

Un enjeu majeur du prochain quinquennat : Les finances publiques au service du climat

Géraud Guibert¹

SYNTHESE

Comme l'indiquent les rapports du GIEC, la décennie actuelle est décisive dans la lutte contre le changement climatique. Sur la base de l'objectif européen, la réduction des émissions de gaz à effet de serre (GES) à atteindre est de presque trois fois plus importants à réaliser en trois fois moins de temps par rapport à ce que nous avons tout juste réussi à faire entre 1990 et 2020. Pour y parvenir, un accroissement très important et dans la durée des investissements est nécessaire, que ce soit pour l'atténuation ou l'adaptation au changement climatique ou pour d'autres aspects majeurs de la transition écologique comme la protection de la biodiversité.

Dans ce contexte, la définition d'une stratégie explicitement pro-climat des finances publiques constitue un enjeu majeur.

Atteignable sur le plan macroéconomique compte tenu notamment du niveau d'épargne des français, le déclenchement de ces investissements ne peut pas reposer sur la seule volonté des acteurs ou la réglementation. Il suppose que les finances publiques jouent un rôle actif, notamment pour améliorer leur rentabilité et faciliter l'accès aux financements de certaines catégories (ménages à faible revenu, PME).

Cet effort devra cependant intervenir dans un contexte qui, sauf nouveau et grave rebond sanitaire, devrait être radicalement différent du « quoi qu'il en coûte » de ces deux dernières années. La nouvelle période qui s'ouvre devrait être marquée dans les pays industrialisés par le retour des préoccupations liées à l'inflation et l'endettement, avec une nécessité de réduction des déficits budgétaires. Un des principaux risques est une hausse des taux d'intérêt, ce qui pourrait décourager les investissements dans la transition écologique et réduire encore les marges de manœuvre dans les finances de l'État.

Compte tenu de son niveau élevé d'endettement public, il sera d'autant plus important pour notre pays d'établir une convergence la plus grande possible avec les autres pays de la zone euro, en particulier l'Allemagne. Ce pays est lui-même soucieux des investissements dans la transition écologique, ce qui ouvre la possibilité d'un assouplissement dans ce domaine du pacte budgétaire européen ou l'ouverture d'une nouvelle facilité européenne. Mais la contrepartie inévitable sera le plus grand sérieux dans les autres catégories de dépenses publiques et en matière fiscale, afin de stabiliser la dette et de réduire les déficits. Il conviendra en outre de maximiser l'effet de levier des interventions publiques pour augmenter autant que possible les investissements privés en matière de transition écologique.

De nouveaux outils sont à mettre en place pour maximiser l'efficacité écologique des interventions financières publiques.

¹ Président de La Fabrique Ecologique, fondation pluraliste de l'écologie

Le renforcement de cette efficacité suppose qu'une priorité à la transition écologique soit donnée dans la durée. Il s'agit notamment d'améliorer la transparence, la programmation, l'association des citoyens et de la société civile, et de davantage et mieux évaluer les impacts écologiques.

Il est important que soit prévue une loi de programmation spécifique à la transition écologique, portant sur les finances publiques de l'État (fonctionnement, investissement, emplois, dispositions fiscales).

Pour renforcer l'efficacité des dépenses de l'État, plusieurs améliorations sont nécessaires s'agissant des documents budgétaires, du budget vert ou des obligations vertes. Il est essentiel que ces outils innovants soient davantage appréhendés et utilisés par les décideurs et la société civile. Il serait par ailleurs utile que des réflexions s'ouvrent, d'une part sur l'intégration du risque écologique dans les comptes de l'État, s'agissant en particulier du climat et de la biodiversité, d'autre part sur une méthode de reporting par l'État des critères de gestion responsable, avec une expérimentation dans un domaine délimité de l'action publique.

Il est enfin indispensable d'évaluer systématiquement l'impact effectif comparé des dépenses au regard de la réalisation des objectifs environnementaux. Il ne s'agit pas seulement de savoir quel effet peut avoir une dépense sur le climat et l'environnement, mais surtout d'examiner si des alternatives pourraient atteindre le même objectif avec un impact environnemental moindre.

*

Le changement climatique et, plus généralement, les questions environnementales vont représenter dans les prochaines années un défi majeur pour les finances publiques.

Chacun le sait, la prochaine décennie sera décisive pour se mettre sur la bonne trajectoire en matière de réduction des gaz à effet de serre. La transition écologique et climatique se fixe à juste titre des objectifs extrêmement ambitieux. Alors que les émissions de GES ont diminué de 20 % depuis 1990, le nouvel objectif européen implique de les réduire de 55 % en 2030. Il s'agit donc d'atteindre des objectifs presque trois fois plus importants (de 20 à 55 %) en trois fois moins de temps.

Pour y parvenir, au-delà des nécessaires évolutions technologiques, des changements de comportement et des mutations dans l'organisation de la société, l'enjeu majeur est de renforcer considérablement et dans la durée le niveau d'investissement dans la transition écologique. Celle-ci suppose en effet de remplacer des flux de matières, généralement importées (pétrole et gaz pour l'essentiel dans notre pays), par des flux de capitaux, pour développer les énergies renouvelables, la voiture électrique ou encore procéder aux rénovations énergétiques des logements. Ceci concerne à la fois le changement climatique dans ses deux volets, l'atténuation et l'adaptation, ou pour d'autres aspects majeurs de la transition écologique comme la protection de la biodiversité.

Les résultats économiques d'aujourd'hui ne doivent pas faire illusion. Sauf nouveau et grave rebond sanitaire, le contexte du prochain quinquennat devrait être radicalement différent du « quoi qu'il en coûte » de ces deux dernières années. Le niveau d'inflation dans la zone euro et la hausse des taux d'intérêt aux États-Unis rendent d'ores et déjà très probable à court ou moyen terme leur remontée en Europe. Son rythme, qui dépendra notamment des décisions prises au fil des mois de la Banque centrale européenne, présente un risque important sur le coût de financement des dettes publiques dans les principaux pays et devrait donc renforcer la nécessité d'une maîtrise des déficits publics.

Pour la transition écologique, l'intervention des finances publiques est très souvent nécessaire compte tenu du caractère public de certains de ces investissements (ex : infrastructures de transport en commun, équipements des collectivités locales), de la faible rentabilité de plusieurs d'entre eux et de la nécessité de solvabiliser certaines catégories de la population pour leur permettre d'investir.

C'est pourquoi, pour réussir la transition écologique dans ce nouveau contexte, une réflexion d'ensemble est indispensable pour mettre en place une stratégie des finances publiques pro climat.

I. Une stratégie de finances publiques pro-climat

Pour un pays comme le nôtre, l'accroissement des investissements de transition écologique est à la fois une exigence écologique mais aussi un impératif économique. Il permet en effet de limiter les flux nécessaires importés de l'étranger et d'enrichir la base nationale de production. La difficulté réside dans le fait que ces investissements ne se déclenchent pas spontanément, et ce pour plusieurs raisons. Le rôle des interventions publiques est de ce fait essentiel.

A. L'accroissement indispensable des investissements dans la transition écologique

Le volume d'investissement dans la transition écologique est évalué dans notre pays à 45 Mds€ en 2020². Pour atteindre les objectifs, il faudrait qu'ils augmentent à environ 70 Mds€ par an entre 2024 et 2028. Ces chiffres, qui ont le mérite d'exister, sont cependant nettement sous-estimés, puisqu'ils ne comprennent pas les investissements dans la rénovation des bâtiments tertiaires, l'agriculture, l'industrie (dont le nucléaire), la recherche-développement et l'adaptation au changement climatique³. Pour le seul secteur énergétique, l'agence internationale de l'énergie (AIE) évalue de son côté ce besoin à 1,2 % du PIB par an (28 Mds€). D'autres économistes chiffrent le besoin d'investissement supplémentaire à 3 à 4 % du PIB par an (de 70 à 90 Mds€)⁴.

L'investissement total dans notre pays représente environ 20 % du PIB. Compte tenu notamment du niveau d'épargne des français, une hausse de ce chiffre comprise entre 1 et 3 points supplémentaires n'est pas inatteignable sur le plan macroéconomique, d'autant plus que ces investissements vont eux-mêmes accroître le PIB et atténuer l'augmentation de ce ratio. La vraie question est d'examiner la manière d'y parvenir.

Les investissements publics⁵ représentent aujourd'hui 86 Mds€ en 2020⁶, auxquels il faut ajouter les subventions d'investissement versées par les administrations publiques (22,4 Mds€), soit au total 108,6 Mds€, soit 1/5^{ème} des investissements totaux, alors que les 3/5^{ème} relèvent des entreprises non financières et le dernier 5^{ème} des ménages (immobilier). Ces chiffres montrent clairement que l'accélération des investissements doit venir à la fois du secteur public et du secteur privé.

² I4CE, panorama des finances climat, décembre 2021. Panorama-des-financements-climat-2020-2.pdf (i4ce.org)

³ Cette difficulté d'approche partielle se retrouve les séries statistiques des comptes de la dépense en faveur de l'environnement établies dans un cadre européen pour publication par l'office statistique de l'Union européenne (Eurostat). A ce stade, celles-ci portent certes aussi sur l'investissement privé mais sur la base restreinte des politiques « environnementales » et non par exemple des politiques climatiques. Elles n'intègrent pas par exemple les dépenses faites pour les énergies renouvelables ou la maîtrise de l'énergie. Ces périmètres diffèrent donc de ceux considérés dans les documents budgétaires. Les dernières données disponibles datent en outre de 2018.

⁴ P. Artus, Le Monde du 18/12/2021, Patrick Artus : « La transition énergétique va nécessiter de disposer de davantage de revenu, donc de croissance » (lemonde.fr)

⁵ FIPECO, investissement public, Investissement.pdf (fipeco.fr)

⁶ Formation brute de capital fixe des administrations publiques hors investissement des entreprises publiques du secteur marchand.

B. L'intervention nécessaire des finances publiques

S'agissant des investissements publics, leur déclenchement relève par construction de décisions publiques, même si des financements privés peuvent y être associés. Ils sont financés par des dépenses publiques, immédiates ou étalées dans le temps, correspondant au minimum à la part qui ne peut être couverte par un accroissement des recettes (ex : tarif public) ou de moindres dépenses (ex : économies d'énergies).

Pour les investissements du secteur privé, leur déclenchement ne peut pas reposer sur la seule bonne volonté des acteurs ou la seule réglementation. Il faut d'abord que les agents économiques concernés disposent de capacités de financement suffisantes, globalement et individuellement. L'épargne brute représente en France 21 % du PIB, ce qui constitue un niveau relativement élevé. Le taux d'épargne des ménages a augmenté à l'occasion de la crise sanitaire. Globalement, la question du volume des financements nécessaires n'est donc pas un sujet insurmontable, en tous cas pour le moment.

Il n'en va pas de même si on raisonne au niveau des situations individuelles. Nombre de ménages n'ont pas les moyens d'investir dans la rénovation énergétique de leur logement. C'est aussi le cas de certaines PME, dont la situation financière ne permet pas d'effectuer tous les investissements utiles, et qui donc privilégient logiquement ceux qui garantissent leur survie. C'est enfin le cas pour certaines collectivités locales dont les besoins sont importants et la richesse fiscale limitée. Un premier rôle des finances publiques doit être de faciliter l'accès le plus large possible aux financements.

L'autre condition est que les agents économiques concernés trouvent un intérêt financier à procéder à cet investissement. Le critère de la rentabilité n'est certes pas, heureusement, le seul qui joue. Mais des préoccupations de confort et de sécurité des citoyens comptent aussi. Mais il est difficilement contournable pour les entreprises, qui sont sur un marché concurrentiel et qui ont tendance à privilégier logiquement les investissements les plus rentables. Il est aussi important pour les ménages, pour lesquels le retour sur investissement est mesuré pour se lancer dans des travaux par exemple d'économies d'énergies.

Un premier facteur agissant sur la rentabilité des investissements de transition écologique est l'insuffisance de la valorisation du bénéfice attendu en matière de réduction des émissions de gaz à effet de serre. Par rapport au niveau de 60 €/T de CO₂ considéré par l'OCDE comme minimal à l'horizon 2030, le taux effectif de tarification de la France est de 33 €⁷. Toutes les études disponibles indiquent qu'en France, comme partout ailleurs, le prix du carbone actuel est insuffisant pour permettre d'accélérer dans de bonnes conditions la transition écologique⁸. Le croisement nécessaire de la courbe des prix entre les produits et les solutions carbonés, à diminuer, et décarbonés, à augmenter, peut s'opérer par la fiscalité ou des aides budgétaires. Pourtant, l'urgence politico-sociale actuelle incite fortement aujourd'hui à freiner la hausse des premiers (cf. les mesures pour atténuer la hausse des prix des énergies fossiles) alors qu'elle devrait aussi aider davantage à accélérer la baisse des seconds⁹.

Plusieurs méthodes, complémentaires, peuvent être utilisées pour corriger cette situation. Il peut s'agir d'interventions directes (fiscales) ou indirectes (réglementaires mais débouchant sur un prix de marché permettant des recettes pour l'État) afin de renchérir le prix du carbone, au niveau

⁷ Brochure : Taux effectifs sur le carbone 2021 (oecd.org).

⁸ Une étude du ministère de l'écologie Théma - La tarification des émissions de CO₂ en France.pdf (ecologie.gouv.fr) aboutit à des chiffres différents de celle de l'OCDE mais à un résultat similaire d'insuffisance de la tarification du carbone par rapport à ce qu'elle devrait être.

⁹ Un rapport de la Cour des comptes européenne publié en janvier 2022 fait le point sur ce sujet : Document d'analyse 01/2022: Taxation de l'énergie, tarification du carbone et subventions à l'énergie (europa.eu). Il indique que la France fait partie des quinze pays de l'Union Européenne qui accordent davantage de subventions pour les combustibles fossiles que pour les énergies renouvelables.

français et européen. Il est aussi possible de donner des subventions, des réductions d'impôts ou des aides budgétaires aux investissements propres, comme le fait l'État par exemple pour la rénovation énergétique des logements.

Pour accroître l'écart entre les prix des solutions carbonées et non carbonées, l'accroissement de la taxe carbone est un outil potentiellement simple et efficace¹⁰, mais pose potentiellement des problèmes d'acceptation sociale et d'accroissement des inégalités. Sur ce sujet de fiscalité carbone, une erreur est de négliger l'existence d'autres composantes fiscales, en particulier pour des produits lourdement taxés¹¹. Une autre solution peut être de combiner l'accroissement de la fiscalité sur les produits « sales » à une diminution de celle sur les produits « propres »¹².

Le deuxième facteur de rentabilité est, comme pour tous les autres investissements, le niveau des taux d'intérêt. Pour les entreprises, un taux d'intérêt bas permet un niveau d'investissement plus élevé en diminuant son coût de financement, ce qui peut se révéler décisif pour des investissements spontanément moins rentables que d'autres. Pour les ménages, il diminue le coût du crédit et ouvre la possibilité d'investissements de rénovation pour de nouvelles catégories de revenu.

Au-delà des réflexions sur une éventuelle orientation sectorielle de leurs interventions, c'est en poursuivant une politique de taux très bas que les banques centrales pourront le mieux faciliter l'accélération de la transition écologique. Mais leur comportement, et notamment celui de la BCE, dépendra aussi de celui des États, et en particulier de leur action budgétaire. Autant il est justifié que les finances publiques jouent un rôle de relance en période basse de la conjoncture, autant elles doivent jouer un rôle de stabilisation budgétaire en période de haut du cycle économique et de renforcement des tensions inflationnistes. Une éventuelle incohérence dans ce domaine aurait toutes les chances d'inciter la banque centrale à mener une politique monétaire plus stricte et des taux d'intérêt plus élevés.

Pour être complet sur le rôle des finances publiques dans la transition écologique, il faut y ajouter le financement par l'État en dernier recours lors des catastrophes naturelles, climatiques ou sanitaires, comme le montre la crise de la COVID. Les finances publiques constituent enfin un outil majeur pour inciter au développement de nouvelles technologies et faciliter les restructurations de grande ampleur qui vont intervenir (ex : secteur automobile). La transition écologique va poser un problème majeur de redistribution entre les gagnants et les inévitables perdants, que seuls les budgets publics peuvent régler.

¹⁰ Mais des contraintes réglementaires peuvent jouer le même rôle, comme le montre par exemple le marché européen de quotas carbone ETS. Celui-ci se fonde sur des quotas appliqués aux entreprises de manière réglementaire qui, en s'échangeant sur un marché, débouche sur un prix du carbone.

¹¹ Le cas de la taxe carbone en Suède, souvent donné en exemple, est de ce point de vue éclairant : malgré son niveau plus de deux fois et demi plus élevé qu'en France, elle aboutit à un prix du carburant TTC équivalent à celui de la France, les autres taxes étant nettement moins élevées.

¹² L'assouplissement tout récent (accord de décembre 2021 sur le projet de directive) de l'encadrement par l'Union Européenne des taux de TVA va de ce point de vue offrir de nouvelles possibilités, en laissant le choix aux États de fixer un taux réduit notamment pour « les biens dont la consommation a un impact positif sur l'environnement ». A l'inverse, les taux réduits ne pourront plus s'appliquer au-delà de 2030 aux biens et services incompatibles avec le « pacte vert pour l'Europe ».

C. *L'impératif renforcé d'une convergence avec nos partenaires européens*

Cette nécessité d'action des finances publiques va cependant se heurter lors du prochain quinquennat à une réalité contrainte. Le « quoi qu'il en coûte » n'aura été possible que sur une période limitée, avec un accord de tous les pays industrialisés sur cette stratégie, et un rôle majeur de la banque centrale pour alimenter en liquidités les économies. Sauf rebond de la crise sanitaire, la nouvelle période qui s'ouvre sera marquée dans les pays industrialisés par le retour des préoccupations liées à l'inflation et l'endettement, avec une préoccupation majeure de réduction des déficits budgétaires.

Dans ce contexte, la situation des finances publiques de notre pays ajoute un risque supplémentaire. Avec une dette représentant près de 120 % du PIB, notre pays est certes dans la zone euro proche de certains de nos voisins (Italie, Espagne) mais il est aussi dans une situation très différente du groupe de pays au niveau de dette plus modéré, entre 60 et 80 % du PIB (Allemagne, Pays-Bas)¹³. S'agissant du déficit public, il devrait être en 2022 dans notre pays compris entre 4,7 % et 5 % du PIB contre 1,8 % en Allemagne et 3,4 % pour la moyenne de la zone euro¹⁴.

Dans cette situation, la convergence en matière de stratégie à moyen terme des finances publiques avec les pays de la zone euro, et notamment bien sûr avec l'Allemagne, constitue un enjeu majeur pour la transition écologique. Son absence durable, que ce soit par une divergence non coordonnée dans la stratégie en matière d'endettement ou de déficit, une incapacité à se mettre d'accord sur un nouveau cadre européen pour les finances publiques, ou encore un non-respect des règles européennes, comporterait une forte probabilité d'être sanctionnée par une augmentation supplémentaire des taux d'intérêt français.

Pour un pays aussi endetté que la France, pour lequel l'appel aux marchés internationaux de capitaux est inévitable, l'appréciation d'une divergence durable avec nos partenaires européens aurait une double conséquence très négative pour l'action climatique : en accroissant la charge de la dette, elle réduirait les marges de manœuvre pour de nouvelles dépenses ; en augmentant le coût du financement des investissements, elle freinerait ceux qui sont pourtant indispensables. La dette française est un « bon » produit à la condition toutefois que la stratégie globale de finances publiques apparaisse soutenable.

Qu'on le veuille ou non, l'existence d'une convergence durable suffisante avec nos principaux partenaires en matière de finances publiques est ainsi une variable essentielle pour la transition écologique. Ceci vaut quelle que soit l'option choisie au plan politique vis-à-vis de l'Union européenne, mais risque bien sûr d'être plus difficile à gérer dans le cas d'une démarche non coopérative affichée.

Y a-t-il une chance que les modalités de cette convergence laissent une marge de manœuvre suffisante en matière de finances publiques pour accroître fortement les investissements dans la transition écologique ? La nouvelle configuration politique allemande le rend possible. Le texte de l'accord de coalition en Allemagne prévoit « une politique qui augmente sensiblement les investissements, privés comme publics ». « Des moyens supplémentaires sans précédent devront être mis en œuvre pour réaliser les mesures nécessaires à la réalisation de l'objectif climatique de 1,5 degré et à la transformation de l'économie ».

Mais nul ne doit se faire d'illusions. Le texte de l'accord prévoit aussi une remise en vigueur en 2023 du « frein à l'endettement » prévu par la loi constitutionnelle de ce pays¹⁵, c'est-à-dire un déficit de l'État fédéral limité à 0,35 % du PIB. En Allemagne, l'équation budgétaire sera ainsi compliquée, et

¹³ Le niveau de dette par rapport au PIB était en 2006 similaire en France et en Allemagne. La dégradation est donc spectaculaire depuis 15 ans.

¹⁴ Prévisions du FMI du 12 octobre 2021.

¹⁵ Ce dispositif a été suspendu pendant la crise sanitaire.

impliquera inévitablement une très grande vigilance sur les dépenses courantes autres que celles affectées à la transition écologique.

Dans cette logique, une éventuelle ouverture pour assouplir les règles européennes, par exemple sur la sanctuarisation des investissements dans la transition écologique, ou bien par la prise en charge directe sur fonds européens de certains de ces investissements ou de ces dépenses¹⁶, risque d'être conditionnée par une vigilance accrue sur l'évolution des autres dépenses et des déficits publics, en particulier pour les pays ayant atteint un niveau important d'endettement. Elle pourrait avoir comme contrepartie explicite ou implicite pour notre pays la nécessité de mesures supplémentaires pour réduire la dette et les déficits.

D. Une programmation des finances publiques inévitablement très contrainte

Si l'assouplissement du pacte budgétaire européen ou l'ouverture d'une nouvelle facilité européenne est indispensables pour réaliser les investissements liés à la transition écologique avec une ampleur et un rythme suffisant, cela ne réglera pas tout. De tels dispositifs risquent de ne porter que les investissements stricto sensu, alors qu'une partie des dépenses liées à la transition écologique relève du fonctionnement, en particulier pour tenir compte des conséquences sociales des reconversions économiques nécessaires.

Contrairement à la période qui s'achève du « quoi qu'il en coûte », et compte tenu de la situation de départ de notre pays, la programmation des finances publiques dans notre pays sera ainsi particulièrement compliquée¹⁷. L'examen des paramètres de la programmation des finances publiques transmise par la France à l'Union européenne en octobre 2021 en est une excellente illustration. Pour aboutir à une stabilisation du niveau de dette par rapport au PIB et à un déficit au-dessous de 3 % en 2027 seulement¹⁸, et avec pour hypothèses un niveau de croissance considéré comme crédible¹⁹ et l'arrêt des baisses d'impôts hormis celles déjà décidées, il faudrait un accroissement de la dépense publique en volume limité à 0,4 % en moyenne sur 2023-2027, soit un niveau bien inférieur à celui obtenu sur la dernière décennie avant-crise (1 % en moyenne de 2010 à 2019). Plusieurs conséquences méritent d'être tirées de ces éléments, quel que soit le résultat des négociations européennes.

Il conviendra d'abord de concrétiser nettement la priorité à la transition écologique dans la programmation des finances publiques. Dès lors que plusieurs lois de programmation sectorielles sont déjà plus ou moins annoncées, notamment en matière de défense, de justice et le cas échéant de sécurité intérieure, et pour éviter un recul de la priorité climatique, il est important que, parallèlement, une loi de programmation spécifique à la transition écologique soit adoptée (cf. infra).

Il faudra ensuite, notamment pour éviter un risque spécifique français sur les taux d'intérêt, que la programmation budgétaire intégrant les dépenses pour la transition écologique prévoie un niveau limité d'accroissement des dépenses totales. Cette stratégie, qui sera compliquée à mettre en œuvre, sera facilitée par les nouvelles règles fixées par la loi organique du 28 décembre 2021 relative à la modernisation de la gestion des finances publiques. Ce texte prévoit notamment qu'une loi de programmation des finances publiques fixe un objectif, exprimé en volume, d'évolution des dépenses totales d'investissement des administrations publiques. Dans le cadre de

¹⁶ Le contenu du pacte vert européen actuellement en discussion fait un pas dans cette direction en prévoyant un fonds social pour la reconversion des régions les plus touchées par la transformation industrielle.

¹⁷ Institut Montaigne, Quelles perspectives pour les finances publiques, Vianney Bourquard et François Ecalte, janvier 2022, 2022-2027-quelles-perspectives-pour-les-finances-publiques-note.pdf (institutmontaigne.org)

¹⁸ Alors que dans la programmation transmise par l'Allemagne, certes avant l'entrée en fonction de la nouvelle coalition, ce ratio diminue et le déficit est ramené à 0,35 % du PIB dès 2023.

¹⁹ 1,6 % en 2023 puis 1,4 % entre 2024 et 2027.

ce dispositif, l'intégration des exigences de la transition écologique supposera la plus grande prudence sur l'évolution des autres dépenses de l'État.

S'agissant enfin des impôts, chacun reconnaît que leur hausse générale n'est pas souhaitable. Une augmentation ponctuelle relève de choix politiques, mais ne peut de toute façon pas permettre d'importantes nouvelles marges de manœuvre budgétaires. L'important est en revanche de souligner que le contexte budgétaire contraint et la priorité à la transition écologique rendront très probablement nécessaire d'éviter toute stratégie de baisse des impôts autre que ponctuelle, limitée ou consacrée à faciliter une réforme structurelle de la fiscalité.

Quand on observe la stratégie de finances publiques menée depuis le milieu des années 2000, l'accroissement des écarts entre les résultats budgétaires français et allemands est beaucoup moins le fruit d'une envolée incontrôlée des dépenses que de diminutions des impôts dans notre pays pendant l'essentiel de la période.

Privilégier la réduction des déficits plutôt que la baisse des impôts ne veut pas dire cependant qu'il ne faille pas réformer la fiscalité, mais ceci doit se faire à prélèvement obligatoire constant, par exemple en diminuant certains impôts en contrepartie d'une augmentation de la fiscalité carbone.

Il y a dans notre pays un parti pris de baisse des impôts lié au poids important des prélèvements obligatoires, y compris par rapport aux autres grands pays européens. Pourtant, ce poids plus élevé est moins dû à l'État qu'à l'ampleur des mécanismes de sécurité collective portant sur la vieillesse, la maladie, la famille et le chômage. Dans ces domaines, il s'agit de purs mécanismes de redistribution, les cotisations finançant des versements. Plus que jamais, baisser les impôts constituerait un choix politique nécessitant, si cela était décidé, une diminution de ces dépenses par rapport à leur évolution spontanée.

E. L'exigence de l'effet de levier sur les investissements privés

Une autre exigence essentielle, rarement soulignée, est de maximiser l'effet des interventions publiques pour augmenter autant que possible les investissements privés.

Dans notre pays, le niveau des investissements publics par rapport au PIB (4,8 %) est supérieur à celui de beaucoup de pays européens (3,9 % en 2020 dans la zone euro). Cette caractéristique explique notamment que la qualité des infrastructures soit dans notre pays considérée comme meilleure que chez nos voisins. 57 % des investissements publics sont réalisés par les administrations publiques locales et 36 % par l'État et ses opérateurs, le solde par les administrations de sécurité sociale.

La loi de programmation des finances publiques de 2012 a institué des règles d'évaluation socio-économique des projets d'investissement publics civils et l'a rendu en principe obligatoire, sauf dans les collectivités locales. Elle mesure l'efficacité socio-économique, valorisant les avantages (gains de temps, de sécurité, etc.) et les coûts (construction, fonctionnement, pollutions, etc.).

S'agissant de la transition écologique, un des critères majeurs devrait être l'effet de levier de ces investissements et ces interventions publiques sur le volume des investissements privés.

Cette priorité suppose de traiter de manière prioritaire les obstacles à la prise de décision dans ces domaines, qu'ils soient de nature réglementaire, fiscal, en matière de difficultés d'accès ou de contraintes opérationnelles. C'est par exemple le cas de la rénovation énergétique des logements privés, où les freins aux investissements des propriétaires sont nombreux : complexité de l'information et des guichets, importance du reste à charge, coût des matériaux, existence de prestataires qualifiés en nombre suffisants, etc..

Des interventions publiques directes, que ce soit par des dépenses ou des crédits d'impôts, ont enfin leur rôle à jouer. Ceci permettrait de limiter l'effet négatif d'un prix du carbone insuffisant ne permettant pas de pénaliser suffisamment la rentabilité des investissements « sales » par rapport

aux « propres ». Ceci vaut particulièrement dans l'industrie et dans l'agriculture, pour lesquels la rentabilité joue un grand rôle.

Dans les lignes directrices sur les aides d'État sur le climat, la protection de l'environnement et de l'énergie que la Commission européenne vient de publier en janvier 2022, les catégories d'investissements et de technologies que les États peuvent soutenir sont élargies à toutes celles à même de contribuer à la mise en œuvre du pacte vert pour l'Europe. Ce nouveau régime va donc faciliter considérablement la possibilité d'une véritable politique industrielle écologique grâce à des interventions publiques, ce qui doit devenir une priorité.

II. De nouveaux outils pour l'efficacité écologique des interventions financières publiques

La prise en compte de l'enjeu du climat et plus largement de l'écologie a fait l'objet ces dernières années d'initiatives, notamment le développement d'obligations vertes, la mise au point d'un « budget vert » de l'État, des expérimentations de cette méthode à certaines grandes collectivités locales²⁰. Sous l'impulsion notamment des rapports du Haut Conseil pour le Climat, plusieurs dispositions ont été mises en place pour améliorer l'évaluation de l'action publique au regard du climat, notamment par des dispositions incluses dans un titre particulier de la loi « climat et résilience » du 22 août 2021²¹. Le critère de l'environnement et du climat commence à être utilisé, par exemple lorsqu'il s'agit de déterminer l'affectation de l'argent public du plan de relance.

Ces initiatives représentent un effort notable. Mais elles restent imparfaites, partielles et au total encore peu satisfaisantes. Une adaptation de la gouvernance des finances publiques est pourtant essentielle à la réussite de la transition écologique. Cette dernière change en effet profondément la manière dont les décisions doivent être prises en matière d'argent public.

A. *Des objectifs de transparence, de programmation et d'association des citoyens et de la société civile*

La transition écologique et climatique exige une approche fondée sur plusieurs critères qui intègrent, au-delà de la performance en termes d'efficacité, l'impact écologique des décisions prises, même lorsqu'elles n'ont pas de finalité directe dans ce domaine. Elle nécessite une meilleure association des citoyens et de la société civile à la prise de décisions.

Il s'agit d'abord de garantir une vraie transparence sur l'impact écologique des mesures, notamment pour connaître leurs résultats par rapport à ce qu'il faudrait faire. Celle-ci est d'autant plus importante qu'elle est la condition d'un bon fonctionnement de la logique internationale sur le climat du « name and shame »²², fondatrice des accords de Paris. Dans ce cadre, l'essentiel repose sur une mesure globale a posteriori des résultats obtenus et de la nécessité sur cette base de renforcer l'effort. La transparence est aussi décisive au plan interne, pour bien faire comprendre des mesures parfois difficiles à accepter. Le sentiment d'une opacité des dispositifs adoptés et de leur finalité a joué un rôle dans la crise des gilets jaunes.

Elle rend nécessaire une vision à moyen et long terme des politiques publiques pour les orienter au mieux dans un sens écologique. L'intégration du volume des financements nécessaires dans la programmation des finances publiques est évidemment indispensable mais ne suffira pas. Pour « sanctuariser » la transition écologique, une loi de programmation spécifique portant sur les cinq

²⁰ Le think tank I4CE consacre une partie de son travail à ces problématiques.

²¹ Ce texte prévoit plusieurs améliorations de cette gouvernance, notamment la publication de rapports annuels d'évaluation de l'action climatique de l'État et des collectivités territoriales (voir en annexe 1 le détail des mesures).

²² « pointer du doigt et faire honte ». Dans le cadre des accords de Paris, chaque pays est libre de prendre les engagements climatiques qu'il souhaite, aucune sanction internationale n'est prévue pour des engagements insuffisants ou non respectés, mais on compte sur la pression internationale et l'action des autres États pour lui « faire honte » et que finalement il adopte un comportement satisfaisant.

années du quinquennat est nécessaire (cf. supra) précisant pour le budget de l'État l'évolution des dépenses de fonctionnement, d'investissement, des emplois publics affectés à la transition écologique, ainsi que l'évolution de la fiscalité écologique. Elle devra s'accompagner d'un effort de programmation de même type dans les collectivités locales.

Les méthodes pour les prises de décision pourraient prévoir des formes de co-construction des principaux choix avec les citoyens et la société civile. Comme les erreurs faites ces dernières années sur le prix du carbone en témoignent, la gestion des finances publiques doit faire l'effort particulier de mesurer les décisions prises en matière de transition écologique à l'aune de leurs effets concrets, en positif ou en négatif, sur les revenus de différents ménages. Pour être acceptable et acceptée, la transition écologique ne doit pas en effet faire peser sur les plus modestes une charge proportionnellement lourde par rapport à d'autres catégories de la population, pour des bénéfices directs induits plus limités ou incertains.

Pour être efficace en matière de climat, la gouvernance des finances publiques doit ainsi mieux prendre en compte le point de vue des citoyens dans sa diversité. Ses modalités possibles ont été peu explorées par la Convention citoyenne pour le climat, notamment car cela ne figurait pas dans les missions qui lui ont été assignées²³. Mais le changement majeur de mode de vie que génère la transition écologique ne peut intervenir que sur la base de solutions acceptables et acceptées par le plus grand nombre, ce qui doit évidemment s'appliquer dans les choix d'utilisation de l'argent public.

B. *Aller plus loin en matière de budget vert*

La budgétisation verte a été définie par des travaux de l'OCDE²⁴, repris dans un document de la Commission européenne²⁵. Les pays européens la mettent en œuvre cette méthode le font avec des méthodes très variables : prise en compte du seul climat ou de plusieurs paramètres environnementaux, de la totalité du budget ou d'une partie, simple identification des dépenses et des recettes qui ont un objectif environnemental ou de leur impact environnemental positif ou négatif. Certains pays recensent aussi les dépenses et recettes dommageables à l'environnement. Des collectivités locales ont adopté un budget vert dans plusieurs pays (Italie, Allemagne, France).

Dans notre pays, un « budget vert » est confectionné depuis 2021²⁶ pour retracer l'impact environnemental du budget de l'Etat. Les détails de ce budget figurent dans un rapport publié en annexe au projet de loi de finances (PLF)²⁷. Ce document intègre en outre depuis celui portant sur le PLF 2022 (publié en septembre 2021) une revue des indicateurs de performance correspondant à la transition écologique²⁸. La publication de ce document représente une avancée incontestable dans la transparence de l'action publique sur ces sujets²⁹.

²³ Quelles leçons de la Convention Citoyenne pour le Climat ? - La fabrique écologique (lafabriqueecologique.fr)

²⁴ Paris Collaborative on Green Budgeting - OECD et OCDE (2020), « Green budgeting and tax policy tools to support a green recovery », OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/bdo2ea23-en>.

²⁵ Les pratiques de budget vert dans les pays de l'Union européenne : un premier bilan, Mai 2021, Green Budgeting in the EU: A First Review (europa.eu)

²⁶ Le rapport annuel sur l'impact environnemental du budget de l'Etat a été institué par l'article 179 de la loi n°2019-1479 du 28 décembre 2019 de finances pour 2020,

²⁷ Rapport sur l'impact environnemental du budget de l'Etat PLF 2022 – septembre 2021 281883.pdf (vie-publique.fr). Outre le budget vert et les indicateurs de performance, ce rapport comporte deux autres parties sur l'ensemble des financements de la transition écologique et la fiscalité environnementale.

²⁸ Certains spécialistes experts s'interrogent sur ce dispositif de performance, celui existant dans le cadre de la LOLF avec ses centaines d'objectifs et d'indicateurs n'ayant qu'un impact quasi nul sur les décisions budgétaires : François Ecalte, BudgetVert.pdf (fipeco.fr).

²⁹ Il serait cependant souhaitable que les données de confection de ce budget vert soient accessibles en open data, afin de permettre à chacun de développer ses propres analyses sur ces sujets.

Il est normal que ces premiers exercices de budget vert aient fait l'objet de critiques et de propositions d'amélioration³⁰, par exemple sur la prise en compte de l'impact environnemental du patrimoine de l'État, le traitement de certaines niches fiscales³¹, ou la neutralité climatique supposée des aides accordées aux secteurs automobile et aéronautique. La notion de dépenses « favorables à l'environnement » mériterait en outre des précisions, certaines dépenses allant dans ce sens n'ayant pas un impact suffisant pour être en ligne avec la trajectoire nécessaire pour atteindre les objectifs, par exemple ceux des accords de Paris sur le climat.

Alors que la confection de ce document représente un travail administratif important, l'utilisation de cet instrument reste décevante pour le moment, que ce soit par les administrations, les parlementaires ou la société civile. Cette caractéristique s'est encore accentuée lors de la publication du dernier budget vert fin 2021, pratiquement pas évoqué dans le débat public.

Cette situation s'explique. La première difficulté est le choix à opérer entre un diagnostic de l'impact sur le seul climat ou sur plusieurs paramètres environnementaux. La France a fait le choix de prendre les six objectifs correspondant à la classification de l'Union européenne, l'atténuation du changement climatique, l'adaptation au changement climatique, la gestion de la ressource en eau, la réduction des déchets, la lutte contre les autres pollutions, la protection de la biodiversité et des espaces naturels³². La prise en compte de plusieurs objectifs environnementaux est bien sûr beaucoup plus cohérente que celle d'un seul d'entre eux. Mais ceux-ci sont parfois contradictoires. La présentation retenue a ainsi l'inconvénient de nuire fortement à la lisibilité, en particulier sur les deux priorités de l'action environnementale, que sont le climat et de la biodiversité. Il serait donc utile qu'à côté du budget vert soit publié un budget climat et un budget biodiversité³³.

Le deuxième problème est la méthode utilisée pour procéder à la classification des dépenses. Dans le budget vert français, l'évaluation est effectuée par un groupe de travail interne à l'administration, sans association systématique de la société civile ni certification par un organisme tiers indépendant. Faute d'une évaluation solide associant les parties prenantes, il reste largement conventionnel. Cette situation nuit à l'appréhension de ce document notamment par les acteurs de la transition écologique.

La méthode actuelle peut enfin entraîner des lectures très contestables et nuisant à la compréhension de l'action publique. Dans le budget vert français 2021, d'un total de 574 Mds€ (dépenses totales de l'État et dépenses fiscales), 521 Mds€ ont été classées comme grises, 38 Mds€ comme vertes, 10 Mds€ comme marron, défavorables à l'environnement, et 5 Mds€ mixtes, entre le vert et le marron. L'importance des dépenses défavorables à l'environnement est donc réduite par rapport au total du budget. C'est encore plus le cas pour les premiers budgets verts confectionnés par des collectivités locales. Il pourrait en être déduit que la réussite de la transition écologique serait assurée par la seule disparition des dépenses marron, ce qui n'aurait bien sûr pas grand sens.

Ces différentes améliorations devraient permettre une meilleure appropriation de cet outil. Celui-ci pourrait en outre faire l'objet d'un temps de débat spécifique dans le processus parlementaire de discussion des projets de loi de finances.

³⁰ Budget vert de la France : et maintenant ? - I4CE

³¹ L'exonération de taxes intérieures de consommation des carburants de l'aviation ou la moindre taxation du diesel par rapport à l'essence n'étant pas considérées comme des niches fiscales, leur impact négatif sur l'environnement n'est pas pris en compte.

³² Chaque action est classée comme favorable (verte), défavorable (marron) ou neutre (grise) pour chacun de ces objectifs et peut différer selon chacun d'entre eux. Pour effectuer la synthèse, les dépenses considérées comme vertes (ou marron) ont un impact favorable (ou défavorable) à l'environnement pour au moins un des objectifs sans être défavorables (ou favorables) à un autre.

³³ Ce qui ne représente pas une charge administrative importante, la compilation des données étant déjà effectuée.

C. Les obligations vertes, un outil à mieux utiliser

Les obligations vertes, finançant en principe des investissements « verts », constituent un autre outil potentiel d'action des finances publiques sur le climat. La France y a recours depuis 2017. Leur encours reste néanmoins très limité (un peu moins de 40 Mds€ sur 2400 Mds€ soit à peine 2 %). Un dispositif similaire existe pour les obligations vertes émises par l'Union européenne pour financer le plan de relance européen, permettant de garantir aux investisseurs que les fonds mobilisés seront affectés à des projets verts et que sera rendu compte de l'impact environnemental des projets.

Le taux d'intérêt des obligations vertes est devenu plutôt avantageux par rapport à une obligation classique du Trésor. Lors d'une des émissions en mars 2021, la demande a été cinq fois supérieure au montant proposé (34,5 Mds€ contre 7 Mds€) débouchant sur des conditions plus avantageuses de taux d'intérêt que celles qui auraient été obtenues pour une obligation classique.

Compte tenu de la gestion globale par l'État de ses engagements, les obligations vertes ne financent pas directement les opérations de transition écologique. Le montant des émissions est déterminé par un comité interministériel sur une base purement administrative : il doit correspondre au maximum à celui des dépenses correspondant à des actions de changement climatique (atténuation et adaptation), de réduction des pollutions ou de protection de la biodiversité, la référence des dépenses correspondantes étant le label applicable en la matière³⁴.

Au niveau français comme européen, le cadre des dépenses éligibles respecte les principes définis par l'Association internationale des marchés de capitaux, qui ne permet pas aujourd'hui de financer des projets portant sur l'énergie nucléaire ou le gaz naturel. Pour des raisons difficilement compréhensibles, les obligations vertes françaises ne peuvent pas en revanche s'adosser aux deux dernières rubriques de la classification européenne, la protection des ressources aquatiques et marines et la transition vers une économie circulaire. Les dépenses éligibles ne correspondent pas enfin à la classification retenue pour le budget vert, le souci officiel étant de correspondre au mieux aux attentes des investisseurs.

Une évaluation a posteriori est enfin effectuée sous l'égide d'un Conseil d'évaluation composé d'experts internationaux, mais qui ne présente pas de garanties formelles d'indépendance, ni d'articulation officielle avec la société civile.

Le cadre de développement des obligations vertes devrait être ainsi revu, afin de jouer un rôle plus grand de facilitation de la transition écologique et d'être mieux compris et encouragé par la société civile. Il s'agirait notamment d'aligner le cadre des dépenses éligibles, d'ouvrir la gouvernance des décisions prises et de leur évaluation à des représentants de la société civile et des citoyens, et enfin, le cas échéant, de prévoir une rétrocession des éventuels gains de taux d'intérêt en subvention des différents projets, alors qu'aujourd'hui, ceux-ci bénéficient globalement au budget de l'État.

D. La prise en compte du risque climatique et écologique dans les comptes de l'Etat

L'État dispose d'un compte général qui comporte un bilan financier (permettant, comme pour une entreprise, d'appréhender son patrimoine et ses dettes), un compte de résultat (récapitulant les charges nettes, les produits régaliens nets et le solde des opérations de l'exercice³⁵) et des notes annexes. Ce compte est confectionné selon les normes comptables de l'État³⁶.

La loi organique relative aux lois de finances de 2001 précise que « les règles applicables à la comptabilité générale de l'État ne se distinguent de celles applicables aux entreprises qu'en raison des spécificités de son action ». S'agissant des obligations de l'État ayant un montant ou une échéance

³⁴ Dénommé TEEC (Transition énergétique et écologique pour le climat) jusqu'en 2019 et *Greenfin* depuis.

³⁵ Le dernier en date pour 2020 est accessible ici : Comptes de l'État 2020 | budget.gouv.fr

³⁶ Dont la dernière version est parue en décembre 2021 : Recueil des normes comptables de l'État | economie.gouv.fr

incertaine, s'appliquent les normes 12 (portant sur les provisions pour risques et charges, les dettes financières et les autres passifs) et 13 (portant sur les engagements à mentionner dans l'annexe).

L'intégration du risque environnemental et climatique dans la comptabilité des entités publiques constitue un vrai enjeu, encore peu exploré. Pour avoir une vision sincère et fidèle du patrimoine de l'État et de son évolution, il est en effet de plus en plus indispensable de prendre en compte ces caractéristiques climatiques, en particulier les risques pour l'avenir. S'agissant des catastrophes naturelles, par exemple, il est certes peu souhaitable, et d'ailleurs très difficile, d'énoncer ou de provisionner un risque susceptible d'intervenir ponctuellement et à une date imprévisible. Mais il est potentiellement nécessaire de le faire dès lors que l'intervention du risque se répète régulièrement et que s'instaure une série statistique substantielle.

Dans le cas où il s'agit d'une obligation probable ou certaine à la date de clôture, la norme 12 prévoit la nécessité d'une provision dans les comptes, pour risques et charges. Trois conditions doivent être remplies : une obligation de l'État vis-à-vis de tiers ; une sortie de ressources certaine ou probable pour éteindre cette obligation ; une évaluation fiable du montant de cette obligation, sur une base individuelle ou statistique.

Lorsqu'il ne s'agit pas d'une obligation probable ou certaine à la date de clôture de l'exercice³⁷, la norme 13 s'applique. Celle-ci précise que, conformément au principe d'image fidèle³⁸, l'obligation doit être mentionnée dans l'annexe des comptes de l'État (article 54 de la LOLF), comme c'est le cas pour les entreprises avec les engagements hors bilan. La liste de ces engagements fixés dans les normes comprend notamment ceux découlant de la mise en jeu de la responsabilité de l'État, dont deux relèvent d'une problématique environnementale³⁹, et de sa mission de régulateur économique et social⁴⁰, dont les engagements relatifs au service public de l'énergie et aux infrastructures et services de transports.

Les impacts du changement climatique, de la perte de la biodiversité ou des atteintes à l'environnement ne sont indiqués que très partiellement dans l'évaluation des engagements de l'État, alors qu'il s'agit de risques systémiques non négligeables pour les finances publiques, en particulier en matière d'adaptation. L'État est pourtant, dans son rôle de régulateur, dans une situation spécifique car il peut être appelé, au-delà des engagements formels, à couvrir des risques en qualité d'« assureur en dernier ressort », avec dans de nombreux cas un lien avec l'environnement (catastrophes naturelles liées au risque climatique, risques sanitaires liées aux pollutions, etc.).

Les événements d'une ampleur exceptionnelle interviennent certes de manière aléatoire, mais les séries statistiques montrent qu'ils s'accroissent en nombre et en intensité en fonction de l'accumulation des nuisances et de leurs dangers. Leur nombre, leur calendrier et leur localisation restent incertains mais les facteurs conduisant à leur multiplication et leur extension sont identifiables à défaut d'être directement mesurables *ex ante*.

Les normes comptables actuelles de l'État énumèrent de manière limitative les engagements devant figurer dans ses comptes⁴¹ et ne permettent pas de prendre en compte plus globalement

³⁷ Ces engagements répondent à ce qui est généralement dénommé « passifs éventuels ». Il s'agit d'obligations potentielles résultant soit d'un ou plusieurs événements futurs incertains qui ne sont pas totalement sous le contrôle de l'État, soit d'un engagement dont il n'est pas probable ou certain qu'il provoquera une sortie de ressources.

³⁸ Fixé par l'article 27 de la Loi organique relative aux lois de finances (LOLF) du 1^{er} août 2001 : « *Les comptes de l'État doivent être réguliers, sincères et donner une image fidèle de son patrimoine et de sa situation financière.* »

³⁹ Les actions de dépollution ou de mise en sécurité éventuelles et les accidents nucléaires éventuels.

⁴⁰ Elle comprend aussi les engagements pris dans le cadre d'accords, ceux résultant d'une obligation reconnue par l'État qui ne vérifient pas les conditions de comptabilisation des provisions pour risques et les engagements de retraite.

⁴¹ Ceux qui doivent y figurer doivent correspondre à des accords contractuels ou conventionnels avec des tiers, ou découlant de la mission de régulateur économique et social de l'État, ou à des engagements reconnus par l'État ou dont il est responsable, ou encore au régime de retraite de la fonction publique.

ce type de risques. Leur appréhension dans les comptes va cependant devenir de plus en plus possible et souhaitable, d'abord sur certains sujets précis puis, le moment venu, globalement.

Il est donc nécessaire qu'une réflexion s'ouvre sur ces sujets, par souci de transparence et de sincérité dans l'évaluation du patrimoine des entités publiques, et en s'appuyant sur les travaux destinés à mieux intégrer le capital naturel dans la comptabilité privée. Cette réflexion devrait porter à la fois sur une adaptation des normes comptables de l'Etat et sur une expérimentation dans quelques domaines précis. Il pourrait s'agir par exemple des risques de submersion marine ou d'inondations, mieux appréhendables que d'autres en termes de probabilité de survenue et d'évaluation de leurs effets.

E. Le développement nécessaire des outils de reporting environnemental de l'État

Le rapport sur le budget vert cité supra est une première étape importante en matière de reporting écologique et climatique. Mais il n'est pas tourné pour l'essentiel vers l'évaluation systématique des risques que connaît l'État dans ce domaine, y compris dans son propre fonctionnement et dans les moyens qu'il met en œuvre pour y faire face. Cette situation contraste avec les obligations introduites ces dernières années pour les entreprises en matière de performance environnementale, sociale et sociétale. Les investisseurs comme les citoyens considèrent pourtant, et à juste titre, qu'une appréhension complète et transparente des risques constitue une garantie de durabilité et d'anticipation très utile pour procéder à la gestion la plus adaptée au cas où ces risques interviendraient. La crise sanitaire en a aussi montré l'intérêt.

Dans notre pays, les grandes entreprises sont soumises à une obligation de déclaration annuelle de performance extra-financière (DEPF) sur la base des critères ESG (environnement, social, gouvernance). Selon les différentes directives européennes⁴² et leurs modalités d'application (code du commerce), ce document décrit les principaux risques liés à l'activité de la société, les politiques pour les prévenir et les atténuer et leurs résultats. Les risques concernent ceux engendrés par l'entreprise (ex : émissions de polluants atmosphériques, surexploitation des sols...), ou qu'elle peut subir (ex : épuisement des ressources naturelles, changement climatique, risques naturels ou technologiques...)⁴³. A côté de ce dispositif d'information, des labels ont été créés, notamment le label ISR⁴⁴.

Il serait malsain et anormal que l'État se tienne à l'écart de ce mouvement. L'ampleur et le caractère multiforme de son action rend certes l'exercice beaucoup plus difficile. Mais la réflexion doit être ouverte. Il pourrait par exemple s'agir de tester à titre expérimental une méthode de reporting des critères environnementaux, sociaux et de gouvernance (ESG) dans un domaine délimité de l'action publique. L'important est de prendre en compte non seulement les interventions de l'État, mais aussi et peut-être surtout l'impact de ses moyens et de son mode de fonctionnement.

F. L'impératif de procéder à des évaluations écologiques comparées

Une des raisons de l'absence quasi-complète d'évaluations écologiques dans notre pays repose sur l'idée d'une disponibilité quasi illimitée d'argent public pouvant être affectée à la transition écologique. Du coup, nul besoin d'analyser l'efficacité comparée des différentes mesures possibles, toutes celles disponibles devraient être mises en œuvre. Selon ce point de vue, la crise

⁴² En premier lieu celle du 22 octobre 2014.

⁴³ L'ambition des instances internationales est aujourd'hui de définir précisément un cadre de ce reporting avec une méthodologie unifiée, qui n'existe pas encore au plan mondial. L'Union européenne dispose de son côté d'une directive sur le reporting non-financier des entreprises depuis plusieurs années, en cours de révision.

⁴⁴ Investissement socialement responsable. Un nouveau cahier des charges du Label ISR est entré en vigueur le 23 octobre 2020. Le candidat doit démontrer qu'il est meilleur que la moyenne sur au moins deux indicateurs de performance des critères environnementaux, sociaux et de gouvernance (ESG).

sanitaire aurait montré qu'en cas de nécessité absolue, ce qui est le cas du climat, l'argent public peut être mobilisé pratiquement sans limites.

Pourtant, on l'a vu, l'argent public n'est pas illimité. Du coup, il y a un intérêt majeur à choisir les dépenses et les investissements les plus efficaces pour le climat et l'écologie. Cette exigence est renforcée par les caractéristiques de la crise climatique : compte tenu du fait que les gaz à effet de serre s'accumulent sans disparaître sur moyenne période, il est d'intérêt climatique majeur de donner la priorité aux dépenses qui minimisent le plus les émissions, afin d'augmenter le moins possible le stock de carbone présent dans l'atmosphère.

Au-delà de l'identification de l'impact sur l'environnement, favorable ou non, des dépenses publiques, il faut donc passer à une nouvelle étape. L'objectif doit être d'évaluer systématiquement l'impact effectif comparé des dépenses au regard de la réalisation des objectifs environnementaux.

Il ne s'agit pas seulement de savoir quel impact mesuré peut avoir une dépense sur le climat et l'environnement, mais surtout d'examiner si des alternatives pourraient atteindre le même objectif avec un impact environnemental moindre. Lorsqu'il s'agit par exemple de construire une infrastructure ou de définir les modalités d'une politique, il s'agit ainsi, au-delà de son impact qui peut être négatif sur l'environnement, de se demander si la nouvelle dépense est vraiment nécessaire, et surtout d'examiner si des caractéristiques différentes de celles envisagées ne peuvent pas diminuer son impact environnemental à service équivalent.

L'intérêt de l'évaluation écologique va donc bien au-delà de l'analyse de performance existant depuis cette année dans le cadre du budget vert, puisqu'il doit servir d'outil de définition des choix. Ceci suppose cependant de fixer des modalités précises.

Il doit d'abord se concentrer sur les mesures budgétaires nouvelles. Mais il serait hors d'atteinte de vouloir mesurer l'impact écologique de toutes ces mesures sur la base de tous les critères environnementaux, qui sont multiples. Si on voulait le faire, il faudrait effectuer systématiquement une analyse socio-économique complète avec une mesure du coût marginal social des divers dommages environnementaux, ce qui serait en pratique hors de portée et ne doit donc être réservé qu'à quelques investissements majeurs. Il faudra donc faire des choix et se concentrer sur le plus important, sur la base d'une réflexion associant toutes les parties prenantes.

Il serait par ailleurs nécessaire de déterminer, au-delà de la ou des organisations en charge de cette tâche, la manière dont ce critère serait pris en compte dans la gouvernance budgétaire et son amélioration. L'analyse de l'efficacité climatique et environnementale comparée des choix budgétaires faciliterait l'appropriation par les décideurs publics⁴⁵. Des règles devront donc être précisées pour que l'utilisation de ces évaluations soit prévue en amont de la décision, au niveau gouvernemental comme parlementaire.

Conclusion

Au total, la transition écologique et climatique va, pour être réussie, nécessiter de transformer profondément la stratégie et les modalités d'intervention des dépenses publiques. Elle conditionne fortement de nombreux aspects des politiques suivies. C'est pourquoi elles doivent faire l'objet d'une réflexion globale, permettant en outre de contribuer à la modernisation des méthodes budgétaires. L'urgence climatique et écologique des prochaines années ne doit pas nous conduire à tarder pour promouvoir cette mutation.

⁴⁵ Budget vert : des pistes pour une vraie valeur ajoutée - I4CE, 2020.

ANNEXE 1

Dispositions de la loi du « Climat et résilience » sur l'évaluation climatique

Un titre spécifique (titre VIII) de la loi « climat et résilience » a été introduit sur l'évaluation climatique et environnementale. Il contient plusieurs dispositions.

Au titre de sa mission d'assistance du Parlement dans l'évaluation des politiques publiques, la Cour des comptes évalue annuellement la mise en œuvre des mesures prévues par la présente loi, avec l'appui du Haut Conseil pour le climat (article 298).

S'agissant de l'action des collectivités territoriales en matière de réduction des émissions de gaz à effet de serre et d'adaptation au changement climatique (article 299), le Haut Conseil pour le climat l'évalue tous les trois ans. Ce rapport s'appuie sur les réductions d'émissions de gaz à effet de serre du territoire, analyse la mise en œuvre des plans climat-air-énergie territoriaux et les schémas régionaux d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires et dresse un bilan du soutien apporté par l'État à l'action des collectivités territoriales, notamment dans le cadre des contrats de plan État-région et des contrats de relance et de transition écologique.

Les collectivités territoriales elles-mêmes (Article 300), représentées par les membres du collège d'élus du Conseil national de la transition écologique, mettent en place un observatoire des actions qu'elles conduisent et des engagements qu'elles prennent dans ce domaine. Au moins tous les trois ans, ce suivi fait l'objet d'un rapport transmis au Parlement après avis du Haut Conseil pour le climat.

Selon l'article 301, pour chaque secteur économique fortement émetteur de gaz à effet de serre établi au plus tard le 1er janvier 2023 une feuille de route, afin de coordonner les actions mises en œuvre par chacune des parties pour atteindre les objectifs de baisse des émissions de gaz à effet de serre. Les travaux de ce type sont conduits par les instances de concertation existantes, en particulier les comités stratégiques de filières. Au moins tous les trois ans, le Gouvernement rend compte de l'avancée de ces travaux au Parlement, après l'avis du Haut Conseil pour le climat.

Ce texte prévoit enfin de nombreux autres rapports demandés au gouvernement, un d'entre eux, à confectionner avant le 31 décembre 2022, devant porter sur les moyens d'améliorer l'évaluation de l'impact environnemental et climatique des projets de loi (article 302).