



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

Fiche de synthèse

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... ..	2
1.4 Un budget vert est complémentaire de... ..	2
2 Les démarches « budget vert ».....	3
2.1 Historique et développement.....	3
2.2 Le « budget vert » de l'Etat.....	3
2.2.1 La méthode de cotation.....	3
2.2.2 Le budget vert 2024	4
2.2.3 Les investissements pour la transition écologique	5
2.3 Les budgets verts des collectivités territoriales	6
3 Comment passer à l'action ?.....	7
3.1 Décider	7
3.2 Définir le périmètre	7
3.3 Définir les axes (c'est-à-dire les cibles visées)	7
3.4 Evaluer les dépenses	8
3.5 Tirer le meilleur parti du « budget vert ».....	8
Et pour aller plus loin... ..	8



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. 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.

La présente fiche de synthèse renvoie au dossier plus complet sur le même sujet publié en parallèle (deuxième édition)¹.

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 de l'impact environnemental du budget**.

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.
- 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. Le budget vert quant à lui **passse au crible l'ensemble des dépenses** de l'institution.
- Un budget vert **n'est pas un label**. Il ne garantit pas que le budget est totalement dédié à, ou compatible avec la transition écologique. 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.

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.
- **Mettre en évidence le caractère systémique de la transition écologique** ; le budget vert permet de comprendre que des actions prévues dans des domaines *a priori* éloignés de la transition écologique ont en fait une incidence, positive ou négative, sur elle.
- Inscrire les dépenses dans une **dynamique**. C'est une **démarche de long terme** qui permet une **comparaison** des intentions et des résultats d'une année sur l'autre.
- 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.

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

- ... du **suivi de la réduction des émissions de gaz à effet de serre**, éventuellement concrétisé par la mise en place d'un « **budget carbone** », qui fixe un plafond d'émissions de gaz à effet de serre (en tonnes de CO₂) à ne pas dépasser.

¹ Cf. <https://fpte.fr/?p=234>



- ... **du suivi des stratégies, schémas directeurs et instruments de planification**, comme par exemple le plan national d'adaptation, la stratégie nationale biodiversité, le SRADDET pour la région, le PCAET pour l'intercommunalité...
- ... de **la fiscalité verte**, les « taxes environnementales », assises sur l'énergie, la pollution, les transports ou les ressources, qui ont pour objectif d'orienter les comportements.

2 Les démarches « budget vert »

2.1 Historique et développement

Le « budget vert » de l'Etat s'inscrit dans le cadre d'une initiative 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, la République d'Irlande, la Finlande, l'Italie et la Suède se sont déjà lancées dans l'exercice. S'agissant du **budget européen**, la Commission, en harmonie avec le Pacte Vert européen, s'assigne un objectif de 30 % des dépenses favorables au climat.

2.2 Le « budget vert » de l'Etat

La loi de finances pour 2020 a été la première à demander au Gouvernement un « **rapport sur l'impact environnemental du budget** », couramment désigné comme « **budget vert** ». Celui-ci est remis au Parlement chaque automne, en annexe au projet de loi de finances (PLF) pour l'année suivante.

2.2.1 La méthode de cotation

L'évaluation des dépenses s'appuie sur la **taxonomie verte de l'Union européenne**³. Celle-ci 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**.

Chaque action ou sous-action du périmètre retenu reçoit une qualification pour chacun des six objectifs ou « 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.

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

³ Voir « Taxonomie verte, mode d'emploi » sur le site de la Représentation permanente de l'UE en France : [Taxonomie verte : mode d'emploi ! \(europa.eu\)](#)



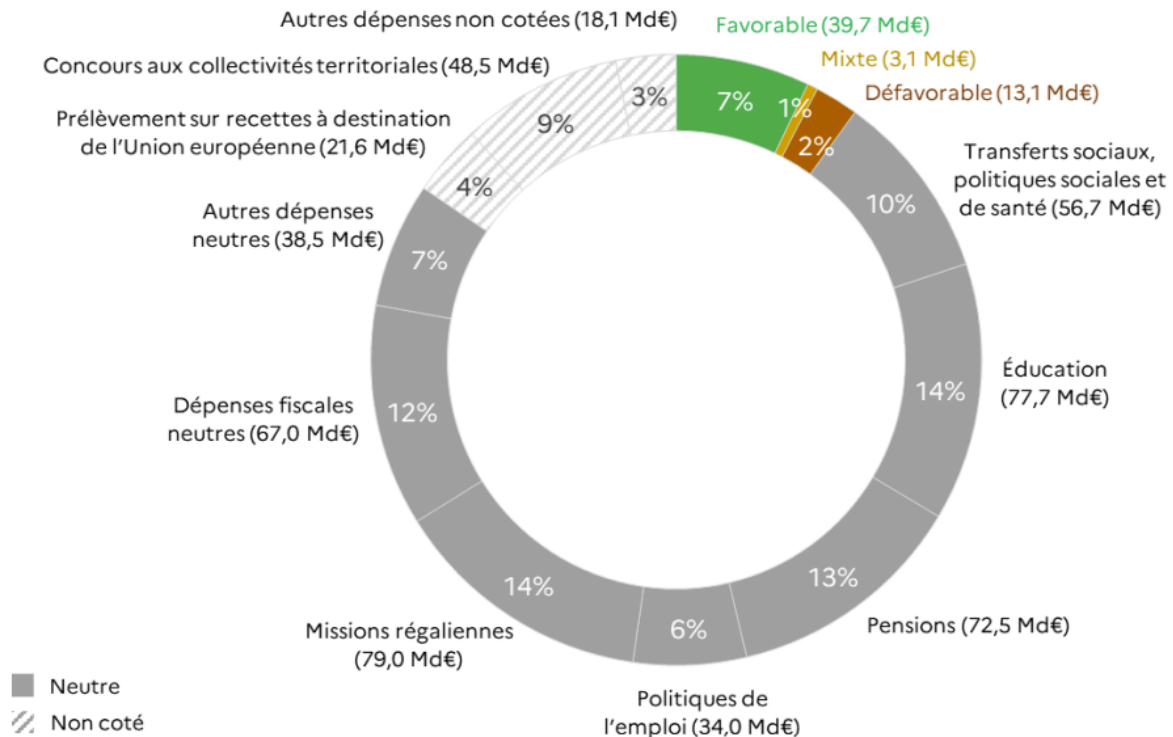
2.2.2 Le budget vert 2024

Le budget vert pour 2024⁴ 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.

Dans le PLF 2024, sur 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**, soit une **progression de 7 Md € en crédits de paiement (10 Md € en autorisations de paiement)**.

3,1 Md € sont considérées comme « mixtes » et 13,1 Md € comme « défavorables ». Ces dernières sont en 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'énergie⁵.

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



On voit que **les dépenses cotées pour leur impact (favorable ou non) sur l'environnement ne constituent que 10 % des dépenses de l'Etat**. La majorité des dépenses de l'Etat soit sont « neutres », soit ne peuvent pas être cotées parce que l'on ne connaît pas leur destination finale.

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

⁵ Certaines de ces mesures exceptionnelles restent en vigueur en 2024 (« bouclier électricité » et « bouclier gaz »), pour un montant de 2,2 Md €.



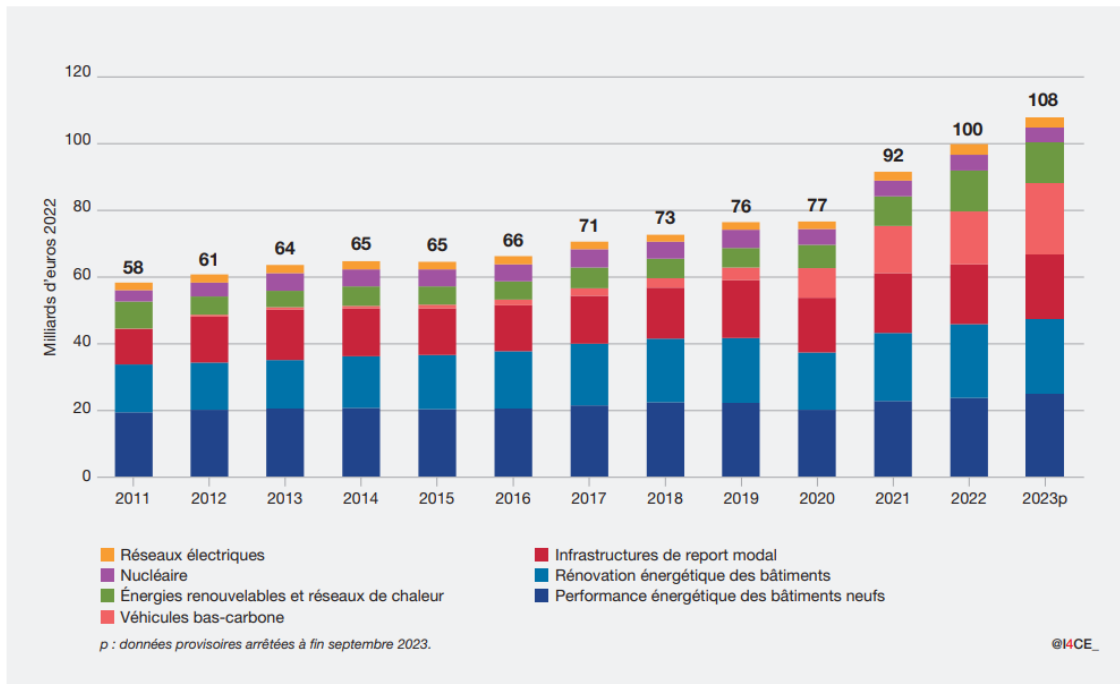
2.2.3 Les investissements pour la transition écologique

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 industrielle⁶.

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.

Selon le « Panorama des financements climat » publié par l'Institut d'Economie pour le climat (I4CE)⁷, les « investissements climat », publics et privés confondus, ont atteint **108 Md € en 2023**. Le schéma qui suit (tiré du « Panorama ») montre la progression ainsi que les secteurs où elle s'applique :

FIGURE 6. LES INVESTISSEMENTS CLIMAT EN FRANCE PAR SECTEUR



⁶ Cette approche tient aussi compte des tendances à l'échelle mondiale, les pays actuellement émergents et en développement – sans parler des États-Unis – n'étant pas prêts à renoncer aux modes de vie « développés » pour lutter contre le changement climatique et préserver l'environnement.

⁷ [Édition 2023 du Panorama des financements climat - I4CE](#), édition 2023, publiée en décembre 2023.



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 2023⁸, évalue les **investissements annuels supplémentaires⁹ qui devraient être consacrés au climat et à l'environnement d'ici 2030, à 67 Md € dont entre 25 et 34 Md € à la charge du secteur public.**

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

En parallèle des travaux concernant le budget vert de l'Etat, **I4CE** a entrepris en 2019-2020 l'élaboration d'une méthodologie destinée aux collectivités territoriales¹⁰. Ce travail a été mené avec des collectivités qui avaient déjà entamé des réflexions en interne, pour accompagner leur plan climat.

La méthode développée par I4CE **n'est pas la seule méthode** permettant d'évaluer le budget d'une collectivité au regard de ses objectifs environnementaux. Les différentes possibilités, sont analysées dans une étude réalisée en 2022 par trois élèves administrateurs territoriaux de l'INET¹¹.

La méthodologie I4CE, d'abord destinée aux **communes** et aux **métropoles**, et axée sur **deux objectifs : atténuation et adaptation**, a été **complétée en 2021-2022**. Cela a permis **d'étendre la démarche aux autres échelons de collectivités, départements et régions**, et d'inclure **un troisième objectif, la biodiversité**.

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, qu'il s'agisse de la Stratégie Nationale Bas-Carbone [SNBC] (80 % de ses orientations dépendent de l'engagement des collectivités territoriales), du plan national d'adaptation au changement climatique [PNACC] ou de la stratégie nationale sur la biodiversité [SNB 2030].

⁸ [2023-incidences-economiques-rapport-pisani-5juin.pdf \(strategie.gouv.fr\)](#)

⁹ Il s'agit de montants d'investissements supplémentaires « nets », c'est-à-dire une fois déduits les montants d'investissements « bruns » auxquels on doit renoncer et qui seraient réinvestis en « verts ».

¹⁰ 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](#)

¹¹ [Etude INET Budget vert Vdef_compressed.pdf \(agence-france-locale.fr\)](#)



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. La décision de l'entreprendre **doit donc être portée politiquement au plus haut niveau**, que ce soit dans l'Etat ou dans la collectivité territoriale concernée.

3.2 Définir le périmètre

En raison 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.

Pour les collectivités territoriales, 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.

La **loi de finances 2024** introduit une **obligation**, pour les collectivités territoriales, leurs groupements et établissements publics locaux de plus de 3 500 habitants, d'élaborer un état sur l'incidence positive ou négative des « **dépenses d'investissement** sur les objectifs de transition écologique ». Cet état peut être accompagné d'un second document destiné à suivre l'évolution de la dette contractée pour des investissements favorables à la transition écologique (« **dette verte** »).

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

Les **dépenses de l'Etat** sont évaluées en fonction de la résultante de leur « note » sur chacun des six axes de la « taxonomie verte » : « Atténuation climat », « Adaptation climat », « Eau », « Déchets », « Pollutions » et « Biodiversité » (voir *supra* page 3).

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.

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 webinar : [Webinaire "Adaptation" | Evaluation climat du budget : Comment évaluer les impacts du budget sur l'adaptation du territoire ? - I4CE](#)



3.4 Evaluer les dépenses

L'évaluation retenue par l'ACE pour les collectivités territoriales offre plus de catégories que celle appliquée pour l'Etat (voir *supra*, p. 3). Pour les axes « **Atténuation** » et « **Biodiversité** », les dépenses sont classées en six catégories :

- **Très favorables** : dépenses 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 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.

Plus de détails sur chacun des points évoqués sont disponibles dans le dossier auquel s'adosse la présente fiche de synthèse : <https://fpte.fr/?p=234>

¹⁴ [Etude INET Budget vert Vdef_compressed.pdf \(agence-france-locale.fr\)](https://fpte.fr/?p=234)