

Un budget vert pour les collectivités ?

Entre obligation légale et pilotage de la transition

ÉTIENNE DEVAL | ALAIN PARIENTE | GUILLAUME POUYANNE

Vous êtes-vous déjà demandé combien votre collectivité dépensait pour sa transition écologique ? Répondre à cette question est désormais possible, depuis que la loi de finances pour 2024 a imposé la production d'une annexe au compte financier unique intitulée « Impact du budget pour la transition écologique¹ ». Les premières expérimentations, menées à partir de 2020, ont permis de développer une méthode de « cotation environnementale » des budgets, définissant les dépenses qui ont un impact « favorable », « défavorable », ou « neutre » sur l'environnement. Mais peut-on vraiment se fier à ces

« budgets verts » ? Quelles obligations naissent de leur production, et pour quelle efficacité ? Tout cela pose une question plus large : peut-on vraiment « mesurer » la transition écologique des villes ?

Un cadre légal aux ambitions limitées

La loi de finances pour 2024 a imposé la mise en place d'une annexe qui présente les dépenses d'investissement qui, au sein du budget, contribuent négativement ou positivement aux six objectifs de la taxonomie européenne (cf. figure). Cette mise en place est progressive. À compter de l'exercice 2024, la cotation est obligatoire uniquement

pour l'axe 1 (atténuation). L'annexe ne concernera aussi qu'une vingtaine de comptes d'investissement, mais qui représentent une majorité des dépenses d'investissement. Pour l'exercice 2025, la cotation est étendue à l'axe 6 (biodiversité) et à tous les comptes réels d'investissement. Enfin, à partir de l'exercice 2026, la cotation des comptes d'investissements devra s'opérer sur les 6 axes. L'annexe environnementale se présentera sous la forme de tableaux, un par axe de la taxonomie européenne, et un de synthèse croisant le résultat des cotations sur les différents axes.

1 | Article 191 de la loi de finances pour 2024.

Les six objectifs environnementaux de la taxonomie européenne

1 Atténuation
du changement climatique

3 Utilisation durable et protection
des ressources aquatiques et marines

5 Prévention et contrôle
de la pollution

2 Adaptation
au changement climatique

4 Transition
vers une économie circulaire

6 Protection et restauration
de la biodiversité et des écosystèmes



Pour procéder à la cotation des dépenses, l'État met à disposition des collectivités un guide méthodologique élaboré par l'Institut de l'Économie pour le Climat (I4CE) dont l'usage reste facultatif. C'est peu de dire, en effet, que l'exercice est complexe – la comptabilité publique n'ayant pas été conçue pour ce type d'analyse. Il s'agit d'abord de croiser la nature de la dépense et la fonction budgétaire, voire de descendre jusqu'au niveau de l'opération. Par exemple, l'utilisation de produits locaux dans les cantines scolaires (opération) répond à la nature « Achats de prestations de services », et à la fonction « Hébergement et restauration scolaire ». C'est donc à un épiluchage en règle des comptes, ligne par ligne, qu'il convient de procéder.

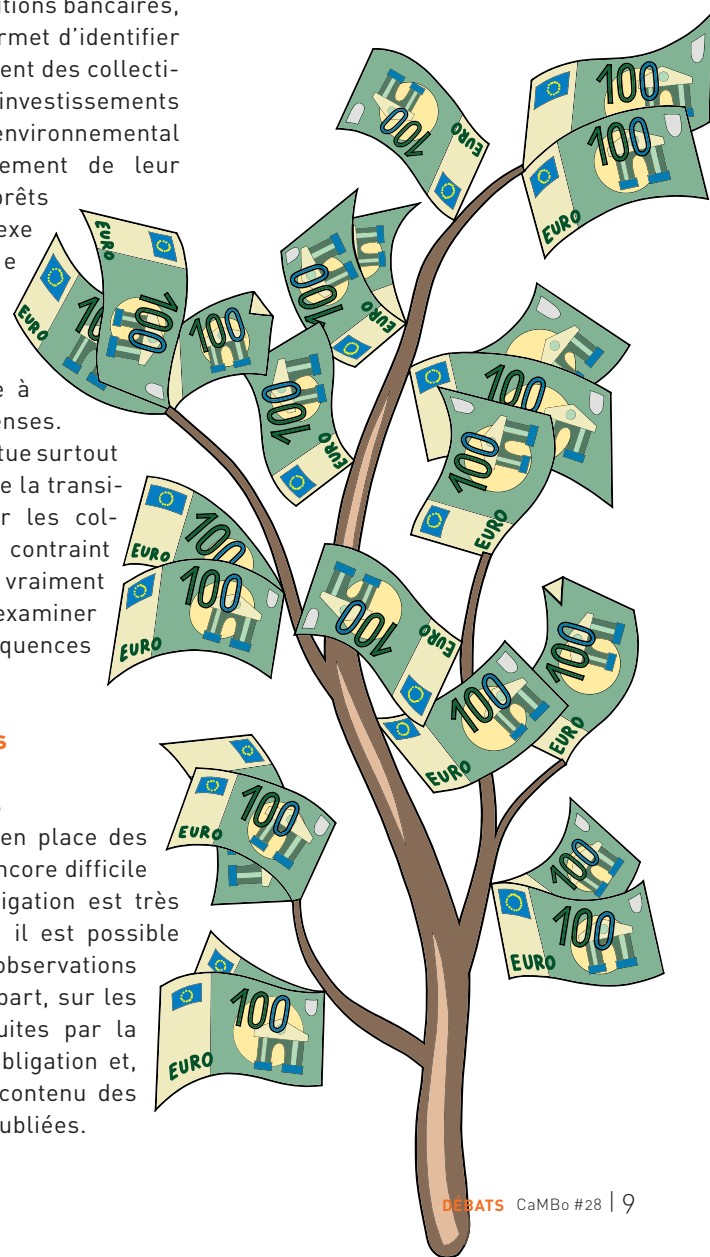
En plus de ce travail titanesque, les collectivités doivent prendre plusieurs précautions méthodologiques : éviter les doubles comptes (compter deux fois la même dépense), puisqu'on travaille à la fois sur le budget principal et les budgets annexes, ces derniers reprenant de façon thématique (les transports, par exemple) certaines dépenses du budget principal ; ne pas confondre dépenses réelles et écritures comptables (simple jeu d'écriture, comme l'amortissement des équipements) ; enfin, être capable de trancher sur l'impact de la dépense, ce qui n'est pas évident. La construction du pont Simone-Veil à Bordeaux, par exemple, semble défavorable car elle comprend une voie de circulation pour le trafic automobile, mais aussi favorable car elle comprend une voie propre pour les transports en commun et les vélos. La construction d'un budget vert demande donc un haut niveau d'expertise, qui n'est pas toujours détenu par les petites collectivités. À cet égard, certains outils en ligne comme profil dataviz ©, développé par l'équipe de recherche de l'Institut Léon Duguit, à l'université de Bordeaux, peuvent aider à compenser le défaut d'ingénierie.

L'annexe environnementale présente un certain nombre de qualités. D'abord, elle permet aux collectivités d'avoir une information sur l'impact de leurs dépenses et, ainsi, de pouvoir se comparer pour initier un partage de bonnes pratiques. Elle permet aussi d'observer des évolutions d'un exercice sur l'autre afin de vérifier qu'elles sont bien sur la trajectoire visée. Ensuite, c'est un excellent outil d'information pour l'État, qui lui permet de connaître l'usage fait de ses dotations d'investissement tout en maintenant la non-affectation de ces dernières, élément central de la libre administration des collectivités. Enfin, pour les institutions bancaires, une autre annexe permet d'identifier la part de l'endettement des collectivités consacrée aux investissements à moindre impact environnemental et, ainsi, potentiellement de leur offrir un accès à des prêts bonifiés. Mais l'annexe environnementale présente aussi des limites importantes, notamment sur la part d'arbitraire liée à la cotation des dépenses. Ainsi, l'annexe constitue surtout un outil de pilotage de la transition écologique pour les collectivités, qui ne les contraignent à rien. Est-elle donc vraiment utile ? Il convient d'examiner les premières conséquences de sa mise en place.

Les premiers effets de la mise en place des annexes vertes

L'apport de la mise en place des annexes vertes est encore difficile à mesurer, car l'obligation est très récente. Néanmoins, il est possible de faire quelques observations en se basant, d'une part, sur les transformations induites par la mise en place de l'obligation et, d'autre part, sur le contenu des premières annexes publiées.

Sur le premier point, l'année 2025 marque le renforcement des outils disponibles pour les collectivités pour se plier aux obligations légales et réglementaires. Ces outils peuvent être facultatifs, officiels et internes. Ce que l'on peut qualifier d'outils facultatifs sont les différentes méthodologies proposées aux collectivités, comme celle de l'I4CE évoquée plus haut. Il en existe d'autres, comme celle basée sur les Objectifs de Développement Durable (ODD), portée notamment par l'AFNOR (Association française de normalisation). Sur le plan des outils internes,



les collectivités ont progressivement développé des services transverses (chargés de mission ou autres) en lien avec la transition.

Sur le deuxième point, l'analyse des premières annexes vertes est nécessairement encore partielle. En effet, l'accès à l'ensemble des documents budgétaires de toutes les collectivités soumises à l'obligation n'est pas aisé. La note de conjoncture de la Banque postale de septembre 2025 propose un retour d'expérience basé sur les régions, les départements et certaines grandes collectivités et EPCI. Elle confirme l'extrême hétérogénéité des résultats liée au niveau très variable d'implication et d'expertise des collectivités. Le défaut principal de la méthode I4CE est bien identifié à travers ces premières annexes, à savoir l'importance des dépenses qualifiées de « neutres », ni favorables ni défavorables à la transition climatique. Le ratio s'établit en moyenne à 57,2 % pour les communes, 57 % pour les départements et 28 % pour les régions (le ratio pouvant aller jusqu'à 90 % pour certaines d'entre elles).

Entre obligation légale et outil d'évaluation de la transition, les annexes environnementales sont représentatives d'une tendance de fond des politiques publiques contemporaines : le pilotage par le chiffre, plus précisément par l'adéquation entre un objectif et une réalisation, nécessairement mesurables. Une question se pose alors : peut-on vraiment mesurer la transition ?

La mesure de la transition écologique en débat

Avec la transition écologique comme nouvel horizon de la politique publique, les collectivités ont besoin d'un outil d'évaluation de leur action, à différentes fins : estimer l'efficacité de telle mesure, décider de généraliser telle expérimentation, savoir s'il faut prioriser tel domaine d'intervention...

Pour cela, la tentation est forte de se raccrocher au chiffre, et l'on a vu se multiplier les « inventaires » ou les « observatoires » de la transition, qui rassemblent un ensemble d'indicateurs censés offrir une mesure précise de l'action de la collectivité en matière de transition écologique. Le budget vert n'est finalement qu'un exemple parmi d'autres de mesure des résultats d'une politique publique. Diagnostic objectif, dont on peut assurer un suivi temporel, facile à interpréter, éventuellement cartographiable... Le chiffre présente des avantages certains pour le suivi de la transition des territoires, mais une focalisation trop importante sur la donnée risque de conduire à une vision partielle, voire faussée de la réalité.

Le chiffre est réputé être une mesure objective d'un phénomène. Oui, mais en apparence seulement. Tout dépend de la méthodologie, de la façon dont la donnée a été produite. On a vu, sur le budget vert, les difficultés posées par la cotation des dépenses. Un autre exemple, assez comparable : lorsque Bordeaux Métropole demande de calculer son bilan carbone territorial à deux cabinets d'études avec deux méthodologies différentes, le deuxième résultat est trois fois plus élevé que le premier ! Quel est, ici, le « bon » chiffre ?

Tout n'est pas réductible au chiffre, et certains phénomènes échappent à la mesure. Le budget vert peut renseigner sur le coût de la végétalisation des cours d'école, à l'euro près. Mais sommes-nous capables de mesurer l'impact d'une telle politique, en termes d'amélioration du bien-être ou de la santé des élèves ?

Enfin, la démarche d'évaluation n'est pas incluse automatiquement dans la dépense publique. Certains résultats « gênants », ou trop complexes à décrypter, peuvent être occultés.

Parfois, les collectivités déploient une ingénierie sophistiquée pour construire une méthodologie et récolter des données, mais les indicateurs produits ne sont réutilisés ni dans le débat public, ni dans le processus de décision ; ou même (cela arrive), certains résultats sont mis en avant à des fins de *greenwashing*¹. Pour les budgets verts, s'ils obéissent à une obligation réglementaire, ils ne sont pour l'instant, sauf dans certaines collectivités, pas suffisamment exploités pour évaluer ou guider l'action publique.

De façon plus générale, cette « quantophrénie » reflète une confiance immo-dérée, presque monomaniaque, dans le chiffre, devenu langage dominant de l'agir politique. Le chiffre passe d'un moyen d'aide à la décision à une fin impérieuse, sans véritable souci de la réalité qu'il reflète (« zéro chômeur » certes, mais pour quel type d'emplois ?). On peut y voir, avec le juriste Alain Supiot, le passage d'un gouvernement par les lois à une « gouvernance par les nombres » ; dans le premier cas, la loi exprime un choix collectif de valeurs porté par un souci de justice ; dans le second, le nombre dirige de simples mécanismes d'ajustement, plus ou moins automatiques. Le gouvernement par les lois doit être légitimement préféré à la gouvernance par les nombres. La démocratie exige que les représentants du peuple répondent de leur action, mais une vision purement quantitative ne peut suffire, elle doit être complétée par une approche qualitative liée à l'intérêt général qui contient désormais une dimension environnementale que les budgets verts contribuent assurément à éclairer. —

1 | De l'anglais *green*, vert, et *to wash*, laver, désigne une méthode de communication utilisée par une organisation (entreprise, administration publique nationale ou territoriale, etc.) dans le but de se donner une image socialement et environnementalement responsable éloignée de la réalité.