

## Annexe 2 – Budgétisation verte

### 1. Éléments de cadrage et méthodologie proposée par la mission IGF/CGEDD

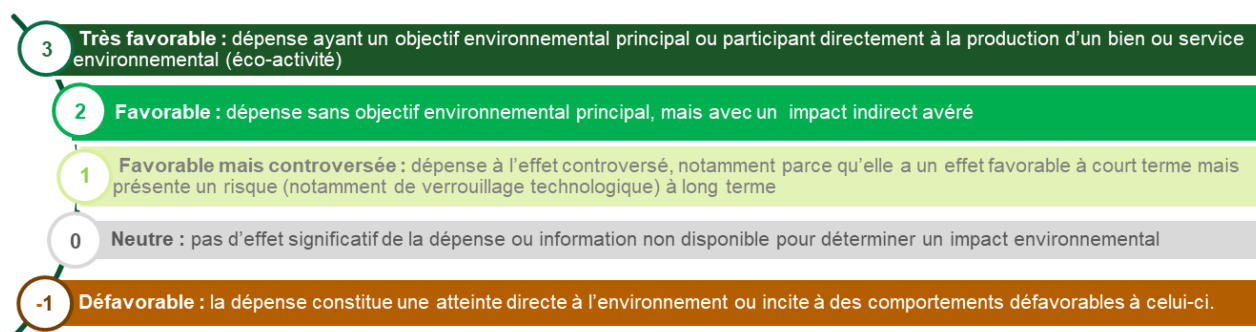
En réponse à une initiative de l'OCDE (le « *Paris collaborative on green budgeting* ») et aux demandes exprimées par le Parlement, le Gouvernement s'est engagé dans une démarche de « budgétisation verte » permettant d'évaluer la compatibilité du budget de l'État avec les engagements internationaux et ses objectifs en matière environnementale. Le « budget vert » consiste en l'application d'une nouvelle taxinomie qui permet de recenser l'impact sur l'environnement des dépenses (budgétaires comme fiscales) et des recettes.

Pour concrétiser cette ambition, une mission conjointe IGF-CGEDD a été sollicitée en avril 2019 pour proposer une méthodologie permettant de décliner la démarche de *green budgeting* au niveau national. Les fondamentaux méthodologiques proposés par la mission conjointe IGF-CGEDD dans son rapport remis en septembre 2019, sont les suivants :

- une cotation de l'impact sur l'environnement des dépenses budgétaires ainsi que des mesures fiscales au regard de **six objectifs environnementaux** :



- Pour chacun de ces objectifs, les notes, de **-1 à +3**, sont attribuées en **référence à un contrefactuel** selon la grille de la lecture suivante :



La notation retenue entre 1 et 3 ne permet pas de quantifier l'impact plus ou moins fort sur l'environnement :

- La note 3 est attribuée si la dépense a une finalité environnementale sur l'axe considéré ;
- Une dépense sera notée 2 si elle a un impact positif et indirect sur l'environnement, sans avoir été créée dans ce but.
- La note 0 revêt plusieurs significations : soit l'absence d'effet sur l'environnement ; soit l'absence ou l'insuffisance d'informations disponibles à date au sein des documents budgétaires pour coter la ligne. La note 0 est également appliquée aux actions et sous-actions très exhaustives qui recouvrent une pluralité de dépenses aux effets hétérogènes et pour lesquels l'information disponible n'est pas complète.

Selon cette méthodologie, une dépense peut être mixte, c'est-à-dire favorable sur un axe et défavorable sur un autre axe.

La mission a appliqué cette méthode de cotation aux **dépenses fiscales supérieures à 1 M€, l'ensemble des comptes d'affectation spéciale (CAS) et quatre missions au sens de la LOLF** sur la base du PLF 2019 (« Agriculture, alimentation, forêt et affaires rurales », « Écologie, développement et mobilité durables », « Cohésion des territoires » et « Recherche »).

## 2. Sur cette base, les ministères vont procéder à la cotation de l'ensemble du budget de l'État

Afin de concrétiser l'engagement du Gouvernement, par ailleurs inscrit à l'article 179 de la loi du 28 décembre 2019 de finances pour 2020, à publier dans le cadre du projet de loi de finances (PLF) pour 2021 un « budget vert », un groupe de travail réunissant la DB, la DGT, le CGDD et la DLF a été constitué en novembre dernier pour coter les crédits de l'ensemble des programmes, ainsi que les dépenses fiscales.

**Pour ce qui concerne les crédits budgétaires, le périmètre retenu est celui de l'objectif de dépenses totales de l'État (ODETE), soit les programmes du budget général, des budgets annexes et des comptes d'affectation spéciale ainsi que les prélèvements sur recettes.**

Reprenant la méthodologie des inspections, **la maille de notation retenue est celle des actions et sous-actions le cas échéant.** Les valeurs cotées seront celles renseignées dans Tango lors de l'élaboration des projets annuels de performances. Ainsi, si une sous-action n'est pas dotée de crédits alors qu'elle comportait une composante environnementale, cette dépense ne sera pas reflétée dans la budgétisation verte.

a) *Certaines conventions posées par la mission d'inspection ont reprises telles quelles par le groupe de travail:*

- **Neutralisation (cotation « neutre ») des transferts aux ménages et la masse salariale de l'État**, exception faite de la masse salariale des services et autorités administratives ayant un objectif environnemental principal : essentiellement DGEC ; DGALM ; DGPR ; CNDP ; ASN ; CRE ; CGDD ; CGEDD.
- **Neutralisation des transferts généraux aux entreprises qui ne sont pas « éco-conditionnés » ;**
- **Les dépenses de recherche, d'études, de production de données et d'expertise ayant un objectif environnemental sont présumées favorables.**

b) *Le groupe de travail a retenu des conventions nouvelles adaptant la méthodologie IGF/CGEDD au périmètre des dépenses de l'État et aux conditions réelles de présentation du budget*

- **La prise en compte des seuls financements État des opérateurs et non de leur dépense finale :** la mission IGF-CGEDD a analysé, pour certains opérateurs rattachés aux missions budgétaires analysées, leur dépense finale. Il est proposé de ne coter que les subventions pour charge de service public (SCSP), les transferts de l'État et les taxes affectées plafonnées aux opérateurs de l'État. Outre le fait que cela correspond au périmètre du budget de l'État et de celui du budget vert précisé dans l'article 179 de la

LFI pour 2020, cela se justifie également par le calendrier d'adoption des budgets initiaux 2021 des opérateurs, ces derniers n'étant pas disponibles au moment de l'élaboration du PLF 2021

- **La neutralisation des dépenses transversales :**

- *Les dépenses de fonctionnement de l'État* : La mission IGF/CGEDD avait identifié 2,1 Md€ de dépenses transversales relatives au fonctionnement de l'Etat, principalement les dépenses de carburants ; d'électricité d'origine renouvelable ; de fioul ; d'achat de véhicules thermiques ou encore de transports collectifs d'agents (train), sur la base des données fines d'exécution. Deux contraintes principales conduisent le groupe de travail à préconiser la neutralisation de ce poste de dépenses. D'une part, le budget vert sera construit sur les données chiffrées du PLF pour l'année à venir et toute insertion de données relatives à l'exécution N-1 rendrait confuse la méthodologie d'ensemble retenue la première année. D'autre part, ces dépenses ne sont pas présentées de manière distincte au sein des actions et sous-actions consacrées aux dépenses de fonctionnement ou de logistique des différents programmes. L'application d'une quote-part aux dépenses de fonctionnement, dont la fiabilité pourrait être interrogée, nécessiterait des retraitements excessifs pour la première édition, et qu'il faudrait retracer très finement.

L'application d'une telle convention conduit ainsi à neutraliser dans la maquette actuelle les sous actions qui comportent des dépenses de carburant pour certains ministères, à savoir les armées ainsi que celui de l'intérieur. Des jalons peuvent toutefois être posés pour permettre la collecte d'une information plus précise et fiabilisée au sein des documents budgétaires au-delà de 2021, en particulier concernant les dépenses de carburants. Cet enjeu de recensement des dépenses de fonctionnement pourrait éventuellement être soulevé lors des échanges portant sur les évolutions de maquette budgétaire lors des conférences de performance.

- *Les dépenses immobilières de l'État* : Concernant **le recensement et le classement des dépenses immobilières** de l'État, s'il est possible de coter favorablement les dépenses de rénovation des cités administratives (P348), la cotation des dépenses de rénovation et de construction neuve de l'ensemble des bâtiments publics est plus complexe. Dans le cadre du prochain « budget vert », il est préconisé de neutraliser l'ensemble des dépenses immobilières, exception faite des dépenses de rénovation des cités administratives et des dépenses du CAS « Opérations immobilières et entretien des bâtiments de l'État » auquel une quote-part pourrait être appliquée. À l'image des dépenses transversales, les modalités d'amélioration de l'information recensée et rendue disponible dans les documents budgétaires pourraient être discutées lors des conférences de performance. Surtout, comme le préconise **la mission d'inspection, une revue spécifique des dépenses de rénovation des bâtiments publics pourra être menée avec l'appui de la DIE afin d'identifier et fiabiliser, pour chaque ministère, les sommes consacrées à la rénovation thermique ou l'amélioration énergétique.**

- **La neutralisation des dépenses relatives à la dématérialisation de services ou de procédés** : En l'absence à ce jour de consensus et d'études scientifiques réalisés sur les effets environnementaux du numérique, le groupe de travail recommande de neutraliser les dépenses associées à la dématérialisation de services ou procédés (exemple du déploiement du procès-verbal électronique ou à l'avenir, des dépenses d'organisation des élections en cas de dématérialisation de la propagande électorale) ou la construction de nouveaux réseaux (exemple du « Plan très haut débit »).

- **La neutralisation des dépenses régaliennes** : Le groupe de travail propose de neutraliser les dépenses des forces de sécurité, considérant que le contrefactuel à retenir ne peut être celui d'une absence de dépenses. Cela conduit à neutraliser des dépenses d'équipement dont l'utilisation a néanmoins un impact défavorable sur l'axe « atténuation climat ».

**L'application des conventions précitées**, qu'elles soient issues des travaux de la mission d'inspection ou proposées par le groupe de travail, conduisent dans la plupart des cas à neutraliser des actions ou sous actions, bien que certaines **des dépenses rattachées à ces lignes aient un impact réel sur l'environnement**.

Afin de mieux recenser et identifier les dépenses ayant un impact environnemental, qu'il soit positif ou négatif, il est ainsi utile que les modalités d'évolution de la maquette budgétaire et d'amélioration des indicateurs de performance soient abordées à l'occasion des conférences de performance.

Le détail des cotations retenues sur chaque programme sera communiqué par les bureaux interlocuteurs de la direction du budget. Si le ministère estime que certaines des cotations retenues par le groupe de travail doivent être amendées, il conviendra qu'il le motive sur la base d'informations chiffrées fiables et, si cela est possible, actualisées.

Les cotations retenues pour les dépenses fiscales rattachées à chaque programme feront l'objet de discussions ultérieures, associant la DLF et la direction du budget.