

Finances publiques vertes aux États-Unis : pas de révolution mais une évolution

Ramu de Bellescize

DANS **GESTION & FINANCES PUBLIQUES 2022/HS1 N° Spécial** , PAGES 78 À 82
ÉDITIONS **JLE**

ISSN 1969-1009

DOI 10.3166/gfp.2022.NS.014

Date de mise en ligne : 03/01/2023

Article disponible en ligne à l'adresse

<https://droit.cairn.info/revue-gestion-et-finances-publiques-2022-HS1-page-78?lang=fr>



Découvrir le sommaire de ce numéro, suivre la revue par email, s'abonner...
Scannez ce QR Code pour accéder à la page de ce numéro sur Cairn.info.



Distribution électronique Cairn.info pour JLE.

Vous avez l'autorisation de reproduire cet article dans les limites des conditions d'utilisation de Cairn.info ou, le cas échéant, des conditions générales de la licence souscrite par votre établissement. Détails et conditions sur cairn.info/copyright.

Sauf dispositions légales contraires, les usages numériques à des fins pédagogiques des présentes ressources sont soumises à l'autorisation de l'Éditeur ou, le cas échéant, de l'organisme de gestion collective habilité à cet effet. Il en est ainsi notamment en France avec le CFC qui est l'organisme agréé en la matière.

Finances publiques vertes aux États-Unis : pas de révolution mais une évolution

Ramu de BELLESCIZE,
Professeur des universités (université de Lille)

Une révolution est un changement brusque et violent dans la structure politique d'un État. Il se produit quand une fraction de la population se révolte contre les autorités en place et prend le pouvoir. En matière budgétaire, aucun événement de ce type ne s'est produit aux États-Unis.

Le passage à des finances publiques plus vertes se fait progressivement avec, il est vrai, une accélération très nette depuis quelques années. Mais aucun groupe n'a pris le pouvoir pour provoquer cette évolution. Les deux grands groupes politiques – démocrate et républicain- ont au contraire compris l'importance de la prise en compte de l'environnement.

S'il n'y a pas de révolution, il n'y a pas non plus d'illusion. Une illusion est une apparence dépourvue de réalité ou une croyance fausse. La transformation des finances publiques est une réalité. Si une illusion existe – il est d'ailleurs probable que ce ne soit pas le cas – elle est relative à l'efficacité des mesures destinées à freiner la dégradation de l'environnement. Ces mesures sont difficiles à évaluer.

Autrement dit, il y a une incertitude et une certitude. L'incertitude est relative aux effets budgétaires de la dégradation de l'environnement. La certitude est celle de la montée en puissance des finances publiques vertes.

1 L'incertitude : les effets de la dégradation de l'environnement sur le budget

A. L'incertitude des prévisions budgétaires

Créé en 1974, le Congressional Budget Office (CBO) a commencé à fonctionner le 24 février

1975. Il est chargé de fournir au Congrès des informations financières neutres qui vont permettre, notamment, d'estimer le budget du président, de préparer la résolution budgétaire et de préparer des estimations sur le coût des

projets de lois débattues par le Congrès. Il analyse le coût du projet de budget du président en utilisant ses propres prévisions économiques. Le Congrès dispose ainsi des moyens pour apprécier la sincérité des projections du projet de budget du président. Il fait le point dans une revue mensuelle sur les dépenses et les recettes du mois précédent. Ses analyses permettent l'information du Congrès et du public sur les questions ayant trait au budget.

En avril 2021, le CBO a publié un rapport intitulé « Effets budgétaires du changement climatique et réponses législatives potentielles à celui-ci¹ ».

Ce rapport constitue l'un des documents clefs pour comprendre les effets éventuels du changement climatique et de la dégradation de l'environnement sur les finances publiques. L'un des traits caractéristiques du rapport est son approximation. Non pas au sens d'imprécision mais plutôt au sens où l'incidence sur les finances publiques du changement climatique relève de la clairvoyance, peut-être de la lucidité, plus que de la modélisation économique².

Un second rapport du CBO intitulé « Projection de l'effet du changement climatique sur la production économique des États-Unis », publié un an plus tôt aboutissait déjà à une conclusion assez proche : « *Le changement climatique a divers effets sur l'activité économique aux États-Unis, dont certains sont positifs et d'autres négatifs. Par exemple, des changements dans les régimes de température et de précipitations (météo) peuvent augmenter la productivité agricole dans certaines régions et la diminuer dans d'autres. De même, les changements dans les conditions météorologiques peuvent augmenter ou diminuer la productivité et l'offre de travailleurs (en particulier les travailleurs de plein air). [...] Une augmentation des dommages causés par les ouragans aux bâtiments, aux infrastructures ou à d'autres capitaux pourrait freiner la croissance économique future aux États-Unis³ ».*

Pour construire ses prévisions relatives à l'effet du réchauffement sur le PIB, le CBO « s'appuie sur une grande variété de recherches récentes qui modélisent les relations entre les concentrations de gaz à effet de serre ; conditions climatiques mondiales ; la température, les précipitations, l'activité des ouragans et le niveau de la mer dans diverses régions des États-Unis [...] La projection du CBO de l'effet du changement climatique sur la croissance du PIB réel des États-Unis est une projection centrale, ce qui signifie qu'elle représente le milieu d'un large éventail de résultats potentiels. Conformément aux meilleures recherches disponibles, l'approche du

*CBO tient compte des effets à la fois positifs et négatifs du changement climatique ; cependant, il n'intègre pas tous les effets possibles du changement climatique sur le PIB. La projection est soumise à une grande incertitude ».*⁴

B. L'incertitude des effets du réchauffement sur les recettes et les dépenses

L'incertitude des effets du réchauffement est valable pour les recettes et les dépenses dans leur globalité, mais aussi pour toutes les mesures destinées, plus spécifiquement, à la lutte contre la dégradation de l'environnement.

De nombreux projets de lois ont été déposés au Congrès, qui visent à atténuer les effets du changement climatique. Ces projets passent tous, soit par l'adaptation de programmes préexistants, soit par la création de nouveaux programmes ou de nouvelles agences.

Le domaine de ces investissements est susceptible de concerner les individus et les entreprises. Les mesures peuvent, par exemple :

- aider les ménages à passer d'un véhicule de tourisme à essence à un véhicule hybride ou électrique ;
- inciter une entreprise à réduire les déplacements de ses employés en avion ;
- aider les agriculteurs ou les particuliers à planter des arbres. Dans le cas des particuliers, l'ombrage permis par les arbres est sensé entraîner une diminution des coûts de climatisation.

Le rapport du CBO cite comme exemples d'investissements fédéraux, le développement des technologies de capture du carbone, l'isolation des bâtiments fédéraux, les prêts et les garanties de prêts pour le développement des énergies renouvelables.

La difficulté pour le CBO est l'absence d'outils performants pour évaluer l'efficacité de ces mesures. « Certains efforts d'atténuation et d'adaptation peuvent ne pas donner les résultats escomptés, écrit le CBO. De tels efforts peuvent entraîner des coûts mais produire peu ou pas d'avantages. Le CBO n'a actuellement aucune base pour estimer l'étendue des économies budgétaires futures ou comment elles pourraient se comparer aux coûts initiaux, car de nombreux liens entre le changement climatique et le budget fédéral nécessitent des informations et des analyses supplémentaires [...] Les informations actuellement disponibles sont insuffisantes pour estimer les effets durables et diffus de ces investissements⁵ ». En d'autres termes, il est trop

¹ CBO, *Budgetary Effects of Climate Change and of Potential Legislative Responses to It*, 27 avril 2021.

² Evan Herrstadt and Terry Dinan, *CBO's Projection of the Effect of Climate Change on U.S. Economic Output*, Working Paper 2020-06, Congressional Budget Office, September 2020, p. 1.

³ *Ibid.*

⁴ *Ibid.*

⁵ CBO, *Budgetary Effects of Climate Change and of Potential Legislative Responses to It*, avril 2021.

tôt pour savoir si les finances publiques vertes relèvent de l'illusion, de la révolution ou simplement de l'ère du temps. Pour le dire autrement, le gouvernement américain fait un pari : les mesures favorables à l'environnement doivent être au moins aussi efficaces que d'autres mesures, souvent moins coûteuses, en faveur de l'économie, des entreprises, de la consommation, dont les effets seraient aussi bénéfiques pour l'environnement.

S'agissant maintenant non plus des mesures de lutte contre la dégradation de l'environnement, mais des effets de cette dégradation sur les grands équilibres budgétaires, le premier à être analysé par le CBO est relatif au PIB : il pourrait diminuer, ce qui entraînerait mécaniquement une diminution des recettes de l'État fédéral.

D'autres facteurs sont susceptibles de provoquer une diminution des recettes fédérales. Deux d'entre eux reviennent le plus souvent. Le premier est la multiplication des déductions individuelles accordées pour sinistres. Les dégâts causés par des catastrophes naturelles reconnues au niveau fédéral, lorsqu'ils ne sont pas indemnisés par une assurance, sont déductibles de l'impôt fédéral. Le second est la multiplication des niches fiscales destinées à encourager le développement des énergies vertes. Le coût de ces niches a tendance à augmenter à mesure que l'engouement pour les énergies vertes se développe. Une niche fiscale emblématique est relative au crédit d'impôt énergie solaire. Inauguré en 2005, elle n'était censée durer que jusqu'en 2005. Sa popularité a conduit à sa prolongation jusqu'en 2023.

À la diminution des recettes pourrait correspondre, corrélativement, une augmentation des dépenses. Ces dépenses, le rapport du CBO les étudie par grandes catégories. Il en existe deux aux États-Unis. La première est constituée par les dépenses obligatoires. Il s'agit de dépenses correspondant essentiellement aux fonctions sociales de l'État.

Elles ont cette particularité d'être un petit peu comme des obligations que possèdent les citoyens sur l'État : si le chômage augmente, les citoyens ont un droit à une allocation chômage. Si la population vieillit, le budget consacré à la santé augmente.

Parmi les programmes financés par des dépenses obligatoires figurent notamment la Sécurité sociale, Medicare (personnes de plus de 65 ans et handicapés), Medicaid (individus et familles à faible revenu) ou les retraites des militaires.

Les dépenses obligatoires sont susceptibles d'être affectées par l'évolution du climat, tout

particulièrement celles de quatre des plus grands programmes obligatoires : la sécurité sociale, Medicare, Medicaid et le revenu de sécurité supplémentaire (SSI). Compte tenu de la taille de ces quatre programmes dont les dépenses dépassaient les 2600 milliards de dollars en 2021, tout changement, même s'il est faible en pourcentage, a des conséquences importantes sur le montant des crédits dépensés. Leur coût augmentera à mesure que les ayants droit seront affectés par des pathologies liées à la dégradation de l'environnement. Le seul espoir ajoute le rapport du CBO, mais ce n'est pas vraiment un espoir, est que les ayants droit meurent plus jeunes.

La dégradation de l'environnement est susceptible d'affecter des programmes obligatoires par d'autres canaux. Le rapport du CBO cite notamment :

- le coût des programmes de soutien à l'agriculture ;
- les polices du Programme national d'assurance contre les inondations. Une augmentation du coût de ce programme est vraisemblable en raison de l'accroissement des dommages causés par les tempêtes et les inondations dues à l'élévation du niveau de la mer. Le déficit annuel moyen du programme augmentera à moins que les primes payées par les assurés ne soient ajustées pour correspondre aux risques d'inondation ;
- le coût des garanties hypothécaires fournies par Fannie Mae et Freddie Mac augmentera si les dommages immobiliers dus aux inondations et aux incendies de forêt augmentent ;
- les coûts de divers programmes soumis à condition de ressources augmenteront en raison des perturbations des marchés du travail, tout particulièrement lorsqu'il s'agit de programmes en faveur d'individus ou de familles à faibles revenus.

La seconde catégorie de dépenses sur laquelle la dégradation de l'environnement pourrait avoir un impact est celle des dépenses discrétionnaires. Ces dépenses représentent environ un tiers des dépenses totales de l'État et correspondent essentiellement aux fonctions régaliennes de l'État. Contrairement aux dépenses obligatoires, le Congrès dispose d'une véritable marge de manœuvre lorsqu'il les adopte. À titre d'exemple, le Congrès est libre d'augmenter le nombre de têtes nucléaires à bord des sous-marins au même titre qu'il est libre de les diminuer.

Contrairement aux dépenses obligatoires qui augmentent mécaniquement avec la dégrada-

tion de l'environnement, les dépenses discrétionnaires n'augmentent que si le législateur en prend la décision.

L'augmentation de certaines dépenses discrétionnaires est néanmoins envisagée par le rapport du CBO. En 2019, le Congrès a autorisé 1,7 milliards de crédits supplémentaires pour la réparation et la reconstruction d'installations endommagées ou détruites par l'ouragan Michael de 2018 puis endommagées par les inondations du fleuve Missouri en 2019.

D'autres dépenses discrétionnaires sont envisagées pour les années à venir. Le Congrès pourrait décider d'augmenter des dépenses pour restaurer, protéger ou même déplacer des installations et des équipements civils et militaires situés dans les zones vulnérables aux inondations, aux ouragans, ou dans des zones affectées par des changements climatiques trop importants. Il pourrait décider – l'hypothèse revient à de nombreuses reprises – de voter de nouveaux crédits pour la construction de barrages ou de digues ou pour la restauration de zones humides. Deux institutions sont susceptibles de recevoir ces crédits pour effectuer ces travaux : le corps du génie de l'armée (Army Corps of Engineers) et l'Agence fédérale de gestion des urgences (FEMA).

Un autre aspect des dépenses discrétionnaires est envisagé par le CBO : celle relative à la sécurité intérieure, au contrôle des frontières et à l'aide humanitaire. La montée des tensions inter-

nationales dues au réchauffement pourrait provoquer une augmentation du nombre de réfugiés climatiques. Le coût de la gestion de ces réfugiés climatiques devra, à moyen terme, être intégré au budget de l'État fédéral⁶.

Les conséquences budgétaires de la dégradation de l'environnement ne doivent pas être envisagées sous un angle exclusivement négatif. La fiscalité environnementale pourrait constituer un moyen d'augmenter les recettes. Le CBO l'envisage même comme un moyen de réduire le déficit⁷. En décembre 2020, le Comité mixte sur la fiscalité (JCT) et le CBO ont chacun rendu un rapport sur l'opportunité, pour des raisons budgétaires et environnementales, de développer et perfectionner la taxe carbone ainsi que les systèmes d'échange de droits d'émission de gaz à effet de serre. Une telle incitation serait, selon le JCT et le CBO, susceptible d'augmenter les recettes fédérales de 1 000 milliards de dollars sur 10 ans. Un système de plafonnement et d'échange obligerait les producteurs et les importateurs de combustibles fossiles ainsi que certains grands émetteurs de gaz à effet de serre à obtenir des permis délivrés par le gouvernement fédéral, correspondant à la quantité de leurs émissions. Le nombre de permis délivrés serait fixé pour limiter les émissions de gaz à effet de serre à un seuil inférieur à leur niveau antérieur. Le gouvernement fédéral pourrait ainsi capter la valeur des permis en les vendant aux enchères.

2 La certitude : la montée en puissance des finances publiques vertes

Deux lois, l'une adoptée sous la présidence de Donald Trump, l'autre sous celle de Joe Biden, témoignent de la prise en compte des impératifs environnementaux dans le budget fédéral.

A. L' Energy Act of 2020

Signée par le président Trump en décembre 2020, la loi de programmation pour l'énergie (*Energy Act of 2020*), qui constitue le couronnement de quatre ans de travail bipartisan, définit les grands objectifs des États-Unis en matière de politique énergétique pour la période allant de 2021 à 2026. L'Amérique doit « conserver et renforcer son leadership mondial en matière énergétique. L'énergie « propre » doit être augmentée de plus de 50 % au cours des cinq années suivantes. Trente-cinq milliards de dollars sont consacrés à la recherche et au développe-

ment pour les années 2021-2026. Une partie de la somme allouée au département de l'énergie (DOE) est consacrée à des programmes jugés prioritaires car ils permettent de faire diminuer l'empreinte carbone des États-Unis : développement du nucléaire, stockage longue durée de l'énergie, géothermie et captage du carbone. Pour toutes ces technologies, le département de l'énergie est habilité à lancer de nouveaux programmes.

D'importantes extensions de crédit d'impôt, connues sous le nom de 45Q (section 45Q Tax Credit, Internal revenue code) sont accordées pour les énergies propres telles que la capture carbone et le développement de l'éolien en mer.

Des moyens importants en faveur de l'environnement sont également prévus par l'*Infrastructure Investment and Jobs Act*. La loi signée par le pré-

⁶ Department of Defense, *National Security Implications of Climate-Related Risks and a Changing Climate*, juillet 2015.

⁷ Congressional Budget Office, *Impose a Tax on Emissions of Greenhouse Gases*, Budget option, décembre 2020.

sident Joe Biden en novembre 2021, prévoit des crédits en faveur de l'accès à l'eau potable, au renouvellement du réseau électrique et au transport routier. Dans ces trois domaines la priorité est donnée à la préservation de l'environnement.

En plus de ces dispositions qui sont déjà, en soi, novatrices, des dotations supplémentaires sont prévues pour la recherche dans le domaine de l'environnement, de l'énergie et des technologies vertes. En principe, et réserve faite des effets de la crise du Covid sur le montant des crédits alloués, l'augmentation des crédits devrait conduire à un doublement du budget « recherche et développement » consacré à l'environnement. Le budget initialement prévu par l'Energy Act de 2020 est donc dépassé. Le reproche sera d'ailleurs fait, aussi bien aux démocrates qu'aux républicains, de se livrer à une surenchère en matière de dépenses environnementales.

Une partie importante de ces nouvelles dépenses découle des propositions de la commission sénatoriale de « l'énergie et des ressources naturelles » dont le président est Joe Manchin, sénateur démocrate de la Virginie occidentale. Le sénateur avait déjà largement contribué à l'adoption du Energy Act of 2020. Il se rendra par la suite célèbre en étant le seul démocrate à avoir dit non au plan de réformes sociales Build Back Better du président Joe Biden, l'obligeant à revoir son plan à la baisse, les démocrates n'ayant pas une majorité suffisante au Sénat pour se passer de sa voix.

B. L'Infrastructure Investment and Jobs Act 2021

L'*Infrastructure Investment and Jobs Act 2021* a en revanche bien été soutenu par le sénateur Joe Manchin.

Pour l'année 2022, les dépenses de l'État fédéral en matière de recherche sont les suivantes :

- 47,4 milliards de dollars pour la recherche fondamentale
- 51,2 milliards de dollars pour la recherche appliquée
- 68,1 milliards de dollars pour le développement expérimental des technologies
- 4,6 milliards de dollars pour les infrastructures de recherche et développement

En ce qui concerne les thématiques énergie et environnement, les financements de R&D sont partagés entre différents départements et agences fédérales pour un montant total proche de 15 milliards de dollars, soit près de 9% du budget fédéral de R&D total.

Ce budget est réparti entre plusieurs départements ministériels. Quel que soit le département, il s'agit à chaque fois de favoriser la protection de l'environnement.

Le département à recevoir la part la plus importante est celui de l'énergie (Department of Energy – DOE) : plus de la moitié du budget recherche (7,677 milliards de dollars). Le budget doit lui permettre de développer différents aspects de la transition énergétique : gestion du carbone, énergies renouvelables, isolation des bâtiments, transports.

Le budget recherche de la National Aeronautic and Space Administration (NASA) est de 2,250 milliards de dollars. Il est principalement consacré au développement des missions d'observation de la terre, des océans, et à la recherche relative au changement climatique.

La National Science Foundation (NSF) est une agence indépendante dont le rôle est de favoriser le développement de la recherche scientifique fondamentale. Elle se voit attribuer un budget de 1970 milliards de dollars pour des activités en lien avec le climat, l'environnement, les énergies propres et la géoscience.

Voilà pour les trois budgets les plus importants. Quatre autres départements sont encore concernés par un budget recherche en augmentation : le National Oceanic & Atmospheric Administration (1,209 milliard de dollars) ; le United States Geological Survey (844 millions de dollars) ; l'EPA (Environmental Protection Agency) : 844 millions de dollars et le USDA (US Department of Agriculture) : 192 millions de dollars.

L'augmentation du budget de ces quatre agences est justifiée par la volonté de développer la recherche dans des domaines qui sont tous en rapport avec l'environnement. Parmi ces domaines se trouvent : l'adaptation de l'agriculture au changement climatique, la préservation des nappes phréatiques et, de manière plus générale des ressources en eau, la prévention contre les risques naturels, la pollution de l'air. ■