions et le soutien de l'association Régions de France ; en outre, **un troisième objectif, la biodiversité**, a été ajouté aux deux premiers – atténuation et adaptation –, grâce à l'implication de **CDC Biodiversité** et la collaboration de plusieurs Régions¹⁰.

La méthodologie, pour la partie atténuation, est assez robuste et très cadrée quelle que soit la nomenclature budgétaire utilisée¹¹. Il s'agit de croiser les lignes budgétaires par nature puis par fonction au regard de tableaux prédéfinis (nature hors périmètre, indéfinies, à analyser). Pour certaines collectivités, notamment les Départements, la plus-value peut sembler limitée en raison d'une masse importante de dépenses catégorisées neutres ou indéfinies.

La multiplication des « budgets verts » et l'implication d'un nombre croissant de collectivités dans cette démarche sont importantes en raison du rôle joué par les collectivités territoriales pour atteindre les objectifs climatiques de la France. Environ 80 % des orientations de la Stratégie Nationale Bas-Carbone [SNBC] nécessitent leur engagement du fait de leurs compétences (bâtiment, mobilités/transport, urbanisme, aménagement...). Les collectivités sont également appelées à mettre en œuvre de nombreuses orientations du plan national d'adaptation au changement climatique [PNACC] ou de la stratégie nationale sur la biodiversité.

⁸ Voir [EIT Climate-KIC | European Institute of Innovation & Technology \(EIT\) \(europa.eu\)](https://eit-climate-kic.europa.eu/)

⁹ [Etude INET Budget vert Vdef_compressed.pdf \(agence-france-locale.fr\)](#)

¹⁰ Voir le replay du webinaire I4CE/Régions de France : [Revoir le webinaire "Budget vert régional" du 27 septembre 2022 - Régions de France \(regions-france.org\)](#)

¹¹ Voir l'annexe technique de la méthodologie précitée, consacrée à l'atténuation : [I4CE-EEB-Annexe1_Attenuation.pdf](#)



3 Comment passer à l'action ?

3.1 Décider

La discussion budgétaire est le moment idéal « pour favoriser une transformation stratégique », et le budget « l'instrument par lequel les collectivités territoriales vont hiérarchiser leurs priorités politiques et les traduire en moyens d'actions ».

Elaborer un « budget vert » est ainsi un **marqueur de l'engagement** de l'entité concernée, d'une **prise de conscience** du besoin de transition écologique et d'une **volonté** tant d'alléger l'impact environnemental et climatique que **d'orienter les dépenses et en particulier les investissements** en faveur de la transition écologique.

En raison de cette signification, et aussi compte tenu de la charge de travail certaine, qui se répétera d'année en année, entraînée par la démarche « budget vert », la décision de l'entreprendre **doit être portée politiquement au plus haut niveau**.

3.2 Définir le périmètre

En raison précisément de la lourdeur de l'exercice, il est important de bien en mesurer le rapport coût/avantage, et de définir le périmètre de l'examen selon le « **principe de parcimonie** », en se concentrant sur les types de dépenses les plus utiles à analyser, offrant la plus grande marge de progression possible, et ne présentant pas d'obstacle méthodologique important.

Ce ciblage a conduit à exclure, pour l'Etat, les dépenses de fonctionnement (voir *supra* page 8).

Pour les collectivités territoriales, tous les comptes budgétaires, budget principal et budgets annexes, et les comptes budgétaires des délégataires de service public et des syndicats devraient en principe être concernés. Cependant, dans la pratique, le choix du périmètre dépend « des contraintes des collectivités quant aux informations accessibles, au temps disponible et à l'expertise présente en interne ».

I4CE recommande d'inclure dans le périmètre, en priorité, le budget principal ainsi que les compétences de transport, réseaux de chaleur, aménagement et déchets, même si ces dernières sont l'objet de budgets annexes ou de concessions. Les investissements sont à scruter particulièrement. Il est important de bien préciser et justifier dès le départ les exclusions du périmètre, et de le faire « en toute bonne foi, afin de ne pas exclure uniquement ou de façon disproportionnée les lignes budgétaires « défavorables » au climat ou à la biodiversité ». Il faudra aussi décider – et annoncer – la nomenclature utilisée, le niveau d'agrégation retenu et les seuils minimum de dépenses analysées.

Les recettes ont vocation à être intégrées dans le périmètre, au niveau de l'Etat. Une première étape a été franchie par ce dernier pour le PLF 2023, dans lequel les recettes environnementales affectées au budget général de l'Etat sont mises en regard de l'ensemble des dépenses concourant à la préservation de l'environnement.



En revanche, les recettes des collectivités territoriales ne sont pas intégrées, car ces dernières n'ont qu'une faible influence sur la nature et le montant de celles qu'elles perçoivent.

3.3 Définir les axes (c'est-à-dire les cibles visées)

Les **dépenses de l'Etat** sont évaluées en fonction de six axes pour chacun desquels elles reçoivent une qualification : « Atténuation climat », « Adaptation climat », « Eau », « Déchets », « Pollutions » et « Biodiversité » (voir *supra* page 6) ; les quatre derniers axes sont qualifiés de « hors climat ».

Pour les collectivités territoriales, selon la méthode I4CE, les axes « Atténuation »¹², « Adaptation »¹³ et « Biodiversité » font l'objet d'analyses et évaluations séparées. En effet, les collectivités sont plus expérimentées sur l'analyse « Atténuation », basée principalement sur leurs émissions de gaz à effet de serre dont elles ont une bonne connaissance ; les volets « Adaptation » et « Biodiversité » mettent en œuvre des outils différents.

Une **étape ultérieure** pourrait être franchie avec l'intégration de **critères sociaux**. La justice sociale est en effet une exigence indissociable de la transition écologique, qui comporte de nombreux risques d'accroître les inégalités. Les objectifs de développement durable [ODD] de l'Agenda 2030 des Nations Unies sont à la fois environnementaux et sociaux. Le Plan national de l'achat public [PNAD] 2022-2025 généralise les critères sociaux comme environnementaux. I4CE développe une méthodologie permettant d'identifier les mesures budgétaires climatiques ayant également des effets sur cinq dimensions sociales : inégalités de revenus, pauvreté, emploi, santé, accès aux besoins et services fondamentaux. Au niveau local, l'évaluation réalisée par la Ville et l'Eurométropole de Strasbourg en fonction des **ODD** permettait la prise en compte de ces critères.

3.4 Evaluer les dépenses

L'évaluation suit une méthode différente pour l'Etat et les collectivités territoriales.

Pour le budget de l'Etat, chaque action ou sous-action du périmètre retenu reçoit une qualification pour chacun des six axes retenus. **Chaque dépense sera évaluée par la résultante de ses « notes » sur chacun de ces objectifs :**

- **Favorable** : si tous les axes sont cotés favorablement, ou certains favorablement et d'autres neutres ;
- **Défavorable** : si tous les axes sont cotés défavorablement, ou certains défavorablement et d'autres neutres ;

¹² Voir l'annexe technique de la méthodologie I4CE précitée, consacrée à l'atténuation : [I4CE-EEB-Annexe1_Attenuation.pdf](#)

¹³ voir l'annexe technique de la méthodologie I4CE précitée, consacrée à l'adaptation : [I4CE-EEB-Annexe2_Adaptation.pdf](#) et le replay du webinaire : [Webinaire "Adaptation" | Evaluation climat du budget : Comment évaluer les impacts du budget sur l'adaptation du territoire ? - I4CE](#)



- **Mixte** : si des axes sont cotés favorablement et d'autres défavorablement, et le cas échéant, neutres;
- **Neutre** : si tous les axes sont cotés neutres.

Le budget vert de l'Etat pour 2023 intègre pour la première fois « une cotation des dépenses reflétant la plus ou moins grande pression d'une dépense sur l'environnement et le climat par rapport à un **scénario contrefactuel** conçu comme l'absence de dépense... ou une moindre dépense ». On peut dire qu'il s'agit ainsi de comparer la dépense prévue au **coût de l'inaction** mis en évidence par Nicholas Stern. Un exemple fourni est celui de la prime à la conversion à la voiture électrique, cotée favorablement sur l'axe « Pollutions » car le scénario contrefactuel prenant en compte l'absence potentielle de cette dépense conduirait à maintenir dans le parc automobile des véhicules plus émetteurs de polluants atmosphériques.

Pour les collectivités territoriales, l'évaluation s'effectue séparément pour chaque axe retenu. Pour l'axe « **Atténuation** », les dépenses sont classées en six catégories :

- **Très favorables** : dépenses compatibles avec un monde « neutre » en carbone, permettant de réduire significativement les émissions ou de séquestrer des GES.
- **Favorables sous conditions** : dépenses permettant de réduire les émissions à court terme, mais de manière insuffisante pour mettre le territoire sur une trajectoire de neutralité carbone.
- **Défavorables** : incompatibles avec l'objectif de neutralité carbone car elles contribuent à émettre des GES de manière significative.
- **Neutres** : pas d'impact significatif
- **À approfondir** : dépenses ayant a priori un impact, soit positif soit négatif, mais pour lesquelles le manque d'information ou de données empêche de préciser les catégories et/ou les montants.
- **« Indéfini méthodologique »** : dépenses ayant a priori un impact, soit positif soit négatif, mais « non classables en l'état actuel des connaissances du fait de la persistance de controverses scientifiques ou nécessitant un développement méthodologique spécifique ».

La grille d'évaluation « Biodiversité » proposée par le groupe de travail CDC Biodiversité/I4CE/quatre régions françaises reprend les six catégories ci-dessus énoncées pour l'atténuation.

En revanche, la méthode n'a pas été jugée pertinente pour le volet « Adaptation ». Pour celui-ci, il s'agit **d'évaluer le niveau d'avancement de la collectivité dans la prise en compte de l'adaptation** et de répondre à trois questions :

- Quelles sont les dépenses de la collectivité qui sont structurantes pour l'adaptation ?
- Quels champs d'activités devraient être davantage couverts par des politiques ou mesures d'adaptation ?



- Les dépenses engagées prennent-elles en compte les risques actuels et futurs liés aux changements climatiques ?

3.5 Tirer le meilleur parti du « budget vert »

Le « budget vert » a vocation à être un instrument dynamique de pilotage permettant d'analyser l'impact des décisions budgétaires sur la transition écologique. Tant au moment de son élaboration que postérieurement, la plus large participation, des élus, des agents et du public est à recommander.

Il faut aussi être vigilant vis-à-vis des services concernés par les dépenses classées « défavorables » au climat. Ceux-ci peuvent se sentir injustement pointés du doigt ou considérés comme les « mauvais élèves ». Un travail d'accompagnement et d'explicitation est nécessaire avant toute présentation des résultats.

Et pour aller plus loin...

L'étude de l'INET¹⁴, déjà citée, comporte un « guide opérationnel » en 19 fiches pratiques pour répondre à toutes les questions sur l'élaboration d'un budget vert par une collectivité territoriale.

¹⁴ [Etude INET Budget vert Vdef_compressed.pdf \(agence-france-locale.fr\)](https://agence-france-locale.fr/IMG/pdf/Etude_INET_Budget_vert_Vdef_compressed.pdf)