

La budgétisation extra-financière

Un enjeu de responsabilisation et de transparence des décideurs publics

Le 1er juillet 2021 et le 10 mai 2023, le Conseil d'État a condamné l'État français pour inaction climatique, pointant le respect insuffisant de ses engagements de réduction de gaz à effet de serre. En miroir d'un secteur privé plus volontariste vis-à-vis des enjeux ESG (Environnementaux, Sociaux et de Gouvernance) et dans un contexte de discrédit envers l'action publique, comment le secteur public français peut-il surmonter les défis climatiques et sociaux en améliorant, voire en dépassant, les normes budgétaires actuelles ?

Par Gabriel GERVAIS

AXE PHARE "CROISSANCE & INNOVATION"

En France, l'action publique en matière environnementale se rattache notamment à des normes supra-législatives. La Charte de l'environnement de 2004 stipule à son article 1 que « *Chacun a le droit de vivre dans un environnement équilibré et respectueux de la santé* ». Par sa décision n°451129 du 20 septembre 2022, le Conseil d'État souligne que ledit article 1er consacre des droits fondamentaux environnementaux. Le droit international au travers de l'Accord de Paris de 2015 définit des objectifs en matière de trajectoire d'émission de gaz à effet de serre. Néanmoins, les deux condamnations du Conseil d'État à la suite des assignations de Notre Affaire à Tous, de la Fondation pour la Nature et l'Homme, de *Greenpeace* France et d'Oxfam France insistent sur la nécessaire responsabilisation des gestionnaires et des décideurs publics à l'aune de la COP21, de notre droit public et de nos finances publiques.

Dans la continuité de l'Accord de Paris, du Plan de relance (sur 100 milliards d'euros, 30 sont alloués au financement de la transition écologique) et de l'*European Green Deal*, une approche plus holistique de la comptabilité apparaît comme nécessaire. Au regard des innovations extra-comptables du secteur privé (reporting ESG), de la mise en avant de la RSE (Responsabilité Sociétale des Entreprises), du paradoxe d'Easterlin et d'États novateurs intégrant des indicateurs non-financiers dans leur budget, la budgétisation extra-financière semble inéluctable. En effet, elle rendrait compte de manière plus efficiente des impacts environnementaux et sociaux de l'action publique. Elle assurerait une meilleure transparence vis-à-vis des citoyens et en matière d'évaluation des politiques publiques.

À la croisée des chemins : un secteur privé en avance, un secteur public en perte de confiance

En prenant source dans les réflexions sur la RSE et sur la finance durable, les critères ESG sont devenus incontournables pour rendre compte de l'impact non-financier, de la performance durable et éthique des entreprises et des investissements. Selon le *Global Sustainable Investment Alliance* (GSIA), plus

de 36% des actifs gérés en Amérique du Nord, en Union Européenne, au Japon et en Australie sont des actifs financiers durables en 2022. Le GSIA constate une hausse de 15% sur deux ans. En outre, la multiplication des notations ESG, de normes de divulgation des scores ESG (CSRD, NFRD), l'apparition de taxonomie verte et l'introduction de cotation climatique comme par la Banque de France, les entreprises et les banques sont amenées à aller plus loin dans l'évaluation de l'impact extra-financier de leurs activités.

Comme le souligne le rapport de l'OCDE « *Budgeting and Public Expenditures in OECD Countries 2019* », prenant conscience de leur retard, de nombreux États ont intégré des critères de durabilité dans leur budgétisation publique. S'inspirer des innovations comptables du secteur privé dans une optique de modernisation de l'action publique est d'ailleurs l'une des pistes d'amélioration de l'évaluation des politiques publiques souvent identifiés par le chercheur au CNRS Philippe BEZES et le professeur en administration comparée à l'Université de Paris I-Panthéon Sorbonne Gérard TIMSIT dans un contexte de défiance citoyenne vis-à-vis de la gestion publique mis en exergue par le « *Baromètre de la confiance politique* » (2023) du CEVIPOF (26% de confiance des Français envers le gouvernement, 28% envers l'Assemblée Nationale, 32% envers le Sénat). Au moment où 55% des Français seraient éco-anxieux (l'Ifop a conduit pour Aéma Groupe la 2e édition de son Observatoire de la protection. Les résultats ont été publiés en mars 2023), sans réelle équivalent ESG, la comptabilité publique française pâtirait d'un manque de transparence et entretiendrait la perte de confiance en l'action publique.

Vers un aggiornamento : l'avant-gardisme français, le précédent prometteur du « budget vert » et les *green bonds* européen

En vertu de l'article 179 de la loi n°2019-1479 du 28 décembre 2019, depuis 2020, un rapport sur l'impact environnemental du budget de l'État accompagne le projet de loi de finances (PLF). Ce

« budget vert » évalue l'impact environnemental de chaque dépense budgétaire et fiscale référencée dans le PLF : chaque dépense est catégorisée selon son impact environnemental positif (dépense dite favorable), négatif (dépense dite défavorable) et négligeable voire insignifiant (dépense dite neutre). Six objectifs environnementaux guident la méthodologie d'évaluation : la lutte contre le changement climatique, l'adaptation au climat, la gestion de l'eau, la transition vers une économie circulaire, la lutte contre la pollution et la préservation de la biodiversité. Dans l'Union Européenne, la France a été le premier État-membre à s'en doter. Ce « budget vert » est élaboré par différents services du Ministère de l'Économie et des Finances (la direction du budget, la direction législative et fiscale, la direction générale du Trésor) et le Ministère de la Transition écologique (le commissariat général au développement durable). Si la proposition de loi déposée cet été par Thomas CAZENAVE, alors encore député, est votée par le Parlement, ce dispositif sera élargi aux collectivités territoriales. Toutefois, la Cour des Comptes dans son rapport du 27 juillet 2023 a souligné les limites du « budget vert » que cela soit dans sa mise en œuvre opérationnelle ou sa suremphase financière. En effet, selon ses magistrats, ce dispositif manque de vision équilibrée : seulement 10% des dépenses sont cotées favorablement ou défavorablement, 75% sont jugées neutres et 15% ne sont pas du tout évaluées.

En outre, à l'échelle européenne, l'émergence des *green bonds* incite les États-membres de l'Union européenne à prendre mieux en compte l'impact environnemental de leurs dépenses publiques. En effet, en 2018, la Commission Européenne a lancé un plan d'action pour orienter le flux de capitaux privés vers des investissements plus durables : ce plan inédit reconnaît l'importance des obligations « vertes » (*green bonds*). Depuis, les critères d'éligibilité de ces obligations « vertes » sont définis par les *Green Bonds Standards*. Si la demande des investisseurs s'avère toujours aussi accrue dans un contexte d'intérêts élevés, les intérêts attractifs de ces *green bonds* pourraient ouvrir de nouvelles voies de financement pour les projets verts en France et au verdissement des finances publiques françaises.

De plus, comme souligné par la Banque de France, l'Agence France Trésor a émis ses premières obligations assimilables du Trésor (OAT) « vertes » le 24 janvier 2017, suivies d'une seconde émission le 16 mars 2021. Ces OAT « vertes » (14 milliards d'euros) soutiennent le programme « Investir pour l'Avenir » orienté dans la lutte contre le réchauffement climatique, l'adaptation au changement climatique, la lutte contre la pollution et la préservation des écosystèmes.

Conclusion

Alors que l'intégration des critères extra-financiers dans les finances publiques françaises est embryonnaire, les exemples internationaux et les expérimentations locales sont prometteurs. Ils amènent à repenser la Responsabilité des Organisations (RSO) du secteur public. Par exemple, l'État néo-zélandais s'est doté d'un « Wellbeing budget » intégrant la mesure du bien-être social et environnemental dans sa réflexion budgétaire. La région Ile-de-France a lancé depuis 2020 un « budget participatif, écologique et solidaire » permettant aux Franciliens de soumettre et de voter pour des projets durables à financer. Du côté des entreprises publiques, le groupe SNCF a levé, depuis 2016, 9,9 milliards d'euros au format *green bond*. Il en est devenu le 3^{ème} émetteur en France et le 6^{ème} dans le monde, hors souverains ou institutions financières. Enfin, depuis 2020, le document cadre des obligations sociales de l'AP-HP (Assistance Publique-Hôpitaux de Paris) associe dans sa stratégie les critères ESG et l'évaluation des ODD (les 17 objectifs du développement durable des Nations Unies).

Bien qu'intéressantes, à l'instar du « budget vert », ces nombreuses initiatives se heurtent à l'absence de normes extra-financières claires, de stratégie globale qui ne se réduit pas qu'au climat ou l'absence d'une méthodologie uniforme pour évaluer l'impact pour le secteur public. Il est probable que l'accent mis sur les critères ESG dans les finances publiques et l'évaluation des politiques publiques en France s'amplifiera dans les prochaines années avec une adoption plus holistique dans les divers sous-secteurs publics et niveaux de gouvernance. ■

Nos recommandations

pour promouvoir la budgétisation extra-financière

L'évaluation

La création d'un organisme évaluant l'impact extra-financier de l'État, des collectivités volontaires, des établissements publics volontaires et des entreprises publiques pourrait voir jour sous le contrôle de la Cour des Comptes et du Parlement. Les élaborateurs du « budget vert », le CESE, l'ADEME, l'Agence des Participations de l'État et le Haut Conseil des Finances Publiques pourraient être mis à contribution. Les évaluations et leurs recommandations devront être rendus publiques.

La transparence

La transposition des critères ESG (mesure de la performance et de l'impact) pourrait être établie par la voie parlementaire avec une clause de revoyure et par la voie réglementaire après avis du Conseil d'État. Les expérimentations à l'échelle des collectivités devraient être facilitées et encouragées.

La sensibilisation préalable des citoyens et des décideurs aux enjeux ESG est à envisager par le gouvernement et le Parlement.