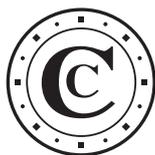


Cour des comptes



NOTES THÉMATIQUES

APPRÉCIER  
LA CONTRIBUTION  
DE LA DÉPENSE PUBLIQUE  
À LA TRANSITION  
ÉCOLOGIQUE

CONTRIBUTION À LA REVUE  
DES DÉPENSES PUBLIQUES

JUILLET 2023

## SOMMAIRE

- 3** AVERTISSEMENT
- 4** SYNTHÈSE
- 7** INTRODUCTION
- 8** 1 - L'intérêt de chiffrer et d'intégrer au budget de l'état le coût de la transition écologique
  - 8** A - Une pression multiforme de la transition écologique sur les dépenses publiques et privées qui justifie un chiffrage de ses coûts
  - 11** B - La budgétisation verte : une démarche innovante et encore émergente
- 14** 2 - Des progrès nécessaires pour éclairer la décision publique
  - 15** A - Renforcer le « budget vert » pour améliorer son efficacité
  - 17** B - Développer divers instruments d'évaluation des dépenses publiques nécessaires à la transition écologique
- 21** RÉFÉRENCES AUX TRAVAUX DE LA COUR DES COMPTES

## AVERTISSEMENT

La présente note fait partie d'un ensemble de travaux destinés à contribuer à la revue des dépenses initiée par le Gouvernement dans la perspective des projets de lois de finances et de financement de la sécurité sociale pour 2024.

Cet ensemble de notes thématiques vise à éclairer le débat et à capitaliser sur les nombreux travaux récents réalisés par les chambres de la Cour des comptes. Les neuf thèmes choisis correspondent à des politiques publiques pour lesquelles les questions de l'efficacité et de l'efficience de l'action publique se posent avec une acuité particulière. Il a semblé utile à la Cour de contribuer à évaluer la qualité de la dépense publique, dans sa conception, sa mise en œuvre et son suivi, et à formuler des leviers d'action pour la renforcer.

La publication de ces notes intervient parallèlement à celle du rapport sur la situation et les perspectives des finances publiques 2023, qui propose une vision consolidée de la qualité de la dépense à tous les niveaux d'administration publique et une grille d'analyse, susceptible de déboucher sur des dispositifs plus économes, plus efficaces et plus équitables.

Comme pour les notes structurelles qu'elle a publiées au dernier trimestre 2021, conformément à sa mission constitutionnelle d'information des citoyens, la Cour a souhaité développer une approche nouvelle, qui se différencie de ses travaux habituels, pour apporter, par cette série de notes volontairement très synthétiques et ciblées, sa contribution au débat public tout en veillant à laisser ouvertes les différentes voies de réformes envisageables.

La présente note a été délibérée par la deuxième chambre le 15 juin 2023 et approuvée par le comité du rapport public et des programmes de la Cour des comptes le 27 juin 2023.

Les publications de la Cour des comptes sont accessibles en ligne sur le site internet de la Cour et des chambres régionales et territoriales des comptes : [www.ccomptes.fr](http://www.ccomptes.fr).

## SYNTHÈSE

La transition écologique va mobiliser dans les prochaines années des ressources significatives, au titre notamment des engagements internationaux pris par la France au regard du changement climatique et des autres défis environnementaux, souvent transposés en droit européen.

Les revues de dépenses offrent l'opportunité de passer au crible les dépenses budgétaires et fiscales à l'aune de ces objectifs environnementaux. La compatibilité avec ces derniers a vocation à être retenue comme un des critères de qualité d'une dépense publique.

Ces objectifs ambitieux et multiformes ne font pourtant l'objet ni d'une évaluation complète ni d'une programmation pluriannuelle des crédits nécessaires à leur atteinte, que ce soit pour les lourds investissements que les finances publiques – de l'État comme des collectivités territoriales – devront assumer directement ou pour l'accompagnement à consentir pour certaines entreprises et les ménages les plus exposés.

Le rapport sur l'impact environnemental du budget de l'État, nouvelle annexe budgétaire prévue par l'article 179 de la loi de finances pour 2020, identifie environ 10 % de dépenses budgétaires de l'État ayant un impact sur l'environnement. Celles-ci sont qualifiées de « vertes » si elles sont favorables à l'environnement, de « brunes » si leur effet est défavorable. Pour un plein effet de la démarche, cette « budgétisation verte » devrait être affinée et élargie à d'autres dépenses, puis prise en compte non seulement au stade de la prévision mais également de l'exécution des budgets. Ainsi, l'administration pourrait intégrer la dimension verte – ou brune – des crédits dans ses arbitrages budgétaires, lors de la programmation comme dans la gestion infra-annuelle des crédits. L'analyse des écarts entre crédits budgétaires verts ou bruns, prévus et exécutés, permettrait d'apprécier les progrès du « verdissement » des dépenses publiques.

Le « budget vert », malgré son caractère novateur, ne saurait cependant suffire à une prise en compte systématique de l'impact environnemental dans les décisions budgétaires. Il devrait être complété d'une meilleure connaissance de la performance environnementale des opérateurs de l'État et des collectivités territoriales. En outre, des études d'impact et des démarches évaluatives renforcées permettraient de vérifier que les bénéfices attendus sont à la hauteur des engagements financiers.

Enfin, les objectifs environnementaux chiffrés à long terme ne devraient plus être affichés sans engagement sur les moyens de les atteindre. La programmation pluriannuelle des crédits nécessaires pour la transition écologique conditionne tant la crédibilité et l'atteinte des objectifs environnementaux que celles d'une trajectoire de rétablissement des finances publiques.

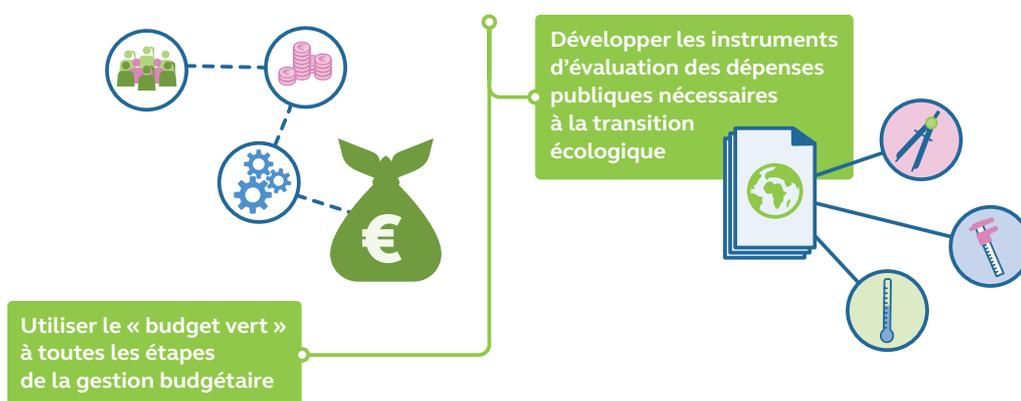
Ainsi, pour apprécier la contribution de la dépense publique à la transition écologique, l'État dispose de deux leviers :

1. Utiliser le budget vert à toutes les étapes de la gestion budgétaire, de la programmation pluriannuelle et annuelle des crédits au contrôle de leur exécution ;
2. En-dehors des lois de finances, s'appuyer sur tous les outils d'évaluation existants.

## Chiffres clés :

- **33,9 Md€** de dépenses favorables à l'environnement – dites « vertes » au PLF 2023 ;
- **19,6 Md€** de dépenses défavorables à l'environnement – dites « brunes » au PLF 2023 ;
- **2,3 Md€** de dépenses mixtes (impacts à la fois favorables et défavorables) au PLF 2023 ;
- **90 %** des dépenses sont cotées « neutres » (**73 %, soit 416,1 Md€**) ou sont non cotées (**17%, soit 93,9 Md€**) au PLF 2023.
- Les dépenses favorables à l'environnement ont augmenté de **1 Md€** entre 2021 et 2023 alors que le besoin d'investissement peut être évalué à **au moins 10 Md€** pour la seule transition climatique.
- En 2022, des mesures défavorables à l'environnement ont été allouées (notamment la remise sur les carburants et un chèque énergie exceptionnel), qui ont fait fortement évoluer la cotation prévisionnelle de la mission « Écologie, développement et mobilité durables » : la part des dépenses cotées défavorables à l'environnement – « brunes » – est passée **de 17 % à 39 %** sur la mission.

## APPRÉCIER LA CONTRIBUTION DE LA DÉPENSE PUBLIQUE À LA TRANSITION ÉCOLOGIQUE



# INTRODUCTION

La transition écologique, qui va mobiliser dans les prochaines années des ressources publiques et privées élevées, ne figure habituellement pas à l'ordre du jour des revues de dépenses conçues pour dégager des économies et pour améliorer la performance de l'action publique. Pourtant, les revues de dépenses publiques sont une occasion d'intégrer le « verdissement » dans l'analyse qualitative de la dépense et dans sa programmation. Préparer l'avenir et arbitrer avec d'autres priorités nécessite en effet d'estimer les efforts que la Nation dans son ensemble – ménages, entreprises et acteurs publics – devra consentir dans les prochaines décennies sous la pression du changement climatique et des autres risques environnementaux.

Aujourd'hui, les projets de loi de finances ne prennent pas suffisamment en compte l'impact environnemental d'une dépense, que ce soit au stade de leur élaboration, de leur vote, ou dans l'analyse de leur exécution. L'engagement pluriannuel de l'État en faveur de la transition écologique reste également à préciser et à documenter. Toutefois, depuis 2020, le projet de loi de finances comporte en annexe un *rapport sur l'impact environnemental du budget de l'État*, dont la première partie est communément qualifiée de « budget vert ».

La présente note, qui s'appuie sur des travaux conduits par la Cour et rappelés en annexe, établit un état des lieux des démarches engagées et propose des méthodes pour que l'effort national en faveur de la transition écologique soit à la fois anticipé et suivi. En effet :

I - L'intérêt de chiffrer et d'intégrer au budget de l'État, le coût de la transition écologique, qu'il s'agisse d'investissements publics ou de l'accompagnement des entreprises et des ménages est incontestable (I.A) ; cependant, les instruments disponibles, principalement le « budget vert » annexé au projet de loi de finances, sont encore en devenir (I.B) ;

II - Pour éclairer la décision publique, l'extension de la démarche de « budget vert » à la fois à une programmation pluriannuelle et à son exécution infra-annuelle (II.A) est nécessaire, tout autant que le développement d'instruments d'évaluation des dépenses publiques (II.B).

## 1 - L'INTÉRÊT DE CHIFFRER ET D'INTÉGRER AU BUDGET DE L'ÉTAT LE COÛT DE LA TRANSITION ÉCOLOGIQUE

Les engagements internationaux ambitieux de la France en matière de transition écologique ne font pas l'objet d'une programmation pluriannuelle des crédits nécessaires à leur mise en œuvre.

### A - Une pression multiforme de la transition écologique sur les dépenses publiques et privées qui justifie un chiffrage de ses coûts

L'État sera amené à la fois à assurer directement de lourds investissements et à compenser pour partie, par des dépenses budgétaires ou fiscales, le coût de la transition écologique pour certains ménages et certaines entreprises.

### 1 - Des engagements internationaux traduits dans des objectifs européens et nationaux ambitieux sans programmation financière

Le concept de « transition écologique » est large et peut être résumé par les six objectifs environnementaux européens ou « taxonomie européenne ».

La France a pris des engagements internationaux successifs en faveur du climat, rendus juridiquement contraignants au niveau européen, dernièrement dans le cadre de l'agenda 2030, du Pacte vert et du paquet climat « Ajustement à l'objectif 55 ». Ils sont transposés au niveau national et régulièrement mis à jour dans

#### La taxonomie européenne

Ce cadre commun de classification des six objectifs environnementaux est fixé par [le règlement UE du 18 juin 2020](#) « visant à favoriser les investissements durables » :

- 1 - **L'atténuation** du changement climatique ;
- 2 - **L'adaptation** au changement climatique et la prévention des risques naturels ;
- 3 - L'utilisation durable et la protection des **ressources aquatiques** et marines ;
- 4 - La transition vers une économie circulaire, la gestion des **déchets** et la prévention des risques technologiques (augmentation de la durabilité, réparabilité et réutilisabilité des produits ; utilisation plus efficace des ressources) ;
- 5 - La prévention et la réduction de la **pollution** de l'air, de l'eau et des sols ;
- 6 - La protection et la restauration de la **biodiversité** et des écosystèmes.

[la stratégie nationale bas carbone](#) à l'horizon 2050, dans la programmation pluriannuelle de l'énergie et dans le plan national d'adaptation au changement climatique. Par ailleurs, d'autres engagements internationaux en faveur de l'environnement ont aussi été traduits dans des plans ou stratégies sectorielles, comme le plan national de réduction des émissions de polluants atmosphériques et la stratégie nationale biodiversité 2030.

Or, les conséquences financières de ces plans et stratégies sont généralement peu évaluées. Conformément à l'article 179 de la loi de finances pour 2020, l'évaluation des financements publics nécessaires à la transition écologique dans ses différents volets permettrait d'assurer la cohérence entre les engagements internationaux de la France, les ressources qu'elle y affecte et la trajectoire inscrite dans les lois de programmation des finances publiques.

Le défi est donc de chiffrer les coûts et de programmer les dépenses :

- a. pour atteindre la neutralité carbone en 2050, alors que la France émet directement (c'est-à-dire hors émissions importées) environ 400 millions de tonnes équivalent CO<sub>2</sub> chaque année ;
- b. pour réaliser les autres objectifs environnementaux non couverts par l'objectif zéro carbone.

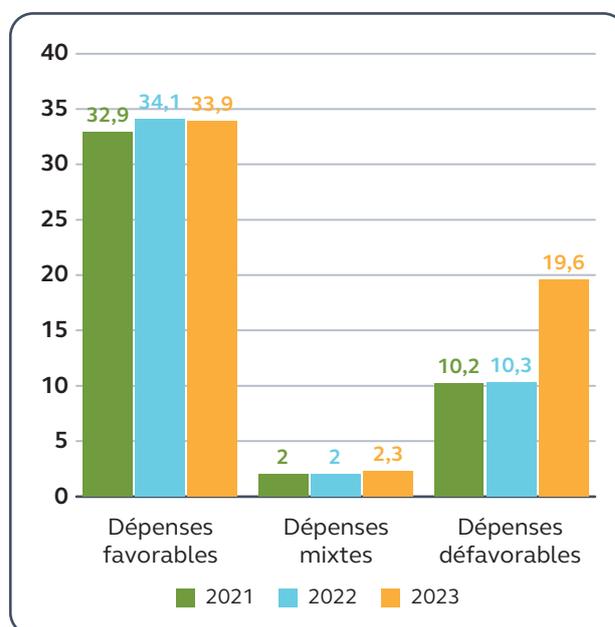
Le secrétariat général à la planification écologique, créé en 2022, a engagé ce travail. Pour évaluer le coût global de la transition écologique en France, la principale étude disponible est [le rapport sur les incidences économiques de l'action pour le climat](#), remis en mai 2023 à la Première ministre par M. Jean Pisani-Ferry et Mme Selma Mahfouz. Ce rapport évalue les besoins d'investissements nets supplémentaires à 66 Md€ par an, dont

34 Md€ d'investissements publics d'ici 2030, pour la seule transition climatique, sans intégrer la protection de la biodiversité, la lutte contre les pollutions ou le développement de l'économie circulaire.

En appliquant le ratio budget de l'État/PIB, soit 16 %, aux 66 Md€ d'investissements publics et privés ainsi évalués, l'effort budgétaire annuel supplémentaire pour l'État serait de l'ordre de 10,5 Md€.

Ce montant peut être rapproché de l'évolution des crédits à impact environnemental mesurée depuis 2021 par le rapport précité annexé au projet de loi de finances et présentée dans le graphique ci-dessous.

**Graphique n° 1 : évolution des dépenses à impact environnemental entre 2021 et 2023**



Source : Rapport sur l'impact environnemental du budget de l'État annexé au PLF 2023, octobre 2022.

N.B. : Données retraitées pour 2021 pour une comparaison à périmètre constant, sans retraitement des impacts exceptionnels liés à la hausse des prix de l'énergie et hors plan de relance. Pour 2022 et 2023, il s'agit des chiffres annexés aux projets de loi de finances initiaux.

Les dépenses favorables à l'environnement ont augmenté de 1 Md€ entre 2021 et 2023. La hausse la plus forte entre la loi de finances initiale pour 2022 et le projet de loi de finances pour 2023 a été celle des dépenses défavorables à l'environnement, dites « brunes ». Cette approche n'intègre toutefois pas les investissements verts des collectivités locales et des opérateurs de l'État, dont certains disposent de ressources propres substantielles.

## **2 - Des investissements publics en faveur de la transition écologique restant à chiffrer par secteur**

Le coût global du respect de nos engagements climatiques commence à être mieux appréhendé tandis que le chiffrage des objectifs sectoriels reste souvent déficient.

Pour les transports, des objectifs volontaristes ont été fixés sans programmation ni parfois même évaluation des moyens financiers annuels correspondants. À la suite du rapport du conseil d'orientation des infrastructures de février 2023, l'État a annoncé un montant d'investissements de 100 Md€, sans l'assortir de décisions sur ses modalités de financement. Ainsi, l'État s'assigne des objectifs ambitieux, tels que le doublement de la part modale du fret, sans dégager les moyens pour les atteindre. Dans le transport aérien, la feuille de route de décarbonation de février 2023 prévoit une réduction des émissions du secteur comprise entre 77 % et 80 % à l'horizon 2050 mais les actions concrètes et les financements n'ont pas été arrêtés. Chaque année, la Cour constate, dans son rapport sur le budget de l'État, l'absence de programmation des financements d'infrastructures de transport. Ces derniers font l'objet d'une débudgétisation via l'Agence de financement des infrastructures de transport de France dont la soutenabilité financière demeure incertaine.

Des infrastructures inadaptées et une qualité de service défaillante ont aujourd'hui pour conséquence l'absence de report modal, voire le recul du transport collectif au profit des modes carbonés individuels. La Cour déplore également l'absence d'évaluation régulière des dispositifs visant à réduire l'empreinte carbone automobile (bonus-malus, prime à la conversion).

Faire face au développement des usages de l'électricité pour assurer la décarbonation de plusieurs secteurs (mobilité, industrie, chauffage...), tout en renouvelant le parc de production existant, représentera un investissement considérable, de plusieurs centaines de milliards d'euros d'ici 2050, couvrant ces moyens de production et les investissements complémentaires en termes de réseaux et de stockage d'électricité ou de déchets radioactifs. Une mise à contribution de l'État pourrait s'avérer nécessaire, selon les cas au travers d'une garantie tarifaire, du financement des investissements ou d'apports en capitaux.

Comme le montrent les politiques de gestion de l'eau et des déchets, les investissements de mise aux normes et de dépollution qui pèseront, dans les prochaines années, sur les budgets des collectivités territoriales et des opérateurs, en l'occurrence les syndicats de traitement et les agences de l'eau, seront considérables.

L'importance des enjeux nécessitera enfin des investissements immatériels dans des systèmes d'information performants afin d'améliorer le recueil et l'exploitation des données sur la qualité de l'air, la ressource en eau et sur les sites et les sols pollués.

Pour autant, les investissements publics en faveur de la transition écologique devraient également générer, à plus ou moins brève échéance, des économies de fonctionnement (énergie des bâtiments, parc automobile...).

### 3 - L'accompagnement par l'État de certaines entreprises ou ménages exposés aux coûts de la transition écologique

Les entreprises comme les ménages sont concernés au premier chef par les dépenses liées à la transition écologique dont ils supporteront une part importante. Pour favoriser leur engagement, l'État peut agir par voie normative, envoyer un signal-prix par le prix du carbone, et/ou compléter son action par des dispositions incitatives : des mesures budgétaires et fiscales, en direction des entreprises, ou des compensations sociales pour les ménages. Ces dépenses publiques, qui résultent de choix politiques, doivent également faire l'objet d'un chiffrage.

Les entreprises ont un rôle primordial à jouer pour réduire l'empreinte carbone nationale. La lutte contre leurs pollutions sectorielles (air, eau, biodiversité) comme la réduction de leur production de déchets restent plus que jamais d'actualité. Pour investir plus massivement dans la transition écologique, les entreprises ont besoin d'une visibilité pluriannuelle sur la réglementation et sur les aides publiques mobilisables dans le respect du cadre européen des aides d'État.

L'État peut également décider d'apporter, par des transferts sociaux, son soutien aux ménages les plus modestes pour diminuer le coût de la transition énergétique. Le renchérissement des énergies fossiles et des produits énergivores (métallurgie, chimie...) a en effet des conséquences sur leur pouvoir d'achat. Ces ménages ont également plus de difficulté à réaliser les investissements structurels d'économies d'énergie (transports et logement) qui allègeraient leurs factures.

Les dispositifs de soutien relèvent d'un choix politique, notamment de ciblage des dispositifs. Ainsi, le chèque énergie, créé par la loi du 17 août 2015, avait pour objectif principal de lutter contre la précarité énergétique. Mais la recherche de simplicité a conduit à retenir un critère d'éligibilité reposant exclusivement sur le niveau de vie des membres des ménages, rendant le ciblage de ce dispositif peu performant. Hors mesures exceptionnelles au titre de la hausse des prix de l'énergie, il apparaît qu'environ 25 % des ménages en situation de précarité énergétique ne reçoivent pas le chèque énergie. En sens inverse, environ la moitié des ménages qui le reçoivent ne remplissent pas les conditions pour être considérés comme étant en situation de précarité énergétique.

### B - La budgétisation verte : une démarche innovante et encore émergente

La cotation environnementale des dépenses publiques, dite « budgétisation verte », constitue une avancée importante, tant au plan budgétaire, par la prise en compte des dépenses vertes et brunes, que pour la référence aux six axes environnementaux (*supra*, point 1.1.1). Elle permet de vérifier si les financements alloués à la transition écologique pour atteindre des objectifs environnementaux ont bien été inscrits dans le budget de l'État, mais elle ne constitue pas l'instrument qui permettrait de s'assurer que les moyens consacrés à l'atteinte des objectifs environnementaux pour 2050 sont suffisants.

## 1 - Une méthode d'élaboration rigoureuse

Depuis le projet de loi de finances 2021, l'annexe Rapport sur l'impact environnemental du budget de l'État regroupe les informations budgétaires analysées selon un prisme écologique. Ce document se compose de trois parties d'appréhension complexe :

- une cotation environnementale par mission des crédits budgétaires, des taxes affectées et des dépenses fiscales, inscrits en projet de loi de finances, appelée « budget vert » ;
- une partie consacrée à l'effort consenti par les acteurs économiques publics et privés en faveur de la transition écologique ;
- un panorama de la fiscalité à caractère environnemental et de son impact ainsi que des dépenses fiscales favorables ou défavorables à l'environnement.

La permanence des méthodes de cotation, les précautions méthodologiques et de périmètre ainsi que la documentation disponible sur le [portail du budget de l'État](#) assurent la comparabilité des résultats d'un exercice à l'autre. Les cotations s'améliorent au fil des apports des publications institutionnelles, travaux de recherche ou recommandations d'experts. La transparence, la fiabilité et la rigueur de la méthode contribuent à écarter le risque de suspicion d'écoblanchiment (*greenwashing*).

Cette cotation environnementale dans le périmètre de l'État conduit à examiner, chaque année, pour des milliers de lignes de dotations budgétaires, l'impact environnemental de chaque action au niveau d'un programme budgétaire, d'une mission ou d'un ministère.

- est considérée comme « verte » c'est-à-dire favorable à l'environnement, toute dépense budgétaire ou fiscale qui contribue de manière substantielle à l'un des six objectifs de la taxonomie européenne et ne nuit pas « de manière significative » à l'un de ces six objectifs ;
- à l'inverse, pour une dépense défavorable à l'environnement, on parle de dépense « brune » ;
- une dépense sans impact identifiable est cotée « neutre » (comme les transferts sociaux ou la rémunération des fonctionnaires) ou « mixte » en cas d'impacts à la fois favorables et défavorables.
- une dépense est non cotée lorsque l'état actuel des connaissances scientifiques ou des données disponibles ne permet pas d'évaluer de manière consensuelle son impact environnemental.

La cotation d'une dépense est déterminée à partir d'un scénario théorique dit « contrefactuel », qui correspond à la situation environnementale, à niveau de service inchangé, en l'absence de dépense ou avec une dépense moindre. Ainsi, la cotation de la prime à la conversion automobile, est-elle considérée comme favorable sur l'axe « lutte contre les pollutions » car en l'absence de prime, des véhicules plus polluants resteraient en circulation.

Avec son rapport environnemental, la France fait figure de précurseur à l'égard de l'« étiquetage du budget vert » pour les crédits prévisionnels. C'est en effet le seul pays qui ne se contente pas de présenter ses dépenses budgétaires et fiscales cotées favorables à l'environnement. Elle cote aussi les dépenses défavorables et mixtes et couvre l'ensemble des six risques environnementaux de la taxonomie, et pas seulement celui du réchauffement climatique.

D'autres cadres de référence sont également en vigueur, comme celui que l'État (en pratique l'Agence France Trésor) utilise pour émettre depuis 2017 des « obligations souveraines vertes » – les « OAT vertes ». Celles-ci sont soumises aux règles du label « GREENFIN » attribué aux fonds d'investissement qui mobilisent l'épargne au bénéfice des « éco-activités ».

La réglementation européenne impose progressivement des cadres de prise en compte de l'environnement dans la communication financière. Le plus rigoureux est celui de la communication environnementale des entreprises, les actes délégués au règlement de 2020 sur la taxonomie définissant un ensemble de critères d'examen technique précis, disponibles par filière économique et fondés sur des données scientifiques. La mise en œuvre de ce cadre dans les entreprises n'est toutefois qu'amorcée.

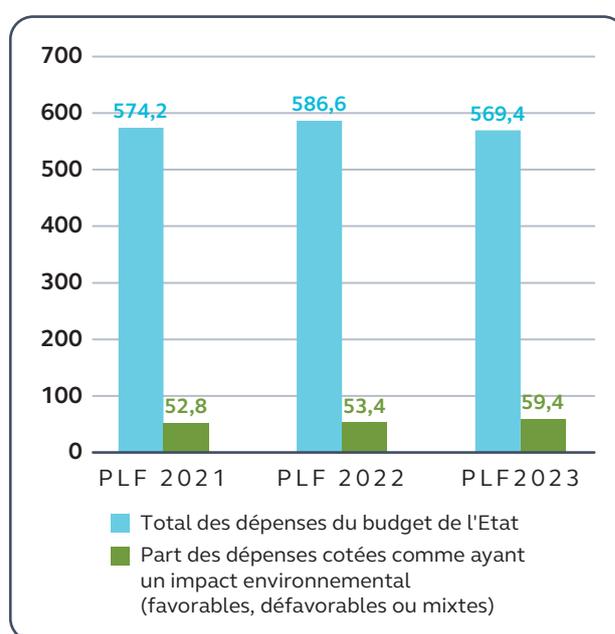
## 2 - Un outil de portée encore limitée

Le budget vert reste descriptif et encore trop peu utilisé dans la gestion de la dépense publique. La nature d'une partie des dépenses, comme par exemple les crédits de personnel pour les missions régaliennes, ne permet pas de les coter autrement que neutres. Malgré ces limites, il reste possible d'élargir le périmètre des dépenses cotées favorables et défavorables et d'en accroître la portée, par une cotation plus précise.

Le montant des dépenses cotées comme ayant un impact environnemental non neutre – que cet impact soit favorable (37,6 Md€), défavorable (19,6 Md€) ou mixte (2,2 Md€) – est de 59,4 Md€, soit à peine plus de 10 % des dépenses du « périmètre de l'État ». Elle est en très légère

augmentation depuis 2021. Les dépenses cotées « neutres » (73,1 %, soit 416,1 Md€) ou non cotées (16,5 %, soit 93,9 Md€) représentent *contrario* près de 90 % du total des dépenses du PDE et des dépenses fiscales du budget de l'État.

**Graphique n° 2 : part des dépenses cotées comme ayant un impact environnemental sur le total des dépenses de l'État y compris les dépenses fiscales (en CP, en Md€)**



Source : Cour des comptes à partir des rapports sur l'impact environnemental du budget de l'État annexés aux PLF 2021, 2022 et 2023.

NB : Les dépenses cotées comme ayant un impact environnemental sont les dépenses cotées comme favorables, défavorables ou mixtes. Sont ici exclues les dépenses cotées comme neutres.

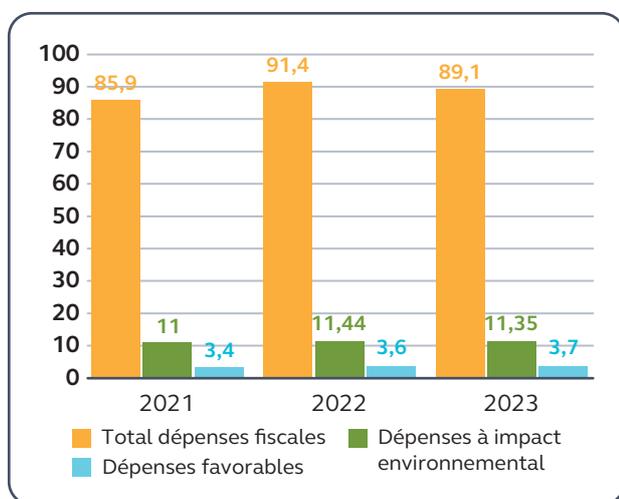
La cotation des dépenses fiscales présente une difficulté particulière. Leur pertinence est régulièrement examinée par la Cour<sup>1</sup>. Celles qui sont cotées sont majoritairement des dépenses « brunes » du budget de l'État, à hauteur de plus de 7 Md€ (dont 5,9 Md€ pour les taux réduits d'accise sur l'énergie) et l'élaboration du budget vert aurait pu être l'occasion de remettre en cause certaines d'entre elles. Or, les

<sup>1</sup> Cf. note thématique de la Cour des comptes : « Piloter et évaluer les dépenses fiscales ».

dépenses fiscales de la mission *Environnement, développement et mobilité durables* n'ont été revues qu'à la marge et celles qui sont favorables devraient même baisser de 0,44 Md€ en 2023.

Parmi les 465 dépenses fiscales existantes, seules 120 sont cotées avec un impact non neutre dans le PLF 2023.

**Graphique n° 3 : dépenses fiscales cotées dans le budget vert (en Md€)**



Source : Cour des comptes

Les écarts de taxation entre produits énergétiques (entre le gazole et l'essence) et l'exonération de taxe intérieure de consommation pour les produits énergétiques pour les avions commerciaux sont par ailleurs

exclus du périmètre de cotation, alors que leur cotation serait justifiée d'un point de vue environnemental et aboutirait à une augmentation de plus de 85 % des dépenses « brunes ».

Enfin, le choix du Gouvernement d'une présentation écartant les dispositifs provisoires et ponctuels minore la part des crédits budgétaires et des dépenses fiscales ayant un impact sur la transition écologique. Ainsi, dans le rapport environnemental associé au projet de loi de finances pour 2023, des dépenses relatives au Plan de relance et à la compensation de la hausse des prix de l'énergie, considérées comme temporaires et exceptionnelles, font l'objet d'un traitement particulier. Or, même ponctuels, ces dispositifs peuvent avoir des conséquences durables, ne serait-ce que parce que les besoins de soutien en réponse à une crise peuvent réapparaître ou bien parce que ces dispositifs diffèrent les investissements de transition écologique. Ainsi, le volume des dépenses défavorables a plus que doublé entre 2022 et 2023 une fois réintégrés les dispositifs ponctuels.

Le faible volume des crédits cotés comme favorables ou défavorables à l'environnement doit inciter à affiner l'analyse et à développer de nouveaux outils.

## 2 - DES PROGRÈS NÉCESSAIRES POUR ÉCLAIRER LA DÉCISION PUBLIQUE

Les revues de dépenses devraient être l'occasion de passer au crible les crédits inscrits à l'aune de leur impact sur l'environnement. Pour donner son plein effet à la budgétisation verte, la démarche pourrait être étendue à toutes les étapes de la gestion publique (infra-annuelle, pluriannuelle, exécution de la dépense). Elle ne saurait toutefois suffire à une prise en compte

systematique de l'impact environnemental dans la décision budgétaire. D'autres instruments sont nécessaires comme la connaissance de la performance environnementale des opérateurs de l'État et des collectivités territoriales, les études d'impact, les démarches évaluatives et la comparaison des coûts des divers scénarios de la transition.

## A - Renforcer le « budget vert » pour améliorer son efficacité

Le budget vert, avec une cotation élargie et affinée des dépenses, pourrait devenir un instrument de pilotage environnemental, utilisé à toutes les étapes de la gestion budgétaire.

### 1. Affiner la granularité d'analyse

La cotation dans le « budget vert » est réalisée aujourd'hui au niveau des actions et sous-actions et par ministère pour les grandes masses budgétaires qui procèdent de multiples lignes de crédits (personnel, fonctionnement et investissement). Elle agrège, sauf exceptions, des dépenses dont l'impact environnemental peut être différent. Par exemple, la cotation favorable du programme « Urbanisme, territoires et amélioration de l'habitat » au sein de la mission *Cohésion des territoires*, englobe des dispositifs favorables à l'environnement comme le plan « ville durable » et des dispositifs moins favorables comme le financement des établissements publics d'aménagement et la compensation de la taxe spéciale d'équipement. Cette méthode conduit de surcroît à privilégier la cotation neutre et limite les possibilités d'élargir le périmètre des dépenses cotées favorables et défavorables.

En outre, certaines des dépenses sont cotées neutres parce qu'il n'est pas possible d'identifier leur utilisation finale en raison du nombre de lignes de crédits ou parce qu'elles financent un projet ou une politique par l'intermédiaire d'un opérateur : il en est ainsi des crédits affectés à certains établissements (commission de régulation de l'énergie, autorité de contrôle des nuisances aéroportuaires).

Pour une analyse plus fine qui prendrait en compte la destination finale des crédits budgétaires, plusieurs méthodes peuvent être envisagées :

- une cotation au niveau de chaque « brique » budgétaire » – l'unité de suivi et de négociation lors de l'élaboration du budget : elle permettrait, par exemple, de coter comme défavorable à l'environnement la brique « impression des documents » qui était auparavant confondue dans la cotation globale neutre de l'action « opérations de vote » du ministère de l'intérieur. Cette avancée est prévue dès la préparation du projet de loi de finances pour 2024 ;
- une cotation par projet ou politique publique, comme pour les prêts, avances, participations financières, transferts ou garanties, actuellement cotés neutres ou la dotation de soutien à l'investissement local ou le crédit d'impôt recherche ;
- une cotation par la méthode des quote-parts, déjà utilisée pour les services ayant un objectif environnemental ainsi que pour les dépenses immobilières, et qui pourrait être étendue aux dépenses de fonctionnement et d'investissement courants des ministères (déplacements, équipements, informatique, restauration, action sociale...) ;
- une cotation des achats de l'État comportant un critère ou une considération environnementale à partir d'une prévision estimée de leur valeur annuelle, afin de permettre le contrôle, par le Parlement, de l'indicateur législatif de verdissement de ces achats de l'État fixé par la loi climat et résilience (100 % avant 2026).

## 2. Développer les analyses pluriannuelles et infra-annuelles

Tout d'abord, pour renforcer la crédibilité des objectifs environnementaux affichés par la France, il conviendrait de communiquer sur ces cibles chiffrées (décarbonation des énergies et des transports, dépollution de l'air, de l'eau et des sols, prévention des déchets, adaptation des bâtiments et des agents au réchauffement climatique...), en les assortissant systématiquement des engagements pluriannuels sur les moyens pour les atteindre.

Ces engagements financiers pourraient prendre la forme d'une loi de programmation pluriannuelle de la transition écologique (à l'instar de la défense, la justice et la recherche), ou figurer dans les principales stratégies nationales environnementales, comme la stratégie nationale bas carbone ou la stratégie biodiversité.

Quoi qu'il en soit, ces montants devraient être pris en compte dans la loi de programmation pluriannuelle et compatibles avec la trajectoire des finances publiques.

Par ailleurs, la dimension verte n'est pas encore prise en compte dans les procédures d'arbitrages budgétaires, même si cela est envisagé pour la préparation du projet de loi de finances pour 2024.

L'administration pourrait aussi intégrer la dimension verte des crédits dans leur gestion infra-annuelle (gels et annulations, redéploiements et reports de crédits de paiement, construction des projets de lois de finances rectificatives...).

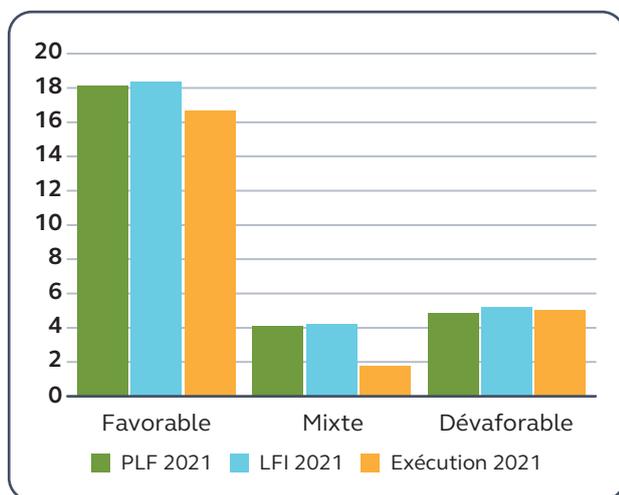
## 3. Mieux suivre l'exécution des crédits à impact environnemental

Les crédits votés en loi de finances initiale diffèrent pour partie des crédits exécutés. La loi de règlement qui arrête le montant définitif des dépenses et recettes de l'État est présentée au Parlement pour permettre au Gouvernement de rendre compte de sa gestion.

La présentation actuelle des dépenses dans le rapport annexé au projet de loi de finances ne permet pas de comparer les crédits à impact environnemental exécutés par rapport à la prévision annoncée dans le projet de loi de finances. Or, des dépenses vertes ont pu être reportées ou remplacées par des dépenses brunes considérées comme plus urgentes ou nécessaires.

Ainsi, comme en témoigne le graphique page suivante, les dépenses vertes exécutées de la mission *Environnement, développement et mobilité durables*, qui porte environ la moitié de l'ensemble des dépenses favorables et défavorables du budget de l'État, sont nettement inférieures à celles initialement votées, alors qu'à l'inverse, les dépenses brunes sont en légère augmentation.

**Graphique n° 4 : le décalage entre crédits verts prévus, votés et exécutés (en CP, Md€) en 2021 de la mission Environnement, développement et mobilité durables (EDMD)**



Source : Cour des comptes, à partir des rapports sur l'impact environnemental du budget de l'État 2023, 2022 et 2021

En 2022, l'écart entre prévision et exécution s'est accentué. La mission a connu des ouvertures massives de crédits en cours de gestion pour financer des dispositifs de soutien aux énergies carbonées. Des mesures défavorables à l'environnement ont été prises, en particulier la remise sur les carburants, qui font évoluer fortement la cotation prévisionnelle, la part des dépenses défavorables à l'environnement passant de 17 % à 39 %. Cette analyse est encore renforcée si l'on tient compte des évolutions en gestion. Un meilleur suivi de l'exécution budgétaire des crédits à impact environnemental est ainsi nécessaire.

C'est donc à toutes les étapes de la gestion budgétaire, de la programmation des crédits au contrôle de leur exécution, que le budget vert pourrait être utilisé. Le Gouvernement a fait valoir auprès de la Cour son ambition de faire du budget vert un outil au service du pilotage des comptes publics et de la transition écologique et de fournir une information pluriannuelle.

Ainsi, devra-t-il être rendu compte de l'objectif de réduction de 10 % du ratio des dépenses défavorables sur les dépenses favorables et mixtes entre la loi de finances initiale pour 2022 et le projet de loi de finances pour 2027, prévu par l'article 14 du projet de loi de programmation des finances publiques (2023-2027).

## **B - Développer divers instruments d'évaluation des dépenses publiques nécessaires à la transition écologique**

### **1. Promouvoir la connaissance de la performance environnementale des opérateurs de l'État comme des collectivités territoriales**

Les collectivités territoriales sont concernées par la transition écologique à de nombreux titres : décarbonation des transports (transports en commun, zones à faible émission, pistes cyclables...), « zéro artificialisation nette », rénovation énergétique des bâtiments, éclairage public, alimentation dans les cantines et gestion de l'eau, des espaces verts et des déchets. Elles jouent un rôle de premier plan dans l'atteinte des objectifs bas carbone de la France à 2050 compte tenu de la part des investissements dans leurs budgets. C'est pourquoi, certaines voient dans leur propre démarche de « budgétisation verte », un moyen d'orienter leurs choix budgétaires en fonction des objectifs environnementaux.

Un chantier en ce sens vient de s'engager en concertation avec les associations d'élus, avec une phase d'expérimentation volontaire en 2024. Elle sera pilotée par la direction générale des collectivités locales avec l'appui de la direction du budget et du commissariat général au développement durable, en vue d'un déploiement à l'horizon 2025. Elle passerait alors par la généralisation du compte financier unique.

Des établissements publics nationaux pourraient également être appelés à élaborer un « budget vert ». Un tel outil pourrait les inciter à mieux suivre la réalisation de leurs projets environnementaux, pour éviter toute réallocation des ressources contraires à leurs engagements environnementaux en cours de gestion. À court terme, la démarche pourrait être proposée aux établissements publics réalisant un certain niveau de dépenses, avant que sa généralisation ne soit envisagée.

## **2. Mieux connaître les effets et le rapport coût/bénéfice de la dépense**

La transition écologique implique de disposer des données permettant de fixer des objectifs environnementaux partagés par tous les acteurs, d'en contrôler la réalisation et de s'assurer que les moyens mobilisés sont proportionnés aux bénéfices attendus. Plusieurs politiques environnementales examinées par la Cour montrent que ces principes sont peu respectés. Les lois et plans environnementaux, dont la fréquence de présentation s'est accélérée avec la prise de conscience des enjeux climatiques, fixent bien des objectifs chiffrés de réduction des polluants, de décarbonation et de préparation au réchauffement. Mais peu de ressources sont mobilisées pour les fonder sur des données fiables, pour vérifier qu'ils sont pertinents et pour contrôler selon un rythme annuel qu'ils sont bien mis en œuvre.

Sur la question de la disponibilité des données, la politique de l'eau est éclairante. Le changement climatique affecte d'ores et déjà les ressources en eau depuis une vingtaine d'années (-14 % entre la période 1990-2001 et la période 2002-2018). La banque nationale des prélèvements en eau présente des incohérences qui résultent de l'hétérogénéité des données collectées auprès

d'acteurs nombreux. Dès lors, il est difficile de rassembler toutes les parties prenantes autour d'une stratégie partagée de préservation de la ressource. Les négociations sont longues, leur conclusion renvoyée à de nouvelles études et pendant ce temps, les mesures de gestion des crises successives tiennent lieu de stratégie.

La Cour a relevé également des insuffisances dans la fixation des objectifs et la mesure des résultats. Au titre de la politique de prévention et de gestion des déchets, la loi fixe des objectifs ambitieux et nombreux (de l'ordre de la quarantaine) qui empêchent la production homogène des bilans qualitatifs et quantitatifs des actions et donc leur évaluation.

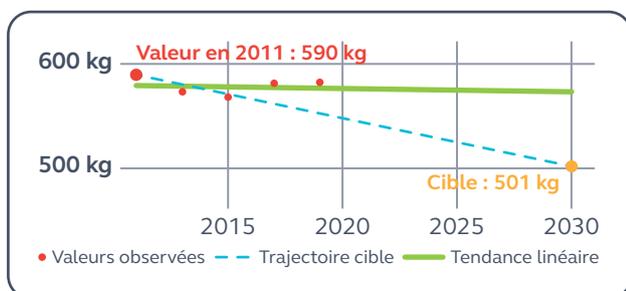
La rénovation énergétique des bâtiments, à laquelle l'État a consacré plusieurs réformes législatives au cours de la dernière décennie, révèle les mêmes lacunes dans la définition des objectifs au vu des moyens mobilisés (7 Md€ en 2021 hors Plan de relance) et dans le suivi des résultats pour pouvoir mesurer l'efficacité des investissements réalisés. Ainsi, à défaut d'évaluation, les objectifs de cette politique s'expriment le plus souvent par le nombre de logements rénovés et le montant des crédits consommés, plutôt que par les quantités d'énergie économisées et d'émissions de gaz à effet de serre évitées.

Le manque de suivi de l'impact environnemental et sanitaire des aides de la politique agricole commune (PAC) est un autre exemple des carences du suivi. L'Autorité environnementale, dans son avis rendu le 20 octobre 2021 sur le plan stratégique national de la France pour la PAC 2023-2027, recommande de mettre en place un dispositif de suivi territorial et par type d'exploitation des incidences environnementales de chacune des interventions, en vue d'ajuster, si nécessaire, les mesures prises.

Ces faiblesses dans la fixation et le suivi des objectifs entravent la définition par les décideurs publics de priorités politiques assumées ainsi que leur financement. Or, désormais, l'adoption d'objectifs environnementaux chiffrés, dans une convention internationale ou la réglementation européenne ou nationale, non assortis de plans d'action et de financements, est susceptible d'engager la responsabilité de l'État pour carence fautive dans la mise en œuvre de ses engagements. Le coût des contentieux s'ajoute alors à celui des dépenses budgétaires et des investissements à réaliser.

C'est pourquoi, la Cour a recommandé plusieurs évolutions. La première consisterait à établir un suivi annuel comparant la trajectoire prévisionnelle de réalisation des objectifs environnementaux avec les résultats enregistrés. Un écart durable entre les deux trajectoires pourrait alors donner lieu à des mesures (réglementaires, fiscales...) et si nécessaire à un arbitrage budgétaire pour atteindre l'objectif fixé à la date prévue. L'exemple ci-dessous porte sur l'objectif de réduction de 15 % de la production de déchets ménagers par habitant en 2030 par rapport à 2010.

**Graphique n° 5 : la diminution réelle et théorique de la masse de déchets ménagers et assimilés par habitant en France**



Source : Cour des comptes

La deuxième orientation consisterait à renforcer la qualité des études d'impact préalables aux projets de loi ou en évaluation ex-post, pour mieux apprécier les conséquences environnementales de l'action publique. Cet instrument est d'ailleurs le plus utilisé au sein de l'Union européenne, devant la cotation environnementale des projets de loi de finances.

En France, le mode d'emploi des études d'impact publié en novembre 2017 par le secrétariat général du Gouvernement prévoit bien l'obligation de faire apparaître le coût des mesures envisagées pour le climat et pour la biodiversité, y compris leur « coût carbone ». En pratique, cette rubrique des études d'impact n'est renseignée que de manière succincte même lorsque le projet de loi concerne directement l'environnement. Les études d'impact ne comportent ni objectifs chiffrés, ni indicateurs établis pour servir à l'évaluation ultérieure de la politique, ni estimation du coût climatique de la mesure (exprimé en émissions de gaz à effet de serre) ou du coût des mesures alternatives pour atteindre le même objectif avec un impact climatique réduit. Aucune contre-expertise n'est réalisée pour vérifier la robustesse des projections environnementales des études d'impact.

Or, la nécessité d'agir ne doit pas conduire l'État à des engagements financiers qui seraient disproportionnés par rapport à leur contribution effective à la transition écologique. Si dans certaines circonstances, l'urgence a pu commander la création de dispositifs de soutien sans études d'impact préalables suffisantes, il est nécessaire de revenir sur ces dispositifs lorsqu'ils se révèlent décevants.

L'inspection générale de l'environnement et du développement durable a reçu la mission de préparer l'application de l'article 302 de la loi « climat-résilience » du 22 août 2021, qui prévoit que le Gouvernement remette un « *rapport sur les moyens d'améliorer l'évaluation de l'impact environnemental et climatique des projets de loi* ».

### **3. Comparer les coûts des divers scénarios de la transition écologique**

Compte tenu des enjeux financiers de la transition écologique, et même si les évolutions de long terme sont difficiles à qualifier en termes de probabilité d'occurrence et de conséquences, il conviendrait de chiffrer les différents scénarios possibles. Or, ce travail sur les scénarios qui permet aux décideurs publics d'arbitrer en parfaite connaissance de cause est rarement réalisé.

Ainsi, pour la composition du parc de production électrique, appelée « mix électrique », le choix entre différentes technologies décarbonées n'est pas suffisamment éclairé par une comparaison à la fois des coûts unitaires projetés par filière et des coûts de différents mix en fonctionnement. La connaissance des coûts de production de l'électricité est pourtant indispensable aux décideurs publics dès qu'il s'agit d'orienter les choix futurs, par exemple pour déterminer la part que les filières nucléaires ou d'énergies renouvelables devraient respectivement prendre dans la production électrique française au cours des 30 prochaines années.



L'utilisation du « budget vert » de la prévision à l'exécution budgétaires, complétée par une meilleure connaissance de la performance environnementale des politiques publiques, peut faire progresser le pilotage des crédits consacrés à la transition écologique. Mais, dans un contexte de rétablissement des finances publiques, au-delà d'une juste évaluation *a priori* des engagements financiers pluriannuels et *a posteriori* de leur bon usage, la programmation de moyen terme des finances publiques allouées à la transition écologique et sa conformité à la trajectoire des finances publiques semblent incontournables.

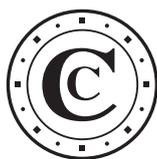
# RÉFÉRENCES AUX TRAVAUX DE LA COUR DES COMPTES

La Cour a mené de nombreux travaux ces dernières années sur lesquels elle s'est appuyée, en particulier les publications suivantes :

- [Le budget de l'État en 2022](#) (résultats et gestions) accompagné de 64 notes d'exécution budgétaire dont la note d'exécution budgétaire (NEB) de la mission *Écologie, développement et mobilités durables* pour 2022, avril 2023 ;
- Une organisation inadaptée aux enjeux de la gestion quantitative de l'eau, chapitre du [rapport public annuel 2023](#), mars 2023 ;
- [Prévention, collecte et traitement des déchets ménagers](#), rapport public thématique, septembre 2022 ;
- [La rénovation énergétique des bâtiments](#), référé, juillet 2022 ;
- [Le soutien à l'agriculture biologique](#), évaluation de politique publique, juin 2022.
- [Le chèque énergie](#), communication à la commission des finances de l'Assemblée Nationale, février 2022 ;
- [L'analyse des coûts du système de production électrique en France](#), observations définitives, décembre 2021 ;
- [Les choix de la production électrique : anticiper et maîtriser les risques technologiques, techniques et financiers](#), note structurelle de la Cour des comptes, octobre 2021 ;
- [Les politiques de lutte contre la pollution de l'air](#), enquête demandée par la commission des finances du Sénat, juillet 2020 ;
- [La gestion des dépenses fiscales en faveur du logement](#), communication à la commission des finances de l'Assemblée nationale, mars 2019 ;
- [Études d'impact législatives dans les ministères sociaux](#), référé, juin 2018.

Les publications de la Cour des comptes sont consultables sur le site Internet :

[www.ccomptes.fr](http://www.ccomptes.fr)



---

La présente note  
est disponible sur le site internet  
de la Cour des comptes : [www.ccomptes.fr](http://www.ccomptes.fr)

CONTRIBUTION À LA REVUE  
DES DÉPENSES PUBLIQUES  
JUILLET 2023

---