



Céline VIESSANT

Professeur des Universités, Aix Marseille-Université,

Centre d'Études Fiscales et Financières (EA 891)

Secrétaire générale de la Société Française de Finances Publiques

Une opportunité financière de circonstance : la transition écologique

Mots-clés : finances publiques - crise sanitaire - transition écologique - budget vert - fiscalité environnementale

La crise sanitaire peut-elle être considérée comme une opportunité permettant de renforcer le financement de la transition écologique ? En pratique, la plupart des instruments budgétaires et fiscaux sont mobilisés ou sont apparus avant le déclenchement de cette crise. Il n'empêche que les moyens financiers dégagés en faveur de la transition écologique sont significativement en augmentation depuis un an même si l'instrument fiscal reste toujours peu utilisé.

Le 3 septembre 2020, le gouvernement présentait *France Relance*, plan de relance de l'économie financé pour deux tiers par l'État et pour un tiers par l'UE¹. Introduisant ce plan, le Président de la République mettait en avant les deux façons de concevoir un plan de relance : « reconduire à l'identique l'existant » ou « transformer le risque en chance, la crise en opportunité » et de poursuivre : « La France de 2030 devra être verte, plus respectueuse du climat ». La couleur est annoncée : il convient de saisir

l'opportunité de la crise sanitaire pour accélérer la transition écologique.

Selon la direction générale du Trésor et le Commissariat général au développement durable, la transition écologique² désigne « la nécessité pour nos économies de rendre leur évolution compatible avec les ressources finies de la planète et le maintien des régulations naturelles indispensables à la vie telles que le climat ou le fonctionnement des écosystèmes »³. Dans un rapport du Conseil économique, social et

¹ https://www.economie.gouv.fr/files/files/directions_services/plan-de-relance/annexe-fiche-mesures.pdf

² http://temis.documentation.developpement-durable.gouv.fr/docs/Temis/0086/Temis-0086730/THEMA_26.pdf. V. J. Oudot et E. de l'Estoile, « La transition écologique, de Rob Hopkins au ministère » : Regards croisés sur l'économie 2020 n° 26 pp. 14-19.

³ Livre blanc sur le financement de la transition écologique : novembre 2013 : http://www.consultations-publiques.developpement-durable.gouv.fr/IMG/pdf/Livre_blanc_sur_le_financement_de_la_transition_ecologique.pdf

environnemental de 2013, Gaël Virlouvet précisait que la transition écologique traduit « l'idée concrète d'une démarche à entamer (...) pour mieux répondre aux enjeux environnementaux locaux et globaux »⁴, ce qui renvoie également à l'existence d'une évolution vers quelque chose de mieux, vers une « transformation d'ampleur de l'économie et de la société »⁵. La stratégie nationale de transition écologique vers un développement durable 2015-2020 mentionne également l'idée d'évolution en énonçant que la transition écologique, « c'est évoluer vers un nouveau modèle économique et social, un modèle qui renouvelle nos façons de consommer, de produire, de travailler, de vivre ensemble »⁶.

En pratique, la transition écologique comprend cinq volets : la biodiversité, les risques sanitaires, la fiscalité verte, la gouvernance environnementale et la transition énergétique⁷ qui en est le volet le plus important⁸. Cette dernière « traduit le passage d'une société fondée sur la consommation abondante d'énergies fossiles peu coûteuses à une société plus sobre en énergie et en émissions de gaz à effet de serre »⁹.

La notion de transition écologique est relativement récente et a remplacé, ces dernières années, la notion de développement durable qui semble pourtant plus large¹⁰. Elle est, aujourd'hui, souvent associée à l'urgence écologique, dans la mesure où elle est l'un des instruments pouvant être utilisés pour répondre à cette urgence¹¹. Or, dans le contexte actuel, certains relèvent que l'urgence sanitaire et les urgences écologique et climatique ont des causes et des conséquences croisées. En effet, la protection de la santé et du bien-être des citoyens est souvent liée à la détérioration de la qualité de l'environ-

nement. Mais il est également observé que leur traitement est loin d'être le même¹², notamment au niveau financier : les moyens déployés depuis le début de la crise sanitaire sont colossaux au risque d'alourdir considérablement la dette publique¹³. Jamais de tels moyens financiers n'ont été débloqués pour faire face à la crise écologique, pas même en situation d'urgence lors de catastrophes environnementales.

Pourtant, certains voient dans la crise sanitaire une opportunité de développer les mesures financières et fiscales en faveur de la transition écologique. Dans la présentation du projet de loi portant lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience face à ses effets, présentée le 10 février 2021 en Conseil des ministres, il est rappelé que « les moments de crise peuvent être des occasions de se réinventer et de construire un avenir meilleur pour nos concitoyens »¹⁴. Douce utopie ou champ des possibles ? La circonstance de la crise sanitaire présente-t-elle vraiment une opportunité financière pour la transition écologique ? Les derniers textes ou plans adoptés tendraient effectivement à le démontrer : budget vert, France Relance, Instrument européen pour la relance... : en pleine crise sanitaire, la transition écologique prend une place inattendue.

Toutefois, il convient d'être réaliste : les instances nationales, européennes et internationales n'ont pas attendu la crise de la covid-19 pour œuvrer à la protection de l'environnement et à la transition écologique et mobiliser les instruments financiers et fiscaux adéquats (1). La crise peut éventuellement constituer le « coup de pouce » pour un financement effectif de la transition (2).

1 Financer la transition écologique : une mise en œuvre d'instruments financiers antérieure à la crise sanitaire

La volonté de financer la transition écologique – et plus largement la politique de protection de l'environnement – n'est pas nouvelle. Sans rentrer dans le détail des chiffres, nous constatons que les instances nationales et supranationales ont recours aux instruments financiers depuis de nombreuses années en matière environnementale (A) et en mobilisent de nouveaux qui sont apparus avant la crise sanitaire (B).

A. Des instruments financiers classiques utilisés avant la crise sanitaire

Les instances nationales et européennes utilisent les instruments budgétaires et fiscaux en faveur

de la protection de l'environnement depuis le début des années 1970.

Au niveau national, la première ligne budgétaire « Environnement et protection de la nature », dotée d'un peu plus de 16 millions de francs, est inscrite dans la loi de finances pour 1974¹⁵ bien que le premier ministre chargé de ces questions ait été créé dès 1971¹⁶. Cette ligne va fluctuer au gré des changements de gouvernement et de ce que l'on va adjoindre aux dépenses de protection de l'environnement. Ainsi la ligne « Environnement et cadre de vie », dans la loi de finances pour 1980, était dotée d'un peu plus de 1,68 Mds de francs¹⁷ alors que la ligne « Environnement »,

⁴ G. Virlouvet, *Financer la transition écologique et énergétique* : Les Éditions des Journaux officiels, 2013, p. 5.

⁵ *Stratégie nationale de transition écologique vers un développement durable 2015-2020* : p. 8 (<https://www.ecologie.gouv.fr/sites/default/files/SNTEDD%20-%20La%20strat%C3%A9gie.pdf>)

⁶ *Ibid.* p. 9.

⁷ Doc. AN, session 2014-2015, n° 2230, p. 17.

⁸ *Ibid.* p. 18.

⁹ G. Virlouvet, *préc.*, p. 6.

¹⁰ V. J. Oudot et E. de l'Estoile, *préc.*, p. 18.

¹¹ Le terme « urgence écologique » est notamment inscrit à l'article L. 100-4 du code de l'énergie.

¹² M. Torre-Schaub et B. Lormeteau, « Urgence sanitaire, urgence écologique : les temps du droit, le droit du temps à venir » : *JCP G* 2020, n° 22, doctr. 676, § 2.

¹³ V. E. Pichet, « L'heure de vérité ou les conséquences budgétaires et fiscales de la covid-19 » : *Dr. fisc.* 2020 n° 36, Et. 334, pp. 13-30 ou X. Cabannes, « Crise sanitaire du Covid-19 et dette de l'État : quelques rapides constats » : *RGD* 2020, 52707.

¹⁴ Projet de loi n° 3875 enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 10 février 2021.

¹⁵ *L. fin.* 1974, n° 73-1150, 27 déc. 1973 : État B annexé : JO n° 302, 28 déc. 1973, p. 13899.

¹⁶ JO n° 6, 8 janv. 1971, p. 292.

¹⁷ *L. fin.* 1980, n° 80-30, 18 janv. 1980 : État B annexé : JO n° 16, 19 janv. 1980, p. 147.

dans la loi de finances pour 1985, bénéficiait d'un crédit d'environ 19,6 M de francs¹⁸. Toutefois, l'examen du décret de répartition Environnement et cadre de vie du 18 janvier 1980 montre que les crédits en faveur de l'environnement sont fondus dans un ensemble hétérogène (logement et urbanisme, architecture...) et éparpillés dans différents titres¹⁹. Les montants alloués à la protection de l'environnement ont eu tendance à augmenter progressivement dans les budgets ultérieurs. Dans la loi de finances pour 1990, la ligne budgétaire affichait un montant d'un peu plus de 73 M de francs et elle était dotée de plus de 294 M de francs dans la loi de finances pour 2000²⁰.

À partir de 2006, est créée, au sein du budget général, la mission « Écologie et développement durable » qui prend l'appellation « Écologie, développement et aménagement durables » en 2008 puis « Écologie, développement et mobilité durables » en 2014. Lors de sa création, trois programmes y étaient rattachés : « Prévention des risques et lutte contre les pollutions », « Gestion des milieux et biodiversité » et « Conduite et pilotage des politiques environnementales et développement durable », ce dernier étant intangible. Leur nombre a évolué pour comprendre, aujourd'hui, des programmes divers relatifs aux infrastructures et services de transport, aux affaires maritimes, aux paysages, à l'eau et la biodiversité, à l'expertise et à l'information géographique et météorologique, à la prévention des risques, à l'énergie, au climat et à l'après-mines et au service public de l'énergie ainsi que la charge de la dette de SNCF Réseau²¹.

Parallèlement, à partir de 1990, le législateur va imposer au gouvernement de présenter chaque année, en annexe au projet de loi de finances, un état présentant l'ensemble des crédits inscrits dans la loi de finances de l'année en faveur de la protection de la nature et de l'environnement²² (jaune budgétaire). Le document était intitulé « État récapitulatif de l'effort financier consenti et prévu au titre de l'environnement ». Son appellation a été modifiée à deux reprises au cours de ces deux dernières années pour devenir « Financement de la transition écologique » en 2019²³ puis « Rapport sur l'impact environnemental du budget de l'État » en 2020²⁴. L'objectif de ces documents est d'apporter une vision globale de l'ensemble des financements mobilisés en faveur de la protection de l'environnement²⁵.

De son côté, la Communauté européenne s'est intéressée aux questions environnementales dès le début des années 1970²⁶ alors même que les traités originaux ne contenaient aucune disposition relative à l'environnement. Elle a déve-

loppé ses actions dans ce domaine autour de programmes d'action²⁷ qui ont permis d'adopter des actes législatifs visant à la protection de l'environnement – air, eau, sol, gestion des déchets, de l'énergie... L'Acte Unique Européen a, ensuite, introduit dans les traités un chapitre dédié à la protection de l'environnement²⁸ à laquelle le Traité de Maastricht a donné une dimension nouvelle en en faisant une politique indépendante et en intégrant les exigences liées à l'environnement dans l'ensemble des politiques²⁹.

Afin de financer ces actions et après avoir constaté que les instruments horizontaux (FEDER, FES...) ne permettaient pas de couvrir toutes les priorités en matière environnementale³⁰, les Communautés européennes ont créé un instrument financier spécifique pour soutenir des projets dans les domaines de l'environnement et du climat, dénommé Instrument Financier pour l'environnement (LIFE)³¹ reconduit en 2007³², en 2014³³ et en 2021³⁴.

Le cadre financier pluriannuel 2007-2013 a, également, permis un certain verdissement du budget européen. La deuxième rubrique du cadre financier pluriannuel était relative à la conservation et à la gestion des ressources naturelles et contenait le programme LIFE³⁵. Elle a été renommée « Croissance durable : ressources naturelles » dans le cadre financier pluriannuel 2014-2020³⁶. Le nouveau cadre 2021-2027 modifie une nouvelle fois l'intitulé de la deuxième rubrique dans laquelle apparaît le terme environnement : « Ressources naturelles et environnement »³⁷.

¹⁸ L. fin. 1985, n° 84-1208, 29 déc. 1984 : État B annexé : JO n° 305, 30 déc. 1985, p. 4060.

¹⁹ D. n° 80-48, 18 janv. 1980 : JO n° 17, 20 janv. 1980, p. 254.

²⁰ L. fin. 2000, n° 99-1172, 30 déc. 1999 : État B annexé : JO n° 303, 31 déc. 1999, p. 19914.

²¹ Mission « Écologie, développement et mobilité durables », *Loi de finances pour 2021*.

²² L. fin. 1990, n° 89-935, 29 déc. 1989 : art. 131 : JO n° 0303, 30 déc. 1989, p. 16337.

²³ Annexé au projet de loi de finances pour 2020.

²⁴ Créé par l'article 179 de la loi de finances pour 2020 (JO n° 0302, 29 déc. 2019, texte n° 1) et annexé au projet de loi de finances pour 2021.

²⁵ *V. infra*.

²⁶ Programme d'action en matière d'environnement : JOCE 20 décembre 1973, n° C 112/3.

²⁷ Sur les programmes d'actions successifs : JOCE 13 juin 1977 n° C 139/1, JOCE 17 février 1983, n° C 046/1, JOCE 7 décembre 1987, n° C 328/1, JOCE 17 mai 1993, n° C 138/1 et Doc COM (2001) 31.

²⁸ JOCE 29 juin 1987 n° L 169/1.

²⁹ JOCE 29 juillet 1992 n° C 191/1.

³⁰ PE et Cons. UE, *règl. (UE) n° 604/2007*, 23 mai 2007 : consid. 2 : JOCE 9 juin 2007, n° L 149/1.

³¹ Cons. CE, *règl. (CEE) n° 1973/92*, 21 mai 1992 : JOCE 22 juill. 1992, n° L 206/1, Cons. CE, *règl. (CE) n° 1404/96*, 15 juill. 1996 : JOCE 20 juill. 1996, n° L 181/1 et Cons. UE, *règl. (CE) n° 1655/2000*, 17 juill. 2000 : JOCE 28 juill. 2000, n° L 192/1.

³² PE et Cons. UE, *règl. (UE) n° 604/2007*, *préc.*

³³ PE et Cons. UE, *règl. n° 1293/2013*, 11 déc. 2013 : JOCE 20 déc. 2013, n° L 347/185.

³⁴ PE et Cons. UE, *règl. n° 2021-783*, 29 avr. 2021 : JOUE 15 mai 2021, n° L 172/53.

³⁵ JOCE 14 juin 2006, n° C 139/1.

³⁶ Cons. UE, *règl. (UE, Euratom) n° 1311/2013*, 2 déc. 2013 : JOCE 20 déc. 2013, n° L 347/884.

³⁷ Cons. UE, *règl. (UE, Euratom) n° 2020/2093*, 17 déc. 2020 : JOCE 22 déc. 2020, n° L 4331/11.

L'utilisation de la fiscalité pour protéger l'environnement est également récurrente. L'« acte I » de la fiscalité environnementale en France est daté de la mise en place, en 1964, des redevances sur l'utilisation de l'eau³⁸ mais cet instrument avait déjà été consacré pour cet usage³⁹. Toutefois, c'est à partir du milieu des années 1980 qu'elle va se développer avec la création de plusieurs taxes fiscales et parafiscales, portant sur les déchets⁴⁰, la pollution atmosphériques⁴¹, les nuisances sonores⁴² et les hydrocarbures⁴³. La plupart de ces taxes ont été regroupées, en 2000, dans une taxe unique, la taxe générale sur les activités polluantes (TGAP) conçue comme « le cadre naturel d'accueil de la "grande écotaxe", assise sur le CO2 et l'énergie, en cours de négociation sur le plan communautaire »⁴⁴. Il existe aujourd'hui plus d'une trentaine de taxes environnementales dans le système fiscal français⁴⁵.

L'instrument fiscal est également plébiscité au niveau de l'UE dès le début des années 1990. Dans une résolution du 1^{er} février 1993, le Conseil préconisait l'utilisation des instruments économiques et fiscaux pour obtenir des prix reflétant la réalité de tous les coûts, pour faire jouer les incitations basées sur les mécanismes du marché ou pour susciter un comportement économique qui soit également écologique⁴⁶. Dans le sixième programme d'action pour l'environnement, la Commission rappelait que les taxes environnementales s'avéraient efficaces « sur le plan à la fois des coûts et de l'environnement », pour inci-

ter les sociétés « à rechercher et investir dans des technologies plus favorables à l'environnement ou plus économes en ressources » et « particulièrement intéressantes pour les problèmes à long terme »⁴⁷. Dans son livre vert de 2007, elle préconisait « l'utilisation plus intensive des instruments fondés sur le marché », c'est-à-dire des instruments qui agissent sur les prix en les modifiant tels que les taxes et les incitations financières ou fiscales⁴⁸. Le septième programme d'action pour l'environnement⁴⁹ et le Pacte vert européen⁵⁰ se situent dans la droite ligne de ces réflexions.

B. Des instruments financiers nouveaux mais développés avant la crise sanitaire

L'antériorité se révèle également dans le développement de nouveaux instruments tels que le « Green Budgeting » ou budgétisation verte. La mise en œuvre de la budgétisation environnementale dans la loi de finances pour 2021 répond donc à l'initiative de l'OCDE « Paris collaborative on Green Budgeting » ou Collaboration de Paris sur la budgétisation verte, initiative lancée par le Secrétaire général de l'OCDE lors du « One Planet Summit » qui s'est tenu pour la première fois à Paris le 12 décembre 2017 et a promu des solutions en faveur de l'environnement et du climat allant de pair avec l'emploi, l'innovation et la création d'opportunités économiques pour tous⁵¹. Conçue comme une étape cruciale dans la réalisation d'un objectif central de l'Accord de Paris sur le changement climatique et des Objectifs d'Aichi pour la biodiversité⁵², la budgétisation verte vise à utiliser les outils d'élaboration des politiques budgétaires pour aider à atteindre les objectifs environnementaux⁵³. Ces outils doivent permettre d'identifier les priorités vertes et les options budgétaires pour les soutenir, d'évaluer l'impact des différentes mesures budgétaires sur les objectifs verts, d'aider à prioriser les investissements qui soutiennent une récupération à faible émission de carbone et de rendre compte de la manière dont les plans de relance aident à atteindre les objectifs écologiques⁵⁴.

Suite à une commande des ministres de la transition écologique et solidaire, de l'économie et des finances et de l'action et des comptes publics en avril 2019, l'IGF et le CGEDD ont remis, en septembre 2019, un rapport⁵⁵ qui propose une méthode pour apprécier, dans les projets de loi de finances, les dépenses et les recettes à l'aune de six objectifs environnementaux : lutte contre le changement climatique, adaptation au changement climatique, utilisation durable et protection des ressources en eaux terrestre et maritime,

³⁸ L. n° 64-1245, 16 déc. 1964 : JO n° 295, 18 déc. 1964, p. 11258.

³⁹ V. J.-L. Albert, « La dimension environnementale dans l'histoire fiscale française » : RFFP 2011 n° 114, p. 5.

⁴⁰ L. n° 92-646, 13 juil. 1992 : JO n° 0162, 14 juil. 1992 p. 9461 et L. n° 95-101, 2 fév. 199 : JO n° 0029, 3 fév. 1995, p. 1840.

⁴¹ D. n° 85-582, 7 juin 1985 : JO n° 0132, 9 juin 1985 p. 6403.

⁴² L. n° 92-1444, 31 déc. 1992 : JO n° 1, 1^{er} janv. 1993, p. 14.

⁴³ D. n° 86-549, 14 mars 1986 : JO n° 0065, 18 mars 1986 p. 4489.

⁴⁴ Comm. Dominique Voinet sur le budget de 1999 (<http://lesdiscours.vie-publique.fr/pdf/983002906.pdf>).

⁴⁵ V. Jaune budgétaire 2020 relatif à l'environnement et au climat annexé au projet de loi de finances pour 2020.

⁴⁶ Chapitre 7-4 de la résolution : JOCE, 17 mai 1993 n° C 138/1.

⁴⁷ Doc COM (2001) 31 final.

⁴⁸ Doc COM (2007) 140 final.

⁴⁹ PE et Cons. UE, déc. n° 1386/2013/UE, 20 nov. 2013 : JOUE 28 décembre 2013 n° L 354/171. V. A. Leroy, Doc. AN, 2012-2013, n° 1010, pp. 81-84.

⁵⁰ Doc COM (2019) 640, p. 6. V. P. Thieffry, « Le Pacte vert pour l'Europe ou "Green European Deal" » : *Énergie-Env.-Infrastr.* 2020, n° 2, comm. 5.

⁵¹ <https://www.oneplanetsummit.fr/notre-demarche-125>

⁵² <https://www.cbd.int/doc/strategic-plan/2011-2020/Aichi-Targets-FR.pdf>

⁵³ OCDE, *Cadre de budgétisation verte de l'OCDE, 2020* : <http://www.oecd.org/environment/green-budgeting/OECD-Green-Budgeting-Framework-Highlights.pdf>

⁵⁴ OCDE, *Budget vert et outils de politique fiscale pour soutenir une reprise verte* : Paris, Éditions de l'OCDE, 2020, 21 p.

⁵⁵ IGF et CGEDD, *Green Budgeting : proposition de méthode pour une budgétisation environnementale* : septembre (https://www.igf.finances.gouv.fr/files/live/sites/igf/files/contributed/IGF%20internet/2.RapportsPublics/2019/2019-M-015-03_Green%20Budgeting.pdf)

transition vers l'économie circulaire, prévention des risques naturels, industriels et technologiques et recyclage des déchets, prévention et contrôle de la pollution (eau, air, sol) et préservation de la biodiversité et gestion durable des espaces naturels, agricoles et forestiers⁵⁶. Ces objectifs étant définis, la budgétisation environnementale consiste à classer l'ensemble de ces dépenses – budgétaires et fiscales – et de ces recettes dans cinq catégories allant de très favorable à défavorable pour chaque objectif environnemental⁵⁷ tout en les rattachant à un secteur d'activité (agriculture, sylviculture et pêche, transport, bâtiments et travaux publics, protection de l'environnement, recherche et expertise).

Le gouvernement a donc construit le budget contenu dans le projet de loi de finances pour 2021 en s'appuyant sur cette méthodologie et en intégrant directement et systématiquement l'impact sur l'environnement dans les décisions de recettes et de dépenses publiques⁵⁸.

Le Pacte vert constitue également un nouvel instrument présenté par la Commission européenne le 11 décembre 2019 comme une nouvelle stra-

tégie de croissance visant à « protéger, préserver et consolider le patrimoine naturel de l'UE, ainsi qu'à protéger la santé et le bien-être des citoyens des risques et incidences liés à l'environnement »⁵⁹ ; c'est à la fois « la première feuille de route exposant les grandes politiques et mesures nécessaires à la concrétisation du pacte vert pour l'Europe » et la « stratégie de la Commission visant à mettre en œuvre le programme des Nations unies à l'horizon 2030 et ses objectifs de développement durable »⁶⁰. D'un point de vue financier, le Pacte vert ambitionne de réserver 25 % des financements de tous les programmes de l'UE à l'intégration des questions climatiques et de créer de nouvelles ressources propres en lien avec la protection de l'environnement (notamment celle fondée sur les déchets d'emballages plastiques non recyclés)⁶¹.

Si les instruments financiers classiques et nouveaux sont antérieurs à la crise sanitaire, dans quelle mesure celle-ci peut-elle être considérée comme un coup de pouce au financement de la transition écologique ?

2 Saisir l'opportunité de la crise : un « coup de pouce » au financement de la transition écologique ?

L'opportunité de la crise sanitaire semble avoir été saisie par les instances nationales et européennes pour accélérer la transition écologique et renforcer son financement. Nous constatons, en effet, une augmentation significative des crédits alloués à la politique de l'environnement au cours de ces derniers mois (A). En revanche, les instances nationales ne semblent pas accorder à l'instrument fiscal le rôle qu'il pourrait jouer et poursuivent une politique de saupoudrage (B).

A. La volonté de débloquer des moyens financiers substantiels

La crise sanitaire a conduit à la mise en place de plans de relance.

Les États membres de l'UE se sont mis d'accord, lors du conseil européen extraordinaire clôturé le 21 juillet 2020, sur la création d'un nouveau fonds pour la relance – Next Generation UE – doté de 750 Mds€ que la Commission est autorisée à emprunter sur les marchés des capitaux au nom de l'Union⁶². Parmi les programmes qu'il recouvre, nous trouvons le programme « Facilité pour la reprise et la résilience » doté de 672,5 Mds€ ; le règlement portant ce programme a été adopté par le Conseil le 21 février 2021 mais la procédure

législative n'est pas achevée⁶³. Il est structuré autour de six piliers dont l'un consacré à la transition verte⁶⁴ qui devrait bénéficier d'un montant d'au moins 37 % de la somme totale allouée au programme, soit un peu moins de 250 Mds€⁶⁵. Le fonds de relance comprend également un « Fonds pour une transition juste » destiné à atténuer les conséquences sociales de la mise en œuvre du Pacte vert pour l'Europe et doté de 10 Mds€⁶⁶.

Au niveau national, l'apport financier majeur ressort également du plan « France relance » présenté comme « une feuille de route pour la refondation économique, sociale et écologique du pays » et doté de 100 Mds€ sur 2 ans dont 30 Mds€ affecté à la transition écologique répartis entre la rénovation énergétique, la biodiversité et la lutte contre l'artificialisation, la décarbonation de l'industrie, l'économie circulaire et les circuits courts, la transition écologique, la mer, les infrastructures et la mobilité verte, les technologies vertes⁶⁷.

La comparaison des crédits budgétaires alloués avant et après la crise nous offre également des informations intéressantes.

⁵⁶ Ibid.

⁵⁷ Ibid. p. 16.

⁵⁸ Voir F. Perrotin, « Vers un budget vert » : LPA 2020 n° 67 pp. 4-7.

⁵⁹ COM (2019) 640, p. 2.

⁶⁰ Ibid. p. 3.

⁶¹ Ibid. p. 18.

⁶² <https://www.consilium.europa.eu/fr/meetings/european-council/2020/07/17-21/>

⁶³ Proposition de règlement adopté par le Conseil : <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/PE-75-2020-INIT/fr/pdf>

⁶⁴ Ibid, art. 3.

⁶⁵ Ibid, art. 18 § 4-e).

⁶⁶ PE et Cons. UE, *règl.* (UE) n° 2021-1056, 24 juin 2021 : art. 4 : JOUE 30 juin 2021, n° L 231/1.

⁶⁷ *préc.*

Dans le projet de loi de finances pour 2020, la mission « Écologie, développement et mobilité durable » était créditée de 11,982 Mds€ en légère augmentation par rapport à 2019 (11,866 Mds€)⁶⁸. En projection, il était envisagé de la créditer de 11,889 Mds€ en 2021 et 11,844 Mds€ en 2022. Le projet de loi de finances pour 2021 affecte à la même mission 20,763 Mds€ en crédits de paiement, soit une augmentation de presque 60 % par rapport à l'exécution budgétaire 2020 (13,246 Mds€).

Parallèlement, pour la mise en œuvre de « France relance », une mission « Plan de relance » a été spécialement créée dans le projet de loi de finances pour 2021 pour traduire budgétairement les objectifs visés ; elle est considérée comme l'instrument principal de la politique de relance⁶⁹. L'un des objectifs affichés du plan étant l'accélération de la transition écologique, la mission comprend un programme « Écologie » pour lequel, en 2021, sont demandés 18,358 Mds€ d'autorisations d'engagement et 6,585 Mds€ de crédits de paiement⁷⁰. Ces crédits se superposent à ceux de la mission « Écologie ». Par exemple, le dispositif MaPrimeRénov' est financé à hauteur de 2 Mds€ sur deux ans par la mission « Plan de relance » dont 915 M€ en crédits de paiement inscrits dans le projet de loi de finances 2021 et à hauteur de 740 M€ dans la mission « Écologie » en autorisations d'engagement et en crédits de paiement pour 2021.

L'ensemble de ces chiffres nous permet d'opérer deux constats : les instances nationales associent les dépenses liées à la crise sanitaire et les dépenses en faveur de la transition écologique et les crédits ouverts dans les missions et programmes en faveur de l'environnement sont en hausse significative. Toutefois, les rapporteurs à l'Assemblée Nationale sur la mission « Plan de relance » ont émis quelques réserves estimant que la réussite du plan de relance dépendrait de l'appropriation par tous des dispositifs financés⁷¹.

Sans entrer dans le détail des budgets de l'UE, la comparaison des crédits alloués aux programmes LIFE 2014-2020 et LIFE 2021-2027 nous apporte un éclairage similaire.

Le premier était doté de 3,456 Mds€ ventilés entre les sous-programmes « Environnement » et « Action pour le climat » dotés respectivement de 2,592 Mds€ et 864 M€⁷². Le programme LIFE 2021-2027 est crédité de 5,432 Mds€ sur la période 2021-2027 même si le Parlement européen avait proposé, en première lecture, un montant de 7,2 Mds€⁷³. Nous constatons donc une augmentation d'environ 2 Mds€ entre les deux programmes successifs.

Si l'intention de débloquer des moyens financiers est réelle, les autorités nationales ne semblent pas enclines à mobiliser l'instrument fiscal, poursuivant ainsi un saupoudrage.

B. La poursuite du saupoudrage fiscal national

En préambule, il convient de rappeler que la fiscalité restant le domaine de compétences des États membres, l'UE ne dispose pas de marges de manœuvre pour utiliser la fiscalité dans un objectif environnemental⁷⁴. Toutefois, la décision « Ressources propres » adoptée le 14 décembre 2020 intègre une nouvelle recette provenant de l'application d'un taux d'appel uniforme au poids des déchets d'emballages en plastique non recyclés produits dans chaque État membre, ce taux étant de 0,80 € par kilogramme⁷⁵. Il s'agit là d'une avancée notable mais la liquidation de la recette pourrait poser des difficultés même si des indications sont apportées par la directive relative aux emballages de 1994⁷⁶.

Si la fiscalité environnementale fait partie des principaux instruments économiques utilisés en faveur de la transition écologique⁷⁷, force est de constater que les dispositifs de taxation ou d'incitation mis en place ne s'inscrivent pas dans une réflexion cohérente, les mesures adoptées étant généralement sectorielles. Seule la taxe générale sur les activités polluantes offre un contre-exemple puisqu'en 1999, face à la multitude de taxes environnementales ou liées à l'environnement, les autorités françaises ont tenté de donner une cohérence à la fiscalité environnementale en unifiant diverses taxes au sein d'une taxe unique⁷⁸. Cependant, si elle a permis une unification des modalités déclaratives et de recouvrement, la détermination de ses bases d'imposition et sa liquidation ont été rendues complexes par l'hétérogénéité des sources de pollution qu'elle englobait⁷⁹. Malgré cette volonté de cohérence, les dispositifs fiscaux en faveur de l'environnement restent largement sectoriels.

Au-delà, un autre constat s'impose : celui d'un saupoudrage fiscal dans la protection de l'environnement. Il s'opère à différents niveaux.

Les dispositifs fiscaux qui ont un objectif environnemental sont éparpillés dans les différents codes (CGI, code des douanes, code général des collectivités territoriales, code de l'urbanisme...), ce qui complexifie leur étude d'ensemble et porte atteinte à leur cohérence globale. Depuis cinq ans, cet éparpillement se vérifie au niveau législatif : s'ils sont très souvent contenus dans les lois de finances, le législateur a tendance à

⁶⁸ Crédits de paiement.

⁶⁹ Doc AN, 2020-2021, n° 3399, p. 15.

⁷⁰ Mission « Plan de relance » annexée au projet de loi de finances 2021.

⁷¹ Doc AN, 2020-2021, n° 3399, spéc. pp. 8 et ss. et p. 15.

⁷² PE et Cons. UE, règl. (UE) n° 1293/2013 : art. 4.

⁷³ <https://oeil.secure.europarl.europa.eu/oeil/popups/printsummary.pdf?id=1582288&l=fr&t=E>

⁷⁴ Voir C. Viessant, « La fiscalité environnementale de l'Union européenne » : in *La fiscalité environnementale entre attentes, doutes et pragmatisme* : PUAM, coll. « Droit des affaires », 2018, pp. 125-151.

⁷⁵ Cons. UE, déc. 2020/2053/UE, EURATOM, 14 déc. 2020 : art. 2 § 1-c : JOUE 15 déc. 2020, n° L. 424/1.

⁷⁶ PE et Cons. CE, dir. 94/62/CE, 20 déc. 1994 : art. 6 bis : JOUE 31 déc. 1994, n° L. 365/10.

⁷⁷ V. supra.

⁷⁸ V. supra.

⁷⁹ V. sur la complexité de la taxe, R. Hertzog, « La Taxe Général sur les Activités Polluantes (TGAP) : un impôt contestable, mal adapté à la lutte contre les GES » : in *Le protocole de Kyoto : mise en œuvre et implications*, Strasbourg, PES, 2002, pp. 187-217.

intégrer une ou deux dispositions fiscales dans des lois sectorielles. Par exemple, la composante carbone a été intégrée aux tarifs de la TICPE par la loi relative à la transition énergétique pour la croissance verte de 2015⁸⁰ et l'exonération de taxe foncière en faveur des zones humides par la loi pour la reconquête de la biodiversité, de la nature et des paysages de 2016⁸¹.

La loi portant lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience face à ses effets⁸² en offre un nouvel exemple. Présenté comme mettant en œuvre les travaux de la Convention citoyenne pour le climat, il contient quelques dispositions fiscales en faveur de la transition écologique alors que le rapport remis par celle-ci⁸³ en contient une vingtaine. Le projet de loi prévoit, *a minima*, une évolution de la fiscalité des carburants dans l'objectif d'atteindre un niveau équivalent au tarif normal d'accise sur le gazole⁸⁴ et une possible augmentation de la taxe de solidarité sur les billets d'avion pour que le transport aérien s'acquitte d'un prix carbone⁸⁵. A la marge, l'article 32 du projet de loi autorise le gouvernement à prendre par voie d'ordonnance des dispositions permettant aux régions d'instituer des contributions spécifiques assises sur la circulation des véhicules de transport routier de marchandises empruntant les voies du domaine public routier national mises à leur disposition dans le cadre d'une expérimentation, dans le but de permettre une meilleure prise en compte des coûts liés à l'utilisation des infrastructures routières. De même, l'article 62 du même pro-

jet envisage de mettre en place une redevance sur les engrais azotés minéraux. Par ailleurs, les mesures fiscales sont souvent progressives et ne répondent pas à l'urgence climatique. Par exemple, dans le projet de loi en cours de discussion, la réduction de l'avantage fiscal sur la TICPE dont bénéficient les transporteurs routiers de marchandises est envisagée de manière progressive entre 2023 et 2030 et l'introduction de la composante carbone dans la fiscalité du transport aérien n'est prévue qu'à partir de 2025.

Les textes fiscaux contiennent également des dispositifs redondants, certainement dans le but politique de faire preuve d'activisme en matière de protection de l'environnement. Le projet de loi portant lutte contre le dérèglement climatique reprend la thématique de l'économie circulaire alors qu'une loi contre le gaspillage et l'économie circulaire a été adoptée en février 2020⁸⁶.

Une loi portant uniquement sur la fiscalité de l'environnement permettrait certainement d'éviter ce saupoudrage et lui conférerait une cohérence souhaitable, à charge pour le législateur d'en tirer les conséquences sur l'équilibre financier dans la plus prochaine loi de finances⁸⁷.

La crise sanitaire semble impulser une réaction des autorités nationales et européennes en faveur d'un financement renforcé de la transition écologique. Toutefois, nombres d'actions sont antérieures à la crise et il faudra attendre une mise en œuvre effective des différents plans de relance et mesures budgétaires pour en apprécier l'efficacité. ■

⁸⁰ L. n° 2015-992, 17 août 2015 : art. 1^{er} : JO n° 0189, 18 août 2015, texte n° 1.

⁸¹ L. n° 2016-1087, 8 août 2016 : art. 114 : JO n° 0184, 9 août 2016, texte n° 2. On trouve également dans cette loi la possibilité pour les communes d'exonérer de taxe foncière sur les propriétés non bâties les propriétaires ayant conclu une obligation réelle environnementale (art. 72).

⁸² L. n° 2021-1104, 22 août 2021, portant lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience face à ses effets : JO n° 0196, 24 août 2021, texte n° 1.

⁸³ <https://propositions.conventioncitoyenne.pourleclimat.fr/>

⁸⁴ L. n° 2021-1104, 22 août 2021 : art. 130, *préc.*

⁸⁵ L. n° 2021-1104, 22 août 2021 : art. 142, *préc.*

⁸⁶ L. n° 2020-105, 10 fév. 2020 : JO n° 0035, 11 fév. 2020, texte n° 2.

⁸⁷ Conformément à l'article 33 de la LOLF.