

République Française
Document-Cadre de l'OAT Verte
10 Janvier 2017

I. Introduction

La France est l'un des pays les plus ambitieux en termes de lutte contre le changement climatique et de protection de l'environnement. La France est également convaincue que les Obligations Vertes (« *Green Bonds* ») pourraient devenir un outil clé, au niveau international, pour orienter les investissements vers des actifs environnementaux et ainsi contribuer à l'atteinte des « Contributions Décidées au niveau National » des différents pays (« *Nationally Determined Contributions* », INDCs) pour la COP 21.

La France soutient déjà le développement du marché des Obligations Vertes par l'adoption de plusieurs lois, et a décidé d'aller plus loin en mettant en place ce document-cadre (« Document-Cadre ») de l'OAT Verte qui permet à l'Agence France Trésor d'émettre une OAT Verte. Une telle OAT Verte est partie intégrante de la stratégie 2°C de la France.

L'OAT Verte est structurée de façon à apporter aux investisseurs le Meilleur des Deux Mondes : accroître la liquidité de marché et contribuer à l'élaboration des meilleurs standards. Elle apportera une liquidité supplémentaire au marché, puisque l'encours de l'OAT Verte augmentera progressivement jusqu'à une taille comparable à celle des autres OAT de maturité comparable. L'OAT Verte suivra les standards les plus hauts du marché : en plus d'être en ligne avec les *Green Bond Principles* (édition 2016), et de la seconde opinion de Vigeo-Eiris, la France fournira trois différents rapports à destination des investisseurs, dont en particulier un rapport sur les impacts qui sera revu par un conseil indépendant.

II. Les politiques et les engagements environnementaux de la France

La France étant l'un des pays les plus industrialisés et les plus riches du monde en termes de biodiversité¹, ainsi qu'un pays soucieux de contribuer à l'atteinte des « *Sustainable Development Goals* » (SDGs), elle a un rôle particulier à jouer dans la lutte contre le changement climatique et la protection de l'environnement et est prête à affirmer sa volonté d'assumer cette responsabilité.

Des efforts significatifs ont déjà été entrepris pour décarboner l'économie. La France est déjà parmi les pays industrialisés les moins émetteurs de Gaz à Effet de Serre (GES) (1,2 % des émissions de GES mondiales, alors qu'elle représente 4,2 % du PIB mondial), et la France a été l'un des premiers pays à s'aligner avec les recommandations du Groupe d'experts Intergouvernemental sur l'Evolution du Climat (GIEC) pour limiter l'augmentation globale des températures à 2°C. La France a réduit ses émissions de GES de 11 % entre 1990 et 2013

¹ Parmi les 10 pays au monde accueillants le plus grand nombre d'espèces et le premier pays européen avec la plus grande diversité d'amphibiens, d'oiseaux et de mammifères, le deuxième pays au monde en termes de domaine maritime, et le quatrième pays au monde pour les récifs coralliens.

(491,1 MtCO₂eq en 2013), contribuant ainsi à l'engagement de l'Union Européenne et de ses États membres dans le cadre du protocole de Kyoto. La France fait également partie des États du G20 ayant les plus faibles niveaux de subventions aux carburants fossiles (selon la définition du FMI) : 1 % du PIB en 2015.

La France a pris de nombreux engagements pour intensifier sa lutte contre le changement climatique d'ici 2030 et 2050. Elle a joué un rôle décisif dans les négociations et la ratification de l'Accord de Paris (2015) qui porte, pour la première fois, l'engagement de tous les pays à lutter contre le changement climatique, à maintenir l'augmentation des températures à la fin de ce siècle sous la barre des 2°C par rapport à 1990 et à poursuivre leurs efforts pour la limiter à 1,5°C. L'Accord de Paris demande également que toutes les Parties annoncent leurs efforts au travers des « Contributions Décidées au niveau National » (INDCs) et renforcent leurs efforts pour les années à venir. En Europe, le paquet Energie-Climat 2030 fournit aux États membres une feuille de route pour réduire leurs émissions de GES, accroître la part des énergies renouvelables dans le mix énergétique et améliorer l'efficacité énergétique. Cela a été mis en œuvre en France par la Loi relative à la Transition Énergétique pour la Croissance Verte (Août 2015) qui a fixé l'objectif de réduire les émissions de GES de 40 % en 2030 par rapport à 1990.

La France est également engagée à protéger activement la biodiversité. La France est membre de la Convention sur la Diversité Biologique et a adopté en juillet 2016 la Loi pour la Reconquête de la Biodiversité, de la Nature et des Paysages qui apporte un cadre juridique avancé pour la protection de la biodiversité et annonce la création de l'Agence Française pour la Biodiversité.

En tant qu'État membre de l'Union Européenne, la France a également pris de nombreux engagements forts pour réduire la pollution. La Directive-Cadre sur les Déchets instaure le principe de « Pollueur Payeur » et établit des objectifs de réemploi, de recyclage et de valorisation des déchets à horizon 2020 (50 % des déchets ménagers et 70 % des déchets de construction et de démolition). La Directive-Cadre sur l'Eau demande aux États membres de gérer la pollution des eaux urbaines et agricoles, et de prévoir une gestion par bassin versant. La Directive-Cadre Stratégie pour le Milieu Marin demande une gestion intégrée des zones littorales et une gestion efficace de la biodiversité marine.

Ainsi, la France a choisi que son Document-Cadre de l'OAT Verte soit orienté vers quatre objectifs nationaux :

- *L'atténuation du changement climatique,*
- *L'adaptation au changement climatique,*
- *La protection de la biodiversité,*
- *La réduction de la pollution de l'air, du sol et l'eau.*

III. Le soutien de la France au marché des Obligations Vertes

La France a déjà montré son soutien au marché des Obligations Vertes en adoptant plusieurs lois promouvant, directement ou indirectement, les investissements dans ce type d'instruments financiers.

Premièrement, l'Article 173 de la Loi relative à la Transition Énergétique pour la Croissance Verte est un ensemble cohérent de mesures, intégrant des dispositions concernant la publication par les entreprises d'informations relatives au climat (III et IV), ainsi que des dispositions concernant l'intégration des enjeux climatiques dans le secteur financier (V et VI). La disposition VI de l'Article 173 introduit l'obligation pour les investisseurs institutionnels de publier régulièrement des informations sur leur gestion des risques liés au climat relatifs à leurs décisions d'investissement. La France est le premier pays à mettre en place une telle obligation pour le secteur financier.

Deuxièmement, la France a créé en 2015 un label officiel « Transition Énergétique et Ecologique pour le Climat » (TEEC) pour les fonds communs d'investissements afin de promouvoir la transition énergétique et écologique.

Le Label TEEC est inspiré des « *Green Bond Principles* » et de la taxonomie de la *Climate Bond Initiative*. Les fonds obligataires bénéficiant de ce label devront être investis, pour plus de 83,5 % de la valeur nette des actifs du fonds, dans des Obligations Vertes. Les Obligations Vertes ainsi considérées doivent suivre les « *Green Bond Principles* ».

IV. Application des Green Bond Principles pour l'OAT Verte

a. Utilisation des fonds

i. Définition et périmètre des Dépenses Vertes Éligibles

Les Dépenses Vertes Éligibles sont des dépenses de l'État français respectant le présent Document-Cadre de l'OAT Verte. Elles incluent les dépenses du Budget Général de l'État, ainsi que les dépenses des Programmes d'Investissements d'Avenir (PIA).

Les Dépenses Vertes Éligibles incluent les dépenses fiscales, les dépenses d'investissement, les dépenses de fonctionnement et les dépenses d'intervention, au titre qu'elles permettent toutes le déploiement des politiques climatique et environnementale de la France.

Les Dépenses Vertes Éligibles excluent les dépenses de l'État français financées par une ressource dédiée, afin d'éviter tout « double compte ». Par exemple, les subventions aux énergies renouvelables, qui représentent plus de 5 milliards d'euros par an, sont déjà spécifiquement financées par une taxe affectée sur l'énergie (Contribution au Service Public de l'Électricité, CSPE) et sont par conséquent exclues des Dépenses Vertes Éligibles.

Les Dépenses Vertes Éligibles peuvent être réalisées par les agences de l'État, les collectivités locales, les entreprises et les ménages. Cependant, les Dépenses Vertes Éligibles excluent toutes les dépenses de l'État à destination d'une agence publique ou d'une collectivité locale qui pourraient être refinancées par l'entité concernée au moyen de l'émission de ses propres Obligations Vertes.

Les Dépenses Vertes Éligibles incluent des dépenses relatives à des actifs corporels tels que le foncier, des bâtiments efficaces énergétiquement et des infrastructures. Elles sont également relatives à des actifs incorporels, tels que le capital humain et les organisations, la recherche appliquée et l'innovation, qui pourront être capitalisées plus tard par des acteurs

privés ou publics, et la connaissance scientifique, permettant de mieux comprendre les océans, l'atmosphère et la biosphère, qui est essentiel pour gérer la transition vers une économie bas-carbone.

ii. Les Secteurs Verts

Six secteurs ont été définis, dans lesquels la grande majorité des Dépenses Vertes Éligibles sont réparties (cf. Tableau 1).

Secteur Vert	Définition et principales Dépenses Vertes Éligibles	Montants disponibles (cf. iii.c)
Bâtiments	Améliorer l'efficacité énergétique des bâtiments <i>Principales Dépenses Vertes Éligibles :</i> <ul style="list-style-type: none"> • <i>Investissements d'efficacité énergétique des ménages, des bailleurs sociaux (crédits d'impôt, prêts subventionnés, etc.)</i> 	4 100 m€
Transport	Maintenir, améliorer et promouvoir les transports publics et soutenir les solutions de transport multimodal Réduire l'utilisation, améliorer l'efficacité énergétique et diminuer l'intensité carbone des véhicules <i>Principales Dépenses Vertes Éligibles :</i> <ul style="list-style-type: none"> • <i>Soutien des opérateurs du rail et du transport fluvial</i> • <i>Innovation dans les technologies et les systèmes de transport énergétiquement efficace</i> • <i>Investissement dans les infrastructures facilitant le report modal</i> 	2 450 m€
Energie (dont les réseaux intelligents)	Développer les technologies des énergies renouvelables et investir dans les actifs de production d'énergies renouvelables (éolien, solaire, hydro, géothermal, marine) incluant leur intégration efficace dans les réseaux de distribution (i.e. réseaux intelligents) <i>Principales Dépenses Vertes Éligibles :</i> <ul style="list-style-type: none"> • <i>Recherche et développement dans les énergies renouvelables</i> • <i>Investissements dans les réseaux intelligents</i> 	1 700 m€
Ressources vivantes	Promouvoir l'agriculture biologique, et améliorer la protection de la biodiversité et des paysages <i>Principales Dépenses Vertes Éligibles :</i> <ul style="list-style-type: none"> • <i>Gestion durable des forêts</i> • <i>Soutien à l'agriculture biologique certifiée</i> • <i>Investissement dans les aires protégées</i> <i>Recherches pour la protection des ressources vivantes et de la biodiversité</i>	2 850 m€
Adaptation	Développer les systèmes d'observation des événements météorologiques extrêmes en lien avec le changement climatique et soutenir la recherche et développer les	900 m€

	infrastructures relatives à l'adaptation au changement climatique <i>Principales Dépenses Vertes Éligibles :</i> <ul style="list-style-type: none"> • <i>Systèmes d'observation de l'atmosphère, des océans et de la biosphère, incluant les bateaux et les satellites</i> • <i>Recherche sur les systèmes et les infrastructures d'adaptation au changement climatique</i> 	
Pollution et éco-efficacité	Développer des systèmes de contrôle et de suivi de la pollution, et promouvoir les modes de production et de consommation durables (i.e. la réduction et le recyclage des déchets et l'« économie circulaire ») <i>Principales Dépenses Vertes Éligibles :</i> <ul style="list-style-type: none"> • <i>Systèmes de suivi</i> • <i>Recherche et développement</i> • <i>Promotion de l'économie circulaire</i> 	300 m€

Tableau 1: Secteurs Verts and Principales Dépenses Vertes Éligibles

Certaines dépenses de l'État, comme par exemple les investissements des PIA dans les Écocités, contribuent significativement à plusieurs Secteurs Verts et sont donc considérées comme étant « transverses ». Les Dépenses Transverses disponibles représentent 700 m€.

b. Procédures de sélection et dévaluation des dépenses

Un comité de pilotage interministériel a procédé à la sélection des Dépenses Vertes Éligibles. Le processus est décrit dans la Figure 1.

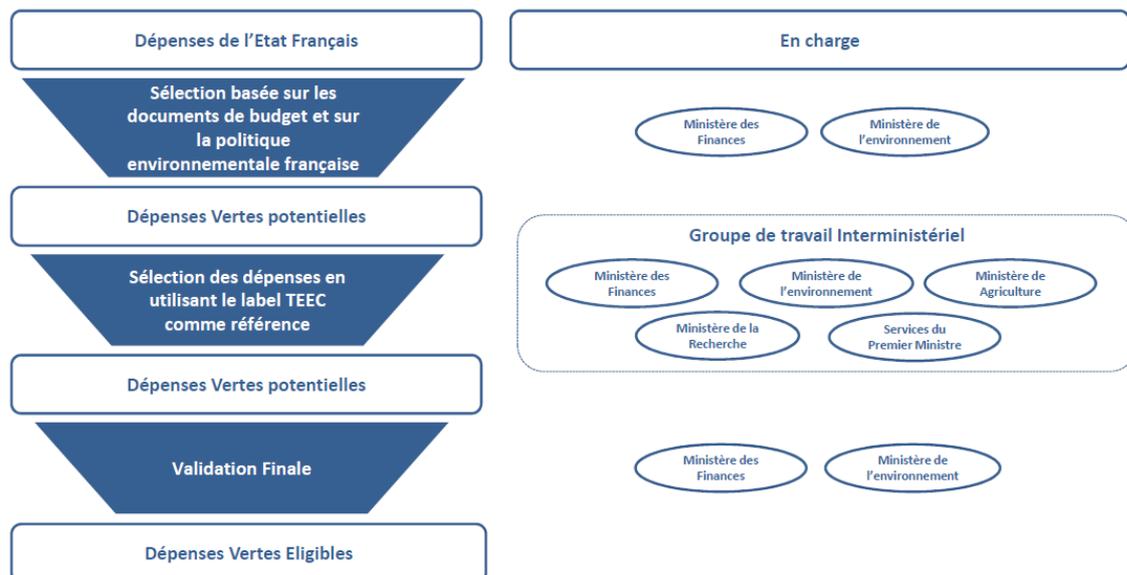


Figure 1 : Processus de sélection des Dépenses Vertes Éligibles

Le label TEEC a été utilisé comme référence pour le processus de sélection, ainsi que les quatre objectifs verts listés précédemment et les six secteurs verts. Chaque ministère a été en charge d'identifier les Dépenses Vertes Éligibles au sein de ses programmes budgétaires. Le comité de pilotage interministériel a eu comme objectif l'exclusion des activités

nucléaires, de l'armement et de toutes les dépenses principalement dédiées aux énergies fossiles.

c. Gestion des fonds

Le fléchage des Dépenses Vertes Éligibles sera réalisé par le Ministère des Finances.

La gestion des Dépenses Vertes Éligibles sera menée de façon à :

- Garantir que plus de 50 % de l'allocation de l'OAT Verte financeront des dépenses relatives aux budgets de l'année en cours ou des années futures, et
- Etre en mesure de fournir une transparence totale aux investisseurs sur la nature des allocations.

Ainsi, les Dépenses Vertes Éligibles incluront en priorité les Dépenses Récentes (i.e., les Dépenses Vertes du budget général de l'État français et celles des PIA réalisées l'année précédente l'émission), les Dépenses Actuelles (i.e., les Dépenses Vertes du budget général de l'État français et celles des PIA réalisées l'année l'émission), et pourraient inclure, si nécessaire, dans le cas où les deux précédentes catégories auraient été épuisées, les Dépenses Futures (i.e., les dépenses des PIA qui seront réalisées dans les années à venir).

A la fin de l'année fiscale, l'AFT communiquera sur la nature des allocations réalisées pendant l'année en question, en termes de secteur et de nature des Dépenses (Récentes, Actuelles et Futures) et, sur la part des Dépenses Actuelles et Futures.

d. Publication de rapport

i. Approche

Trois types de rapport seront publiés à destination des investisseurs (cf. Figure 2) :

- L'allocation des fonds, revue par un tiers indépendant,
- La performance des Dépenses Vertes Éligibles, i.e., les indicateurs de performance existants de l'État (cf. <http://www.performance-publique.budget.gouv.fr/>), et
- L'évaluation ex-post des impacts environnementaux des Dépenses Vertes Éligibles, sous la supervision du Conseil d'Évaluation des Obligations Vertes qui évaluera ce rapport (cf. section suivante).

Des exemples d'indicateurs de performance et d'indicateurs d'impact sont présentés dans la Figure 3.

	Allocations	Indicateurs de performance	Impacts
Fréquence	Annuelle jusqu'à l'allocation finale des fonds levés	Annuelle jusqu'à l'allocation finale des fonds levés	Fréquences adaptées au secteurs concernés Jusqu'à la maturité de l'OAT Verte
Contenu	Rapport d'impact sur la nature des dépenses	Rapport d'impact d'indicateurs de performance basé sur l'évaluation de la performance actuelle des dépenses publiques	Rapport d'impact d'impact ex-post
Exemples	Allocation des fonds levés par l'OAT Verte classés par type d'actifs, type de secteurs, type de dépense, etc.	Nombre de bénéficiaires des crédits d'impôts pour rénovation de leurs logements, suivi des indices de qualité de l'air, etc.	Emissions CES évitées, territoires préservés et volumes d'eau avec une biodiversité riche, amélioration de la qualité de l'air, etc.
	Vérifié par un auditeur externe	Disponible dans les documents publics	Sous la surveillance du Conseil d'Evaluation

Figure 2 : Les rapports de l'OAT Verte

	Exemples d'indicateurs de performance	Exemples d'indicateurs d'impact potentiels
Bâtiments	<ul style="list-style-type: none"> • Nombre de bénéficiaires du CITE 	<ul style="list-style-type: none"> • Emissions de carbone évitées
Transport	<ul style="list-style-type: none"> • Qualité du réseau fluvial • Part des surcoûts liés à la mise en œuvre de l'inter-modalité 	<ul style="list-style-type: none"> • Emissions de carbone évitées
Energie (incl. réseaux intelligents)	<ul style="list-style-type: none"> • Production scientifique d'unité de recherche • Transferts d'innovation aux entreprises 	<ul style="list-style-type: none"> • Emissions de carbone évitées
Ressources Vivantes	<ul style="list-style-type: none"> • Nombres de sites Natura 2000 • Part des zones protégées 	<ul style="list-style-type: none"> • Indicateurs relatifs à la biodiversité à développer
Adaptation	<ul style="list-style-type: none"> • Performance de modèles météorologiques dans l'anticipation d'événements extrêmes 	<ul style="list-style-type: none"> • Indicateurs relatifs à l'Adaptation à développer
Contrôle de la pollution et Eco-efficacité	<ul style="list-style-type: none"> • Suivi des indices de qualité de l'air 	<ul style="list-style-type: none"> • Indicateurs relatifs au contrôle de la pollution à développer • Indicateurs relatifs à l'efficacité du recyclage à développer

Figure 3 : Exemples d'indicateurs de performance et d'indicateurs d'impact de l'OAT Verte

ii. Conseil d'Évaluation des Obligations Vertes

La France est en train de mettre en place un Conseil d'Évaluation des Obligations Vertes (le « Conseil »). Le Conseil définira les lignes directrices et la fréquence du processus de rapport des impacts environnementaux, la plus appropriée aux Dépenses Vertes Éligibles sélectionnées. Les évaluations seront menées de façon indépendante.

Le Conseil évaluera la qualité des rapports d'impact ainsi que la pertinence des résultats. Ses conclusions seront publiées sur un site internet dédié.

Les principales conventions internationales ratifiées par la France, et en particulier l'Accord de Paris, seront utilisées comme textes références par le Conseil.

Le Conseil sera constitué de 6 à 8 experts indépendants de la finance verte, nommés pour 3 ans. Son fonctionnement et ses premiers rendez-vous sont présentés dans la Figure 4.

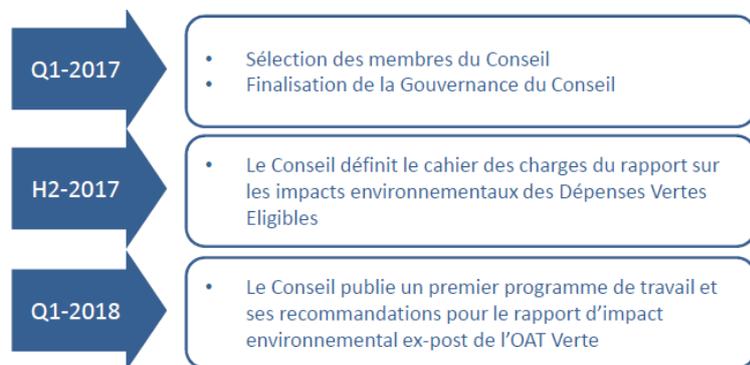


Figure 4 : L'agenda des 18 premiers mois du Conseil d'Évaluation des Obligations Vertes

V. Seconde opinion

Le Document-cadre de l'OAT Verte a obtenu une « Seconde Opinion » de Vigeo-Eiris. Cette opinion est disponible à l'adresse suivante : http://www.aft.gouv.fr/articles/l-oat-verte_12845.html.

Cette Seconde Opinion certifie ex-ante la pertinence de l'approche retenue par l'État français par rapport aux objectifs annoncés et la conformité des Dépenses Vertes Éligibles avec le label TEEC.

VI. Documentation juridique

Les éléments suivants seront ajoutés à l'« Arrêté d'émission » de l'OAT Verte :

« L'État a l'intention de réaliser des dépenses dans les secteurs des énergies renouvelables, des transports, du bâtiment, de l'adaptation au changement climatique et de la protection des ressources vivantes, de l'atmosphère et des océans (les « Dépenses Vertes Éligibles ») pour un montant équivalent à la présente émission. Ces Dépenses Vertes Éligibles contribuent, pour tout ou partie, aux objectifs de lutte et d'adaptation au changement climatique, de protection de la biodiversité et de lutte contre la pollution

L'État publie annuellement un rapport d'information relatif aux dépenses vertes éligibles ainsi qu'à leurs indicateurs de performance jusqu'à réalisation complète de ces dépenses. Un rapport d'information relatif aux impacts environnementaux des dépenses précitées est publié selon une fréquence appropriée. »