



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

3^{ème} édition – Juin 2025

Auteur : Christine Moro

Relecteurs : Marc Abadie, Sabine Vansaingèle, Arnaud Wauquier, Yves Zimmermann

Table des matières

Introduction.....	2
Synthèse	2
1 Les concepts.....	3
1.1 Qu'est-ce qu'un budget vert ?	3
1.2 Un budget vert n'est pas... ..	3
1.3 Un budget vert sert à... ..	3
1.4 Un budget vert est complémentaire	4
1.5 La taxonomie verte, outil de référence pour établir un budget vert	4
2 Les démarches « budget vert ».....	6
2.1 Historique et développement.....	6
2.2 Le « budget vert » de l'Etat.....	6
2.2.1 Les dépenses de fonctionnement de l'Etat.....	8
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.....	9
2.2.4 L'approche par les recettes : « fiscalité verte » ou « fiscalité environnementale ».	9
2.2.5 L'approche par les investissements.....	11
2.3 Les budgets verts des collectivités territoriales	13
3 Comment passer à l'action ?.....	15
3.1 Décider	15
3.2 Définir un périmètre.....	16
3.3 Choisir les axes (c'est-à-dire les cibles visées) et une méthodologie.....	18
Conclusion.....	20



Introduction

En France, l'Etat s'est doté depuis 2020 d'un « budget vert », et la loi l'introduit graduellement en tant qu'exercice obligatoire pour les collectivités territoriales à compter de 2024. L'Institut « *for climate economics* » (I4CE) s'est engagé depuis plusieurs années dans leur soutien méthodologique, et l'AFNOR a fait de même en impliquant plusieurs collectivités territoriales dans l'élaboration d'un référentiel. 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).

Synthèse

Un « budget vert » est une analyse des dépenses en fonction de leur impact environnemental. Il permet d'évaluer la performance de la structure par rapport à ses engagements environnementaux et aux obligations légales (par ex. la réduction des émissions de gaz à effet de serre). Il appelle l'attention des élus, des agents et des citoyens sur la transition écologique, il constitue une aide à la décision et crée une dynamique permettant une amélioration au fil du temps.

Le « budget vert » consiste à assortir d'une cotation (favorable, défavorable, mixte ou neutre) les dépenses de la structure en fonction des six objectifs de transition écologique définis par la « taxonomie verte » européenne : lutte contre le changement climatique, adaptation au changement climatique, eau, déchets, pollutions et biodiversité.

L'Etat s'est doté pour la première fois d'un « budget vert » (officiellement nommé « rapport sur l'impact environnemental du budget ») en accompagnement du projet de loi de finances (PLF) pour 2021. Fin 2024, c'est donc le 5^{ème} « budget vert » qui accompagnait le PLF 2025.

Le « budget vert » de l'Etat concerne aussi les recettes : la « fiscalité verte » ou « fiscalité environnementale » permet d'orienter – par l'incitation ou la dissuasion- les entreprises et les consommateurs vers des dépenses favorables à l'environnement et au climat.

Le besoin d'investissements pour mettre en œuvre la transition écologique d'ici 2030 est important ; les deux-tiers reposent sur le secteur privé, un tiers est effectué par les pouvoirs publics, soit directement, soit en soutien d'investissements privés. Les sommes nécessaires pourraient être abaissées, à condition de mettre en œuvre dès maintenant des réformes, et de travailler sur la sobriété.

L'élaboration d'un « budget vert » est, à partir de 2025, obligatoire pour toutes les collectivités territoriales, leurs groupements et les établissements publics locaux de plus de 3 500 habitants. Il s'agit de présenter une annexe budgétaire sur l'« impact du budget pour la transition écologique ». Les dépenses d'investissement y sont incluses et les six objectifs de la transition écologique y seront progressivement intégrés au cours des prochaines années.

L'élaboration d'un « budget vert » constitue un investissement significatif en temps et en intelligence collective. Ces ressources seront mieux rentabilisées si l'on ne se contente pas d'une approche minimale, technique, mais que l'on en exploite le potentiel pour orienter les dépenses, notamment d'investissement, vers la transition écologique ou les objectifs de développement durable de l'ONU. Pour inscrire la démarche dans la continuité et la durée, la plus large implication des élus, des agents publics et des citoyens est recommandée.



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 – d'ailleurs improprement nommé puisqu'il peut avoir des visées beaucoup plus larges que la lutte contre le changement climatique – est l'ensemble des actions dédiées à l'un des aspects de la transition écologique (par exemple, développement des aires protégées, transition vers 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**. Cette démarche, qui d'ailleurs devient graduellement obligatoire, ne signifie pas que le budget est totalement dédié à, ou compatible avec la transition écologique. Le faire croire correspondrait à un « écoblanchiment » (« *greenwashing* »). 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 – ... Le caractère systémique est encore accru lorsque l'on parvient à y intégrer des critères sociaux, par exemple par le biais des objectifs de développement durable de l'ONU (voir *infra* point 3.3).

- **Objectiver** les dépenses en analysant leur effet réel, ou leurs effets même contradictoires, et en tenant compte de leur échelle.
- **Aider à prendre des décisions** permettant de faire évoluer les dépenses, actions et ensuite recettes, dans **une dynamique positive pour la transition écologique**. C'est **une démarche de long terme** qui suppose une **comparaison** des intentions et des résultats d'une année sur l'autre, et permet des choix éclairés.
- **Mobiliser les organisations et les agents publics** sur l'atteinte d'objectifs dotés d'un impact significatif.
- Créer une **dynamique inclusive et participative**. Le budget vert est aussi 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, dans la durée, la transformation profonde de nos modes de vie que demande la transition écologique.

1.4 Un budget vert est complémentaire ...

- ... 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

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://european-council.europa.eu/media/e3000000/1/press/192222/fr/192222mainfr.pdf)



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** :



Schéma tiré du 5^{ème} rapport sur l'évaluation de l'impact environnemental du budget, dit « budget vert » de l'Etat, octobre 2024

La cotation d'une dépense consiste à lui appliquer, pour chacun de ces six objectifs, une évaluation : la dépense va-t-elle dans le sens de la transition écologique (dépense dite « verte », favorable ou très favorable) ? lui est-elle contraire (dépense dite « brune », défavorable ou très défavorable) ? Certaines dépenses peuvent présenter, toujours au prisme de la transition écologique, à la fois des avantages et des inconvénients, dans des proportions que l'on peut déterminer (dépenses « mixtes ») ou être indifférentes (dépenses « neutres »). Certaines dépenses demeurent « non cotées », pour des raisons variées. Dans le cadre de la démarche budget vert, l'idée est de parvenir à coter le plus possible de dépenses, en nombre et surtout en montants, et de réduire la part des dépenses non cotées.

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 est entrée en vigueur depuis le 1^{er} janvier 2022, en incluant progressivement d'ici à 2026 les entreprises des plus grandes jusqu'aux PME cotées en bourse, et d'abord pour les deux objectifs climatiques (atténuation et adaptation) en les incluant peu à peu tous les six. 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.

La taxonomie verte et les directives européennes qui en résultent : CSRD² sur la publication des pratiques de l'entreprise en matière de durabilité et CS3D³ instituant un devoir de vigilance

² Directive CSRD = « Corporate Sustainability Reporting Directive », publiée en décembre 2022 : <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/PDF/?uri=CELEX:32022L2464>

³ Directive CS3D = « Corporate Sustainability Due Diligence Directive » publiée en juillet 2024, https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/PDF/?uri=OJ:L_202401760



sur l'ensemble de sa chaîne de production, constituent une mise en œuvre de la **responsabilité sociétale et écologique (RSE)** des entreprises.

Les institutions publiques à l'échelle européenne ont adopté ce cadre d'analyse, parce qu'il est le résultat de débats approfondis et qu'il permet de créer un langage et une culture communs aux différents Etats-membres ainsi qu'aux secteurs public et privé. En France, l'Etat cote ses dépenses sur les six objectifs ou « axes » simultanément ; les collectivités territoriales effectuent des cotations séparées pour chacun des axes.

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 2017⁴. Le but est d'évaluer la compatibilité des budgets nationaux avec les objectifs environnementaux, en particulier climatiques.

Le développement des « budgets verts » est inclus dans le mandat assigné en 2019 à la Commission européenne dans le cadre du « Pacte Vert ». La démarche est par conséquent soutenue par un programme de la Commission et suivie par des enquêtes régulières⁵. Lors de la dernière enquête, en 2023, onze Etats-membres étaient dotés de « budgets vert » et quatre autres y étaient engagés.

S'agissant du **budget européen** lui-même, la Commission s'est fixé, pour le cadre financier pluriannuel 2021-2027, un objectif de 30 % de 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 Finances⁶, la loi de finances pour 2020 est la première à demander au Gouvernement d'élaborer un « **rapport sur l'impact environnemental du budget** », couramment désigné comme « **budget vert** » et qui sera ainsi nommé dans la suite du présent dossier. Celui-ci doit être remis au Parlement chaque année, en annexe au projet de loi de finances initial. Ce rapport accompagne donc les projets de lois de finances (PLF) depuis la fin 2020 et se perfectionne d'une année sur l'autre⁷.

⁴ Voir [Collaboratif de Paris sur la budgétisation verte | One Planet Summit](#)

⁵ Ce soutien comporte un programme de bonnes pratiques, une communauté de praticiens, un point de situation de la Commission tous les deux ans. Cf. intervention de M. Christian Weise, de la direction générale des affaires économiques et financières de la Commission, lors du colloque de la Cour des Comptes sur le budget vert, 6 février 2025. Voir [2023 Green Budgeting survey key findings.pdf](#)

⁶ Le CGEDD (Conseil général...) est devenu IGEDD (Inspection générale...) en 2022. Voir le rapport : <https://www.vie-publique.fr/rapport/270663-green-budgeting-proposition-de-methode-pour-une-budgetisation-verte>

⁷ L'analyse des « budget vert » de l'Etat 2023 et 2024 est incluse respectivement dans la 1^{ère} et la 2^{ème} édition du présent dossier, consultables dans les archives du site FPTE : <http://fppte.fr/kit-dauto-formation-a-la-transition-ecologique/>



La quatrième édition (fin 2023 pour le PLF 2024⁸) s'est inscrite **dans le cadre de la planification écologique** mise en place en 2023. La cotation de l'impact environnemental de chaque dépense publique prévue a été **intégrée dès le début de la procédure, pour être utilisée comme outil d'aide à la décision budgétaire**.

Selon la directrice du Budget, Mme Mélanie Joder, s'exprimant à l'occasion d'un colloque organisé par la Cour des Comptes le 6 février 2025, la fonction du budget vert comme aide à la décision a déjà un impact, car les dépenses cotées « vertes » ont augmenté de 35 % depuis 2022, les dépenses « mixtes » ont doublé et les dépenses « brunes » ont reculé de 15 %.

Les éditions successives du « budget vert » montrent une **évolution continue des dépenses de l'Etat favorables à l'environnement et un accroissement du périmètre de la planification écologique avec l'inclusion d'un volume croissant de dépenses cotées**.

Cependant, les dépenses cotées représentent toujours **une faible part, de l'ordre de 10 %, des dépenses de l'Etat** : en 2024, parmi l'ensemble des dépenses budgétaires et fiscales du budget de l'État **soit 569,7 Md€, 39,7 Md€ étaient cotées favorables à l'environnement, 3,1 Md€ comme ayant un impact mixte et 13,1 Md€ comme défavorables**.

Publié tardivement (21 octobre 2024) tout comme le PLF lui-même, le 5^{ème} « budget vert », **accompagnant le PLF 2025**, a été affecté par les turbulences politiques qui ont entouré l'adoption du budget, et qui ont vu remettre en cause plusieurs politiques publiques liées à la transition écologique, avec des raisonnements mêlant considérations financières, économiques et politiques.

La loi de finances 2025, adoptée définitivement par le Parlement le 6 février 2025, comporte ainsi, par rapport aux prévisions, une baisse globale du budget de la mission⁹ « écologie », c'est-à-dire du budget du ministère de la Transition écologique, de 24 Md€ à 21 Md€, tandis que plusieurs mesures favorables à la transition écologique sont en baisse par rapport au projet présenté en octobre 2024¹⁰ :

- baisse des moyens alloués à « MaPrimeRénov' » de 3,3 Md€ à 2,3 Md€
- baisse du « fonds vert » destiné aux collectivités territoriales, de 2,5 Md€ à 1,15 Md€
- baisse du programme consacré à la transition écologique de l'agriculture et de la forêt
- baisse du budget de la prime à l'achat d'une voiture électrique, de 1,8 Md€ à 700 M€
- baisse de l'aide aux énergies renouvelables de 200 M€...

Cela ne signifie pas forcément une baisse par rapport au budget de 2024, mais cela veut dire à coup sûr que l'on s'éloigne de la trajectoire fixée pour atteindre les objectifs de transition écologique, et en particulier, concernant le climat, des objectifs de réduction de 55 % des émissions de gaz à effet de serre en 2030 par rapport à 1990 et de neutralité carbone en 2050.

Un article de l'Institut d'économie pour le climat (I4CE)¹¹ met en évidence la **complexité de la lisibilité du budget finalement adopté**, tant par ses dispositions que par les détails de leur mise en œuvre dans les mois à venir : la dynamique des investissements dans des projets liés à la transition écologique en sera affectée.

⁸ Téléchargeable ici : [PLF 2024 - La 4ème édition du budget vert | budget.gouv.fr](https://budget.gouv.fr)

⁹ Selon la loi organique du 1^{er} août 2001 relative des lois de finances (LOLF), les dépenses publiques sont découpées en « missions » correspondant en général à un ministère, elles-mêmes subdivisées en « programmes » puis en « actions ».

¹⁰ Voir [Budget 2025 : l'écologie, première victime de la réduction des dépenses publiques ? - Public Sénat](#)

¹¹ [L'État a enfin un budget, et le plus dur est pourtant à venir - I4CE](#)



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 situation¹².

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 2021¹³. 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 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.

A noter que « la plupart » des **dépenses relatives au numérique** continuent d'échapper à la cotation. La raison avancée dans le « budget vert 2025 » est l'absence « de conclusions consensuelles sur l'impact environnemental du numérique ».

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

La grande majorité des crédits sont « non cotés », car les collectivités territoriales sont libres de les employer comme elles le veulent. Les crédits transférés qui peuvent être cotés sont ceux qui sont « fléchés » vers un usage particulier.

La dotation de soutien à l'investissement (DSIL) exceptionnelle (114 M€) est cotée favorablement sur tous les axes, car les crédits sont réservés à la résilience sanitaire des collectivités territoriales, à la rénovation du patrimoine public et à la transition écologique.

Pour d'autres dotations d'investissement, l'Etat fixe aux collectivités territoriales un quota de dépenses favorables à l'environnement, qu'elles doivent respecter et qui augmente d'année en année :

- sur la DSIL « ordinaire », l'objectif passe à 35 % de dépenses favorables à l'environnement (soit 186 M€) (il était de 30 % en 2024 et 25 % en 2023).
- la dotation de soutien à l'investissement des départements (DSID) voit son quota de dépenses favorables passer à 30 % (20 % en 2024, première année de cotation), soit 50 M€.
- la dotation d'équipement des territoires ruraux (DETR) voit son quota de dépenses favorables passer à 25 % (20 % en 2024, première année de cotation), soit 231 M€.
- 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€ (même somme qu'en 2024), conformément aux annonces de la Stratégie Nationale Biodiversité 2030.

¹² Pages 144 et suivantes du rapport.

¹³ 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.



- l'aide aux collectivités territoriales pour l'électrification rurale est cotée favorable à 91 % sur des crédits totaux de 329 M€.
- le fonds national d'aménagement et de développement du territoire (FNADT), qui permet de soutenir des opérations n'entrant dans aucun autre mécanisme de financement, en particulier le soutien en ingénierie, se voit appliquer un quota de 15 % de dépenses favorables.

Le fonds d'accélération de la transition écologique dans les territoires – ou « **fonds vert** » – a vu ses moyens diminués de 1,45 Md€ de CP par rapport aux prévisions (2,5 Md€) et donc fixés à 1,1 Md€ (1,1 Md€ en 2024 et 300 M€ en 2023). Sa dotation finale a en outre été ramenée à 715 M€, la différence servant à abonder, à l'initiative du Parlement, plusieurs autres dispositifs : abondement (+ 230 M€) du fonds Barnier pour l'adaptation au changement climatique, fonds chaleur (+ 10 M€) pour le développement des réseaux de chauffage urbain, et enfin création d'un « **fonds climat territorial** » de 200 M€ à la main des collectivités territoriales. Ce fonds doit être réparti entre les intercommunalités dotées d'un PCAET, à raison de 4€ par habitant¹⁴.

La **circulaire du 28 février 2025**¹⁵ donne aux préfets des instructions sur les modalités d'attribution des subventions soutenant l'investissement des collectivités territoriales en 2025. Des priorités sont mentionnées : investissements d'adaptation au changement climatique, en particulier pour la prévention des inondations ; préservation des ressources foncières ; mesures incitatives pour que les intercommunalités se dotent d'un PCAET (plan climat-air-énergie territorial) ; rénovation énergétique des bâtiments publics, en particulier les écoles¹⁶ ; transition écologique maritime ; développement des mobilités actives, dont vélo, avec attention particulière aux territoires ruraux.

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 troisième année. Il a paru trop difficile d'appliquer la méthode du « budget vert » français, très différente de celle utilisée par l'UE. Le rapport se base donc sur la méthodologie de la Commission, qui estime que 33,9 % de ses propres dépenses seront en 2025 favorables au climat, avec un volume qui passe de 48,9 Md€ à 51,7 Md€ soit + 5,5 % par rapport à 2024. En appliquant le même quota à la contribution française, la part des dépenses « vertes » dans celle-ci serait de 7,9 Md€ en 2025 (contre 7,4 Md€ en 2024).

2.2.4 L'approche par les recettes : « fiscalité verte » ou « fiscalité environnementale ».

La fiscalité offre des outils qui peuvent servir la transition écologique¹⁷. En encourageant (par des allègements) ou décourageant (par des taxations) certains comportements de

¹⁴ Voir [Budget 2025 : après avoir été écarté l'an dernier, le « fonds territorial climat » fait son retour au Sénat | Maire-Info, quotidien d'information destiné aux élus locaux](#)

¹⁵ [Légifrance - Droit national en vigueur - Circulaires et instructions - Instruction relative aux règles d'emploi en 2025 des dotations de soutien à l'investissement des collectivités territoriales et du fonds d'accélération de la transition écologique dans les territoires \(Fonds vert\)](#)

¹⁶ La dotation de rénovation thermique des bâtiments publics, destinée aux communes et aux départements (296 M€ en 2024) n'existe plus. Le financement de ces mesures (voir page 5 de la circulaire) peut se faire prioritairement par la mobilisation des prêts et avances de la Caisse des dépôts et consignations (programme EduRénov'), par le programme ACTEE (Action des collectivités territoriales pour l'efficacité énergétique) – sur ce dernier, voir <https://programme-cee-actee.fr/> – et par l'axe I du Fonds Vert.

¹⁷ Cependant, l'objectif environnemental peut entrer en conflit avec le rendement, qui est l'objectif premier d'une taxe. Si l'objectif environnemental réussit pleinement, les recettes peuvent baisser à un point tel qu'il faille



consommation, elle peut contribuer à orienter les citoyens vers la transition écologique, dans une certaine mesure : en effet, **l'incitation ne suffit pas à obtenir la réaction souhaitée des consommateurs**. Ceux-ci peuvent opérer des choix de consommation contraires à la transition – soit qu'ils y soient attachés et qu'ils en aient les moyens, soit au contraire, que leur situation sociale ou géographique les privent de ce choix favorable (par exemple : difficulté financière à changer son ancien véhicule par un neuf moins polluant).

La fiscalité environnementale n'est pas en soi un mode de financement de la transition écologique, parce qu'en finances publiques les recettes ne sont en principe pas affectées à un usage particulier, et parce que le rendement attendu de cette fiscalité n'est pas calculé par rapport aux besoins de la transition écologique. Ainsi le « budget vert » 2025 prévoyait (avant les modifications apportées par le gouvernement Bayrou puis par le Parlement) 30,4 Md€ de recettes environnementales mais 42,6 Md€ de dépenses favorables à l'environnement.

Cependant, le rapport de l'Inspection générale des finances (IGF) sur « l'adaptation de la fiscalité aux exigences de la transition écologique » (mai 2023)¹⁸ recommande de consacrer explicitement les revenus supplémentaires attendus des mesures qu'il préconise au financement de la transition écologique, pour en faciliter l'acceptation par le public.

La fiscalité verte est au service de l'environnement et du climat, mais elle doit aussi prendre en considération les **objectifs sociaux et économiques**. Le rapport précité de l'IGF préconise :

- de **supprimer progressivement les taxes ou incitations fiscales défavorables** à l'environnement, essentiellement les tarifs réduits du gazole pour certaines professions, les tarifs réduits pour le gaz naturel et le méthane utilisés dans les installations grandes consommatrices d'énergies, et les dispositifs en faveur du logement neuf qui favorisent l'artificialisation des sols ;
- **d'introduire progressivement la taxation des carburants fossiles pour l'aviation et le transport maritime** ;
- de mener de préférence ces évolutions au niveau européen pour éviter les distorsions de concurrence et le risque sur la compétitivité des secteurs économiques concernés ;
- d'avoir une **démarche progressive et transparente** de manière à « donner de la **visibilité aux particuliers et aux acteurs économiques** et d'accompagner financièrement leur transition » ;
- de **consacrer intégralement les économies réalisées et les recettes supplémentaires générées à la compensation des surcoûts** que comporte la transition écologique pour les ménages et les entreprises les plus vulnérables, et pour financer le développement des alternatives décarbonées.

La loi de finances 2025 aménage plusieurs dispositifs de recettes de manière à orienter la consommation, en particulier des biens d'équipement, de manière favorable à la transition écologique. Par exemple :

- hausse du malus pour les achats des véhicules les plus polluants, en fonction des émissions de CO₂, ainsi que de la masse ; en revanche, l'exonération de la taxe

envisager de modifier ou créer d'autres taxes, Une taxe ou recette peut par ailleurs servir à la fois un objectif environnemental et un autre objectif (ex : l'amende pour excès de vitesse sert d'abord la sécurité routière mais aussi la baisse des émissions de CO₂).

¹⁸ https://www.igf.finances.gouv.fr/files/live/sites/igf/files/contributed/Rapports%20de%20mission/2023/2023-M-003-03%20Rapport_Fisc-I.pdf



régionale sur les certificats d'immatriculation pour les véhicules électriques, qui était jusqu'ici obligatoire, devient optionnelle, selon le choix de chaque région ;

- allègement de la fiscalité assorti d'un éco-score pour les installations photovoltaïques munies de systèmes de stockage ou de pilotage ;
- allègement de la fiscalité sur les opérations de chauffage pour les chauffages durables ;
- prorogation du sur-amortissement des navires « verts » ;
- exonération de taxe générale sur les activités polluantes (TGAP) pour les gaz bas-carbone ;
- prorogation des exonérations fiscales et sociales pour les employeurs prenant en charge 75 % des abonnements transports de leurs salariés ;
- création d'un versement mobilité régional (payable par les entreprises aux régions en tant qu'AOM¹⁹ et chefs de file de la mobilité selon la loi LOM²⁰) de 0,15 %. En revanche, l'affectation aux AOM d'une fraction du produit des enchères de quotas carbone est ramenée de 250 à 50 millions d'euros.

2.2.5 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 industrielle²¹.

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 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)**²² :

¹⁹ AOM : autorité organisatrice de la mobilité.

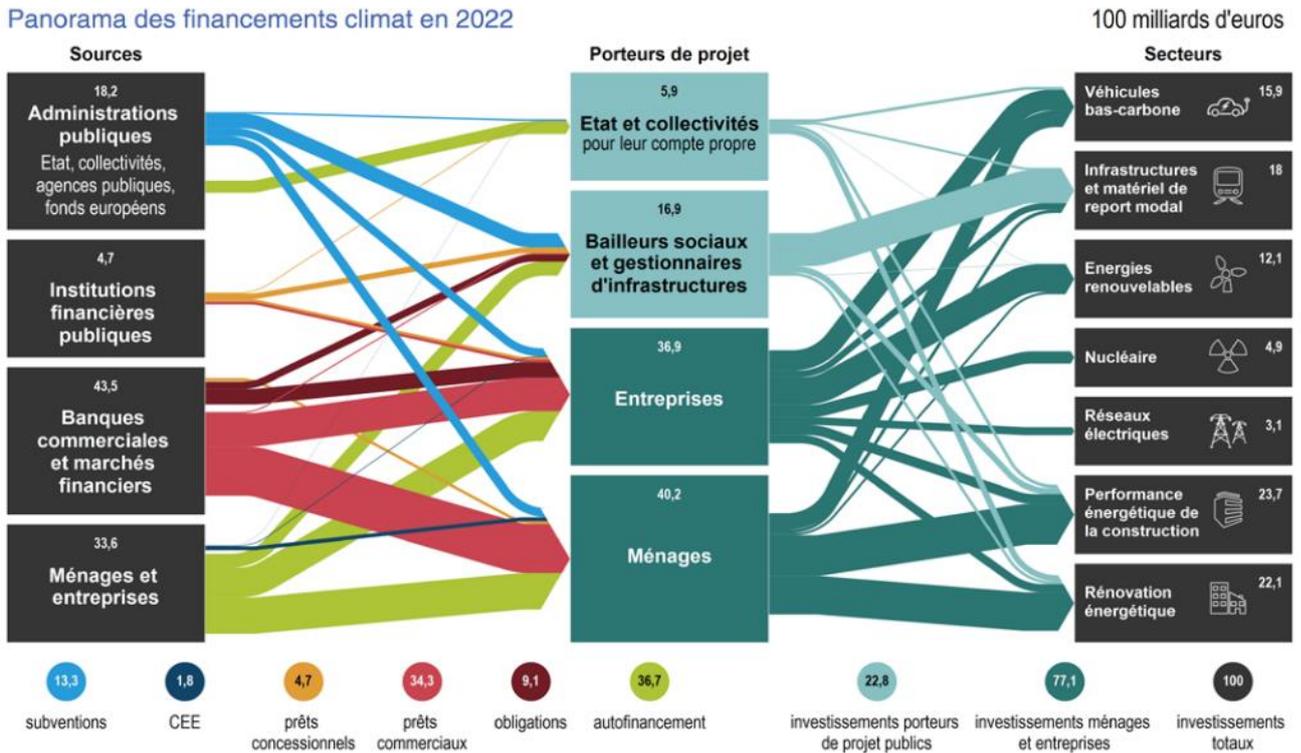
²⁰ LOM : loi d'orientation des mobilités du 24 décembre 2019.

²¹ Cette approche vaut pour les pays industrialisés mais s'inscrit aussi dans le contexte mondial, où les pays émergents et en développement ne sont pas prêts à renoncer à leur aspiration à la « croissance » et aux modes de vie « développés » pour lutter contre le changement climatique et préserver l'environnement.

²² 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.



Panorama des financements climat en 2022



Selon les explications fournies par I4CE, l'impulsion a été donnée en 2021 par de nouvelles mesures réglementaires ainsi que le plan de relance post-COVID, et soutenue en 2022 par la réponse à l'explosion des coûts de l'énergie, ainsi que par plusieurs grands projets. En 2023, la hausse des investissements climat s'est concentrée sur les véhicules bas-carbone et les énergies renouvelables.

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 a été publié en mai 2023²³. Dans une approche prospective, il évalue les investissements annuels supplémentaires nécessaires à 67 Md€ par an (y compris l'adaptation mais hors agriculture), dont 25 Md€ de financement public.

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 2030²⁴. L'Institut estime que ses prévisions et celles du rapport Pisani-Ferry/Mahfouz sont « convergentes » en tenant compte des différences de méthodologies²⁵.

A l'été 2024, I4CE a publié **une analyse du besoin de financement public pour la transition écologique** dans les années à venir²⁶ (c'était avant que ne s'impose le débat sur le dérapage du déficit public). L'Institut soulignait que le financement public est amené à servir de variable d'ajustement par rapport à des financements privés attendus mais qui ne se réaliseraient pas.

²³ [2023-incidences-economiques-rapport-pisani-5juin.pdf \(strategie.gouv.fr\)](https://www.strategie.gouv.fr/fr/2023-incidences-economiques-rapport-pisani-5juin.pdf)

²⁴ Ce chiffre de 58 Mds€ inclut le « rattrapage » des retards accumulés jusqu'en 2022-2023.

²⁵ Panorama... précité note 12, p. 36.

²⁶ https://www.i4ce.org/wp-content/uploads/2024/07/Financement-de-la-transition-marges-de-manoevre-besoin-financement-public_au26nov.pdf



I4CE établit à 70 Md€ le besoin de financement public climat supplémentaire en 2030. « *Cependant, ce besoin peut être infléchi en déployant des mesures variées... En combinant toutes ces mesures... les besoins minimaux de dépenses publiques supplémentaires s'établissent à 37 Md€, dont 18 Md€ pour l'État. Ce besoin résiduel se concentre alors dans les équipements publics, comme les bâtiments administratifs et scolaires ou les infrastructures de transports.* ».

La stratégie pluriannuelle pour financer la transition écologique (SPAFTE), publiée en octobre 2024, évalue à 109 Md€ les investissements pour la décarbonation réalisés en 2023, dont 2/3 par le secteur privé et 1/3 par le secteur public. Selon ce document, les investissements devraient doubler en 2030, mais la somme (soit environ 220 Md€) pourrait être **ramenée en net à 63 Md€** par la **réorientation des investissements** (en supprimant les investissements « bruns »), voire plus bas en faisant des efforts sur la **sobriété**.

Tant la SPAFTE qu'I4CE estiment ainsi que **le besoin de financement public pour la décarbonation en 2030 peut être abaissé, mais à condition de mettre en place des mesures dont le déploiement demandera plusieurs années** : selon I4CE, il s'agit de renforcer la réglementation, d'éliminer certaines dispositions fiscales, de recentrer les aides sur les bénéficiaires les plus modestes mais aussi d'augmenter le niveau d'obligation des Certificats d'économies d'énergie (CEE) ou les tarifs des services rendus aux usagers. Selon la SPAFTE, il faut réorienter les investissements bruns et accentuer la sobriété. « *A l'horizon 2030, estime I4CE, les marges de manœuvre autour des besoins de dépenses publiques sont importantes. Néanmoins, ils restent élevés à court terme, car les réformes envisagées pour les infléchir peuvent prendre plusieurs années* ».

Tout cela ne peut se mettre en œuvre sans vision globale, détermination volontariste et compréhension/acceptation par la population.

Le besoin de financement public supplémentaire sera important, alors même que la situation économique fortement déficitaire de la France constitue un frein à sa mise en œuvre. La question de **l'efficacité de la dépense publique** pour la transition écologique se pose avec d'autant plus d'acuité : budget vert et SPAFTE préconisent de se concentrer sur les dépenses ayant le maximum d'impact²⁷, d'améliorer la **lutte contre les effets d'aubaine**, de **soutenir les acteurs vulnérables**, et de travailler la **sobriété**.

La SPAFTE vise par ailleurs à instaurer une **coordination entre le « budget vert » et les différentes stratégies de politiques publiques** (adaptation, décarbonation, biodiversité, etc.). Cette « stratégie pluriannuelle » est encore marquée par la prédominance de l'approche « décarbonation », sur laquelle le travail effectué est à la fois bien plus ancien et bien plus documenté que pour les autres volets. 70 pages sur 81 lui sont consacrées.

La SPAFTE reconnaît que, pour l'adaptation, « *les besoins d'investissement et de financements associés restent à préciser au niveau national* ». Pour les cotations « adaptation » déjà lancées dans le budget vert de l'État, et qui se mettent en place progressivement pour les collectivités territoriales, le 3^{ème} plan national d'adaptation au changement climatique (PNACC 3), publié en mars 2025, permettra d'affiner les orientations.

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'État et en accompagnement des « plans climat » des communes et intercommunalités. Ainsi, **I4CE** a entrepris en 2019-2020 l'élaboration d'une méthodologie destinée aux

²⁷ C'est-à-dire prendre en compte le calcul des **coûts d'abattement** (ratio montant de la dépense/impact en réduction des émissions de gaz à effet de serre).



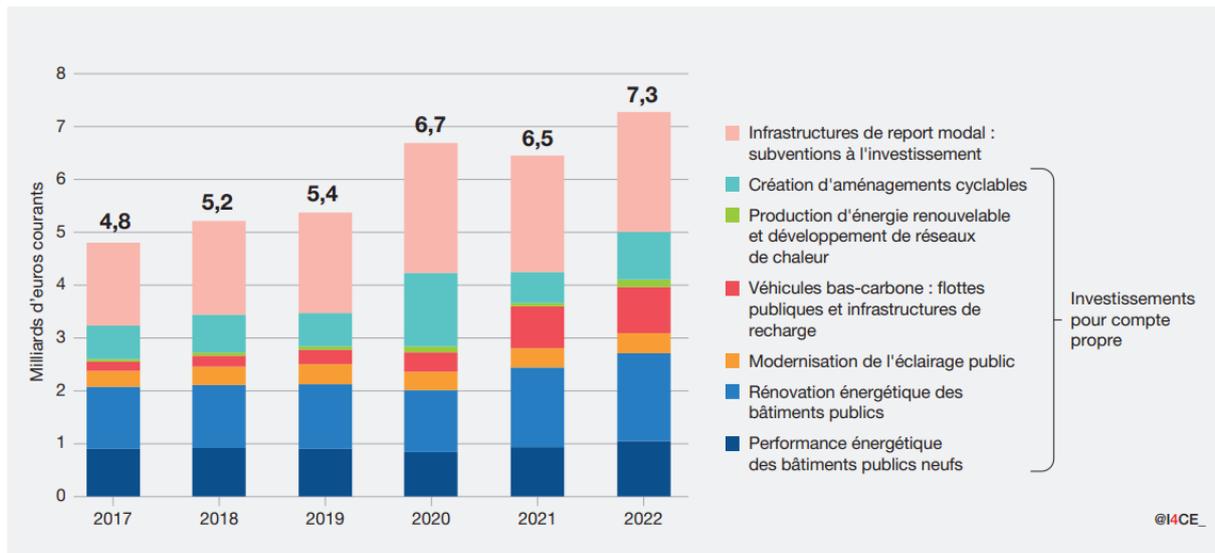
collectivités territoriales²⁸. Ce travail a été mené avec des collectivités qui avaient déjà entamé des réflexions en interne, pour accompagner leur plan climat : les Villes de Paris et Lille, les Métropoles de Lille et Lyon et l’Eurométropole de Strasbourg, avec l’implication également de l’Association des Maires de France, de France Urbaine, de l’Ademe et d’EIT Climate KIC²⁹.

L’implication des collectivités territoriales est indispensable pour assurer le succès des objectifs climatiques de la France : environ 80 % des orientations de la Stratégie Nationale Bas-Carbone [SNBC] entrent dans leur champ de 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] et de la stratégie nationale sur la biodiversité.

La loi de finances 2024 (art. 191) rend obligatoire pour toutes les collectivités territoriales, leurs groupements et les établissements publics locaux de plus de 3.500 habitants, une démarche « budget vert » sous la forme d’un état annexé intitulé « Impact du budget pour la transition écologique ». Le décret du 16 juillet 2024³⁰ en précise les modalités. 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’I4CE³¹ :

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



²⁸ 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](#)

²⁹ Voir [EIT Climate-KIC | European Institute of Innovation & Technology \(EIT\) \(europa.eu\)](#)

³⁰ [Décret du 16 juillet 2024 pris en application de l'article 191 de la loi n° 2023-1322 du 29 décembre 2023 de finances pour 2024 - Légifrance \(legifrance.gouv.fr\)](#)

³¹ Voir références note 12. Voir également la publication dédiée : I4CE, Aurore Colin, [Collectivites-locales-quelle-evolution-des-investissements-climat-depuis-2017.pdf](#) (i4ce.org)



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 ».

La première question à laquelle il faut répondre est : « pourquoi fait-on un budget vert ? ». Les réponses sont diverses :

- **Pour se conformer à une obligation réglementaire ?**
Cela nous paraît la plus mauvaise des motivations. En effet, l'élaboration du budget vert représente **un investissement significatif, en temps et en intelligence collective**. Si l'on ne perçoit dans cet exercice, rendu obligatoire pour beaucoup d'organismes publics, qu'une « corvée imposée par les technocrates », « du temps perdu alors qu'on est déjà surchargés de travail », « des cases à cocher »..., le budget vert se contentera d'une **mise en œuvre technique** : se concentrant sur les constats, répondant aux moyens immédiats, à moindre coût, ne remettant pas en cause les pratiques et envisageant peu le changement. Non seulement on passera à côté de l'objectif d'un budget vert, mais on aura gaspillé du temps et des ressources humaines, donc l'argent du contribuable, et probablement alimenté l'exaspération des agents et des citoyens contre « l'écologie ».
- **Pour assurer la visibilité des dépenses publiques favorables à l'écologie ?**
C'est déjà une finalité plus productive.
- **Pour transformer la dépense publique en l'orientant vers la transition écologique ?**
C'est l'approche qui exploite au mieux le **potentiel** que comporte la notion de budget vert.

Le guide « AFNOR SPEC 2402 - Pour un budget soutenable des collectivités territoriales - Analyser et évaluer le budget à 360° avec les objectifs du développement durable » (voir infra page 20) évoque ces différents objectifs et degrés d'implication, avec leurs conséquences opérationnelles :



Tableau 3 – Identification des objectifs pouvant être poursuivis lors d’une démarche budget soutenable

OBJECTIFS	DÉMARCHE ASSOCIÉE	DOCUMENT FINANCIER ANALYSÉ
Se conformer au décret	Reporting	Analyse du compte administratif (CA) / compte financier unique (CFU) Ajout des résultats de l’analyse aux annexes des documents budgétaires
Acculturer ses parties prenantes au développement durable pour en faire un axe transversal des politiques publiques	Intégration de la méthodologie ODD à l’ensemble des processus budgétaires et réunions d’arbitrage avec les directions opérationnelles	Intégration dans le cycle budgétaire entier
Disposer d’un outil d’aide à la décision	Présentation de l’analyse en prévision des arbitrages budgétaires avec les élu.es afin de pouvoir prendre ses résultats en compte	Analyse des demandes de crédit du budget primitif et du Plan Pluriannuel d’Investissement , le cas échéant, lors de son élaboration
S’assurer de l’alignement [performer] des arbitrages avec les ODD et identifier les leviers d’action pour agir sur les limites territoriales	Intégration de la méthodologie ODD à l’ensemble des processus budgétaires et utilisation des critères d’évaluation ODD lors de la budgétisation des projets	Budgets prévisionnels des projets , demandes de crédit du budget primitif et Plan Pluriannuel d’Investissement , le cas échéant, lors de leur élaboration

Tableau figurant en page 18 du guide « AFNOR SPEC 2402 »

Elaborer un « budget vert » est le signe **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.

S’appuyer sur **une vision stratégique** est plus difficile à mettre en œuvre dans l’immédiat mais permet de rentabiliser l’effort consenti et de l’inscrire dans la durée.

Ainsi, **la Ville et l’Eurométropole de Strasbourg** soulignent le rôle du budget vert pour **légitimer le choix des dépenses** : « *Les besoins financiers importants dans un délai court placent la décision sous tension. Il devient de plus en plus nécessaire d’adosser les choix à une réelle légitimité, qu’elle soit issue d’une situation scientifiquement établie (chiffrée) ou socialement acceptée (débattue). Il devient également nécessaire de réaliser un réel travail d’alignement des actions entre les intervenants et entre les échelles* »³².

Ces différentes interprétations possibles et les enjeux qui leur sont liés soulignent le besoin d’un **portage politique au plus haut niveau de l’institution concernée, en incluant également l’ensemble des parties prenantes.**

Cette démarche de transparence et recherche d’un soutien le plus large possible auprès de la population est une garantie que les dépenses en faveur de la transition écologique pourront **s’inscrire dans la durée et, appuyées sur l’intérêt général, surmonter les changements de majorité** de la collectivité. A cet égard, l’accompagnement par l’Etat (voir *supra* point 2.2.2), les cofinancements, la contractualisation (par exemple dans le cadre d’un CRTE [contrat pour la réussite de la transition écologique]) sont des facteurs de **stabilité, prévisibilité et continuité.**

3.2 Définir un 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**

³² Voir la Revue volontaire locale de Strasbourg : <https://www.calameo.com/read/001821919f836813e3f2d> , p. 9.



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, le décret du 16 juillet 2024³³ pris en application de l'article 191 de la loi de finances 2024 (art 191), précise que :

- L'état de « l'impact du budget pour la transition écologique » concerne le budget principal et les budgets annexes soumis aux règles de comptabilité M57.
- L'analyse se fait en fonction de chacun des six axes de la « taxonomie verte » de l'UE, déjà retenus pour le budget vert de l'Etat (voir *supra*, point I.5)

L'obligation de mise en œuvre est progressive selon les axes concernés :

Axe	Mise en œuvre à compter des dépenses de l'exercice :
1. Atténuation	2024
2. Adaptation et prévention des risques naturels	2027
3. Gestion de l'eau	2027
4. Transition vers une économie circulaire , gestion des déchets, prévention des risques technologiques	2027
5. Prévention et contrôle des pollutions de l'air et des sols	2027
6. Préservation de la biodiversité et protection des espaces naturels, agricoles et sylvicoles	2025

Le site « collectivités locales.gouv.fr » propose une maquette à utiliser et un outil d'aide à la conception de l'annexe³⁴.

L'article 192 de la loi de finances 2024 préconise aussi, mais cette fois-ci à titre facultatif, que les collectivités territoriales élaborent 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** ».

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.

³³ [Décret du 16 juillet 2024 pris en application de l'article 191 de la loi n° 2023-1322 du 29 décembre 2023 de finances pour 2024 - Légifrance \(legifrance.gouv.fr\)](#)

³⁴ [Budget vert des collectivités | collectivités-locales.gouv.fr](#)



Les recettes ont désormais vocation à être intégrées dans le périmètre, au niveau de l'Etat (voir *supra*, point 2.2.4). Il n'en va pas de même pour les collectivités territoriales, qui n'ont qu'une faible influence sur la nature et le montant des recettes qu'elles perçoivent et ne peuvent donc pas en faire un outil significatif de leur politique environnementale.

3.3 Choisir les axes (c'est-à-dire les cibles visées) et une méthodologie

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, le décret du 16 juillet 2024 précité s'est appuyé sur la **méthode I4CE** qui proposait de traiter séparément les axes « Atténuation »³⁵, « Adaptation »³⁶ et « Biodiversité ». Nous avons souligné à plusieurs reprises l'engagement de longue date d'I4CE dans l'accompagnement des collectivités territoriales sur ces sujets.

La méthodologie d'I4CE n'est cependant pas la seule. Les différentes possibilités, avec leurs avantages et leurs limites, sont énumérées dans une **étude réalisée en 2022 par trois élèves administrateurs territoriaux de l'INET**³⁷ : budget pondéré, méthode de comptabilité socio-environnementale, normalisation ISO 14 000, comptabilité CARE, ou encore méthode basée sur les ODD. Cette étude comporte un « guide opérationnel » en 19 fiches pratiques destiné à répondre à toutes les questions sur l'élaboration d'un budget vert par une collectivité territoriale.

Les **méthodologies basées sur les objectifs de développement durable de l'Agenda 2030 de l'ONU (ODD)** sont celles choisies par certaines collectivités territoriales qui souhaitent prendre en compte de manière beaucoup plus explicite, des **considérations d'ordre social ou sociétal**³⁸. La justice sociale est en effet une exigence indissociable de la transition écologique, qui comporte de nombreux risques d'accroître les inégalités si une réflexion n'est pas menée à cet égard et si des mesures correctives ne sont pas intégrées dans la démarche³⁹.

La Ville de Pessac, en Gironde, utilise les ODD pour l'élaboration d'un **budget vert, depuis 2020**. Comme il n'existait pas à l'époque de méthode répondant à ses attentes, elle a créé son propre référentiel, en cohérence avec l'AFNOR. Elle a défini quatre objectifs à la politique municipale, au sein desquels les ODD prennent place :

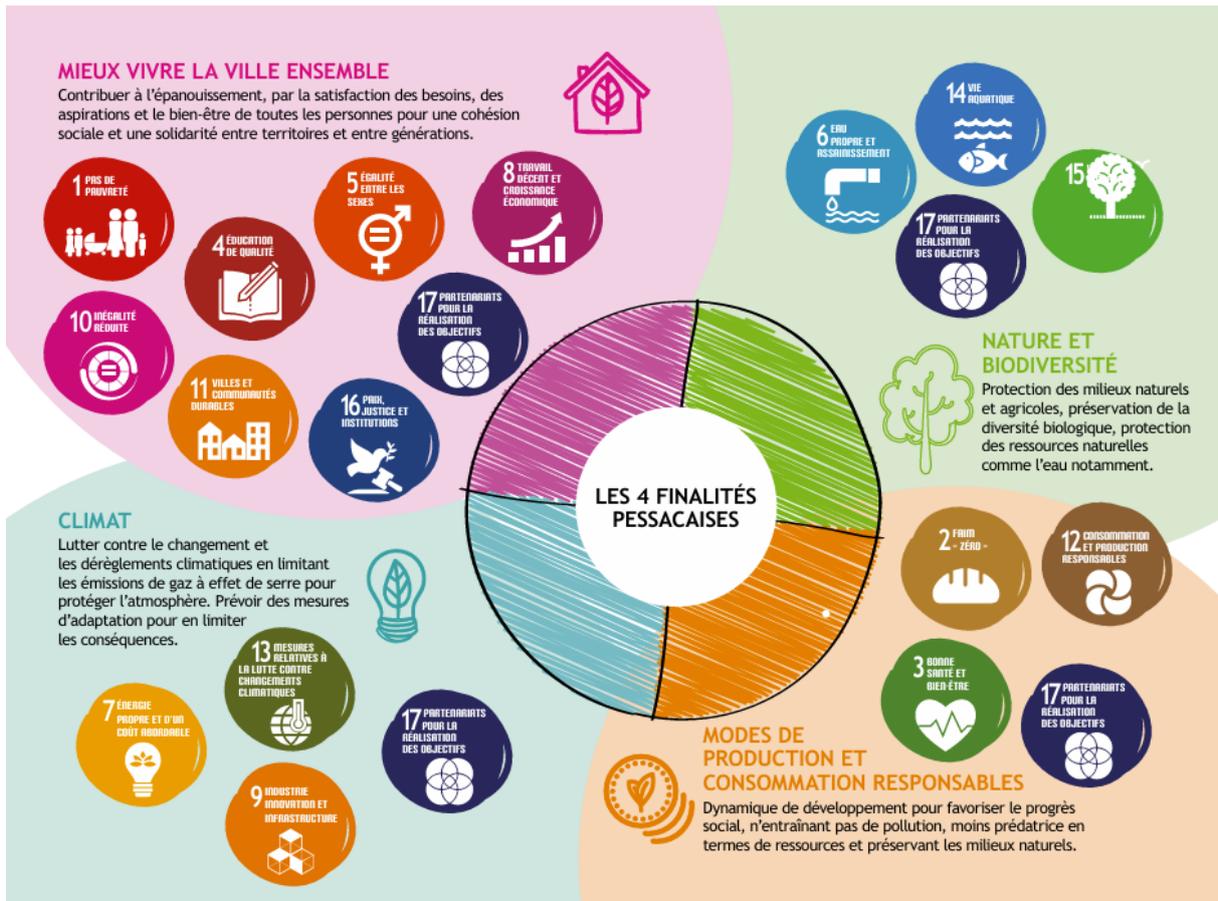
³⁵ Voir l'annexe technique de la méthodologie I4CE précitée, consacrée à l'atténuation : [I4CE-EEB-Annexe1_Attenuation.pdf](#)

³⁶ 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](#)

³⁷ [Etude INET Budget vert Vdef_compressed.pdf \(agence-france-locale.fr\)](#)

³⁸ A l'échelle nationale, 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.

³⁹ Voir le dossier « ODD, mode d'emploi » publié par Une FPTE dans le cadre du kit d'auto-formation : <http://fpte.fr/kit-dauto-formation-a-la-transition-ecologique/>



Source : rapport de développement durable 2024 de la Ville de Pessac⁴⁰

Ont été évaluées en fonction de ce « référentiel pessacais » : en 2021, les dépenses d'investissements ; plus, en 2022, les dépenses de fonctionnement ; plus, en 2024, la définition de trajectoires. Actuellement, Pessac évalue 80 % de ses dépenses, et se trouve en avance par rapport aux obligations « budget vert » définies par le décret du 16 juillet 2024⁴¹. De plus, la grille ODD, en montrant les impacts de chaque dépense selon les différents points de vue, constitue un outil d'aide à la décision et aux arbitrages.

De leur côté, la **Ville et l'Eurométropole de Strasbourg** ont développé une méthodologie également fondée sur les ODD, à la lumière de leur expérience depuis 2019. Cette démarche est décrite dans la « revue volontaire locale »⁴² – ainsi nommée par analogie avec les « revues volontaires nationales » de mise en œuvre des ODD auxquelles les Etats peuvent se soumettre⁴³. Cette méthodologie distingue trois volets :

- la cartographie des politiques publiques propres au territoire.
- une méthodologie d'application au budget annuel (en investissement et en fonctionnement). Chaque ligne de crédit est reliée à une, deux ou trois cibles ODD correspondantes. La première cible est dite « cible principale », les autres sont des « cibles secondaires ». Le montant de la dépense est réparti de manière proportionnelle aux ODD ciblés, 50 % pour la cible principale et les

⁴⁰ [Rapport développement durable 2024 de la Ville de Pessac](#)

⁴¹ [Décret du 16 juillet 2024 pris en application de l'article 191 de la loi n° 2023-1322 du 29 décembre 2023 de finances pour 2024 - Légifrance \(legifrance.gouv.fr\)](#)

⁴² Voir note 32.

⁴³ Voir le dossier « ODD, mode d'emploi » publié par FPTE : [FPTE-ODD_2023.pdf](#)



50 % restants entre les autres ODD ciblés, y compris la cible principale. Cette méthode permet de mettre en évidence les synergies entre ODD.

- un processus d'aide au pilotage pour les directions qui est en cours d'expérimentation.

L'application de la grille d'analyse des dépenses en fonction des ODD depuis 2019 permet de suivre l'évolution de ceux-ci dans le temps⁴⁴.

En novembre 2024, l'AFNOR a publié le **guide « AFNOR SPEC 2402 - Pour un budget soutenable des collectivités territoriales - Analyser et évaluer le budget à 360° avec les objectifs du développement durable »**⁴⁵. Ce document a été élaboré par un groupe de travail ouvert impliquant l'écosystème territorial⁴⁶. Il propose un « référentiel méthodologique et opérationnel » et « n'a, en aucun cas, l'ambition de se substituer aux obligations légales ou réglementaires existantes et à venir, notamment vis-à-vis de l'Annexe Environnementale de la Loi de Finances pour 2024 ». Il donne des conseils pratiques, étape par étape, pour répondre aux obligations réglementaires et concilier efficacité budgétaire, équité sociale et préservation de l'environnement.

Conclusion

Le « budget vert » a vocation à être un instrument dynamique de pilotage permettant d'analyser l'impact des décisions budgétaires sur la transition écologique puis d'orienter les dépenses, en particulier les investissements.

Tant au moment de son élaboration que postérieurement, la plus large participation, des élus, des agents, des citoyens et des acteurs économiques doit être la règle. La co-construction des solutions avec les parties prenantes du territoire, afin de transformer les dépenses dites « brunes » en dépenses dites « vertes », permettra à ces dernières d'accepter plus facilement cette classification des dépenses, la co-conception valorisant leur expertise et respectant leurs contraintes individuelles et collectives.

Pour aller plus loin dans la réflexion sur l'utilité d'un budget vert, la dépense ou l'investissement verts pourraient être réalisés non pas seulement par le prisme de la volonté de favoriser la transition écologique, mais également par le prisme d'autres politiques publiques comme le propose la ville de Pessac. Développement économique du territoire, développement de la cohésion sociale... sont des marqueurs qui concernent toute partie prenante du territoire.

Ce prisme de considération aurait deux intérêts majeurs :

- la dépense ou l'investissement verts seraient perçus dès le départ comme du long terme, et non comme des politiques que l'on peut amputer au gré de considérations politiques ;
- l'acceptation sociétale pourrait être plus facilement gagnée en valorisant les impacts favorables aux citoyens, usagés, opérateurs économiques et contribuables, des politiques menées. Par exemple, concernant le vélo, avec la relocalisation en France de

⁴⁴ Cf. page 22 de la « revue volontaire locale » de Strasbourg

⁴⁵ Voir <https://www.boutique.afnor.org/fr-fr/norme/afnor-spec-2402/pour-un-budget-soutenable-des-collectivites-territoriales-analyser-et-evaluer/fa209097/427161>

⁴⁶ Incluant Pessac et Strasbourg mais également la Communauté de communes Cœur de France, les Département de la Charente, des Yvelines, la Mairie de Bagnaux, les Agglomérations de Val de Garonne et de La Rochelle, la Collectivité de Corse... ainsi que le Comité 21, l'ADEME et des acteurs privés et associatifs (voir les remerciements en page 4 du document et la liste des auteurs/autrices pp. 6 et 7).



sa fabrication : création d'emplois locaux, re-dynamisme économique, partage de la route, meilleure santé des citoyens...

Par conséquent, le budget vert, au-delà de la catégorisation des dépenses, au-delà de la simple réorientation des dépenses et investissements vers la transition écologique, doit aussi s'attacher à valoriser la constance des politiques publiques et leur impact à la fois économique et sociétal.

Ainsi, le budget vert pourrait développer l'image d'un budget contribuant au quotidien des parties prenantes d'un territoire, au lieu de celle d'un budget contribuant essentiellement à des politiques publiques vertueuses sur le plan écologique mais contre ses parties prenantes.