HAL open science

Chiffre(s), finances publiques et protection de l'environnement

Christelle Ballandras-Rozet, Rémy Dufal

To cite this version:

Christelle Ballandras-Rozet, Rémy Dufal. Chiffre(s), finances publiques et protection de l'environnement. Revue française de finances publiques, 2021, 155, pp.155-181. hal-03353327

HAL Id: hal-03353327

https://hal.science/hal-03353327v1

Submitted on 18 Apr 2024

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

Chiffre(s), finances publiques et protection de l'environnement[1]

Version publiée à la RFFP, n° 155, 2021, pp. 155-181

Christelle Ballandras-Rozet (Maître de conférences en droit public - Univ. Lyon 3 - IDE/EVS, UMR 5600, CNRS)
Rémy Dufal (Doctorant en droit public – Univ. Lyon 3 – IDE/EVS, UMR 5600, CNRS)

Résumé :

FR :

Au cœur des enjeux financiers, le chiffre est une donnée inhérente au droit budgétaire dont l'impact sur la protection de l'environnement n'est qu'indirect. Support arithmétique incontournable, il est un indicateur de la ductilité de l'équilibre et d'une performance budgétaire discutable (Partie 1). Afin de renforcer sa politique en matière de protection de l'environnement, la France a engagé une réflexion sur l'impact environnemental du budget de l'État qui a donné lieu à la production d'un nouveau document budgétaire, annexé au projet de loi de finances pour 2021. La méthodologie du budget vert permet l'intégration des problématiques environnementales en droit public financier par le canal du chiffre, qui joue ici un rôle d'indicateur. Néanmoins, les chiffres révèlent de nombreuses limites et une différence de traitement des enjeux environnementaux (Partie 2).

EN :

At the center of financial stakes, figures are an inherent element of budgetary law. Their impact on environmental protection is only indirect. They are indicator of the ductility of balance and a controversial budgetary performance (Part 1). In order to improve its environmental protection framework, France has undertaken an environmental evaluation of the State budget. This has led to the publication of a new budget document, appended to the draft budget bill for 2021. Green budgeting enables environmental issues to be integrated into public financial law through the use of figures, which act as an indicator. Nevertheless, figures produced in the green budgeting reveal many limits and a difference in the way environmental issues are treated (Part 2).

[1] Cet article fait suite à une intervention lors du 5ème colloque organisé par l'Association des doctorants en droit public de l'Université de Lyon, « Chiffre(s) et droit public », 8 octobre 2020.

Seul, le chiffre a peu de sens. Il est une donnée mathématique sans portée véritable. Il acquiert une dimension rationnelle grâce au calcul qu'il génère, et donne un sens au langage auquel il s'adosse. Au singulier comme au pluriel, il est perçu comme une unité de quantification formant des nombres et contribuant à l'objectivation de situations ou d'activités[2]. Il s'impose comme une évidence dans les finances publiques, pour être le support quantitatif du budget et un indicateur de signification des énoncés qu'il contient. Il fournit « des données que l'on veut claires, précises, afin de faciliter la décision budgétaire ou de l'orienter »[3]. Outre « *le chiffre magique* »[4] « un » sur lequel reposent les principes budgétaires d'annualité et d'unité, fixant ainsi le cadre annuel et temporel des lois de finances, les chiffres expriment des objectifs à atteindre qui sont exposés dans les lois de programmation des finances publiques et s'imposent comme référentiel européen fixant des limites aux États en matière de déficit et de dette. Parallèlement, le chiffre est un indicateur de l'accroissement des recettes et des dépenses de l'État[5], et de la progression constante des crédits budgétaires affectés à l'écologie. Avec 21 Md€ en autorisation d'engagement et 20 Md€ en crédit de paiement, le budget de la Mission « Écologie, développement et mobilités durables » « *atteint un niveau historique* »[6], hors Plan de relance qui consacre 30 Md€ à la transition écologique. Le chiffre est à la fois un marqueur de la politique budgétaire de l'État, un indicateur d'équilibre et de performance.

S'il caractérise plus volontiers la manifestation d'une « évaluation »[7] ou d'un « montant total »[8], le chiffre peut également s'entendre sous l'angle de la durabilité. Quantifier le temps renvoie également à une utilisation du chiffre qui, d'un point de vue légal, correspond à la fixation d'objectifs à atteindre par et pour les pouvoirs publics à des termes plus ou moins longs. Les environnementalistes sont accoutumés à cet usage « volontariste »[9] du chiffre, si bien que, depuis (au moins !) les lois Grenelle de 2009 et 2010[10], certains reprochent au droit de l'environnement de se réduire à un droit « d'objectifs », un droit de transition où les pouvoirs publics tendent davantage à repousser les échéances plutôt que de lutter concrètement contre les causes de dégradation de l'environnement. Par le passé, l'usage du chiffre avait valu au droit de l'environnement le qualificatif de droit « d'ingénieur », lui qui s'emploie volontiers à recourir à des seuils d'émissions de polluants dans le milieu naturel (eau, air, sol), pour réglementer les activités industrielles ou caractériser l'urgence à préserver

---

[2] C. Eyraud, « La sociologie et le chiffre. Ou existe-t-il des nombres objectifs ? », *in* A. Pariente (dir.), *Les chiffres en finances publiques*, Mare & Martin, 2019, p. 247.

[3] C. Husson-Rochcongar, « Chiffrer et déchiffrer la complexité budgétaire », *in Les chiffres en finances publiques*, *op. cit.*, p. 286.

[4] A. Pariente, « Les finances publiques au-delà des chiffres », Introduction générale, *in Les chiffres en finances publiques*, *op. cit.*, p. 15.

[5] Budget général de l'Etat : en 2009, recettes nettes 196,2 Md€, dépenses nettes 292,9 Md€ ; en 2020, recettes nettes 244,6 Md€, dépenses nettes 337,7 Md€, aux termes des lois de finances initiales (https://www.performance-publique.budget.gouv.fr). La loi du 29 décembre 2020 de finances pour 2021 (n° 2020-1721, *JO* 30 décembre 2020) prévoit 283 Md€ de recettes nettes et 384 Md€ de dépenses nettes.

[6] https://www.ecologie.gouv.fr/projet-loi-finances-grands-enseignements-du-budget-2021.

[7] Dictionnaire Larousse, en ligne.

[8] Dictionnaire de l'Académie française, en ligne.

[9] A. Pariente, *loc. cit.*, p. 20.

[10] Loi n° 2009-967 du 3 août 2009 de programmation relative à la mise en œuvre du Grenelle de l'environnement, dite « *loi Grenelle 1* », *JO* 5 août 2009, p. 13 031, texte n° 2 ; loi n° 2010-788 du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement, dite « *loi Grenelle 2* », *JO* 13 juillet 2010, p. 12905.

une espèce en voie de disparition, à définir un nombre maximal d'espèces ou de ressources pouvant être prélevées ou détruites, ou encore plus récemment pour analyser le cycle de vie d'un produit ou organiser la réalisation de diagnostics de performance environnementale. Alors que les environnementalistes sont plutôt réticents aux évaluations chiffrées du milieu naturel, force est de constater que le chiffre est également omniprésent en droit de l'environnement.

À l'épicentre de la rencontre entre chiffre et droit public se trouve le droit public financier. Ce dernier n'a à ce jour pas connu la même environnementalisation que certaines autres branches du droit. Cet article envisage les conséquences du recours au chiffre dans le cadre du droit public financier, sous le prisme de la protection de l'environnement. Ainsi, le chiffre peut permettre d'établir une passerelle entre ces enjeux a priori contradictoires. En tant qu'indicateur d'équilibre et de performance budgétaires, il sera plutôt vecteur indirect de protection de l'environnement (Partie I). Utilisé à des fins d'évaluation environnementale du budget de l'État, c'est un tout nouveau rôle que le chiffre se voit confier (Partie II).

I. Le chiffre dans les finances publiques : un indicateur d'équilibre et de performance budgétaires, vecteur indirect de protection de l'environnement

Le chiffre est une donnée consubstantielle aux mécanismes budgétaires tout en étant un marqueur de priorisation des politiques environnementales. Au cœur des enjeux financiers, il pénètre le droit budgétaire pour répondre aux exigences de l'équilibre et de la performance, et révéler, en contrepoint, leurs imperfections.

L'équilibre, par sa flexibilité et sa globalité, s'affiche comme un principe juridique compatible avec un contexte de déséquilibre des finances publiques et des programmes budgétaires. Dans les limites imposées par les critères européens, le chiffre est au cœur des arbitrages politiques pour véhiculer des valeurs variées pouvant servir la cause environnementale.

La performance budgétaire qui s'explique par la recherche d'une bonne gestion financière impacte les données chiffrées des lois de finances en sous-tendant des mécanismes et outils financiers se rattachant notamment au principe de spécialité. Elle est un vecteur d'identification des priorités gouvernementales dont peut tirer profit la protection de l'environnement.

Ces considérations incitent à mener une réflexion sur la place que tient le chiffre dans les finances publiques à travers le prisme de la politique de transition écologique. Il sera appréhendé comme une donnée inhérente à l'équilibre budgétaire, dont le paradoxe est d'être porteur d'une rigueur mathématique révélant, dans le même temps, sa ductilité (A). Il est également impliqué par le principe de spécialité, en étant au cœur d'une performance budgétaire discutable (B).

A) Le chiffre, une donnée mathématique révélant la ductilité de l'équilibre budgétaire

Le chiffre, dans les finances publiques, développe deux caractéristiques, dont s'accorde la politique environnementale, qui nous permettent de mieux l'identifier et de mieux appréhender l'équilibre. Il apparaît comme un marqueur des caractères principiel (1) et relatif (2) de celui-ci.

1. Le chiffre, un marqueur du caractère principiel de l'équilibre

Le chiffre conduit à considérer l'équilibre pour en apprécier le caractère principiel. Malgré la qualification de principe fondamental d'encadrement de l'élaboration du budget de l'État par le Conseil constitutionnel[11], il s'agit de repenser sa qualification à la lumière des articles de la Constitution et de la loi organique relative aux lois de finances du 1er août 2001 (Lolf), qui entretiennent la confusion. L'article 1er de la Lolf, en revenant sur l'expression « équilibre économique et financier » qui était retenue par l'ordonnance du 2 janvier 1959, consacre l'expression « équilibre budgétaire », en énonçant que « les lois de finances déterminent, pour un exercice, la nature, le montant et l'affectation des ressources et des charges de l'État, ainsi que l'équilibre budgétaire et financier qui en résulte ». Il en va de même des articles 13, 14, et 34 de ce texte, relatifs respectivement aux décrets d'avance, aux annulations de crédits et à la présentation des lois de finances, alors que les articles 33 et 37 impliquent l'équilibre financier des lois de finances rectificatives et des lois de règlement. Cette consécration textuelle se heurte aux dispositions de l'article 34 de la Constitution, qui qualifient l'équilibre d'objectif. Il en ressort que les orientations pluriannuelles des finances publiques « s'inscrivent dans l'objectif d'équilibre des comptes des administrations publiques ». Dans le même ordre d'idées, « les lois de financement déterminent les conditions générales de l'équilibre financier (de la sécurité sociale), et compte tenu de leurs prévisions de recettes, fixent les objectifs de dépenses ». Pour le Conseil constitutionnel, l'équilibre financier de la sécurité sociale constitue un objectif de valeur constitutionnelle[12] qui n'implique pas qu'il « soit strictement réalisé pour chaque branche et pour chaque régime au cours de l'exercice »[13]. Les dispositions de l'article 34 de la Constitution véhiculent ainsi une rigueur contestable tant pour les finances de l'État que pour celles de la sécurité sociale, qui ne peut qu'alimenter le débat sur la qualification incertaine de principe constitutionnel d'équilibre[14]. L'adossement de celui-ci à un objectif, même de valeur constitutionnelle, ne peut résoudre la question de son caractère principiel qu'à la condition que l'objectif acquière une valeur constitutionnelle compte tenu de son lien avec une norme constitutionnelle[15]. Ce

[11] Cons. const., 24 décembre 1979, n° 79-110 DC, « Loi de finances pour 1980 », *JO* 26 décembre 1979, p. 3259 ; Cons. const., 9 juin 1992, n° 2019-309 DC, « Résolution modifiant l'article 47 bis du règlement du Sénat », *JO* 11 juin 1992, p. 7677.
[12] Cons. const., 12 décembre 2002, n° 2002-462 DC, « Loi de financement de la sécurité sociale pour 2003 », *JO* 24 décembre 2002, p. 21 500.
[13] Cons. const., 18 décembre 2001, n° 2001-453 DC, « Loi de financement de la sécurité sociale pour 2002 », *JO* 26 décembre 2001, p. 20 582.
[14] Cf. L. Philip, « La constitutionnalisation des règles de présentation de l'équilibre budgétaire », *in* L. Tallineau (dir.), *L'équilibre budgétaire*, Economica, 1994, p. 25 ; C. Viessant, « L'équilibre budgétaire, un principe constitutionnel impossible ? », *RFFP*, n° 150, 2020, p. 83.
[15] L. Favoreu et autres, *Droit constitutionnel*, Dalloz, 22ème éd., 2020, §177.

qui paraît être le cas pour les finances de l'État, si l'on considère que la Lolf est intégrée au bloc de constitutionnalité[16], ou, si l'on reconnait qu'elle « a une force quasi identique à celle de la Constitution »[17]. Avec le Traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance (TSCG) du 2 mars 2012[18], l'équilibre devient une obligation pour l'ensemble des budgets publics, pour concerner tant la prévision que l'exécution budgétaire[19].

La consécration textuelle est loin de clore le débat doctrinal sur la qualification principielle de l'équilibre. Pourtant, peut-on considérer que, au-delà des différents points de vue, la doctrine s'accorde à souligner son caractère « insaisissable »[20] et à relever la difficulté à le situer dans l'ordonnancement juridique tant il recouvre des réalités différentes. Loin d'être un mythe[21] ou une utopie[22], il s'affirme comme un principe multiforme[23] ou protéiforme[24], qui irrigue le droit budgétaire afin de lui assurer une certaine orthodoxie[25]. Le chiffre qui en est le support nécessaire, traduit la rigueur mathématique dont il est porteur et devient le garant de son effectivité.

2. Le chiffre, un marqueur du caractère relatif de l'équilibre

Les chiffres, entre eux, convergent vers un équilibre relatif. Le principe d'équilibre implique en effet d'établir une égalité arithmétique artificielle entre les recettes et les dépenses du budget de l'État, sans être contraignant. Le professeur J.-L. Albert relève, à cet égard, que l'équilibre « ne concerne que certaines collectivités publiques dont est, notamment, exclu l'État qui, en France n'a jamais été tenu d'équilibrer son budget »[26]. Seules les règles européennes obligent les États membres à limiter les dérives financières et à respecter un semblant d'équilibre. Les critères de convergence de 3 % de déficit public et de 60 % de dette publique à ne pas dépasser, issus du Traité de Maastricht et du Pacte de stabilité et de croissance, ainsi que la « règle d'or » limitant le déficit structurel à 0,5 % du PIB prévue par le TSCG, expriment manifestement le paradoxe que renferme le chiffre : il est à la fois exigeant et ductile, dès lors qu'il autorise un déséquilibre contraint.

---

[16] CF. E. Oliva, « Les principes budgétaires et comptables à valeur constitutionnelle. Considérations autour de la "vrai" Constitution financière de la France », *in Mélanges en l'honneur de Pierre Bon*, Dalloz, 2014, p. 453 ; L. Favoreu et autres, *Droit constitutionnel*, *op. cit.*, §176.

[17] C. Viessant, *loc. cit.*

[18] Transposé en droit interne par la loi organique n° 2012-1403 du 17 décembre 2012 relative à la programmation et à la gouvernance des finances publiques, *JO* 18 décembre 2012, p. 19816.

[19] M. Bouvier, M.-C. Esclassan et J.-P. Lassale, *Finances publiques*, LGDJ, 19ème éd., 2020, p. 364-365.

[20] A. Pariente, « L'équilibre budgétaire : un principe juridique insaisissable ? », *RFFP*, n° 112, 2010, p. 163.

[21] P.-M. Gaudemet, « Équilibre budgétaire (notion juridique) », *in* L. Philip (dir.), *Dictionnaire encyclopédique de Finances publiques*, Economica, 1991, tome 1, p. 744 ; G. Orsoni, « Faut-il juridiciser l'équilibre budgétaire ? », *in Mélanges en l'honneur du Professeur Joël Molinier,* LGDJ-Lextenso éditions, 2012, p. 485.

[22] M. Lascombe, « Les vicissitudes de la "règle d'or" budgétaire », *in Mélanges en l'honneur du Professeur Joël Molinier*, *op. cit.*, p. 374.

[23] A. Baudu, *Droit des finances publiques*, Dalloz, 2ème éd., 2018, § 171 et 409.

[24] A. Pariente, « Équilibre des finances publiques et programmation pluriannuelle », *RFFP*, n° 117, 2012, p. 87.

[25] C. Ballandras-Rozet, « Les principes budgétaires à l'épreuve de la crise sanitaire », *RFFP*, n° 152, 2020, p. 101.

[26] J. -L. Albert, *Finances publiques*, Dalloz, 2019, 11ème éd., p. 49. V. également M. Bouvier, M.-C. Esclassan et J.-P. Lassale, *Finances publiques*, *op. cit.*, p. 364.

Pourtant, les règles européennes impactent peu les finances des États. Leur non-respect est susceptible de les exposer à la procédure pour déficits excessifs[27], comme ce fut le cas, notamment, de la France lors de la crise financière de 2008. Avec la pandémie liée au coronavirus, le Conseil européen a décidé la suspension de ces règles dès le 23 mars 2020 en déclenchant la clause dérogatoire introduite en 2011 au Pacte de stabilité et de croissance[28]. L'Union européenne mène une politique de soutien financier aux États à hauteur de 750 Md€ qui profite à la France pour 40 Md€ de subventions. Grâce à cette aide, le gouvernement établit un Plan de relance d'un montant de 100 Md€ dont l'objectif est de permettre une sortie de crise dont l'ampleur est sans précédent[29], en accordant d'importants moyens à l'écologie, à hauteur de 30 Md€. Ces crédits ont pour effet d'accroître d'autant les dépenses de l'État qui ne cessent d'augmenter depuis des décennies[30], et alimentent le déficit et la dette publique prévus respectivement pour 2021, à 8,5% et 116,2 % du PIB ainsi qu'un solde structurel fixé à -3,8 % du PIB potentiel[31]. Ils expliquent les chiffres du budget pour 2021 : un besoin de financement de 293 Md€, un déficit budgétaire de 173,3 Md€. Si ces montants sont plus élevés que ceux de la loi de finances initiale pour 2020 qui établissait le besoin de financement à 230,5 Md€ et prévoyait un déficit à 93,1 Md€, ils sont inférieurs à ceux contenus dans les lois de finances rectificatives adoptées depuis le début de la crise sanitaire, notamment celle du 30 juillet 2020 qui fixe les besoins et ressources de financement à 364,2 Md€[32]. L'émission de dettes demeure pourtant stable à 260 Md€. Ce contexte révèle l'importance des collectifs budgétaires dans le maintien d'un équilibre relatif qui peut

[27] L'article 126 TFUE (ex article 104 TCE) interdit aux États membres des déficits excessifs ne pouvant dépasser des valeurs de référence précisées au Protocole N° 12, soit un déficit de 3 % du PIB et une dette publique de 60 % du PIB. En cas de non-respect de ces taux, la procédure pour déficits excessifs est enclenchée. Ces taux et cette procédure sont issus du Traité de Maastricht du 7 février 1992 et du Pacte de stabilité et de croissance (Résolution du Conseil européen des 16 et 17 juin 1997 relayée par deux règlements du Conseil du 7 juillet 1997 (règlements n° 1466/97 et n° 1467/97) révisé en 2005.

[28] Cette clause est activée « Lors d'une circonstance inhabituelle indépendante de la volonté de l'État membre concerné ayant des effets sensibles sur la situation financière des administrations publiques ou en période de grave récession économique affectant la zone euro ou l'ensemble de l'Union, les États membres peuvent être autorisés, à s'écarter temporairement de la trajectoire d'ajustement en vue de la réalisation de l'objectif budgétaire à moyen terme visé au troisième alinéa, à condition de ne pas mettre en péril la viabilité budgétaire à moyen terme », Article 5 du règlement n° 1466/97 du Conseil du 7 juillet 1997, modifié par le règlement nº 1175/2011 du Parlement et du Conseil du 16 novembre 2011 (*JOUE* L 306, 23 novembre 2011, p. 12). Sur ce point, voir, S. Baziadoly, « La France et les finances publiques à l'épreuve du coronavirus », *RFFP*, n° 151, 2020, p. 185.

[29] La loi de finances pour 2021 établit le taux de croissance du PIB en volume à -11% pour 2020, et à 8,5 % pour 2021. Avec la crise financière de 2008, la récession a été de 1,7 % au trimestre 1 de l'année 2008, pour revenir à une situation de croissance même très faible dès la fin de l'année 2009. (www.insee.fr).

[30] J. De Larosière, « La dette publique : quels enjeux ? », *RFFP*, n° 149, 2020, p. 211.

[31] Pour mémoire, avec la crise financière de 2008, le déficit a atteint 7,2 % du PIB en 2009 pour diminuer progressivement ensuite, et s'établir à 2,3 % en 2018 avant d'augmenter à 3 % en 2019. La dette publique ne cesse d'augmenter depuis 2008, pour tendre vers 100 % du PIB ces dernières années, avant de faire un bond à 116,4 % en 2020 (www.insee.fr). Le solde structurel peine à diminuer. Déjà important avant la crise financière (-4 %), il s'est approché de -6 % en 2010 pour être ramené progressivement aux alentours de -2,4 % du PIB (https://www.fipeco.fr/fiche/Le-solde-structurel) et plonger à -3,8 % du PIB en 2021, selon les prévisions de la loi de finances initiale de cette année.

[32] Rappelons que les deux premières lois de finances rectificatives en date du 23 mars 2020 et du 25 avril 2020, modifient les prévisions initiales pour débloquer respectivement 45 Md€ et 110 Md€ supplémentaires. La troisième loi de finances rectificative du 30 juillet 2020 porte à 136 Md€ les mesures engagées dans le cadre du plan d'urgence pour faire face à cette crise. Le déficit public initialement fixé à 2,2 % du PIB atteindrait 11,4 % du PIB, et la dette publique est évaluée à 121 % du PIB. Les besoins et ressources de financement augmentés de près de 40 Md€ sont fixés à 364,2 Md€.

s'éloigner de celui initialement prévu. Il conduit à considérer que l'égalité entre les recettes et les dépenses est fixée de manière fictive par le gouvernement. Dès lors que les montants inscrits en besoins et ressources de financement coïncident, il est considéré comme respecté.

Aussi, l'équilibre s'apprécie dans sa globalité, compte tenu des sommes indiquées dans l'article d'équilibre de la loi de finances, sans contrainte apparente pour les crédits des missions, hormis la justification au premier euro. Tout au plus, ceux-ci sont évalués compte tenu de la lettre de cadrage et des lettres-plafonds du Premier ministre. Il ne permet donc pas d'identifier les crédits affectés à une politique publique précise. Ce qui tend à montrer qu'il a peu d'impact sur le contenu chiffré des lois de finances. La seule limite aux dépenses semble liée à la soutenabilité des finances publiques. Les fondements chiffrés du budget de l'État ~~qui~~ confèrent une dimension technique à la décision politique et incarnent la recherche d'une rationalité budgétaire centrée sur la réalisation de l'équilibre et la limitation de la progression de la dette publique, en empruntant la voie de l'automatisation. Le chiffre est en effet au centre de l'émergence d'une modélisation des finances publiques qui vise à « substituer des "automatismes budgétaires" à la décision politique ou gestionnaire et à développer à terme une autorégulation des finances publiques »[33]. Depuis la rationalisation des choix budgétaires de la fin des années 1960, est progressivement apparue « une sorte de cybernétique financière »[34] reposant sur des évaluations et des « indicateurs chiffrés »[35]. Les normes de dépenses de l'État tendant à la maîtrise de la progression des dépenses sont un exemple d'encadrement des politiques budgétaires par le chiffre. Aux normes « zéro volume »[36] et « zéro valeur »[37], respectivement instituées en 2003 et 2011, ont succédé la « norme de dépenses pilotables de l'État »[38] assorti d'un « objectif de dépenses totales de l'État »[39], issus de la loi de programmation pour 2018-2022[40]. L'efficacité de ces normes est conditionnée par la détermination de leur périmètre. Or, certains crédits sont difficilement classifiables en raison de leur nature proche. Il en est ainsi des dépenses des budgets annexes et des comptes d'affectation spéciale dont la distinction avec le budget général est subtile. Cette proximité explique la suppression dans la loi de finances pour 2021 des comptes d'affectation spéciale

---

[33] M. Bouvier, « Utopie technicienne et cybernétique financière publique », *RFFP* n° 129, 2015, p. 5. Voir également, du même auteur, « Vers une cybernétique financière », Alternatives économiques, n° 240, 2005 et « Cybernétique financière et fin du politique ?, *Pouvoirs locaux*, n° 102, 2014 ; M. Bouvier, M.-C. Esclassan et J.-P. Lassale, *Finances publiques*, *op. cit.*, p. 53 et s.

[34] *Ibid.*

[35] *Ibid.*

[36] La norme « zéro volume » consiste à déterminer une croissance nulle en volume des dépenses du budget général, nettes des remboursements et dégrèvements des recettes fiscales, des prélèvements sur recettes au profit de l'Union européenne et des collectivités locales.

[37] La norme « zéro valeur » vise à stabiliser en valeur les crédits compris dans le périmètre de la norme « zéro volume » à l'exclusion des charges d'intérêt et des contributions au compte d'affectation spéciale pensions.

[38] La norme de dépenses pilotables de l'État comprend les dépenses du budget général et des budgets annexes, les taxes affectées à des tiers autres que les collectivités territoriales et la sécurité sociale, certains comptes d'affectation spéciale et le compte de concours financiers « Avances à l'audiovisuel public ».

[39] L'objectif de dépenses totales de l'État est plus large que la norme de dépenses pilotables. Elle intègre en plus le compte d'affectation spéciale « Pensions », les dépenses d'investissements d'avenir, la charge de la dette, les prélèvements sur recettes à destination de l'Union européenne et des collectivités territoriales. S'ajoutent les dépenses des missions « Plan d'urgence » et « Plan de relance » créées respectivement par les lois de finances rectificatives pour 2020 et la loi de finances initiales pour 2021.

[40] Loi n° 2018-32 du 22 janvier 2018 de programmation des finances publiques pour les années 2018 à 2022, *JO* 23 janvier 2018, texte n°1.

« Transition énergétique » et « Transports conventionnés de voyageurs » pour les intégrer au budget général.

Par le prisme de ces dispositifs de régulation, le chiffre acquiert une dimension inédite pour devenir une donnée omniprésente de la chaîne financière publique. Il participe à l'évolution de la gouvernance financière vers plus d'efficacité et de professionnalisme, contribuant à pallier « les faiblesses humaines »[41] et à « parvenir à des finances publiques plus citoyennes »[42]. La politique de transition écologique en est directement tributaire.

Au-delà de ces considérations, le chiffre, tout en rendant compte d'un équilibre fragilisé par sa ductilité, est une donnée qui lui donne un effet utile en lui conférant une dimension arithmétique. Le chiffre et l'équilibre forment ainsi un binôme indissociable où règne une relation d'interdépendance. Le chiffre sert à expliciter l'équilibre. Il le conforte dans son fondement pour lui apporter une valeur variable, dans les limites prévues par les textes. Ce rôle n'est pas surprenant, dès lors qu'il corrèle une rigueur financière en trompe-l'œil qui est sous-tendue par ce principe. Dans la continuité de cette approche, la spécialité budgétaire ne s'apprécie qu'au regard de données chiffrées présentes dans les documents budgétaires, qui conduisent à mettre en évidence l'effet contre-productif de la performance issue de la Lolf.

B) Le chiffre, une donnée arithmétique au cœur d'une performance budgétaire discutable

Le chiffre, omniprésent, est le socle sur lequel reposent les documents budgétaires, qu'il s'agisse des dispositions du projet de loi de finances affectant les ressources ou les charges de l'État pour lesquelles il est fait « objet d'une évaluation chiffrée de (leur) incidence au titre de l'année considérée et, le cas échéant, des années suivantes » (art. 55), des rapports prévus aux articles 48 et 50 (rapport sur l'évolution de l'économie nationale et sur les orientations des finances publiques, rapport sur la situation et les perspectives économiques, sociales et financières de la nation), ainsi que des annexes explicatives des projets de loi de finances (art. 51, 53 et 54). La nomenclature fonctionnelle, les projets et rapports annuels de performance témoignent de cette idéologie lolfienne basée sur le chiffre. Pourtant, la présentation par nature des opérations budgétaires conjuguée à la structuration par mission/programme/action, conduit à une déclinaison des crédits qui ne rend compte qu'imparfaitement des mouvements et ajustements financiers en faveur de la transition écologique. D'apparence claire, la nomenclature budgétaire manque de lisibilité. Les objectifs et indicateurs de performance qui participent de l'efficacité de la dépense publique procèdent à une « technisation accrue de la performance »[43] qui est insatisfaisante dès lors qu'elle concerne cette politique publique. Le chiffre apparaît comme le support arithmétique de la nomenclature qui en garantit la pertinence (1). Il est également une donnée mathématique qui en révèle les imperfections (2).

[41] M. Bouvier, « Utopie technicienne et cybernétique financière publique », *loc. cit.*
[42] *Ibid.*
[43] A. Pariente, « Les finances publiques au-delà des chiffres », *loc. cit.*, p. 20.

1. Le chiffre, support arithmétique de la nomenclature budgétaire et garant de sa pertinence

Le chiffre traduit les mouvements financiers et les ajustements de crédits qui sont relatés dans les documents budgétaires. Il contribue à mettre en évidence les programmes prioritaires ou importants pour le gouvernement.

La lecture des bleus budgétaires depuis 2008 montre l'évolution de la maquette qui, au fil du temps, privilégie le climat au détriment d'autres objectifs environnementaux. D'abord intégré au programme 174 dont l'intitulé a été modifié comme suit en 2011, « Énergie, climat et après-mines », la question du réchauffement climatique a pris de l'ampleur grâce, notamment, aux lois Grenelle du 3 août 2009 et du 12 juillet 2010. La question climatique devient une priorité, sous l'effet des conférences environnementales[44], au centre de la transition écologique et énergétique, et justifie le changement de libellé de la Mission « Écologie, développement et aménagement durables » qui devient, en 2014, la Mission « Écologie, développement et mobilités durables ». Celle-ci comprend, désormais, neuf programmes, au premier rang desquels figurent ceux qui impactent la lutte contre le réchauffement climatique : programme 174 « Énergie, climat et après-mines », programme 181 « Prévention des risques », programme 345 « Service public de l'énergie » créé en 2017.

Cette problématique explique sans doute la création par la loi de finances rectificative du 29 décembre 2015 du compte d'affectation spéciale « Transition énergétique ». Il retrace les crédits contribuant au soutien des énergies renouvelables afin de respecter les objectifs de la loi relative à la transition énergétique pour la croissance verte du 18 août 2015[45] et la loi relative à l'énergie et au climat du 8 août 2019[46], pour un montant de 368 M€ en 2020, au titre du grand plan d'investissement[47]. Ce compte est clôturé au 1er janvier 2021 et ses crédits deviennent des dépenses fléchées intégrées au programme 345 « Service public de l'énergie »[48].

L'importance de la prise en compte du changement climatique par le budget de l'État se vérifie en termes de chiffres, compte tenu des crédits budgétaires qui lui sont affectés. Indépendamment de l'augmentation des crédits demandés pour 2021 pour la Mission « Écologie, développement et mobilités durables », par rapport à 2020, le secteur de l'énergie prend une place privilégiée. Le programme 345 « Service public de l'énergie » mise sur plus de 240 % de crédits supplémentaires, et l'action 1 « Politique de l'énergie » relevant du programme 174 « Énergie, climat et après-mines », prévoit une augmentation de 78,5 % en autorisations d'engagement et de 517,65 % en crédits de paiement. Ces chiffres, en

[44] Voir les conférences environnementales de 2012, 2013, 2014 et 2016, (https://www.ecologique-solidaire.gouv.fr/conference-environnementale#e0).

[45] Loi n° 2015-992 du 17 août 2015 relative à la transition énergétique pour la croissance verte, *JO* 18 août 2015, p. 14263.

[46] Loi n° 2019-1147 du 8 novembre 2019 relative à l'énergie et au climat, *JO* 9 novembre 2019, texte n° 1.

[47] Projets annuels de performance, Compte d'affectation spéciale Transition énergétique annexé au projet de loi de finances pour 2020, https://www.performance-publique.budget.gouv.fr.

[48] La loi de finances pour 2021 acte la rebudgétisation de ce compte qui a été votée par le Parlement dans la loi de finances initiale pour 2020. 800 M€ supplémentaires bénéficient au programme 345 « Service public de l'énergie » de la Mission « Écologie, développement et mobilités durables » (Projets annuels de performances, Mission Écologie, développement et mobilités durables, Annexe au projet de loi de finances pour 2021, préc.).

contribuant à révéler l'importance de la politique publique menée en ce domaine, s'affichent comme le support nécessaire de la nomenclature en garantissant sa pertinence.

La loi de finances pour 2021 modifie la maquette budgétaire. Hormis la création de la Mission temporaire « Plan de relance » (placée hors champ de la norme des dépenses pilotables de l'État), elle élargit le périmètre du MTE pour l'étendre au logement qui relevait jusqu'alors du Ministère de la Cohésion des territoires. La modification de la maquette a pour conséquence une augmentation importante du budget du Ministère, pour passer de 32,2 Md€ en 2020 à 48,6 Md€ prévus pour 2021. Mais, ces chiffres sont trompeurs, car, en réalité l'augmentation des crédits des missions désormais rattachées à ce ministère n'est que de 1,3 Md€. En l'absence de refonte de la maquette, le budget de ce ministère n'évoluerait que de 0,9 Md€.

Ces considérations mettent en relief l'importance des arbitrages politiques qui caractérisent la préparation du projet de loi de finances, alors même qu'ils s'inscrivent dans le respect d'une technicisation croissante de la décision publique par l'application de normes chiffrées que sont la « norme de dépenses pilotables » et l'« objectif de dépenses totales de l'Etat ». Dans ce cadre, Les crédits des ministères sont déterminés, principalement, aux termes de discussions entre les membres du gouvernement compte tenu des demandes des ministres, de la lettre de cadrage et des lettres-plafonds du Premier ministre qui limitent les marges de manœuvre de ceux-ci à de simples ajustements de crédits, lors de la finalisation du projet de loi de finances initiale.

Les arbitrages politiques impactent également la maquette budgétaire pour impliquer des rebudgétisations et des modifications de la répartition des crédits. Il en est ainsi des comptes d'affectation spéciale « Aides à l'acquisition de véhicules propres » en 2020, et « Transition énergétique » prévu en 2021, dont la rebudgétisation engendre le rattachement de plus de 1,6 Md€ de crédits à la Mission « Écologie, développement et mobilités durables ». La modification de la répartition des crédits se traduit, notamment, par le transfert de certaines dépenses du programme 345 « Service public de l'énergie au programme » au programme 174 « Énergie, climat et après-mines »[49]. D'autres évolutions budgétaires peuvent intervenir en cours d'exécution. Les virements et les transferts de crédits entre les programmes d'un même ministère ou de ministères distincts impactent également les prévisions initiales en modifiant les sommes accordées à un programme et en impliquant l'annulation de crédits. Ces mouvements budgétaires se conjuguent avec une modification permise de la répartition initiale des crédits entre les titres, dans le respect de la fongibilité asymétrique.

2. Le chiffre, une donnée mathématique insuffisante pour corréler les actions environnementales

[49] Ces transferts portent, pour 2020, notamment, sur les dépenses relatives au chèque énergie. « *Ce dispositif, créé par la loi relative à la transition énergétique pour la croissance verte, prend la forme d'un titre spécial de paiement permettant aux ménages dont le revenu fiscal de référence est inférieur à un plafond, d'acquitter tout ou partie du montant des dépenses d'énergie relatives à leur logement ainsi que certaines dépenses de rénovation énergétique. Le chèque énergie remplace depuis le 1er janvier 2018 les anciens tarifs sociaux de l'énergie* ». (Projets annuels de performances, Annexe au projet de loi de finances pour 2020, Mission Écologie, développement et mobilités durables, préc.). Pour 2021, d'autres transferts sont prévus par le PLFI, en particulier, celui relatif au dispositif public de médiation dans le secteur de l'énergie, et celui des dépenses liées au traitement des dossiers contentieux dans ce même domaine (Projets annuels de performances, Mission Écologie, développement et mobilités durables, Annexe au projet de loi de finances pour 2021, préc.).

Le chiffre, conjugué à la transversalité des questions environnementales, ne parvient pas à satisfaire à l'exigence de clarté des comptes publics. Il est néanmoins une donnée utile pour révéler les insuffisances de la nomenclature budgétaire.

Le MTE exerce ses compétences en lien avec plusieurs missions ministérielles et interministérielles relevant du budget général, des budgets annexes, des comptes d'affectation spéciale, des comptes de concours financiers et des comptes de commerce. La présentation des actions environnementales ainsi dispersées dans le budget de l'État n'en simplifie pas la lecture. Si elle renforce la dimension intégrative des problèmes liés à l'écologie, elle est un facteur de complication des écritures budgétaires. En particulier, le rattachement de certaines opérations à la mission environnementale paraît, parfois discutable. La charge de la dette SNCF Réseau reprise par l'État, est en partie incluse dans la Mission « Écologie, développement et mobilités durables », au titre du Programme 355 du même nom. Elle est évaluée pour 2020 à 408,8 M€, et, pour 2021, à 692 M€. L'État a décidé, en 2018, de reprendre 35 Md€ de dette de SNCF Réseau, dont 25 Md€ en 2020 et 10 Md€ en 2022. Cet engagement se traduit pour la première fois dans la loi de finances pour 2020 par la création du programme 355. Celui-ci fonctionne en miroir avec le compte de commerce « Gestion de la dette et de la trésorerie de l'État ». Ainsi, les dépenses du programme 355 sont inscrites en recettes de celui-ci. Ces données chiffrées correspondent à des opérations de trésorerie qui n'impliquent pas de consommations de crédits[50].

Cette appréciation générale se renforce dès lors que l'on analyse les projets annuels de performance et leurs chiffres associés. Les objectifs et indicateurs qui participent du « *développement d'une mesure chiffrée de l'ensemble des politiques publiques et de la détermination de cibles à moyen terme* »[51], sont peu efficients. Même s'ils sont ambitieux, ils se soldent par des résultats décevants. À cela, s'ajoute leur inadaptation à rendre compte des efforts financiers pour préserver l'environnement. Leur degré de précision tend à une spécialisation qui peut être contre-productive, car elle ne met pas en relief les mesures négatives. En particulier, aucun objectif et indicateur ne permet de mesurer l'efficacité des décisions prises pour lutter contre la fraude aux certificats d'économies d'énergie qui est pourtant l'une des priorités stratégiques retenues par la loi du 8 novembre 2019 relative à l'énergie et au climat[52]. Aussi, dans le budget de l'État, aucun critère ne participe à l'identification des niches fiscales défavorables au climat[53]. Les montants chiffrés du budget

[50] Les crédits du programme 355 donnent lieu à un versement du budget général de l'État au profit du compte de commerce, retracé en recettes à la ligne 19 de la première section « Opérations relatives à la dette primaire et gestion de la trésorerie ». En dépenses, les lignes 60 du même compte relatent les flux générés par la reprise de ces dettes, à savoir le paiement des intérêts. Cf., Projets annuels de performances, Mission Écologie, développement et mobilités durables, Annexe au projet de loi de finances pour 2021, préc.).

[51] A. Pariente, « Les finances publiques au-delà des chiffres », *loc. cit.*, p. 20.

[52] Le Programme 174 « Énergie, climat et après-mines » de la Mission « Écologie, développement et mobilités durables » prévoit des dépenses conformes aux priorités stratégiques retenues par la loi du 8 novembre 2019 relative à l'énergie et au climat, parmi lesquelles figure la lutte contre la fraude aux certificats d'économie d'énergie. Aucun des objectifs et indicateurs qu'il contient ne permet de vérifier la réalisation de cette priorité. L'objectif « Apporter une aide aux ménages en situation de précarité énergétique pour payer leurs factures d'énergie » et l'indicateur assorti « Taux d'usage du chèque énergie » qui sont les seuls à concerner le chèque énergie, sont peu pertinents à cet égard. (Projets annuels de performances, Mission Écologie, développement et mobilités durables, Annexe au projet de loi de finances pour 2021, préc.).

[53] Cf. infra Partie II.

ne renseignent pas sur ces points. Or, de tels indicateurs sont fondamentaux pour apprécier la performance budgétaire. La Lolf relève davantage d'un exercice de « jonglerie »[54] entre programmes, missions et comptes d'affectation et ne permet pas une remise en cause de l'action environnementale de l'État. Il importe donc de repenser la maquette, à la lumière de critères appropriés contribuant à évaluer l'impact environnemental des politiques publiques et à améliorer la transparence des mesures sur la transition écologique. La mise en place d'un budget vert procède de cet objectif.

II. L'instrumentalisation du chiffre par la budgétisation environnementale[55]

À la suite du premier One Planet Summit en 2017[56], la France a engagé une démarche d'analyse des conséquences environnementales découlant de l'exécution de son budget. En octobre 2019, l'Inspection Générale des Finances (IGF) et le Commissariat Général à l'Environnement et au Développement Durable (CGEDD) ont publié une méthode pour analyser la compatibilité entre les objectifs environnementaux de l'État et son budget, sur la base du projet de loi de finances pour 2019, afin, à terme, de « verdir » la gestion budgétaire[57]. Cette méthodologie de *Green budgeting* est singulière en ce qu'elle a recours au chiffre comme indicateur de la performance environnementale d'un flux budgétaire, à rebours des évaluations traditionnellement menées des budgets publics qui se focalisent davantage sur des critères d'efficacité et d'efficience économique et sur le respect du principe d'équilibre. La loi de finances pour 2020 a entendu prolonger ce travail, en prévoyant qu'à partir du projet de loi de finances pour 2021 serait présenté en annexe un rapport analysant l'impact environnemental du budget de l'État[58], se substituant aux précédentes annexes budgétaires relatives à l'environnement tout en reprenant leur contenu[59]. Le premier rapport a été publié le 30 septembre 2020 en annexe du projet de loi de finances pour 2021[60].

---

[54] J-L. Albert, « La performance environnementale au trébuchet de la LOLF », *in* C. Roux (dir.), *L'environnementalisation du droit. Études en l'honneur de Sylvie Caudal*, LGDJ, 2020, p. 124.

[55] L'auteur remercie Marion Fetet de l'Institut de l'Économie pour le Climat pour ses précieuses remarques sur cette partie.

[56] L'initiative « Paris Collaborative on Green Budgeting » a été lancée par l'Organisation de Coopération et de Développement Économique (OCDE) lors du One Planet Summit de 2017. Elle s'inscrit dans une démarche plus générale de l'OCDE de fixer des lignes directrices visant à coordonner la gouvernance budgétaire de ses États membres (v. notamment OCDE, *Recommandation du Conseil sur la gouvernance budgétaire*, C (2015)1 - C/M (2015)4, 18 février 2015).

[57] S. Alexandre et autres (dir.), *Green Budgeting : proposition de méthode pour une budgétisation environnementale*, IGF / CGEDD, septembre 2019, 343 p.

[58] Art. 179 de la loi n° 2019-1479 du 28 décembre 2019 de finances pour 2020, *JO* 29 décembre 2019, texte n° 1.

[59] La loi de finances pour 2019 avait déjà refondu la présentation budgétaire des financements relatifs à l'action environnementale de l'État, en prévoyant la production annuelle d'un rapport annexé au PLF qui s'intitulait « Financement de la transition écologique : les instruments économiques, fiscaux et budgétaires au service de l'environnement et du climat » (art. 206 de la loi n° 2018-1317 du 28 décembre 2018 de finances pour 2019, *JO* 30 décembre 2018, texte n° 1). Ce document se substituait à trois anciens documents : l'annexe récapitulant les crédits consacrés par l'État en faveur de la protection de la nature et de l'environnement, l'annexe portant rapport sur le financement de la transition énergétique et le document de politique transversale relatif à la lutte contre le changement climatique.

[60] *Rapport sur l'impact environnemental du budget de l'État*, PLF 2021, septembre 2020, 143 p.

Ce document budgétaire inaugure une nouvelle utilisation du chiffre en matière environnementale. Si les environnementalistes étaient déjà accoutumés de l'utilisation d'objectifs ou de seuils chiffrés comme nous avons pu l'évoquer en introduction, le chiffre n'avait pas le rôle qui lui est ici attribué. Bien que le budget vert renouvelle la lecture des finances de l'État (A) et fournit des enseignements intéressants (B), la méthode présente également des limites, inhérentes à l'approche numéraire des problématiques environnementales (C).

A) La méthodologie d'analyse de l'impact environnemental : une lecture renouvelée du budget de l'État

La méthodologie proposée par le CGEDD et l'IGF en 2019 concrétise les nombreuses invitations normatives[61] visant à recenser précisément l'impact environnemental des recettes et des dépenses publiques. Plusieurs organismes, à l'instar de la Cour des comptes[62] et du Conseil d'analyse stratégique[63], s'étaient penchés sur la question de la compatibilité des politiques d'aides publiques avec certaines politiques environnementales, ce que la doctrine juridique a eu l'occasion de commenter[64]. Les évaluations à ce sujet sont généralement défaillantes pour deux raisons. D'une part, en l'absence de méthodologie commune, les chiffres produits se prêtaient difficilement à la comparaison. D'autre part, le défaut d'obligation de réaliser une étude d'impact des projets de loi de finances[65] a pour conséquence de complexifier les analyses menées en aval. Sur ce dernier point, le Haut Conseil pour le Climat a par exemple relevé, sur une période d'une année[66], que sur les 1651 articles de loi promulgués, 46 seulement ont fait l'objet d'une étude d'impact avec analyse de leurs conséquences environnementales. Ici, les chiffres parlent d'eux-mêmes et expliquent plus largement le manque de connaissance quant à l'impact environnemental de la législation dans son ensemble[67]. La nouvelle annexe budgétaire constitue à ce titre une avancée significative dans la démarche de production de données relatives à l'environnement et compense la carence de la loi organique de 2009. S'insérant directement dans la dynamique

[61] V. en ce sens Comm. CE, « Livre vert sur les instruments fondés sur le marché en faveur de l'environnement et des objectifs politiques connexes », COM (2007) 140 final, 28 mars 2007, p. 7 ; art. 48 de la loi Grenelle 1 du 3 août 2009. L'art. 9 de la loi du 8 novembre 2019 relative à l'énergie et au climat précitée commandait la remise d'un rapport avant le 1er octobre 2019 évaluant les « *incidences positives et négatives du projet de loi de finances pour 2020 sur le réchauffement climatique* », qui n'est pas intervenue.

[62] Cour des comptes, *L'efficience des dépenses fiscales relatives au développement durable*, communication à la commission des finances du Sénat, 2016, 210 p.

[63] G. Sainteny (dir.), *Les aides publiques dommageables à la biodiversité*, CAS, rapport, n° 43, 2012, 414 p.

[64] V. notamment S. Caudal, « Pour une réorientation environnementale des dépenses fiscales », *in* Jean-Luc Albert (dir.), *Mélanges en l'honneur de Jean-Pierre Lassale, Gabriel Montagnier et Luc Saïdj*, L'Harmattan, 2012, pp. 63-84 ; Ph. Billet, « L'efficience mesurée des dépenses fiscales relatives au développement durable », *EEI*, n° 2, 2017, alerte 35 ; M. Conan, « Les désillusions de la fiscalité environnementale exprimées au travers de la dépense fiscale », *in* E. de Mari et D. Taurisson-Mouret (dir.), *Fiscalité contre nature. Exemples de droit colonial et analogies contemporaines*, EdiSens, 2020, pp. 145-156.

[65] Art. 11 de la loi organique n° 2009-403 du 15 avril 2009 relative à l'application des articles 34-1, 39 et 44 de la Constitution, *JO* 16 avril 2009, p. 6528, texte n° 1.

[66] Entre octobre 2018 et septembre 2019 ; HCE, *Évaluer les lois en cohérence avec les ambitions, réponse à la saisine du Gouvernement*, décembre 2019, p. 18.

[67] Le HCE, qui recommande une évaluation climatique avant et après promulgation, insiste sur la nécessité d'un relevé régulier des données dès la conception de la loi (*ibid., p. 23*).

insufflée par le principe d'information (art. 7 de la Charte de l'environnement), les chiffres produits dans le cadre du budget vert permettent de renforcer la transparence des décisions publiques ayant une incidence sur l'environnement et la diffusion d'informations qui y sont relatives, ce qui est d'autant plus pertinent que leur publication intervient avant les débats sur le projet de loi de finances initiale.

Ce premier rapport reprend dans les grandes lignes la méthodologie proposée par le CGEDD et l'IGF, tout en procédant à quelques adaptations. Le budget vert embrasse essentiellement les dépenses d'investissements. La plupart des dépenses de fonctionnement ont été neutralisées en raison des difficultés pour apprécier finement leur impact, excepté les dépenses salariales des agents affectés à des fonctions explicitement environnementales[68]. Pour les recettes, les rapporteurs se sont intéressés à ce qu'ils ont qualifié de « ressources publiques à caractère environnemental », visant « *des prélèvements prescrits par la puissance publique dont un ou plusieurs des paramètres (modalités de calcul, champ des redevables ou produits ou services concernés) portent spécifiquement sur un ou plusieurs éléments liés directement à l'un des domaines suivants, sélectionnés en fonction de l'enjeu environnemental manifeste qui s'y rapporte : l'énergie, les transports, les ressources naturelles (y compris les sols), les produits rejetés dans l'environnement, ainsi que l'impact des constructions humaines sur les sols* »[69]. Cette notion leur a permis d'englober la fiscalité environnementale suivant sa définition consensuelle[70], tout en élargissant son périmètre à des recettes « *ayant des caractéristiques voisines des taxes environnementales* » mais qui n'en sont pas, telles que les recettes issues de la vente aux enchères de quotas d'émission de gaz à effet de serre, les écocontributions des filières REP ou encore les amendes pour excès de vitesse.

Six « axes environnementaux » ont été identifiés pour classer ces flux budgétaires : lutte contre le changement climatique (désignant « l'atténuation » au changement climatique) ; adaptation au changement climatique et prévention des risques naturels ; gestion de la ressource en eau ; économie circulaire, déchets et prévention des risques technologiques ; lutte contre les pollutions ; biodiversité et protection des espaces naturels, agricoles et sylvicoles[71].

---

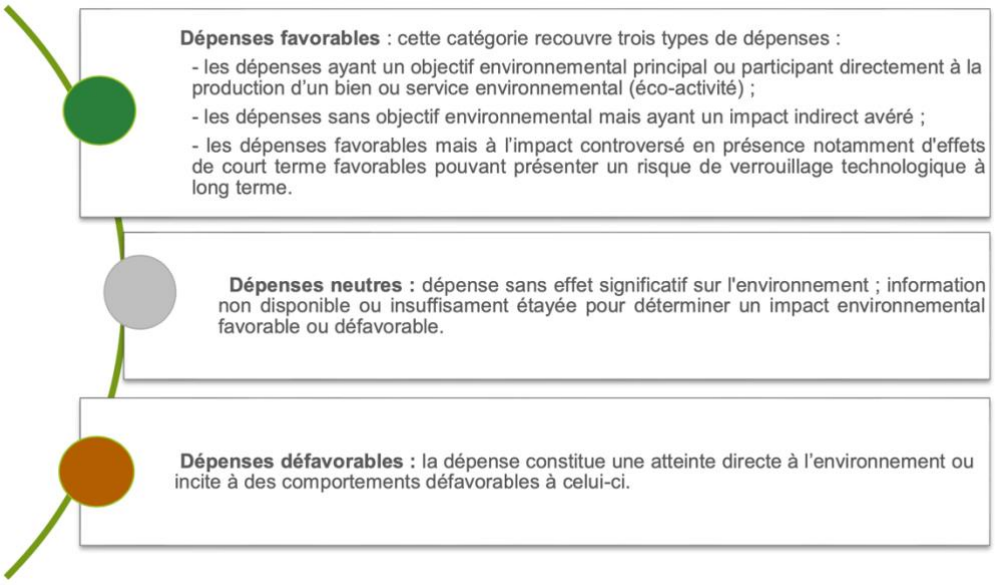
[68] *Rapport sur l'impact environnemental du budget de l'État,* PLF 2021, préc., p. 11 et 12. Le rapport a neutralisé les dépenses de fonctionnement courantes (déplacements des agents, informatique, restauration, chauffage des bâtiments…) compte tenu de la difficulté d'en isoler les montants, ainsi que de la difficulté d'obtenir des données pour certains ministères (par exemple pour les dépenses en matière de carburant, le gouvernement explique que « *pour des raisons d'uniformité de traitement, cette convention implique de neutraliser les dépenses de carburant des ministères des armées et de l'intérieur, qui par exception sont identifiables dans la maquette budgétaire*. » ; p. 12). Un ordre de grandeur a cependant pu être dégagé à partir de données d'exécution de 2019 de la Direction générale des finances publiques et de la Direction des achats : sur 2,6 Md€ de dépenses transversales considérées, 0,5 Md€ seraient favorables, contre 1,5 Md€ défavorables (*ibid.*, p. 74).

[69] *Ibid.*, p. 106.

[70] La définition la plus répandue est celle qu'EUROSTAT retient à des fins statistiques et qui vise les prélèvements « *dont l'assiette est une unité physique (ou une approximation d'une unité physique) de quelque chose qui a un impact négatif spécifique et avéré sur l'environnement* », soit par exemple un polluant, une ressource naturelle ou encore un moyen de transport (art. 2 du règlement (UE) n° 691/2011 du Parlement européen et du Conseil du 6 juillet 2011 relatif aux comptes économiques européens de l'environnement, *JOUE* n° L. 192, 22 juillet 2011, modifié par un règlement (UE) n° 538/2014 du 16 avril 2014, *JOUE* n° L. 158, 27 mai 2014.

[71] *Rapport sur l'impact environnemental du budget de l'État,* PLF 2021, préc., p. 7.

Les chiffres sont difficiles à appréhender, car il n'est pas possible de résumer l'environnement « *à un seul objectif et à une seule métrique* »[72], dans la mesure où une dépense ou une recette peut à la fois contribuer à un ou plusieurs axes environnementaux, tout en étant en contradiction avec d'autres. Pour illustrer cette ambiguïté, on peut citer l'exemple des soutiens aux biocarburants qui, s'ils présentent un fort intérêt du point de vue de la diminution du recours aux énergies fossiles, ont également des effets environnementaux controversés s'agissant de la déforestation que ces cultures peuvent engendrer. L'IGF et le CGEDD avaient proposé de classer les dépenses suivant le modèle d'un « nutri-score »[73], simplifié par les rédacteurs du budget vert comme suit[74] :



Source : *Rapport sur l'impact environnemental du budget de l'État, PLF 2021,* préc., p. 8.

À partir de cette grille de lecture, les chiffres produits dans les documents budgétaires et le projet de loi de finances donnent désormais lieu à une interprétation au prisme de leur impact environnemental. Cette évaluation débouche sur la production de données qui sont traduites en codes couleurs, permettant ensuite de porter une appréciation graduelle des choix budgétaires. L'intérêt d'une telle représentation est qu'elle envoie un message simple à appréhender pour les pouvoirs publics.

L'analyse a été focalisée sur le budget de l'État. Le rapport met en avant un périmètre de dépenses « élargi », qui cependant n'intègre pas les dépenses des opérateurs ne transitant pas par le budget général de l'État[75], là où l'IGF et le CGEDD les avaient analysées.

[72] *Ibid*., p. 16.
[73] Propos de S. Alexandre, *Green Budgeting - Audition de M. Dorian Roucher, inspecteur des finances, de Mmes Sylvie Alexandre, ingénieure générale des ponts, des eaux et forêts, et Florence Tordjman, inspectrice générale de l'administration et du développement durable*, Doc. Sénat, CR de la Commission des finances, 15 octobre 2019.
[74] Est à regretter la simplification de la cotation des dépenses favorables, qui se trouvent indistinctement considérées alors que l'échelle proposée par le CGEDD et l'IGF avait le mérite de distinguer trois niveaux d'appréciations de leur caractère favorable (S. Alexandre et autres (dir.), *Green Budgeting : proposition de méthode pour une budgétisation environnementale*, préc., p. 17).
[75] *Rapport sur l'impact environnemental du budget de l'État,* préc., p. 12.

S'agissant des dépenses, 574,2 Md€ ont été considérés[76]. Une grande partie – 91 % – a été classée « neutre », souvent en l'absence de données ou de connaissances précises de leur impact environnemental, sans que l'on puisse distinguer les dépenses réellement neutres de celles qui ont été neutralisées par défaut. Le Haut Conseil pour le Climat (HCC), qui s'est autosaisi en décembre 2020 pour apprécier la compatibilité des crédits du Plan de relance avec les objectifs climatiques de la France, a remis en cause cette approche. Outre que les conventions méthodologiques retenues par le gouvernement ont conduit à neutraliser certaines dépenses de façon très critiquable – on pense notamment aux aides sociales à l'énergie et aux soutiens sans écoconditionnalité versés aux entreprises de l'automobile et du secteur aérien[77] –, le HCC a estimé que la notion de « neutralité » d'une dépense n'était pas pertinente, aucune mesure n'étant réellement neutre (ce qui peut s'entendre dans un sens comme dans l'autre) d'un point de vue des émissions de gaz à effet de serre[78]. Ces divergences d'interprétation montrent qu'un chiffre n'est pas une donnée absolue et qu'il peut tendre à masquer la réalité. Ce sont les conventions méthodologiques qui conditionnent le sens des chiffres, dépendant elles-mêmes des institutions qui les produisent et les analysent. Cette dimension subjective, liée à la « *partialité de l'information financière* » produite par le gouvernement dans le cadre de l'élaboration des lois de finances[79], est à prendre en compte lorsqu'il s'agit de tirer les enseignements de ce premier exercice de budgétisation environnementale.

B) Les enseignements du budget vert

Sur les 17 missions budgétaires qui ont été passées au crible, 52,8 Md€ dépenses ont été identifiés comme ayant un impact sur l'environnement, incluant les dépenses fiscales. Les crédits de la mission « Plan de relance » ouverts au titre de l'année 2021 ont été intégrés, le Plan de relance ayant également fait l'objet d'une analyse à part et dans sa globalité[80]. 42,8 Md€ de dépenses ont été classés « *au moins une fois favorable* » à l'environnement, dont 38,1 Md€ de dépenses « vertes », et 10 Md€ de dépenses ont été classés défavorables sans être favorables par ailleurs[81]. Plus précisément, concernant les dépenses fiscales, 11 Md€ ont un impact sur l'environnement : 7,2 Md€ sont défavorables sans être favorable par ailleurs,

[76] Comprenant 488,4 Md€ de crédits budgétaires et 85,9 Md€ de dépenses fiscales.

[77] *Rapport sur l'impact environnemental du budget de l'État*, préc., p. 11. Le HCC a formulé une série de recommandations visant à renforcer les engagements des opérateurs économiques bénéficiant des crédits ouverts au titre du Plan de relance (HCC, *« France Relance » : Quelle contribution à la transition bas-carbone ?*, avis, décembre 2020, p. 22). S'agissant des transferts sociaux aux ménagers, I4CE avait mis en avant que les chèques énergie adressés aux ménages les moins aisés pour les aider à payer leurs factures énergétiques peuvent pourtant être tantôt défavorables, tantôt ambigües, puisqu'ils peuvent soutenir la consommation d'énergie fossile ou d'électricité (M. Fetet, Q. Perrier et S. Postic, *Une évaluation climat à 360° du budget de l'État*, I4CE, octobre 2019, p. 21) Si l'emploi de ces chèques était conditionné à l'achat d'énergie « verte », leur coût serait identifié comme une dépense favorable.

[78] HCC, préc., p. 10. Le HCC a notamment identifié une dizaine de mesures « neutres » qui auraient des effets bénéfiques sur la réduction des émissions (p. 14). Précisons qu'il ne se prononce que sur les aspects relatifs aux changements climatiques.

[79] V. Palma-Almaric, « L'utilisation de l'information financière contenue dans les "jaunes budgétaire", l'exemple des autorités indépendantes », *in Les chiffres en finances publiques*, *op. cit.*, p. 209.

[80] *Rapport sur l'impact environnemental du budget de l'État*, préc., p. 22. V. la contre analyse du HCC, *« France Relance » : Quelle contribution à la transition bas-carbone ?*, préc.

[81] *Rapport sur l'impact environnemental du budget de l'État,* préc., p. 15-16.

contre 3,4 Md€ favorables au moins une fois. S'agissant des ressources publiques à caractère environnemental, la mission a comptabilisé 64,85 Md€ de recettes à partir des prévisions du PLF pour l'année 2021, dont 60,78 Md€ au titre de la fiscalité. La définition qu'elle a retenue de ces prélèvements ne prend pas en compte leur impact réel sur l'environnement, qui peut être positif comme négatif, rendant impossible toute comparaison avec les dépenses[82], alors même que l'article 179 de la loi de finances pour 2020 précise que le rapport doit contenir une évaluation tant au regard des dépenses que des « ressources publiques ». Cela est regrettable, car il aurait été tout aussi intéressant d'analyser l'incidence environnementale des prélèvements obligatoires, dans l'optique d'en améliorer l'efficience et d'identifier ceux incitant à des comportements délétères ce qui, dans ce dernier cas de figure, aurait alors nécessité de dépasser le cadre de la seule fiscalité environnementale.

De cette décomposition du budget de l'État peuvent être tirés de multiples enseignements qu'il serait peu pertinent de présenter ici de façon exhaustive[83]. Notons d'abord que si les résultats sont différents de ceux qu'avaient esquissés l'IGF et le CGEDD dans leur rapport méthodologique, les tendances restent sensiblement les mêmes malgré un périmètre modifié. La fiscalité énergétique a un poids important, puisqu'elle représente plus de 70 % des recettes évaluées au titre de la fiscalité environnementale, provenant essentiellement de la taxe intérieure de consommation sur les produits énergétiques (TICPE). L'axe qui concentre le plus de dépenses « favorables » est celui de l'atténuation au changement climatique (37 Md€[84]). Les dépenses défavorables consistent pour la plus grande partie en des exonérations de fiscalité énergétique. Cette évaluation coïncide avec celle menée par l'Institut de l'Économie pour le Climat qui a estimé que 25 % des émissions de gaz à effet de serre en France bénéficieraient d'un taux réduit ou d'une exonération de fiscalité[85]. *A contrario*, les dépenses favorables suivant l'axe « biodiversité » ont été évaluées à 11 Md€, contre 5 Md€ de dépenses défavorables.

Le montant des dépenses défavorables relevé appelle plusieurs commentaires. Tout d'abord, le rapport affiche une diminution de 1 Md€ des dépenses qui sont défavorables sans être favorables par rapport à la loi de finances initiale pour 2020[86], ce qui pourrait s'expliquer en partie par la remise en cause d'exonérations et de remboursements partiels de TICPE pour certains secteurs[87]. Cette lecture est néanmoins critiquable compte tenu des nombreuses exclusions effectuées, en premier lieu celles concernant la non-prise en compte de l'écart de taxation entre le diesel et l'essence et la neutralisation des exonérations de fiscalité énergétique bénéficiant à certains secteurs très polluants comme l'aviation ou le transport

[82] *Ibid.*, p. 107.
[83] Nous renvoyons pour cela à la lecture du rapport, notamment des fiches présentant de façon synthétique l'impact environnemental par mission (*ibid.*, p. 28 et s.).
[84] Ce montant apparaît singulièrement plus élevé que le montant identifié par le rapport de l'IGF et du CGEDD, de plus de 10 Md€ (S. Alexandre et autres (dir.), *Green Budgeting : proposition de méthode pour une budgétisation environnementale*, préc., p. 28), ce qui s'explique à la fois par les crédits du plan de relance (6,6 Md€ pour 2020) et l'élargissement du périmètre.
[85] M. Fetet, Q. Perrier et S. Postic, *Une évaluation climat à 360° du budget de l'État*, préc., p. 26.
[86] *Rapport sur l'impact environnemental du budget de l'État, PLF 2021*, préc., p. 22 et s.
[87] Ph. Billet et R. Dufal, « Chronique de fiscalité française de l'environnement. Tour d'horizon des principales évolutions législatives des cinq dernières années », *RJE*, n° 1, 2021.

maritime[88]. En outre, la classification aurait été plus rigoureuse si elle avait pris en compte le caractère juridiquement contraignant des critères d'écoconditionnalité posés pour certaines aides pour les classer comme « favorable » ou « ambiguë ». Dans le même sens, les résultats auraient également mérité d'être confrontés aux objectifs environnementaux chiffrés qui sont fixés dans le cadre des stratégies nationales de référence, comme la Stratégie nationale bas carbone (art. L. 222-1 A et s. du code de l'environnement) ou la Stratégie nationale pour la biodiversité (art. L. 110-3), afin de distinguer les dépenses favorables réellement compatibles avec ces objectifs de celles qui s'en écartent[89]. Le HCC, qui s'est livré à cette mise en perspective pour le Plan de relance, a ainsi conclu à 60% de dépenses compatibles avec les objectifs français et révélé un certain nombre d'incohérences[90]. Force est de constater que l'instrumentalisation du chiffre faite avec le budget vert présente de nombreuses insuffisances et semble parfois plus accommodante pour les pouvoirs publics que subversive. Faisant abstraction de toute cohérence vis-à-vis des objectifs environnementaux, les chiffres produits trahissent les carences de la démarche et révèlent un certain nombre de limites quant à sa portée.

C) Les limites de la budgétisation environnementale

Comme l'a elle-même relevé la mission de l'IGF et du CGEDD, le classement mené « *ne saurait résumer à lui seul la légitimité d'une dépense, l'action publique devant tenir compte d'une pluralité d'objectifs* »[91]. C'est aux pouvoirs publics que revient le soin de tirer les conséquences des chiffres obtenus, pour engager des réformes fiscales et réorienter les flux budgétaires en fonction. Dès lors que l'on se questionne sur les implications concrètes de ces données, plusieurs limites sont à relever.

Précisions-le d'emblée : le budget vert comme tout « jaune » budgétaire n'a qu'une vocation informative. Les évaluations chiffrées qu'il contient ne sauraient contraindre le législateur à supprimer des dépenses fiscales défavorables ou à compenser l'impact défavorable de certaines dépenses, dans la mesure où le principe d'intégration de l'article 6 de la Charte de l'environnement n'a qu'une portée méthodologique[92], et qu'en tout état de cause, les dispositions purement financières d'une loi de finances sont des actes de gouvernement qui n'intéressent que les rapports entre le Parlement et le gouvernement et n'ont qu'un caractère descriptif[93]. Tout au plus, les imprécisions de ce document pourraient éventuellement entrainer des recours à l'appui du principe de sincérité budgétaire. Or, le contrôle effectué par le Conseil constitutionnel à ce titre se limite à vérifier « *l'absence*

[88] Bien que non répertoriées en annexe budgétaire, le coût de ces dépenses fiscales dépasserait les 7 milliards d'euros (M. Fetet, Q. Perrier et S. Postic, *Une évaluation climat à 360° du budget de l'État*, préc., p. 25).
[89] V. en ce sens M. Fetet et S. Postic, « Budget vert de la France : et maintenant ? », en ligne (www.I4CE.org), 5 octobre 2020, consulté en ligne le 8 octobre 2020 ; HCC, *« France Relance » : Quelle contribution à la transition bas-carbone ?*, préc., p. 8.
[90] HCC, préc., p. 18 et s.
[91] S. Alexandre et autres (dir.), *Green Budgeting : proposition de méthode pour une budgétisation environnementale*, préc., p. 27.
[92] Cons. const., 28 avril 2005, n° 2005-514 DC, « Loi relative à la création du registre international français » ; *RFDC*, n° 2, 2005, p. 751 et s., obs. A. Capitani ; *Cahiers du Cons. constit*., n° 19, 2005, comm. J.-E. Schoettl.
[93] CE, 28 mars 1924, « Jaurou » ; *Lebon*, p. 356 ; CE, 20 mars 2002, n° 223623, « Masquelet » ; *Lebon*, p. 108.

d'intention de fausser les grandes lignes de l'équilibre »[94] d'une loi de finances, ce qui ne lui confère pas le pouvoir de revenir sur un arbitrage budgétaire défavorable à l'environnement, en dehors des cas où des recettes ou des dépenses auraient été sous-évaluées ou surévaluées volontairement. Par ailleurs, il serait juridiquement inutile qu'une loi oblige à rendre le budget compatible avec des objectifs environnementaux législatifs, dans la mesure où le Conseil constitutionnel n'effectue qu'un contrôle de conformité au regard de la Constitution[95]. Ainsi, force est de constater que l'environnementalisation du budget ne saurait conférer au chiffre une portée normative, qu'il n'a par ailleurs jamais acquise auparavant par le biais des jaunes budgétaires. À ce titre, et pour faire suite à ce qui a été précédemment évoqué, le budget vert est une ébauche d'étude d'impact qui ne dit pas son nom, qui n'en suit ni le régime ni la rigueur, ce qui se vérifie d'autant plus qu'il n'a pas d'incidence budgétaire et est présenté de façon distincte du projet de loi de finances.

De l'aveu des rédacteurs du rapport sur le *Green budgeting*, « *on a toujours tendance à mettre l'accent sur l'objectif climatique […]* »[96]. Si la disposition légale qui encadre le contenu de l'annexe se veut particulièrement englobante – les atteintes à l'environnement sont *a priori* envisagées dans leur ensemble – les quelques exigences ciblées qui s'y trouvent font état d'une orientation prioritaire sur la politique énergétique et la lutte contre les changements climatiques[97]. Le secteur de l'énergie est le principal bénéficiaire des flux budgétaires consacrés à l'environnement, identifié comme le premier secteur à fort enjeu climatique. Les chiffres font ressortir une différence de traitement des problématiques environnementales[98]. Elle peut s'expliquer en partie par la plus grande disponibilité de données concernant les enjeux d'atténuation aux changements climatiques, qui reposent sur une unité de mesure consensuelle : la tonne équivalente de CO_2 (englobant les émissions des autres gaz à effet de serre). Même si, pour d'autres thématiques, des « chiffres clés » sont produits[99] pour appuyer les décideurs, le suivi de leur actualisation est à géométrie variable et l'évaluation est loin d'être si évidente. Pour ces thématiques, les indicateurs sont manquants. Avec un potentiel promotionnel et fédérateur important, le « coût carbone » a le champ libre pour s'imposer

---

[94] V. notamment Cons. const., 29 décembre 2009, n° 2009-599 DC, « Loi de finances pour 2010 » ; *JO* 31 décembre 2009, p. 22 995, texte n° 3.

[95] Par analogie, on peut évoquer ici la faible normativité du principe de non-régression de la protection de l'environnement qui, ne disposant que d'une consécration législative (art. L. 110-1, 9°, du code de l'environnement), ne contraint pas le législateur et ne s'impose qu'au pouvoir règlementaire, le Conseil constitutionnel ayant refusé de dégager un principe constitutionnel de non-régression à partir des dispositions de la Charte de l'environnement. V. en ce sens Cons. constit., 4 août 2016, n° 2016-737 DC, « Loi pour la reconquête de la biodiversité, de la nature et des paysages » ; *AJDA*, 2016, p. 1605 ; note K. Foucher, *Constitutions*, 2016, p. 487 ; Cons. Const., 10 décembre 2020, n° 2020-809 DC, « Loi relative aux conditions de mise sur le marché de certains produits phytopharmaceutiques en cas de danger sanitaire pour les betteraves sucrières » ; *JO* 15 décembre 2020, texte n° 4.

[96] Propos de S. Alexandre, Doc. Sénat, CR de la Commission des finances, 15 octobre 2019, préc.

[97] Le rapport doit notamment contenir une évaluation des moyens financiers mis en œuvre pour atteindre les objectifs fixés en matière de politique énergétique prévue par l'article L. 100-1 A du code de l'énergie et pour respecter les engagements pris dans le cadre de l'accord de Paris sur le climat et l'agenda 2030 du développement durable (lequel contient à la fois des objectifs climatiques, mais aussi des objectifs environnementaux et sociaux transversaux).

[98] V. les développements sur « Le chiffre, support arithmétique de la nomenclature budgétaire et garant de sa pertinence » dans la partie 1 de l'article.

[99] Le MTE et les établissements publics environnementaux tels que l'ADEME publient régulièrement des « chiffres clés » sur différents sujets (la biodiversité, le transport, l'énergie, dont les énergies renouvelables, le climat, etc.) et qui sont actualisés plus ou moins régulièrement.

comme *leitmotiv* de la protection de l'environnement, au risque de reléguer au second plan d'autres enjeux environnementaux (la gestion des déchets nucléaires par exemple…)[100]. Ainsi, et au-delà des choix politiques, la surpolarisation des politiques environnementales sur les enjeux climatiques trouve une explication, plus insidieuse, dans la sacralisation du chiffre avec le « coût carbone », qui devient le gradient ultime de l'action publique environnementale. Les problématiques d'échelles pour quantifier la biodiversité, la valorisation des services écosystémiques… sont autant d'exemples d'une volonté de chiffrer le fonctionnement de la Nature pour l'appréhender. Ils témoignent d'une tendance à opter pour une vision simplifiée et simpliste de l'environnement faisant parfois fi de la complexité écologique. Tendance qui, *in fine*, s'incarne également dans la politique budgétaire.

Conclusion

L'interprétation des chiffres produits dans le cadre du budget vert a vocation à enclencher une réflexion d'ensemble sur l'articulation des finances publiques avec les enjeux environnementaux qui s'ajoute à celle classiquement liée aux principes budgétaires. La méthode permet d'intégrer la donnée environnementale de façon transversale dès l'étape de l'élaboration d'un budget, caractérisant ainsi une nouvelle émanation du principe « *méthodologique* »[101] d'intégration dans le droit public financier, émanation qui emprunte le canal du chiffre. Déjà fortement présent dans les finances publiques et le droit de l'environnement, le chiffre obtient une place de choix dans le pilotage de ces politiques publiques. Si tant est que l'on puisse se féliciter qu'une nouvelle étape dans la prise en compte de l'environnement ait été franchie, le maniement des chiffres est un art délicat d'autant plus lorsqu'il a trait au fonctionnement du milieu naturel. Reste à savoir si cette instrumentalisation opérera de réels changements de perspective et ne se limitera pas à l'application d'un « *pot de peinture verte* »[102] sur le budget.

[100] G. Sainteny, *Le climat qui cache la forêt*, Rue de l'échiquier, 2015, 267 p.
[101] C. Cans, « Le principe de conciliation : vers un contrôle de la "durabilité" », *in Mélanges en l'honneur de Yves Jégouzo*, Dalloz, 2009, p. 548. L'intégration procède d'une logique d'internalisation des conséquences qu'une décision ou une politique publique peut avoir sur l'environnement (A. Meynier, *Réflexions sur les concepts en droit de l'environnement*, LGDJ, 2017, p. 595 et s.).
[102] Propos de A. de Montgolfier, Doc. Sénat, CR de la Commission des finances, 15 octobre 2019, préc.