

# La transition budgétaire verte

Comment verdir les politiques  
budgétaires et la gestion des  
finances publiques

# Rapports techniques

**Auteurs** Côme Dechery, Hélène  
Ehrhart, Thierry Latreille, Nicolas  
Lecrivain



# La transition budgétaire verte

## Comment verdir les politiques budgétaires et la gestion des finances publiques

<b>Introduction</b>	<b>4</b>
La transition budgétaire verte : définition	4
Une dynamique mondiale	4
<b>1. L'approche de la transition budgétaire verte</b>	<b>5</b>
1.1. La poursuite d'objectifs environnementaux	5
1.2. La Coalition des ministres des Finances pour l'action climatique	6
<b>2. Les axes de la transition budgétaire verte</b>	<b>7</b>
2.1. Axe 1 : l'intégration des objectifs environnementaux et climatiques dans la planification budgétaire	7
2.2. Axe 2 : l'alignement de la politique budgétaire sur les objectifs environnementaux et climatiques	9
2.3. Axe 3 : l'intégration des objectifs environnementaux et climatiques dans l'exécution budgétaire	10
2.4. Axe 4 : l'intégration des objectifs environnementaux et climatiques dans la gestion des actifs et des passifs de l'État	11
<b>3. Les outils et écosystèmes d'expertises</b>	<b>13</b>
3.1. Les diagnostics en lien avec la transition budgétaire verte	13
3.2. L'écosystème d'acteurs et d'expertise intervenant sur la transition budgétaire verte	13
<b>Bibliographie</b>	<b>15</b>
<b>Liste des sigles et abréviations</b>	<b>16</b>

# Agence française de développement

---

## Rapports techniques

---

Les nombreux rapports, études de faisabilités, analyses de cas et enquêtes de terrain produits par l'AFD contiennent des informations très utiles, en particulier pour les praticiens du développement. L'objectif de cette série est de partager des informations techniques, géographiques et sectorielles sur une dimension du développement et d'en faire un retour d'expérience.

Les opinions exprimées dans ce papier sont celles de son (ses) auteur(s) et ne reflètent pas nécessairement celles de l'AFD. Ce document est publié sous l'entière responsabilité de son (ses) auteur(s) ou des institutions partenaires.

---

## AFD Technical reports

---

The various reports produced by AFD (feasibility, case studies and field surveys) contain very useful information, especially for development practitioners. This series aims to provide technical, geographic and sectoral information on development issues and to share experiences.

The opinions expressed in this paper are those of the author(s) and do not necessarily reflect the position of AFD. It is therefore published under the sole responsibility of its author(s) or its partner institutions.

## **La transition budgétaire verte**

### **Comment verdir les politiques budgétaires et la gestion des finances publiques ?**

#### **Auteurs**

##### **Dechery Côme**

Responsable équipe projet  
Gouvernance financière, Agence française de développement

##### **Ehrhart Hélène**

Responsable équipe projet  
Gouvernance financière, Agence française de développement

##### **Latreille Thierry**

Responsable équipe projet  
Gouvernance financière, Agence française de développement

##### **Lecrivain Nicolas**

Responsable équipe projet  
Gouvernance financière, Agence française de développement

#### **Résumé**

La mise en œuvre de la transition vers une économie verte nécessite des ressources financières importantes, tant publiques que privées, pour réaliser les investissements nécessaires. Elle requiert également que les États se dotent d'outils pour réaligner leurs politiques publiques sur une trajectoire compatible avec l'accord de Paris.

Les ministères des Finances ont un rôle central à jouer, à travers l'outil budgétaire et la gestion des finances publiques, pour impulser la transition vers une économie verte. La transition budgétaire verte vise à aligner les processus de perception des recettes et de réalisation des dépenses publiques sur les objectifs environnementaux et climatiques.

Ce rapport détaille les quatre axes d'actions à la main des ministères des Finances au titre de la transition budgétaire verte. Ceux-ci concernent l'intégration des objectifs environnementaux et climatiques dans la planification budgétaire, dans la politique budgétaire, dans l'exécution budgétaire et dans la gestion des actifs et des passifs de l'État. Ces différentes dimensions sont illustrées par des exemples mis en place dans divers pays.

#### **Mots-clés**

Finances publiques, climat, environnement, budget, action publique, analyse des politiques publiques

#### **Géographies**

Multi-pays, Afrique, Amérique, Asie, Europe, Océanie

#### **Abstract**

Implementing a transition to a green economy requires significant financial resources, both public and private, to make the necessary investments. It also requires States to realign their public policies on a trajectory compatible with the Paris agreement.

Finance ministries have a central role to play, through fiscal policy and public financial management, to drive the transition to a green economy. The green fiscal transition aims to align revenue collection and public expenditure processes with environmental and climate objectives.

This report details the four main areas of action of the Ministries of Finance under the green fiscal transition. These relate to the integration of environmental and climate objectives into budget planning, fiscal policy, budget implementation and the management of state assets and liabilities. These different dimensions are illustrated by examples from different countries.

#### **Keywords**

Public finance, climate, environment, budget, public action, public policy analysis

#### **Areas**

Multi-country, Africa, Asia, America, Europa, Oceania

# Introduction

Dans la droite ligne des engagements internationaux pris par les États dans le cadre de de l'accord de Paris de 2015 et de la Convention des Nations Unies sur la diversité biologique, les ministères des Finances ont un rôle clé à jouer, à travers l'outil budgétaire et la notion de transition budgétaire verte, pour impulser la transition vers une économie verte<sup>1</sup> et – en particulier – assurer le financement de la transition bas carbone.

Le GIEC estime que les pays du monde entier doivent consacrer annuellement entre 1,8 % et 6 % de leur PIB d'ici 2035 à ces financements pour rester sur une trajectoire compatible avec l'Accord de Paris (De Coninck et al., 2018). Ce montant n'est atteignable qu'en catalysant à la fois des ressources financières publiques et privées.

---

## La transition budgétaire verte : définition

---

Dérivée de la définition proposée par l'OCDE, la transition budgétaire verte (TBV), *Green Fiscal Transition* en anglais, consiste à utiliser tous les outils de politique budgétaire et de gestion des finances publiques pour aligner les processus de perception des recettes et de réalisation des dépenses publiques sur les objectifs environnementaux et climatiques (OCDE, 2019).

Les ministères des Finances ont un rôle essentiel à jouer en utilisant l'information, la réglementation, la fiscalité et les dépenses publiques pour orienter la consommation et les investissements de l'État, des ménages et des entreprises vers des infrastructures et technologies sobres en ressources et en carbone.

---

<sup>1</sup> Une économie est « verte » lorsqu'elle encourage les investissements et comportements écoresponsables des entreprises et consommateurs. Elle intègre la valeur réelle du capital naturel (climat, biodiversité, qualité de l'air etc.) dans la prise de décision économique et atténue la pression de l'activité humaine sur les écosystèmes.

---

## Une dynamique mondiale

---

La transition budgétaire verte bénéficie actuellement d'une forte dynamique, tant dans les pays en développement que dans les pays développés : près de 50 pays ont mis en œuvre divers systèmes de budgétisation verte de manière récurrente ou ponctuelle. Ce sont également plus de soixante pays qui se sont engagés dans la Coalition des ministres des Finances pour l'action climatique.

En France, plusieurs initiatives concourant à la transition budgétaire verte ont été mises en place. Il s'agit notamment de l'élaboration d'un budget vert annexé à la loi de finances depuis 2020, de l'émission d'obligations vertes souveraines depuis 2017, de la politique d'achat public responsable impulsée en 2016, ou de la fiscalité environnementale. Le 29 avril 2021, le ministère de l'Économie, des Finances et de la Relance a également publié son premier Plan climat, détaillant les axes d'intervention du ministère pour soutenir la transition bas carbone.

Ce rapport technique propose un cadre conceptuel pour la transition budgétaire verte et ses différents axes de déclinaison concrète, à la main des ministères des Finances<sup>2</sup>. Ces différentes dimensions sont illustrées par des exemples mis en place dans divers pays. Les outils et les écosystèmes d'expertises spécialisés sur cette thématique sont également présentés.

Elle redirige ainsi – au meilleur rapport coût-efficacité – les capitaux, emplois et technologies vers des activités économiques compatibles avec une croissance durable.

<sup>2</sup> Rapport dérivé d'un travail documentaire réalisé par PwC pour le compte de l'AFD (PwC, 2021).

# 1. L'approche de la transition budgétaire verte

## 1.1. La poursuite d'objectifs environnementaux

Comme l'indique la définition présentée en introduction, la transition budgétaire verte peut appuyer d'autres objectifs que ceux de l'atténuation et de l'adaptation au changement climatique. Elle peut également viser l'atteinte d'autres objectifs environnementaux tels que la préservation de la biodiversité, la gestion des ressources en eau ou la lutte contre la pollution.

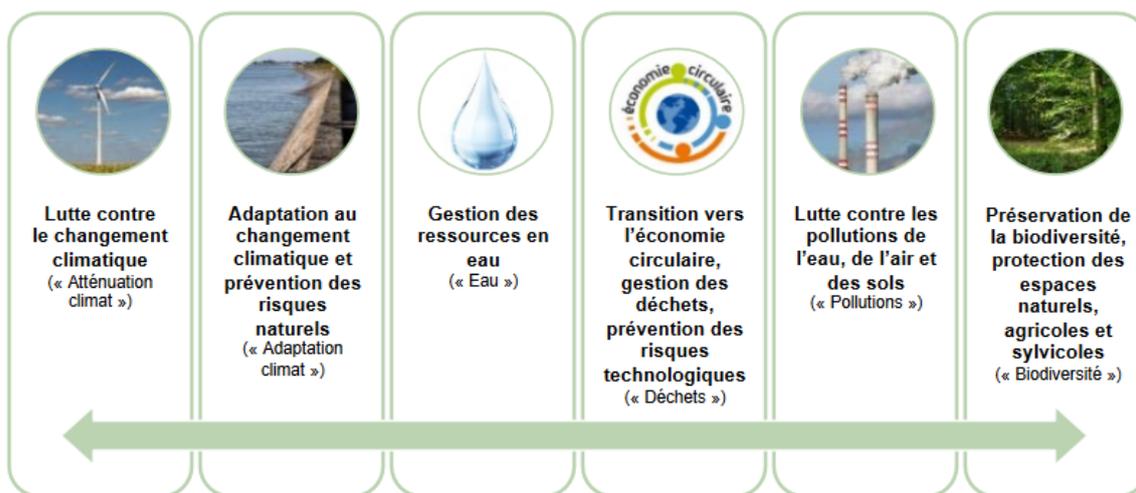
En tant qu'instrument de financement des politiques publiques, la politique budgétaire et la gestion des finances publiques doivent, en effet, jouer un rôle de premier plan dans la prise en compte des enjeux climatiques et environnementaux, à chaque étape du processus de planification, de financement et de mise en œuvre des politiques publiques. Cela nécessite que l'approche soit systématique et englobe l'ensemble du cycle budgétaire, et que, notamment, la planification budgétaire, la gestion des recettes, des investissements publics, de la commande publique tiennent compte du climat et de l'environnement.

### Encadré 1. Vert ou climat ? Deux niveaux d'analyses complémentaires

La transition vers une économie verte embrasse des enjeux plus larges que la seule transition bas-carbone. L'économie verte s'intéresse à l'ensemble des relations entre l'activité économique et le capital naturel. À ce titre, une stratégie d'économie verte peut intégrer d'autres enjeux que celui du climat, comme la biodiversité ou la gestion des ressources en eau. Le choix des objectifs dépend de la situation du pays, de la structure de son économie et des priorités politiques locales.

À titre d'exemple, la France retient les objectifs verts suivants dans son budget vert :

#### Schéma 1. Budget vert de la France : les objectifs retenus



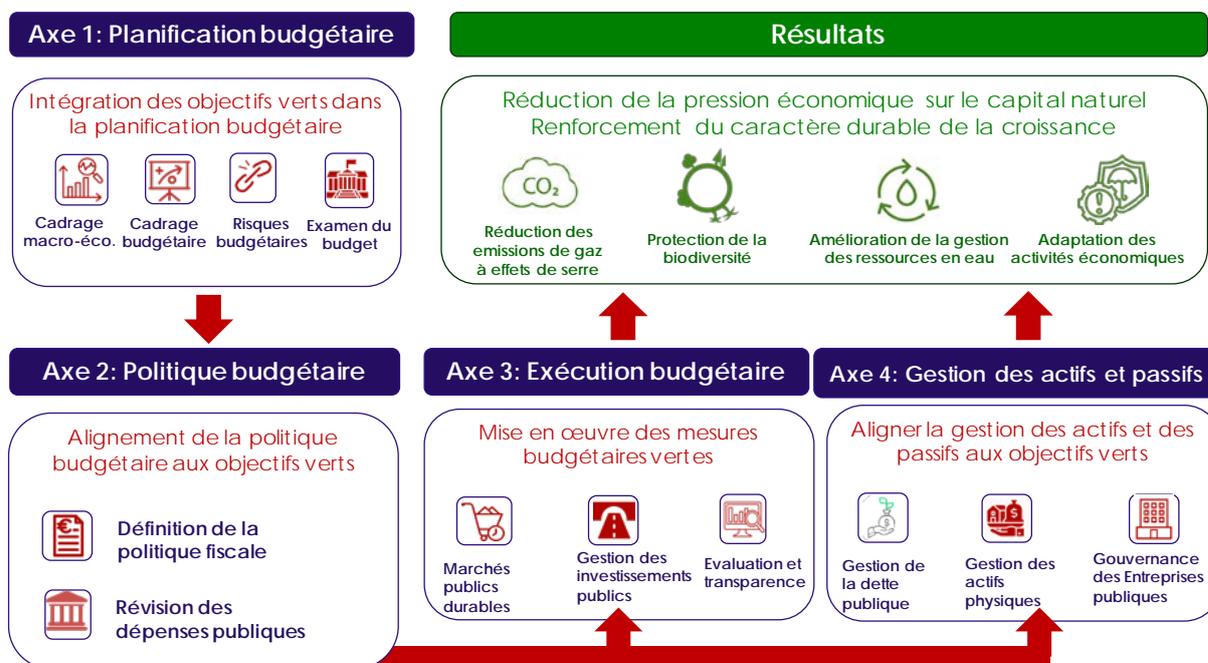
Source : Rapport sur l'impact environnemental du budget de l'État (septembre 2021) - [vie-publique.fr/sites/default/files/rapport/pdf/281883.pdf](http://vie-publique.fr/sites/default/files/rapport/pdf/281883.pdf) - République Française.



## 2. Les axes de la transition budgétaire verte

Dans le cadre de la transition budgétaire verte, les leviers d'actions à disposition des gouvernements peuvent être distingués selon quatre axes, présentés dans le schéma 1 et détaillés ci-dessous.

Schéma 1. Les axes de la transition budgétaire verte



Source : auteurs.

### 2.1. Axe 1 : l'intégration des objectifs environnementaux et climatiques dans la planification budgétaire

L'intégration dans la planification budgétaire des objectifs verts est essentielle pour permettre aux gouvernements d'anticiper les impacts environnementaux et climatiques, de planifier les stratégies de développement à moyen et long terme et d'intégrer ces enjeux dans le processus de préparation du budget. Cet axe de planification budgétaire recouvre quatre niveaux.

#### 2.1.1. Le cadrage macroéconomique

Au niveau du cadrage macroéconomique, l'inclusion des enjeux climatiques dans les modèles macroéconomiques permet d'évaluer l'impact économique, social et financier des politiques publiques environnementales et climatiques et les impacts environnementaux et climatiques des stratégies de développement à moyen et long terme.

Malawi : la modélisation de l'utilisation des ressources sur le PIB.

Le Malawi utilise un modèle d'équilibre général pour mesurer l'impact de la politique économique et budgétaire du gouvernement sur l'économie et la pauvreté. Ce modèle permet également de tester des chocs externes, dont des chocs liés à l'érosion des sols, à la hausse de la température ou à la fluctuation de certains cours internationaux. Il permet d'analyser les effets statiques et dynamiques, directs et indirects, de court terme et de long terme, des politiques étudiées par le gouvernement. Il a

notamment permis de mettre en lumière les disparités de revenus et de consommation qu'entraînerait le changement climatique dans le pays et, à ce titre, il a influencé la stratégie climat du gouvernement.

### **2.1.2. Le cadrage budgétaire à moyen terme**

Les prévisions budgétaires annuelles et pluriannuelles doivent être mises en cohérence avec les plans stratégiques sectoriels, les programmes d'investissements publics et la stratégie de lutte contre le changement climatique. Cela implique que la stratégie de lutte contre le changement climatique précise les ressources nécessaires et le cas échéant les besoins de financement nécessaires à sa mise en œuvre.

#### Bangladesh : un cadrage budgétaire pour le changement climatique.

Au Bangladesh, le ministère des Finances coordonne la préparation d'un cadrage budgétaire à moyen terme présentant les prévisions de recettes et de dépenses sur trois ans. Pour aligner ce cadre sur la politique climat, le ministère a conduit une revue des dépenses consacrées au sujet. Bien que le niveau de ces dépenses en faveur du climat se soit révélé plus élevé qu'anticipé (1 milliard dont 75 % financé par des ressources internes), un déficit de financement restant à combler a été identifié. Cela a incité le ministère des Finances à prendre la tête des efforts gouvernementaux pour mobiliser les fonds internationaux. Le service chargé des relations économiques au sein du ministère des Finances est d'ailleurs devenu au Bangladesh l'autorité accréditée pour le Fond vert pour le climat.

### **2.1.3. L'évaluation du risque budgétaire**

L'évaluation du risque budgétaire sous le prisme vert consiste à soumettre les finances publiques et la richesse nationale à des tests de résistance aux risques climatiques (garantissant notamment que la politique budgétaire résiste aux chocs et aux perturbations liés au climat), et à anticiper les conséquences de la transition bas carbone et du changement climatique sur l'équilibre budgétaire.

#### Jamaïque : intégrer le climat dans l'analyse du risque budgétaire.

La Jamaïque est un pays avec une dette publique élevée et fortement exposé à des catastrophes naturelles, notamment les ouragans. Pour tenir compte de leur effet, le ministère des Finances élabore des analyses par scénario. Un premier scénario de référence établit les prévisions de recettes et de dépenses nécessaires pour maintenir l'équilibre budgétaire. Un second scénario tient compte de l'impact qu'une catastrophe aurait sur l'économie et les finances publiques du pays. La différence entre les deux scénarios met en lumière un risque de baisse de 4,5 % du PIB. Ce travail sert à documenter le contexte dans lequel l'État doit prendre des décisions pour améliorer sa résilience face au changement climatique.

### **2.1.4. L'examen du budget sous un angle « vert »**

La mise en place d'un étiquetage des dépenses pour examiner le budget sous un angle vert nécessite : l'établissement de procédures et d'un calendrier budgétaire permettant l'évaluation *ex ante* de l'impact prévisionnel sur l'environnement des dépenses et des recettes prévues ; la transmission de directives claires (*via* les circulaires budgétaires) sur la manière dont les ministères sectoriels doivent proposer des mesures d'atténuation et d'adaptation au changement climatique ; une classification des dépenses (incluant les dépenses fiscales) et des recettes au regard de leur impact sur le changement climatique, ainsi que (le cas échéant) sur d'autres dimensions environnementales (biodiversité, pollution, etc.) ; l'intégration, dans la documentation budgétaire soumise au Parlement, d'une présentation de l'impact des mesures budgétaires et fiscales sur l'environnement et son évolution dans le temps.

### France : le premier budget vert

En 2020, la France a été le premier pays au monde à présenter un budget vert au Parlement. Le ministère de l'Action et des Comptes publics ainsi que le Commissariat général au développement durable ont recensé l'ensemble des impacts du budget de l'État – qu'ils soient positifs ou négatifs – au regard des objectifs environnementaux du pays (adaptation et atténuation au changement climatique, gestion des ressources en eau, gestion des déchets et prévention des risques technologiques, lutte contre les pollutions, biodiversité). Les résultats ont été publiés dans un rapport joint au projet de loi de finance 2021 présenté au Parlement. Ils mettent en lumière la hausse des dépenses favorables à l'environnement (43 milliards d'euros) et la baisse des dépenses ayant un impact défavorable (7,2 milliards).

---

## **2.2. Axe 2 : l'alignement de la politique budgétaire sur les objectifs environnementaux et climatiques**

---

Ce second axe se concentre sur l'alignement des deux instruments de la politique budgétaire, que sont les recettes et les dépenses publiques, sur les objectifs verts. Alors que l'axe n° 1 affiche une portée organisationnelle (comment s'organiser pour faire ressortir les enjeux verts du budget), l'axe n° 2 vise une portée allocative (quelles sont les décisions à prendre dans la Loi de finances afin d'agir sur ces enjeux). Un État qui adopte des mesures fiscales et des dépenses vertes oriente les financements publics vers une transition verte et/ou bas carbone et incite les acteurs privés à modifier leurs pratiques de consommation et d'investissement. Les deux dimensions sont couvertes par cet axe.

### **2.2.1. La définition de la politique fiscale**

Cette dimension recouvre la mise en place d'une fiscalité environnementale et plus globalement l'alignement de la politique fiscale contenue dans les prévisions budgétaires à moyen terme sur la stratégie climat.

#### Suède : la mise en place progressive d'une taxe carbone

En 1991, la Suède a été l'un des premiers pays à mettre en place une taxe carbone. Pour la rendre acceptable et donner le temps au secteur privé de s'adapter, l'État suédois a défini avec les entreprises un calendrier progressif de hausse de la taxe. Il l'a également inscrite dans une réforme globale de la fiscalité où l'introduction de la nouvelle taxe a été compensée par la baisse d'anciens prélèvements. Des mesures spécifiques ont également été prises pour diminuer l'impact de la taxe carbone sur les entreprises fragiles et les ménages à faible revenus. Cette approche a permis à la Suède de faire passer sa taxe carbone de 28 à 127 dollars par tonne en trente ans, sans causer de blocages sociaux ou de pertes de compétitivité. Les revenus de cette taxe représentent aujourd'hui 2,9 milliards de dollars par an, soit 2 % des revenus de l'État.

### **2.2.2. La révision des dépenses publiques**

Le renforcement de l'alignement des dépenses sur les objectifs de l'économie verte et de lutte contre le changement climatique passe notamment à travers : la révision des subventions et des dépenses fiscales dites « marrons » comme celles facilitant l'utilisation des combustibles fossiles qui compromettent le développement à faible intensité de carbone ; la mise en place d'un plan public d'investissement vert.

#### Indonésie : la réforme des subventions aux énergies fossiles

Au cours des vingt dernières années, l'Indonésie a réformé ses subventions aux énergies fossiles. La réduction progressive de ces subventions a incité les consommateurs à brûler moins de carburants

et a également permis à l'État d'économiser 15 milliards de dollars par an. La première tentative de réforme en 1998 s'était heurtée à des protestations à grande échelle qui ont obligé le gouvernement à faire marche arrière. Les réformes suivantes n'ont pas suscité une telle opposition grâce à une politique d'aide ciblée visant à atténuer l'impact de la hausse des prix sur les ménages les plus pauvres. L'Indonésie a ainsi conduit un programme de transferts monétaires à grande échelle (2 milliards de dollars par an) et réinvesti une partie des économies réalisées pour augmenter les subventions alimentaires aux plus pauvres. Un intense travail de campagnes d'information et d'enquête a par ailleurs été conduit pour suivre l'acceptation des réformes par la société civile et les ajuster si nécessaire.

---

### **2.3. Axe 3 : l'intégration des objectifs environnementaux et climatiques dans l'exécution budgétaire**

---

Ce troisième axe vise à réduire l'impact de l'exécution du budget sur l'environnement et sur le climat en particulier au niveau de la commande publique et de la gestion des investissements publics. Il vise aussi à renforcer la redevabilité et la transparence des engagements verts de l'État.

#### **2.3.1. La commande publique**

La prise en compte de l'impact en carbone (et écologique) des produits et services composant la commande publique passe par la mise en place de schémas d'achats responsables, et par l'accompagnement des acheteurs à travers des guides et des formations.

##### Chine : l'utilisation des labels écologiques dans les marchés publics

En Chine, depuis 2006, les ministères des Finances et celui de la Protection de l'environnement maintiennent à jour, ensemble, une liste de produits ayant reçu un ou plusieurs écolabels de la part des organismes de certification. Cette liste est publique et les entités contractantes sont tenues de s'y référer. En accord avec la politique d'achat durable du gouvernement, elles doivent prioriser l'achat de produits certifiés. Pour suivre l'application de cette politique, le ministère des Finances a mis en place un mécanisme permettant d'identifier la part des achats publics avec un écolabel. Ainsi, au dernier décompte, 82 % des appels d'offres donnaient lieu à l'achat de produits dotés d'un label d'efficacité énergétique.

#### **2.3.2. La gestion des investissements publics**

L'intégration des objectifs environnementaux et climatiques dans la gestion des investissements publics intervient à différents niveaux : (i) l'alignement des cadres juridiques ou réglementaires des projets d'investissement publics sur ces objectifs ; (ii) la définition de critères environnementaux pour la sélection et l'attribution du degré de priorité des projets d'investissement et (iii) la mise en place d'un plan d'investissement spécifiquement dédié à la transition climatique.

##### Pérou : la programmation verte des investissements publics

Le Pérou a adopté en 2018 un nouveau cadre de programmation et de gestion des investissements. Celui-ci fixe désormais des exigences minimales applicables à tous les projets d'investissements publics pour la gestion des risques climatiques. Ces exigences tiennent compte des travaux de recherche conduits avec une université locale à la suite d'événements climatiques extrêmes dans le nord du pays. En identifiant les caractéristiques des infrastructures qui étaient restées intactes, le gouvernement péruvien a pu formuler les exigences minimales requises pour tout nouveau projet. Ces pratiques permettent aux gouvernements locaux (régions et municipalités) de mettre l'accent sur la construction de ponts, routes et ouvrages plus résilients.

### **2.3.3. L'audit et l'évaluation des dépenses et des recettes au regard des enjeux verts**

Le renforcement de la redevabilité et de la transparence des engagements verts de l'État peut se décliner sur plusieurs dimensions. D'une part, la prise en compte de la problématique environnementale dans les rapports d'audit soumis au Parlement permet le renforcement du contrôle parlementaire dans le suivi de l'exécution du budget au regard des enjeux verts. D'autre part, la réalisation d'évaluations des dépenses et des recettes liées à l'environnement et d'évaluations de l'impact sur le changement climatique du budget exécuté facilitent l'identification et la mise en place des mesures budgétaires adaptatives éventuellement nécessaires. Enfin, la diffusion des résultats des audits et des évaluations à destination du grand public permet d'informer les citoyens des actions de l'État.

#### Pays-Bas : l'audit de la politique nationale d'adaptation au changement climatique

En 2012, la Cour des Comptes néerlandaise a entrepris un audit de la politique nationale d'adaptation. La Cour a centré son audit autour d'une revue des risques engendrés par le changement climatique, de la manière dont les pouvoirs publics s'organisaient pour y répondre et de la politique budgétaire qui permet de financer cette réponse. L'exercice a permis de mettre en lumière que certains secteurs n'étaient pas couverts par la stratégie du gouvernement (ex. santé, transport, énergie) et qu'aucun ministre n'était chargé de coordonner sa mise en œuvre. La Cour a également identifié les risques financiers liés à une mauvaise programmation des investissements publics, soulignant que des investissements comme « les bâtiments, routes, chemins de fer, réseaux d'énergie et d'égouts durent des dizaines d'années et coûtent cher à remplacer. Il est plus économe et efficace d'en adapter la conception au changement climatique dès maintenant ».

---

## **2.4. Axe 4 : l'intégration des objectifs environnementaux et climatiques dans la gestion des actifs et des passifs de l'État**

---

Ce quatrième axe recouvre la prise en compte de l'environnement dans la gestion des actifs publics financiers et physiques et l'évaluation des risques découlant des effets du changement climatique sur les actifs et passifs de l'État, qu'il s'agisse des risques physiques à court terme liés à des phénomènes météorologiques extrêmes, des risques à long terme liés aux modifications de l'environnement ou des risques de transition. Cet axe concerne également l'alignement de la supervision des actifs publics, notamment la gouvernance des entreprises publiques, sur les enjeux environnementaux et l'émission d'emprunts publics pour financer la transition verte.

### **2.4.1. La gestion des actifs publics financiers et physiques**

La prise en compte des enjeux environnementaux et climatiques dans la gestion des actifs publics passe par l'évaluation de l'impact des actifs publics financiers et physiques sur l'environnement, ainsi que les risques découlant d'une évolution des conditions environnementales. Ces évaluations éclairent la définition de stratégies d'atténuation et d'adaptation au changement climatique pour ces actifs publics.

#### France : la rénovation énergétique dans les collectivités locales

Le secteur du bâtiment représente 43% de la consommation énergétique du pays. Pour réduire par quatre ses émissions de gaz à effet de serre d'ici 2050, la France s'est donc engagée dans un plan de rénovation énergétique. Avec un patrimoine immobilier de plus de 225 000 bâtiments (écoles, logements sociaux, bâtiments administratifs), les collectivités locales sont le fer de lance de cette initiative. Pour les aider, l'État a mis en place des outils leur permettant d'analyser leur parc immobilier (comparateur de performance en ligne, audits énergétiques, conseil public) et des financements pour

planifier des stratégies de rénovation. Une fois prêts, les travaux peuvent également bénéficier de subventions ou prêts concessionnels via la Banque des Territoires (Groupe Caisse des Dépôts).

#### **2.4.2. La gestion de la dette publique**

L'utilisation de l'endettement public pour le financement de la transition verte peut se faire *via* l'émission d'obligations vertes souveraines. L'intégration des enjeux environnementaux et climatiques dans la gestion de la dette publique vise à garantir que l'endettement public serve effectivement les efforts de transition verte et/ou bas carbone et à s'assurer que la dette publique reste soutenable dans le contexte du changement climatique.

##### France : les obligations vertes souveraines

Le 24 janvier 2017, l'Agence France Trésor a lancé sa première obligation souveraine verte pour un montant de 7 milliards d'euros. L'obligation verte de la France<sup>3</sup> cible des dépenses du budget de l'État et du Programme d'investissements d'avenir sur la lutte contre le changement climatique, l'adaptation au changement climatique, la protection de la biodiversité et la lutte contre la pollution. Les fonds levés sont traités comme ceux d'un bon du Trésor traditionnel et gérés selon le principe d'universalité budgétaire. Ils sont cependant adossés à un montant équivalent de dépenses vertes éligibles, dont l'enveloppe limite donc les possibilités d'émissions vertes pour l'année en cours. La France fournit différents types de rapport aux investisseurs : un rapport annuel sur l'allocation des dépenses et les indicateurs de performance et des rapports d'impact *ex post*. L'élaboration des rapports sur les impacts environnementaux *ex post* des dépenses est placée sous la supervision d'un Conseil d'évaluation composé d'experts indépendants.

#### **2.4.3. La gouvernance des entreprises publiques**

Cette dimension recouvre à la fois (i) l'intégration d'objectifs, de cibles et d'indicateurs spécifiques liés au climat dans les contrats de performance conclus entre les entreprises publiques et l'État, et (ii) le reporting sur l'utilisation des fonds alloués par l'État pour la mise en œuvre de mesures environnementales dans le cadre de projets d'investissements et décrivant les résultats obtenus au regard des objectifs des contrats de performance.

##### Brésil : l'action de la Banque nationale de développement contre le changement climatique

La Banque nationale de développement (BNDES) est une banque publique brésilienne qui fournit des prêts de long terme et concessionnels pour des projets présentant un intérêt social et économique. Elle est supervisée par le ministère de l'Économie qui nomme trois de ses administrateurs (sur onze). Près de 80 % de ses ressources proviennent de prêts du Trésor et de transferts de fonds budgétaires. En 2018, sous l'impulsion des administrateurs de l'État, la banque a adopté un plan d'action RSE (responsabilité sociale et environnementale) et a fait du verdissement de l'économie l'une de ses quatre priorités stratégiques. Sur la base de ce nouveau mandat, la BNDES a développé une nouvelle activité visant non pas à remplacer mais à catalyser les financements privés nécessaires à la lutte contre le changement climatique : financements de partenariats publics privés (PPP) pour la mise en place de transports publics bas carbone, cofinancement de projets d'énergies renouvelables et création d'obligations climat. Cette transition d'un rôle de financeur à un rôle de mobilisateur de financements a permis de créer un effet de levier sur le secteur financier et d'accélérer la transition bas carbone au Brésil. En 2018, 20 % des décaissements de la BNDES (4 milliards de dollars) soutenaient la transition verte.

---

<sup>3</sup> Récompensée en 2018 par Climate Bonds initiative.

## 3. Les outils et écosystèmes d'expertises

---

### 3.1. Les diagnostics en lien avec la transition budgétaire verte

---

Plusieurs outils ont été développés afin de dresser un diagnostic sur la prise en compte des objectifs environnementaux et climatiques dans les politiques publiques des États et plus particulièrement au niveau de leurs finances publiques. Trois principaux types de diagnostics existent :

- Les diagnostics de croissance verte : ces diagnostics, pensés par l'OCDE au début des années 2010, visent à identifier avec les autorités les principaux goulots d'étranglement qui font frein à la transition verte dans le pays (ex. dépendance à l'énergie fossile, subventions perverses, déficit d'infrastructures). Cette analyse permet ensuite aux autorités de sélectionner et de hiérarchiser leurs outils d'intervention (ex. politique de soutien technologique, tarification du carbone, programme d'investissement) en fonction de l'impact de chaque défi sur la transition et des priorités et contraintes nationales. Les finances publiques n'étant qu'un moyen de donner corps à une politique – et non une politique en tant que telle – cette étape est importante pour fournir un contenu et une direction à la transition budgétaire verte.
- Le diagnostic PEFA Climat : le diagnostic PEFA (*Public Expenditure and Financial Accountability*), qui évalue l'état du système de gestion des finances d'un pays, a été décliné en 2020 en un module spécifique « PEFA Climat » visant à analyser la sensibilité du système de gestion des finances publiques au regard du climat (PEFA, 2020). Ces diagnostics PEFA Climat peuvent aboutir à la constitution d'un plan d'actions qui identifie un ensemble d'initiatives et de réformes pour remédier aux faiblesses et soutenir la réalisation des résultats souhaités.
- Le diagnostic *Climate Public Expenditure and Institutional Review* (CPEIR) développé par le PNUD en 2015 permet d'analyser l'efficacité et l'efficience des dépenses publiques de lutte contre le changement climatique.

---

### 3.2. L'écosystème d'acteurs et d'expertise intervenant sur la transition budgétaire verte

---

Pour accompagner la mise en œuvre de chacun des axes de la transition budgétaire verte, des outils et des expertises sont mobilisables par les ministères des Finances et comprennent notamment :

- Les institutions publiques porteuses des initiatives internationales recensées dans ce rapport peuvent être mobilisées. La documentation produite (rapports, évaluations, cadres méthodologiques...) par chacune des institutions concernées, dont les institutions françaises et européennes, peut être consultée et les experts publics sollicités pour des éventuels partages d'expériences.
- L'institut pour le Climat (I4CE) dispose d'une expertise sur les évaluations environnementales des budgets au niveau central et territorial. L'institut a participé en France au lancement du premier budget vert en proposant dès 2019 une première évaluation à 360° du budget de l'État français (Fetet et al. 2019) et a participé à la construction d'un cadre méthodologique d'évaluation climat des budgets de collectivités territoriales françaises. Fort de son expérience en France, l'Institut a également analysé les outils d'évaluation environnementale des budgets mis en place dans une vingtaine de pays pour croiser ces expériences (Postic, 2021).
- Les outils de modélisations économiques qui proposent des approches intégrées reliant les dimensions environnementales, économiques et sociales et permettant d'analyser l'impact des politiques publiques environnementales : modèle GEMMES développé à l'AFD, Agence

française de développement (Giraud et al. 2017 ; DEPF., 2021 pour sa déclinaison sur le Maroc), modèle TreeME de l'OFCE, Centre de recherche en économie de Sciences Po (Reynes et al., 2021).

## **Encadré 2. L'accompagnement de la transition budgétaire verte par les partenaires techniques et financiers : l'exemple de l'AFD**

L'AFD accompagne, financièrement et techniquement, la mise en œuvre de la transition budgétaire verte dans plusieurs pays.

1/ Les financements budgétaires de politique publique permettent d'accompagner la mise en œuvre des réformes relatives à la transition budgétaire verte et de soutenir le dialogue de politique publique. Deux prêts de politique publique octroyés par l'AFD sont en cours d'exécution au Mexique et au Costa Rica et un troisième est en cours de finalisation en Ouzbékistan.

2/ Les projets de renforcement des capacités et de coopération technique sont mis en place pour appuyer les différentes dimensions de la transition budgétaire verte et comportent un volet de coopération technique, bénéficiant notamment de l'expérience française en la matière.

Le tableau ci-dessous présente des activités de renforcement des capacités financées par l'AFD :

<b>Pays</b>	<b>Activités dans le cadre de projets AFD</b>
<b>Mexique</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Mise en place du modèle 3ME (OFCE) pour estimer : i) les impacts macroéconomiques de la mise à jour de la Contribution déterminée au niveau national (CDN) ; ii) les impacts d'une réforme de la taxe carbone et du marché du carbone.</li> <li>- Étude sur l'évolution de la méthodologie d'identification et de quantification des dépenses climat.</li> <li>- Étude benchmark et propositions d'évolution de la taxe carbone.</li> </ul>
<b>Costa Rica</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Réalisation par I4CE : i) d'une étude benchmark sur les méthodologies de budget vert dans 10 pays ; ii) d'une étude sur les facteurs de succès de mise en place d'un budget vert.</li> <li>- Échanges entre pairs avec la France sur la méthodologie du budget vert.</li> </ul>
<b>Indonésie</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Échange entre pairs avec la France sur la méthodologie du budget vert et la fiscalité environnementale.</li> <li>- Étude avec I4CE sur les effets sociaux des mesures fiscales et budgétaires vertes.</li> </ul>
<b>Ouzbékistan</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Discussions pour un appui technique sur la formulation de la stratégie, la modélisation économique, l'inventaire des subventions fossiles, le budget vert, les marchés publics durables et les entreprises publiques responsables.</li> </ul>

# Bibliographie

**DE CONINCK H., REVI A., BABIKER M., BERTOLDI P., BUCKERIDGE M., CARTWRIGHT A., DONG W., FORD J., FUSS, S. HOURCADE J.-C., LEY D., MECHLER R., NEWMAN P., REVOKATOVA A., SCHULTZ S., STEG L., et SUGIYAMA. T. (2018),** "Strengthening and Implementing the Global Response." in *Global Warming of 1.5° C*, an IPCC (Intergovernmental Panel on Climate Change) Special Report on the impacts of global warming of 1.5°C, IPCC, Genève.

**DEPF (2021),** « L'économie marocaine face aux enjeux du changement climatique : scénarii d'impact à l'horizon 2050 et politiques d'adaptation » Direction des Études et des Prévisions financières (DEPF) du ministère de l'Économie et des Finances du Maroc, Policy Brief N° 25, Rabat.

**GIRAUD G., MC ISAAC F. et BOVARI E. (2017),** "Coping with collapse: a stock-flow consistent monetary macrodynamics of global warming", AFD Research Papers N° 29, Agence française de développement (AFD), Paris.

**FETET M., PERRIER Q., et SEBASTIEN P. (2019),** « Une évaluation climat à 360° du budget de l'État », Institute for Climate Economics (I4CE), Paris, <https://www.i4ce.org/wp-core/wp-content/uploads/2019/09/I4CE-Etude-EvalClimat360%C2%B0BudgetEtat.pdf>.

**OCDE (2020),** « OECD Green Budgeting Framework Highlights », Paris collaborative on green budgeting, Paris.

**PEFA (2020),** « Cadre de gestion des finances publiques sensible au climat - PEFA climat », [www.pefa.org](http://www.pefa.org), Août 2020, <https://www.oecd.org/environnement/green-budgeting/OECD-Green-Budgeting-Framework-Highlights.pdf>.

**PNUD (2015),** « A methodological guidebook: climate public expenditure and institutional review (CPEIR) ». UNDP, Bangkok.

**POSTIC C. (2021),** « Évaluation environnementale du budget. De l'outil de transparence à l'instrument de performance : revue des expériences internationales », Institute for Climate Economics (I4CE), Paris.

**PwC (2021),** « Les appuis de l'AFD à la transition budgétaire verte », document interne, Agence française de développement, Paris, 2021.

**REPUBLIQUE FRANÇAISE (2021),** « Rapport sur l'impact environnemental du budget de l'État ».

**REYNES F., CALLONNEC G., SAUSSAY A., LANDA G., MALLIET P., GUERET A., HU J., HAMDİ-CHERIF M. AND GOUËDARD H. (2021),** « ThreeME Version 3: Multi-sector Macroeconomic Model for the Evaluation of Environmental and Energy policy - A full description », Working Paper, [www.threeme.org](http://www.threeme.org), Paris.

## Liste des sigles et abréviations

<b>AFD</b>	Agence française de développement
<b>CDN</b>	Contribution Déterminée au niveau National
<b>CPEIR</b>	Climate Public Expenditure and Institutional Review
<b>GEIC</b>	Groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat
<b>I4CE</b>	Institut de l'économie pour le climat
<b>OCDE</b>	Organisation de coopération et de développement économique
<b>OFCE</b>	Centre de recherche en économie de Sciences Po
<b>PEFA</b>	Public Expenditure and Financial Accountability
<b>PNUD</b>	Programme des Nations unies pour le développement



Les Éditions Agence française de développement (AFD) publient des travaux d'évaluation et de recherche sur le développement durable.

Réalisées avec de nombreux partenaires du Nord et du Sud, ces études contribuent à l'analyse des défis auxquels la planète est confrontée, afin de mieux comprendre, prévoir et agir, en faveur des Objectifs de développement durable (ODD).

Avec un catalogue de plus de 1 000 titres, et 80 nouvelles oeuvres publiées en moyenne chaque année, les Éditions Agence française de développement favorisent la diffusion des savoirs et des expertises, à travers leurs collections propres et des partenariats phares. Retrouvez-les toutes en libre accès sur [editions.afd.fr](https://editions.afd.fr).

Pour un monde en commun.

#### **Avertissement**

Les analyses et conclusions de ce document sont formulées sous la responsabilité de leur(s) auteur(s). Elles ne reflètent pas nécessairement le point de vue officiel de l'Agence française de développement ou des institutions partenaires.

**Directeur de publication** Rémy Rioux  
**Directeur de la rédaction** Thomas Mélonio  
**Création graphique** MeMo, Juliegilles, D. Cazeils

#### **Crédits et autorisations**

License Creative Commons

Attribution - Pas de commercialisation - Pas de modification

<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/>



**Dépôt légal** 1er trimestre 2022

**ISSN** 2492-2838

Imprimé par le service de reprographie de l'AFD

Pour consulter les autres publications de la collection

**Rapports techniques :**

<https://www.afd.fr/fr/collection/rapports-techniques>