

Paris,
Septembre 2021

Évaluation environnementale du budget

De l'outil de transparence
à l'instrument de performance :
revue des expériences internationales

Auteur : Sébastien Postic

Soutenu par



L’Institut de l’économie pour le climat (**I4CE** – Institute for climate economics) est une association experte de l’économie et de la finance dont la mission est de faire avancer l’action contre les changements climatiques. Grâce à ses recherches appliquées, l’Institut contribue au débat sur les politiques liées au climat. Il rend aussi publiques des analyses pour appuyer la réflexion des institutions financières, des entreprises ou encore des territoires et les aider à intégrer concrètement les enjeux climatiques dans leurs activités. **I4CE** est une association d’intérêt général, à but non lucratif, fondée par la Caisse des Dépôts et l’Agence Française de Développement.

www.i4ce.org



REMERCIEMENTS

Je remercie l'Agence Française de Développement et l'ADEME, sans qui ce travail n'aurait pu voir le jour.

Je remercie également les nombreuses personnes qui ont nourri ce rapport par des échanges ou des commentaires : Maria Dolores ALMEIDA, Thomas BELOE, Guillaume BRULE, Federico BRUSA, Laetitia de COUDENHOVE, Raúl DELGADO, Damien DEMAILLY, Jenifer DOHERTY, Sylvain DURAND, Liliana ESTRADA, Marion FETET, Adrian FOZZARD, Louise KESSLER, Nicolas LECRIVAIN, Aloisio LOPES PEREIRA DE MELO, Asad MAKEN, Vincent MARCUS, Richard MARTINEZ, Sania MATULIC, Carola MEJIA SILVA, Morgane NICOL, Rodrigo PIZARRO, Holy Tiana RAME, Gabriela RODRIGUEZ, Dr Joko TRI HARYANTO, Charlotte VAILLES, ainsi que l'équipe PwC qui a eu la gentillesse de partager les comptes rendus des entretiens menés dans le cadre de l'étude « outils budgétaires verts » de l'AFD.

Les informations et opinions exposées dans ce rapport n'engagent que la seule responsabilité de l'auteur.

Résumé exécutif

Les questions climatiques et environnementales touchent tous les aspects de la vie économique d'une nation. Prenant acte de cette réalité, les ministères des Finances sont de plus en plus nombreux à mettre en place des outils pour faciliter et optimiser la prise en compte de l'environnement dans les décisions budgétaires, outils dits «de budgétisation verte». L'Évaluation Environnementale des Budgets (EEB) est l'un d'eux, qui vise à mettre en évidence toutes les mesures budgétaires liées à une ou plusieurs dimensions de l'action environnementale, telles que le changement climatique, la biodiversité ou la dégradation des sols.

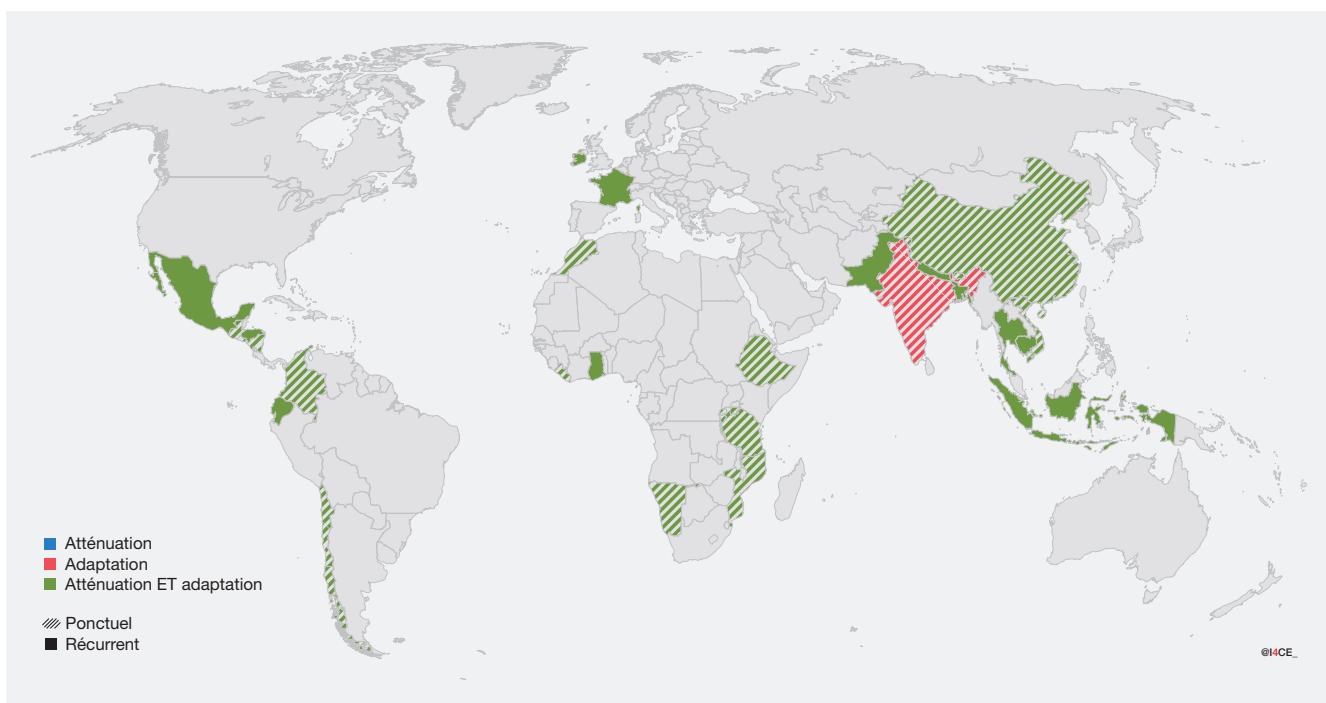
Cette revue fait le point sur l'expérience existante pour répondre à deux questions : **quels sont les bénéfices attendus de ces outils ? A quelles conditions sont-ils réalisés ?** Elle s'appuie sur l'expérience d'une grosse vingtaine de pays, et de plusieurs institutions internationales du développement (PNUD, BID, Banque Mondiale, OCDE), au moyen de revues bibliographiques et d'une série importante d'entretiens au sein des ministères et parmi les chercheurs, consultants etc. qui les ont accompagnés dans ces évaluations. 10 études de cas (8 d'Amérique latine + Indonésie et France) ont été examinées en profondeur, leurs conclusions et comparaisons étant rassemblées dans une annexe méthodologique à ce rapport. L'étude se concentre notamment sur les différences entre les évaluations

«minimales» et les évaluations exhaustives, constatant que les importants bénéfices supplémentaires associés à une évaluation exhaustive justifient amplement l'effort additionnel associé.

Dans tous les cas, de tels choix doivent être faits très en amont, car ils structurent fortement tout l'exercice d'évaluation. Les éléments différenciants entre évaluations simples et complètes se divisent en deux catégories :

- **les critères méthodologiques** : pour être efficace, une EEB doit travailler sur un périmètre élargi, évaluer les dépenses mais aussi les taxes, prendre en compte les impacts des mesures et non seulement l'intention, recenser les mesures défavorables à l'environnement... Viser à évaluer la cohérence du budget avec les objectifs nationaux, et pas seulement l'effort environnemental.
- **les critères de processus** : les effets d'une EEB se font pleinement sentir à deux conditions :
 - **une excellente appropriation nationale** : l'EEB doit avant tout répondre à un besoin spécifique au contexte, clairement identifié en amont, au moyen de ressources internes. Elle doit aussi s'inscrire dans la culture et les processus administratifs existants, en cohérence avec les autres outils nationaux de budgétisation verte.

MISE EN ŒUVRE DE L'ÉVALUATION ENVIRONNEMENTALE DES BUDGETS DANS LE MONDE



Source : I4CE

- **une inscription dans le temps long** : il ne s'agit pas d'un exercice à réaliser une fois, mais d'un effort à maintenir dans la durée. C'est bien sûr nécessaire pour mesurer l'amélioration ou la dégradation des indicateurs, et corriger la trajectoire nationale «en temps réel» ; mais c'est aussi important pour donner le temps à certains processus de se mettre en place. En particulier, c'est en maintenant l'exercice dans le temps qu'on pourra dépasser les considérations sur les seuls volumes monétaires et ouvrir le débat sur l'efficacité environnementale des mesures ; c'est aussi dans le temps que peut s'installer une vraie dynamique d'échange, d'acculturation et de montée en capacité des différents acteurs - or c'est à travers ces changements de fond qu'une EEB a le plus d'impact.

Aux conditions énumérées ci-dessus, une EEB est utile à la fois pour les résultats d'analyse qu'elle produit, et par le processus même qui conduit à ces résultats. En premier lieu, en **améliorant la transparence sur l'action publique**, sur des thématiques où les attentes du public sont élevées. Ensuite, en **instaurant un dialogue interministériel** qui permet aux ministères des finances et ministères techniques de s'approprier, dans leur périmètre, un sujet complexe vu sa nature très transversale. Enfin, en **informant les arbitrages budgétaires avec des outils simples** sur des sujets qui ne le sont pas, agrégeant des informations potentiellement éparses et faisant ressortir les co-bénéfices ou effets indésirables de mesures ou paquets de mesures n'ayant pas tous un objectif climat affiché. Enfin, elles fournissent **des instruments de reporting appréciés des financeurs internationaux** privés (Obligations vertes) ou publics (banques de développement), même s'il faut alors être vigilant car l'incitation financière peut biaiser l'évaluation.

Pour autant, il ne faut pas trop attendre de cette évaluation : c'est un outil important et pertinent pour la politique budgétaire d'un gouvernement affichant des objectifs environnementaux, mais ce n'est qu'un outil, assez technique par ailleurs. Il n'est utile qu'au service d'une volonté politique forte, et au sein d'un écosystème d'outils d'aide à la décision et la planification.

Table des matières

TABLE DES ACRONYMES		
1. INTRODUCTION	5	
2. UN EXERCICE AUX BÉNÉFICES MULTIPLES	6	3. “NO PAIN, NO GAIN” : UN EXERCICE QUI, POUR ÊTRE UTILE, NÉCESSITE DES MOYENS ADAPTÉS
2.1. Révéler l'ampleur des liens climat-budget : accompagner la prise de conscience, améliorer la transparence	8	3.1. Ambition méthodologique : les choix-clés
2.1.1. Un exercice souvent motivé par des questions de redevabilité...	8	3.1.1. La mesure de l'effort, un écueil à éviter
2.1.2. ... mais dont les effets sont surtout visibles dans la culture des administrations	9	3.1.2. Des données désagrégées, lisibles et exhaustives
2.2. Faciliter les arbitrages et la priorisation des dépenses	11	3.1.3. Aborder plusieurs dimensions environnementales de manière parallèle et non exclusive
2.2.1. Synthétiser une masse importante d'information diffuse	11	3.2. Garantir l'appropriation nationale
2.2.2. Faciliter les arbitrages	12	3.2.1. Répondre à une question nationale...
2.2.3. Mettre en lumière les besoins d'évaluations spécifiques	13	3.2.2. ... dans le cadre d'un processus de performance national...
2.3. Faciliter l'accès aux financements internationaux	14	3.2.3. ... en s'appuyant sur des ressources internes
		3.3. Faire vivre l'exercice
		3.3.1. Dépasser le message sur les volumes monétaires
		3.3.2. Mettre l'EEB au cœur des décisions
		CONCLUSION
		BIBLIOGRAPHIE
		34
		35

ENCADRÉS

Box 1.	Les plans de relance, un contexte très adapté à l'usage des EEB	12
Box 2.	Les EEB et les obligations vertes	15
Box 3.	L'intérêt d'une taxonomie nationale	19
Box 4.	EEB et autres outils de budgétisation verte	26
Box 5.	Pilotes et diagnostics	29

FIGURES

Carte.	Mise en œuvre de l'évaluation environnementale des budgets dans le monde	6
Figure 1.	France – Documentation budgétaire pour un exercice	11
Figure 2.	Indonesia : disaggregation of the measures identified in the CBT (2017)	15
Figure 3.	Sept choix méthodologiques structurants	17
Figure 4.	France - Approche mixte : Arbre de décision pour l'évaluation qualitative des dépenses	18

Figure 5. France – Impôts, niches fiscales et dépenses
liées au climat

22

Figure 6. Évaluation des dépenses multidimensionnelles

23

Figure 7. Utiliser les résultats d'une EEB
à différentes étapes du processus budgétaire

26

Figure 8. Une approche intégrée de la budgétisation verte :
le Climate Change Financing Framework du PNUD

27

Figure 9. Les étapes d'un budget vert

29

Figure 10. Efficiency et efficacité des mesures fiscales
et budgétaires

32

TABLEAUX

Tableau 1.	Typologies internationales d'activités climat	19
Tableau 2.	Indice de pertinence climatique CPEIR	21
Tableau 3.	Rôles et responsabilités autour du marquage budgétaire – Exemples choisis	28

Table des acronymes

BID	Banque Interaméricaine de Développement
BIOFIN	Biodiversity Finance project (Projet sur le financement de la biodiversité)
CBT	Climate Budget Tagging (Marquage climat du budget)
CCFF	Climate Change Financing Framework (Cadre de financement du changement climatique)
CCNUCC	Conférence-Cadre des Nations Unies sur le Changement Climatique
CPEBR	Climate Public Expenditure and Budget Review (Revue des dépenses publiques et du budget autour du climat)
CPEIR	Climate Public Expenditure and Institutional Review (Revue des dépenses publiques et du cadre institutionnel pour le climat)
ECB	Evaluation Climat du Budget
EEB	Evaluation Environnementale du Budget
ETP	Equivalent-Temps plein
EU	Union Européenne
GES	Gaz à Effet de Serre
GFLAC	Grupo de Financiamiento Climático para América Latina y el Caribe (Groupe sur le financement du climat pour l'Amérique latine et les Caraïbes)
IDFC	International Development Finance Club (Club de la finance internationale du développement)
MDB	Multilateral Development Bank (Banque multilatérale de développement)
OAT	Obligation Assimilable du Trésor
OCDE	Organisation de Coopération et de Développement Economiques
DAC	Development Assistance Committee (Comité d'Aide au Développement)
ODD	Objectif de Développement Durable
ONG	Organisation Non Gouvernementale
PEFA	Public Expenditure and Financial Accountability program (Programme sur les dépenses publiques et la responsabilité financière)
PNUD	Programme des Nations Unies pour le Développement

Note : Nous employons dans ce document le terme d’Evaluation Environnementale du Budget (EEB) comme appellation générique de l’exercice consistant à passer en revue (de façon récurrente et automatisée, comme de façon ponctuelle) les mesures budgétaires ayant un impact sur l’environnement. Lorsque nous faisons appel à des exemples concrets d’évaluation n’ayant porté que sur les impacts climatiques (la majorité des évaluations existantes à ce jour), on préférera le terme d’Evaluation Climat du Budget (ECB).

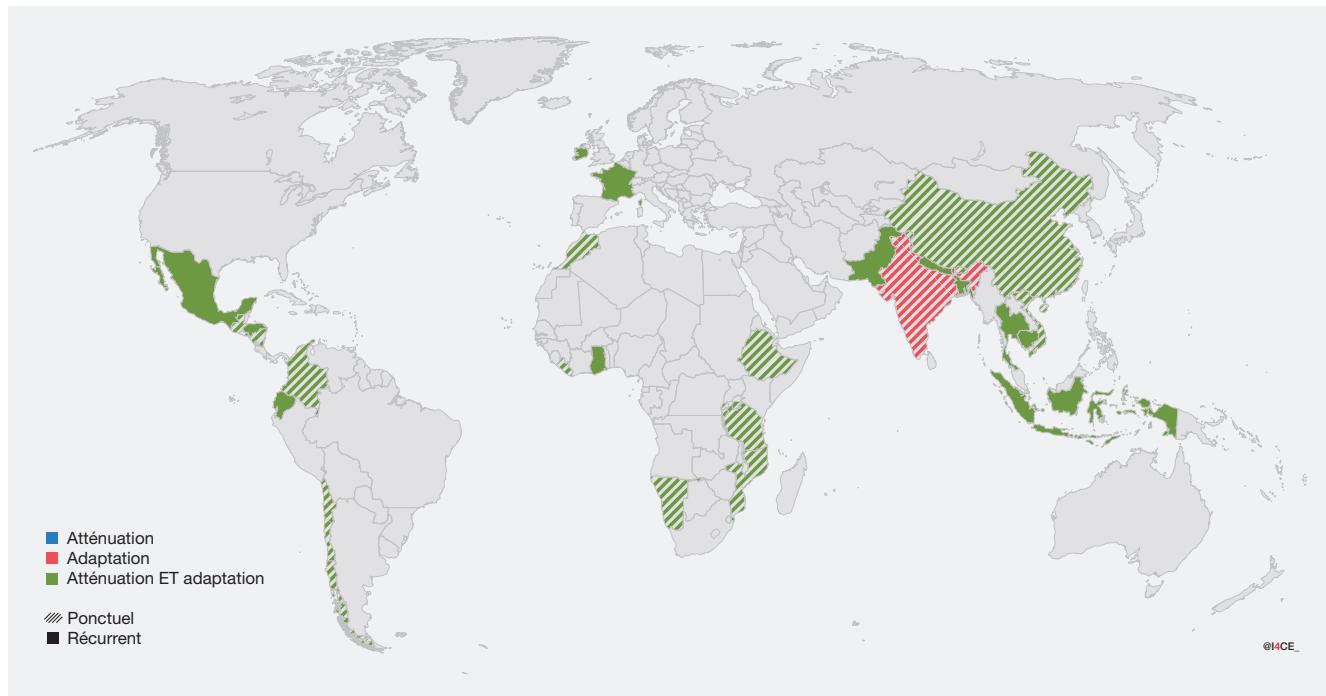
1. Introduction

Les questions climatiques et environnementales ne sont plus de lointaines préoccupations pour spécialistes. Elles doivent être prises en compte ici et maintenant, dans le travail quotidien d'un grand nombre d'agents publics. Sur le climat, le dernier rapport du GIEC (AR6 - 2021) confirme sans ambiguïté que les émissions de gaz à effet de serre dues aux activités humaines sont responsables d'environ 1,1°C de réchauffement depuis 1850-1900, et constate qu'un changement climatique "généralisé, rapide et s'intensifiant" devrait nous faire atteindre ou dépasser les 1,5°C de réchauffement dans les 20 prochaines années. Le Rapport mondial d'évaluation de la biodiversité et des services écosystémiques n'est pas beaucoup plus optimiste, rappelant que plus d'un million d'espèces sont menacées d'extinction à court ou moyen terme. Les deux rapports soulignent que le changement est d'ores et de grande ampleur, sans retour en arrière possible, ce qui exige des mesures d'adaptation importantes ; et que, sans un effort d'atténuation lui aussi ambitieux, nous franchirons bientôt des seuils dangereux vers des domaines d'incertitude et de dommages beaucoup plus importants. Si les ministères de l'environnement constituent l'autorité naturelle en matière d'expertise technique, l'ampleur des mesures nécessaires exige une action interministérielle qui les dépasse largement.

Les outils budgétaires de l'État devraient être au cœur des efforts nécessaires, mais l'expertise environnementale a trop longtemps été isolée dans des ministères spécifiques. Les questions environnementales touchent tous les aspects de la vie économique d'une nation, qu'il s'agisse de s'adapter aux changements ou de les atténuer. Les impôts et les dépenses publiques sont de puissants moteurs d'action. Action directe, lorsque l'État investit, par exemple, dans des infrastructures de transport à faible émission de carbone ou dans des projets de reforestation ; action indirecte, lorsque les taxes et les dépenses nationales modifient les choix des acteurs économiques privés. À mesure que la conscience de cette responsabilité s'accroît, les ministres des finances s'engagent à jouer un rôle de premier plan dans l'action en faveur de l'environnement, comme le montre par exemple la récente Coalition des ministres des finances pour l'action en faveur du climat autour des principes d'Helsinki, ou la Collaboration de Paris sur la budgétisation verte de l'OCDE.

Les évaluations environnementales des budgets (EEB) s'inscrivent dans le cadre de ces nouveaux outils de budgétisation verte. Ces évaluations mettent en évidence toutes les mesures budgétaires liées à une ou plusieurs dimensions de l'action environnementale, telles que le changement climatique, la biodiversité ou la dégradation des sols. Elles ont vu le jour il y a plus de dix ans dans plusieurs pays d'Asie du Sud-Est (Népal, Bangladesh, Cambodge, Thaïlande) et ont ensuite été mises en œuvre dans plus de 50 pays (voir la carte ci-après). À mesure que les ambitions environnementales augmentent, ces outils suscitent un regain d'intérêt, notamment en Europe : le mécanisme de redressement et de résilience post-Covid mis en place par la Commission européenne ne soutenait les plans de redressement nationaux que lorsqu'ils incluaient plus de 37 % de dépenses environnementales, rendant leur évaluation quasi obligatoire ; et 16 États membres se forment actuellement aux évaluations environnementales des budgets pour leur propre bénéfice, dans le cadre d'un autre programme de la Commission.

MISE EN ŒUVRE DE L'ÉVALUATION ENVIRONNEMENTALE DES BUDGETS DANS LE MONDE



Cette revue fait le point sur l'expérience existante pour répondre à deux questions : quels sont les bénéfices attendus de ces outils ? A quelles conditions sont-ils réalisés ? Elle complète une série de publications récentes de la Banque mondiale, du PNUD, de l'OCDE, de la BID et de l'Union européenne (à paraître) sur la question ; notre travail se concentre spécifiquement sur les différences entre les évaluations « minimales » et les évaluations exhaustives, tant en termes de bénéfices attendus que de choix et de contraintes structurants. Outre les rapports susmentionnés, nous nous sommes appuyés sur une revue de littérature approfondie des EEB existantes, et sur une série d'entretiens bilatéraux avec des praticiens nationaux, des chercheurs et des experts de diverses

institutions internationales. Nous essayons de reproduire ici de nombreuses citations pertinentes de ces entretiens¹. 10 études de cas (8 d'Amérique latine + Indonésie et France) ont été examinées en profondeur, leurs conclusions et comparaisons étant rassemblées dans une annexe méthodologique à ce rapport. Le rapport est organisé en deux parties :

- la partie 2 se concentre sur les bénéfices à attendre d'une EEB pour l'administration, les décideurs publics et la société civile.
- la partie 3 explore les exigences associées à une EEB ambitieuse, leur raison d'être et leurs conséquences.

¹ Afin de protéger l'anonymat de nos interviewés, seul le type de structure (Ministère/Recherche/Institution internationale) auquel ils appartiennent sera mentionné comme source.

2. Un exercice aux bénéfices multiples

Les évaluations environnementales des budgets sont porteuses de nombreux bénéfices, à la fois par les résultats qu'elles produisent et à travers le processus même de leur réalisation. En premier lieu, elles permettent d'améliorer fortement la transparence sur l'action publique, sur des thématiques où les attentes du public sont souvent élevées. Elles instaurent aussi un dialogue interministériel qui permet aux ministères des finances et ministères techniques de s'approprier, dans leur périmètre, un sujet complexe vu sa

nature très transversale. Elles sont aussi des outils utiles aux décideurs pour informer des arbitrages budgétaires avec des outils simples sur des sujets qui ne le sont pas, en agrégant des informations potentiellement éparses et en faisant ressortir les co-bénéfices ou effets indésirables peu visibles de certaines mesures budgétaires. Enfin, elles constituent des supports appréciables à la recherche de financements internationaux, même si cette option est à considérer avec précaution.

2.1. Révéler l'ampleur des liens climat-budget : accompagner la prise de conscience, améliorer la transparence

MESSAGES-CLÉ

- Les EEB sont souvent impulsées par des parlementaires et l'exécutif gouvernemental, mais les premiers bénéficiaires sont les administrations elles-mêmes.
- La réalisation d'une EEB permet la montée en compétence des ministères techniques et financiers sur les sujets climat.
- Elle permet aussi et surtout une appropriation des enjeux environnementaux par les ministères techniques, de façon opérationnelle, au sein de leur propre champ de compétence.
- Les résultats d'analyse fournissent un excellent point d'entrée pour l'environnement dans les discussions et négociations lors de la construction du budget.

“Les administrations s'étaient lancées dedans pour des raisons de communication ; leur sentiment final est que c'est surtout elles que ça a sensibilisé.”

Chercheur·se ou consultant·e

2.1.1. Un exercice souvent motivé par des questions de redevabilité...

Les premiers commanditaires : parlementaires et exécutif

Les élus (parlementaires et exécutif) ont un intérêt particulier à la réalisation d'une EEB, car pour concevoir et voter le budget national, ils doivent s'assurer de la cohérence des objectifs et des moyens mis en œuvre, ce qui soulève trois difficultés :

- **premièrement, les impacts d'un budget sur l'environnement sont transverses et diffus.** Plusieurs centaines de mesures budgétaires ont typiquement un impact (positif ou négatif) sur les émissions de GES, sont réparties sur tous les ministères, et ne sont pas nécessairement associées à de grands programmes budgétaires bien délimités et homogènes (dépenses d'essence et de chauffage, subventions individuelles à de petits programmes/acteurs...).

- par ailleurs, **de nombreux pays suivent un principe d'universalité budgétaire**, c'est-à-dire que la quasi-totalité des recettes et dépenses sont votées ensemble, dans un vaste «pot commun» à travers lequel elles interagissent toutes; c'est donc l'impact climat du budget dans son ensemble qu'il faut évaluer, car très peu de dispositifs fonctionnent en vase clos, et à peu près aucun ne peut se modifier «toutes choses égales par ailleurs» (voir section «Un périmètre élargi : impôts, niches fiscales, opérateurs publics»).
- enfin, l'évaluation de **la cohérence de ces mesures avec les objectifs nationaux demande une expertise spécifique**, une bonne connaissance des feuilles de route nationales (voir sections 3.2.1 et 3.3.1), et des ressources non négligeables en temps, dont ne disposent pas les décideurs au moment de leurs choix et votes ; le format synthétique qu'offre une EEB est alors particulièrement adapté à ces publics.

“On répondait avant tout à une demande de transparence des parlementaires”

Ministère de l’Environnement

Plusieurs pays, comme le Mexique, l’Indonésie, la France, et le Nicaragua, entre autres, publient les résultats de leur EEB dans le cadre de leur processus budgétaire. L’administration française a confirmé lors de nos entretiens que l’EEB a effectivement été mentionnée à plusieurs reprises lors d’interventions publiques des parlementaires, démontrant au moins un début d’appropriation par ce public.

L’exigence de transparence se renforce aussi au sein de la société civile

La société civile est aussi un moteur important pour la mise en place d’une EEB, d’autant plus que les gouvernements font face à des demandes grandissantes de transparence et redevabilité sur leur action environnementale (OECD 2021). De fait, des mouvements sociaux comme ceux qu’ont connu récemment l’Equateur (2019), l’Egypte (2019) ou la France (2018) naissent entre autres d’une méconnaissance (ou méfiance) vis-à-vis de l’usage que fait l’Etat de revenus liés à l’environnement, notamment en ce qui concerne les taxes carbone ou les taxes sur l’énergie ; et de nombreuses études ont montré que la confiance dans le gouvernement est une condition primordiale pour la mise en place d’une fiscalité environnementale (Kallbekken et Aasen 2010; Klenert et al. 2017; Drews et van den Bergh 2016).

Cependant, même si l’attente est forte, la communication «grand public» est malaisée ; la majorité des EEB sont des exercices techniques, manquant d’un message médiatique fort, ce qui rend leur vulgarisation difficile. Certains pays, comme le Népal ou le Bangladesh, publient malgré tout des versions grand public de leur EEB sous la forme de «Citizens’ Climate Budget», directement dirigés vers la société civile. Des narratifs particuliers, comme l’engagement «zéro dépense marron» du plan de relance français ou le travail innovant de l’Indonésie pour émettre un «Green Sukuk»², peuvent soutenir la communication autour de ces exercices.

En revanche, une EEB est un excellent point de départ pour former et informer les associations expertes, qui seront en mesure d’utiliser ces chiffres, les réanalyser, et construire leurs propres outils. L’Indonésie signale ainsi que les résultats de leur évaluation climat du budget (ECB) sont largement utilisés pour des communications internationales, et pour la formation de chercheurs académiques et d’organisations spécialisées. Par ailleurs, un Etat qui s’engage à réaliser cet exercice de façon récurrente fournit aux ONGs un support pour faire entendre annuellement leurs propres commentaires et revendications, au moment où les questions budgétaires sont le plus visibles. Ce sont alors ces acteurs qui constituent la courroie de transmission la plus efficace des enjeux d’une EEB vers un public plus large.

“Avant le premier budget vert, les ONGs n’avaient que 40 % des dépenses climat dans leur radar.”

Ministère des Finances

Alimenter le reporting international sur l’effort environnemental

Par ailleurs, une EEB est une brique importante pour les exercices de reporting internationaux. Les communications internationales visant à tracer l’avancement de chaque pays vers un objectif environnemental spécifique incluent nécessairement un volet «financement», où les résultats d’une EEB peuvent être directement utilisés. C’est par exemple le cas, pour le climat, des rapports biennaux à la CCNUCC³. En Indonésie, les données de l’ECB nationale ont été utilisées pour la troisième communication nationale à la CCNUCC (Bain, Nguyen, et Baboyan 2019, 45).

2.1.2. ... mais dont les effets sont surtout visibles dans la culture des administrations

Un canal de discussion entre Budget et Environnement

La réalisation d’une EEB facilite un dialogue étroit entre les ministères de l’Environnement et leurs homologues du Budget.

L’EEB fournit aux ministères environnementaux l’occasion d’engager des discussions interministérielles autour des problématiques environnementales et de peser dans les discussions budgétaires. C’est l’occasion pour un ministère de l’Environnement maîtrisant les enjeux environnementaux,

² Obligation d’Etat satisfaisant à la fois des critères environnementaux et de finance islamique.

³ Ces rapports doivent être remplis par tous les pays membres de la CCNUCC, tant les pays *Annexe I* que *Non-Annexe I*. De plus, les pays non-Annexe I sont invités à mentionner les financements internationaux reçus et les besoins de financement additionnels, ce que couvre assez bien l’EEB. Ce cadre de reporting doit être harmonisé d’ici 2024 dans le nouveau *cadre de transparence amélioré*.

mais manquant de relais et/ou de moyens pour mettre en place des actions concrètes, de transcrire ses priorités dans le langage et dans l'agenda budgétaires, à la fois au niveau national et international. C'est aussi l'occasion de mieux comprendre la mécanique budgétaire sous-tendant certaines dépenses, et par là de mieux intégrer les contraintes de ses contreparties Enfin, l'EEB fournit aussi un moyen aux ministères environnementaux de valoriser leur action en mettant au jour l'étendue des secteurs et moyens concernés.

Pour les spécialistes budgétaires, l'EEB permet de mieux cerner et piloter la performance d'une politique très transversale, autrement difficile à appréhender. Les ministères des Finances sont des acteurs de premier plan des stratégies environnementales nationales, et ne peuvent pas être seulement les ressources ou correspondants d'un ministère de l'environnement qui porterait seul le sujet. Au-delà de la prise de conscience de la variété et quantité des dépenses liées à l'environnement, les discussions au cas par

cas sur la prise en compte et/ou la cotation de dépenses précises permettent la construction d'une culture commune et un transfert de compétences depuis les spécialistes environnementaux vers les spécialistes budgétaires. C'est d'autant plus vrai lorsqu'une EEB est réalisée avec un objectif d'exhaustivité, avec de nombreuses discussions – voire négociations – sur la définition des dépenses défavorables (voir section «Identifier les mesures défavorables»).

Cette collaboration entre les équipes «climat» et «budget» est souvent institutionnalisée. Par exemple, l'Indonésie met en place chaque année, dans le cadre de son processus d'ECB, des «réunions de réconciliation» élargies permettant aux différents acteurs de discuter des codes budgétaires utilisés, et de résoudre les cas particuliers qui émergent. La France s'appuie sur une petite équipe transversale (5-6 personnes), aux échanges très réguliers, pour le même but.

“L'EEB, c'est le pied de l'Environnement dans la porte des discussions budgétaires.”

Ministère des Finances

Soutenir la montée en compétence des ministères techniques, des agences de l'Etat et de l'administration locale

L'EEB permet d'acculturer les ministères sectoriels aux enjeux environnementaux et de les impliquer dans l'effort collectif. En effet, ces ministères (agriculture, éducation, justice, etc.) n'ont pas toujours une parfaite connaissance ou conscience des impacts environnementaux de leurs dépenses, alors qu'ils sont les mieux placés pour proposer des solutions aux problèmes qui les concernent ; c'est donc là que l'appropriation des enjeux est cruciale, avec les impacts les plus durables. L'EEB peut faciliter cette appropriation car elle transite par l'autorité budgétaire, qui est un point d'entrée vers l'ensemble des ministères techniques, et elle emprunte le langage budgétaire partagé par tout le gouvernement (Bain, Nguyen, et Baboyan 2019, 43).

Certains pays vont plus loin, et utilisent l'EEB pour imposer les changements de pratique au sein des

ministères techniques, en établissant une série d'objectifs de performance, de contraintes sur les dépenses, voire d'exclusion de certaines dépenses ou de transferts conditionnels. Ainsi, l'Indonésie a exigé que la part de dépenses courantes identifiée dans l'ECB nationale soit réduite chaque année au profit des dépenses d'investissement.

Cette dynamique peut aussi se décliner dans les rapports entre l'administration centrale et les administrations décentralisées et collectivités locales. Le fait de disposer d'un standard au niveau national permet de fixer les discussions sur les transferts de l'Etat vers ses régions, et de mettre la question environnementale dans les préoccupations des évaluations locales. Par exemple, le plan de relance français a été l'occasion d'insister auprès des Préfets de département pour que les crédits octroyés ne financent pas des infrastructures nuisibles à l'environnement, «au sens de l'EEB nationale» – ce qui obligeait les demandeurs de subventions à se positionner sur ce critère.

“Le but ultime de l'exercice, c'est de favoriser l'appropriation.”

Institution internationale de développement

Notons cependant que le plein bénéfice «appropriation» d'une EEB par les ministères techniques est plus difficile à réaliser avec une gouvernance très centralisée comme dans le cas de l'EEB française et de son équipe transversale réduite; en revanche, une approche décentralisée comme

l'approche indonésienne mentionnée plus haut (section i) nécessite des ressources significatives pour la formation des ministères sectoriels et la coordination de l'ensemble (OECD 2021, 29).

2.2. Faciliter les arbitrages et la priorisation des dépenses

MESSAGES-CLE

Les EEB facilitent la prise de décision par trois canaux principaux :

- elles synthétisent des informations nombreuses et diffuses, permettant une vision d'ensemble sur le lien budget-environnement ;
- elles permettent d'identifier le coût additionnel total lié aux objectifs environnementaux ; mais aussi les mesures qui ont un impact non intentionnel sur l'environnement, et les volumes monétaires associés ;
- elles permettent de pointer les efforts contradictoires, comme une taxe carbone en parallèle de subventions fossiles, et les besoins additionnels de financement.

Ces qualités en font des outils particulièrement efficaces dans les contextes de prise de décision rapide et de rupture par rapport à l'existant, par exemple la création des récents plans de relance post-Covid.

Enfin, les EEB permettent de pointer les manques d'information ou d'évaluation et d'ouvrir la voie à des études complémentaires sur l'efficacité environnementale des dépenses et/ou recettes, ou l'efficacité de l'exécution budgétaire sur les mesures liées à l'environnement

2.2.1. Synthétiser une masse importante d'information diffuse

Le budget est l'un des outils principaux d'un gouvernement, mais aussi l'un des plus complexes. La dépense publique intervient dans presque tous les domaines de l'économie : énergie, infrastructure, bâtiments, mais aussi santé, défense, sécurité, recherche, éducation, transferts sociaux, etc. Les impôts, aussi, touchent tous les secteurs de l'économie. Le budget est au centre de l'action nationale, mais il couvre plusieurs milliers de dépenses, et donc une quantité d'information trop importante pour être absorbée dans son

ensemble par les parlementaires qui le votent (voir Figure 1). Or les impacts environnementaux se retrouvent dans tous les programmes et toutes les actions budgétaires.

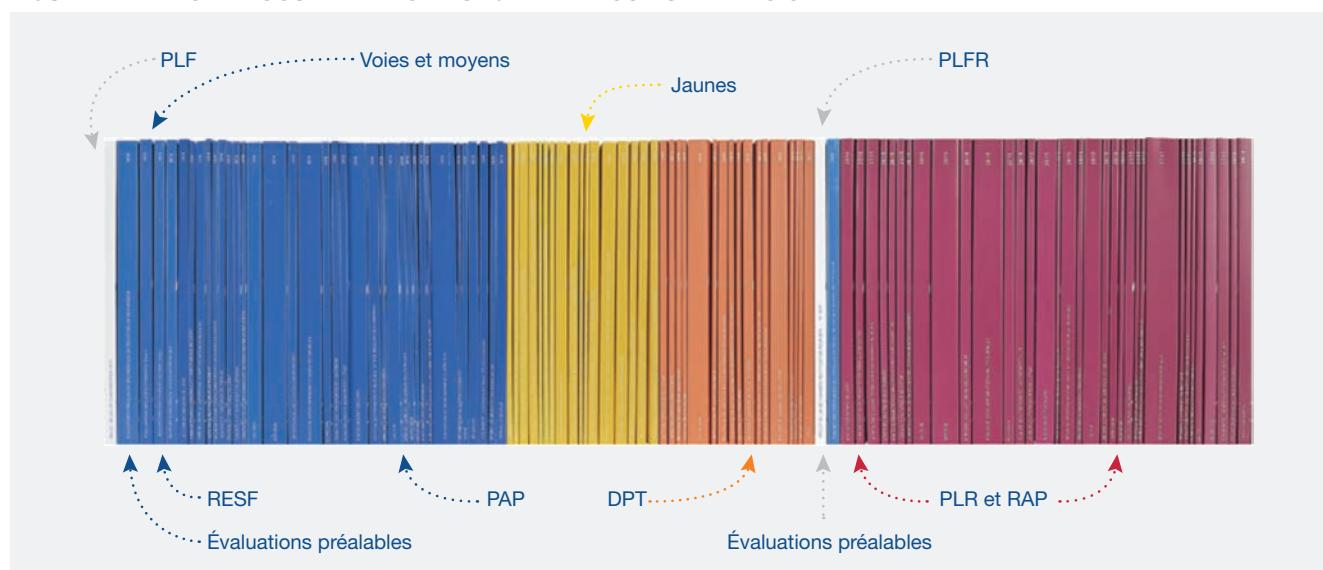
Une EEB regroupe ces informations éparses, permettant ainsi d'identifier les besoins d'évaluation additionnels.

A titre d'exemple, l'ECB réalisée par I4CE en 2019 pour la France recensait plus de 250 actions liées à la seule réduction des émissions de GES (Fetet, Perrier, et Postic 2019), et pointait pourtant encore un grand nombre de lacunes, comme les consommations énergétiques des bâtiments publics, ou l'impact environnemental des subventions à la recherche.

“La documentation budgétaire, chaque année c'est 20 000 pages !
Impossible de s'y retrouver sans recensement dédié.”

Ministère des Finances

FIGURE 1. FRANCE – DOCUMENTATION BUDGÉTAIRE POUR UN EXERCICE



Source : Direction du Budget (Direction du Budget 2018)

2.2.2. Faciliter les arbitrages

Le recensement que présente une EEB synthétise quatre informations précieuses pour faciliter les arbitrages budgétaires :

- **Les mesures spécifiques impactant les objectifs environnementaux, et leur montant.** C'est en signalant qu'une mesure a priori non décidée pour raisons environnementales a quand même des impacts pour l'environnement, qu'on introduit de nouvelles informations pour la décision finale de dépense (ou de taxe). L'EEB rend cette information accessible de la manière la plus simple et directe.
- **L'ampleur de l'effort budgétaire national** consacré à une dimension environnementale spécifique, par exemple la réduction des émissions de GES. Si l'on est capable d'isoler l'effort spécifiquement dédié au climat des dépenses qui n'ont qu'un co-bénéfice «d'opportunité», mais auraient eu lieu quoi qu'il arrive (voir section 3.1.1), on dispose d'une information utile à communiquer au grand public (voir ci-dessus «L'exigence de transparence se renforce aussi au sein de la société civile») ou aux partenaires internationaux (voir ci-dessous «Faciliter l'accès aux financements internationaux»). Mais au-delà de la communication extérieure, c'est aussi un outil de décision important pour répartir des ressources budgétaires limitées entre de multiples priorités.
- **Les efforts contradictoires.** Défaire avec une main ce que l'on fait avec l'autre est une utilisation extrêmement inefficace de l'argent public... Mais pas toujours facile à identifier en l'absence d'un document de synthèse. Par exemple, de nombreux pays ont mis en place une taxe carbone en parallèle de subventions pré-existantes aux énergies fossiles, parfois visant les mêmes acteurs. Chaque

mesure a sa raison d'être qui n'est pas nécessairement environnementale, il n'en reste pas moins que cette superposition peut être incohérente du point de vue de l'environnement ; mettre ce fait en valeur permet d'engager la recherche de «paquets de politiques» plus cohérents pour des enjeux (sociaux, de compétitivité, climatiques) multiples. Cela est d'autant plus vrai lorsque l'on considère plusieurs dimensions environnementales dans une même évaluation (voir section 3.1.3).

- **Les besoins additionnels de financement.** La quasi-totalité des pays du monde dispose aujourd'hui d'objectifs environnementaux de long terme, incluant au minimum le climat⁴. Ces objectifs se déclinent le plus souvent en feuilles de route, dont la mise en œuvre nécessite un certain niveau de financement dédié, public comme privé, généralement non explicité directement. Le pilotage de l'adéquation entre le niveau de financement requis et ce qui est réalisé serait donc utile, voire nécessaire. Certains exercices – non portés directement par les Etats – s'attachent à quantifier précisément ces besoins (Deep Decarbonization Pathways Project 2015; Standing Committee on Finance 2018; Institut de l'économie pour le climat *et al.* 2020); une EEB permet alors de compléter le diagnostic en identifiant les secteurs où la dépense publique est suffisante, du point de vue de la stratégie nationale, et ceux où des efforts supplémentaires sont nécessaires. Ce travail a par exemple été initié au Mexique et en Colombie (DNP 2016; UNDP 2018a).

Par exemple, le ministère de l'eau au Pakistan utilise l'ECB nationale pour sa propre planification ministérielle (Bain, Nguyen, et Baboyan 2019). Les départements techniques de plusieurs collectivités françaises (Fetet et Nicol 2020) ont engagé des réflexions pour changer leurs pratiques après avoir constaté l'importance des dépenses néfastes au climat sur leur périmètre.

“Je veux savoir combien je dépense, et si je dépense bien.”

Ministère des Finances

BOX 1. LES PLANS DE RELANCE, UN CONTEXTE TRÈS ADAPTÉ À L'USAGE DES EEB

LES PLANS DE RELANCE, UN MOMENT PRIVILÉGIÉ D'APPLICATION DES EEB

Les pays ayant mis en place une EEB dans le contexte de la relance post-Covid 19 attestent que les effets de l'exercice ont été plus importants et immédiats que lors des budgets «classiques». Ils avancent trois explications à cela :

- **La nécessité de décider rapidement.** L'outil «EEB» agrège des évaluations existantes et parfois complexes, sous un format synthétique, facile à comprendre, «prêt à l'usage». Dans un contexte de crise, c'est un atout important.
- **Des enveloppes nouvelles d'argent à attribuer.** Un budget annuel contient beaucoup de dépenses reconduites, dont la mise en place a fait l'objet de négociations et d'évaluations par le passé, et qui sont difficiles à remettre en question à court terme. En particulier, les niches fiscales consenties pour des raisons sociales ou de compétitivités sont très difficiles à renégocier. Les dépenses nouvelles et additionnelles discutées dans un plan de relance ne touchent pas des avantages acquis et sont donc plus facilement discutables.

⁴ Voir par exemple le site officiel CCNUCC, <https://www4.unfccc.int/sites/NDCStaging/Pages/All.aspx>

- **Un engagement politique fort.** Dans de nombreux pays, la pression pour «build back better» s'est traduite par des engagements de relance verte. C'est le cas de nombreux pays européens, et de l'Europe elle-même, dont 30% du budget et 37 % des aides de soutien aux plans de relance des Etats-Membres sont conditionnés à des critères environnementaux exigeants. Un tel environnement porte à la fois une attente importante vis-à-vis des décideurs, et la possibilité d'un message médiatique et politique simple. L'EEB française a ainsi permis de vérifier que l'engagement «zéro dépense marron dans le plan national France Relance» était tenu.

La pression politique pesant sur les plans de relance a aussi mis en avant les limites de cette obligation de résultat pour une EEB : la France a ainsi classé «neutres» des aides aux secteurs automobiles et aéronautiques, assorties pourtant de conditions peu contraignantes (Fetet et Postic 2020). Plus les attentes ou engagements sont forts, plus des garde-fous institutionnels sont nécessaires pour garantir l'intégrité de l'EEB et éviter des dérives vers le greenwashing (World Bank 2021).

**“C'est là qu'on a eu le plus d'impact,
on a réellement pesé en temps réel sur les décisions.”**

Ministère de l'Environnement

2.2.3. Mettre en lumière les besoins d'évaluations spécifiques

Enfin, une EEB sert de point de départ à des études dédiées ; en identifiant les volumes significatifs et les possibles incohérences, elle pointe explicitement les manques d'évaluation. Ces évaluations peuvent porter sur plusieurs dimensions :

- **La qualité du processus budgétaire lui-même :** le taux d'exécution et la nature des dépenses informent sur la qualité du processus budgétaire sur le périmètre lié à l'environnement, ouvrant la voie à des arbitrages ou des améliorations. Ainsi, le Népal a montré que les Ministères liés au climat présentaient des taux d'exécution⁵ budgétaire inférieurs aux autres, et engagé des démarches pour corriger cette problématique (Bain, Nguyen, et Baboyan 2019, 45) ; l'ECB Indonésienne a permis de faire fortement baisser les dépenses courantes au profit de l'investissement, dans les domaines liés au climat. En revanche, au Mexique, l'absence d'information sur la nature des dépenses dans le document national conduit à mélanger des dépenses de salaire (majoritaires) et d'investissement (marginales), ce qui a été pointé comme une limite dans les entretiens qui ont été réalisés.

- **L'efficacité environnementale de mesures individuelles.** Par exemple, une aide à l'achat de véhicules propres n'a de sens que si elle encourage des véhicules compatibles avec la stratégie nationale de décarbonation, et pas seulement meilleurs que l'existant ; une subvention à un secteur industriel particulier (par exemple l'acier, ou la construction) doit vérifier un certain nombre de conditions pour ne pas entraver l'action climat (par exemple, soutien à certains produits et pratiques uniquement ; engagement des bénéficiaires dans des politiques internes de réductions d'émissions ; etc.).

- **L'efficacité de bouquets de dispositifs,** lorsque de nombreux soutiens publics co-existent, avec possiblement des objectifs de nature très différente. Par exemple, la consommation énergétique des bâtiments fait souvent l'objet de nombreuses aides (aux ménages défavorisés, à la rénovation, à la compétitivité des petites entreprises, au développement du tourisme, etc.) qui nécessitent une bonne coordination pour ne pas se nuire mutuellement.
- **La recherche d'alternatives favorables à l'environnement,** afin de faire évoluer certaines mesures à impact environnemental négatif. Les subventions aux énergies fossiles, par exemple, ne sont pas mises en place dans le but de nuire à l'environnement ; il est possible d'atténuer leurs effets secondaires négatifs en les faisant évoluer ou en les remplaçant par des dispositifs mieux adaptés pour atteindre leur objectif initial. En Equateur et en France, l'ECB a été l'une des bases de discussion pour le retrait de certaines de ces subventions.

L'EEB rend possible une vision d'ensemble, et donc aussi l'identification des lacunes d'information et/ou d'évaluation.

⁵ Le taux d'exécution est le montant d'une dépense prévue au budget qui a effectivement été dépensée sur l'exercice.

2.3. Faciliter l'accès aux financements internationaux

MESSAGES-CLÉ

Une EEB peut s'avérer une ressource utile pour faciliter le financement extérieur d'un pays, sur les marchés internationaux ou via des institutions bilatérales/multilatérales ; d'autant plus si les moyens domestiques alloués à l'environnement sont limités.

Elle permet de mettre en avant la qualité des projets soutenus, la rigueur de la gestion, l'effort national et potentiellement le risque climat encouru par les investissements.

Entreprendre une EEB pour des raisons principales de financement extérieur met en risque la qualité de l'exercice (continuité temporelle, greenwashing) et donc son utilité en interne.

Une EEB peut s'avérer une ressource utile pour faciliter le financement extérieur d'un pays, que ce soit sur les marchés internationaux (obligations vertes – voir **Box 2** ci-dessous –, article 6 de l'Accord de Paris⁶) ou via des financeurs internationaux spécifiques (Fonds Vert pour le Climat, banques de développement, accords bilatéraux, etc.). Ces exercices sont d'ailleurs régulièrement financés par les institutions du développement telles que le PNUD (BIOFIN Guatemala 2016), la BID (Banco Interamericano de Desarrollo 2021), la Banque Mondiale (World Bank 2021) ou encore l'OCDE (OECD 2021), qui voient bien l'intérêt de ces données. A titre d'exemple, la mise en place de marqueurs budgétaires verts au Salvador (UNDP 2018b) s'inscrivait dans le cadre de l'accession du pays au Fonds Vert pour le Climat.

Selon le format choisi (voir section 1), une EEB en effet permet de mettre en avant trois éléments cruciaux :

- **La qualité des projets soutenus, et l'apport du financeur.** Voir par exemple la Figure 2 résultant de l'ECB indonésienne, utilisée pour soutenir les émissions nationales d'obligation verte et de Green Sukuk. Le cadre fourni par l'ECB indonésienne permet à la fois de sélectionner *ex ante* les projets les plus pertinents (nature exacte des projets, source des fonds, contribution publique, nature de dépense, etc.), et de rendre des comptes, *ex post*, sur leur mise en œuvre.

- **L'effort consenti par le pays** : il faut alors avoir recours à des quantifications comme celle proposée par l'OCDE-DAC avec les Marqueurs de Rio (voir voir (OECD DAC 2016) ou l'approche «coût bénéfice» du PNUD (UNDP 2015), pour isoler les activités répondant d'abord à une préoccupation environnementale, de celles pour lesquelles les impacts environnementaux ne sont qu'un effet secondaire du point de vue de l'intention.

- **Le risque lié au climat** (Pizarro *et al.* 2021, 5) : certains éléments du budget et certains projets nationaux sont plus sensibles aux changements et catastrophes climatiques. Identifier ces mesures affine l'évaluation du risque climat du pays, une information recherchée par les bailleurs internationaux.

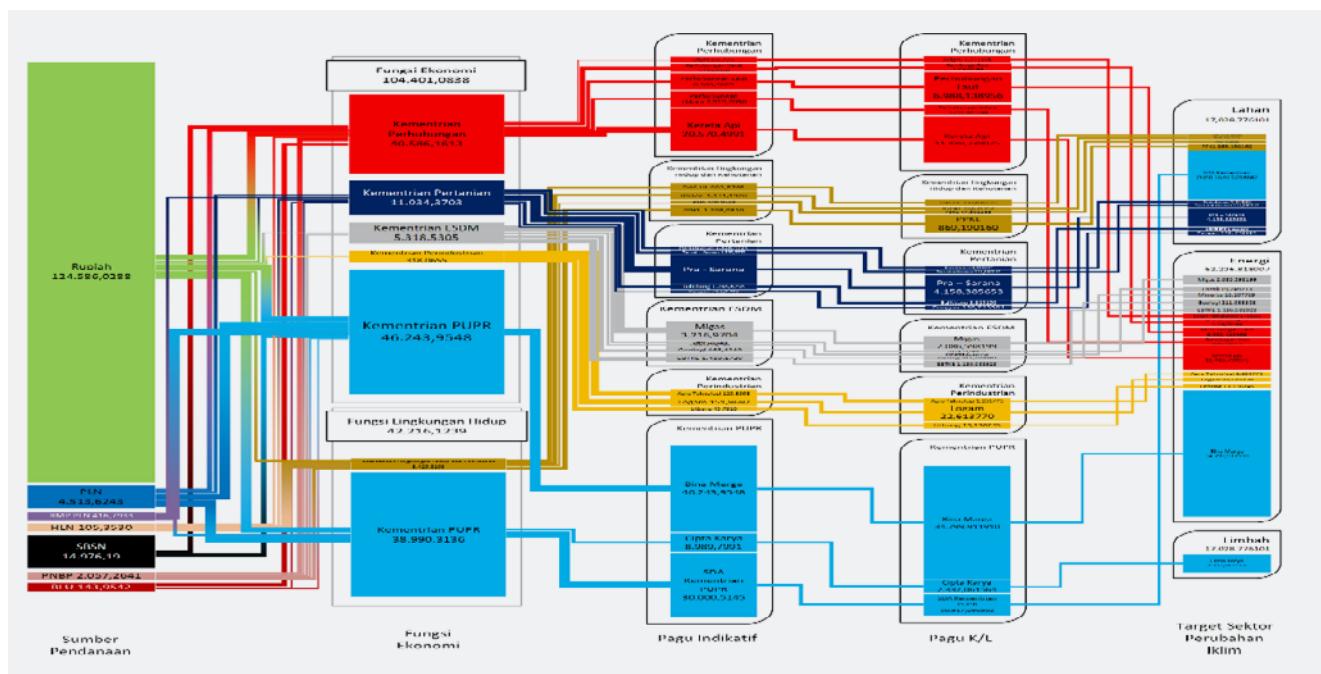
Il est à noter que **le financement de priorités relevant du périmètre «environnement» que permet une EEB peut s'avérer très attractif lorsque les moyens domestiques alloués à l'environnement sont limités**. Plusieurs retours d'entretiens s'accordent à signaler que les ministères de l'environnement sont particulièrement moteurs pour lancer des pilotes dans des pays à faible revenu, lorsque leur expertise technique les met en position privilégiée pour solliciter les bailleurs internationaux pour la réalisation de telles études, mais que leurs moyens financiers dépendent très fortement de l'aide internationale. Le risque de ce type de configuration est que l'effort dépende d'une opportunité spécifique, et ne se prolonge pas dans le temps (voir **Box 5**).

“Beaucoup de pays s'intéressent aux facteurs de succès de notre Green Sukuk ; notre [ECB] en est clairement un.”

Ministère des Finances

6 L'article 6 de l'Accord de Paris offre aux Parties la possibilité d'une collaboration volontaire entre les Parties pour permettre une plus grande ambition.

FIGURE 2. INDONESIA: DISAGGREGATION OF THE MEASURES IDENTIFIED IN THE CBT



Source: Gouvernement indonésien

BOX 2. LES EEB ET LES OBLIGATIONS VERTES

LES EEB ET LES OBLIGATIONS VERTES

D'inexistant en 2006, le marché des obligations vertes représentait presque 260 milliards de dollars en 2019 (Climate Bonds Initiative 2019) ; les états eux-mêmes cumulent plus de 50 milliards d'émissions depuis 2017 (Climate Bonds Initiative 2021), dans des contextes aussi différents que la France (22,87 milliards d'euros depuis janvier 2017), le Chili (7,4 milliards de dollars depuis juin 2019) ou l'Indonésie (premier Green Sukuk en février 2018, premier Green Bond en juillet 2018). Cette ressource présente un attrait important pour de nombreux pays, avec le double bénéfice de communiquer sur l'utilisation des produits de dette, et de diversifier la base d'investisseurs d'un pays. Une EEB offre alors un soutien de choix à l'émission de telles obligations, facilitant l'identification des lignes budgétaires vertes qui pourront être incluses dans le cadre du reporting demandé pour l'émission d'une obligation verte.

Cependant plusieurs points d'attention sont à signaler, des retours de nos entretiens comme de la littérature existante :

- Comme mentionné plus haut et détaillé par la revue d'expériences de la Banque Mondiale (World Bank 2021), **une forte motivation financière implique un fort risque de greenwashing**, volontaire ou pas ; il faut alors mettre en place des garde-fous importants pour préserver et garantir l'intégrité de l'EEB.
 - **L'élaboration d'une EEB pour des raisons conjoncturelles, voire opportunistes, peut aussi fortement nuire au développement d'un exercice plus durable** ; or, là encore, ne pas reconduire cet exercice dans le temps en réduit fortement les bénéfices potentiels. Le coût d'entrée d'un tel exercice étant important, le mettre en place de façon ponctuelle risque d'entraîner un gaspillage important de ressources (voir Box 5).
 - Enfin plusieurs acteurs ont souligné que les projets financés l'auraient été par un autre type de dette si les obligations vertes n'avaient pas été émises ; ce qui ne constitue pas une base solide pour légitimer la pertinence d'une EEB dans le processus de construction budgétaire national.

En résumé, il semble que si le reporting lié à l'émission d'obligations vertes souveraines soit un débouché intéressant pour une EEB, il est inopportun voire contre-productif d'en faire la première raison de la réalisation de cette analyse.

“Dans tous les pays c'est pareil, on décide un budget, et après on le finance, les Green Bonds ne changent pas grand chose.”

Institution internationale de développement

3. “No pain, no gain” : Un exercice qui, pour être utile, nécessite des moyens adaptés

La plupart des bénéfices listés au chapitre précédent s'assortit de conditions sur la réalisation de l'évaluation. Ici, les recommandations vont toutes dans le même sens : pour être utile, l'EEB doit se donner des objectifs ambitieux, et s'assurer d'avoir les moyens de les atteindre. On peut décliner ces facteurs de succès en deux catégories :

- **Les critères méthodologiques** : pour être efficace, une EEB doit travailler sur un périmètre élargi, évaluer non seulement les dépenses mais aussi les taxes, prendre en compte les impacts des mesures et non seulement l'intention, recenser les mesures défavorables à l'environnement... En somme, viser à évaluer la cohérence du budget avec les objectifs nationaux, et pas seulement l'effort environnemental. Ces éléments, abordés ci-dessous, sont par ailleurs développés plus avant dans le rapport « Green Budget processes – Structuring methodological factors » qui accompagne cette étude.
- **Les critères de processus** : les effets d'une EEB se font pleinement sentir à deux conditions expresses :
 - **une excellente appropriation nationale** : l'EEB doit avant tout répondre à un besoin spécifique au contexte,
 -
 -

clairement identifié en amont, au moyen de ressources internes. Elle doit aussi s'inscrire dans la culture et les processus administratifs existants, en cohérence avec les autres outils nationaux de budgétisation verte ;

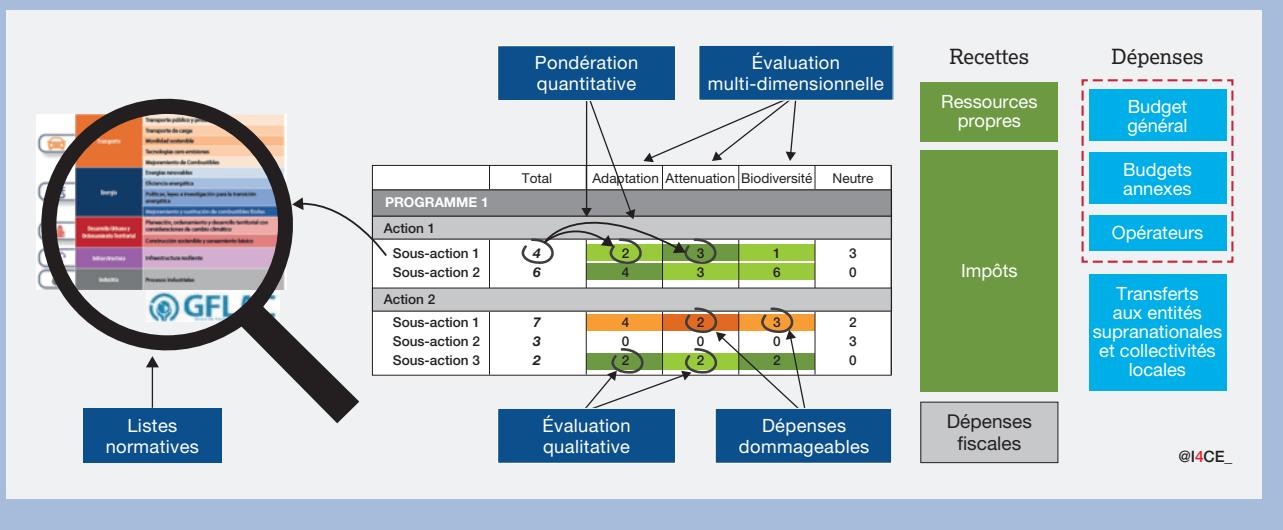
- **une inscription dans le temps long** : il ne s'agit pas d'un exercice à réaliser une fois, mais d'un effort à maintenir dans la durée. C'est bien sûr nécessaire pour mesurer l'amélioration ou la dégradation des indicateurs, et corriger la trajectoire nationale « en temps réel » ; mais c'est aussi important pour donner le temps à certains processus de se mettre en place. En particulier, c'est en maintenant l'exercice dans le temps qu'on pourra dépasser les considérations sur les seuls volumes monétaires et ouvrir le débat sur l'efficacité environnementale des mesures ; c'est aussi dans le temps que peut s'installer une vraie dynamique d'échange, d'acculturation et de montée en capacité des différents acteurs – or c'est à travers ces changements de fond qu'une EEB a le plus d'impact.

3.1. Ambition méthodologique : les choix-clés

MESSAGES-CLÉ

Certains choix-clé, techniques et/ou méthodologiques, conditionnent fortement à la fois les ressources nécessaires, la portée des résultats, et l'esprit général de réalisation d'une EEB. Ils sont résumés sur la Figure 3. Les identifier permet de dimensionner correctement son EEB en amont.

- La simple mesure de l'effort est de manière générale à éviter, car elle délivre une information trop partielle pour être utilisable en interne. Il est notamment important d'inclure dans l'analyse les mesures défavorables à l'environnement.
- Une EEB « optimale » inclut les dépenses et les recettes, sur le budget général et toutes ses annexes (sécurité sociale, opérateurs publics, possiblement collectivités locales), au niveau de désagrégation le plus élevé possible. Toute réduction par rapport à ce périmètre de référence entraîne une perte de validité de l'exercice et doit être bien réfléchie.
- L'EEB doit s'appuyer sur une taxonomie d'actions liées à l'environnement ; développer une taxonomie nationale demande un surcroît de ressources mais permet de prendre en compte les spécificités et objectifs nationaux.
- Les EEB existantes considèrent jusqu'à 6 dimensions environnementales simultanément. Pour que cet effort additionnel soit utile, il est important de bien « noter » ces dépenses en parallèle pour chaque dimension, et d'éviter les catégories « mixtes » et autres amalgames.

FIGURE 3. SEPT CHOIX MÉTHODOLOGIQUES STRUCTURANTS

3.1.1. La mesure de l'effort, un écueil à éviter

La première génération d'EEB s'inscrivait plutôt dans une logique d'identification de l'effort national, mettant l'accent sur des volumes de dépense (voir Box 5 et World Bank 2021). Ces exercices répondaient d'abord à une motivation de transparence et d'accès au financement international (voir section 2.3).

Des exercices plus récents (France, Indonésie, Irlande) montrent l'intérêt de dépasser cette logique d'effort pour considérer directement la cohérence des dépenses avec les objectifs nationaux, et passer d'un outil à usage essentiellement externe (redévolabilité, accès aux financements) à un processus de performance interne.

**"On connaît le résultat d'avance, 'Il faut plus d'argent'.
C'est limité !"**

Institution internationale de développement

Ce changement de paradigme se décline principalement dans deux choix méthodologiques : marquer les mesures budgétaires sur la base de leur impact plutôt que leur intention, et marquer les mesures contreproductives pour l'effort environnemental national.

Qualifier la fonction, pas seulement l'intention

Entreprendre une EEB suppose de qualifier la pertinence environnementale des mesures budgétaires. Cette qualification peut être très simple (une seule catégorie, «a un impact») ou plus élaborée (plusieurs niveaux d'impact positifs, inclusion des impacts négatifs, voir Figure 4).

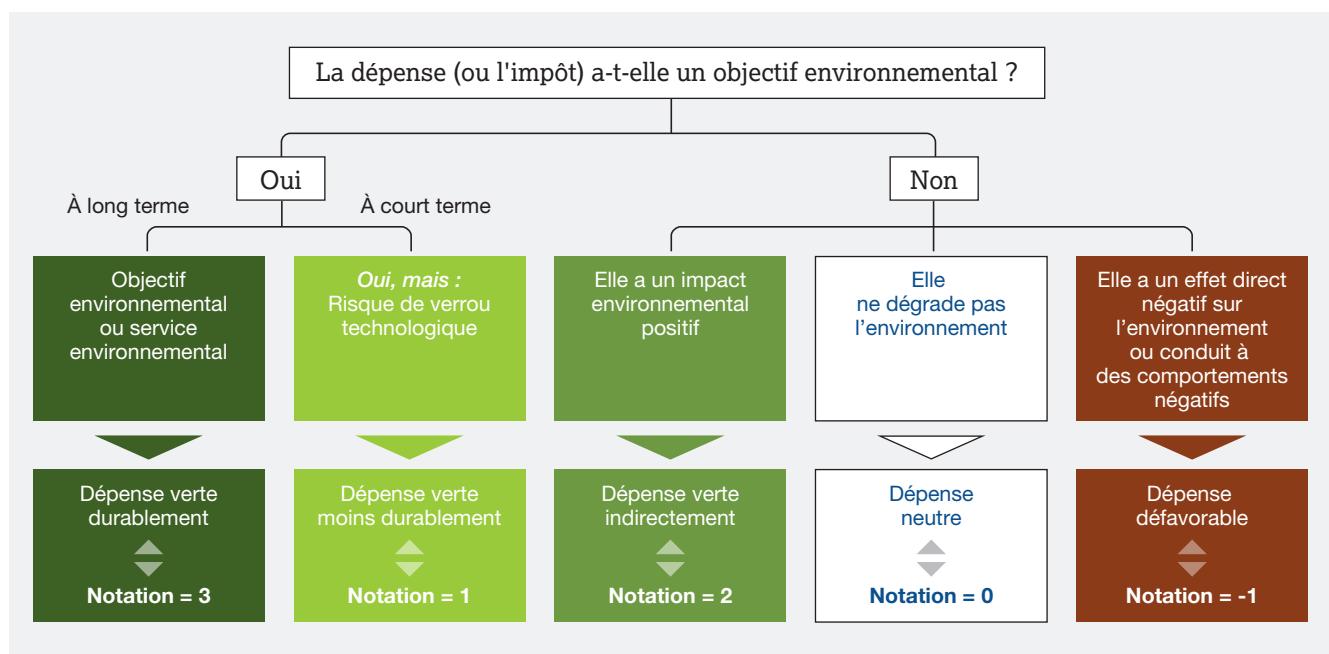
Historiquement, de nombreuses évaluations s'appuyaient sur l'intention du décideur pour qualifier la vertue d'une mesure budgétaire : beaucoup utilisent la classification dite des marqueurs de Rio proposée par l'OCDE (OECD DAC 2016), qui identifie trois catégories de dépenses : celles dont le principal objectif est environnemental, celles pour lesquelles l'environnement est un objectif secondaire, et celles sans objectif environnemental identifié. Cette pratique présente l'avantage de la simplicité : on peut par exemple effectuer des recherches sémantiques automatiques sur

les exposés de motifs budgétaires, ou classer d'un coup des programmes entiers, comme le budget du ministère de l'environnement. Elle permet aussi d'identifier efficacement l'effort public en faveur de l'environnement.

Mais une telle approche exclut un grand nombre de mesures, potentiellement à fort impact environnemental, si ce n'est pas leur but premier. L'exercice mené par I4CE pour la France a ainsi montré que 75 % des impôts à impact climatique n'ont pas d'objectifs climat, et que les dépenses défavorables au climat (a priori sans objectif de nuisance) étaient du même ordre de grandeur que les dépenses d'impact positif (Fetet, Perrier, et Postic 2019).

Les revues de bonnes pratiques existantes insistent donc sur l'importance de **classer les mesures en fonction de leur impact attendu**, pas seulement de la présence ou non d'un objectif environnemental, qui «ne permet pas forcément de construire des catégories adaptées à l'intérêt des décideurs politiques» (Pizarro *et al.* 2021). Certaines EEB ont déjà mis en place ce principe, tout en préservant la visibilité de l'objectif (voir Figure 4).

FIGURE 4. FRANCE - APPROCHE MIXTE : ARBRE DE DÉCISION POUR L'ÉVALUATION QUALITATIVE DES DÉPENSES



Source : Alexandre et al. 2019

La qualification des mesures selon leur fonction nécessite cependant de pouvoir estimer, pour une fonction donnée, la pertinence climatique de la mesure. On identifie quatre définitions de la pertinence climatique :

- par rapport à l'existant : une mesure est verte si elle améliore, même marginalement, la situation existante ;
- par rapport à un catalogue international de bonnes pratiques, comme par exemple la taxonomie de l'Union Européenne (EU Technical Expert Group for Sustainable Finance 2020), des Banques Multilatérales de Développement (African Development Bank et al. 2019), ou de l'ONG GFLAC (DNP 2016) ;
- par rapport à une stratégie nationale (voir Box 3).

Les deux dernières options supposent un travail additionnel possiblement important : jugement d'expert quand la stratégie nationale n'est pas assez précise, modélisations quantitatives considérables pour isoler les bénéfices espérés. De plus, ces évaluations doivent intégrer une dimension temporelle (À quel horizon de temps l'impact est-il mesuré ? Court ? Long ? Les deux ??) qui complique la collecte de données et les arbitrages.

Cependant, si ce travail n'est pas mené, on risque de classer comme «positives» des mesures qui, améliorant l'existant avec une ambition très limitée, représentent de fait un gaspillage de ressources par rapport à l'atteinte d'objectifs nationaux. C'est le cas par exemple en France pour l'aide à l'achat des voitures propres, considérée comme verte alors que l'argent public est dépensé pour des véhicules plus performants que le parc moyen mais incompatibles avec les stratégies climat nationale et européenne.

Si l'on veut utiliser les résultats du marquage pour la prise de décision, il est donc primordial de (i) qualifier les mesures examinées d'après leur impact et pas seulement leur intention, (ii) décrire cet impact à l'aune d'objectifs bas-carbone, et pas seulement en comparaison avec l'existant.

7 Par exemple, le gaz naturel peut représenter une alternative intéressante aux autres combustibles fossiles pendant un certain temps, mais investir dans des terminaux de gaz naturel liquéfié enferme le pays dans une dépendance aux combustibles fossiles pendant des décennies.

BOX 3. L'INTÉRÊT D'UNE TAXONOMIE NATIONALE

INTÉRÊT D'UNE TAXONOMIE NATIONALE

L'évaluation environnementale d'un budget s'appuie nécessairement sur un cadre de référence qui peut aller d'une simple liste des mesures pertinentes pour l'environnement, à une typologie complète (voire plusieurs typologies parallèles) regroupant les mesures budgétaires selon des critères différents de la maquette budgétaire originale. Ce cadre de référence répond à une double volonté :

- identifier les mesures liées à l'environnement,
- nourrir la compréhension et l'analyse de ces mesures.

A cet effet, un Etat peut choisir de s'inspirer intégralement d'une typologie internationale de référence, l'adapter plus ou moins fortement à son cadre national, ou développer *ex nihilo* sa propre typologie. Le Tableau 1 recense certaines de ces listes développées pour le cas du climat.

TABLEAU 1. TYPOLOGIES INTERNATIONALES D'ACTIVITÉS CLIMAT LIÉES À L'ENVIRONNEMENT

Document de référence	Auteur
Taxonomy: Final report of the Technical Expert Group on Sustainable Finance	EU Technical Expert Group
Handbook on the OECD-DAC Climate Markers	OECD-DAC
MDB-IDFC Common Principles on climate change mitigation and adaptation	MDB, IDFC
Standard CPEIR Typology (cf. Annex 8)	UNDP
Classification of Environmental Activities	Eurostat
Climate Bonds Initiative – Sector Criteria	CBI, 2020
Guide méthodologique GFLAC	GFLAC
Guide du GIEC pour les Inventaires nationaux de GES	GIEC
Guide du GIEC sur la gestion des risques et l'adaptation au changement climatique	GIEC
Framework for the Development of Environmental Statistics	UN-Statistical Division

Le rattachement aux listes et standards internationaux présente plusieurs avantages : il fournit un cadre déjà développé et éprouvé, il permet d'établir des comparaisons entre pays, et garantit une certaine stabilité temporelle, permettant des analyses de séries temporelles (les cadres internationaux se révélant souvent plus stables que les définitions nationales). Enfin, le rattachement à la typologie d'un financeur international (typiquement la typologie MDB-IDFC) facilite le suivi des financements internationaux, et donc l'accès à ces financements (Bain, Nguyen, et Baboyan 2019, 24; OECD 2021, 35).

Cependant, les classifications internationales ne sont pas nécessairement pleinement compatibles avec les systèmes statistiques nationaux (voir section 3.2.2), et ne prennent pas en compte les circonstances nationales (processus budgétaire, degré de centralisation, priorités stratégiques). Or ces circonstances nationales sont le marqueur à l'aune duquel on peut évaluer les choix budgétaires et fiscaux, et le fil rouge permettant leur mise en cohérence. Ils s'internationalisent par ailleurs assez mal : par exemple, le rôle du gaz ou du nucléaire dans une stratégie environnementale de long terme ne fait absolument pas consensus. Au stade de maturité des stratégies nationales, trouver un plus grand dénominateur commun international reviendrait à sacrifier une grande part des ambitions de chaque pays. L'EEB doit donc s'adapter à chaque contexte pour permettre des analyses pertinentes (Pizarro *et al.* 2021). **Il est donc primordial, au minimum, d'adapter le cadre de référence international choisi aux politiques et priorités du contexte national.**

**"En calquant ses cotations sur d'autres pays,
on risque de se tromper gravement dans les priorités."**

Ministère des Finances

Il est toujours possible d'ajouter des « couches d'interprétation » supplémentaires sur une base de mesures liées à l'environnement (typologie internationale complémentaire, deuxième typologie nationale par nature de dépenses, voire caractérisation des impacts sociaux ou de genre (Mukherjee *et al.* 2014), et de raffiner les typologies utilisées, presque à l'infini. Mais tous ces choix impliquent aussi une augmentation de la complexité de l'exercice, qui peut mettre en danger son bon déroulement et doit être bien mesurée en amont (Bain, Nguyen, et Baboyan 2019, 16).

L'évaluation biennale des flux financiers climatiques du Comité permanent du financement de la CCNUCC (Standing Committee on Finance 2018), ou la revue des expériences d'EEB de la Banque Mondiale (World Bank 2021), retracent les choix nationaux vis-à-vis des listes internationales.

Identifier les mesures défavorables

Il est primordial d'identifier les mesures qui éloignent le pays de ses objectifs environnementaux, ou simplement l'empêchent de les atteindre. Souvent ces dépenses sont loin d'être anecdotiques : l'ECB réalisée par I4CE pour le budget

français en 2019 identifiait 17 milliards d'euros de dépenses négatives, presque la moitié du total des dépenses liées au climat (Fetet, Perrier, et Postic 2019). L'évaluation ne peut alors plus se limiter aux secteurs dont l'effet environnemental (positif) est connu d'avance (voir partie « Périmètre »).

"Aucune dépense n'a pour but de nuire à l'environnement."

Institution internationale de développement

Cette information est nécessaire pour deux raisons :

- **Elle soutient l'amélioration de la performance d'ensemble de l'outil fiscal et budgétaire**, en mettant en lumière des marges de manœuvre :

- les mesures néfastes à l'environnement sont rarement décidées dans le but de lui nuire ; on peut envisager des adaptations qui en améliorent fortement l'impact environnemental en préservant leur objectif initial (social ou économique).
- par ailleurs, réduire une dépense négative pour l'environnement a le double effet de dégager directement des ressources budgétaires, et d'éviter d'en consommer pour la réparation des impacts.
- enfin, le respect de l'Accord de Paris nécessite d'atteindre in fine « un équilibre mondial entre les émissions et absorptions anthropiques de gaz à effet de serre » : cet équilibre ne peut être atteint en considérant uniquement les dépenses qui réduisent certaines émissions, et en ignorant celles qui contribuent à les augmenter.

- **Elle incite à l'action, plus que le marquage « positif ».** Les expériences conduites en France au niveau national (République française 2020) et local⁸ est concluante :

- au niveau national, l'évaluation environnementale du plan national de relance post-Covid, couplé à l'engagement pour une relance verte, a entraîné l'abandon d'investissements dans des nouvelles routes⁹ ;
- au niveau local, les retours d'expérience s'accordent sur le fait que ce sont essentiellement les dépenses « marron », et les évaluations négatives qui en ressortaient, qui ont poussé les départements techniques à s'approprier les enjeux et faire des propositions.

Il faut toutefois signaler plusieurs points d'attention :

- Il est peu utile de comparer dépenses « vertes » et « marron » :
 - les secteurs concernés et le type d'actions soutenues par les dépenses publiques peuvent être très différents entre les dépenses « positives » et « négatives » ;
 - certaines dépenses néfastes ne peuvent être évitées, à court ou long terme (par exemple des dépenses

militaires, ou de santé). Il s'agit alors de les identifier et de compenser les émissions associées, si elles ne peuvent être réduites.

- L'impact d'image des dépenses négatives, plus fort, est un motivateur important de changement, mais **c'est aussi une incitation plus forte au greenwashing** (World Bank 2021) ; dans le cas français, l'engagement « zéro marron » a par exemple conduit l'Etat à classer comme « neutre », de manière contestable, une série d'aides aux secteurs automobile et aérien, conditionnées à des engagements environnementaux... non contraignants¹⁰.

Les guides et revues produits par l'OCDE (OECD 2021), la Banque Mondiale (World Bank 2021) et le PNUD (Bain, Nguyen, et Baboyan 2019) signalent tous que bien que les mesures négatives aient été peu tracées historiquement, cette information est fondamentale pour la pertinence d'une EEB.

3.1.2. Des données désagrégées, lisibles et exhaustives

Les données budgétaires recensées par une EEB doivent respecter trois critères fondamentaux :

- **Une désagrégation poussée** : travailler à la maille la plus fine permet de limiter le recours à des techniques de pondération des dépenses
- **Inclure tous les types de mesure budgétaires et fiscales** : l'exercice doit considérer non seulement les dépenses, mais aussi les taxes et les niches fiscales ;
- **Prendre en compte les opérateurs publics** : l'EEB, pour rendre compte d'une part significative de l'action publique, doit prendre en compte non seulement le budget principal et ses annexes, mais aussi, idéalement, les budgets des opérateurs publics et des gouvernements locaux – partout où l'Etat a son mot à dire.

(i) Limiter le recours à la pondération

Nombre d'EEB ont recours à des coefficients de pondération, qui sont des **hypothèses sur le pourcentage effectivement dépensé ou prélevé** pour le climat (et/ou d'autres dimensions environnementales) dans chaque mesure recensée.

8 <https://www.i4ce.org/evaluation-climat-des-budgets-des-collectivites-entretenus-avec/>

9 Source : entretiens avec l'administration.

10 Et plus généralement à exclure du périmètre des dépenses fiscales défavorables (aviation, diesel) pourtant recensées par le premier recensement fourni par l'Inspection Générale des Finances <https://www.i4ce.org/budget-vert-france-climat/>

TABLEAU 2. INDICE DE PERTINENCE CLIMATIQUE CPEIR

Pertinence	Pondération	Justification
Forte	Plus de 75 %	L'atténuation ou l'adaptation est un objectif principal de l'activité, clairement exprimé
Moyenne	Entre 50 % et 74 %	L'atténuation ou l'adaptation est un objectif secondaire ; ou bien, certaines sous-activités impossibles à isoler contribuent à l'atténuation/adaptation
Faible	Entre 25 % et 49 %	L'atténuation ou adaptation peut être un effet secondaire de l'activité
Marginale	Moins de 25 %	L'activité a un lien au mieux très indirect et très théorique avec l'adaptation/l'atténuation du CC

Source : (Bain, Nguyen, et Baboyan 2019, 87)

Ces coefficients servent souvent à pallier le manque de données et de moyens humains pour conduire une EEB détaillée (OECD 2021). **Ils présentent cependant souvent un triple problème :**

- **Ils ajoutent une couche de complexité**, voire de subjectivité à l'exercice. L'application du coefficient de pondération suppose que les opérateurs disposent d'instructions très précises ou d'une compétence permettant de porter un jugement éclairé (World Bank 2021) sur la part environnementale des dépenses marquées. Si cette pondération s'applique en amont dans le processus de collecte de données (par exemple par le biais de questionnaires aux administrations décentralisées), l'information sur la donnée originale et les raisons de la pondération est perdue (voir section 3.2).
- **Ils ne font souvent que dupliquer une information qualitative sous forme quantitative** : par exemple, l'indice de pertinence climatique (voir Tableau 2) attribue des coefficients de 75 à 100 % aux actions de haute pertinence climatique, de 50 à 75 % aux actions de pertinence moyenne, etc.
- **Ils relèvent plutôt d'une logique de mesure d'effort que de cohérence budgétaire** : c'est le cas lorsqu'on estime que la part climat d'une rénovation thermique est de 15 %, plutôt que de considérer toute la dépense comme « compatible climat » au vu du résultat final (un bâtiment bas-carbone). Or, il a été discuté plus haut (voir section 3.1.1) à quel point cette notion d'effort, quoique utile pour certains usages précis, biaise l'analyse et en restreint le champ et les applications.

Pour ces raisons l'application de coefficients conduit souvent à sur- ou sous-estimer de façon importante l'impact environnemental d'un budget.

Il est donc préférable, lors de la collecte des données, de limiter au maximum leur usage, en utilisant les données les plus désagrégées possibles au vu des ressources (temps, informations, compétences) disponibles, et quitte à sacrifier dans un premier temps la revue de certains secteurs (voir Box 5). Si le niveau de désagrégation est suffisant, un marquage binaire (aligné / non-aligné) reflète mieux la notion d'alignement des dépenses individuelles avec une feuille de route nationale.

(ii) Un périmètre élargi : impôts, niches fiscales, opérateurs publics

- On distingue dans cet exercice trois¹¹ grandes catégories de mesures fiscales et budgétaires :
 - les impôts ;
 - les dépenses budgétaires, qui sont les dépenses effectives de l'Etat (subventions, investissements, salaires) ;
 - les dépenses fiscales, niches fiscales ou exemptions, qui sont les taxes que l'Etat accepte de ne pas prélever (ou de prélever à taux réduit) pour certaines catégories de consommateurs.

L'OCDE (OECD 2021, 51) comme la Banque Mondiale (World Bank 2021, 39) rappellent que l'inclusion des taxes et niches fiscales dans le champ d'une EEB accroît fortement la qualité de l'analyse. Pourtant, les EEB se sont historiquement concentrées de manière presque exclusive sur les dépenses. Les deux évaluations récentes réalisées pour la France par l'administration française (Alexandre et al. 2019) d'une part, par I4CE (Fetet, Perrier, et Postic 2019) d'autre part, sont à notre connaissance les deux seuls exercices ayant considéré ce périmètre élargi. Les enseignements à tirer de cette première expérience sont multiples et confirment la position de la Banque Mondiale et de l'OCDE :

**"Le but, c'est la transparence et la vision globale.
Si vous n'avez pas les impôts, vous ratez 50 % de l'image."**

Institution internationale de développement

Non seulement les recettes fiscales représentent beaucoup plus d'argent que les dépenses budgétaires parmi les mesures à impact environnemental, mais la quasi-totalité des impôts liés à l'environnement a un impact

positif sur celui-ci. A titre d'exemple (voir Figure 5 ci-après), pour le cas français les dépenses budgétaires liées au climat sont équivalentes aux dépenses fiscales, et presque deux fois moins importantes que les recettes (23 milliards d'euros,

¹¹ On en exclut donc d'autres : recettes commerciales, transferts e.g. européens, pseudo dépenses telles que les garanties, etc. On exclut aussi les dépenses « structurelles », en particulier le service des intérêts de la dette.

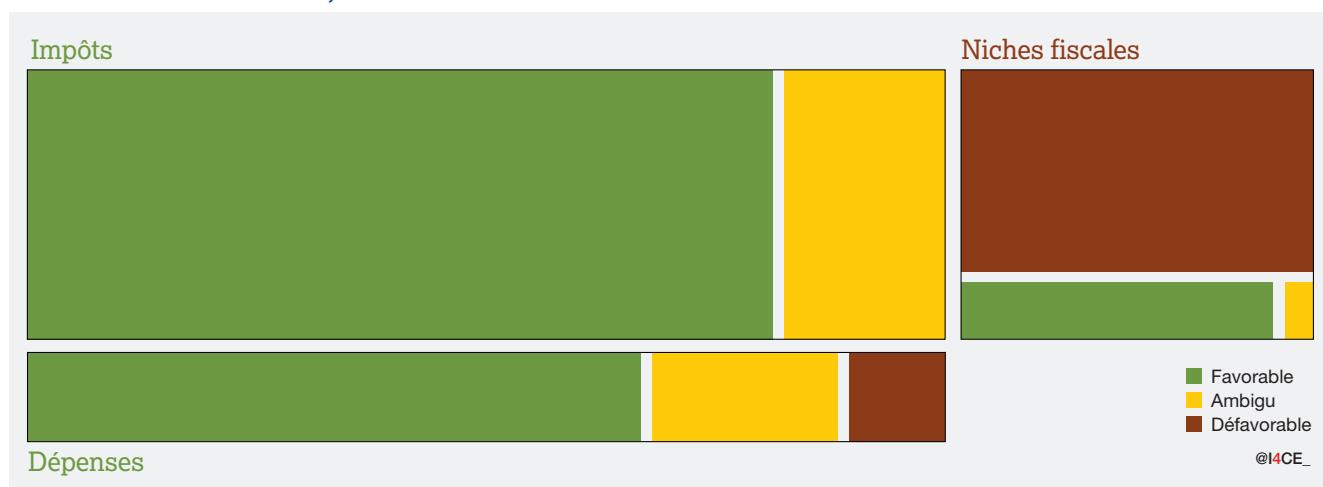
22 milliards d'euros et 53 milliards d'euros respectivement) (Fetet, Perrier, et Postic 2019).

L'évaluation environnementale de ces impôts mériterait souvent une attention spéciale. Ils présentent le double avantage de lever des ressources publiques, et d'inciter des comportements plus vertueux¹² ; mais en majorité, ils n'ont pas été créés dans un but environnemental, et leur impact environnemental peut être amélioré sans nuire à leurs autres bénéfices. Recenser ces impôts dans une EEB permet alors non seulement de mettre en avant une face oubliée de l'action climatique publique, mais aussi de mieux recenser les besoins en termes d'évaluation d'efficacité de certaines taxes.

- Par exemple en France, seules 25 % des taxes liées au climat l'intègrent effectivement comme un objectif ; celles concernant les voitures privées portent à 85 % sur des coûts variables (essence, assurance), et ne permettent pas d'orienter efficacement l'investissement. (Fetet, Perrier, et Postic 2019).

Les impôts liés au climat font par ailleurs l'objet d'une attention particulière du public, comme l'ont encore récemment prouvé le mouvement des gilets jaunes de 2018 en France ou les manifestations équatoriennes de 2019. A ce titre, il est important de pouvoir fournir au public une information complète sur leur étendue.

FIGURE 5. FRANCE – IMPÔTS, NICHES FISCALES ET DÉPENSES LIÉES AU CLIMAT



Source : Auteurs, d'après Fetet et al. (Fetet, Perrier, et Postic 2019)

Les niches fiscales liées au climat s'apparentent le plus souvent à des subventions aux énergies fossiles, fortement dommageables pour l'environnement. Les mettre en lumière permet d'étudier les autres moyens pour parvenir au même résultat économique et social, sans effets secondaires négatifs pour l'environnement (voir section «Identifier les mesures défavorables»).

Enfin, il est recommandé (OECD 2021, 20) d'inclure dans le périmètre d'analyse les budgets annexes et opérateurs publics, dans la mesure du possible, pour ne pas limiter la vision au budget principal (et ce, surtout dans les pays fortement décentralisés). Pour autant, les retours d'expérience et les entretiens menés pour la réalisation de ce rapport signalent que cette extension est parfois un défi trop important en termes de collecte de données, et doit être laissée de côté pour une première étape du processus, au risque de ne pas pouvoir le reconduire (voir Box 5).

3.1.3. Aborder plusieurs dimensions environnementales de manière parallèle et non exclusive

Selon le PNUD (Bain, Nguyen, et Baboyan 2019, 24) et l'OCDE (OECD 2021, 45), une évaluation climat du budget doit au minimum prendre en compte les dimensions

«adaptation» et «atténuation» de l'action publique ; les exercices passés ont plus largement traité trois volets de l'action climatique (atténuation, adaptation, gestion des risques et désastres) et une dimension «biodiversité» (essentiellement à travers le projet BIOFIN (BIOFIN Guatemala 2018)).

Plusieurs évaluations budgétaires récentes dépassent le cadre du climat pour intégrer une vision plus large de l'environnement, voire du développement :

- le Mexique évalue la contribution de son budget à l'ensemble des ODD (Estados Unidos Mexicanos 2019) ;
- la Nouvelle Zélande publie une «évaluation du bien-être» reprenant une série d'indicateurs nationaux (New Zealand Treasury 2019) ;
- la France reprend les 6 dimensions environnementales de la taxonomie européenne des activités soutenables (EU Technical Expert Group for Sustainable Finance 2020) : atténuation, adaptation et prévention des catastrophes, gestion des ressources en eau, gestion des déchets et des risques technologiques, pollution de l'air et des sols, biodiversité (voir Figure 6) ;
- l'Islande aborde simultanément les évaluations «genre» et «ODD» de son budget (OECD 2021).

12 Ce double effet a été largement documenté pour les taxes «carbone», et plus généralement toutes les taxes dites «pigouvianes».

**"Notre évaluation ne sépare pas adaptation et atténuation,
ça la rend très peu utilisable."**

Ministère de l'Environnement

Un intérêt majeur de cette approche multidimensionnelle est de mettre en avant les points de convergence et les arbitrages entre plusieurs priorités environnementales pour optimiser les décisions. Dans ce cas, il est impératif de pouvoir comparer les impacts d'une mesure sur plusieurs dimensions environnementales : elle peut avoir des conséquences positives pour l'atténuation et négatives en termes de déchets, c'est par exemple le cas des investissements nucléaires.

Il est alors souhaitable, autant que possible, d'évaluer les différents impacts environnementaux de manière parallèle et non exclusive. Certains exercices passés affectaient

une dépense budgétaire au périmètre «adaptation» ou «atténuation» de façon exclusive (DNP 2016; Pacific Islands Forum Secretariat 2019), mais cette pratique devient intenable quand le nombre de dimensions évaluées augmente : on ne peut pas «découper» une dépense entre six dimensions environnementales exclusives quand elle les impacte toutes. Cela permet aussi de faire évoluer de façon indépendante les diverses évaluations ; par exemple, une révision de la cotation «atténuation» d'une mesure n'affecte pas nécessairement sa cotation sur la dimension «adaptation». La Figure 6 ci-dessous propose un exemple dans le cas d'une évaluation à 6 dimensions environnementales.

FIGURE 6. ÉVALUATION DES DÉPENSES MULTIDIMENSIONNELLES

		CP 2019 (€)	Lutte contre le changement climatique (mesures d'atténuation)	Adaptation au changement climatique et prévention des risques naturels	Gestion de la ressource en eau	Economie circulaire, déchets et prévention des risques technologiques	Lutte contre les pollutions (air, sols, bruit,...)	Biodiversité et protection des espaces naturels, agricoles et sylvicoles
Action 04 : Routes - Entretien		317 718 400	0	0	0	0	0	0
Action 41 : Ferroviaire		2 431 309 731	2	0	-1	-1	1	-1
Action 42 : Voies navigables	VNF	251 415 663	2	2	2	0	2	0
Action 43 : Ports	GPM	99 124 836	1	0	0	0	1	0
Action 43 : Ports	Soutien au fluvial	650 000	2	2	2	0	2	0
Action 44 : Transports collectifs		22 551 745	2	0	0	0	2	0
Action 45 : Transports combinés		32 109 039	3	0	0	0	2	0
Action 47 : Fonctions supports		17 801 600	0	0	0	0	0	0
Action 50 : Transport routier		5 641 831	0	0	0	0	0	0
Action 52 : Transport aérien		34 907 000	-1	-1	0	0	-1	0

Source : Alexandre et al. 2019

3.2. Garantir l'appropriation nationale

MESSAGES-CLÉ

L'intérêt d'une EEB tient largement à son inscription dans la durée, à la fois pour permettre la montée en compétence des administrations, et parce que le chemin parcouru est une information plus utile au pilotage budgétaire que la photographie à l'instant t. Pour cela, il est nécessaire d'inscrire l'exercice au cœur des processus de performance nationaux, et de le faire porter en interne.

Cela implique :

- d'inscrire l'EEB parmi les outils de suivi d'une stratégie nationale plus large,
- d'utiliser les ressources des processus de performance existants,
- de s'appuyer en priorité sur l'administration elle-même pour réaliser l'évaluation (et en particulier les ministères des Finances).

**"Souvent les exercices ne permettent pas de réfléchir,
d'abord parce qu'ils ne sont pas consistants dans le temps."**

Institution internationale de développement

3.2.1. Répondre à une question nationale...

Il est fondamental qu'une EEB serve un objectif précis, inscrit dans une stratégie nationale environnementale plus générale. Par exemple, les marqueurs costaricains en cours de construction visent à suivre la mise en œuvre des plans nationaux de décarbonisation (Gobierno de Costa Rica 2019),

d'investissement public (Mideplan 2018) et d'adaptation (Gobierno de Costa Rica 2018) ; l'EEB française de 2021 visait entre autres à garantir que le plan de relance post-Covid n'incluait pas de mesures défavorables à l'environnement. En page 13 du guide du PNUD (Bain, Nguyen, et Baboyan 2019) est présenté un catalogue des motivations possibles, et des acteurs les plus concernés, pour la réalisation d'une EEB.

**"Beaucoup l'ont fait sur une queue de budget,
sans penser à long terme. Ça fait des rapports qui restent
dans les placards, et beaucoup d'argent perdu."**

Institution internationale de développement

Une évaluation sans but peut conduire à un gâchis important de ressources publiques. Plusieurs organismes internationaux (BID, PEFA, World Bank, PNUD) alertent sur le fait que certaines EEB sont entreprises plutôt parce que les fonds sont disponibles, que pour alimenter une stratégie interne identifiée au préalable. Les évaluations sont alors rarement reconduites, et leurs résultats sont encore plus rarement correctement exploités, limitant fortement leur impact.

Par ailleurs, partir d'un objectif d'usage clair permet de :

- Structurer les résultats et guider leur analyse :

- **Le périmètre d'étude, les mesures à prendre en compte, leur cotation, peuvent varier selon la question posée,** même à l'intérieur d'un même pays : il n'est pas équivalent de dire qu'une dépense ne nuit pas à l'environnement, ou qu'elle est cohérente avec le plan de décarbonation national. Les critères européens pour identifier les dépenses vertes dans son propre

budget diffèrent de ceux établis pour valider la part environnementale des plans de relance dans les Etats-Membres ; les critères de l'EEB française (République française 2020) ne sont pas ceux de sélection de l'OAT verte nationale.

- **Un progrès (ou marge de progression) ne se mesure que par rapport à une cible.** En l'absence de point de référence, il est difficile de donner du sens à la masse d'informations que produit une EEB. Or sans structure adéquate, les résultats seront trop difficiles à utiliser, et facilement mis de côté (Pizarro et al. 2021). Si l'évaluation soutient la mise en œuvre d'une trajectoire nationale, elle peut être dès le début structurée pour cela, en reprenant directement les catégories de ladite trajectoire.
- Faciliter le portage politique et la communication sur l'exercice :
 - **L'EEB dépend d'un portage politique de haut niveau pour assurer son bon déroulement,** car elle

nécessite une importante coordination interministérielle (voir section «Un canal de discussion entre Budget et Environnement»). Elle doit donc nécessairement soutenir une priorité nationale bien identifiée, et préexistante. Par exemple, l'effort mexicain de budgétisation environnementale s'appuie non pas sur les objectifs climatiques nationaux, mais sur les efforts en faveur d'un budget soutenable, aligné avec l'agenda 2030.

- **Un objectif clair et adapté au contexte national facilite la communication vers un public plus large :** on l'a vu précédemment (voir p.8), l'une des principales motivations d'une EEB est la réponse à une demande de transparence sur l'action de l'Etat, de la part d'acteurs divers (citoyens, ONGs, parlementaires). Ces publics, pour que le sujet leur soit accessible, doivent pouvoir le rattacher clairement à des objectifs ou effort nationaux explicites.

3.2.2. ... dans le cadre d'un processus de performance national...

Il est important que l'EEB s'insère au mieux dans le processus budgétaire existant, et ce pour deux raisons principales :

- ce sont les outils existants qui conditionnent les données initiales disponibles (qualité, couverture, format) ;
- c'est le processus de performance et de construction budgétaire en place qui conditionne les modalités d'impact maximal de l'exercice.

L'adaptation au processus existant peut se décomposer en deux volets : s'adapter aux formats, et s'adapter aux moments/aux acteurs.

En amont, il s'agit de d'utiliser au mieux les données existantes. Le choix du type de données à analyser (projet de loi de finance, exécution budgétaire, plans pluri-annuels) dépend de leur facilité d'utilisation, mais aussi du point d'entrée recherché dans le cycle budgétaire (voir point suivant, «S'adapter aux moments»). Il est important de prendre en compte la structure existante de la classification budgétaire, autant pour des motifs de légitimité et de lisibilité (s'appuyer sur des données officielles) que pour des raisons opérationnelles (faciliter l'automatisation, permettre la décentralisation). Par exemple, le «classificateur d'orientation des dépenses» équatorien a été pensé pour être mis en œuvre par les entités décentralisées, au moyen d'un code simplifié et de questionnaires d'orientation (Gobierno de Ecuador 2017).

En aval, ce sont les processus en place et leurs structures qui dictent le format à choisir pour maximiser l'impact de l'EEB. Avec trois motivations principales :

- **Les possibilités techniques de ré-utilisation des données.** La BID insiste sur l'importance de connecter les EEB nationales aux systèmes statistiques internationaux pour permettre la comparaison des résultats dans le temps, et entre pays (Pizarro *et al.* 2021). C'est un pré-requis important pour mesurer la performance environnementale de l'Etat.

- **La pertinence politique des livrables, et leur articulation avec les autres outils d'évaluation** (voir Box 4). Il est important d'identifier le format le mieux à même de provoquer un changement dans un contexte donné. Selon le pays, la restitution d'une EEB pourra prendre la forme d'un rapport parlementaire dédié (République française 2020), d'une publication grand public (Freedom Forum 2019), d'une annexe au projet de loi (Estados Unidos Mexicanos 2020)... Le PNUD (Bain, Nguyen, et Baboyan 2019) retrace certains des formats les plus pertinents selon les objectifs et acteurs nationaux, et ce point est détaillé plus avant dans la section 3.3.2).

- **La faisabilité.** Il faut bien adapter l'effort à l'impact attendu : les contorsions visant à rendre des résultats compatibles avec tous les usages et bases de données imaginables peuvent s'avérer coûteuses, pour un bénéfice parfois réduit. L'EEB française, par exemple, n'est pour le moment pas codée dans le système statistique national, pour préserver sa flexibilité (il est plus facile de travailler sur un fichier Excel indépendant, que de modifier les codes automatiques de tout le système d'information financière national). Elle est cependant intégralement basée sur les données publiques du projet de loi).

L'EEB doit prendre en compte le calendrier du processus budgétaire national, afin de servir au mieux la prise de décision. Il peut alimenter :

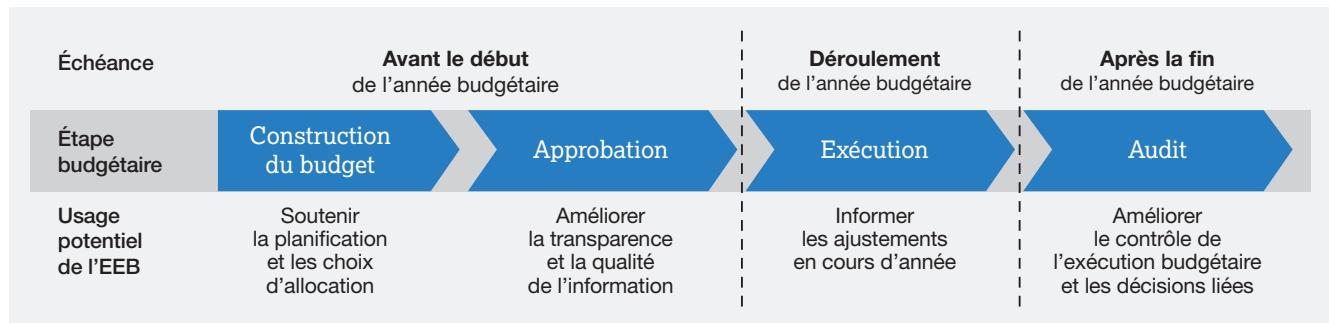
- **la phase préliminaire de préparation du budget** : c'est en général la recommandation de l'OCDE (OECD 2021), considérant que c'est à ce stade que les administrations ont le plus besoin d'informations et sont le plus flexibles dans leur décision ;
- **le passage du budget au Parlement** : il s'agit d'un moment de plus forte exposition médiatique, et selon le pays, le Parlement peut avoir une marge de manœuvre importante pour amender les propositions qui lui sont faites ;
- **la phase d'évaluation de la performance budgétaire** (rapports d'exécution, document d'audit). Cette évaluation *ex post* est particulièrement pertinente lorsqu'il y a une grande différence entre les budgets votés et exécutés. Elle peut d'ailleurs alimenter la phase préliminaire de préparation du budget de l'année N+1. Les rapports d'entretien signalent que ce point d'entrée est souvent le plus efficace en l'absence d'un processus de performance bien en place, mais pointent cependant une limite : dans certains pays, les rapports d'audit ne sont pas disponibles avant 2 ans. Il est alors difficile de s'appuyer dessus pour alimenter le pilotage budgétaire.

Bien entendu, l'EEB est idéalement conduite sur ces trois types de documents, pour alimenter presque en continu le processus budgétaire (OECD 2021; World Bank 2021)... Mais il faut dans la pratique tenir compte des ressources disponibles pour conduire l'analyse, et aussi de la disponibilité des interlocuteurs pour en digérer les résultats (voir section 3.3.2).

**"Il faut faire avec l'existant, même si la qualité n'y est pas.
Vous n'allez pas révolutionner tout un processus budgétaire."**

Ministère des Finances

FIGURE 7. UTILISER LES RÉSULTATS D'UNE EEB À DIFFÉRENTES ÉTAPES DU PROCESSUS BUDGÉTAIRE



Source : (OECD 2021, 40)

Enfin il est important d'identifier dès le début de l'EEB qui sera le destinataire principal des résultats, selon des critères propres à chaque pays. Ces interlocuteurs (voir section 2.2.1) peuvent être les ministères techniques, certains bureaux spécifiques du Ministère des Finances ou de l'Environnement, les parlementaires, l'exécutif, la société

civile... Ces « cibles privilégiées » doivent être régulièrement ré-évaluées, pour s'adapter aux évolutions du contexte politique. Là encore, il s'agit de s'insérer au mieux dans un environnement spécifique, pas de plaquer une solution toute faite sur des contextes très différents.

BOX 4. EEB ET AUTRES OUTILS DE BUDGÉTISATION VERTE

EEB ET AUTRES OUTILS DE BUDGÉTISATION VERTE

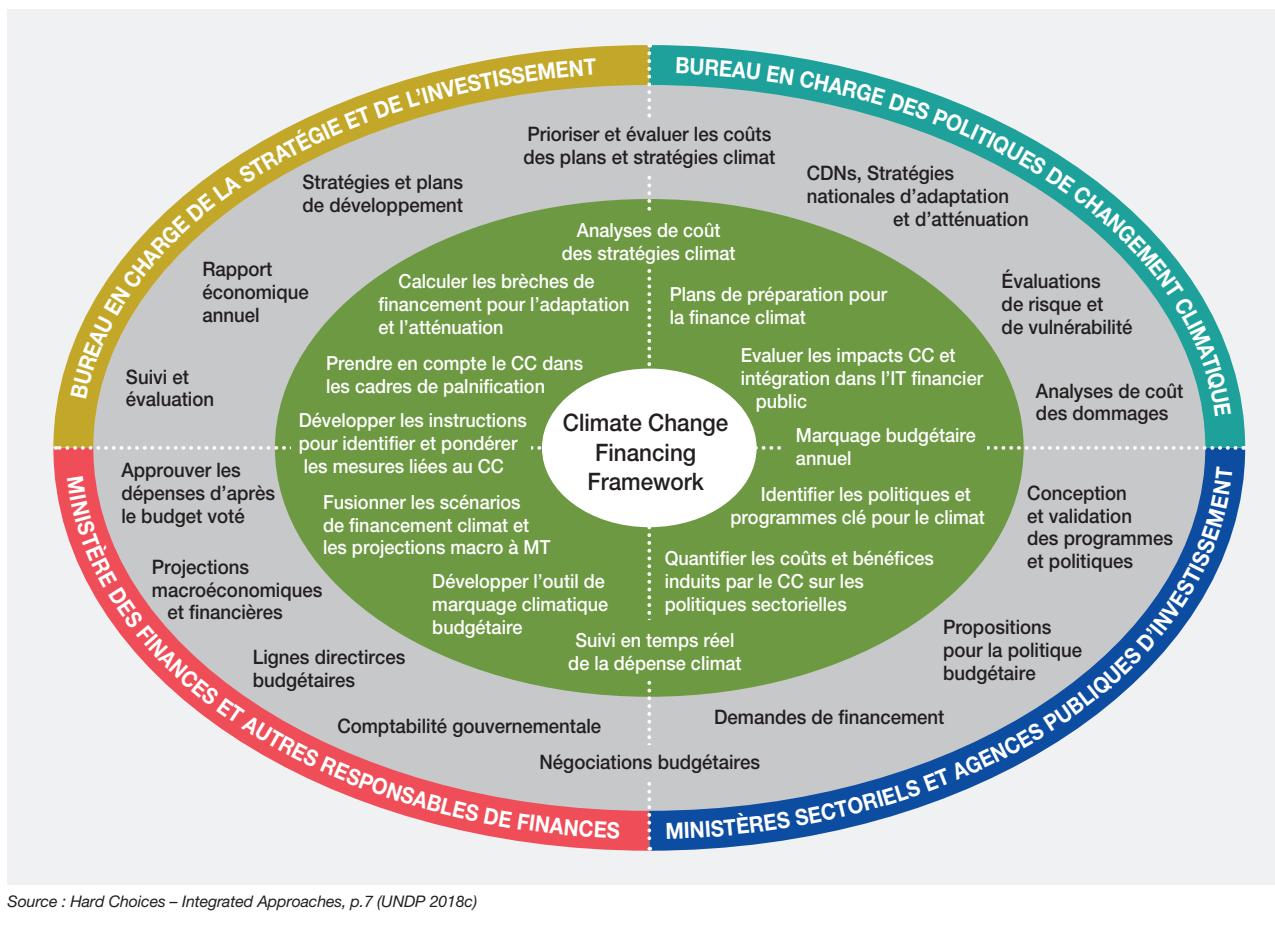
La boîte à outils des pratiques dites de « budgétisation verte » dépasse largement la seule évaluation environnementale des budgets.

On peut classer les outils de la budgétisation environnementale en 4 catégories :

- **les plans et stratégies** : ce sont les documents fondamentaux qui fournissent la référence de l'évaluation. On inclut dans cette catégorie les objectifs nationaux de long-terme et leur déclinaison en engagements internationaux ; objectifs de long, moyen, court terme, généraux et sectoriels, et les trajectoires (y compris d'investissement) associées ;
- **les cadres d'évaluation techniques** : ce sont toutes les taxonomies qui fixent les règles pour l'identification et la qualification des actions environnementales. Elles peuvent concerner les investissements de l'Etat, ses achats courants, l'opération des bâtiments, les actions de transport, d'opérations financières, les taxes, etc. Ces documents, qui doivent refléter les objectifs et trajectoires nationaux, peuvent être plus ou moins adaptés de référentiels internationaux ;
- **les outils analytiques** : ce sont les méthodologies qui vont, in fine, effectivement supporter l'aide à la décision. On inclut ici les évaluations d'impact et les analyses coûts-bénéfices et coût-efficacité, les panoramas d'investissements, les chartes (de commande publique, d'investissement, de politique transport), les évaluations de risques fiscaux liés au climat, les valeurs tutélaires du carbone, etc. ;
- **les décisions finales** : il s'agit ici des mesures effectives : achats, investissements, tarification du carbone ou, plus largement, réforme fiscale, etc.

Pour atteindre efficacement leurs objectifs, les EEB doivent s'appuyer sur certains de ces outils (stratégies, cadres d'évaluation) et cohabiter avec d'autres (analyse coût-bénéfices, chartes de dépense, valeurs tutélaires) afin de supporter au mieux des prises de décision cohérentes avec les objectifs et moyens nationaux. Plusieurs acteurs internationaux proposent des cadres complets intégrant plusieurs outils de la budgétisation verte (Nicol et Park 2021; UNDP 2018c; PEFA 2020). Un exemple est le Climate Change Financing Framework du PNUD, résumé sur la Figure 8, et mis en place par exemple au Pakistan (Government of Pakistan 2017) ou au Népal (Government of Nepal 2017).

FIGURE 8. UNE APPROCHE INTÉGRÉE DE LA BUDGÉTISATION VERTE : LE CLIMATE CHANGE FINANCING FRAMEWORK DU PNUD



3.2.3. ... en s'appuyant sur des ressources internes

La répartition des rôles et responsabilités quant à la mise en place d'une EEB est un sujet fondamental. Elle a été abordée par la totalité des publications récentes d'envergure sur le sujet (Bain, Nguyen, et Baboyan 2019; OECD 2021; World Bank 2021; Banco Interamericano de Desarrollo 2021). Nous renvoyons donc le lecteur à ces publications pour plus de détails sur les répartitions concrètes possibles, pour nous concentrer ici sur trois éléments-clé qui doivent fonder l'esprit de cette répartition :

Il est capital de faire porter le recensement des mesures par des acteurs internes à l'administration, en particulier le Département du Budget.

- D'abord parce que l'acculturation des administrations aux problématiques environnementales est l'un des bénéfices premiers d'une EEB, en particulier celle des autorités budgétaires (voir section 2.1.2). Or cette acculturation ne peut se réaliser que si le travail est mené en interne. De nombreux entretiens confirment que si des consultants extérieurs peuvent apporter une expertise utile aux premières étapes du processus, il est en revanche très dommageable pour l'impact et la continuité de l'exercice de trop déléguer les opérations de recensement (voir Box 5).

- Ensuite parce que les autorités budgétaires sont très souvent les mieux placées, d'assez loin, pour soutenir la mise en place de l'exercice et agréger les données nécessaires, ne serait-ce que parce qu'elles contrôlent les cordons de la bourse (OECD 2021), et la plupart des systèmes d'information financière déjà en place.
- Au-delà des autorités budgétaires, les spécialistes de l'environnement et les ministères techniques sont aussi incontournables pour l'expertise technique qu'ils possèdent (voir section 2.1.2), et d'autres institutions peuvent être mobilisées, notamment les départements de planification, selon le contexte spécifique du pays (voir Tableau 3) ; mais le message central de mobiliser en priorité des ressources internes, demeure.

TABLEAU 3. RÔLES ET RESPONSABILITÉS AUTOUR DU MARQUAGE BUDGÉTAIRE – EXEMPLES CHOISIS

Pays	Leader de l'ECB	Création de l'ECB		Implémentation de l'ECB		
		Base pour la taxonomie nationale	Conception de la procédure de marquage	Marquage	Validation	Reporting
Bangladesh	Ministère des Finances	Politiques nationales	Ministère des Finances	Min. Fin. / Min. sectoriels	-	Ministère des Finances
Ghana	Ministère des Finances	Liste de mots-clé	Ministère des Finances	Min. Fin. / Min. sectoriels	Min. Fin. / Min. Env.	Ministère de l'Environnement
Indonésie	Ministère des Finances	Politiques nationales	Ministère des Finances	Ministères sectoriels	Ministère des Finances	Ministère des Finances
Kenya	Trésor	CPEBR	Trésor	Min. Fin. / Min. sectoriels	Min. Fin. / Comité intermin. de coordination	Ministère de l'Environnement
Népal	Commissariat au Plan	CPEIR	Groupe de travail mené par le C. Plan	Ministères sectoriels	Min. Fin. / Comité intermin. de coordination	Ministère des Finances
Pakistan	Min. Fin. / Cour des Comptes / Min. Env.	CPEIR	Ministère des Finances	Comité ad hoc	Ministère de l'Environnement	Min. Fin. / Min. Env.
Philippines	Budget	Politiques nationales	Budget / Min. Env.	Ministères sectoriels	Ministère de l'Environnement	Budget
France	Min. Fin. / Min. Env.	Politiques nationales	Ministère des Finances	Min. Fin. / Min. sectoriels	Min. Fin. / Comité intermin. de coordination	Ministère des Finances

Source : (Bain, Nguyen, et Baboyan 2019, 36)

**"Se faire récupérer par le Ministère des Finances,
c'est la meilleure chose qui pouvait arriver à l'exercice."**

Ministère de l'Environnement

On peut séparer les sujets de l'identification des mesures, de leur évaluation, et des analyses complémentaires – à la fois dans le temps et entre les porteurs de projets.

La première étape d'une EEB est l'identification des lignes budgétaires/des taxes ayant un impact sur l'environnement. Cette étape s'appuie sur les stratégies et taxonomies existantes (voir Box 4), et il est essentiel qu'elle soit cohérente dans le temps, pour la qualité des analyses (voir ci-dessus « ... dans le cadre d'un processus de performance »).

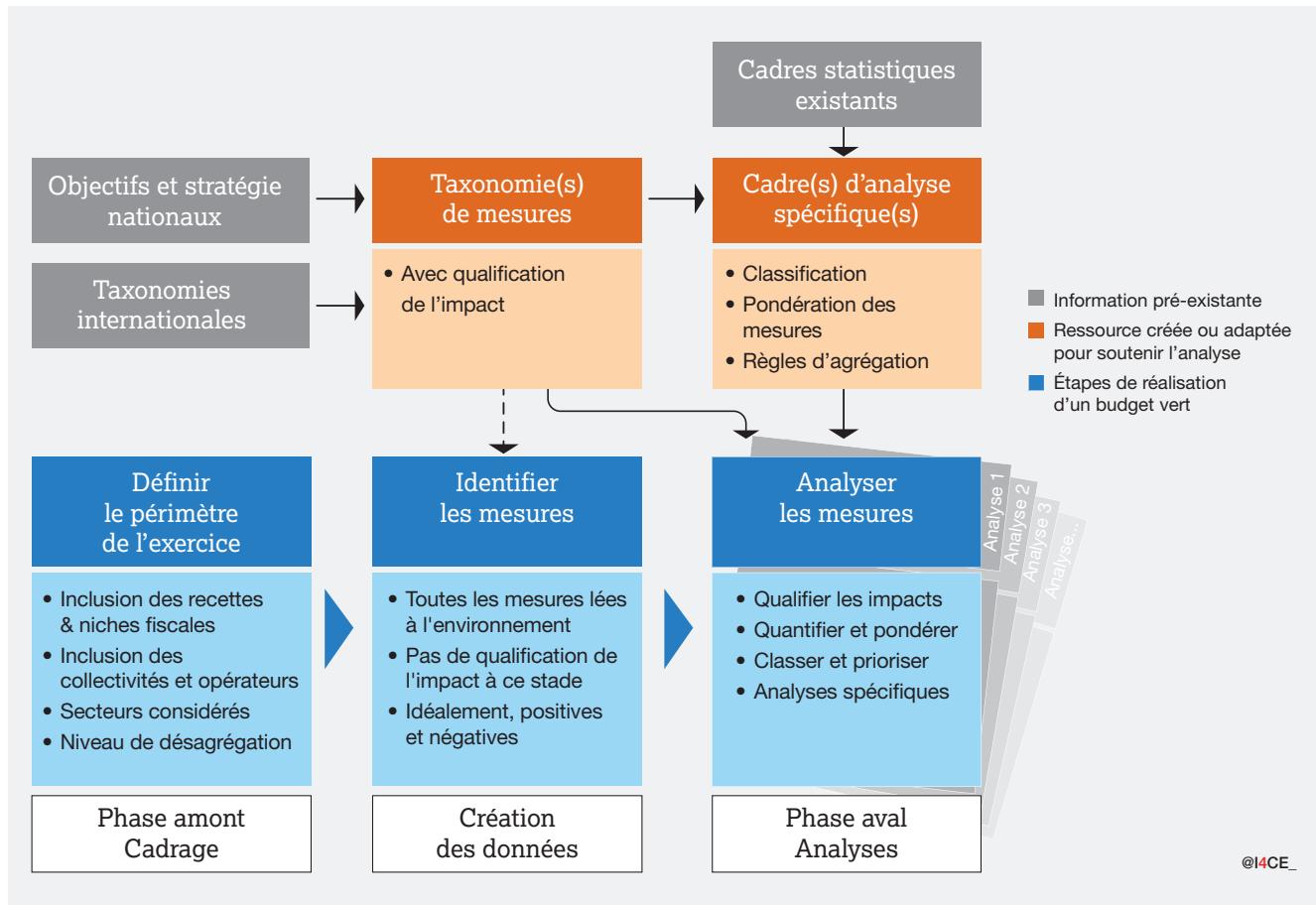
La deuxième étape est le traitement analytique des lignes recensées. Cette étape peut inclure la cotation des informations en divers niveaux de performance environnementale, leur pondération quantitative,

éventuellement leur catégorisation selon une structure spécifique. Elle peut avoir lieu en même temps que le recensement, mais peut aussi faire l'objet d'une analyse séparée, par d'autres acteurs. Il est en particulier possible, comme c'est le cas en France, de mettre les données de recensement en ligne au format « Open Data » pour permettre à des acteurs extérieurs à l'Etat de s'en saisir.

La troisième étape est la conduite d'analyses spécifiques pour isoler les enseignements les plus pertinents dans les données disponibles. Cette étape s'appuie sur les deux précédentes, elle est cruciale pour rendre les résultats bruts exploitables, et justifier de la continuation dans le temps de l'exercice. Elle est détaillée dans la section suivante « Faire vivre l'exercice ».

**"L'important, c'est de recenser.
Chacun peut mettre ensuite sa cotation et son analyse à lui."**

Institution internationale de développement

FIGURE 9. LES ÉTAPES D'UN BUDGET VERT

Il faut bien calibrer la demande en ressources. Un exercice trop gourmand en ressources par rapport à l'intérêt identifié n'a que peu de chances de se maintenir dans le temps. Cela implique une cible adaptée aux capacités institutionnelles et besoins du pays, en termes de secteurs couverts, niveau de désagrégation, nombre de dimensions environnementales analysées, etc. mais aussi en termes de décentralisation : comme il l'a déjà été mentionné,

il est beaucoup plus coûteux en temps de maintenir une évaluation décentralisée des mesures budgétaires. Une évaluation centralisée menée par une petite équipe peut en revanche être assez économique en ressources, même pour un exercice ambitieux (trois à quatre ETP dans le cas français, qui traite six dimensions environnementales, les mesures défavorables, les taxes, d'après l'administration).

BOX 5. PILOTES ET DIAGNOSTICS

PILOTES, DIAGNOSTICS ET CONSTRUCTION DE LONG TERME

Une EEB est un exercice ambitieux, qui suppose une courbe d'apprentissage, avec deux conséquences.

Il est presque incontournable de commencer par une phase « pilote ». Il existe cependant deux écoles à ce sujet :

- établir un ou plusieurs diagnostics poussés, sans aboutir systématiquement à une évaluation annuelle. Les *Climate Public Expenditure and Institutional Review (CPEIR)* du PNUD (UNDP 2015), par exemple, proposent aux pays des évaluations exhaustives de leurs dépenses et de leur structure institutionnelle en place. Les pays qui renouvellent ces diagnostics le font tous les 4 à 5 ans ;
- mettre en place un processus annuel dès le premier exercice, en démarrant sur un périmètre restreint et en augmentant l'ambition avec le temps. L'EEB doit alors pouvoir évoluer dans le temps avant d'atteindre son rythme de croisière (OECD 2021; World Bank 2021), et même après au fil des évolutions des objectifs nationaux ou des nouvelles données disponibles. Le *Green Budget Reference Framework* européen (European Commission Forthcoming) et ses « niveaux de maîtrise » s'inscrit plutôt dans cette logique, tout comme l'OCDE et son « approche échelonnée de mise en œuvre » (OECD 2021, 49).

Les deux approches ont enregistré des succès, et l'approche «diagnostic exhaustif» a pendant longtemps été très majoritaire. Elle fait cependant l'objet de plusieurs critiques issues de la littérature récente (World Bank 2021) et de nos retours d'entretiens :

- Ces analyses se reposent souvent assez lourdement sur des ressources externes (World Bank 2021), car les moyens techniques et humains nécessaires pour ce premier diagnostic sont déjà importants. Avec au moins deux conséquences :
 - l'appropriation des enjeux et méthodes en interne est fortement réduite ;
 - le travail n'est pas reconduit annuellement, ce qui implique une perte supplémentaire de capacité : on repaye à chaque nouveau diagnostic un coût d'entrée élevé. Cette discontinuité réduit les possibilités de mesurer le chemin parcouru.
- Cette approche ponctuelle répondait de plus souvent à une opportunité immédiate, plutôt qu'à une stratégie de long terme. Son articulation avec l'effort national peut s'en trouver réduite. Par ailleurs, nombre de ces évaluations visent spécifiquement la recherche de financements internationaux ; l'incitation au greenwashing est forte, et même quand les résultats ne sont pas biaisés, ils se limitent à pointer le besoin de financements additionnels et la capacité du pays à les canaliser correctement. Ce n'est qu'une étroite fraction des enseignements à tirer d'une EEB.

Il faut maintenir et développer la compétence dans le temps. Cet effort est compliqué par le fait que l'EEB est justement un agrégateur d'expertises et de compétences, issues de ministères différents, et possiblement d'un nombre important d'acteurs quand l'évaluation est conduite de façon décentralisée. Là encore les arrangements diffèrent selon les pays, mais on peut dégager des points communs :

- le portage politique de haut niveau est important pour que la cohésion d'ensemble de la structure de remontée des connaissances se maintienne dans le temps, et éviter que chaque ministère se concentre sur des priorités qui finiraient par diverger ;
- une documentation interne, en particulier pour guider l'identification et l'évaluation des mesures, est nécessaire pour anticiper la perte de compétences associée au renouvellement des fonctionnaires. Cette documentation doit être maintenue à jour, et doit permettre une appropriation facile : un rapport trop imposant et trop statique n'est pas forcément le format le mieux adapté, plusieurs de nos entretiens recommandaient un simple fichier Excel correctement documenté ;
- une équipe transversale a plus de résilience en termes de tuilage qu'une compétence concentrée sur un nombre très restreint de spécialistes ; mais une trop grande décentralisation devient vite coûteuse en maintien des compétences.

**“L'exercice n'a pas été reconduit
car il demandait trop de ressources.”**

Ministère des Finances

3.3. Faire vivre l'exercice

MESSAGES-CLÉ

L'évaluation environnementale d'un budget est surtout un point de départ pour l'analyse : Les efforts sont-ils efficaces individuellement ? Les paquets de mesures sont-ils cohérents ? L'effort total est-il suffisant ?

Par ailleurs, pour que l'exercice soit utile, les résultats d'une EEB doivent être largement communiqués, et mis à profit dans les réflexions et décisions budgétaires ; cela demande une grande pro-activité ainsi que des processus de suivi contraignants et spécifiques.

Il est donc important que le ministère de l'Environnement (notamment) se saisisse des résultats : il concentre en effet l'expertise technique nécessaire aux études complémentaires, les motivations environnementales les plus marquées, et les réseaux de diffusion les plus pertinents pour promouvoir les résultats et propositions de changement associées.

Il faut de toute façon garder en tête que les personnes qui produisent les données ne sont pas forcément les mieux placées pour les utiliser/valoriser, et organiser de façon pro-active une phase de valorisation des résultats produits, si l'on veut qu'ils servent.

"La transparence et la qualité technique ne suffisent pas."

Chercheur·se ou consultant·e

3.3.1. Dépasser le message sur les volumes monétaires

L'évaluation environnementale d'un budget est surtout un point de départ pour l'analyse. L'information sur les volumes monétaires est intéressante en ce qu'elle permet de signaler les grandes masses, les incohérences, et les impacts environnementaux les moins évidents. Elle laisse trois principales zones d'ombre, qui sont très liées :

- **Les efforts sont-ils efficaces individuellement ?** Un budget efficace pour l'environnement n'est pas nécessairement synonyme d'augmenter sans limite les dépenses vertes. Au contraire, pour les plus grosses dépenses, la question de la bonne utilisation des deniers publics devient surtout une question d'efficacité.
- **Les efforts sont-ils efficaces collectivement ?** Il ne faut pas s'arrêter à identifier les efforts contre-productifs. Les différentes mesures budgétaires et fiscales interagissent et se soutiennent ou se sapent mutuellement, il est nécessaire de capturer ces effets pour une politique environnementale efficace.
- **L'effort est-il suffisant ?** Cette question pose bien sûr celle du volume, mais on ne peut apporter des éléments de réponse sans avoir d'abord traité les deux points ci-dessus.

Ces questions renvoient à l'efficacité et l'efficience environnementale de la dépense et de la taxe (voir Figure 10 et (OECD 2021, 40)). Y répondre impose de comprendre de façon non seulement fine les mesures concernées, mais aussi leurs liens avec les autres outils à disposition de l'Etat sur les sujets environnementaux (en particulier, l'outil réglementaire) (World Bank 2021), et les interactions complexes entre économie et environnement, plus loin sur la chaîne des impacts.

La balle revient donc dans le camp du ministère de l'Environnement, qui dispose de l'expertise technique pour pousser ces analyses spécifiques.

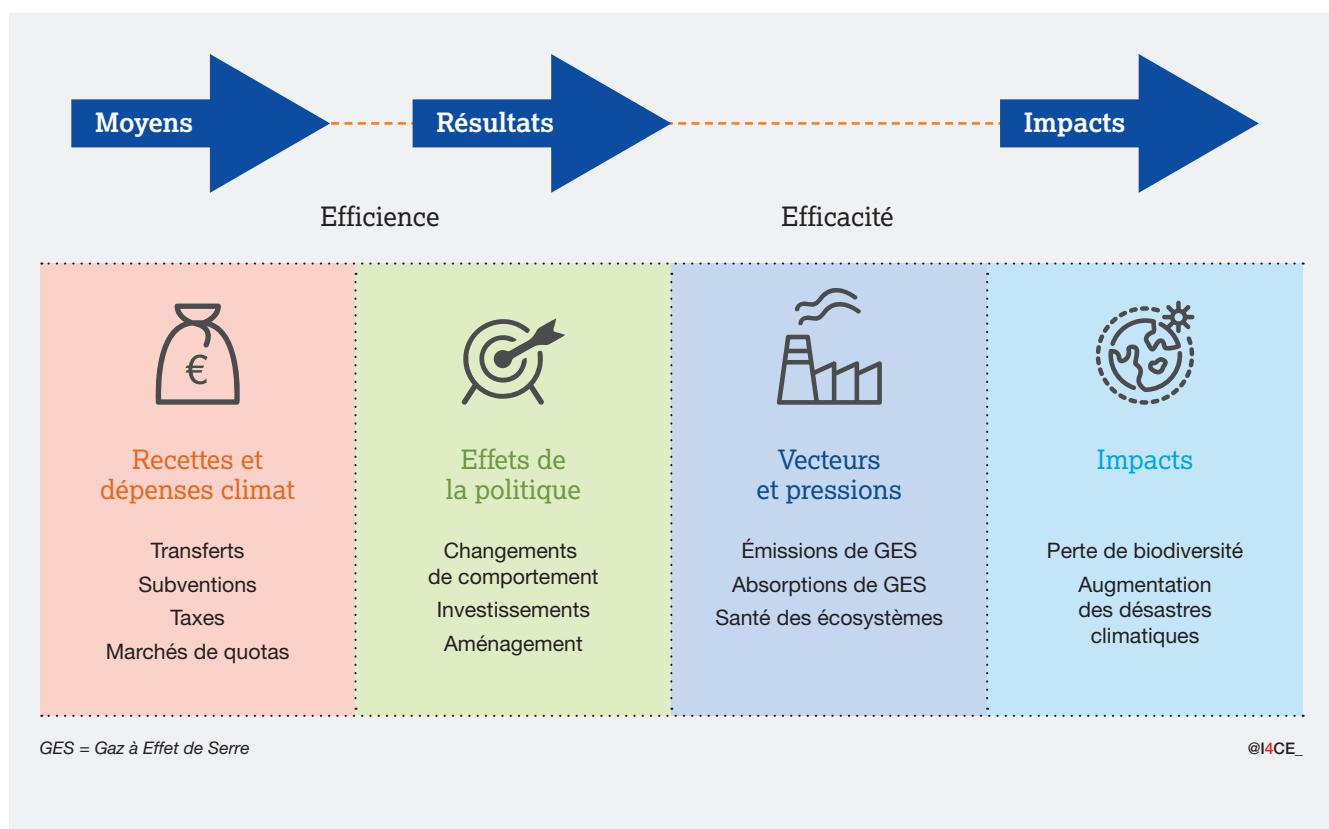
- Ce sont elles qui assureront que l'exercice est exploité au mieux, et donc utilisé et utile ; c'est un prérequis indispensable pour qu'il soit reconduit.

C'est aussi la garantie d'éviter les messages simplistes visant seulement à augmenter la « part verte » du budget, en valeur relative comme en valeur absolue (voir section « La mesure de l'effort, un écueil à éviter »). Ce risque a été particulièrement mis en avant lors de nos entretiens, à l'échelon national comme à celui des autorités locales.

**"Il ne suffit pas d'identifier les dépenses.
Il faut les faire correspondre aux réponses politiques
et les relier aux impacts."**

Institution internationale de développement

FIGURE 10. EFFICIENCE ET EFFICACITÉ DES MESURES FISCALES ET BUDGÉTAIRES



Source: Adapté de (Pizarro et al. 2021, p.14)

3.3.2. Mettre l'EEB au cœur des décisions

Pour être utilisés, les résultats doivent être communiqués ; cela demande une grande pro-activité. Insérer l'exercice dans le processus de performance national (voir section 3.2.2) est une condition nécessaire, mais non suffisante, pour s'assurer que les résultats et analyses issus de l'exercice trouvent la bonne cible, au bon moment. Elle doit s'accompagner de deux efforts complémentaires : assurer l'appétit institutionnel pour ces informations, et informer au cas par cas les acteurs les plus pertinents.

Il faut mettre en place des processus de suivi contraints et spécifiques. De nombreuses institutions peuvent utiliser les informations de l'EEB : le Parlement, l'exécutif, la Cour des Comptes, les Ministères techniques, sont tous en position de prendre en compte ces résultats dans leurs exercices annuels autour du cycle budgétaire. Le cadre général de performance doit être complété par des dispositions spécifiques assurant que cette prise en compte est effective (PEFA 2020) : exigence de rapports parlementaires, utilisation des informations pour négocier les crédits annuels, etc. La littérature est prolixe sur les différents contraintes et processus qui peuvent être mis en place (Bain, Nguyen, et Baboyan 2019), ce qui compte c'est que cette réflexion ait lieu et débouche effectivement sur des dispositions spécifiques à la structure institutionnelle et à la question environnementale nationales.

Il faut aussi assurer la diffusion ciblée des informations aux interlocuteurs pertinents. Pour de nombreux utilisateurs potentiels des résultats, l'environnement n'est pas nécessairement une priorité. Au-delà du cadre institutionnel spécifique, nos retours d'entretien avec des fonctionnaires des ministères environnementaux ont souligné la nécessité du travail complémentaire de démarcher directement leurs homologues d'autres ministères pour leur signaler les implications que l'EEB pouvait avoir pour eux. Cette partie du travail peut difficilement être institutionnalisée, elle se décline au cas par cas et repose fortement sur la capacité du ministère de l'environnement à faire le pont entre les informations à sa disposition et les besoins du moment. Par exemple, si l'EEB française a fortement alimenté le plan de relance national (voir Box 1), c'est entre autres parce que les porteurs de cet outil ont su le mettre à disposition au moment où il était le plus utile (contexte de crise, nécessitant une prise rapide de décisions, avec une contrainte environnementale forte). Le PNUD propose aussi de conférer de la visibilité et de l'impact aux EEB en les reposant sur un champion gouvernemental du climat, nommé au niveau du président ou du premier ministre (Bain, Nguyen, et Baboyan 2019, 48).

L'audience des EEB s'étend au-delà de l'Etat. Comme souligné en première partie de ce rapport, l'EEB est un outil de transparence, dont l'audience inclut la société

civile, les experts académiques, et le grand public. Même si l'effort de vulgarisation vers ce dernier peut être difficile, les ONGs, think tanks, instituts de recherche jouent deux rôles importants :

- **Ils sont consommateurs des résultats**, qu'ils réutilisent pour leurs propres recherches et diffusent auprès du public. Il faut donc rendre les données disponibles sous des formats accessibles : a minima un rapport public, qui peut être le rapport parlementaire, et des données désagrégées au format Open Data.
- **Ils sont garants de l'intégrité de l'exercice.** Il est important que l'EEB soit soumise à un processus externe de validation, pour prévenir des dérives en particulier de greenwashing (voir Box 2 et (World Bank 2021)), et inclure une vision élargie de l'impact environnemental pour ne pas passer à côté de certaines mesures lors de l'identification. Les EEB peuvent ainsi associer des experts extérieurs au long du processus de réalisation de l'étude, et aussi soumettre à un comité de relecture adapté (qui peut être la Cour des Comptes) l'audit du travail réalisé. En cela aussi, la présentation de résultats publics garantit leur suivi par les acteurs pertinents.

Conclusion :

Un outil pour accompagner le changement, pas une solution miracle pour le réaliser

Sur la base de nombreuses expériences internationales, cette étude liste les principaux bénéfices à attendre d'un exercice d'évaluation environnementale du budget, et les points de vigilance associés dans la conception et la réalisation de l'exercice.

Côté bénéfices, **une EEB facilite les arbitrages nécessaires au pilotage budgétaire** : en synthétisant des informations transversales et diffuses, elle fait ressortir les volumes monétaires globaux qui affectent l'environnement, mais aussi les manques de cohérence ou d'évaluation, les lacunes ou points de friction entre des paquets de politiques complexes, permettant ainsi une meilleure efficacité générale de l'action budgétaire. C'est aussi un excellent support pour faciliter l'accès aux financements internationaux ; mais il faut alors être vigilant, car la motivation financière peut créer des incitations au «greenwashing», ou concentrer l'attention sur les efforts proactifs et besoins de financement associés, au détriment de la vision générale et donc d'une prise de décision informée. Enfin, et surtout, une EEB récurrente **favorise les prises de conscience en dehors du ministère de l'Environnement**, à la fois par les administrations, les parlementaires et la société civile ; elle encourage aussi une coopération interministérielle fortement nécessaire au vu de l'ampleur des problématiques environnementales et leur caractère transversal.

Ces bénéfices potentiels s'assortissent de conditions sur la conception et l'ambition des EEB.

- En premier lieu, il s'agit **d'inscrire fortement l'exercice dans une dynamique nationale**, à la fois en utilisant une taxonomie adaptée aux objectifs nationaux ; en adaptant le processus d'évaluation aux spécificités budgétaires nationales (échéances, données disponibles, ressources humaines et techniques) avant de chercher à converger vers un standard international ; et surtout, en faisant appel en priorité à des ressources internes pour la réalisation de l'évaluation, puisqu'une partie importante de son intérêt réside dans la mise en œuvre et les discussions/réalisations qui l'accompagnent. En particulier, il semble absolument nécessaire d'impliquer fortement le ministère des Finances dans la conduite et la réalisation de l'exercice.
- Par ailleurs, **un petit nombre de choix méthodologiques** (traitement de plusieurs dimensions environnementales, périmètre et granularité des données, format du groupe de travail **définissent fortement le «visage» d'une EEB**) : les ressources nécessaires à sa réalisation, mais aussi son utilité et sa portée. Ces choix sont à effectuer en ayant précisément à l'esprit l'usage que l'on attend de l'exercice, et les ressources que l'on peut lui consacrer dans la durée.

• Enfin, une EEB est un travail complexe, souvent difficile à valoriser, sur des sujets qui sont rarement dans les grandes priorités d'un gouvernement. En conséquence, **les efforts ne doivent pas s'arrêter à la publication des résultats**, au risque de voir ceux-ci ignorés et l'exercice péricliter rapidement. Il faut au contraire que des personnes dédiées s'en emparent pour les porter auprès des parties prenantes, les mettre au service des arbitrages budgétaires, et les exploiter pour prolonger les analyses – par exemple sur les angles morts identifiés par l'EEB, ou comme base pour articuler le climat avec d'autres objectifs de développement durable. Ce travail n'est pas nécessairement l'apanage des personnes chargées de produire l'évaluation elle-même, il peut revenir à des spécialistes de l'environnement et non du budget, et/ou être porté par la société civile.

Notons pour finir que la plupart des retours d'expérience convergent sur un point : une EEB ne remplace pas l'ambition politique, et si elle permet des prises de consciences, elle ne suffit pas en soi à provoquer un changement culturel. Au mieux, elle l'accompagne. Bien que l'exercice ait une utilité certaine pour piloter le changement, l'impulsion ne peut pas venir d'un exercice aussi technique et bottom-up. L'évaluation environnementale d'un budget est un outil important, mais qui ne vaut que par l'usage qui en est fait, et qui ne donne sa pleine mesure qu'au sein d'une palette complète d'outils de budgétisation verte.

Bibliographie

- African Development Bank, Asian Development Bank, European Bank for Reconstruction and Development, European Investment Bank, Inter-American Development Bank Group, Islamic Development Bank, et World Bank Group. 2019. «2018 Joint Report on Multilateral Development Banks Climate Finance». Inter-American Development Bank. doi:10.18235/0001736.
- Alexandre, Sylvie, Florence Tordjman, Dorian Roucher, Louis Stroeymeyt, et Claire Waysand. 2019. «Green Budgeting : Proposition de méthode pour une budgétisation environnementale», septembre, 343.
- Bain, Nick, Lena Nguyen, et Kevok Baboyan. 2019. «Knowing what you spend: a guidance note for governments to track climate finance in their budgets». <https://www.undp.org/content/dam/undp/library/planet/climate-change/RBAP-DG-2019-Climate-Budget-Tagging-Guidance-Note.pdf>.
- Banco Interamericano de Desarrollo. 2021. «Política fiscal y cambio climático: experiencias recientes de los ministerios de finanzas de América Latina y el Caribe», 136.
- BIOFIN Guatemala. 2016. «Revision del gasto publico del gobierno central para la biodiversidad en Guatemala». https://www.undp.org/content/dam/guatemala/docs/publications/undp_gt_gastop%c3%bablico.pdf.
- . 2018. «Análisis relacional entre el gasto público en Biodiversidad y el gasto público en Cambio Climático». <https://www.biodiversityfinance.net/knowledge-product/analisis-relacional-entre-el-gasto-en-biodiversidad-y-el-gasto-publico-en-cambio>.
- Climate Bonds Initiative. 2019. «Green Bonds - Global State of the Market - 2019». https://www.climatebonds.net/files/reports/cbi_sotm_2019_vol1_04d.pdf.
- . 2021. «Sovereign Green, Social, and Sustainability Bond Survey ». <https://www.climatebonds.net/files/reports/cbi-sovereign-green-social-sustainability-bond-survey-jan2021.pdf>.
- Deep Decarbonization Pathways Project. 2015. «Pathways to deep decarbonization : 2015 report ». https://ddpinitiative.org/wp-content/pdf/DDPP_2015_REPORT.pdf.
- Direction du Budget. 2018. «Mémento des finances publiques». <https://www.performance-publique.budget.gouv.fr/actualites/2018/publication-rapport-d-activite-2017-direction-budget>.
- DNP. 2016. «Guía metodológica para clasificar y medir el financiamiento asociado con acciones de mitigación y adaptación al cambio climático en Colombia». <https://mrv.dnp.gov.co/MRV/Paginas/Metodologia-para-medir-y-clasificar-el-financiamiento-climatico.aspx>.
- Drews, Stefan, et Jeroen C.J.M. van den Bergh. 2016. «What Explains Public Support for Climate Policies? A Review of Empirical and Experimental Studies». *Climate Policy* 16 (7): 855-76. doi:10.1080/14693062.2015.1058240.
- Estados Unidos Mexicanos. 2019. «PEF 2020 - Exposición de motivos ». https://www.pgef.hacienda.gob.mx/es/PPEF2020/exposicion_de_motivos.
- . 2020. «Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2020», 111.
- EU Technical Expert Group for Sustainable Finance. 2020. «Taxonomy: Final report of the Technical Expert Group on Sustainable Finance». Commission Européenne. https://ec.europa.eu/info/publications/sustainable-finance-teg-taxonomy_en.
- European Commission. Forthcoming. «Green Budget Reference Framework».
- Fetet, Marion, et Morgane Nicol. 2020. «Local budgets climate assessments: objectives & approach». <https://www.i4ce.org/wp-core/wp-content/uploads/2021/02/I4CE-Budget-climate-assessment.pdf>.
- Fetet, Marion, Quentin Perrier, et Sébastien Postic. 2019. «Une évaluation climat à 360° du budget de l'État ». Paris, France. <https://www.i4ce.org/wp-core/wp-content/uploads/2019/09/I4CE-Etude-EvalClimat360%C2%B0BudgetEtat.pdf>.
- Fetet, Marion, et Sébastien Postic. 2020. «Budget vert de la France : et maintenant ?» I4CE. octobre 5. <https://www.i4ce.org/budget-vert-france-climat/>.
- Freedom Forum. 2019. «Nepal's Citizen Climate Budget 2018-2019». <https://www.np.undp.org/67f5d5c0-a8de-498fa062-67fbad823618>.
- Gobierno de Costa Rica. 2018. «Política Nacional de Adaptación al Cambio Climático 2018-2030». <https://cambioclimatico.go.cr/wp-content/uploads/2019/01/Politica-Nacional-de-Adaptacion-al-Cambio-Climatico-Costa-Rica-2018-2030.pdf?x23376>.
- . 2019. «Plan Nacional de Descarbonización 2018-2050». Plan Nacional de Descarbonización 2018-2050.
- Gobierno de Ecuador. 2017. «Clasificador Orientador de Gasto en Política Ambiental». https://www.cepal.org/sites/default/files/courses/files/mef_ecuador_para_cepal_en_ciudad_de_guatemala-junio_2017.pdf.
- Government of Nepal. 2017. «Climate Change Financing Framework: A roadmap to systematically strengthen climate change mainstreaming into planning and budgeting ». https://www.climatefinance-developmenteffectiveness.org/sites/default/files/CCFF_Nepal_FINAL_Web.pdf.

- Government of Pakistan. 2017. «Pakistan Climate Change Financing Framework». <https://www.climatefinance-developmenteffectiveness.org/sites/default/files/publication/attach/Pakistan-CCFF-Oct-2017.pdf>.
- Institut de l'économie pour le climat, Hadrien Hainaut, Maxime Ledez, Quentin Perrier, Benoit Leguet, et Patrice Geoffron (Université Paris-Dauphine). 2020. «Relance, comment financer l'action climat». I4CE.
- Kallbekken, Steffen, et Marianne Aasen. 2010. «The demand for earmarking: Results from a focus group study». *Ecological Economics*, Special Section - Payments for Ecosystem Services: From Local to Global, 69 (11): 2183-90. doi:10.1016/j.ecolecon.2010.06.003.
- Klenert, David, Linus Mattauch, Emmanuel Combet, Ottmar Edenhofer, Cameron Hepburn, Ryan Rafaty, et Nicholas Stern. 2017. «Making Carbon Pricing Work».
- Mideplan. 2018. «Plan Nacional de Desarrollo y de Inversión Pública 2019-2022». <http://www.da.go.cr/wp-content/uploads/2016/07/Plan-Nacional-de-Desarrollo-e-Inversiones-P%C3%BAblicas-2019-2022.pdf>.
- Mukherjee, Anit, Thomas Beloe, Kevork Baboyan, Joanne Manda, Ashley Palmer, et Paul Steele. 2014. «Incorporating Gender and Poverty Analysis in the Climate Public Expenditure and Institutional Review: A Methodological Note», octobre, 44.
- New Zealand Treasury. 2019. «The Wellbeing Budget 2019», mai, 147.
- Nicol, Scherie, et Andrew Park. 2021. «Green Budgeting in OECD Countries», mars, 39.
- OECD. 2021. *Green Budget Tagging Introductory Guidance & Principles*. https://read.oecd-ilibrary.org/governance/green-budget-tagging_fe7bfcc4-en#page9.
- OECD DAC. 2016. «Rio Markers for Climate - Handbook». <http://www.oecd.org/dac/stats/riocoventions.htm>.
- Pacific Islands Forum Secretariat. 2019. «Kiribati Climate Change and Disaster Risk Finance Assessment - Draft Report». http://www.mfed.gov.ki/sites/default/files/Kiribati%20CCDR%20Finance%20Assessment_Draft%20Report_January%202019.pdf.
- PEFA. 2020. «Climate Responsive Public Financial Management Framework (PEFA Climate)». blob:<https://www.pefa.org/3648f833-9976-42bb-98ea-aba517e14b69>.
- Pizarro, Rodrigo, Raúl Delgado, Huáscar Eguino, et Aloisio Lopes Pereira. 2021. «Climate Change Public Budget Tagging: Connections across Financial and Environmental Classification Systems». Inter-American Development Bank. doi:10.18235/0003021.
- République française. 2020. «Rapport sur l'impact environnemental du budget de l'Etat». <https://www.economie.gouv.fr/budget-vert-france-1er-pays-monde-mesurer-impact-budget-etat-environnement>.
- Standing Committee on Finance. 2018. «2018 Biennial Assessment and Overview of Climate Finance Flows - Technical report». UNFCCC. <https://unfccc.int/sites/default/files/resource/2018%20BA%20Technical%20Report%20Final.pdf>.
- UNDP. 2015. «A methodological guidebook : climate public expenditure and institutional review (CPEIR)». UNDP. https://www.undp.org/content/dam/rbap/docs/Research%20%20Publications/democratic_governance/RBAP-DG-2015-CPEIR-Methodological-Guidebook.pdf.
- — —. 2018a. «Análisis de gasto público federal a favor de la biodiversidad en México 2006-2015». <https://www.biodiversityfinance.net/knowledge-product/mexicos-ber-spanish>.
- — —. 2018b. «Proyecto Preparación para el Fondo Verde del Clima en El Salvador: Estudio de Análisis del Gasto Público y la Institucionalidad para el Cambio Climático», avril, 120.
- — —. 2018c. «Hard Choices - Integrated Approaches». <https://www.climatefinance-developmenteffectiveness.org/sites/default/files/publication/attach/Hard%20Choices%20-%20Integrated%20Approaches.pdf>.
- World Bank. 2021. *Climate Change Budget Tagging: A Review of International Experience*. World Bank. doi:10.1596/35174.



Une initiative de la Caisse des Dépôts et
de l'Agence Française de Développement

www.i4ce.org