



Robin DEGRON
Professeur associé à l'Université Paris 1
Panthéon-Sorbonne (HDR)



Louis STROEYMEY
Consultant Ernst&Young

Le « budget vert » de l'État français : Quelle genèse et quel contenu pour quels horizon et effets ?

Mots-clés : Europe - France - Décentralisation - Budget vert - Transition écologique -
Relance - Pluriannualité

Impulsée par l'OCDE, l'initiative en faveur d'un « budget vert » telle qu'elle est mise en œuvre en France se caractérise par un effort de transparence en matière d'externalités environnementales des recettes et dépenses du budget de l'État. Pour limitée que sa portée soit, l'exercice s'inscrit dans un contexte de crise sanitaire et environnementale singulier associé à des plans de relance importants. À l'échelle nationale, le plan français appellerait des outils de projection budgétaire à moyen-long terme et devrait pousser à un renfort de l'unité des acteurs publics, en particulier l'État et les collectivités territoriales. Force est cependant de constater qu'il manque une nouvelle loi de programmation des finances publiques qui soit en phase avec les ambitions d'une relance qui se veut durable. L'actualité des crises renoue finalement avec les difficultés structurelles de notre droit financier. Ses lignes de faille historiques en termes de rapport au temps long et de fragmentation de l'action publique jouent de concert au moment de définir et de mettre en œuvre une stratégie de transition écologique.

Introduction

Face à une double crise sanitaire, *a priori* de nature conjoncturelle, et environnementale, de nature plus structurelle, la mobilisation des finances

publiques passe nécessairement par le canal budgétaire. En phase avec un plan de relance national ambitieux, le premier « budget vert » de l'État semble ainsi marquer un renouveau de notre droit financier.

Cette évolution nationale s'inscrit dans un cadre international et européen porteur. Les Objectifs de développement durable s'imposent en effet comme la nouvelle grammaire de l'Aide publique au développement (Degron, 2020). En Europe, le Pacte vert adopté par la Commission Von der Leyen (2019) souligne une volonté d'associer une logique de développement socio-économique avec une exigence forte de relever les défis environnementaux via une transition écologique qui se voudrait rapide (Degron, 2021). Dans la foulée du succès diplomatique de l'Accord de Paris (2015), la France souhaite s'affirmer comme un pays pionnier en matière de verdissement de son économie et de ses finances.

La présentation, pour la première fois fin 2020, d'un « budget vert » adossé au projet de loi de finances pour 2021 témoigne d'une volonté de bien faire sur le plan écologique. Au-delà des effets d'annonce et de la production d'une documentation budgétaire abondante, il convient cependant de considérer la réalité du fameux « budget vert ». Ce dernier n'est d'ailleurs formellement qu'un appendice du PLF pour 2021, projet de loi de finances annuel de l'État français qui reste la pierre angulaire de notre droit budgétaire. Quel est le contenu et par là, quelle est la portée de cette nouvelle grille d'analyse des recettes et des dépenses d'une partie seulement des administrations publiques nationales ? Compte tenu de son adossement à une loi de finances initiale, enserrée par le principe d'annualité, le premier « budget vert de la France » ne manque-t-il pas d'emblée la cible d'une tran-

sition écologique forcément pluriannuelle au regard des enjeux socio-économiques et technologiques à relever ? Il faut du temps à la société pour s'adapter à la nouvelle donne comme l'a bien montré, en France, la crise nationale des gilets jaunes de 2018-2019 et, avant elle, celle des bonnets rouges, il est vrai circonscrite dans l'Ouest de la France (automne 2013). L'industrie et l'agriculture sont par ailleurs à la peine pour ajuster leur process et revoir les intrants de leur chaîne de production en s'appuyant sur les résultats d'une recherche & développement qui ne peut faire des « miracles » en quelques mois. En matière de développement durable, de transition écologique et de recherche, il faut savoir jouer du facteur temps si on ne veut pas que l'agitation populaire se joue, dans l'accumulation des urgences, de l'action publique au point de la faire reculer, de la décrédibiliser, voire d'en saper les fondements démocratiques.

Aussi, partant d'une présentation de la genèse du nouveau « budget vert » national et d'une analyse de son contenu relatif aux impacts environnementaux des finances publiques en 2021 (1), il nous faut replacer le projet de rationalisation environnementale des choix budgétaires de la Nation dans une perspective pluriannuelle et ne pas oublier qu'au-delà des engagements pris par l'État central, c'est avant tout la sphère des collectivités territoriales qui est impliquée dans les opérations concrètes de la rénovation thermique des bâtiments et des mobilités collectives (2).

1 Le budget vert, une nouvelle grille de lecture du budget de l'État

1.1. La genèse d'une initiative écologique et financière innovante

L'idée d'un budget vert a été initiée par l'OCDE à travers le « Collaboratif de Paris sur les budgets verts » lors du *One Planet Summit* de 2017, conférence internationale de haut niveau sur le changement climatique. Cette conférence visait à promouvoir de nouveaux outils pour évaluer et conduire les initiatives nationales de dépenses et de recettes en phase avec les objectifs de lutte contre le dérèglement climatique et l'érosion de la biodiversité tels que ressortant de l'Accord de Paris sur le changement climatique ainsi que du Protocole de Nagoya (2010) de la Convention sur la diversité biologique (Degron, 2012). Dans ce cadre, l'OCDE se proposait de mettre en relation

les différents experts nationaux et régionaux évaluant leurs recettes et leurs dépenses au regard d'objectifs environnementaux comme c'est le cas en France¹, au Mexique², en Irlande³ ou en Nouvelle-Zélande⁴.

Lors de la clôture du Sommet de 2017, le Président de la République française Emmanuel Macron annonça la participation de son pays à cette initiative et la présentation prochaine d'un budget vert⁵ : « C'est aussi dans le cadre de cet objectif zéro émission qu'est lancé le « Paris collaborative on green budgeting » qui, dans un souci de transparence, va conduire à analyser les budgets de l'ensemble des pays de l'OCDE, par un travail nourri par l'OCDE .../... et à permettre justement d'avoir une présentation budgétaire

¹ La France a présenté les annexes accompagnant le PLF qui traitent de l'environnement ainsi que de la SNBC.

² Le Mexique a exposé ses taxes sur le carbone et sur les pesticides et des subventions aux énergies fossiles.

³ L'Irlande a proposé un point d'étape, en 2019, de son projet de budget vert concentré sur les dépenses.

⁴ La Nouvelle-Zélande a présenté son évaluation du budget national au regard d'objectifs de bien-être.

⁵ Discours de clôture du Président de la République au *One Planet Summit*, 12 décembre 2017.

lancée par un groupe de pays pilotes. Nous y contribuerons évidemment, pour montrer la répartition du budget chaque année en fonction des objectifs climatiques ». Cette annonce n'a pas été immédiatement suivie d'effet mais le Parlement français s'est appuyé dessus pour relancer le processus de budgétisation verte en 2018.

Lors des débats sur le projet de loi de finances pour 2019, l'idée d'un budget vert a ainsi pris une dimension concrète. Sur la base d'un amendement parlementaire, il a été convenu que « le Gouvernement présente au Parlement, en annexe au projet de loi de finances de l'année, un rapport intitulé « Financement de la transition écologique : les instruments économiques, fiscaux et budgétaires au service de l'environnement et du climat » .../... Il donne une vision intégrée de la manière dont les instruments fiscaux incitent les acteurs économiques à la prévention des atteintes portées à l'environnement, en application de l'article 3 de la Charte de l'environnement, et de leur efficacité. Il contribue ainsi à la performance, à la lisibilité de la fiscalité environnementale, et à la cohérence de la réforme fiscale⁶ ». Cet amendement, devenu article 179 de la loi de finances pour 2019, a engagé une réflexion de fond pour la prise en compte des enjeux environnementaux dans le budget national.

Dans son sillage, une mission conjointe a été diligentée en 2019 par l'Inspection générale des finances (IGF) et le Conseil général pour l'environnement et le développement durable (CGEDD) afin de définir les voies et moyens pour arriver au fameux « budget vert ». La mission a remis son rapport en octobre 2019 au ministre en charge du budget. Ce dernier s'était alors engagé à produire le premier « budget vert » dans le cadre du PLF pour 2021. En attendant, la documentation budgétaire adossée au PLF pour 2020 a été refondue et étoffée. Celle-ci s'appuyait déjà sur plusieurs annexes importantes. Hormis les présentations des comptes d'affectation spéciale et des comptes de commerce ayant directement trait à l'environnement, jusqu'au PLF pour 2019, on disposait : du « bleu » de la mission « Écologie, développement et mobilité durables » ; des « jaunes » portant « Rapport sur le financement de la transition énergétique », « État récapitulatif de l'effort financier consenti en 2018 et prévu en 2019 au titre de la protection de la nature et de l'environnement » et « Rapport sur la gestion du fonds de prévention des risques naturels majeurs » ; du « orange » consacré à la « Lutte contre le changement climatique ».

1.2. Le « budget vert », un rapport d'information adossé au PLF pour 2021

Le premier rapport sur l'impact environnemental du budget de l'État, annexé au projet de loi de finances pour 2021, analyse l'incidence environnementale du budget de l'État en 2021 et présente l'ensemble des financements, publics comme privés, mobilisés en faveur de la transition écologique dans la continuité des jaunes budgétaires déjà à disposition.

En pratique, le « budget vert » introduit une nouvelle classification des dépenses permettant de recenser l'impact sur l'environnement des dépenses de l'État. Il s'applique à l'Objectif total des dépenses de l'État (ODETE) en crédits budgétaires comme en dépenses fiscales. Il présente en outre les résultats de la budgétisation verte appliquée à l'ensemble du plan de relance national présenté par le Gouvernement en septembre 2020.

Sur le plan thématique, le rapport évalue l'impact du budget de l'État sur six axes de politique environnementale : l'atténuation du changement climatique ; l'adaptation au changement climatique et la prévention des risques naturels ; la gestion de la ressource en eau ; l'économie circulaire, les déchets et la prévention des risques technologiques ; la lutte contre les pollutions (ex. air, sols) ; la biodiversité et la protection des espaces naturels, agricoles et sylvicoles. L'évaluation ex ante se fonde sur une cotation de l'impact de chaque dépense sur les six champs environnementaux précités. Pour chacun des six axes, chaque dépense est cotée comme « favorable », « sans impact » ou « défavorable ». Dans certains cas, la cotation prête à discussion puisqu'une dépense peut très bien avoir un impact mixte, à savoir un impact favorable sur un des axes mais défavorable sur un autre.

À titre d'illustration, pour le PLF 2021, les résultats de la cotation environnementale multifactorielle sont les suivants : sur un total de 574,2 Md€ de dépenses budgétaires et fiscales (dont 488,4 Md€ dans le périmètre de l'ODETE), 52,8 Md€ de dépenses ayant un impact sur l'environnement ont été comptabilisés (dont 41,8 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 au moins un axe mais ayant des effets négatifs sur un ou plusieurs autres axes (principalement infrastructures de transport, notamment ferroviaire) et de 10 Md€ de dépenses qui ont un impact défavorable, sur au moins un

⁶ Amendement n°II-2407 (Rect) au PLF pour 2019.

⁷ Sur les onze comptes d'affectation spéciale au PLF pour 2019, quatre portaient de façon directe sur des questions environnementales : « Aides à l'acquisition de véhicules propres », « Développement agricole et rural », « Financement des aides aux collectivités pour l'électrification rurale » et « Transition énergétique ». Sur les dix comptes de commerce, deux traitaient de questions environnementales : « Approvisionnement de l'État et des forces armées en produits pétroliers, biens et services complémentaires » et « Renouvellement des concessions hydroélectriques ».

axe environnemental sans avoir un impact favorable par ailleurs, et sont surtout des dépenses fiscales (7,2 Md€, notamment TICPE sur les carburants).

Juridiquement, il est sans doute exagéré de parler d'un authentique budget vert pour la France car la loi organique relative aux lois de finances du 1er août 2001 n'a pas été modifiée pour organiser les PLF selon une structuration de nature environnementale des dépenses et recettes de l'État. Le « budget vert » adossé au PLF pour 2021 est en fait un rapport sur l'impact environnemental du budget de l'État et une nouvelle annexe budgétaire qui permet d'obtenir une vision assez large sur les impacts environnementaux des finances de l'État central. Il s'agit là d'une avancée importante mais non essentielle du droit financier national. La base légale du rapport d'information est donnée par l'article 179 de la loi du 28 décembre 2019 de finances pour 2020, qui dispose que le Gouvernement remet au Parlement, en annexe au projet de loi de finances, un rapport sur « l'impact environnemental du budget ». Ce document a été élaboré par le Commissariat général au développement durable du ministère de la transition écologique et solidaire, la direction du budget, la direction de la législation fiscale et la direction générale du Trésor, toutes trois rattachées au ministère de l'Économie, des Finances et de la relance.

Formellement, le rapport est composé de trois parties : une première partie est consacrée à la budgétisation environnementale de l'État et présente les principaux résultats, à la fois au niveau agrégé et par mission, de la démarche de cotation des crédits budgétaires, dépenses fiscales et taxes affectées plafonnées ; une deuxième partie donne une vision consolidée des financements, publics et privés, qui sont mobilisés en faveur de la transition écologique ; une troisième et dernière partie dresse un panorama des ressources publiques et de la fiscalité à caractère environnemental. Les impacts de la fiscalité énergétique sur les ménages et les entreprises sont également exposés.

Dans la logique qui a prévalu dans sa conception sur la base du rapport conjoint IGF-CGEDD, ce premier « budget vert » n'est pas exempt de toute critique technique en termes de dépenses couvertes et de méthode comme le souligne le billet d'analyse⁸ du 5 octobre 2020 de l'Institut de l'économie pour le climat (I4CE) – *think tank* conjoint de la Caisse des dépôts et de l'Agence

française de développement –. Cet institut s'était d'ailleurs lui-même essayé à l'évaluation du budget de l'État sur le même périmètre mais sur la seule dimension climatique⁹. Il paraît ainsi regrettable d'exclure du champ de la cotation près de 10 Md€ de niches fiscales, en particulier celle de la détaxation du kérosène pour les avions¹⁰, de considérer comme neutres les aides accordées aux secteurs automobile et aéronautique, ou bien encore de prendre des cibles moins ambitieuses que celles portées par la stratégie nationale bas-carbone (SNBC) pour ajuster les objectifs de référence en termes climatiques. Et les auteurs de ce billet d'alerter pour que ce premier exercice de « budget vert » ne soit pas « *simplement utilisé pour communiquer sur l'augmentation des dépenses favorables à l'environnement ou, pire, pour comparer les dépenses favorables à celles qui sont défavorables* ». Auquel cas, « *l'exercice sera un échec* », c'est-à-dire, dans l'esprit des auteurs du billet, un simple outil de communication et non de rationalisation environnementale des choix budgétaires.

Il ressort finalement que le prétendu premier « budget vert » de l'État, bien qu'il marque une avancée conceptuelle importante, reste pour l'instant, avant tout, un outil d'information, riche et argumentée en direction de la représentation nationale et de la société civile. Comme le rappelle le Haut conseil pour le climat en introduction de son rapport annuel de 2020, « *à travers l'approche du « budget vert », l'action de l'État se veut plus transparente sur son impact environnemental*¹¹ ». À terme toutefois, cet outil pourrait servir à arbitrer des décisions budgétaires en fonction de leur impact sur l'environnement. Tel n'est pour l'instant pas le cas : l'actuel « budget vert » de l'État français n'est pas un état prévisionnel des recettes et des dépenses qui serait ajusté sur la base des externalités écologiques positives ou négatives produites.

Même dans sa forme actuelle et son ambition mesurée, le rapport d'information produit manque selon nous sa cible de donner à voir une vision globale et forcément pluriannuelle de l'action publique en matière environnementale. Cette lacune est particulièrement gênante puisque le PLF 2021 intervient au moment où l'Union européenne et la France poussent des plans de relance d'ampleur. Une de leurs justifications cardinales est précisément d'engager la transition écologique et leur temporalité dépasse l'horizon de l'annualité.

⁸ <https://www.i4ce.org/budget-vert-france-climat/>

⁹ I4CE, « Une évaluation climat à 360° du budget de l'État », Étude Climat, Octobre 2019.

¹⁰ 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.

¹¹ Haut conseil pour le climat, Redresser le cap, Relancer la transition, Juillet 2020.

2 Un « budget vert » qui manque d'horizon et d'une réelle effectivité territoriale

2.1. Un outil au service d'enjeux de long terme sans perspective pluriannuelle

La transition écologique, en particulier énergétique, est une affaire de long terme. Le pas de temps annuel des lois de finances n'est qu'un modeste jalon sur le long chemin d'une économie décarbonée et moins polluante. Des investissements lourds sont à consentir et donc à planifier. Les acteurs économiques doivent aussi s'adapter : industriels et agriculteurs ont besoin de temps pour repenser leur système de production, adapter leur technologie ou trouver des solutions innovantes pour abandonner des intrants nocifs.

En droit budgétaire français, ce rapport au temps long ne peut guère se traduire que par des lois de programmation des finances publiques (LFPF) introduites par la réforme constitutionnelle de juillet 2008 à l'article 34 de la Charte fondamentale. Cet ancrage dans une LFPF serait d'ailleurs un gage de lisibilité des efforts du gouvernement. Dans le cadre de la gestion de crise du Covid19 et après quatre lois de finances de règlement faites en urgence courant 2020, un nouvel agenda financier, à la fois en dépenses et en recettes fiscales, serait bienvenu pour retrouver une perspective et donner du sens à l'action publique. On voit d'ailleurs avec difficulté comment le plan de relance national de 100 Mds€ se retrouve dans le PLF pour 2021. Il y a, forcément, une discordance de temps que seule une loi de programmation pourrait résoudre.

La loi de programmation 2018-2022, déjà affectée par les conséquences financières de la crise des gilets jaunes, semble avoir vécu comme le souligne l'avis du Haut Conseil des Finances Publiques HCFP n° 2020/05 : « *le Haut Conseil relève que la loi de programmation de janvier 2018 constitue désormais une référence dépassée, qu'il s'agisse du scénario macroéconomique ou de celui des finances publiques.* » Il serait bon de la réviser en cohérence avec le plan de relance que la France a adopté en s'appuyant sur une dynamique européenne porteuse qui contribue à hauteur de 40 % à sa couverture.

On objectera que la situation sanitaire et socio-économique reste incertaine. Raison de plus selon nous pour que l'État se dote d'une boussole pour traverser cette période de « gros temps » où il convient de ne pas perdre le cap

d'une révision structurelle de notre rapport au développement économique. Sans doute, cette révision de la feuille de route financière du quinquennat obligerait-elle à porter un examen réflexif sur les résultats de la LFPF 2018-2022. Il est vraisemblable que cette évaluation *ex post* ne soit guère positive. L'ambition de cette loi de programmation était en effet de réduire de 3 points les dépenses publiques, de 57 % à 54 % du PIB sur la période de référence et de réduire le déficit structurel des administrations publiques nationales à 0,5 %, conformément aux engagements souscrits au titre du Traité budgétaire européen du 2 mars 2012 (Degron, 2018). Avant la première période de confinement du printemps 2020, on était loin du compte comme le soulignait la Cour des comptes dans son rapport public annuel de début 2019 : « *En 2019, le déficit public demeure structurellement élevé et la dette publique rapportée au PIB ne se réduirait toujours pas selon la dernière prévision du Gouvernement, le déficit public se serait établi à 3,1 points de PIB en 2019, en hausse de 0,6 point par rapport à 2018. .../... Le solde structurel, calculé en neutralisant l'effet des mesures temporaires et exceptionnelles ainsi que celui de la conjoncture économique, ne se serait amélioré que marginalement en 2019, de 0,1 point de PIB selon l'estimation du Gouvernement. La France resterait ainsi très éloignée de son objectif de moyen terme, qui correspond à un niveau de déficit structurel de 0,4 point de PIB au plus.* » (Cour des comptes, 2019).

Il reste que cet outil de pluriannualité, utile pour donner une trajectoire et une vision de moyen terme aux finances publiques françaises, demeure de nature indicative. Contrairement aux cadres financiers pluriannuels (CFP) de l'Union européenne définis à l'article 312 du Traité sur le fonctionnement de l'UE, sur lesquels l'Union s'appuie pour structurer ses politiques et qui obligent les budgets généraux adoptés chaque année, les LFPF ne contraignent pas les lois de finances annuelles (Degron, 2017). Ce point a été rappelé par le juge constitutionnel dans sa Décision du 9 août 2012 relative à la ratification du Traité budgétaire européen.

Dans un contexte de crise et d'incertitudes multiples, cette souplesse apparaît en réalité comme une chance. Elle permet en effet de donner les lignes de force d'un plan de relance de moyen terme, qui offre un cap partagé à l'ensemble de

la Nation, sans pour autant « ficeler » l'exécution des politiques publiques bousculées par les aléas sanitaires ou sécuritaires. Ce cap servirait d'ailleurs non seulement pour l'État mais également pour les collectivités territoriales qui sont concrètement à la manœuvre en matière de relance.

2.2. Une initiative étatique pour l'écologie qui dépend des collectivités territoriales

En France, au fil des lois de décentralisation adoptées depuis les débuts des années 80, les collectivités territoriales, composantes principales des administrations publiques locales (APUL), ont acquis l'essentiel des compétences en matière d'aménagement du territoire et de création d'infrastructures publiques (Degron, 2018, 2014). De fait, le rôle des territoires dans la relance écologique qu'appellent de leurs vœux à la fois l'Union européenne et l'État français est primordial. L'Union comme le gouvernement central français ne peuvent en réalité administrer par eux-mêmes les investissements prônés par leur plan ; ils interviennent avant tout comme des contributeurs financiers à des projets portés par les APUL.

Une nouvelle loi de programmation des finances publiques mettrait en cohérence les efforts de l'ensemble des acteurs publics. À titre d'exemple, l'enjeu clé de rénovation thermique des bâtiments se joue essentiellement à l'échelle des communes, des intercommunalités et de leur office HLM ; la gestion des déchets est en général, dans les principales agglomérations urbaines et métropoles en tout cas, une compétence intercommunale assise sur la perception de la TEOM ; l'érosion de la biodiversité passe quant à elle par une régulation de l'étalement urbain qui est aux mains des SCOT et des PLU définis au sein du bloc communal, par l'intercommunalité ou la commune en fonction du type d'EPCI considéré ; le deuxième grand chantier de la relance en faveur des transports collectifs est également l'affaire des territoires, des régions pour le ferroviaire et les cars, des départements pour les routes, du bloc communal pour les réseaux viaires urbains, les tramways ou les métros, sans parler des mobilités douces. Dans l'ensemble de ces champs, l'État ne peut en réalité qu'accompagner, par voie de subvention ou de prêt via la Banque des Territoires, les collectivités dans la dynamique de relance qu'il impulse (GRALE, 2019).

En droit, le seul instrument à disposition aujourd'hui pour créer une synergie financière est

une loi de programmation des finances publiques car celle-ci donnerait de la visibilité sur les dotations de l'État, en particulier la DGF et le FCTVA, mais également sur la fiscalité locale. Au sortir de la première période de confinement du printemps 2020, les collectivités étaient « sonnées » comme le soulignait le rapport du député Jean-René Cazeneuve du 29 juillet. Avec la deuxième période de confinement, il est vraisemblable que la situation financière des collectivités ne s'améliore pas : la fiscalité locale des entreprises est aujourd'hui assise sur la CET dont la principale composante, la CVAE, dépend directement de l'activité du tissu économique dans les territoires. Dans le champ des petits commerces au moins, il est peu de dire que le chiffre d'affaires annuel et les bénéfices seront minorés.

Il faudra donc se relever du confinement perlé de 2020 en 2021, voire en 2022. D'ici là, si les collectivités veulent avoir les moyens de mettre en œuvre le plan de relance, à l'échelle de leur territoire, elles auront besoin non seulement du soutien de l'État et de l'Union en termes de subvention d'équipement mais également d'une visibilité sur leur dotation de fonctionnement. À défaut de cette visibilité et d'un minimum d'assurance de la part de l'État, il est à craindre soit un effondrement de l'investissement public local comme celui qui avait été constaté lors de la baisse des prélèvements sur recettes au bénéfice des territoires entre 2013 et 2017, soit un report de charge sur le segment de la fiscalité locale *a priori* le moins impacté par la crise, à savoir la taxe foncière qui irait dans le sens d'alourdir le taux de prélèvement obligatoire déjà très élevé sur la population française. Il faudrait à la France et à ses territoires une boussole pour tenir le cap durant les années agitées qui s'annoncent.

Conclusion

Impulsée par l'OCDE, l'initiative en faveur d'un « budget vert » telle qu'elle est mise en œuvre en France, au titre de la loi de finances pour 2021, se caractérise d'abord par un effort de transparence en matière d'externalités environnementales des recettes et dépenses du budget de l'État. De ce point de vue, le nouveau rapport d'information à disposition de la représentation nationale et de la société civile fait écho au premier pilier de la LOLF. Il est trop tôt pour dire qu'à loi organique relative aux lois de finances constante, l'enjeu écologique soit un facteur d'arbitrage budgétaire et qu'il soit pris en compte en termes d'efficacité ou d'efficience des finances publiques.

Pour autant, l'exercice n'est pas hors sol et s'inscrit dans le contexte hautement sensible de crise

sanitaire et de plans de relance définis à l'échelle européenne et nationale. Il apparaît donc à un moment de notre histoire budgétaire et écologique dans laquelle la conception d'une vision de long terme, largement partagée par les nombreuses parties prenantes, est plus que jamais nécessaire. À cette aune, le premier « budget vert » nous semble décevant. Les efforts de la Nation en faveur de l'environnement mériteraient une perspective pluriannuelle et une intégration, *a minima*, de l'État et des collectivités territoriales qui sont à la manœuvre de l'aménagement durable du territoire et de la transition écologique. De ce point de vue, il manque une nouvelle loi de

programmation des finances publiques qui soit en phase avec les ambitions de moyen terme des plans de relance.

Finalement, l'actuel renoue avec l'ancien. Les lignes de faille historiques du droit budgétaire national en termes de rapport au temps long et de fragmentation de l'action publique jouent de concert au moment de définir et de mettre en œuvre une stratégie de moyen long terme. Il ne s'agit plus ici de poser des trajectoires de retour à l'équilibre des comptes publics mais de tracer le chemin critique d'une transition écologique et de redressement socio-économique qui prendra forcément du temps. ■

Bibliographie

CAZENEUVE Jean-René, 2019. *Impact de la crise du Covid-19 sur les finances locales et recommandations*, Rapport du député du Gers, Président de la Délégation aux collectivités territoriales et à la décentralisation de l'Assemblée nationale, 29 juillet 2019.

Conseil général de l'environnement et du développement durable & Inspection générale des finances, 2019. *Green budgeting : proposition de méthode pour une budgétisation environnementale*, Septembre 2019.

Cour des comptes, 2020. *Rapport public annuel, Tome I – Finances, politiques et gestion publiques*, février 2020.

DEGRON ROBIN, 2021. « *La transition bas-carbone de l'Union européenne : Un impact limité mais un risque systémique élevé* », Contribution à la journée d'étude de l'Association des Géographes Français sur « *Les approches géographiques de la transition : transition énergétique, transition écologique* », in *Bulletin de l'Association des Géographes Français*, à paraître.

DEGRON ROBIN, 2020. « *Les Objectifs de développement durable 2015-2030 : Un cadre international d'actions sous forte contrainte financière* », *Gestion & Finances publiques*, pp. 72-83, n° 3, mai-juin 2020.

DEGRON ROBIN, 2018. *The new European budgetary order*, Bruylant, Septembre 2018.

DEGRON ROBIN, 2018. « *L'agenda financier France 2022 : tournant des lois de programmation des finances publiques et de la décentralisation ?* », *Gestion & Finances publiques*, pp. 7-15, n° 1, janvier-février 2018.

DEGRON ROBIN, 2017. « *Pluriannualité et performance : Droit budgétaire européen et national, fertilisation croisée* », *Gestion & Finances publiques*, pp. 11-19, n° 3, mai-juin 2017.

DEGRON ROBIN, 2014. *Vers un nouvel ordre territorial français en Europe*, Collection Système, L.G.D.J. Lextenso, mars 2014.

DEGRON ROBIN, 2012. *La France, bonne élève du développement durable ?* Collection Doc'en poche, La Documentation française, octobre 2012.

LÉRIQUE FLORENCE et PISSALOUX JEAN-LUC (dir.), 2019. *L'ingénierie territoriale. Quels prolongements à la réforme territoriale ?* Collection GRALE, L'Harmattan, février 2019.