



Danièle Lamarque
Ancienne membre de la Cour des comptes européenne,
Présidente de la Société européenne d'évaluation

Finance verte : l'évaluation de l'impact environnemental des finances publiques enjeux et méthodes

Mots-clés : évaluation - fiscalité - dépenses fiscales - investissement - budget - impact - comptabilité environnementale - finance verte - banques

L'évaluation de l'impact environnemental des concours financiers, au regard des critères couramment admis, est rendue difficile par la nature et l'objet mêmes de ces concours, et la multiplicité des objectifs attachés aux interventions qui leur servent de cadre. La connaissance a néanmoins progressé depuis les années 1990, avec la définition normalisée d'une comptabilité environnementale européenne et divers instruments d'analyse des interactions entre économie et environnement. Les engagements internationaux pour le climat comme la pandémie ont récemment accéléré la réflexion et permis l'élaboration du « budget vert » français, émis en appui du projet de loi de finances pour 2021. Ces avancées restent perfectibles. Elles mettent surtout en évidence l'ampleur des enjeux liés à la prise en compte de l'environnement, source de recomposition des priorités de l'action publique, dans un contexte d'interaction accrue des politiques et de leurs modes de financement.

L'évaluation de l'impact environnemental des concours financiers publics est une préoccupation née dans les années 1990, dont la nécessité se fait plus pressante avec l'aggravation des crises climatiques et plus encore, la récente pandémie. Elle vise à éclairer la décision publique en lui permettant d'identifier les prio-

rités environnementales à prendre en compte et les moyens de les financer, de déterminer le choix d'investissement, d'évaluer l'impact de ces financements et de rendre compte de l'atteinte des objectifs. Elle rencontre de nombreuses difficultés (1), liées à la complexité du champ environnemental et aux spécificités de ces concours

Dossier

> La fiscalité
environnementale
Lille, décembre 2020

eux-mêmes. Sa nécessité est cependant désormais reconnue, et donne lieu à des initiatives qui méritent d'être soulignées, comme le premier

« budget vert » français (II). Elles n'épuisent pas cependant toutes les problématiques, dans un domaine en pleine évolution (III).

1 Une évaluation difficile

Les concours financiers à la protection de l'environnement utilisent divers instruments : le budget, la fiscalité et son corollaire, les dépenses fiscales, le financement des investissements publics ou privés. Cette diversité s'inscrit dans des dispositifs eux-mêmes variés et appelle des méthodes d'évaluation adaptées. Or la connaissance comme l'évaluation de ces interventions sont rendues difficiles par la nature même et l'objet de ces financements, difficiles à appréhender sur le court terme et qui concourent à des objectifs souvent contradictoires.

A. Difficultés liées à la nature des financements

Les dépenses fiscales apparaissent comme l'outil privilégié des incitations en faveur de consommations, d'investissements ou de comportements plus respectueux de l'environnement. Par dérogation aux normes en vigueur, elles offrent des allègements de taxes à des secteurs ou à des publics spécifiques, sous des formes très variables, par exemple : exonérations, taux réduits, abattements, déductions du revenu imposable, réductions ou crédits d'impôt. La Cour des comptes évaluait à 6,9 Md€ en 2015 le montant des dépenses fiscales consacrées à l'environnement, contre 4,9 Md€ de fiscalité ayant le même objectif.

Or ce type d'intervention, qui a l'avantage d'être facilement mis en œuvre, s'avère particulièrement difficile à appréhender, et *a fortiori* à évaluer.

Quoique soumises depuis la LOLF à une obligation d'évaluation dans le projet annuel de performance de chaque programme (article 51-5°-b), et recensées au tome II du rapport des voies et moyens annexé au PLF, les dépenses fiscales demeurent mal connues et mal évaluées. À la demande de la commission des finances du Sénat, la Cour des comptes dressait en septembre 2016 un constat sévère dans son rapport sur « l'efficacité des dépenses fiscales relatives au développement durable » : documents budgétaires parcellaires, informations approximatives sur les coûts, retards dans le suivi des dépenses, écarts considérables entre la prévision et l'exécution.

L'imprécision et le manque de fiabilité des données relatives aux dépenses fiscales sont encore d'actualité¹, alors même que les dépenses fiscales à visée environnementale connaissent une progression continue : la Cour des comptes estime qu'elles ont progressé de 6 Mds€ à 6,9 Mds€ entre 2010 et 2015, avec un nombre de dispositifs multiplié par 2, tandis que la fiscalité verte a diminué dans la même période de 6,88 Mds€ à 4,97 Mds€.

S'ajoute à cela l'absence d'étude d'impact préalable à l'établissement des dépenses fiscales, majoritairement acquises par la voie d'amendements parlementaires.

Ces insuffisances compromettent l'évaluation de l'impact sur l'environnement des dépenses fiscales, mais aussi, plus largement, d'interventions auxquelles sont assignés des objectifs mal définis ou pluriels, en l'absence d'outils de mesure appropriés.

B. Difficultés liées à l'objet des mesures

Le cas des dépenses fiscales illustre la principale difficulté de l'évaluation des mesures financières en faveur de l'environnement, qui tient à leur ancrage sectoriel, et à la multiplicité des objectifs qui leur sont assignés, objectifs qui au surplus peuvent entrer en contradiction les uns avec les autres. Les exemples de ces contradictions, qui aboutissent fréquemment à des effets environnementaux négatifs, sont multiples. C'est le cas de la politique de soutien aux agro-carburants, qui s'assigne à la fois des objectifs environnementaux et de soutien à la filière agricole. Il est également prouvé que les mesures de bonus-malus faites pour encourager les consommateurs à acheter des véhicules moins polluants, en accroissant le volume des ventes, développent la production de CO₂². Le domaine de l'énergie, où se déploient la majorité des dispositifs financiers en lien avec l'environnement, est ainsi le lieu d'expression privilégié de ces contradictions³, effets pervers ou effets d'aubaine qui battent en brèche le principe du pollueur-payeur ; ce principe apparaît pourtant de nature à fonder la légitimité et l'efficacité d'une politique environ-

¹ Fiche 11 les dépenses fiscales du site Fipeco www.fipeco.fr.

² D'Hautfoeuille X., Givord P. and Boutin X., 2014, "The Environmental Effect of Green Taxation: The Case of the French Bonus/malus", *The Economic Journal*, Vol 124/578, p. F444-F480.

³ 70% des émissions de CO₂ liées à l'énergie échappent à tout impôt tandis que les carburants les plus polluants sont les moins taxés.

nementale, même si son acceptabilité par les acteurs économiques, et notamment les ménages, ne va pas de soi.

Il était donc indispensable de lister à la fois les mesures favorables et défavorables à l'environnement, comme l'ont fait le rapport de la Cour des comptes et le budget vert, pour mettre en évidence les incohérences entre diverses politiques ou interventions publiques. C'était d'autant plus nécessaire que les dépenses fiscales défavorables à l'environnement ont tendance à s'accroître, et celles qui lui sont favorables à diminuer, selon la Cour des comptes.

C. Une méthodologie d'évaluation largement inopérante

L'évaluation de l'impact environnemental des finances publiques cumule ainsi une grande partie des difficultés méthodologiques attachées à la démarche évaluative. La plupart des critères d'évaluation internationalement retenus (pertinence, cohérence, efficacité, impact, durabilité) se prêtent mal à la mesure, ou bien sont manifestement ignorés. Ces critères, récemment redéfinis par l'OCDE⁴ pour l'évaluation de l'aide publique au développement, sont couramment utilisés pour les évaluations de politiques publiques dans tous les secteurs.

Le critère de la pertinence, qui mesure l'adaptation des objectifs d'une politique à des attentes, des besoins ou des problèmes identifiés, est difficile à appréhender du fait de l'ancrage sectoriel des mesures environnementales. Les objectifs, explicites ou non, de développement économique (en matière agricole par exemple, où la compétitivité est soutenue par des produits ou des modes de production aux effets potentiellement nocifs) entrent fréquemment en conflit avec les mesures environnementales. Leur accorder la priorité compromet donc la promotion d'objectifs spécifiquement attachés à la protection de l'environnement. Ainsi, les dépenses fiscales diminuant le coût des carburants pour divers secteurs économiques (agriculture, transport routier, pêche, taxis...) ou géographiques (outre-mer, montagne) ont un impact défavorable sur l'environnement, dans la mesure où elles soutiennent la consommation d'énergies fossiles polluantes.

Ces hiérarchies (voire ces conflits) d'objectifs compromettent le respect de la cohérence. La cohérence est en effet largement absente des mesures qui ont un impact sur l'environnement, dans sa dimension interne (celle de l'intervention elle-même) comme externe (en relation avec d'autres politiques). Les exemples sont multiples. L'aide à la construction de logements neufs, même s'ils répondent à des normes écologiques, encourage l'artificialisation des sols. L'usage des bio-carburants, qui contribue à diminuer les gaz à effet de serre, est susceptible d'effets négatifs à long terme, puisque les biocarburants sont incorporés à des carburants conventionnels et contribuent au maintien de technologies utilisant les énergies fossiles (le « verrou technologique »).

Les autres critères de performance ne sont pas plus faciles à renseigner : ni l'efficacité, faute d'objectifs clairs et de cibles, ni l'efficience, en l'absence de données précises sur les dépenses et, plus encore, sur les coûts. La méconnaissance du nombre de bénéficiaires, encore fréquente dans le budget vert, est un autre frein à l'évaluation, qui se trouve empêchée notamment de conduire des études d'impact contrefactuelles. Il est également difficile d'appuyer cette évaluation sur une situation de référence permettant de définir une cible et d'apprécier le changement obtenu grâce à l'intervention : l'INSEE a donc construit un modèle pour établir cette donnée.

La durabilité enfin, au cœur même du concept environnemental, ne peut s'apprécier que sur une période longue et dans des conditions, rarement atteintes, de stabilité des mesures, voire du contexte.

La mission en charge de la préparation du budget vert et de la définition d'une méthode pour une budgétisation environnementale constatait ainsi très justement « le faible nombre d'outils et de méthodes robustes d'évaluation disponibles. ».

Des avancées récentes ont toutefois permis de progresser sinon dans l'évaluation au sens plein, à tout le moins dans une meilleure connaissance des mesures financières à visée environnementale, préalable nécessaire à leur évaluation. Elles s'inscrivent dans un processus international initié par l'ONU en 1992, à la Conférence sur l'environnement et le développement de Rio de Janeiro, et fortement relayé par l'Union européenne.

⁴ Avec en particulier l'ajout du critère de la cohérence.

Dossier

> La fiscalité
environnementale
Lille, décembre 2020

2 Une connaissance en progrès

Les décideurs publics ont pris conscience dès les années 1990 de l'insuffisance des instruments d'analyse économique traditionnels pour évaluer de façon fiable l'efficacité des politiques environnementales ou l'impact des politiques économiques sur l'environnement. En particulier, les indicateurs économiques traditionnels, comme le PIB, méconnaissent les externalités négatives de ces politiques en matière d'environnement ; les insuffisances et les biais de tels indicateurs ont été fréquemment relevés, par exemple par la Commission Stiglitz-Sen-Fitoussi⁵, et ont conduit à proposer d'autres modes de mesures.

A. La comptabilité environnementale

Sous l'impulsion des Nations Unies, relayées par la Banque mondiale, le FMI, l'OCDE et l'Union européenne, ont ainsi été définis des outils normalisés de comptabilité environnementale qui ont donné lieu à la construction du Système européen de rassemblement de l'information économique sur l'environnement (SERIEE) en 1994, sous l'égide d'Eurostat, l'agence statistique européenne rattachée à la Commission. Les Comptes économiques européens de l'environnement définissent ainsi des normes communes aux États membres pour la collecte, l'élaboration, la transmission et l'évaluation des comptes, pour 64 activités économiques, plus les ménages, sur la base de trois modules adoptés en 2013 et 2017. Les États membres établissent leurs comptes selon ces normes et les transmettent tous les ans à la Commission, via Eurostat.

Comme la plupart des dispositifs de l'Union, cette comptabilité européenne a un effet déterminant d'incitation et d'harmonisation pour la prise en compte des relations entre économie et environnement au sein des États membres. Un récent rapport de la Cour des comptes européenne qui lui est consacré⁶ reconnaît sa validité, tout en relevant les améliorations nécessaires, notamment : compléter le cadre (qui ne comprend toujours pas les comptes forestiers, des écosystèmes et de l'eau) ; accélérer les délais de transmission des données (actuellement de 2 ans) ; évaluer les coûts-avantages liés à la mise au point d'un cadre intégré, pour améliorer la pertinence des modules et leur contribution à l'élaboration de politiques.

On note également, à la lecture de ce rapport, que la France est en retard pour la transmission de données du module des « biens et services spécifiquement conçus et produits pour la pro-

tection de l'environnement ou pour la gestion des ressources » (83 % de données manquantes en 2017) et, ce qui est plus rare, pour les « comptes des dépenses de protection de l'environnement » (72 % de données manquantes, alors même que la France publiait dès 2006 un jaune budgétaire sur l'effort de l'État en faveur de l'environnement).

La relation entre politiques économiques et environnementales fait donc l'objet d'approches déjà largement normalisées. L'identification de l'impact environnemental des concours financiers a donné lieu à de nombreuses mesures analysées par les rapports de l'OCDE : revues de dépenses ou *spending reviews* comme celle des Pays Bas sur la qualité de l'air en 2019, conditionnalité environnementale attachée aux décisions d'investissement, modèle NAMEA⁷ d'Eurostat mis en place aux Pays Bas en 1994 assurant l'articulation entre données productives et problèmes environnementaux. Il faut citer enfin la définition d'une « valeur tutélaire » du carbone permettant d'évaluer la tonne de CO₂ évitée dans l'analyse socioéconomique des investissements publics. Cette dernière approche, adoptée au Royaume Uni et en France dès 2008, a été mise à jour récemment⁸.

C'est donc dans ce cadre déjà élaboré que s'inscrivent les avancées récentes en matière de « budget vert ».

B. Le budget vert

Les approximations et les insuffisances relevées notamment dans les dépenses fiscales en faveur de l'environnement soulignent la nécessité d'un effort général de lisibilité et de cohérence pour rendre compte de l'impact des mesures budgétaires sur l'environnement. C'est l'objet du « budget vert » qui accompagne le projet de loi de finances pour 2021, et qui comporte des innovations importantes, notamment celle de recenser les recettes et les dépenses ayant un impact environnemental « significatif », positif mais aussi négatif⁹.

L'initiative de l'OCDE en faveur d'un « budget vert » s'est traduite dans le « Collaboratif de Paris sur les budgets verts » lors du *One Planet Summit* de 2017, conférence internationale de haut niveau sur le changement climatique. Elle vise à évaluer la compatibilité des budgets avec les objectifs environnementaux. La France décide ainsi, par l'article 206 de la loi de finances pour 2019, que le Gouvernement présentera, en an-

⁵ Commission sur la mesure de la performance économique et du progrès social, 2009.

⁶ Cour des comptes européenne, 2019, *Les comptes économiques européens de l'environnement pourraient être encore plus utiles aux responsables politiques*, rapport spécial 16/2019.

⁷ National Accounting Matrix including Environmental Accounts.

⁸ France Stratégie, 2019, *La valeur de l'action pour le climat: Une valeur tutélaire du carbone pour évaluer les investissements et les politiques publiques*, Commission présidée par Alain Quinet.

⁹ Voir article de Degron R. et Stroeymeyt L. dans ce même numéro.

nexe du projet de loi de finances de l'année, un rapport sur le « Financement de la transition écologique : les instruments économiques, fiscaux et budgétaires au service de l'environnement et du climat ».

L'entreprise, d'initiative parlementaire, est ambitieuse, puisqu'elle vise à établir trois types d'informations :

- Un état de l'ensemble des financements publics en faveur de l'écologie, de la transition énergétique et de la lutte contre le changement climatique inscrits dans la loi de finances de l'année en cours et dans le projet de loi de finances ;

- Un état évaluatif des moyens financiers publics et privés mis en œuvre pour financer la transition écologique et énergétique ainsi que leur adéquation avec les volumes financiers nécessaires au respect des engagements européens, de l'accord de Paris et de l'Agenda 2030 du développement durable ;

- Un état détaillant la stratégie en matière de fiscalité écologique et énergétique, permettant d'évaluer la part de cette fiscalité dans les prélèvements obligatoires, le produit des recettes perçues, les acteurs économiques concernés, les mesures d'accompagnement mises en œuvre et l'efficacité des dépenses fiscales en faveur de l'environnement. Cet état précise les impacts de la fiscalité écologique et énergétique, d'une part, sur le pouvoir d'achat des ménages en fonction de leur composition, de leur revenu fiscal de référence et de leur lieu de résidence et, d'autre part, sur les coûts de production et les marges des entreprises, selon leur taille et selon leur secteur d'activité.

Ce nouveau document se substitue aux trois documents existants : les jaunes budgétaires « Protection de la nature et de l'environnement » et « Financement de la transition énergétique » et le document de politique transversale « Lutte contre le changement climatique ».

Les données fournies, accessibles en open data, sont établies sur la base d'une méthodologie définie en 2019 par une mission associant le Conseil général de l'environnement et du développement durable (CGEDD) et l'inspection des finances, et testée sur le PLF pour 2019. Elle s'est attachée à prendre en compte l'aspect multi-dimensionnel de l'environnement et à recenser les dépenses favorables comme défavorables à l'environnement. Les données couvrent à la fois le budget, la fiscalité et les dépenses fiscales. L'impact des mesures est apprécié sur six axes environnementaux, qui correspondent aux engagements de la France en matière envi-

ronnementale : lutte contre le changement climatique, adaptation au changement climatique, gestion durable des ressources en eau, transition vers une économie circulaire et prévention des risques, prévention de la pollution, et préservation de la biodiversité et gestion durable des espaces naturels, agricoles et forestiers. Chaque mesure est cotée de -1 à 3.

Pour le PLF 2021, sur un total de 488,4 Md€ de l'Objectif total de dépenses de l'État, 52,8 Md€ de dépenses ayant un impact sur l'environnement ont été comptabilisées : il s'agit de 38,1 Md€ de dépenses dites « vertes », c'est-à-dire favorables à l'environnement sur au moins un axe environnemental, de 4,7 Md€ de dépenses « mixtes », favorables à l'environnement sur un ou plusieurs autres axes (comme le transport ferroviaire, vert pour les émissions de GES mais brun pour l'impact des infrastructures physiques sur la biodiversité) et de 10 Md€ de dépenses qui ont un impact défavorable sur au moins un axe environnemental sans avoir un impact favorable par ailleurs, et qui sont surtout des dépenses fiscales (7,2 Md€, notamment 5,1 Md€ de TICPE sur les carburants). La très grande majorité du budget (plus de 90 %) est donc réputée neutre pour l'environnement.

Cette démarche, une première en France, apporte donc un progrès significatif. Elle appelle toutefois à être prolongée et perfectionnée.

C. Une démarche encore incomplète

L'Institute for Climate economics (I4CE)¹⁰ relève diverses lacunes du budget vert, notamment des omissions dans le champ des dépenses fiscales : près de 10 Md€ de niches fiscales en sont exclues, concernant en particulier la détaxation du kérosène pour les avions¹¹, tandis que sont considérées comme neutres les aides accordées aux secteurs automobile et aéronautique. Le fait que la Stratégie nationale bas carbone ne soit pas retenue comme référence, introduit également un biais dans l'évaluation.

On note également que le périmètre est limité à l'État, alors que les collectivités territoriales jouent un rôle important en matière de développement durable. En charge des services publics de l'eau et de l'assainissement et de l'élimination des déchets ménagers, deux domaines qui représentent chacun plus de 30 % des dépenses de protection de l'environnement, et plus de 20 % des dépenses environnementales, elles ont également reçu des compétences dans le domaine énergétique : les lois « Grenelle de l'environnement » de 2009 et 2010¹² leur permettent d'in-

¹⁰ Fetet M. et Postic S., 2020, *Budget vert de la France : et maintenant ?*, 5 octobre 2020, www.i4ce.org.

¹¹ Cette niche fiscale présente un coût pour les finances publiques compris entre 3,6 et 6,2 milliards d'euros selon la méthode de calcul, d'après les auteurs du billet I4CE.

¹² Loi n° 2009-967 du 3 août 2009 de programmation relative à la mise en œuvre du Grenelle de l'environnement, et loi n° 2010-788 du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement.

Dossier

> La fiscalité
environnementale
Lille, décembre 2020

tervenir en faveur de la maîtrise de l'énergie et dans le domaine de la production utilisant des sources d'énergies renouvelables. On peut donc saluer la mise au point par l'ACE, en partenariat avec d'autres acteurs, dont l'ADEME, d'outils à destination des collectivités territoriales pour une évaluation climat des budgets locaux.

Le cadre budgétaire annuel enfin se prête mal à l'évaluation, dans ce domaine plus encore qu'ailleurs : le succès des mesures environnementales est en effet souvent lié à des facteurs qui s'exercent sur le moyen terme, du fait du temps nécessaire d'adaptation des modes de production et de consommation, et de l'évolution lente des comportements et des mentalités.

Ces limites étaient anticipées. La mission chargée de la définition de la méthode reconnaissait elle-

même que l'évaluation des effets environnementaux des recettes et des dépenses « ne pourrait être réalisée que progressivement, sous l'égide du Haut Conseil pour le Climat », et qu'elle impliquerait « le développement d'outils robustes et le renforcement des études d'impact pour les mesures nouvelles. »

Si la démarche est perfectible, elle constitue néanmoins une avancée significative dans la connaissance et l'évaluation des mesures environnementales inscrites dans le budget de l'État. Toutefois la connaissance, fût-elle en progrès, n'est qu'une première étape vers l'évaluation, qui s'attache à identifier des impacts, à expliquer des changements, et à informer et orienter la décision.

3 De nouveaux enjeux pour l'évaluation

L'évaluation de l'impact environnemental des concours financiers publics se heurte, on l'a vu, aux caractéristiques propres à ces concours et au champ de l'environnement lui-même. Faire progresser l'évaluation soulève dès lors de nombreux défis : prendre en compte la complexité des enjeux environnementaux, dans un contexte mondialisé et fortement évolutif, marqué par la multiplicité et l'hétérogénéité des acteurs ; et considérer les concours financiers dans toutes leurs acceptions, au-delà même des périmètres institutionnels traditionnels.

A. La prise en compte de la complexité

La difficulté d'attacher l'évaluation des impacts environnementaux à des interventions identifiées par des objectifs et des cibles précises est aggravée par le fait que l'objectif environnemental lui-même est multidimensionnel et systémique. Cette dimension est apparue clairement avec l'édiction des 17 Objectifs de développement durable (ODD) définis par l'ONU en 2015, et dont l'évaluation à l'horizon 2030 se poursuit sur la base de cibles et indicateurs renseignés par tous les pays¹³. Le développement durable est conçu sous ses trois dimensions, économique, sociale et environnementale, et la dimension environnementale y apparaît déterminante : 7 ODD sont explicitement environnementaux¹⁴, et 4¹⁵ ont une composante environnementale forte. La pandémie de la Covid-19 a mis davantage encore en évidence l'interaction des problématiques de

santé publique et d'environnement, leur vulnérabilité aux modes de production et d'échanges et la difficile maîtrise de ces phénomènes dans un monde ouvert ; la notion d'« anthropocène » exprime cette conscience que l'action humaine a une influence déterminante sur l'écosystème terrestre, et qu'il lui incombe donc désormais d'en pallier les effets.

Ces interactions et la conscience d'une forme d'urgence environnementale invitent à reconnaître aux objectifs environnementaux un statut particulier : à la fois prédominant dans la hiérarchie des objectifs d'une action publique, et transversal à toutes les politiques. Dès lors, toute intervention publique a vocation à intégrer la prise en compte des enjeux environnementaux, voire à leur donner la priorité. Or cette nouvelle forme de rationalité publique ne va pas de soi.

B. Les conflits de priorités

Outil privilégié de l'action environnementale, la fiscalité présente l'avantage de peser sur les comportements, et d'apporter des ressources publiques. Mais elle est loin d'être neutre, et son impact symbolique ne doit pas être sous-estimé. L'opposition violente du mouvement des Gilets jaunes à l'augmentation du prix des carburants illustre la difficulté, en France, d'utiliser le levier de la taxe carbone couramment mis en œuvre dans d'autres pays pour des montants parfois significatifs. D'où la prudence de la Convention citoyenne pour le climat, qui subordonne le financement de la protection de l'environnement à des impératifs

¹³ Ce travail de définition a été réalisé, en France, sous l'égide du Conseil national de l'information scientifique.

¹⁴ ODD 6 eau et assainissement, ODD 7 énergie, ODD 11 villes, ODD 12 consommation et production durables, ODD 13 changements climatiques, ODD 14 océans et ODD 15 forêts, désertification et biodiversité.

¹⁵ ODD 2 faim et alimentation, ODD 3 santé, ODD 8 croissance économique et ODD 9 infrastructures.

de justice sociale, en matière de fiscalité, et préconise deux types de mesures : des mesures fiscales telles qu'une nouvelle tranche d'imposition, des taxes sur les dividendes ou une fiscalité sur les plus hauts patrimoines privés ; et des modes de financement alternatifs recourant à l'endettement public, à la réorientation des dépenses ou à l'annulation de niches fiscales relatives en particulier aux énergies fossiles. Il est également significatif de noter l'attachement de l'opinion, admis par les pouvoirs publics, pour affecter à la protection de l'environnement les taxes prélevées à cet effet : un souci légitime de transparence et de redevabilité qui ignore toutefois le principe traditionnel de l'universalité budgétaire.

L'incapacité de la Convention à développer une vision générale du financement de la transition climatique peut s'expliquer par la technicité des enjeux. Elle illustre surtout une tendance de fond qui donne aux enjeux environnementaux une prégnance que la décision publique ne peut plus occulter, et qui induit des changements profonds dans les modalités et les principes mêmes de leurs financements.

C. Une modification en profondeur des logiques de financement

La conscience de l'interdépendance entre l'environnement et la plupart des politiques publiques conduit à reconsidérer à cette aune l'ensemble de leurs modes de financement, au-delà des instruments budgétaires et fiscaux traditionnels.

L'enjeu environnemental s'introduit ainsi dans tous les dispositifs, aussi bien le plan de relance français, qui lui consacre 30 % de ses interventions, que celui de l'Union européenne. Le financement des investissements doit intégrer la dimension environnementale, via des dispositifs comme la conditionnalité ou la fixation d'un prix du carbone dans les estimations de rentabilité des investissements (la « valeur tutélaire » détermine un prix du carbone permettant d'atteindre l'objectif de diviser par 4 le niveau des émissions de GES entre 1900 et 2050). Les besoins d'investissement pour la protection de l'environnement sont en effet massifs, et estimés pour la France à plusieurs dizaines de milliards. Ces impératifs s'adressent aussi aux entreprises, sur la base de l'article 173-VI de la loi relative à la transition énergétique pour la croissance verte du 17 août 2015 : les investisseurs sont soumis à une obligation de transparence et de publicité quant à l'inscription de critères illustrant le respect des objectifs environnementaux.

Le développement de la « finance verte » a été initié au plan européen, avec la première émission d'obligations vertes par la Banque européenne d'investissement en 2007 ; la BEI est désormais le principal bailleur institutionnel au monde dans l'action pour le changement climatique. La France a pris une place significative dans ce mouvement puisqu'elle est devenue en 2019 le premier émetteur mondial d'obligations vertes, devant les États Unis et les Pays bas. En 2017, l'Agence France Trésor a lancé sa première obligation souveraine verte, pour un montant de 7 milliards d'euros. L'obligation (OAT) cible des dépenses du budget de l'État et du Programme d'investissements d'avenir (PIA) sur la lutte contre le changement climatique, l'adaptation au changement climatique, la protection de la biodiversité, et la lutte contre la pollution. Les fonds levés sont traités comme ceux d'une OAT traditionnelle et gérés selon le principe d'universalité budgétaire, mais adossés à un montant équivalent de dépenses vertes éligibles, dont l'enveloppe limite donc, sur l'année considérée, les possibilités d'émissions de l'OAT verte.

Le rôle des banques centrales et de la Banque centrale européenne, en revanche, fait débat. L'intégration des enjeux climatiques dans l'action de la BCE est-elle « une dangereuse dérive doctrinale » par laquelle l'institution s'engage sur un terrain qui n'est pas le sien¹⁶, ou bien s'inscrit-elle « dans son mandat¹⁷ » ? L'article 127 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE) stipule que le système européen de banques centrales, « sans préjudice de l'objectif de stabilité des prix, apporte son soutien aux politiques économiques générales dans l'Union, en vue de contribuer à la réalisation des objectifs de l'Union ». Or l'objectif de parvenir d'ici à 2050 à la « neutralité climatique » fait bien partie de ces objectifs, entérinés par tous les États membres à l'exception de la Pologne.

L'impact de l'enjeu environnemental sur l'activité financière s'étend à la fonction de régulation et de supervision bancaires, dans la mesure où le risque climatique est susceptible de devenir un risque financier systémique. Les banques peuvent en effet s'avérer vulnérables non seulement aux risques induits par le changement climatique (conséquences de catastrophes naturelles), mais aussi au « risque de transition » subi par les entreprises face à des changements majeurs dans les modes de production ou de consommation, liés par exemple à la pénalisation des investissements dans les ressources fossiles ou issus de l'édiction de nouvelles réglementations. Les banques centrales et les superviseurs sont ainsi

¹⁶ Landier A. et Thesmar D., 2020, « L'inquiétante dérive doctrinale de la BCE », *Les Échos*, 19 novembre.

¹⁷ Couppey-Soubeyran J. (2020), « Le climat fait-il ou non partie du mandat de la BCE ? », *Le Monde*, 5 décembre.

Dossier

> La fiscalité
environnementale
Lille, décembre 2020

désormais conduits à veiller à la résilience du système financier face à ces risques, par des approches analytiques et prudentielles et la mise en œuvre de tests de résistance¹⁸. C'est l'objet du Réseau des banques centrales et des superviseurs pour le verdissement du système financier¹⁹, lancé au « One Planete Summit » de Paris en 2017, et qui comprend désormais 83 membres sur 5 continents. Le « verdissement » des politiques monétaires semble donc inéluctable, mais suppose la définition de critères solides de notation extra-financière, encore absents²⁰.

Conclusion

Des réels progrès ont été réalisés dans les années récentes pour la prise en compte de l'enjeu environnemental dans l'action publique. L'évaluation

de l'impact des concours financiers sur l'environnement reste toutefois largement à construire, dans ses outils comme dans ses finalités, pour rendre compte de ce domaine complexe et évolutif. Si la collecte d'une information plus fiable et la mise en œuvre d'approches plus normées sont en progrès, avec des avancées significatives en termes de transparence, les enjeux demeurent importants quant à la capacité de l'évaluation à informer utilement la décision publique dans des domaines marqués par une grande sensibilité économique et sociale. Si la conscience du risque s'est installée dans les esprits, et peut servir de moteur à l'action, force est de constater que ses formes multiples, ses objets changeants, ses fondements parfois irrationnels ne facilitent pas la définition des politiques publiques et leur appropriation par la société. ■

Bibliographie

Assemblée nationale, 2019, rapport d'information n°1626 à la Mission d'évaluation et de contrôle, *Outils publics encourageant l'investissement privé dans la transition écologique*, Bénédicte Peyrol et Christophe Bouillon.

BADRÉ M., 2015, « Environnement, économie, éthique : qu'est-ce qu'un « bon projet » ? », *Études*, vol. septembre, no. 9, 2015, pp. 19-29.

CGEDD-IGF, 2019, *Green budgeting : proposition de méthode pour une budgétisation environnementale*.

Conseil des prélèvements obligatoires, 2019, *La fiscalité environnementale au défi de l'urgence climatique*.

Cour des comptes, 2016, *L'efficience des dépenses fiscales relatives au développement durable*, communication à la commission des finances du Sénat.

Cour des comptes européenne, 2020, *Climate change and audit- Our responsibility towards future generations*, Journal 2/2020.

France Stratégie, 2019, *La valeur de l'action pour le climat*, rapport de la commission présidée par Alain Quinet.

Rapport sur l'impact environnemental du budget de l'État, septembre 2020.

¹⁸ Nedelec G., 2020, « Les stress-tests climatiques : le nouvel outil qui fait peur aux banques », *Les Échos*, 23 novembre.

¹⁹ Ou NGFS, Network for Greening the Financial System

²⁰ Vittori J.M., 2021, « L'inévitable verdissement des banques centrales », *Les Échos*, 18 janvier.