



MINISTÈRE DE L'ÉCONOMIE ET
DES FINANCES

MINISTÈRE DE L'ACTION ET DES
COMPTES PUBLICS

MINISTÈRE DE LA TRANSITION
ÉCOLOGIQUE ET SOLIDAIRE

Green Budgeting : proposition de méthode pour une budgétisation environnementale

Audition – Commission des finances du Sénat – 15 Octobre 2019

Sylvie Alexandre (CGEDD)

Florence Tordjman (CGEDD)

Dorian Roucher (IGF)

IGF
INSPECTION GÉNÉRALE DES FINANCES

CGEDD
CONSEIL GÉNÉRAL DE
L'ENVIRONNEMENT ET DU
DÉVELOPPEMENT DURABLE

Contexte : volonté d'apprécier l'adéquation des politiques budgétaires et fiscales avec les objectifs environnementaux

De nombreux engagements environnementaux ...

- Climat : réduction des émissions de GES de 40% en 2030 par rapport à 1990 et neutralité carbone en 2050
- Convention des Nations Unies sur la diversité biologique (CDB)
- Objectifs liés aux engagements internationaux, communautaires ou nationaux en matière d'économie circulaire, de pollution, de gestion des eaux ou de protection des espaces naturels

... et une volonté de mieux retracer la contribution des politiques budgétaires et fiscales à l'atteinte de ces objectifs

- Initiative de l'OCDE du « Paris Collaborative on Green Budgeting » (décembre 2017) : évaluer la « compatibilité des budgets nationaux avec l'Accord de Paris ».
- Art. 206 de la LFI pour 2019 demande un rapport sur le « financement de la transition écologique : les instruments économiques, fiscaux et budgétaires au service de l'environnement et du climat » qui doit se substituer à plusieurs documents budgétaires antérieurs.
- Loi Energie-Climat prévoit un rapport au Parlement sur « *les incidences positives et négatives du projet de loi de finances pour 2020 sur le réchauffement climatique et sur l'atteinte des objectifs de développement durable du Programme de développement durable à l'horizon 2030.* »

La demande : proposer une méthode afin d'identifier les recettes et dépenses ayant un impact significatif sur l'environnement

La mission a recherché une méthode permettant :

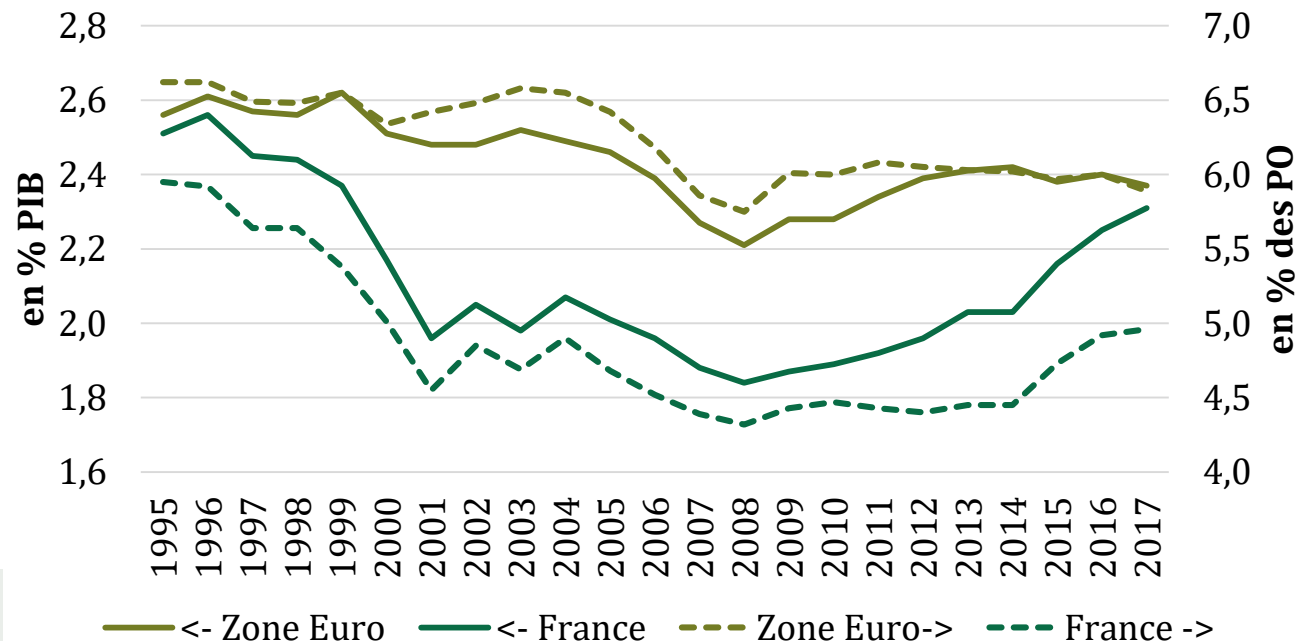
- de rendre compte de la richesse des objectifs environnementaux (biodiversité, climat, pollution, eau, etc.), sans pondération entre objectifs ;
- de distinguer plusieurs impacts par dépense (selon chaque axe), une même dépense pouvant être favorable sur l'un et défavorable sur un autre ;
- de nuancer la cotation en identifiant plusieurs classes, comme des dépenses favorables à court terme mais défavorables à moyen ou long terme (verrou technologique);
- enfin une méthode transparente sur les choix effectués, et notamment sur la situation de référence, pour permettre qu'ils soient discutés.

Côté recettes, il existe une définition Eurostat, communément admise, d'une taxe environnementale

Une taxe environnementale encourage un comportement favorable à l'environnement

Eurostat / OCDE : « *taxe dont l'assiette est une unité physique (ou une approximation d'une unité physique) de quelque chose qui a un impact négatif spécifique et avéré sur l'environnement, et qui est considérée comme une taxe par le Système Européen de Comptes* ».

Selon cette définition, fiscalité environnementale française : 2,3 % du PIB (2017), 52,9 Mds € (dont 33 Mds sur le champ du PLF), soit un niveau un peu plus faible que dans le reste de la zone euro.



Côtés dépenses (y compris dépenses fiscales) plusieurs méthodes mais pas de consensus

1 Recensements issus des données budgétaires françaises :

- *Jaune Protection de la Nature et de l'environnement*
- *Jaune Transition Énergétique*
- *DPT Lutte contre le changement climatique*
- *OAT Verte*
- *Rapport de la Cour des Comptes 2016 sur les dépenses fiscales*

2 Statistique publique

- *Dépenses de protection de l'Environnement (SDES/Eurostat)*
- *Classification des dépenses publiques par fonction (Cofog – Insee/Eurostat)*
- *Production, emploi et valeur ajoutée des éco-activités (SDES/Eurostat)*

3 Think Tank

- *Panorama des financements climat (I4CE)*

4 Finance verte

- *Méthode OAT verte*
- *Green Bond Principles (ICMA)*
- *Méthodologie de la Banque Européenne d'Investissement (BEI)*
- *Taxonomie des activités en cours de discussion au sein de l'UE*

5 Organisations internationales et exemples internationaux

- *Marqueurs de Rio (OCDE)*
- *Subventions aux énergies fossiles (OCDE, FMI) et revues des pairs (Allemagne, Chine, Etats-Unis, Italie)*
- *Dépenses climat et biodiversité (Commission Européenne)*
- *Green Budgeting Irlandais*
- *Recensement des subventions favorables et défavorables (Italie)*

Peu de méthodes qui embrassent tous les objectifs environnementaux

Peu d'exemples de classement de dépenses défavorables

Peu de méthodes applicables à des dépenses de fonctionnement, d'investissement et d'intervention

Pas de consensus entre les méthodes existantes

Le champ des dépenses fiscales va au-delà des seules exonérations sur la fiscalité environnementale

Côté dépenses (y compris dépenses fiscales) la méthode était donc à créer

Aucune des méthodes existantes ne permettait de rendre compte de :

- l'ensemble des dépenses (investissement, subventions, fonctionnement) ;
- la diversité des objectifs environnementaux ;
- des dépenses favorables et également des dépenses défavorables.

=> La mission a cherché à proposer une méthode transparente et facile à mettre en œuvre à partir des documents budgétaires, en distinguant six objectifs environnementaux.



Lutte contre le changement climatique (mesures d'atténuation)



Adaptation au changement climatique et prévention des risques naturels



Gestion de la ressource en eau



Economie circulaire, déchets et prévention des risques technologiques

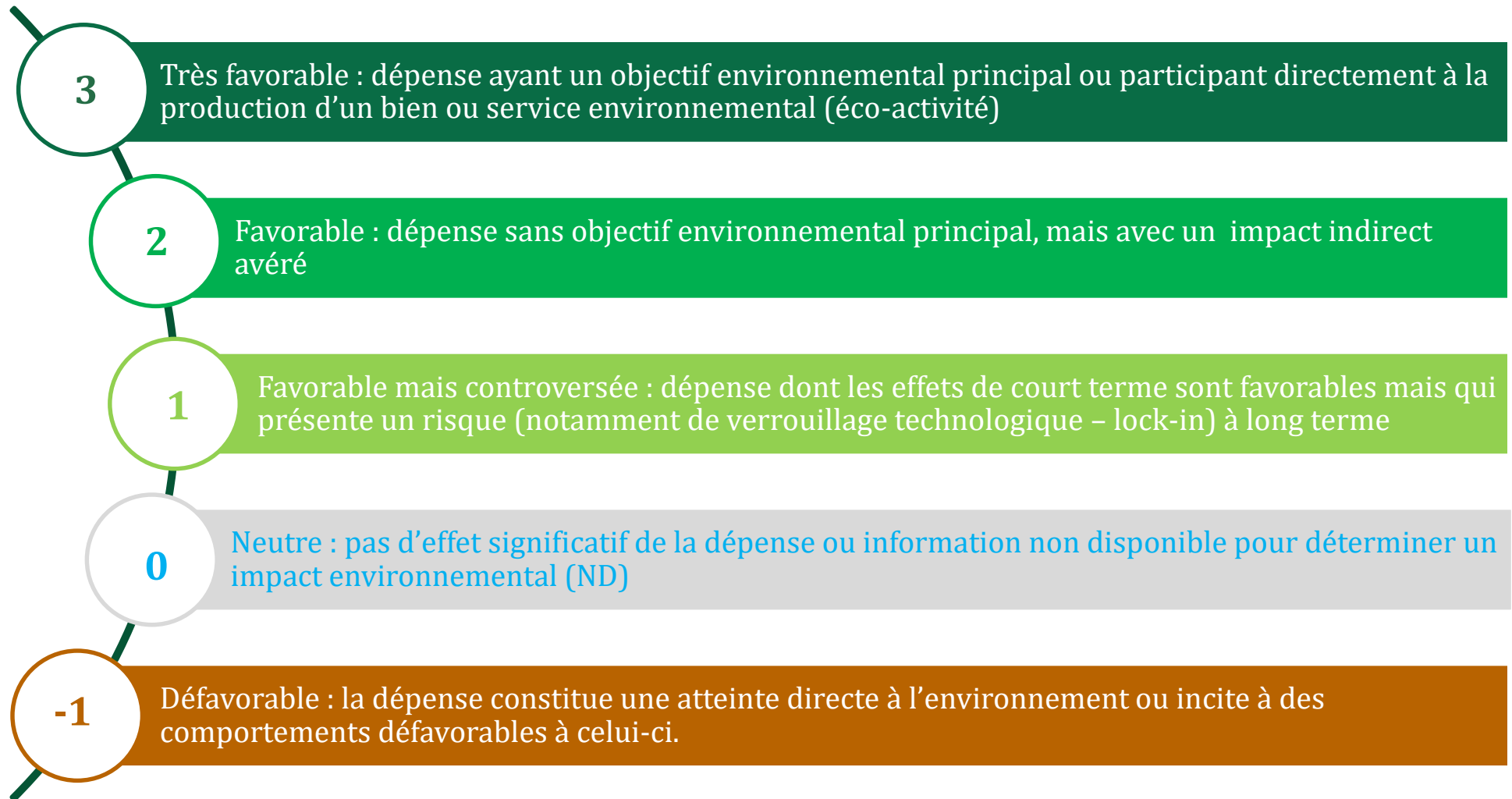


Lutte contre les pollutions (air, sols, bruit,...)



Biodiversité et gestion durable des espaces naturels, agricoles et sylvicoles

Chaque dépense reçoit une cotation comprise entre -1 et +3 sur chaque objectif environnemental (axe)



➔ Pas d'indicateur synthétique, ni pondération entre objectifs environnementaux pour éviter un côté « boîte noire ».

La mission a appliqué la méthode proposée sur le champ du PLF 2019 (Crédits de paiement)

La mission a travaillé sur un périmètre large

- Budget Général + Comptes d'Affectation Spéciale + Budgets Annexes + Dépenses fiscales + Mesures déclassées (modalités de calcul de l'impôt) + Opérateurs.
- La mission a appliqué la méthode pour quatre missions du Budget Général (« Agriculture », « Ecologie », « Recherche » et « Cohésion des territoires »), les opérateurs rattachés, l'ensemble des dépenses fiscales et mesures déclassées, l'ensemble des comptes d'affectation spéciale.
- La mission a mené une première analyse (encore partielle) transversale des achats de l'Etat à partir de données issues de la comptabilité publique.
- Pour les autres missions du Budget Général, l'information disponible dans les documents budgétaires transversaux actuels (DPT climat, Jaune Protection de la nature et de l'environnement) a été utilisée.

Comment classer ? La nécessité de disposer d'un scénario de référence documenté

Identifier des dépenses ayant un impact significatif sur l'environnement suppose de s'accorder sur ce qui constitue la référence (« neutre »)

- **Le scénario de référence est l'absence de dépense, ce qui revient à comparer implicitement l'impact environnemental d'une mesure à l'impact moyen d'une dépense de l'Etat.**

=> Le scénario de référence doit être systématiquement précisé.

La mission a posé les quelques conventions suivantes :

- Les transferts sociaux aux ménages et la masse salariale sont, sauf exception, classés neutres, en revanche les transferts ou dispositifs fiscaux à destination des ménages susceptibles d'influencer leur comportement et de modifier leur empreinte environnementale sont non neutres.
- La masse salariale des services et des autorités administratives ayant un objectif environnemental principal est enregistrée comme une dépense favorable sur l'objectif concerné.
- Les transferts généraux aux entreprises (sans conditionnalité environnementale et non ciblés sur les secteurs à forte empreinte), dont le crédit impôt recherche (CIR), sont classés neutres.
- Faute d'informations dans les délais impartis, les prélèvements sur recettes au profit de l'Union européenne et des collectivités, sans conditionnalité, sont également classés neutres.

Principes de classement par grands secteurs

Agriculture : les soutiens non éco-conditionnés sont considérés comme neutres

- Le champ retenu exclut les dépenses de la PAC (budget UE).
- Les dépenses favorables visent la réduction des pollutions, les bonnes pratiques agricoles, la gestion durable des forêts.
- Les dépenses fiscales liées aux exonérations de taxes intérieures sur la consommation sur le gazole non routier sont défavorables

Transports : le trafic et l'infrastructure routiers actuels constituent la référence

- Les soutiens aux modes de transports moins émissifs sont favorables sur l'axe climat ; les soutiens aux modes plus émissifs sont défavorables.
- La construction de nouvelles routes est défavorable au climat, l'entretien est neutre.
- Les infrastructures nouvelles de transports devraient être évaluées sur la base d'analyses en cycle de vie encore peu nombreuses. Elles sont classées défavorables à la protection des espaces naturels et à la gestion des déchets quel que soit le mode, en référence à l'artificialisation et à la production de déchets générées.

Principes de classement par grands secteurs

Energie : le mix énergétique constitue la situation de référence

- Les mesures de soutien sont évaluées en écart à l'impact environnemental moyen du mix énergétique existant.
- Les soutiens au nucléaire sont classés comme favorables pour la protection du climat mais défavorables à l'objectif de gestion des déchets.

Bâtiment : une approche nouvelle a tenu compte des effets de certains dispositifs sur l'artificialisation

- Les dépenses de rénovation thermique dans l'ancien sont très favorables aux objectifs climatiques.
- Les soutiens au logement neuf sont classés comme défavorables à la protection des espaces naturels pour la part qui se traduit par de l'artificialisation des sols.

Quelques limites de la méthode proposée

La seule analyse du Budget ne permet pas de juger de la compatibilité avec les objectifs environnementaux

- Le Budget (fiscalité et dépenses) ne constitue qu'un des outils de l'action publique en matière environnementale. Le *Green Budgeting* n'analyse ni l'effet de la réglementation ni celui des garanties et financements publics extra budgétaires.
- Le *Green Budgeting* s'intéresse au Budget de l'Etat alors que l'atteinte des objectifs nécessite la mobilisation de tous les acteurs (collectivités, secteur social, entreprises etc...).

Un classement technique qui ne préjuge ni de la légitimité, ni de l'efficacité des dépenses

- Le classement se veut fondé sur des critères objectifs, exclusivement liés à l'impact environnemental ; il ne prend pas en compte les autres objectifs de l'action publique.
- La cotation des dépenses n'emporte pas non plus de jugement sur leur efficacité. Celle-ci pourra être appréciée lors de la phase d'évaluation, indispensable pour atteindre l'objectif du *Green Budgeting*.

Le classement n'est valable « qu'ici et maintenant »

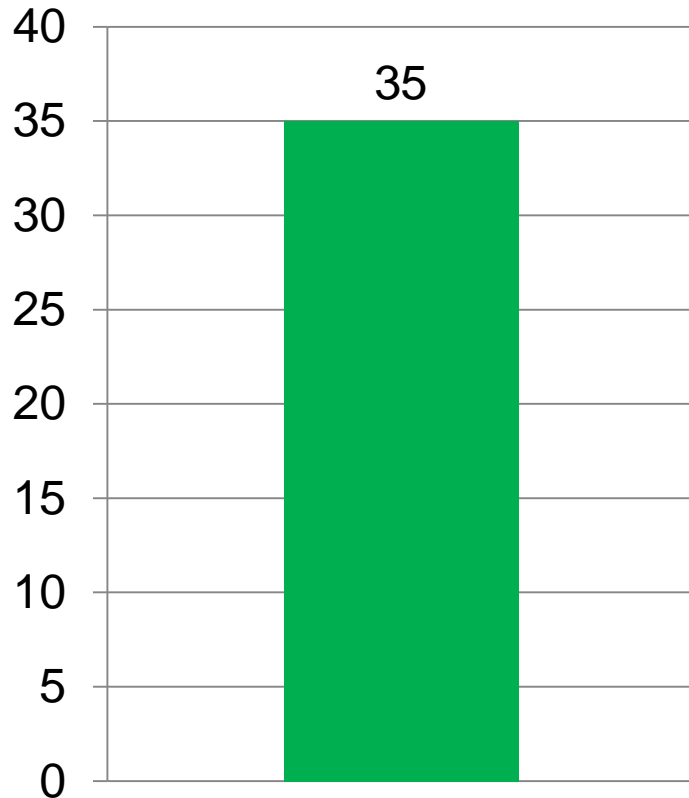
Les scénarii de référence sont très dépendants des technologies disponibles. **Le classement ne peut donc être valable « qu'ici et maintenant »** (*hic et nunc*), et devra être revu régulièrement et évoluer avec l'évaluation de l'impact qui sera progressivement établie. Celle-ci devra être mieux dotée de méthodes et de données pour fournir des indicateurs pertinents, peu nombreux aujourd'hui.

⇒ Une nécessaire prudence dans la comparaison internationale (espace).

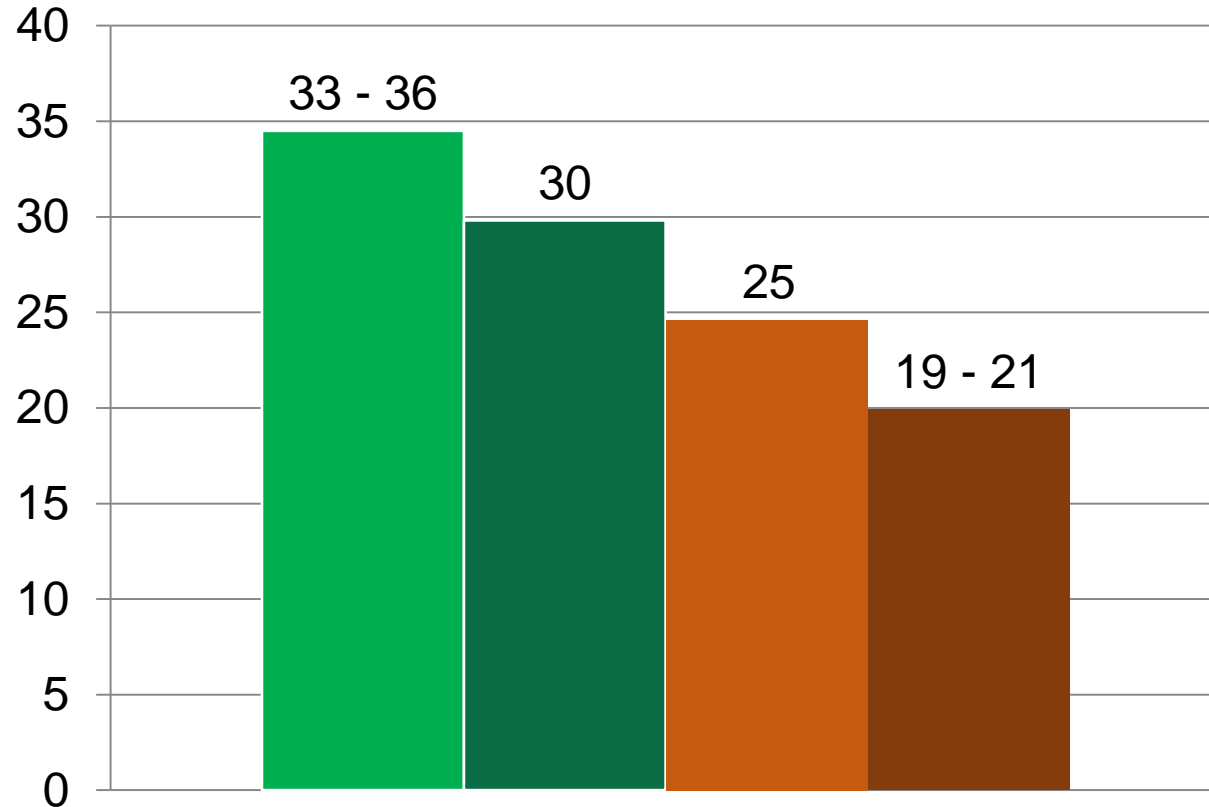
⇒ La pertinence de l'exercice augmentera dans la durée (temps).

Recettes (en 2017) et dépenses favorables (en 2019) de l'ordre de 35 Mds €

Recettes – Mds € 2017



Dépenses – Mds € PLF 2019



Source : Mission IGF-CGEDD

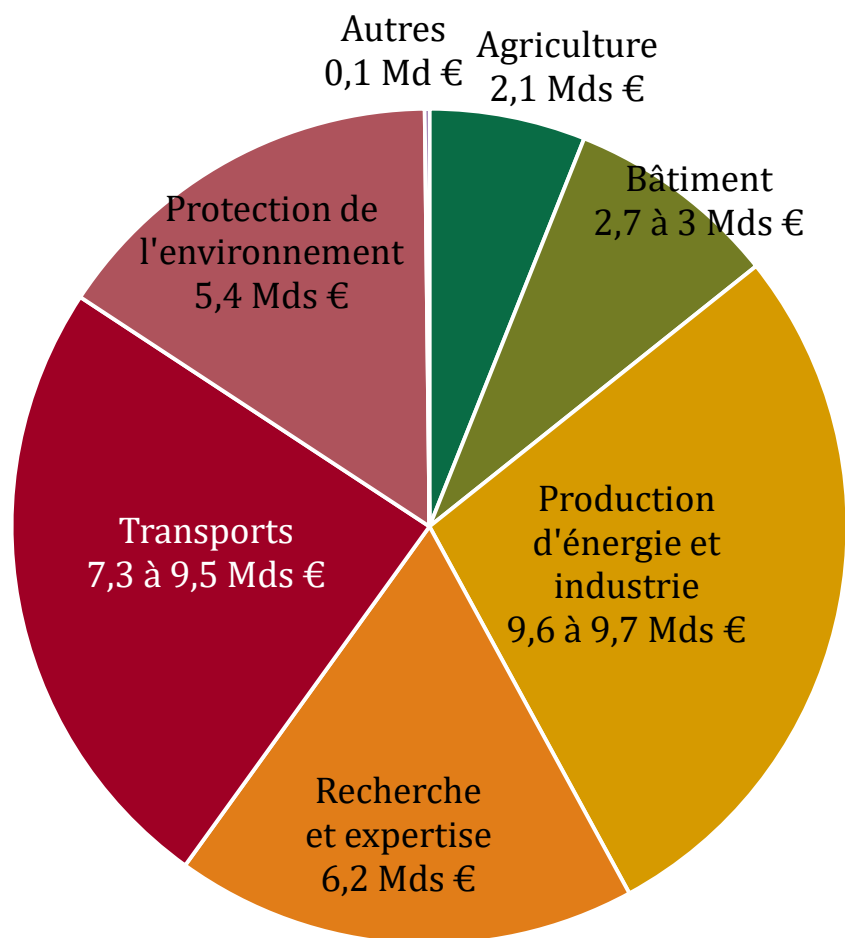
Principales recettes (champ PLF) :

- TICPE 18,3 Mds €
- CSPE 7,9 Mds €
- TICGN 1,6 Md €
- Redevances eau 2,2 Mds €

- Favorables au moins une fois
- *dont favorables au moins une fois sans être défavorables par ailleurs*
- Défavorables au moins une fois
- *dont défavorables au moins une fois sans être favorables par ailleurs*

Environ 35 Mds € de dépenses au moins une fois favorables

Ventilation des dépenses au moins une fois favorables par secteurs (Md€ - PLF 2019)



Source : Mission IGF-CGEDD

Entre 33 et 36 Mds € de dépenses au moins une fois favorables prévues dans le PLF 2019

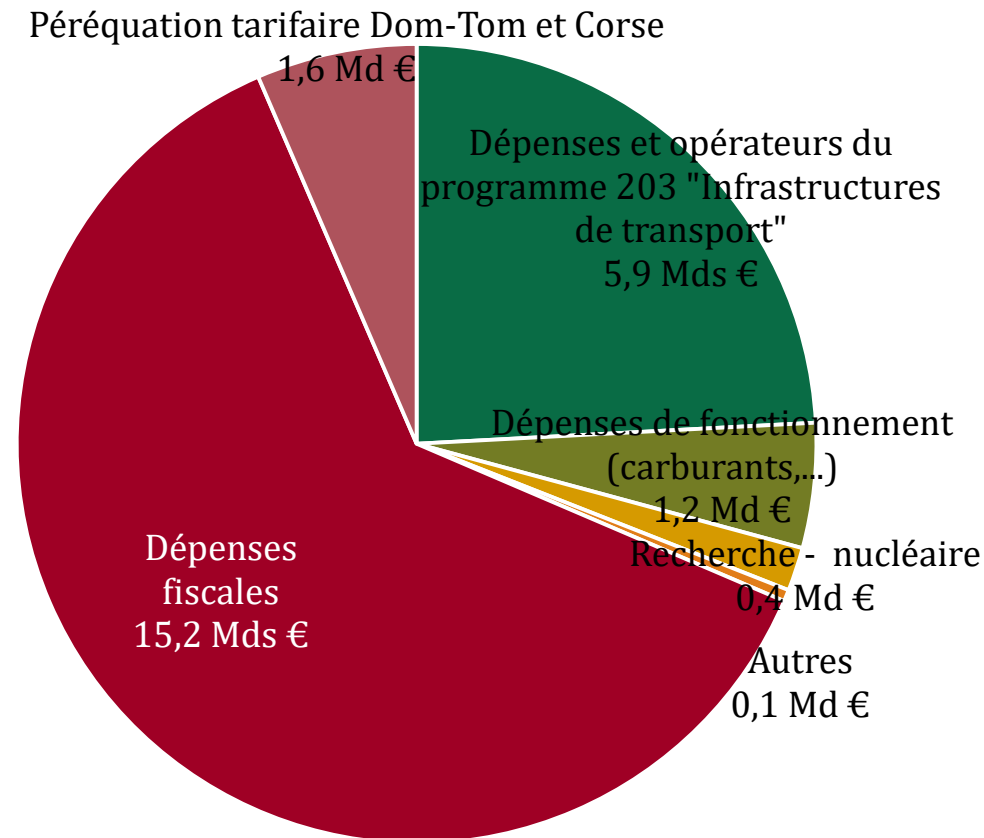
- **Production d'énergie (9,6 à 9,7 Mds €)** : soutien aux énergies renouvelables par le CAS TE (7,3 Mds €), soutien à la cogénération (0,7 Md €), protection des paysages par enfouissement des lignes (0,4 Md €), achat par l'Etat d'électricité d'origine renouvelable (0,2 Md €),...
- **Transports (7,3 à 9,5 Mds €)** : soutiens au ferroviaire - P 203, AFITF et fonds de concours (4,2 Mds €), soutiens aux transports en commun (1,0 Md€), aides à l'acquisition de véhicules propres (0,6 Md €), dépenses pour la navigation fluviale (0,6 Md €), biocarburants et carburant-gaz (0,3 Md) ,...
- **Recherche et expertise (6,2 Mds €)** : recherches sur l'environnement (1,3 Md€), recherches sur l'énergie hors nucléaire (1,8 Md €), recherche sur le nucléaire (1,2 Md €), Observation de la terre (0,4 Md €),...
- **Protection de l'environnement (5,4 Mds €)** : Agences de l'eau (2,0 Mds €), dépenses de personnel (1,1 Md€), Ademe (y compris PIA 1,0 Md€) AFB (0,3 Md€), Fonds Barnier (0,2 Md€),...
- **Bâtiment (2,7 à 3 Mds €)** : CITE (0,9 Md€), rénovations thermiques pilotées par l'Anah (y compris PIA - 0,6 Md€), rénovations thermiques des bâtiments publics (0,4 Md€), TVA à 5,5 % pour les travaux de rénovation énergétique (0,4 Md€), dépenses fiscales sur la rénovation thermique des logements locatifs privés (0,3 Md€),...
- **Agriculture, sylviculture (2,1 Mds €)** : ONF (0,9 Md€), ICHN (0,3 Md€), Anses (0,1 Md€), Mesures agroenvironnementales et climatiques (0,1 Md€), développement agricole et rural (0,1 Md),...14

Les dépenses défavorables sont essentiellement des dépenses fiscales

Environ 25 Mds € de dépenses au moins une fois défavorables

- **15,2 Mds € de dépenses fiscales** : 12,2 Mds € d'exonérations ou taux réduits sur TICPE relative aux carburants (transport aérien, maritime, routier, taxis, différentiel gazole-essence, GPL, moteurs d'avions, DOM, Corse), 1,3 Md € de taux réduit de TIC sur l'électricité pour les sites électro-intensifs, 1,3 Md € de dépenses fiscales relatives au logement neuf générant de l'artificialisation des sols ;
- **5,9 Mds € de dépenses relatives aux infrastructures de transport**. 0,7 Md€ création de nouvelles infrastructures routières et de subventions au secteur aérien. 3 à 5,2 Mds € concernent des investissements ferroviaires ou dans les transports en commun qui génèrent de l'artificialisation ou des déchets mais qui sont également favorables à l'atténuation du changement climatique ;
- **1,6 Md € de dépenses relatives à la péréquation tarifaire** dans les zones non interconnectées au réseau métropolitain (DOM-TOM et Corse) ;
- **1,2 Md € de dépenses de fonctionnement de l'Etat** ou d'investissement constituant une atteinte directe à l'environnement ;
- **0,4 Md € de recherche dans le nucléaire** (hors ITER), classée comme défavorable à l'objectif déchets et économie circulaire mais favorable au climat.

Ventilation des dépenses au moins une fois défavorables par nature budgétaire (Md€ - PLF 2019)



Source : Mission IGF-CGEDD

Des propositions pour la réalisation d'un *Green Budgeting* pérenne

La méthode devra être validée par les ministères et discutée avec les parties prenantes

- La méthode proposée et notamment la classification retenue des dépenses doivent faire l'objet d'une validation interministérielle.
 - Une présentation doit être faite aux parties prenantes.
- => Ces deux conditions permettront d'utiliser le *Green Budgeting* comme un outil transparent et pouvant être discuté.

Un processus d'évaluation à muscler, sous l'égide du Haut Conseil pour le Climat

- Besoin d'évaluation encore insuffisamment satisfait et nécessité de travaux systématiques
- Evaluation sous l'égide du Haut conseil pour le climat, créé par décret du 15 mai 2019.
- La commission des comptes de l'environnement pourrait être réactivée et élargie à l'énergie et au climat.

L'évolution des grands agrégats (dépenses et recettes favorables et défavorables) pourrait être suivie dans le temps et les mesures nouvelles systématiquement classées

- Les mesures nouvelles significatives d'un projet de loi de finances pourraient systématiquement être classées et l'impact environnemental évalué, notamment sur le climat et l'artificialisation des sols.



<http://www.cgedd.developpement-durable.gouv.fr/>

IGF

<http://www.igf.finances.gouv.fr/>

INSPECTION GÉNÉRALE DES FINANCES