

Comité pour l'économie verte
Avis sur la « budgétisation environnementale »

Cet avis a été établi suite à la réunion plénière du 15 janvier 2020, qui a auditionné les auteurs du rapport de la mission IGF-CGEDD, « Green budgeting : proposition de méthode pour une budgétisation environnementale », et pris connaissance des travaux engagés sur ce sujet par le gouvernement dans la perspective du projet de loi de finances 2021.

Éléments de contexte et de diagnostic

1-Le développement de la transparence sur les instruments des politiques environnementales et sur l'intégration des enjeux environnementaux dans l'ensemble des politiques publiques constitue une préoccupation permanente du Comité pour l'économie verte, pour renforcer l'ambition de l'action publique en ce domaine et en accroître l'efficacité.

Suite aux constatations du rapport¹ « Comment construire la fiscalité environnementale pour le quinquennat et après 2022 ? » qu'il n'existait pas de document global retraçant le suivi des recettes et des dépenses environnementales, le Comité avait notamment proposé la création d'un jaune budgétaire dédié à la fiscalité environnementale. L'information existante en matière de fiscalité environnementale était en effet morcelée dans divers documents budgétaires et ne permettait pas aux parlementaires et au grand public de disposer d'une vision d'ensemble sur l'évolution de cette fiscalité. Dans cet esprit, l'article 206 de la loi de finances pour 2019 a prescrit l'élaboration d'un rapport, intitulé « Financement de la transition écologique : les instruments économiques, fiscaux et budgétaires au service de l'environnement et du climat », destiné à être annexé au projet de loi de finances pour 2020 (« jaune budgétaire »).

Ce rapport, publié le 10 octobre 2019², fournit une vision d'ensemble consolidée et synthétique de tous les moyens budgétaires et fiscaux mobilisés par la puissance publique pour la transition écologique. Il se substitue à trois documents budgétaires antérieurs désormais abrogés, le Document de Politique Transversale (DPT) « Lutte contre le changement climatique », le rapport (jaune budgétaire) sur « le financement de la transition énergétique », et le rapport (jaune budgétaire) sur « l'effort financier consenti au titre de la protection de la nature et de l'environnement ».

Il inclut également une nouvelle partie substantielle relative à la fiscalité écologique, ainsi qu'une évaluation des moyens publics et privés mis en œuvre pour financer la transition écologique et de leur adéquation avec les montants nécessaires à l'atteinte de nos objectifs environnementaux. Ce rapport n'examine pas en revanche les dépenses budgétaires relevant d'autres programmes qui sont susceptibles d'avoir un impact défavorable sur l'environnement.

2- Pour aller plus loin en ce domaine, le Gouvernement avait confié, en parallèle, une mission conjointe aux inspections générales (IGF et CGEDD) pour établir un cadre d'analyse et une méthodologie permettant l'étude des dépenses et des recettes ayant un impact environnemental significatif, positif ou négatif, sur l'environnement.

¹ Rapport du groupe de travail co-présidé par Bénédicte Peyrol, députée de l'Allier, et Dominique Bureau, CEV, septembre 2018

² https://www.performance-publique.budget.gouv.fr/sites/performance_publique/files/farandole/ressources/2020/pap/pdf/jaunes/Jaune2020_transition_ecologique.pdf

Cette démarche s'inscrivait dans l'initiative collaborative sur les budgets verts (« *Paris Collaborative on Green Budgeting* ») lancée par l'OCDE lors du « *One Planet Summit* » du 12 décembre 2017 à Paris, avec le soutien de la France et du Mexique. Il s'agit ainsi d'engager une dynamique internationale de mobilisation des gouvernements pour les aider à « verdir » leurs politiques budgétaires et fiscales et piloter l'élaboration de leurs budgets nationaux pour respecter les engagements climatiques de l'Accord de Paris et les autres engagements environnementaux (tels que les Objectifs d'Aichi).

3- Le rapport établi par la mission constitue une étape importante dans le processus visant l'amélioration structurelle de la prise en compte des impacts environnementaux dans l'élaboration et le pilotage du budget de l'Etat. À cet égard, le Comité se félicite des suites qui ont été données à ce rapport. En effet, l'alinéa 6 de l'article 179 de la loi de finances pour 2020 prévoit désormais l'élaboration d'un rapport unique sur l'impact environnemental du budget, annexé au PLF, présentant l'ensemble des dépenses du budget général de l'Etat et des ressources publiques ayant un impact favorable ou défavorable sur l'environnement.

Le Comité considère que les travaux de la mission permettent d'entrevoir des avancées significatives du fait que celle-ci a proposé un cadre d'analyse cohérent, et qu'elle a réalisé une application de la méthode proposée, certes partielle (en termes de missions ou de dépenses de fonctionnement couvertes), mais qui en garantit la faisabilité et aborde déjà des politiques structurantes (mission écologie, agriculture, cohésion des territoires, recherche) et des masses budgétaires conséquentes (représentant environ 45 % des montants financiers en jeu dans le PLF).

Recommandations méthodologiques

4-Concernant les propositions méthodologiques de la mission et leur mise en œuvre opérationnelle, le Comité pour l'économie verte identifie plusieurs perspectives de travail et de réflexions pour le moyen-terme, reflétant des sujets d'importance à propos desquels les parties prenantes soulignent la nécessité d'être associés aux choix qui seront faits.

Cotation des impacts

5-Le Comité souscrit aux distinctions introduites pour qualifier les dépenses favorables : la mission distingue ainsi les dépenses dont l'objectif est principalement environnemental (niveau 3), les dépenses dont l'objectif n'est pas principalement environnemental mais qui ont un impact environnemental indirect avéré (niveau 2), et enfin les dépenses favorables dont les effets sont controversés ou ambivalents (niveau 1), par exemple favorable à court-terme, mais potentiellement défavorable à long-terme. Cependant, cette échelle ne reflète pas nécessairement l'ampleur de l'impact environnemental de la dépense. C'est pourquoi il faudra examiner comment compléter cette classification qualitative par une approche quantitative, quand cela fait sens.

Dans le même esprit, le Comité estime qu'il serait pertinent d'affiner la qualification des dépenses défavorables, pour pouvoir apprécier, par exemple, le caractère plus ou moins avéré de l'impact défavorable.

Plus généralement, la méthodologie proposée permet de connaître quelle part du budget est consacrée à des dépenses favorables à l'environnement et quelle part est consacrée à des

dépenses défavorables, mais pas de savoir si les dépenses favorables à l'environnement ont un impact plus important que les dépenses défavorables. Cette information semble pourtant indispensable, à la fois pour pouvoir évaluer l'adéquation entre les dispositifs financiers en lien avec la transition écologique et les objectifs de la France dans le domaine, et pour évaluer l'efficacité des différentes dépenses.

6-Le Comité estime également qu'il conviendrait de distinguer, parmi les dépenses classées neutres (0), les dépenses dont l'impact environnemental est réellement considéré comme neutre, et les dépenses dont l'impact n'a pas pu être évalué, faute d'informations ou de consensus scientifique clairement établi sur leurs effets.

Nomenclature des impacts

7-Le Comité souscrit à l'approche retenue par la mission consistant à apprécier les impacts environnementaux selon six grands enjeux ou objectifs environnementaux, inspirés du projet de taxonomie européenne : atténuation, adaptation au changement climatique, gestion de la ressource en eau, pollutions, économie circulaire et déchets, biodiversité et gestion durable des espaces naturels. Cette structuration concrétise par ailleurs une démarche, bienvenue, de dépasser les approches trop manichéennes réduisant l'analyse à une qualification d'impacts univoques, favorables ou bien défavorables à l'environnement, alors que les impacts sont souvent plus complexes, avec des co-bénéfices à analyser en profondeur ou des antagonismes qui ne peuvent être ignorés. Il y a bien des grands enjeux distincts difficilement ou non commensurables, et de possibles tensions entre ces objectifs. En conséquence, un même euro de dépense peut être favorable au regard d'un objectif environnemental, et défavorable pour un autre.

8- Sous réserve de bien prendre en compte les dimensions sanitaires, de risque, et d'usage des sols dans toutes leurs dimensions, l'approche proposée permet de couvrir l'ensemble des impacts environnementaux. Elle répond aussi à la volonté du gouvernement et du législateur, évidemment partagée par le Comité, de créer un outil d'aide à la décision, opérationnel, rendant compte des politiques environnementales et de l'atteinte des objectifs associés à ces six enjeux.

Cependant, le Comité signale qu'un cadre de référence qui se développe au niveau international est celui des objectifs de développement durable (ODD), pour lesquels des indicateurs statistiques sont en cours de développement systématique. En dépit de leur complexité, les rapports du Giec les plus récents s'y sont référé, justement pour avoir une vision plus intégrée des enjeux des politiques climatiques. Ceci suggère de chercher à articuler, progressivement, le cadre proposé avec celui des ODD. Une première étape pourrait consister en la fourniture des tables de correspondance des nomenclatures.

Environnement et impacts sociaux

9-De même, il importe d'éviter la dispersion, donc de d'abord mener à terme l'évaluation des impacts sur l'environnement avant de vouloir élargir la démarche à l'ensemble des dimensions du développement durable. Le Comité rappelle cependant l'importance de systématiquement rendre compte des effets sociaux et économiques des politiques considérées et des mesures éventuelles d'accompagnement mises en œuvre pour corriger les éventuels effets indésirables en ce domaine.

La mission a d'ailleurs été attentive à cette dimension sociale. Par exemple, elle a considéré que les dépenses consacrées au chèque énergie qui sont liées au niveau de revenus des

consommateurs et non à leur consommation d'énergie, ainsi que les contributions volontaires des fournisseurs d'énergie au fonds de solidarité logement devaient être analysés comme des mesures d'ordre social et classées comme neutres en conséquence.

Cas des impacts antagonistes

10-La méthodologie proposée permet l'identification de co-bénéfices, pour maximiser les synergies, mais aussi des antagonismes éventuels, ce qui est essentiel pour les alléger. À cet égard, le Comité a noté avec intérêt les travaux menés par la mission pour documenter les impacts des aides à la construction de logements neufs sur l'artificialisation des espaces naturels, ainsi que les impacts des nouvelles infrastructures de transports. La mission estime ainsi qu'environ 1,3 Mds€ de dépenses fiscales relatives au logement neuf génèrent de l'artificialisation, de même que 3 à 5 Mds€ d'investissements ferroviaires ou dans les transports en commun, par ailleurs favorables à l'atténuation du changement climatique.

Le Comité constate que ce domaine de l'aménagement urbain est marqué par des conflictualités, ce qui ne saurait surprendre, l'examen de celles-ci et des moyens pour les dépasser ayant constitué la trame du rapport de son groupe de travail co-présidé par Anne-Catherine Loisier, sénatrice de Côte d'Or, et Anne-Laurence Petel, députée des Bouches-du-Rhône sur « les instruments incitatifs pour la maîtrise de l'artificialisation des sols » (2019). A l'instar de la mission, il recommande d'approfondir les travaux d'évaluation sur ces enjeux clés du logement et des transports, en s'appuyant sur les approches mises en exergue par le rapport « Loisier-Petel », afin que les démarches de *Green budgeting* permettent de dépasser la mise en scène des tensions entre les différents objectifs environnementaux poursuivis par ces politiques.

Il souligne cependant que ce type de situation n'est pas l'apanage de ce secteur : les politiques de développement des énergies renouvelables doivent intégrer les enjeux de biodiversité ; beaucoup reste à faire pour réduire les subventions dommageables à l'environnement ; les évaluations socio-économiques et bilans carbone contre-expertisés par le Commissariat général à l'investissement ne couvrent encore qu'une partie des investissements publics...

III-Perspectives

Enjeux du rapport unique

11-Le nouveau rapport « unique » permettra d'opérer la convergence des différentes démarches de « reporting » vert engagées au sein de l'Etat. Il constituera ainsi l'aboutissement logique et cohérent des démarches engagées jusqu'à présent. Le Comité se félicite aussi de la convergence qui s'esquisse ainsi entre acteurs privés et acteurs publics³.

Le Comité rappelle toutefois que ce rapport unique vise à enrichir l'ensemble des analyses, ce qui justifie a minima trois parties distinctes clairement identifiées, à savoir:

- la présentation de l'impact environnemental de l'ensemble des dépenses du budget de l'État

³ A cet égard, le Comité avait émis des avis : sur « la labellisation des fonds d'investissements pour la transition écologique. Finance verte et transition écologique » le 16 juillet 2015 ; sur la « prise en compte des risques associés au changement climatique par les investisseurs institutionnels » le 29 octobre 2015 ; et sur « le suivi des financements liés à la transition énergétique » le 6 juillet 2016.

- l'état évaluatif des moyens financiers consacrés à la transition écologique par les différents acteurs économiques et de leur adéquation avec les objectifs environnementaux et les engagements de la France
- l'évaluation de la fiscalité écologique (recettes perçues, acteurs concernés, mesures d'accompagnement et efficacité des dépenses fiscales, impact sur les différentes catégories de ménages et d'entreprises).

La méthodologie proposée par la mission IGF- CGEDD, qui concerne essentiellement le premier objectif, doit donc être complétée, en intégrant les éléments présentés dans le jaune budgétaire "Financement de la transition écologique : les instruments économiques, fiscaux et budgétaires au service de l'environnement et du climat", et en les précisant. Les informations données doivent être les plus complètes et transparentes possibles (inclure les dépenses fiscales non répertoriées comme la différence de taxation entre le diesel et l'essence, prendre en compte la TVA sur la TICPE etc.) et complétés par une contextualisation globale qui liste les flux financiers qui concernent la transition écologique mais qui se situent hors du périmètre d'analyse (Certificats d'économies d'énergie, PAC, Fonds européens etc.).

L'analyse de l'adéquation entre les dispositifs financiers et les objectifs de transition écologique est resté insuffisante dans le jaune de l'an passé. Il s'agit pourtant d'un des objectifs les plus essentiels des travaux qui ont été lancés sur le budget vert, et un élément indispensable pour que ces travaux puissent contribuer, au-delà d'une simple fonction d'information, à influencer dans le bon sens les décisions politiques en faveur de l'environnement. Il serait donc utile d'étoffer l'analyse de l'impact de l'ensemble des dispositifs financiers mis en place pour accompagner la transition écologique au regard de la trajectoire à respecter pour atteindre les objectifs environnementaux.

Enfin, outre un perfectionnement des méthodes pour documenter les impacts des dépenses, ce nouveau rapport doit aussi permettre de combler des angles morts qui demeurent du côté des recettes. Le choix d'un périmètre un peu plus large que la définition Eurostat pour prendre en compte des recettes ayant des caractéristiques voisines des taxes environnementales comme par exemple les éco-contributions va bien dans ce sens. Mais d'autres taxes, qui font l'objet de débats au Parlement, au sein des associations de consommateurs et au sein de la société française, pourraient être considérées à ce titre, pour les éclairer.

12-Il faut aussi réfléchir au rôle du Haut conseil pour améliorer cet outil et lui donner sa pleine efficacité pour orienter l'évolution des politiques publiques. En effet, la mission souligne que l'évaluation des effets environnementaux des recettes et dépenses ne pourra être réalisée que progressivement, sous l'égide de celui-ci pour développer des outils robustes et renforcer les études d'impact des mesures nouvelles. En effet, il est essentiel que le document unique qui sera publié en annexe de la loi de finances constitue à la fois un document d'information pour évaluer l'impact du budget sur l'environnement, et un outil d'aide à la décision pour les parlementaires qui votent le budget. Pour cela, les questions structurantes auxquelles ce document devra progressivement chercher à répondre sont les suivantes :

1. Les dispositifs financiers mis en place par l'État pour accompagner la transition écologique (à la fois recettes et dépenses), sont-ils à la hauteur des objectifs ? En comparaison quel montant représentent les dépenses budgétaires et dépenses fiscales défavorables à la transition écologique et à qui bénéficient-elles ?

2. Quels acteurs contribuent à l'effort de transition écologique, et à quelle hauteur contribuent-ils ? Et de la même manière, qui bénéficie et à quelle hauteur des dépenses budgétaires et fiscales en lien avec l'environnement ?
3. Quelle est l'efficience environnementale des dépenses, taxes, impôts et redevances en lien avec la transition écologique ?
4. Comment ces dispositifs évoluent-ils dans le temps (à périmètre constant) ?
5. Quel est l'impact de ces dispositifs financiers sur les ménages, les entreprises et les autres acteurs concernés ?

13- Pour que la méthodologie retenue dans le nouveau rapport soit pleinement opérationnelle, le Comité recommande que son élaboration intègre une phase de consultation de toutes les parties prenantes, pour traiter des questions méthodologiques de façon concertée et améliorer de manière satisfaisante la lisibilité de la méthode et sa compréhension.

Déployer la démarche à toutes les échelles

14-Le périmètre des dépenses qui seront examinées dans le cadre du rapport pour le PLF2021 est celui du budget de l'Etat (et de ses opérateurs). Le Comité estime cependant qu'il serait utile d'étendre à moyen-terme la démarche aux transferts vers les collectivités territoriales et d'autre part, d'accompagner leurs initiatives et les expérimentations qui émergent déjà, au niveau régional par exemple.

En effet, celles-ci sont des acteurs majeurs des investissements pour la transition écologique. Par ailleurs, beaucoup d'entre elles et certaines associations les représentant ont manifesté un fort intérêt pour ce type de démarche, étant noté toutefois qu'il n'est pas possible d'appliquer la même méthodologie aux dépenses des collectivités locales car la nature et la structure de leurs dépenses est assez largement différentes de celles de l'Etat. Il faudra donc en définir une propre aux régions, aux départements et aux EPCI.

Il serait également nécessaire d'étendre l'analyse au niveau européen, et aux crédits européens qui financent les politiques. La France pourrait être force de propositions sur ce sujet, qui figure parmi les priorités du Pacte vert porté par la Commission européenne.