



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

Deuxième édition – Février 2024

Auteur : Christine Moro

Relecteur : Marc Abadie

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 ».....	4
2.1 Historique et développement.....	4
2.2 Le « budget vert » de l'Etat.....	5
2.2.1 Les dépenses de fonctionnement de l'Etat.....	7
2.2.2 Les concours financiers de l'Etat aux collectivités territoriales.....	8
2.2.3 L'évaluation de la contribution française au budget de l'UE.....	8
2.2.4 L'approche par les investissements.....	8
2.3 Les budgets verts des collectivités territoriales	11
3 Comment passer à l'action ?.....	13
3.1 Décider	13
3.2 Définir le périmètre	14
3.3 Définir les axes (c'est-à-dire les cibles visées)	15
3.4 Evaluer les dépenses	15
3.5 Tirer le meilleur parti du « budget vert ».....	16
Et pour aller plus loin... ..	17



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).

Une fiche de synthèse de ce dossier est disponible : <https://fpte.fr/?p=234>

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** ;
- 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'agréger 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

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/taxonomie-verte)



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 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 « 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'autre⁴.

La quatrième édition (fin 2023 pour le PLF 2024⁵) s'inscrit **dans le cadre de la planification écologique** mise en place en 2023 et se veut **un outil d'aide à la décision budgétaire**. C'est ainsi que, pour la première fois, la cotation de l'impact environnemental de chaque dépense publique prévue a été **intégrée dès le début de la procédure** et tout au long des travaux et négociations budgétaires. Le rapport est ainsi en mesure de présenter l'ensemble des financements consacrés à la planification écologique.

La granularité plus fine permet par ailleurs de **progresser en précision** ; la répartition en dépenses favorables à l'environnement (ou « vertes »), défavorables, mixtes (lorsque la dépense présente à la fois des avantages et des inconvénients pour l'environnement), neutres (quand la mesure n'a pas d'effet particulier) ou non cotées (quand il est impossible de se

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

³ [Green Budgeting : Proposition de méthode pour une budgétisation environnementale \(finances.gouv.fr\)](#)

⁴ Pour l'analyse du « budget vert » de l'Etat 2023, voir la 1^{ère} édition du présent dossier, dans les archives du site FPTE.

⁵ Téléchargeable ici : [PLF 2024 - La 4ème édition du budget vert | budget.gouv.fr](#)

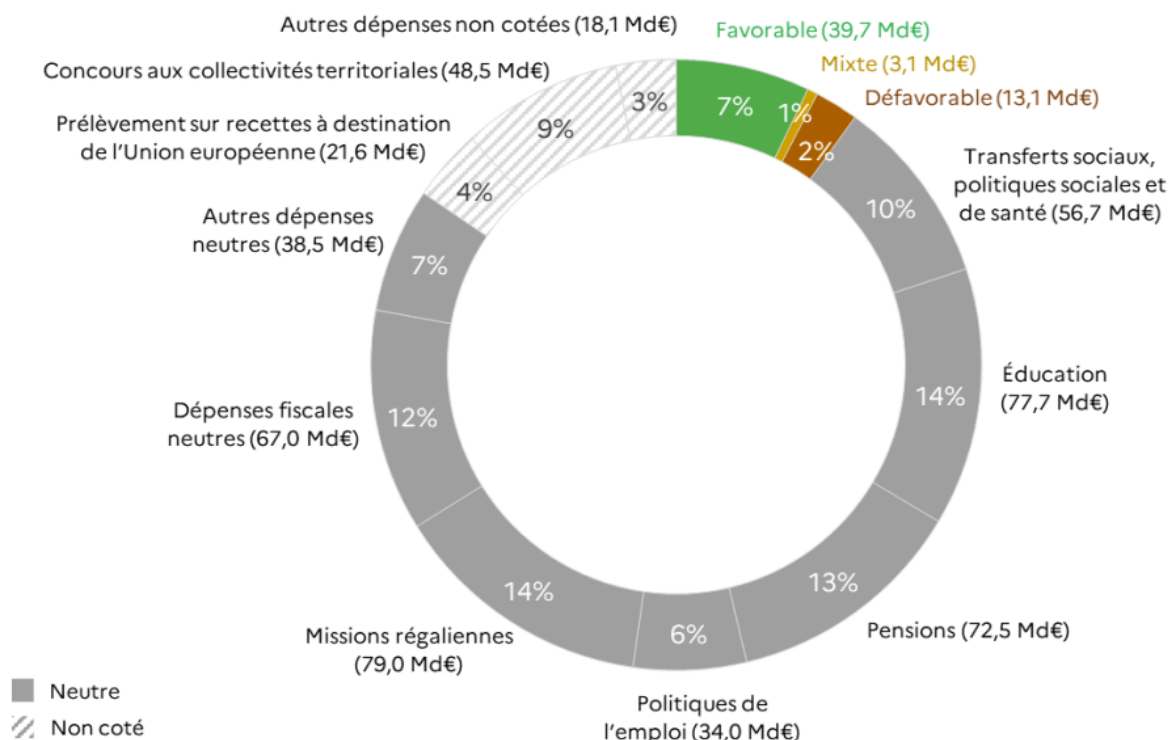


prononcer sur le sujet) s'affine (avec souvent une répartition en pourcentages entre ces différentes catégories⁶).

Dans le PLF 2024, parmi l'ensemble des dépenses budgétaires et fiscales du budget de l'État (569,7 Md €), **39,7 Md € sont considérées comme ayant un impact favorable à l'environnement (38,6 Md € hors plan de relance), 3,1 Md € un impact mixte et 13,1 Md € un impact défavorable.**

Force est de constater que **les dépenses cotées pour leur impact (favorable ou non) sur l'environnement ne constituent, comme l'illustre le schéma ci-dessous, que 10 % des dépenses de l'Etat**, ce qui relativise la place de la « transition écologique » et encore plus celle d'une « transformation écologique », dans les finances publiques.

Résultats globaux du budget vert sur la totalité du périmètre étudié (dont mission « plan de relance », PLF 2024, Md€)



Quoi qu'il en soit, sur le total de 39,7 Md €, le budget 2024 affiche une **progression des crédits consacrés à la transition écologique, de 7 Md € en crédits de paiement (10 Md € en autorisations de paiement).**

Les principaux secteurs visés sont, par ordre dégressif :

- Les mobilités – transport ferroviaire, fluvial, autres transports en commun, verdissement du parc automobile... (8 Md €) ;
- La rénovation énergétique des bâtiments publics et des logements (6,6 Md€) ;

⁶ Par exemple, la dotation de soutien aux communes pour la protection de la biodiversité et pour la valorisation des aménités rurales est qualifiée à 100 % favorable, mais la dotation d'équipement des territoires ruraux (DETR) est estimée à 20 % favorable, à 80 % « non cotée ».



- Les « ressources naturelles » - soutien à la transition agricole, forêts, stratégie biodiversité... (6,2 Md €) ;
- La transition énergétique – soutien aux renouvelables, nucléaire, recherche, électrification rurale... (5,5 Md €) ;
- La « compétitivité verte » (4,4 Md €) – dont le doublement des dépenses vertes de la mission « Investir pour la France de 2030 », à 3,0 Md € en 2024 ;
- L'action extérieure (1,7 Md€) : partie de l'aide au développement orientée vers les fonds internationaux de soutien à la transition écologique et vers la coopération *via* principalement l'Agence française de développement (AFD).
- Le soutien à la transition énergétique des collectivités territoriales (1,6 Md €)⁷ les crédits budgétaires correspondant au soutien de l'État aux collectivités pour les accompagner dans la transition écologique s'élèvent à 1,6 Md € en PLF 2024 contre 0,9 Md € en LFI 2023. Cette hausse est liée au fonds vert, pérennisé et amplifié, à hauteur de 2,5 Md € en AE (1,1 Md € en CP) et au verdissement des dotations aux collectivités (0,4 Md €, voir *infra* point 2.2.2).

Les « dépenses mixtes » (3,1 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.

Sur le PLF 2024, 13,1 Md€ de dépenses sont classées défavorables à l'environnement (dites « brunes »), ce qui représente une baisse de 20 Md € par rapport à 2023 (33,6 Md €), en raison de l'extinction de la plupart des mesures exceptionnelles de protection des consommateurs mises en place en 2022 suite à la crise de l'énergie⁸.

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

2.2.1 Les dépenses de fonctionnement de l'Etat.

Il est intéressant de pouvoir analyser et suivre l'évolution des dépenses de fonctionnement de l'Etat, compte tenu des instructions résultant de la démarche « Services publics écoresponsables » lancée en 2020 et renforcée en 2022.

Partant du constat de la difficulté à coter ces dépenses à l'avance, le « budget vert » s'est appuyé sur les résultats d'exécution du budget 2022 consignés dans l'instrument comptable Chorus pour évaluer la situation⁹.

En 2022, sur un total de 6,3 Md € de dépenses de fonctionnement, 0,8 Md € peuvent être qualifiées de « vertes », en baisse de 0,3 Md € par rapport à 2021¹⁰. Les dépenses vertes portent en particulier sur les transports de personnes par voie ferroviaire, ainsi que sur les modalités de location et d'entretien de matériel informatique. De leur côté, les dépenses

⁷ Dont 1,1 Md € pour le Fonds Vert – en crédits de paiement, car l'annonce gouvernementale fait état d'une enveloppe de 2,5 Md € pour le Fonds vert... en autorisation de paiement.

⁸ Certaines de ces mesures exceptionnelles restent en vigueur en 2024 (« bouclier électricité » et « bouclier gaz »), pour un montant de 2,2 Md €.

⁹ Pages 144 et suivantes du rapport.

¹⁰ Cette baisse s'explique en grande partie par les caractéristiques techniques des contrats d'électricité des ministères (ces contrats ne prévoient de part garantie d'énergie d'origine renouvelable que pour leur première année, or la plupart ont été conclus en 2021) et par le fait que le renouvellement des flottes en véhicules électriques ou hybrides a été important en 2021.



défavorables se sont élevées à 1,7 Md €, en hausse de 0,2 Md€. Les dépenses de carburants (1 014,7 M €), les achats de véhicules thermiques (168,9 M €) et de gaz (135,8 M €) représentent 77 % de ces dépenses défavorables. 0,5 Md € de dépenses sont « neutres » et 3,3 Md € sont non cotées.

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

Le budget vert 2024 applique à ces concours financiers une cotation beaucoup plus précise qu'en 2023. L'an dernier en effet, seule la dotation de soutien à l'investissement local (DSIL) avait fait l'objet d'une cotation, aucune méthodologie fiable n'ayant été déterminée pour les autres catégories. Cette année, plusieurs dotations sont cotées car leur emploi est « fléché » pour un certain pourcentage au moins, vers des dépenses ou investissements « verts » de la part des collectivités territoriales :

- la dotation de soutien à l'investissement (DSIL) exceptionnelle (111 M €) est cotée favorablement sur tous les axes, car les crédits (en baisse) sont réservés à la résilience sanitaire des collectivités territoriales, à la rénovation du patrimoine public et à la transition écologique.
- sur la DSIL « ordinaire », un objectif de 30 % de dépenses favorables à l'environnement (soit 165 M €) est fixé (il était de 25 % l'an dernier).
- la dotation d'équipement des territoires ruraux (DETR) et la dotation de soutien à l'investissement des départements (DSID) sont cotées pour la première fois cette année, avec une cible de 20 % de dépenses « vertes » soit 183 M € pour la DETR et 39 M € pour la DSID.
- la dotation « aménités rurales », dont l'objet est de financer des actions de préservation de la biodiversité, est intégralement cotée favorable. Elle s'élève à 100 M € (41,6 M € en 2023), conformément aux annonces de la Stratégie Nationale Biodiversité 2030.
- la dotation de rénovation thermique des bâtiments publics, destinée aux communes et aux départements (296 M €).
- l'aide aux collectivités territoriales pour l'électrification rurale (91 % de cotation favorable sur des crédits de 360 M €).

La grande majorité des crédits restent cependant « non cotés », car il n'est pas possible de savoir quel usage en feront les collectivités territoriales, libres de leur emploi.

2.2.3 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 deuxième année. 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, 34,3 % de ses propres dépenses seront en 2024 favorables au climat, contre 26,3 % en 2023. Cela se traduit par une augmentation de la part des dépenses « vertes » dans la contribution de la France, de 6,9 Md € en 2023 à 7,4 Md € en 2024.

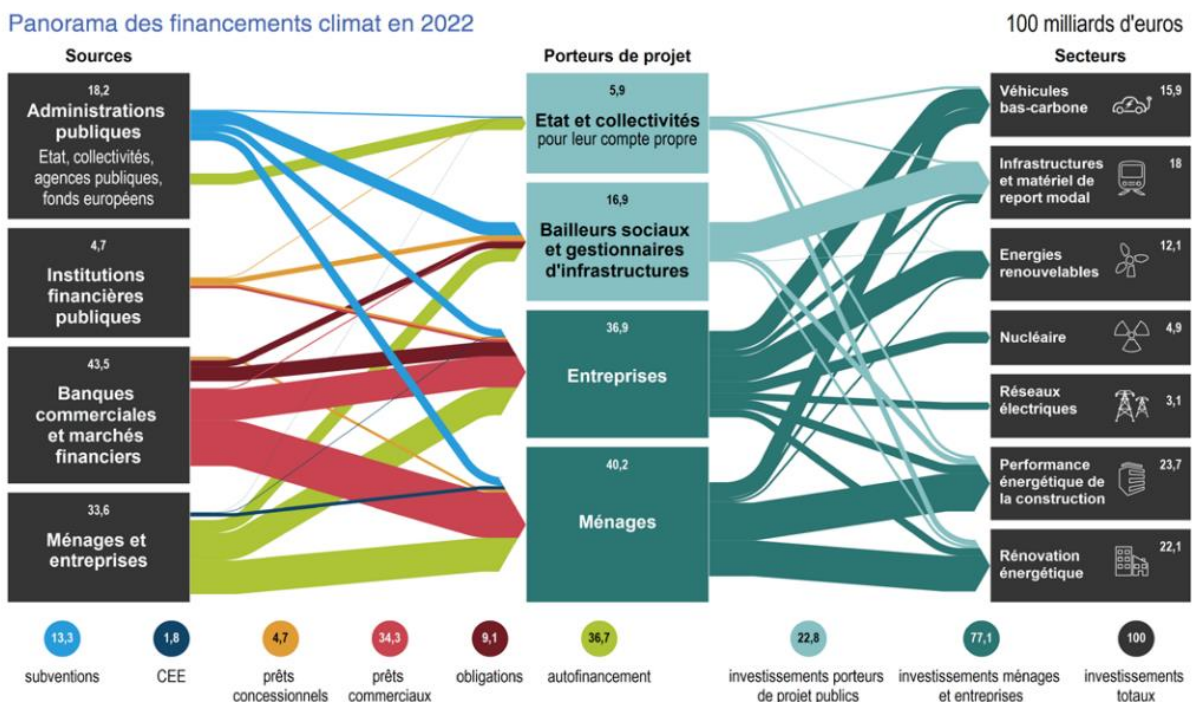
2.2.4 L'approche par les investissements

Le gouvernement et, plus largement, les institutions publiques misent sur l'activité économique (développement des énergies non carbonées et des technologies vertes, en un mot la « croissance verte ») pour assurer la transformation écologique. **La sobriété y joue un rôle mais n'en est pas, dans cette vision, le moteur principal.** Les pouvoirs publics veulent éviter de placer la société devant un choix entre « fin du monde et fin du mois » et



d'exiger un renoncement trop marqué aux gains de confort de vie acquis avec la révolution industrielle¹¹.

L'Etat ainsi que les collectivités territoriales et les autres acteurs publics (agences de l'Etat, banques publiques...), disposent de multiples leviers pour susciter ou encourager les investissements favorables à la transition écologique : réglementation, normes, fiscalité, prêts et subventions (qui se traduisent par des dépenses dans les budgets des acteurs publics)... Ils effectuent également des **investissements dans les équipements publics** qui représentent **environ un tiers (34 % en 2022) des investissements climat**, lesquels sont donc essentiellement portés par les entreprises et les ménages, éventuellement incités et soutenus par l'Etat. Le schéma ci-dessous illustre les circuits des investissements climat ; il est extrait du « **panorama des financements climat** » publié chaque année par **l'Institut de l'Economie pour le climat (I4CE)**¹² :



Dans ce Panorama 2023, I4CE calcule que les « investissements climat¹³ », publics et privés confondus, ont atteint **108 Md € en 2023**. Le schéma qui suit montre la progression ainsi que les secteurs où elle s'applique :

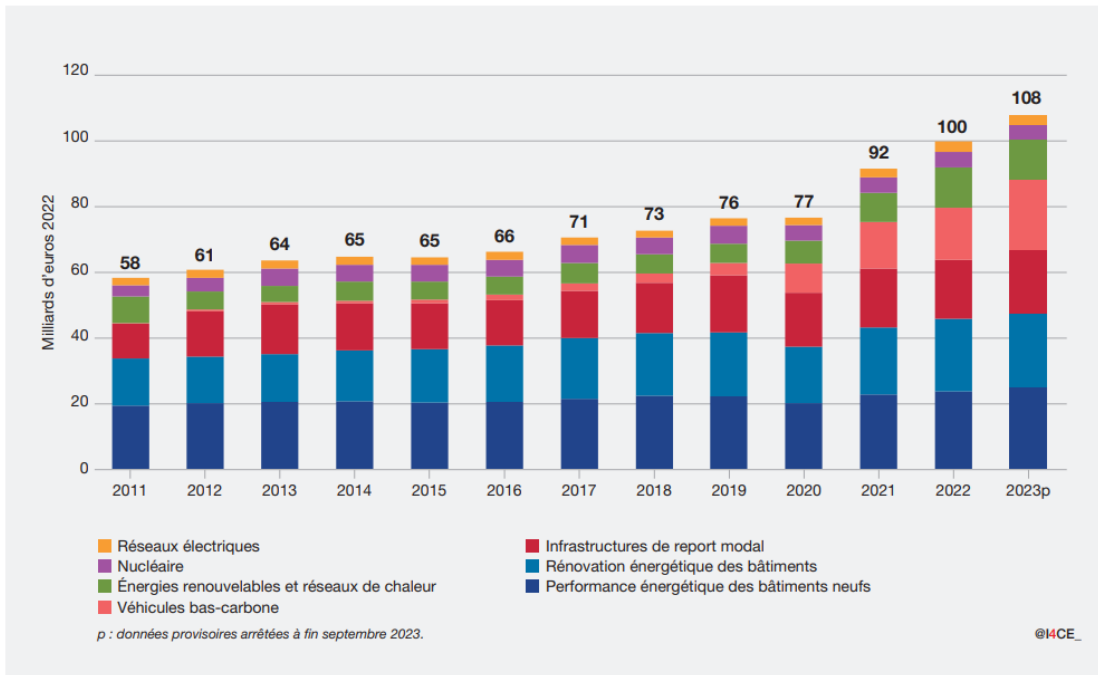
¹¹ Cette approche tient aussi compte des tendances à l'échelle mondiale, les pays actuellement émergents et en développement -sans parler des Etats-Unis- n'étant pas prêts à renoncer aux modes de vie « développés » pour lutter contre le changement climatique et préserver l'environnement.

¹² Edition 2023, publiée en décembre 2023, téléchargeable ici : [Édition 2023 du Panorama des financements climat - I4CE](#) . A noter que compte tenu de cette date, le Panorama 2023 n'a pas pu être pris en compte dans le « budget vert » 2024, qui s'appuie sur l'édition 2022.

¹³ Attention, les analyses de I4CE se concentrent sur les investissements « climat » liés à la politique d'atténuation (réduction des émissions de gaz à effet de serre, objectif neutralité carbone) alors que les cotations « budget vert », de même que les analyses du rapport Pisani-Ferry/Mahfouz, ont un périmètre plus large, incluant l'adaptation, la biodiversité, les crédits de recherche...



FIGURE 6. LES INVESTISSEMENTS CLIMAT EN FRANCE PAR SECTEUR



Selon les explications fournies par I4CE, l'impulsion a été donnée en 2021 par de nouvelles mesures réglementaires ainsi que le plan de relance ; en 2022, l'impulsion est venue de la réponse à l'explosion des coûts de l'énergie, ainsi que du calendrier de plusieurs grands projets. En 2023, la hausse des investissements climat s'est concentrée sur les véhicules bas-carbone et les énergies renouvelables. La progression suscitée par une prise de conscience désormais bien assise, est cependant rognée par l'inflation et contrecarrée par la hausse des taux d'intérêt.

Au-delà du résultat atteint en 2023 et de la prévision 2024, le gouvernement et les observateurs se préoccupent de **prévoir les investissements qui seront nécessaires dans les prochaines années** pour suivre la trajectoire de décarbonation de l'économie et mettre en œuvre les autres mesures de sauvegarde de l'environnement (eau, adaptation, biodiversité, lutte contre les pollutions...).

Le rapport sur « les incidences économiques de l'action pour le climat » (dit aussi « rapport Pisani-Ferry/Mahfouz), commandé par l'Etat à l'économiste Jean Pisani-Ferry et à l'inspectrice générale des Finances Selma Mahfouz et publié en mai 2023¹⁴, répond à cette interrogation. Il évalue les investissements annuels nécessaires, en isolant la « part » du secteur public, comme l'illustre le tableau ci-dessous :

¹⁴ [2023-incidences-economiques-rapport-pisani-5juin.pdf \(strategie.gouv.fr\)](https://strategie.gouv.fr/2023-incidences-economiques-rapport-pisani-5juin.pdf)



Tableau 5 – Coût annuel de la transition climatique pour les finances publiques, 2030

En milliards d'euros	Investissement supplémentaire en 2030	Part publique	
		Part de financement public constante	Scénario optimal
Bâtiments publics	10	10	10
Infrastructures	7	4	4
Rénovation des logements (chauffage et isolation)	21	10	14
Rénovation du tertiaire privé	17	0	2
Équipement des ménages en véhicules électriques	-8	-2	-2
Équipement des entreprises en véhicules électriques, poids lourds et utilitaires légers	4	0	1
Investissement des entreprises (y compris énergie)	13	3	4
Adaptation	3	n.a.	1
TOTAL (y compris adaptation et hors agriculture)	67	25	34

Note : pour rappel, les investissements supplémentaires (colonne 2) sont les investissements associés aux principales mesures de réduction des émissions d'ici en 2030 identifiées. L'investissement supplémentaire négatif pour l'équipement en véhicules électriques des ménages s'explique par le fait qu'avec le report vers d'autres modes de transport (vélo, transports en commun, etc.) et la baisse de la mobilité, les ménages achèteraient au total moins de véhicules qu'en l'absence de transition. Leurs dépenses de véhicules s'en trouveraient réduites, malgré le surcoût des véhicules électriques (voir Chapitre 7). La part publique est le montant financé par les finances publiques, le reste étant financé par le privé.

Source : estimations des auteurs

De son côté, **I4CE** évalue à une moyenne de 58 Md € supplémentaires, chaque année de 2024 à 2030 – dont 35 à 50 % à prendre en charge par les acteurs publics – les investissements nécessaires pour atteindre l'objectif de moins 55 % d'émissions de gaz à effet de serre en 2030¹⁵. L'Institut estime que ses prévisions et celles du rapport Pisani-Ferry/Mahfouz sont « convergentes » en tenant compte des différences de méthodologies¹⁶.

En 2024, le gouvernement devrait finaliser la **stratégie pluriannuelle pour financer la transition écologique (SPFTE)** qui lui permettra de préciser ses choix, tant en ce qui concerne les instruments retenus que les secteurs concernés.

2.3 Les budgets verts des collectivités territoriales

Les réflexions visant à l'élaboration de « budgets verts » par les collectivités territoriales se sont développées il y a quelques années, par analogie avec les travaux concernant le budget vert de l'Etat et en accompagnement des « plans climat » des communes et intercommunalités. Ainsi, **I4CE** a entrepris en 2019-2020 un travail d'élaboration d'une méthodologie destinée

¹⁵ Ce chiffre de 58 Md € inclut le « rattrapage » des retards accumulés jusqu'en 2022-2023.

¹⁶ Panorama... précité note 12, p. 36.



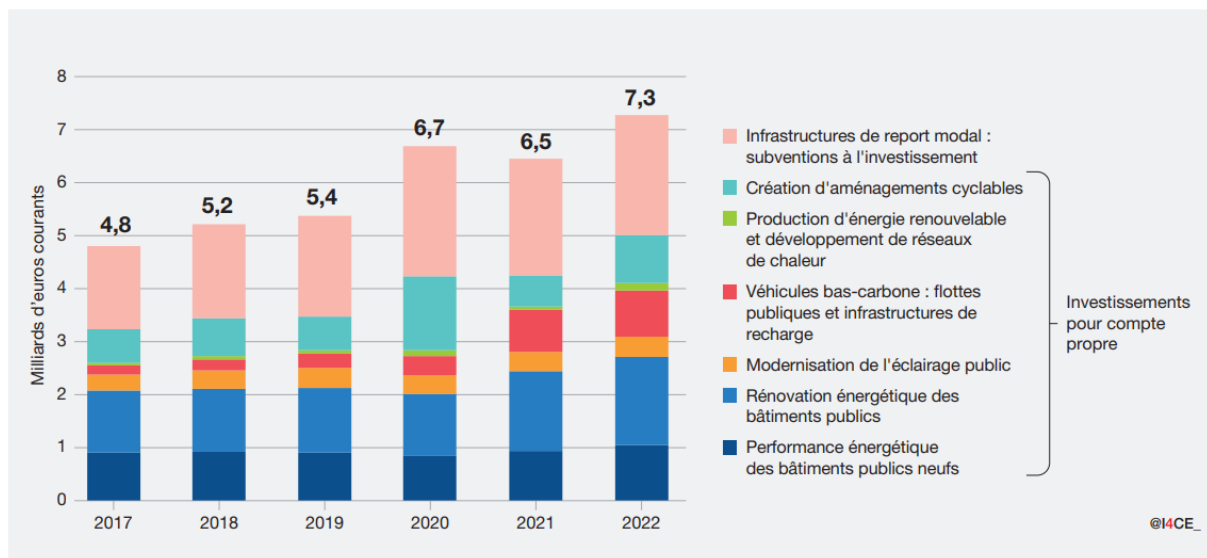
aux collectivités territoriales¹⁷. Ce travail a été mené avec des collectivités qui avaient déjà entamé des réflexions en interne, pour accompagner leur plan climat : les Villes de Paris et Lille, les Métropoles de Lille et Lyon et l’Eurométropole de Strasbourg, avec l’implication également de l’Association des Maires de France, de France Urbaine, de l’Ademe et d’EIT Climate KIC¹⁸.

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.

Malgré l’intérêt croissant suscité par cette approche, la démarche « budget vert » pour les collectivités territoriales **reste facultative et volontaire**. Cependant, la **loi de finances 2024 rend obligatoire pour toutes les collectivités territoriales, leurs groupements et les établissements publics locaux de plus de 3 500 habitants**, la présentation d’états analysant l’impact positif ou négatif des **dépenses d’investissement**. Voir plus de détails *infra*, point 3.2.

Cette évolution est en phase avec la progression significative depuis 2020 des investissements favorables au climat réalisés par les collectivités territoriales, mise en évidence par le graphique ci-dessous tiré de la dernière édition du « **panorama des financements climat** » d’**I4CE**¹⁹ :

FIGURE 9. LES FINANCEMENTS DES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES EN FAVEUR DES INVESTISSEMENTS CLIMAT DANS LES BÂTIMENTS, LES TRANSPORTS ET LA PRODUCTION D’ÉNERGIE



Nous nous appuyons, dans la suite de la présente fiche, sur **la méthode développée par I4CE**. Cependant, il importe de préciser que **ce n’est pas la seule méthode** permettant

¹⁷ Guide méthodologique « Evaluation environnementale des budgets des collectivités territoriales » : [I4CE-EEB-Guide-Methodologique.pdf](#) et le replay du webinaire d’I4CE : [Webinaire | Communes et EPCI évaluer les impacts climatiques de son budget - YouTube](#)

¹⁸ Voir [EIT Climate-KIC | European Institute of Innovation & Technology \(EIT\) \(europa.eu\)](#)

¹⁹ Voir références note 12. Voir également la publication dédiée : I4CE, Aurore Colin, [Collectivites-locales-quelle-evolution-des-investissements-climat-depuis-2017.pdf \(i4ce.org\)](#)



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'INET²⁰ : **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.

En 2023, un groupe de travail interministériel²¹ a été constitué pour échanger avec les associations de collectivités territoriales sur la co-construction d'un référentiel partagé relatif à l'élaboration des budgets verts.

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 Régions²².

La méthodologie, pour la partie atténuation, est assez robuste et très cadrée quelle que soit la nomenclature budgétaire utilisée²³. 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.

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.

²⁰ [Etude INET Budget vert Vdef_compressed.pdf \(agence-france-locale.fr\)](#)

²¹ Composé de la direction générale des collectivités locales (DGCL), du commissariat général au développement durable (CGDD), de la direction générale des finances publiques (DGFIP) et de la direction du budget (DB).

²² Voir le replay du webinar I4CE/Régions de France : [Revoir le webinar "Budget vert régional" du 27 septembre 2022 - Régions de France \(regions-france.org\)](#)

²³ Voir l'annexe technique de la méthodologie précitée, consacrée à l'atténuation : [I4CE-EEB-Annexe I Attenuation.pdf](#)



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. 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 ». **La loi de finances 2024 (art. 191 et 192) rend obligatoire pour toutes les collectivités territoriales, leurs groupements et les établissements publics locaux de plus de 3 500 habitants, une démarche « budget vert » :**

- L'élaboration d'un état des « **dépenses d'investissement** qui, au sein du budget, contribuent négativement ou positivement à tout ou partie des objectifs de transition écologique de la France », devra être annexé au compte administratif ou au compte financier unique de la collectivité, sous la forme d'un état, intitulé « Impact du budget pour la transition écologique » ;
- Un état de « l'évolution, sur l'exercice concerné, du **montant de la dette** consacrée à la couverture des dépenses d'investissement qui, au sein du budget, contribuent positivement à tout ou partie des objectifs environnementaux », ce que l'on peut qualifier couramment de « **dette verte** », pourra aussi être élaboré²⁴.

Cette évolution est conforme aux recommandations d'I4CE qui conseille de scruter particulièrement les dépenses d'investissements. Au-delà, ce sont **tous les types de dépenses qui ont vocation à être analysés**. I4CE suggère 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.

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.

²⁴ Les modalités de ces nouvelles dispositions, qui se veulent expérimentales, doivent être précisées par décret.



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 »²⁵, « Adaptation »²⁶ et « Biodiversité » font l'objet d'analyses et d'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 ;
- **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

²⁵ Voir l'annexe technique de la méthodologie I4CE précitée, consacrée à l'atténuation : [I4CE-EEB-Annexe1_Attenuation.pdf](#)

²⁶ 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](#)



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'INET²⁷, 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.

²⁷ [Etude INET Budget vert Vdef_compressed.pdf \(agence-france-locale.fr\)](#)