

LE BUDGET VERT, UN OUTIL D'ANALYSE AU SERVICE DE LA TRANSITION CLIMATIQUE ?

Construire un budget vert
dans votre collectivité
Guide de mise en œuvre



Une étude réalisée par trois élèves
administrateurs territoriaux
et ingénieurs en chef de l'INET :

Estelle YUNG, Renaud SCHROER
et Yannick MONLOUIS



PREMIERE PARTIE

REPLACER LE BUDGET VERT DANS SON CONTEXTE

La démarche de budgétisation verte entre enjeux et bénéfices

UN CONTEXTE NATIONAL ET INTERNATIONAL PORTEUR POUR LES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES

L'enjeu climatique est désormais connu et partagé au sein de la société. À fréquence régulière, le Groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat (GIEC) nous alerte, sur la base de données étayées et précises de l'état du monde et des tendances à venir. Dans son dernier rapport, il nous indique que la situation continue de se dégrader et que les efforts actuels sont insuffisants. **Ce constat, de par sa globalité, incite à l'appropriation de l'enjeu climatique par l'ensemble des acteurs publics, chacun à son échelon.**

En cohérence avec ce constat, la France a pris de multiples engagements internationaux et européens en matière environnementale. Elle s'est progressivement dotée d'outils pour mesurer la transition vers l'objectif de neutralité carbone (volet atténuation, objectif affirmé dans le Plan climat de 2017) et pour imaginer des mesures destinées à préparer la France à faire face aux nouvelles conditions climatiques (volet adaptation, objectif réaffirmé dans le Plan national d'adaptation au changement climatique 2018-2022).

L'État ne peut et ne doit évidemment pas être seul acteur de ce changement. Comme a pu le rappeler le rapport annuel 2020 du Haut Conseil pour le climat, la France n'est aujourd'hui pas sur la bonne trajectoire pour respecter ses engagements : par exemple, entre 2018 et 2019, la baisse des émissions de gaz à effet de serre est estimée à 0,9% quand le rythme devrait être d'une diminution annuelle de 1,5% puis de 3,2% à partir de 2025 pour atteindre l'objectif national de neutralité carbone en 2050. La condamnation de l'État par le tribunal administratif de Paris en 2021 pour "carences fautives dans la lutte contre le réchauffement climatique" a en outre rappelé les risques juridiques qui accompagnent l'insuffisance d'action en matière climatique.

La nécessité d'une montée en puissance des politiques environnementales, et notamment celles de lutte contre le changement climatique, a mis en lumière le rôle déterminant des collectivités territoriales. La mise en œuvre de la transition écologique implique en effet de **territorialiser les politiques environnementales et leurs objectifs quantifiés**, afin de les penser en fonction des spécificités locales, qui déterminent largement les profils d'émissions de gaz à effet de serre, de biodiversités ou encore les potentiels énergétiques des territoires. L'environnement et notamment le climat apparaissent dès lors comme un domaine privilégié de concrétisation du principe de subsidiarité (Bertrand et Richard, 2014).

Cette nécessité s'est d'ailleurs traduite de manière multiple, au plan législatif, avec une attention particulière sur l'enjeu climatique (ex. création des premiers Plans climat territoriaux par le Plan climat de 2004, création du Plan climat-énergie territorial ou PCET par les lois Grenelle I de 2009 et Grenelle II de 2010), **au plan des transferts de compétence** (transfert des compétences cadre de vie, urbanisme, logement, transports collectifs, eau et assainissement, air, sol, biodiversité, énergie, déchets aux collectivités) **et au plan financier** puisqu'en 2020 les collectivités territoriales finançaient 52% des dépenses publiques d'investissement dans la transition écologique (rapport 2021 sur l'impact environnemental du budget de l'État).

AMÉLIORER LES OUTILS DE MESURE DE LA PERFORMANCE CLIMATIQUE D'UNE COLLECTIVITÉ : UNE PRIORITÉ.

Pour améliorer leur performance climatique, les collectivités territoriales doivent pouvoir mesurer le niveau et la réalité de leur contribution à la transition. Comprendre sa trajectoire climatique permet de mieux piloter les actions et de les réajuster au fil de l'eau pour atteindre ses objectifs, de souligner les résultats obtenus et les efforts collectifs encore nécessaires, de répondre à des exigences réglementaires de plus en plus ambitieuses, et enfin de répondre aux attentes d'une part croissante des citoyens qui exigent de leurs dirigeants des politiques compatibles avec les objectifs climatiques.

Dans ce contexte, il est nécessaire de perfectionner les outils de mesure dont disposent les collectivités. Schématiquement, ces derniers peuvent être classés en deux catégories : d'une part, les méthodes reposant sur l'**analyse de données physiques (la tonne d'équivalent CO₂)**, et d'autre part, **les outils d'analyse monétaire.**

Puisque les objectifs climatiques se traduisent en tonnes d'équivalent CO₂ émises ou stockées, il est logique que les outils d'évaluation s'alignent sur ce critère (donnée physique). Par exemple, le « bilan carbone » permet d'évaluer, en fonction du périmètre choisi (scope 1, 2 et 3), les émissions de GES de son organisation et/ou son territoire. Il constitue une première étape importante pour poser un diagnostic et déterminer des actions correctives. Cependant, **cette méthode souffre des moyens importants nécessaires pour aboutir à un résultat valable** : existence, fiabilité, actualisation et capitalisation des données, processus généralement non intégré dans le pilotage usuel des collectivités ou encore difficultés à réorienter l'action durant la phase de mise en œuvre.

Les méthodes « monétaires » consistent à analyser les flux financiers au regard de leurs impacts social et/ou environnemental. Elles semblent apporter une réponse aux limites de l'analyse physique. En tant que principale expression politique et économique d'une collectivité, **le budget constitue un point de départ naturel pour favoriser une transformation stratégique. C'est l'instrument par lequel les collectivités territoriales vont hiérarchiser leurs priorités politiques et les traduire en moyens d'actions.**

LE BUDGET VERT, UN OUTIL D'ANALYSE ENVIRONNEMENTALE ET D'AIDE À LA PRISE DE DÉCISION.

Méthode « monétaire », la démarche de budgétisation verte vise à diversifier et à approfondir les engagements nationaux pour le climat. Prenant acte de la nécessité de généraliser l'exigence climatique à l'ensemble de l'action publique, la France s'est engagée, via le **Collaboratif de Paris de 2017 sur les budgets verts**, à évaluer la compatibilité des budgets publics avec ses engagements climat internationaux.

La « budgétisation verte » ou « budget vert » est une évaluation du budget d'une collectivité publique visant à identifier et à évaluer les éléments du budget impactant une ou plusieurs dimensions de l'action environnementale. Le budget vert est une modalité d'action possible pour accélérer la transition écologique, aux côtés d'autres outils (réglementation, normalisation, outils financiers, etc.). **Élément extrabudgétaire d'appréciation du bien-fondé d'une dépense, le budget vert permet d'enrichir les termes de l'arbitrage**

budgétaire, en dépassant le seul critère de la faisabilité financière pour y adjoindre un critère de faisabilité environnementale.

Dans cette perspective, l'État a mis en place en 2020 son premier budget vert (présenté en annexe du projet de loi de finances pour 2021). La démarche de budgétisation verte se veut également adaptée aux collectivités territoriales, dont les budgets sont bien moins volumineux que celui de l'État, ce qui facilite une analyse plus fine et plus opérationnelle.

En 2020, plusieurs collectivités se sont d'ailleurs lancées dans l'expérimentation des budgets verts (Métropole européenne de Lille, Métropole de Lyon, ville de Lille, Conseil départemental de la Mayenne, Ville et Communauté d'agglomération de Bourg-en-Bresse, Région Occitanie, etc.), de façon coordonnée, à l'initiative d'I4CE (cf. infra) et accompagnées par France urbaine, l'AMF et Régions de France.

TÉMOIGNAGE

VILLE DE BETTON (12.000 HAB.)

Afin de mettre en valeur les actions communales pour réduire ses émissions de gaz à effet de serre, il a été décidé de construire un « budget vert » et de communiquer sur le résultat de cette évaluation en 2021.

La construction de cet outil de pilotage s'est basée sur la méthodologie proposée par I4CE. Celle-ci vise à être pragmatique et à minorer le temps d'analyse, en s'appuyant autant que possible sur la nomenclature comptable.

Ce travail a été facilité, notamment, par notre comptabilité analytique construite avec des libellés personnalisés permettant ainsi la classification des actions (ex. « achat d'alimentation bio »).

Enfin, l'organisation d'une commune de cette taille permet au service Finances d'avoir une vue d'ensemble sur le budget limitant ainsi le besoin de remontée d'informations complémentaires des services.



LE BUDGET VERT, UNE DÉMARCHE D'ÉVALUATION PARMIS D'AUTRES.

L'appellation « budget vert » ne traduit pas la diversité des applications auxquelles elle renvoie. En effet, il existe plusieurs méthodes d'évaluation du budget d'une collectivité au regard de ses objectifs environnementaux. Il convient donc 1/ de préciser la méthode utilisée et 2/ de la situer en comparaison d'autres méthodes d'analyse monétaire de l'action climat, pour mieux saisir ses avantages et limites.



» PANORAMA DES APPROCHES D'ANALYSE CLIMAT

APPROCHES	AVANTAGES	LIMITES	CO ₂ €
<h3>Budget carbone</h3> <p>Ce budget correspond au volume de gaz à effet de serre (CO₂) maximum à émettre, sur une période donnée, pour rester dans la trajectoire menant à la neutralité carbone.</p>	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Permet de visualiser et piloter la trajectoire climatique d'un territoire (gestion de stock et flux) ✓ Favorise les discussions multi acteurs (interne/ externe à la collectivité) ✓ Outil lié à l'élaboration d'un bilan carbone 	<ul style="list-style-type: none"> ✗ Il se limite au prisme carbone ✗ Requier des moyens importants pour mesurer les émissions et les stocks de CO₂ d'un territoire ✗ Les méthodes pour calculer la quantité de carbone émise sont nombreuses ce qui aboutit à des résultats différents ✗ Le budget carbone d'un territoire englobe une quantité importante d'acteurs extérieurs à la collectivité, ce qui nécessite des moyens adaptés pour négocier 	
<h3>INSPIRATIONS</h3> <p>Ville d'Oslo (Norvège)</p>	<h3>DIMENSIONS ÉVALUÉES</h3>		

APPROCHES	AVANTAGES	LIMITES	CO ₂ €
<h3>Budget vert</h3> <h4>Méthode I4CE</h4> <p>Il s'agit d'une méthode de classification des dépenses et recettes suivant un code couleur, de vert foncé (dépense très favorable) à marron (dépense défavorable), en passant par une catégorie indéterminée (à effet inconnu) ou une catégorie neutre (n'a pas vocation à devenir verte ou marron).</p>	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Méthode pragmatique, simple et rapide à mettre en œuvre ✓ Permet d'avoir une photographie annuelle de son action climat ✓ Valorise l'engagement d'une collectivité en faveur du climat ✓ Cf. point III 	<ul style="list-style-type: none"> ✗ Les hypothèses structurantes ont été élaborées dans un contexte métropolitain. La réplification au niveau hors métropole demandera un travail d'adaptation important ✗ Ne prend pas en compte les mesures non budgétaires ✗ Pluralité des méthodes d'analyse budgétaire du climat (État, CT et évolution vers d'autres champs...) ✗ Cf. point II 	
<h3>INSPIRATIONS</h3> <p>Cf. annexe 1</p>	<h3>DIMENSIONS ÉVALUÉES</h3>		

APPROCHES	AVANTAGES	LIMITES	CO ₂ €
<p>Budget « pondéré »</p> <p>Il vise à calculer la somme des dépenses favorables à l'environnement dans le budget, en les pondérant selon leur impact estimé :</p> <ul style="list-style-type: none"> 100% pour une dépense très favorable, 40% pour une dépense moyennement favorable, 0% pour une dépense neutre ou défavorable 	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Résultat visuel de l'engagement financier d'une collectivité en faveur du climat ✓ Peut s'appliquer aux volets « atténuation » et « adaptation » 	<ul style="list-style-type: none"> ✗ Méthode peu utilisée, ce qui ne favorise pas les échanges d'expériences 	
INSPIRATIONS	DIMENSIONS ÉVALUÉES		
Commune de Mérignac			

APPROCHES	AVANTAGES	LIMITES	CO ₂ €
<p>Méthode de comptabilité socio-environnementale</p> <p>Il existe de nombreuses méthodes de comptabilités socio-environnementales, certaines relevant d'une approche extrafinancière d'autres relevant d'une approche financière</p>	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Méthode complète concernant les finances et les aspects socio-environnementaux 	<ul style="list-style-type: none"> ✗ Relève encore largement du champ de la recherche 	
INSPIRATIONS	DIMENSIONS ÉVALUÉES		
<p>Livre blanc « <i>Intégration financière et comptabilités socio-environnementales</i> »</p>			

APPROCHES	AVANTAGES	LIMITES	CO ₂ €
<p>Budget climat</p> <p>Somme des coûts des mesures mises en œuvre ou planifiées pour arriver aux objectifs climat</p>	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Permet de visualiser le poids budgétaire de la politique climat ✓ S'applique aux volets « atténuation » et « adaptation » 		
INSPIRATIONS	DIMENSIONS ÉVALUÉES		
	Non classée, ce n'est pas une méthode d'évaluation climat.		



APPROCHES

Méthode se basant sur les Objectifs de Développement Durable (ODD)

Elle s'applique de différentes façons sur les territoires, mais consiste généralement à s'approprier et à intégrer les ODD au sein des politiques publiques. Au sein de l'Eurométropole de Strasbourg, les budgets d'investissements sont analysés selon les ODD

AVANTAGES

- ✓ Méthode complète concernant les finances et les aspects socio-environnementaux
- ✓ Existence de guides pour intégrer les ODD au sein des territoires (Cerema, DDT, AFNOR ...)

LIMITES

- ✗ Difficulté de mobilisation, car nombre élevé de cibles (169)



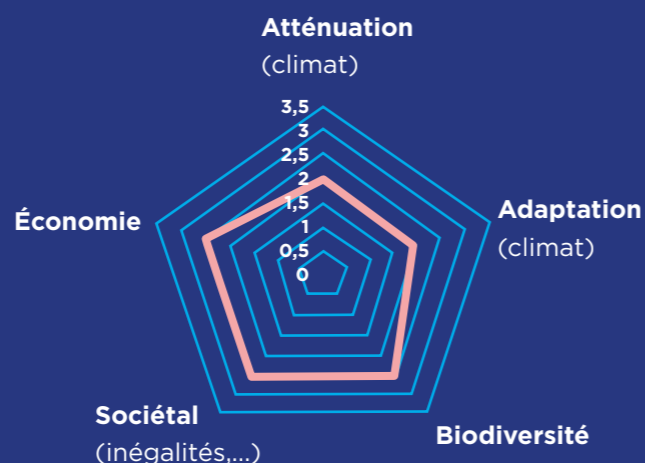
INSPIRATIONS

Ville de Pessac - DGS
yvan.bregeon@mairie-pessac.fr

Eurométropole de Strasbourg -
 Directeur de projet Capitale Verte Européenne
yves.zimmermann@strasbourg.eu

AFNOR - Déléguée secteur public
halimah.pujol@afnor.org

DIMENSIONS ÉVALUÉES



APPROCHES

Normalisation (famille de normes ISO 14000)

Il existe plusieurs normes permettant d'intégrer au sein de son organisation un système de management environnemental. La famille de normes 14000 regroupe celles aidant les organisations à gérer leurs responsabilités environnementales

AVANTAGES

- ✓ Normes élaborées et actualisées avec un niveau de co-construction et d'expertise très important
- ✓ Permet la comparaison
- ✓ Constitue un élément de preuve auprès de tiers (financeurs, citoyens, partenaires, etc.)
- ✓ Certification par un tiers neutre
- ✓ Permet de se faire accompagner

LIMITES

- ✗ La certification constitue un coût pour la collectivité



INSPIRATIONS

AFNOR

DIMENSIONS ÉVALUÉES

Non classée



CARTOGRAPHIE DU BUDGET AVEC LES ODD, UN LEVIER DE TRANSFORMATION EUROMÉTROPOLE DE STRASBOURG

Claude Mammosser - Directeur adjoint des finances, en charge du budget Ville et Eurométropole de Strasbourg

Yves Zimmermann - Directeur de projet Capitale verte européenne Ville et Eurométropole de Strasbourg

Mikaël Lux - Chargé de mission Plan Climat Ville et Eurométropole de Strasbourg



Le budget d'une collectivité publique est un cadre relativement rigide voire aride, structuré autour de caractéristiques comptables d'investissement, de fonctionnement, de nature et qui exige une réelle maîtrise stratégique de la part des responsables pour disposer des moyens d'action, par nature toujours insuffisants. Or, face aux enjeux climatiques, sociaux et démocratiques, il est nécessaire non seulement de rendre compréhensible l'action publique pour chacun (agents et citoyens) mais aussi d'augmenter la capacité d'agir pour opérer les transformations nécessaires, toutes choses rendues possibles par les ODD.

La méthode déployée à Strasbourg invite à territorialiser les ODD, ce qui permet de dessiner une cartographie budgétaire propre à chaque territoire. Les différentes expérimentations des ODD réalisées depuis 2018 ont permis de ne retenir parmi les 169 cibles onusiennes, que celles qui sont actionnées par la collectivité. À Strasbourg, ce sont 125 cibles qui sont mises en œuvre, soit 74% des cibles internationales. Ensuite, cette base a été complétée par des cibles dites « locales » car politiquement importantes pour le territoire mais aussi exemplaires au regard des enjeux globaux. Enfin, soutenant la revendication internationale pour la création d'un ODD dédié à la Culture et au regard de l'importance de cet enjeu, à Strasbourg comme en France, le 18^e ODD "Accès à la culture", a été créé.

Depuis 2019, avec l'aide initiale d'un groupe d'élèves administrateurs de l'INET, les budgets prévisionnels de la Ville et de l'Eurométropole de Strasbourg sont transposés vers les 18 ODD. Appliquée uniquement aux budgets d'investissements opérationnels jusqu'à maintenant, la méthode est élargie aux budgets de fonctionnement en 2022.

COMMENT ?

Sur la base de la liste des crédits opérationnels annuels fournie par la Direction des Finances Publiques, chaque ligne de crédit est reliée à 1 ou 2 ou 3 cibles correspondantes. La première cible est dite « cible principale », les autres sont des « cibles secondaires ». La cible principale est déterminée en fonction de la vocation finale de l'opération. Les cibles secondaires sont déterminées en fonction d'un ou deux impacts complémentaires de la dépense sur d'autres cibles, identifiés effectivement par la nature du projet.

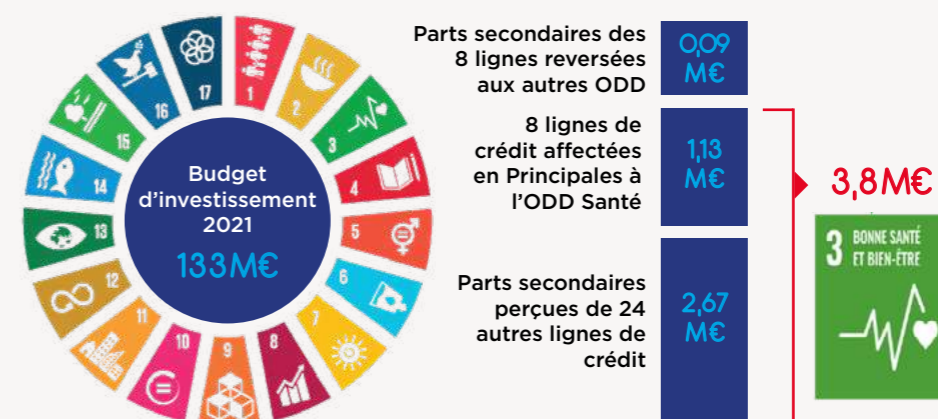
Ensuite, le montant de la ligne de crédit est réparti de manière proportionnelle aux ODD ciblés. Il s'agit bien d'une répartition non comptable des crédits mais proportionnelle avec prime majoritaire selon une des règles les plus appliquées en politique, la Loi d'Hondt. Ainsi, la première cible, dite principale, se voit affecter 50 % du montant de la ligne de crédit. Les 50% restants sont répartis entre l'ensemble des cibles impactées (y compris la cible principale). Cela donne la répartition proportionnelle suivante :

NOMBRE DE CIBLES LIEES	CIBLE PRINCIPALE	CIBLES SECONDAIRES 1	CIBLES SECONDAIRES 2
1	100%		
2	75%	25%	
3	66,6%	16,6%	16,6%



Dans l'exemple ci-dessus, pour les investissements en faveur de l'ODD 3, et alors que le budget d'investissement alloué au service Santé de la Direction des Solidarités se montait à 1,310M€, l'analyse révèle que l'impact en Santé se situe à hauteur de 3,8M€, car porté également par 4 autres directions. Le montant total affecté à chaque ODD résulte de l'addition des crédits identifiés chez lui en principal et des crédits identifiés sous d'autres ODD en secondaire.

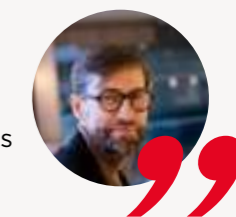
BUDGET DE LA VILLE DE STRASBOURG 2021 EXEMPLE DE L'OFF 3 « BONNE CONDUITE ET BIEN-ÊTRE »



Cette approche se veut expérimenter une nouvelle approche de pilotage des politiques publiques. La méthode reste à stabiliser dans un cahier des règles pour fournir un cadre de suivi et d'évaluation pérenne. L'exercice est réalisé par les responsables administratifs et financiers de chaque Direction qui ont accueilli cette démarche très favorablement car elle permet de « donner du sens » à leur action.

À ce jour, la cartographie ODD est présentée lors du vote du Budget prévisionnel de l'année suivante, en parallèle avec le Rapport de développement durable. Mais le travail se poursuit pour que cette cartographie budgétaire ODD devienne un véritable outil de pilotage au service de la transformation. Elle permet de rendre visible les synergies mais aussi les contradictions à l'œuvre entre les projets, entre les directions. Ce sont autant de voies d'arbitrages politiques permettant soit d'accroître la force d'impact de chaque Euro dépensé, soit d'éviter des dépenses contre productives.

Pour nourrir encore davantage ces arbitrages il est possible d'utiliser la grille de lecture complémentaire que fournit la méthode du « budget vert » élaborée par l'ACE. Pratiquée à Strasbourg depuis 2020, cette grille d'analyse reste délicate à rendre politiquement opérante. L'impact carbone seul se révèle en effet, à la fois trop facilement excluant (défavorable au climat) ou trop souvent non pertinent (neutre au climat). Nous sommes cependant convaincus de la pertinence d'utiliser les deux méthodes de manière croisée et c'est dans ce sens que poursuivrons notre expérimentation en 2022.



LA COMPTABILITÉ CARE (COMPTABILITÉ ADAPTÉE AU RENOUVELLEMENT DE L'ENVIRONNEMENT)

Cette nouvelle comptabilité développée par Jacques Richard a pour ambition d'intégrer la finitude des ressources au cœur même du système comptable, en considérant chacun des écosystèmes naturels et humains impactés par l'activité d'une entité comme un capital à préserver, au bilan duquel sont comptabilisés les coûts nécessaires à leur préservation ou leur restauration, selon les mêmes niveaux de protection que celui requis pour le capital financier.

Comme pour les précédentes, cette méthode encourage les acteurs économiques à réinterroger leurs modèles économiques, définir leurs impacts sociaux et environnementaux et identifier des leviers d'action en faveur d'un développement soutenable. Toutefois, elle va plus loin en s'appuyant sur le principe de soutenabilité forte, c'est-à-dire qu'aucun capital n'est substituable à un autre (ex : la pollution d'un sol ne peut pas être compensée par la plantation d'arbres), et sur la double matérialité, c'est-à-dire l'étude à la fois de l'impact de l'environnement sur une organisation et de l'organisation sur son environnement.

Cependant, elle relève encore actuellement davantage du domaine de la recherche et développement, même si elle est testée dans des exploitations agricoles (« fermes d'avenir ») et sur des projets de quelques grands groupes.

TÉMOIGNAGES

TEMOIGNAGE SUR LA COMPTABILITÉ CARE : FRANCE URBAINE

Parmi les différents outils permettant d'intégrer les questions climatiques et de transition dans les réflexions budgétaires et financières, la comptabilité CARE fait partie des approches les plus prometteuses, car son ambition n'est pas seulement d'identifier ce qu'une entité « fait mieux » par rapport à un objectif donné, mais de déterminer précisément ce qu'elle doit entreprendre pour garantir la parfaite préservation ou régénération des écosystèmes avec lesquels elle interagit.

Appliquée à une collectivité, on pourrait donc mesurer la « solvabilité écologique » à l'échelle d'un territoire. On est encore loin, cependant, d'une application opérationnelle, tant les défis à relever sont nombreux, qu'ils soient culturels (transposition de la méthodologie à une comptabilité publique moins rompue à l'approche bilancielle), scientifiques (détermination des états écologiques à restaurer), ou touchant à des questions de gouvernance (contribution des différents acteurs).

LE MODELE
COMPTABILITÉ
ADAPTÉ
au RENOUELEMENT
de L'ENVIRONNEMENT

”

On l'aura compris : pour répondre au besoin grandissant d'évaluation de leur trajectoire climatique par les collectivités, de nombreux outils existent. La majorité d'entre eux est en phase de développement.

La méthode « idéale » n'existe pas.

Ces différentes méthodes ne remplissent pas les mêmes objectifs, mais concourent globalement à s'interroger sur les habitudes, les pratiques et à s'organiser pour évoluer vers une mise en cohérence des actions et des engagements pour le climat. Elles permettent d'identifier les investissements favorables et d'éviter les « mauvaises » dépenses.

Le choix d'une méthode plutôt qu'une autre dépendra essentiellement des objectifs de la collectivité, du « poids » de chaque thème (climat - atténuation/adaptation, biodiversité, solidarité, parité, etc.) et des moyens disponibles. En fonction de ces paramètres, les « lunettes » d'analyse seront différentes. La complémentarité de ces outils est à rechercher, en gardant à l'esprit l'équilibre nécessaire dans leur application, pour réduire le phénomène « d'usine à gaz ». Sans que le tableau précédent ne soit exhaustif, il montre que **« le budget vert » est un outil en développement parmi d'autres, avec ses plus-values et limites.**



LE BUDGET VERT, UNE DÉMARCHE SYNONYME D'AVANTAGES MAIS AUSSI DE LIMITES.



La mise en place d'un budget vert est source potentielle de multiples bénéfices pour la collectivité, puisqu'elle peut permettre de :

-) Faciliter le pilotage budgétaire et l'évaluation de sa cohérence avec l'ambition environnementale de la collectivité, en identifiant clairement la part de dépenses favorables au climat et la part de dépenses défavorables ;
-) Améliorer la transparence sur l'action environnementale de la collectivité et donc favoriser la démocratisation des politiques publiques (démarche d'honnêteté) ;
-) Renforcer la cohésion interne des services, en instaurant une collaboration accrue entre services pour la réalisation des évaluations climat, en entraînant une montée en compétence des agents de la collectivité, en concrétisant la notion de service public et en luttant contre le sentiment de perte de sens persistant chez certains agents publics ;
-) Améliorer la compétitivité externe de la collectivité, en valorisant son exemplarité environnementale et en renforçant sa capacité à capter des labels « verts » en hausse constante (par exemple : accès à des labels type Cit'ergie, devenu Programme territoire engagé transition écologique). Sur ce dernier point, il faut néanmoins relativiser le lien entre le lancement d'une démarche de budgétisation verte et la capacité de la collectivité à faciliter son accès à des prêts financiers : alors même que la finance verte connaît un fort développement, il n'existe de la part des prêteurs ni de soutien au développement des outils d'analyse « verte » des budgets, ni de signal prix pour le développement de projets climato-compatibles. Au plan indirect en revanche, le budget vert, en tant que source de gains d'expertise environnementale en interne, permet à la collectivité de répondre plus facilement aux exigences de reporting des prêteurs « verts », qui sont plus élevées que celles des prêteurs « standard ».

Les tableaux présentés ci-dessus récapitule les grands bénéfices que peut tirer la collectivité du lancement d'une démarche de budgétisation verte.

Toutefois, en dépit de cette multiplicité d'avantages, le lancement d'une démarche de budgétisation verte peut aussi être source de complications, qu'il convient d'anticiper.

En premier lieu, le budget vert est soumis à plusieurs incertitudes méthodologiques :

-) Si les recettes impactant le climat, en raison de leur nombre limité et de leur caractère standardisé (taxe intérieure de consommation sur les produits énergétiques, imposition forfaitaire, etc.) peuvent être évaluées précisément par des classifications nationales voire internationales (ex. définition Eurostat de la taxation environnementale, solution retenue par le rapport IGF-CGDD de 2019 sur la budgétisation verte pour coter l'impact climat des recettes publiques), tel n'est pas le cas des dépenses ;
-) En raison de leur caractère multiple et différencié en fonction de chaque territoire, les dépenses locales sont plus difficilement évaluables par une méthodologie unique et partagée. De fait, le rapport IGF-CGDD de 2019 sur la budgétisation verte fait état d'une concurrence entre plusieurs méthodologies de cotation environnementale des dépenses, qui ne retiennent ni le même périmètre environnemental (choix sélectifs parmi certaines dimensions de l'évaluation environnementale – climat, biodiversité, économie circulaire et gestion des déchets, lutte contre la pollution, gestion de l'eau) ni les mêmes hypothèses de classement (cf. tableaux ci-dessus).

En second lieu, le budget vert est une **démarche potentiellement chronophage, surtout au premier exercice** ; elle requiert l'acquisition initiale d'un certain niveau d'expertise (appropriation d'une ou plusieurs méthodologies de cotation environnementale) et implique une analyse très détaillée du contenu des lignes budgétaires (vérifier les implications environnementales concrètes de chaque action matérialisée par une ligne budgétaire donnée). Pour contrer le risque de délaissement par les services de cette démarche, **un équilibre doit impérativement être trouvé entre exhaustivité et faisabilité.**

Dans ce contexte, il convenait de proposer une démarche de budgétisation verte opérationnelle et à la méthodologie éprouvée. Le présent memento s'appuie sur la méthodologie développée par l'I4CE (Institute for Climate Economics / Institut de l'Économie pour le Climat – think tank national de recherche sur l'économie du climat, fondé en 2015 par la Caisse des dépôts et l'Agence française de développement) en lien avec France Urbaine, Régions de France et l'AMF.

La méthodologie I4CE **semble en effet, dans un premier temps, la plus adaptée à l'analyse de l'impact environnemental des budgets locaux, et ce pour deux raisons principales :**

-) **En premier lieu, la méthodologie I4CE est construite avec des collectivités** et est assise sur des **justifications scientifiques solides** ;
-) **En second lieu, cette méthodologie se veut opérationnelle, en se focalisant sur une seule dimension de l'analyse environnementale du budget, l'analyse « climat »** (sur les deux volets "atténuation" et "adaptation").

Le memento opérationnel qui suit (partie 2) est un complément opérationnel à la méthode I4CE, qui ne sera pas explicitée dans les lignes qui suivent. Les ressources fournies par l'institut sont riches (webinaires, FAQ, témoignages, tribunes) et nous invitons le lecteur à s'y référer en premier lieu. Les questions abordées dans le memento peuvent être lues indépendamment les unes des autres. Elles sont autant d'outils fournis à l'évaluateur pour l'aider à avancer dans l'analyse des dépenses de la collectivité.

Ce memento a été élaboré à partir du retour d'expérience de budgétisation verte menée dans deux départements en 2021.



DEUXIEME PARTIE

METTRE EN ŒUVRE VOTRE BUDGET VERT :

GUIDE OPÉRATIONNEL

SOMMAIRE

Faire d'un budget vert un outil d'aide à la décision

- 01** Le budget vert, outil de comparaison de la performance environnementale d'une collectivité d'une année sur l'autre p22
- 02** L'arbitrage entre le budget primitif et le compte administratif p23
- 03** Le portage politique, un élément déterminant p24
- 04** L'efficacité du portage administratif p24
- 05** La forme finale du document « budget vert » p25
- 06** Le calendrier de mise en œuvre du budget vert p26

Le contenu de l'analyse budgétaire : trouver l'équilibre entre exhaustivité et faisabilité

- 07** Quelles dimensions de l'impact environnemental du budget veut-on analyser ? p28
- 08** L'arbitrage entre atténuation et adaptation p29
- 09** Le périmètre de l'analyse : arbitrage entre le budget principal, les budgets annexes, les régies et les contrats p30
- 10** L'arbitrage entre recettes, dépenses d'investissement et de fonctionnement p30
- 11** La fixation d'un seuil financier minimal pour examiner les dépenses p31



Mettre en œuvre la démarche

- 12** Le choix des supports de travail : Automatiser l'analyse au maximum p32
- 13** L'acculturation et la formation des agents p37
 - a)** Plusieurs principes clés à respecter pour garantir l'attractivité de la formation p37
 - b)** Appropriation des méthodologies d'évaluation et autonomisation par rapport à elles : une démarche en deux temps p40

Approfondir et dépasser la classification I4CE

- 14** Caractériser des subventions p42
- 15** Caractériser plus finement les dépenses de voirie p43
- 16** Caractériser plus finement les dépenses d'équipement et d'études p43
- 17** Autres méthodes d'analyse environnementale des dépenses p44
- 18** Analyser les dépenses au vu d'autres objectifs que l'environnement p45
- 19** Analyser l'impact sur l'environnement de l'action publique autrement que par le budget p45

SYNTHÈSE DES PROPOSITIONS DU GUIDE MÉTHODOLOGIQUE

Faire du budget vert un outil d'aide à la décision

- 1 Réaliser l'analyse environnementale du budget chaque année, et comparer les mêmes documents budgétaires selon une logique pluriannuelle.** L'évaluation de la pertinence d'un exercice de budgétisation verte consiste à comparer des budgets primitifs entre eux et/ou des comptes administratifs entre eux. Par rapport au budget primitif / compte administratif de l'année N, le budget primitif / compte administratif de l'année N+1 permet de réinterroger la pertinence de chaque programme et opération au regard de son impact climat estimé durant l'année écoulée.
- 2 Privilégier une incorporation double du budget vert, au budget primitif et au compte administratif,** pour que les résultats du compte administratif de l'année N servent à orienter la préparation du budget primitif N+2.
- 3** Pour que le portage politique soit optimal, **s'assurer que la préoccupation environnementale fait partie des priorités politiques,** et finaliser la construction méthodologique de la démarche avant de proposer aux élus de réaliser un budget vert.
- 4 Établir un tableau de répartition des tâches,** qui incorpore une double dimension : 1/ découpage de la démarche budget vert en différentes tâches articulées dans le temps et 2/ répartition des tâches entre directions et au sein de chaque direction. Il est préconisé que la commande provienne de la direction générale des services car la budgétisation verte est une démarche transversale, qui dépasse la simple logique financière. Cf. modèle en fin de document.
- 5** Le budget vert peut prendre la forme d'une **annexe à la délibération d'adoption du budget primitif et/ou du compte administratif.**
- 6** Pour une acculturation pérenne de la collectivité à la budgétisation verte, **une mise en œuvre graduée** est à privilégier :
 -) À court terme, un objectif réaliste peut être de mener une expérimentation de la démarche budget vert dans une ou plusieurs directions opérationnelles volontaires lors de l'élaboration de leur budget l'année suivante ; l'idéal est de tester la démarche sur des directions aux cultures métier différentes de manière à bénéficier d'éléments de comparaison riches sur les enjeux et difficultés liés à la mise en œuvre d'un budget vert ;
 -) À moyen terme, la démarche peut être généralisée à l'ensemble des directions de la collectivité dans le cadre de la campagne budgétaire de l'année suivante. Le bilan de la mise en œuvre expérimentale peut servir de base de travail aux autres directions.
- 7** Dans une logique opérationnelle, qui tienne à la fois compte des impératifs de crédibilité scientifique de la démarche (asseoir les choix de critérisation) et de faisabilité pour les services (éviter « d'étouffer » les services en leur imposant une méthodologie multicritère trop lourde et comportant d'importants prérequis), il semble préférable de **débuter la démarche budget vert par une application de la méthodologie I4CE.** Cette méthodologie, centrée sur l'analyse climat, est adaptée à la spécificité des budgets locaux et offre une base scientifique solide.
- 8** Par la suite, la méthodologie d'analyse climat aura vocation à **être étendue aux autres dimensions de l'analyse environnementale.**

Le contenu de l'analyse budgétaire : trouver l'équilibre entre exhaustivité et faisabilité

- 9** Dans une logique de réalisme et d'économies des ressources humaines de la collectivité, il semble préférable de s'orienter dans un premier temps sur une **évaluation climat exclusivement centrée sur le volet « atténuation ».** Une fois les méthodologies d'adaptation plus robustes et moins expérimentales, la collectivité aura tout intérêt à élargir son travail d'expertise à ce second volet, indispensable à long terme.
- 10** Inclure a minima **le budget principal et les budgets annexes de montants significatifs et de compétences significatives** (transports, chauffage, restauration, etc.) et les comptes des délégataires selon cette même logique de poids financier. Le périmètre retenu devra clairement être explicité en début d'analyse et lors de la communication des résultats ; les exclusions de périmètre devront également être justifiées, et ce de bonne foi afin de ne pas exclure uniquement les lignes budgétaires défavorables au climat.
- 11 Choisir le périmètre d'analyse recettes-dépenses** en fonction de la taille de la collectivité et de son degré d'autonomie fiscale (par exemple, faible intérêt des départements à adopter une analyse climat de leurs recettes dans la mesure où celles-ci dépendent largement de transferts de l'État).
- 12 Fixer un seuil d'analyse** permettant de conserver plus de 90% du montant total des dépenses de la collectivité. Le montant de référence de 50 000 € semble pertinent pour une collectivité de type département ou grande métropole.
- 13** En parallèle de la fixation d'un seuil d'analyse, **préserver l'autonomie de jugement des directions,** en leur laissant la possibilité de déroger à ce seuil pour examiner des dépenses d'un montant inférieur mais dont l'impact climat semble très structurant (ex. dépenses de carburant).

Mettre en œuvre la démarche

- 14** Afin de limiter le temps passé par les agents à réaliser la budgétisation verte, une automatisation pourrait se traduire par l'ajout dans le logiciel financier de la collectivité d'une nouvelle codification analytique, afin d'aboutir à une coloration directe des dépenses dans le logiciel.
- 15** Créer un plan de formation adapté aux fonctions occupées par chaque agent participant à la démarche de budgétisation verte.
- 16** Déterminer un plan de formation prévisionnel, qui intègre les deux enjeux d'assimilation de la méthodologie I4CE et d'autonomisation par rapport à elle.



FAIRE D'UN BUDGET VERT UN OUTIL D'AIDE À LA DÉCISION.

01 LE BUDGET VERT, OUTIL DE COMPARAISON DE LA PERFORMANCE ENVIRONNEMENTALE D'UNE COLLECTIVITÉ D'UNE ANNÉE SUR L'AUTRE

Présentation des enjeux

La production d'un budget vert ne répond à aucune obligation juridique et n'est pas normée.

La collectivité qui s'engage dans cette démarche dispose d'une importante liberté dans la conception de ce document. Dès lors, la comparaison entre collectivités de leur « performance » environnementale via le budget vert, quand bien même ce dernier s'appuierait sur une méthodologie d'évaluation éprouvée, semble à proscrire. A cet égard, il est conseillé d'entourer la communication relative à un budget vert de réserves, en expliquant qu'il s'agit d'un outil d'**auto-analyse de la collectivité et non de positionnement par rapport à une autre. L'objectif de communication autour des résultats du budget vert ne doit pas non plus influencer l'exercice et sa bonne foi.**

En revanche, la démarche de budgétisation verte est itérative et sous réserve d'une permanence de la méthode et/ou d'une justification des évolutions opérées d'une année sur l'autre, la production pour chaque exercice budgétaire d'un budget vert peut permettre d'**observer l'évolution de la performance environnementale d'une même collectivité.**

BONNES PRATIQUES



N°1

Réaliser l'analyse environnementale du budget chaque année, et comparer les mêmes documents budgétaires selon une logique pluriannuelle. L'évaluation de la pertinence d'un exercice de budgétisation verte consiste à comparer des budgets primitifs entre eux et/ou des comptes administratifs entre eux.

Par rapport au budget primitif / compte administratif de l'année N, le budget primitif / compte administratif de l'année N+1 permet de réinterroger la pertinence de chaque programme et opération au regard de son impact climat estimé durant l'année écoulée.

IDÉE REÇUE ?

Le budget vert ne permet pas la comparaison

C'est **VRAI** dans la mesure où le budget vert d'une collectivité peut difficilement être comparé à celui d'une autre collectivité ; c'est **FAUX** dans la mesure où la **critérisation climat des lignes budgétaires** peut et doit s'appuyer sur une phase de parangonnage et d'échanges avec d'autres collectivités expérimentatrices, pour dépasser les difficultés méthodologiques éprouvées.

02 L'ARBITRAGE ENTRE LE BUDGET PRIMITIF ET LE COMPTE ADMINISTRATIF

Présentation des enjeux

Le choix d'inscrire la réflexion sur le budget vert au moment de la formalisation du budget primitif (BP) ou à celui de la formalisation du compte administratif (CA) est important à de multiples égards. Le tableau ci-dessous résume les **avantages et inconvénients respectifs d'un travail au niveau du BP et du CA.**

BUDGET PRIMITIF « VERT »

AVANTAGES	INCONVÉNIENTS
<ul style="list-style-type: none"> ✓ Du point de vue de la faisabilité, l'inscription du budget vert au BP paraît plus aisée, car elle permet d'avoir une vision plus générale et stratégique qu'au CA. Le BP « vert » apparaîtrait à ce titre comme le moment de la formalisation d'une stratégie budgétaire verte globale et prospective ; ✓ Un travail au niveau du BP présente l'avantage de solliciter les directions (et notamment les directeurs et chefs de service) au même moment que celui où elles réalisent leurs demandes et estimations budgétaires pour l'année à venir. Cela permet de réaliser des gains de temps et d'efficacité, 1/ en évitant de rajouter un nouveau temps de discussion budgétaire dans l'année et 2/ en faisant émerger un « temps unique de négociation budgétaire et environnementale ». 	<ul style="list-style-type: none"> ✗ Un travail au stade du BP limite l'analyse climat du budget au seul stade de la préparation budgétaire, ce qui peut avoir pour conséquence d'enfermer l'exercice de budgétisation verte dans un carcan théorique et de l'éloigner des réalités de l'exécution des politiques publiques ; ✗ L'analyse est plus difficile à réaliser du fait du manque de granularité des lignes au BP et d'informations permettant le classement.

COMPTE ADMINISTRATIF « VERT »

AVANTAGES	INCONVÉNIENTS
<ul style="list-style-type: none"> ✓ L'analyse environnementale du CA permettrait de rapprocher les prévisions et autorisations « vertes » inscrites au budget des réalisations effectives, ce qui favoriserait un retour critique sur le taux et les modalités d'exécution des crédits « verts ». Au total, l'exercice de budgétisation verte dépasserait la seule logique de projection théorique pour s'ancrer dans la réalité de l'exécution des politiques publiques. 	<ul style="list-style-type: none"> ✗ Un travail au niveau du CA est plus difficilement faisable pour les directeurs et chefs de service, qui sont moins habitués à travailler sur ce document budgétaire, de sorte que la création d'un « CA vert » rajouterait un nouveau temps d'évaluation budgétaire dans l'année (lourdeur de la procédure) ; ✗ Un travail au niveau du CA impliquerait d'examiner les crédits « verts » au niveau des liquidations, soit à un niveau très fin de granularité, ce qui pourrait déposséder la démarche de budgétisation verte de son volet global et stratégique.

BONNES PRATIQUES



N°2

Privilégier une incorporation double du budget vert, au budget primitif et au compte administratif, pour que les résultats du compte administratif de l'année N servent à orienter la préparation du budget primitif N+2.

03 LE PORTAGE POLITIQUE, UN ÉLÉMENT DÉTERMINANT

Présentation des enjeux

La démarche de budgétisation verte a pour objectif premier d'engager les acteurs en impulsant une analyse collective de l'impact climat du budget. **Le portage politique de la démarche est donc nécessaire pour impulser les grandes orientations, préciser les attendus et motiver les agents.** Il est une garantie que la démarche ne soit pas un exercice purement factice, à laquelle aucune suite ne serait donnée.

La temporalité du portage politique doit néanmoins être précisée. De l'avis de l'ensemble des collectivités interrogées, un portage politique trop précoce peut dégrader la qualité de la démarche de budgétisation verte (fixation de calendriers de réalisation trop resserrés pour conduire une expertise climat digne de ce nom, livrables intermédiaires insuffisamment signifiants et qui discréditent la démarche, etc.).

BONNES PRATIQUES



Pour que le portage politique soit optimal, s'assurer que la préoccupation environnementale fait partie des priorités politiques, et finaliser la construction méthodologique de la démarche avant de proposer aux élus de réaliser un budget vert.

IDÉE REÇUE ?

Le budget vert est essentiellement un outil de communication

C'est **FAUX** ! Pour être crédible, le budget vert doit être pensé dans la durée. C'est avant tout un outil d'évaluation et d'accompagnement au changement.

04 L'EFFICACITÉ DU PORTAGE ADMINISTRATIF

Présentation des enjeux

Le portage administratif de la démarche de budgétisation verte implique de **répartir les responsabilités entre les différentes directions et les différents agents participant à la démarche.** Deux points doivent être mentionnés à ce stade :

- Les différentes tâches à réaliser doivent être explicitement mentionnées ;
- La répartition des tâches doit tenir compte à la fois de la **spécialisation thématique de chaque direction** (savoir-faire différenciés) et du **positionnement hiérarchique des agents participants** (rôle d'impulsion et de direction, rôle d'expertise technique et opérationnelle, rôle d'évaluation, etc.)

BONNES PRATIQUES



Établir un tableau de répartition des tâches, qui incorpore une double dimension :

- Découpage de la démarche budget vert en différentes tâches articulées dans le temps
- Répartition des tâches entre directions et au sein de chaque direction.

Il est préconisé que la commande provienne de la direction générale des services car la budgétisation verte est une démarche transversale, qui dépasse la simple logique financière. Cf. *modèle en fin de document.*

05 LA FORME FINALE DU DOCUMENT « BUDGET VERT »

Présentation des enjeux

Le budget d'une collectivité doit être conforme au mode de présentation figurant dans les instructions budgétaires et comptables (M14, M52, M71, M57, etc.). Le non-respect de la présentation réglementaire du budget exposerait la commune à la censure du juge administratif. À l'inverse, le budget vert ne revêt aucune obligation d'être délibéré. Il ne s'agit donc pas d'inclure dans le document budgétaire officiel la budgétisation verte.

De manière pragmatique, la forme finale du document « budget vert » impactera la manière dont celui-ci sera analysé et pris en compte. Dans tous les cas, il semble important de **ne pas « empiler » les documents d'information budgétaire**, au risque de produire un « mille-feuille » indigeste et finalement peu appropriable par les élus et l'administration. D'autre part, **la forme du budget vert peut évoluer au fil des exercices**, en lien notamment avec l'automatisation de la démarche et l'intégration des résultats de l'évaluation climat dans le système d'information financier (cf. infra, partie « automatisation »).

IDÉE REÇUE ?

Si je ne suis pas en M57, le budget vert n'est pas compatible avec ma comptabilité

C'est **FAUX** ! Si la méthodologie de l'I4CE a été développée sur la base du référentiel budgétaire et comptable M57, elle est facilement transposable sur d'autres comptabilités, via l'utilisation de tableaux de correspondance disponibles sur les sites ministériels (<https://www.collectivites-locales.gouv.fr/finances-locales/le-referentiel-budgetaire-et-comptable-m57>)

FORME DU BUDGET VERT	AVANTAGES	INCONVÉNIENTS
Budget vert seul (annexe budgétaire)	✓ Lisibilité	<ul style="list-style-type: none"> ✗ Participe à la prolifération des documents d'information budgétaire ✗ Pas forcément présenté en assemblée délibérante
Fusion du budget vert avec d'autres démarches d'analyse qualitative du budget (ex. budget genré)	✓ Création d'une démarche générale d'évaluation des impacts écologiques et sociaux du budget	<ul style="list-style-type: none"> ✗ Forte complexification de la démarche d'évaluation et d'adoption du budget ✗ Question de la pertinence de mixer analyse climat et autres analyses qualitatives
Intégration du budget vert seulement au système d'information et de gestion financière (suppression de l'annexe budget vert)	✓ Réduction du nombre de documents d'information budgétaire	✗ Faible lisibilité de la démarche budget vert pour les élus qui n'ont pas accès au système d'information et de gestion financière
Intégration au Rapport de développement durable de la collectivité	✓ Agrégation de l'ensemble des documents d'expertise « environnement » en un seul document	✗ Nécessité d'articuler la démarche budget vert avec le budget général

BONNES PRATIQUES



Le budget vert peut prendre la forme d'une annexe à la délibération d'adoption du budget primitif et/ou du compte administratif.

06 LE CALENDRIER DE MISE EN ŒUVRE DU BUDGET VERT

Présentation des enjeux

Le calendrier de mise en œuvre du budget vert soulève deux questions d'importance égale.

- En premier lieu, le calendrier « budget vert » doit **tenir compte de la complexité de la démarche de budgétisation verte**, ce qui incite à une mise en œuvre graduée (avec un niveau de détail croissant au fil du temps) afin d'éviter de sur-solliciter les directions et de renforcer l'acceptabilité de la démarche ;
- En second lieu, le **calendrier « budget vert » doit être coordonné au mieux avec le calendrier budgétaire « commun »** pour éviter de démultiplier les temps d'analyse et de négociation budgétaire dans l'année et pour en faire un outil d'aide à la décision financière.

BONNES PRATIQUES



Pour une acculturation pérenne de la collectivité à la budgétisation verte, **une mise en œuvre graduée est à privilégier :**

- À court terme, un objectif réaliste peut être de **mener une expérimentation de la démarche budget vert dans une ou plusieurs directions opérationnelles volontaires lors de l'élaboration de leur budget de l'année suivante** ; l'idéal est de tester la démarche sur des directions aux cultures métier différentes, de manière à bénéficier d'éléments de comparaison riches sur les enjeux et difficultés liés à la mise en œuvre d'un budget vert
- À moyen terme, **la démarche peut être généralisée à l'ensemble des directions de la collectivité dans le cadre de la campagne budgétaire de l'année suivante**. Le bilan de la mise en œuvre expérimentale peut servir de base de travail aux autres directions

AU COURS DU 2ND TRIMESTRE

DÉTAIL DE L'OPÉRATION

Fixer le moment de l'évaluation climat des lignes budgétaires, par les directions opérationnelles, au cours du 2nd trimestre, pour **coordonner ce travail avec le travail d'actualisation annuelle de la programmation pluriannuelle des investissements (PPI) et de la première estimation par les directions de leurs besoins de crédits**

JUSTIFICATION

La coordination entre l'évaluation climat et l'ajustement du PPI permet d'orienter les choix de modification du PPI dans le sens d'une plus grande soutenabilité environnementale

FIN DU 4^{ÈME} TRIMESTRE

DÉTAIL DE L'OPÉRATION

Évaluer le **taux d'exécution des crédits favorables, neutre et défavorables au climat** et joindre les résultats de cette analyse au CA

JUSTIFICATION

Une évaluation du taux d'exécution des crédits verts incorporée au CA peut **améliorer la construction des futurs budgets** ; par exemple les lignes budgétaires favorables à fort taux d'exécution pourront voir leurs crédits abondés, quand les lignes budgétaires défavorables à faible taux d'exécution pourront progressivement être supprimées



DÉBUT DU 3^{ÈME} TRIMESTRE

DÉTAIL DE L'OPÉRATION

Transmettre le résultat de l'évaluation climat à la direction des finances et à la direction générale au début de l'été, soit au **moment du cadrage budgétaire**

JUSTIFICATION

- La coordination entre l'évaluation climat et la fixation des plafonds de crédits par directions peut **permettre aux directions particulièrement vertueuses de sauvegarder une part importante de leurs crédits** en démontrant leur impact environnemental positif
- Le niveau d'exemplarité des directions doit être mesuré avec prudence**, puisque certaines directions, de par leur domaine d'action, présenteront structurellement moins de dépenses favorables au climat que d'autres (ex. direction des routes dans un département). Une solution pourrait être de **valoriser l'augmentation du pourcentage de crédits « verts »**, d'une année à l'autre, pour chaque direction (logique de progrès plus que logique absolue)



LE CONTENU DE L'ANALYSE BUDGÉTAIRE : TROUVER L'ÉQUILIBRE ENTRE EXHAUSTIVITÉ ET FAISABILITÉ.

07 QUELLES DIMENSIONS DE L'IMPACT ENVIRONNEMENTAL DU BUDGET VEUT-ON ANALYSER ?

Présentation des enjeux

Le budget peut être évalué au regard de plusieurs enjeux. L'État évalue ses dépenses au regard de 6 enjeux différents :

-) Lutte contre le changement climatique
-) Adaptation au changement climatique et prévention des risques naturels
-) Gestion de la ressource en eau
-) Économie circulaire, déchets, prévention des risques technologiques
-) Lutte contre les pollutions
-) Biodiversité et protection des espaces naturels, agricoles, sylvicoles

La méthode atténuation d'I4CE s'attache quant à elle au seul enjeu climat, c'est-à-dire à l'impact du budget sur les émissions de gaz à effet de serre.

IDÉE REÇUE ?

Le budget vert, c'est complexe à mettre en place

C'est **FAUX** ! Les ressources mises en libre accès par I4CE et le guide « construire un budget vert dans votre collectivité » sont suffisamment accessibles et détaillées pour comprendre le cadre méthodologique et appliquer la méthode en toute autonomie. Par rapport à d'autres outils (cf. panorama des approches d'analyse climat), le budget vert coloré permet aux collectivités une analyse avec des moyens aussi limités que possible.

BONNES PRATIQUES



Dans une logique opérationnelle, qui tient à la fois compte des impératifs de crédibilité scientifique de la démarche (asseoir les choix de critérisation) et de faisabilité pour les services (éviter « d'étouffer » les services en leur imposant une méthodologie multicritères trop lourde et comportant d'importants prérequis), il semble préférable de débiter la démarche budget vert par une application de la méthodologie atténuation d'I4CE. Cette méthodologie, centrée sur l'analyse climat, est adaptée à la spécificité des budgets locaux et offre une base scientifique solide.

BONNES PRATIQUES



Par la suite, la méthodologie d'analyse climat aura vocation à être étendue aux autres dimensions de l'analyse environnementale.

BONNES PRATIQUES



Dans une logique de réalisme et d'économies des ressources humaines de la collectivité, il semble préférable de s'orienter **dans un premier temps** sur une évaluation climat exclusivement centrée sur le volet « atténuation ».

Une fois ce volet bien maîtrisé, la collectivité aura tout intérêt à élargir son travail d'expertise au volet « adaptation », indispensable à long terme.

08 L'ARBITRAGE ENTRE LE BUDGET PRIMITIF ET LE COMPTE ADMINISTRATIF

Présentation des enjeux

Une fois accepté le principe d'une évaluation centrée dans un premier temps sur le climat, un autre choix de périmètre structurant consiste à **choisir entre une analyse climat strictement centrée sur le volet « atténuation » et une analyse climat combinant « atténuation » et « adaptation ».**

Une évaluation exhaustive et parfaitement finalisée doit nécessairement tenir compte de ces deux aspects, qui sont complémentaires : alors que l'analyse « atténuation » permet d'accélérer les efforts de réduction des émissions de gaz à effet de serre pour limiter le réchauffement climatique, l'analyse « adaptation » prend une tournure plus anticipatrice, en adaptant les politiques publiques de la collectivité à l'état actuel du climat et à ses évolutions prévisionnelles.

Néanmoins, l'étude des modalités d'opérationnalisation de ces deux volets révèle un **important écart de maîtrise méthodologique entre atténuation et adaptation** :

-) **La déclinaison du volet atténuation représente une moindre difficulté pour les collectivités territoriales**, car les objectifs de réduction tendent à passer par des savoir-faire préexistants et des mesures relativement standardisables et reproductibles (ex. pour la restauration collective, remplacement d'une partie des repas carnés par des repas végétariens). Un travail efficace de parangonnage permet de repérer une vaste gamme de bonnes pratiques facilement opérationnalisables ;

-) À l'inverse, la déclinaison du volet adaptation renvoie à des logiques singulières, marquées par un fort degré de complexité (absence de mesures préexistantes sur lesquelles capitaliser) et d'incertitude (difficulté à prévoir les effets du changement climatique, à imaginer des réponses et à en évaluer les coûts, etc.), et nécessairement situées dans l'espace et le temps (personnalisation des mesures d'adaptation en fonction des spécificités de leur territoire d'application, qui rend moins pertinent le travail de parangonnage). À cela peut s'ajouter une certaine crainte d'associer l'adaptation à un renoncement fataliste à la lutte contre les émissions des gaz à effet de serre. **Pour l'ensemble de ces raisons, le volet méthodologique « adaptation » apparaît comme une seconde étape pour la budgétisation verte, dont le volet « atténuation » reste pour l'instant plus robuste.**



09 LE PÉRIMÈTRE DE L'ANALYSE : ARBITRAGE ENTRE LE BUDGET PRINCIPAL, LES BUDGETS ANNEXES, LES RÉGIES ET LES CONTRATS

Présentation des enjeux

Outre le budget principal, les dépenses d'une collectivité sont réparties dans de nombreux budgets, qui peuvent représenter une part très significative des dépenses totales. En outre, certaines compétences sont parfois déléguées à des concessionnaires ou transférées à des établissements publics de coopération intercommunale (syndicat d'électricité, des déchets, d'eau, etc.), des sociétés publiques locales, des sociétés d'économie mixte, etc. et le coût détaillé de la compétence ressort alors du budget de la collectivité qui conserve pour autant le contrôle.

S'il est préconisé d'inclure si possible dans l'analyse, tous les comptes budgétaires y compris ceux des délégataires, **l'arbitrage entre exhaustivité et faisabilité** impose d'évaluer le nombre de lignes budgétaires que ce choix impliquera, et d'anticiper les difficultés d'analyse de certaines lignes du fait de la non-disponibilité des données extra-financières sur certains budgets annexes.

BONNES PRATIQUES



N°10

Inclure a minima le budget principal et les budgets annexes de montants significatifs et de compétences significatives (transports, chauffage, restauration, etc.) et les comptes des délégataires selon cette même logique de poids financier.

Le périmètre retenu devra clairement être explicité en début d'analyse et lors de la communication des résultats ; les exclusions de périmètre devront également être justifiées, et ce de bonne foi afin de ne pas exclure uniquement les lignes budgétaires défavorables au climat.

10 L'ARBITRAGE ENTRE RECETTES, DÉPENSES D'INVESTISSEMENT ET DE FONCTIONNEMENT

Présentation des enjeux

L'arbitrage entre recettes et dépenses relève de la recherche d'un équilibre entre exhaustivité et faisabilité. Deux questions se posent :

Concernant les recettes, la méthodologie I4CE exclut leur analyse du champ de l'évaluation, et justifie ce choix par le fait que les collectivités disposent d'une faible marge de manœuvre sur leurs recettes. De fait, plusieurs grandes collectivités expérimentatrices ont opté pour une **analyse exclusivement en dépenses**, notamment pour les premières années de mise en œuvre de la démarche. D'autres collectivités, principalement des communes ou intercommunalités de taille restreinte ont

fait le choix d'une analyse en recettes et en dépenses, ce qui peut s'expliquer 1/ par un effet de taille (moins de lignes budgétaires à analyser dans un budget communal) et 2/ par le fait que le bloc communal dispose d'une autonomie fiscale supérieure à celle des autres échelons de collectivités territoriales.

Concernant l'arbitrage entre dépenses d'investissement et dépenses de fonctionnement, l'ensemble des collectivités interrogées ont fait le choix d'une **analyse en investissement et en fonctionnement**, et ont justifié leur décision par l'important potentiel de changement climatique de certaines dépenses de fonctionnement (ex. entretien des parcs publics).

BONNES PRATIQUES



N°11

Choisir le périmètre d'analyse recettes-dépenses en fonction de la taille de la collectivité et de son degré d'autonomie fiscale (par exemple, faible intérêt des départements à adopter une analyse climat de leurs recettes dans la mesure où celles-ci dépendent largement de transferts de l'État).

IDÉE REÇUE ?

Le budget vert ne concerne que les « grandes collectivités »

C'est **FAUX** ! La méthode peut s'appliquer au sein des différentes strates et tailles de collectivités (cf. témoignage ville de Betton). Les entretiens que nous avons eus confirment qu'elle est applicable à tous les niveaux.

11 LA FIXATION D'UN SEUIL FINANCIER MINIMAL POUR EXAMINER LES DÉPENSES

Présentation des enjeux

Un seuil financier peut être déterminé de telle sorte qu'il permette d'exclure du périmètre de l'analyse l'ensemble des dépenses budgétaires aux montants réduits, tout en conservant une proportion très significative du total des dépenses dans le champ de l'analyse.

La plupart des collectivités interrogées ont déterminé un montant de référence (au niveau de l'opération) permettant de **conserver entre 90 et 95% du montant total** de leurs dépenses dans le champ de l'analyse budget vert ; parallèlement, jusqu'aux deux tiers des lignes budgétaires ont été supprimées. D'autres collectivités, plus rares, n'ont pas fixé de seuil et ont analysé l'intégralité de leurs dépenses, démarche permise par la taille moindre de leur budget.

BONNES PRATIQUES



N°12

Fixer un seuil d'analyse permettant de conserver plus de 90% du montant total des dépenses de la collectivité. Le montant de référence de 50 000 € semble pertinent pour une collectivité de type département ou grande métropole.

BONNES PRATIQUES



N°13

En parallèle de la fixation d'un seuil d'analyse, préserver l'autonomie de jugement des directions, en leur laissant la possibilité de déroger à ce seuil pour examiner des dépenses d'un montant inférieur mais dont l'impact climat semble très structurant (ex. dépenses de carburant).

IDÉE REÇUE ?

C'est finalement une toute petite part du budget qui est analysée

C'est **FAUX** ! La part de lignes budgétaires dont l'impact climat n'est pas analysée sur le total du budget peut être considérablement réduite en appliquant des règles de seuil.

Par ailleurs, une ligne budgétaire classée en « indéfini » n'équivaut pas à une ligne qui n'est pas analysée : à cet égard, et dans une logique d'amélioration continue, la collectivité, doit chercher à réduire au fil des ans la part de lignes budgétaires dont l'impact climat est « indéfini » (cf. *infra*, partie « approfondir et dépasser la classification I4CE »)

METTRE EN ŒUVRE LA DÉMARCHE .

12 LE CHOIX DES SUPPORTS DE TRAVAIL : AUTOMATISER L'ANALYSE AU MAXIMUM

Présentation des enjeux

La critérisation climat des lignes budgétaires de la collectivité implique de réfléchir aux supports de travail qui seront mobilisés dans ce cadre. En effet, **le choix du support de référence impacte plusieurs dimensions de l'analyse climat** (nombre de documents utilisés, temps passé à l'analyse, modalités de transmission de l'information entre directions, comparaison pluriannuelle des résultats, etc.).

En l'état actuel, le support de travail de référence de la démarche « budget vert » prend souvent la forme d'extractions du système d'information de gestion financière. Ces extractions, réalisées par les services de la direction des finances, sont souvent pensées de manière à découper les budgets des directions 1/ par natures comptables, puis 2/ par fonction 3/ par nature analytique, de manière à permettre une évaluation climat en trois étapes, conformément à la méthodologie de classement de l'14CE.

Or, il n'est pas rare que les directions, bien qu'utilisant la même source de données (le SIGF), aient l'habitude de travailler sur des tableaux présentés différemment, ce qui ne facilite pas le dialogue entre l'analyste et les agents des directions analysées :

DIFFICULTÉ ÉPROUVÉE	RISQUE(S) CORRESPONDANT(S)
Grosse quantité de documents : chacun a son propre tableau d'analyse, difficulté à croiser les informations	<ul style="list-style-type: none">) Difficultés de maniement des tableaux Excel / risques d'erreurs de formules, de confusion entre lignes, de multiplication des tableaux Excel pour un même budget (hétérogénéisation des données budgétaires)) Faible interopérabilité des documents de travail) Transmission difficile de l'information, coopération laborieuse entre directions
Caractère « figé dans le temps » de l'extraction Excel (arrêt sur image du budget à un temps T)	<ul style="list-style-type: none">) Faible ajustement de l'évaluation climat aux évolutions des montants de crédits affectés à chaque ligne budgétaire) Difficultés à faire des comparaisons pluriannuelles et à reprendre les résultats des évaluations climat des années précédentes

Au total, **il apparaît donc indispensable à terme, d'automatiser l'analyse afin d'intégrer directement l'évaluation climat dans le logiciel financier de la collectivité.** L'automatisation vise à faire du budget vert l'une des codifications analytiques du logiciel comptable de la collectivité. L'automatisation de la démarche budget vert est source de bénéfices multiples :

FACILITATIONS APPORTÉES	AVANTAGE(S) CORRESPONDANT(S)
Suppression des documents annexes de travail	<ul style="list-style-type: none">) Unification des données budgétaires exploitées, suppression des différentes versions d'un même budget) Partage de l'information sur une plateforme unique (grande fluidité de transmission de l'information)
Ajustement en temps réel des montants affectés à chaque ligne budgétaire (suppression des extractions Excel « figées dans le temps »)	<ul style="list-style-type: none">) Facilitation des comparaisons pluriannuelles des résultats de l'évaluation climat des budgets successifs
Mobilisation facilitée des directions	<ul style="list-style-type: none">) L'intégration dans le logiciel financier facilite l'utilisation du budget vert au service de la prise de décision, en évitant un travail de mobilisation fastidieux des directions sur l'intérêt de la démarche (intégration directe des résultats de l'évaluation climat dans le logiciel financier)

BONNES PRATIQUES

Afin de limiter le temps passé par les agents à réaliser la budgétisation verte, une automatisation pourrait se traduire par l'ajout dans le logiciel financier de la collectivité d'une nouvelle codification analytique, afin d'aboutir à une coloration directe des dépenses dans le logiciel.



EXPRESSION DES BESOINS LIÉS À L'AUTOMATISATION DE LA DÉMARCHE « BUDGET VERT »

L'objectif de la création dans le logiciel financier d'une nouvelle codification « budget vert » est double. D'une part, cette nouvelle codification doit permettre de disposer d'une vision fine et détaillée de l'impact climat de chaque programme et opération de la collectivité (**objectif « micro »**). D'autre part, cette nouvelle codification doit permettre de disposer d'une vision stratégique d'ensemble de l'impact climat de chaque pôle et direction de la collectivité et des grandes politiques publiques de la collectivité, qui peuvent être inter-directionnelles (**objectif « macro »**). Au total, l'automatisation de la démarche budget vert implique de créer une donnée « climat » de qualité au sein du logiciel financier, pour faciliter le travail d'extraction et d'analyse des données et donc la qualité de la prise de décision.

Ces besoins ont plusieurs implications concrètes, qui peuvent être résumés en trois grands points :

-) Choix du niveau d'insertion de la codification « budget vert » : l'opération comme niveau d'incorporation de référence **A**
-) Implications techniques : quelle forme doit prendre cette nouvelle codification ? **B**
-) Pilotage de l'opération : quelle coopération des services de la collectivité avec l'entreprise développeuse du logiciel financier ? **C**

A) CHOIX DU NIVEAU D'INSERTION DE LA CODIFICATION BUDGET VERT : L'OPÉRATION COMME NIVEAU D'INCORPORATION DE RÉFÉRENCE

La codification « budget vert » gagne à être intégrée au niveau de l'opération.

L'intégration au niveau de l'opération est source de plusieurs avantages :

-) Elle est plus faisable en pratique qu'une intégration au niveau des natures analytiques, qui sont multiples (risque important de complexification du traitement des mouvements budgétaires) ;

-) Elle offre un bon intermédiaire entre vision fine des politiques publiques (plus précis qu'une intégration au niveau des programmes) et vision stratégique générale ;
-) Le travail au stade des opérations (donc au stade de la préparation budgétaire) permet d'inclure les chefs de service plutôt que les comptables (mobilisés au moment de l'engagement), ce qui permet d'accroître la qualité de l'analyse climat et de son incorporation dans le logiciel financier (meilleure connaissance de l'impact climat des opérations par les chefs de service) ;

Néanmoins, le choix de l'opération comme niveau d'intégration de l'axe analytique budget vert implique de résoudre des enjeux importants :

-) L'incorporation de l'axe budget vert au niveau de l'opération implique de donner une couleur climat unique à un ensemble de dépenses dont les effets climatiques peuvent être antagonistes. Par exemple, pour les opérations d'entretien d'espaces publics, il peut y avoir une part de dépenses favorables au climat (ex. reboisement avec des essences d'arbres aux fortes capacités de captation carbone), de dépenses neutres (ex. entretien de massifs floraux, qui n'ont pas de capacité de captation carbone particulière) et de dépenses défavorables (ex. utilisation d'engins motorisés à forts niveaux d'émissions de CO₂).
-) Le travail au niveau des opérations se faisant au stade de la préparation budgétaire, il importe de penser les modalités de prise en compte des résultats concrets de l'exécution budgétaire, pour éviter que l'évaluation climat du budget ne revête qu'une portée théorique.



B) IMPLICATIONS TECHNIQUES : QUELLE FORME DOIT PRENDRE CETTE NOUVELLE CODIFICATION ?

La forme que prendra la codification budget vert doit permettre de répondre à plusieurs exigences.

Premièrement, la codification « budget vert » doit comprendre plusieurs spécifications pour correspondre aux différentes hypothèses de la méthodologie I4CE :

-) Au total, la méthodologie I4CE retient 7 hypothèses de classement de l'impact climat d'une ligne budgétaire donnée. Cette dernière peut être considérée comme « *très favorable* », « *favorable* », « *neutre* », « *défavorable* », indéfinie par manque d'informations extracomptables au sein de la collectivité (« *indéfini - extracomptable* »), indéfinie du fait d'une incertitude scientifique sur l'impact climat définitif de la ligne budgétaire (« *indéfini - méthodologique* »), et « *hors périmètre* » ;
-) La codification devra donc tenir compte de cette structure de classification. Concrètement, elle devra prendre **la forme d'un menu déroulant présentant ces 7 possibilités de classement. Par ailleurs, un encart « commentaires »** devra être intégré à la codification pour que les directions opérationnelles (qui seront chargées d'évaluer l'impact climat de leurs lignes budgétaires) explicitent brièvement les hypothèses qui les ont conduites à retenir telle ou telle hypothèse de classement ; sans cette section « commentaires », la traçabilité des méthodes d'évaluation retenues par chaque direction sera compromise.

Deuxièmement, le choix de l'opération comme niveau d'incorporation impacte la forme que prendra la nouvelle codification « budget vert » :

-) Pour répondre à l'enjeu de segmentation des crédits de chaque opération en fonction de leurs impacts climats respectifs, il conviendra d'ouvrir, **au sein de la codification budget vert, un critère de pourcentage**, de manière à estimer, pour chaque opération, la proportion (par montants alloués) des crédits *très favorables, favorables, neutres, défavorables, indéfinis - extracomptables, indéfinis - méthodologiques et hors périmètre*. Au total, chaque opération devra pouvoir être évaluée à l'aune de son pourcentage de crédits « verts » ou « non verts ».

-) Ce travail sur les pourcentages par opération doit aussi permettre de monter en échelle d'analyse, en faisant ensuite des pourcentages par programme (découpage budgétaire des politiques publiques de la collectivité en programme et opérations), puis éventuellement par action, programme et mission (découpage stratégique des politiques publiques de la collectivité en missions-programmes-actions) de manière à disposer d'une vision stratégique d'ensemble.

-) À ce stade, un point de vigilance doit être mentionné : le risque est que les pourcentages initiaux déterminés par opération (au stade de la préparation budgétaire) ne soient plus ceux effectifs après l'exécution budgétaire (taux d'exécution différencié des crédits, ajout et suppression de lignes ou crédits en cours d'exercice via les décisions budgétaires modificatives, etc.). Un travail de mise en concordance entre pourcentages initiaux et pourcentages finaux pourrait être engagé à cette fin.

Troisièmement, la nouvelle codification « budget vert » doit **tenir compte de la diversité des opérations budgétaires** :

-) En premier lieu, se pose la question de paramétrer cette nouvelle codification à l'ensemble des *types d'opérations* répertoriées dans le logiciel financier. Plusieurs choix sont possibles : ouvrir la codification à toutes les opérations ou ouvrir l'axe à certaines opérations seulement ;
-) Dans un but d'exhaustivité **et** de simplicité, il semble nécessaire d'ouvrir la codification à toutes les opérations, et de rendre son remplissage obligatoire pour les seules opérations dont le montant total est supérieur à 50 000 € (seuil financier de référence pour l'évaluation climat des lignes budgétaires). En parallèle, et dans une logique de souplesse et d'autonomisation, les directions opérationnelles doivent pouvoir, si elles le souhaitent, remplir la codification budget vert pour les opérations inférieures à 50 000 € dont elles jugent l'impact climat significatif (défavorable ou favorable).

Une solution potentielle à tester en pratique : cette nouvelle codification « budget vert » pourrait prendre la forme d'un nouvel axe analytique « budget vert ». L'axe analytique peut en effet s'insérer au niveau des opérations budgétaires, et peut normalement intégrer des pourcentages.

C) PILOTAGE DE L'OPÉRATION : QUELLE COOPÉRATION DES SERVICES DE LA COLLECTIVITÉ AVEC L'ENTREPRISE DÉVELOPPEUSE DU LOGICIEL FINANCIER ?

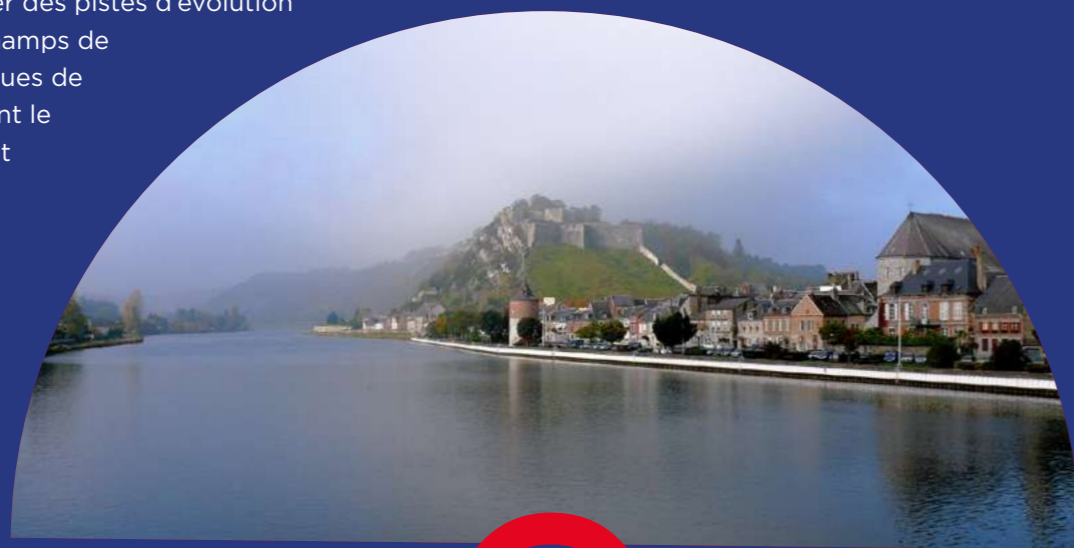
A priori, les services de la collectivité peuvent directement paramétrer le logiciel pour y inscrire un nouvel axe. Les différentes directions sont dans ce cadre appelées à manipuler le logiciel financier pour y exploiter les données climat :

- Les **directions opérationnelles** étant en charge de l'évaluation climat de leurs opérations, ce sont donc également celles qui devront retranscrire dans le logiciel financier les résultats de cette évaluation. Pour chaque opération, elles devront choisir, dans le menu déroulant de la codification budget vert, parmi les 7 hypothèses de classement (*très favorable, favorable, neutre, défavorable, indéfini – extracomptables, indéfini – méthodologiques et hors périmètre*), et éventuellement appliquer des pourcentages ;
- La **Direction des finances** devra ensuite pouvoir effectuer des requêtes dans le logiciel financier, de manière à fournir des extractions de données permettant une lecture stratégique du bilan climat de chaque direction, mais aussi de chaque programme et opération.
- Enfin, la **Direction environnement** sera chargée d'analyser ces extractions, **1** pour apporter son regard d'expertise en second niveau sur les choix de classification des dépenses des directions opérationnelles et **2** pour proposer des pistes d'évolution sur les grands champs de politiques publiques de la collectivité dont le bilan climat serait globalement défavorable.



Cette répartition des tâches implique de préciser les modalités d'accès au logiciel financier de ces différentes directions. Ces modalités d'accès pourraient éventuellement être différenciées entre directions, pour préserver leurs champs de compétence respectifs et assurer l'uniformité des procédures d'extraction et d'évaluation (ex. monopole de la Direction des finances dans la consolidation des données climat).

Éventuellement, une formation des agents de la collectivité pourrait être sollicitée auprès de l'entreprise développeuse du logiciel financier, afin de les familiariser à sa manipulation (appropriation de la nouvelle codification « budget vert », réalisation d'extraction de données consolidées, etc.). Un fascicule de communication sur les nouvelles fonctionnalités du logiciel financier pourrait également être diffusé par la Direction des finances et/ou par la Direction des systèmes d'information aux directions opérationnelles.



13 L'ACCULTURATION ET LA FORMATION DES AGENTS

La réalisation d'une évaluation climat rigoureuse suppose la maîtrise d'une ou plusieurs méthodologies d'évaluation climat détaillées, et parfois complexes. Cet impératif implique de **penser tant la forme que le fond de la formation « budget vert » qui sera dispensée aux agents de la collectivité :**

- Sur la forme, la formation proposée aux agents devra intégrer un certain nombre de principes clés pour être attractive **1**
- Sur le fond, la formation doit intégrer un objectif double : les agents doivent être à même de s'approprier efficacement les méthodologies d'évaluation climat, mais aussi et surtout de s'autonomiser par rapport à elles pour dépasser leur côté « figé dans le temps » et s'adapter aux évolutions de compétences de la collectivité et à l'avancée des connaissances scientifiques sur le climat et l'environnement **2**

A) PLUSIEURS PRINCIPES CLÉS À RESPECTER POUR GARANTIR L'ATTRACTIVITÉ DE LA FORMATION

Présentation des enjeux

Le choix de la forme que prendra la formation est déterminant pour assurer son adéquation avec les spécificités de la démarche budget vert. Plusieurs arbitrages sont à prendre :

- La **formation peut être individuelle ou collective**, ouverte à tous les agents de la collectivité ou réservée à un public présélectionné ;
- La **formation peut être plus ou moins tournée vers l'action** (au-delà de l'aspect théorique, une formation « action » implique un important volet applicatif et des retours terrain des directions) ;
- La **formation peut être obligatoire ou facultative** pour le public-cible auquel elle s'adresse ;
- La **formation peut s'appuyer sur des supports variés** (webinaires / MOOCs, ateliers pratiques, temps de retours d'expérience, moments ludiques, etc.) ;
- La **formation doit s'intégrer dans le plan de formation existant**, pour gagner en complémentarité.
- La **formation peut faire l'objet d'une sollicitation du CNFPT** pour être organisée en intra, notamment pour celle touchant un grand nombre d'agents.



BONNES PRATIQUES



N°15

Créer un plan de formation adapté aux fonctions occupées par chaque agent participant à la démarche de budgétisation verte.

AXE À DISCUTER	PISTE ENVISAGÉE	JUSTIFICATION
Choix entre formation individuelle et formation collective	Formation collective	<ul style="list-style-type: none"> Le budget vert est par essence une démarche partenariale, qui suppose un partage de connaissances variées (maîtrise des enjeux climatiques, du contenu des opérations menées par la collectivité, de la structure du budget, du SI financier, etc.).
Choix entre formation « théorique » et formation « action »	Formation mixte, réservant une part importante à l'action	<ul style="list-style-type: none"> Le budget vert implique la maîtrise du volet méthodologique et donc un important travail de formation théorique. Il suppose également de tester cette méthodologie sur des lignes budgétaires, ce qui implique la mise en place d'ateliers pratiques La formation pourrait se décliner en trois parties : <ol style="list-style-type: none"> Culture théorique commune (formation inter-directionnelle) Ateliers pratiques par direction, ou par groupes de directions ayant des compétences communes (ex. Direction de l'enfance et de la famille et Direction de l'éducation et de la jeunesse) Temps de restitution et de partage d'expériences (cf. infra pour le détail du contenu de la formation) Les directions opérationnelles expérimentatrices, la Direction des finances et la Direction de la transition écologique, en leur qualité de directions pilotes, seront amenées à intervenir régulièrement pendant les ateliers pour partager leurs expériences
Choix du type de public éligible à la formation	Formation centrée dans un premier temps sur les managers de direction : directeurs, chefs de services opérationnels, chefs des Services des Affaires Générales	<ul style="list-style-type: none"> Les chefs de services opérationnels jouent un rôle clé dans la mise en œuvre de l'évaluation climat du budget vert, car ils représentent l'échelon de direction bénéficiant à la fois d'une connaissance détaillée du contenu de chaque ligne budgétaire (réalité de chaque opération, exhaustivité) et d'une vision transversale et stratégique des enjeux du service. Ils sont donc les plus à même d'identifier les axes d'amélioration climat des opérations menées par leur service, et de justifier leurs propositions Les chefs des Services des affaires générales (SAG) sont naturellement un public prioritaire, car ils réalisent le lien entre directions opérationnelles et fonctions support (maîtrise des procédures budgétaires et comptables, centralisation des données climat, etc.) Les directeurs sont naturellement amenés à participer à la formation, car ce sont eux qui impulsent les grandes décisions et la conduite du changement à l'échelle de la direction. Ils sont à l'interface entre les retours terrain de leurs chefs de service et les orientations générales prises au niveau de la direction générale

AXE À DISCUTER	PISTE ENVISAGÉE	JUSTIFICATION
Durée de la formation	Formation de 3 demi-journées maximum (1 jour et demi)	<ul style="list-style-type: none"> Les directeurs et chefs de service sont très sollicités au quotidien, notamment sur le volet formation. Des raisons de faisabilité impliquent de privilégier des formations courtes, centrées sur leurs besoins
Caractère obligatoire ou non de la formation	Formation obligatoire	<ul style="list-style-type: none"> Le caractère obligatoire de la formation semble indispensable pour garantir que l'ensemble des directions se familiarisent avec la démarche budget vert. À cet effet, une intervention du DGS pourra être envisagée
Diffusion de la formation	Penser le contenu de la formation au-delà des seuls publics qui participeront physiquement à la formation	<ul style="list-style-type: none"> Si les chefs de services sont les publics privilégiés de la formation, la mise en œuvre concrète du budget vert reposera aussi sur les agents des échelons situés plus bas dans la hiérarchie (chefs de bureau, responsables de programme, agents de terrain). Les supports utilisés pour la formation devront pouvoir être mobilisés par les chefs de service en direction de ces agents Une réflexion doit donc être engagée sur les formats à privilégier : MOOCs/webinaires, réalisation de bilan écrits des résultats des ateliers pratiques, etc. Ces supports devront être pédagogiques et ludiques pour être facilement mobilisés et appropriés
Évaluation de la formation	Évaluer « à chaud » (à l'issue de la formation) et « à froid » (plusieurs semaines ou mois après la formation)	<ul style="list-style-type: none"> L'évaluation immédiate permet de mesurer le niveau de compréhension et d'assimilation de la formation par les publics-cible L'évaluation différée peut servir de bilan à mi-parcours pour assurer le suivi de la mise en œuvre de la démarche de budget vert et la réévaluer

B) APPROPRIATION DES MÉTHODOLOGIES D'ÉVALUATION ET AUTONOMISATION PAR RAPPORT À ELLES : UNE DÉMARCHE EN DEUX TEMPS

Présentation des enjeux

La méthodologie I4CE, comme les autres méthodologies d'évaluation climat, comporte des prérequis, qu'il **convient de réduire au maximum**, tout en garantissant l'exhaustivité de la formation prodiguée aux agents de la collectivité. La formation devra également **anticiper les limites de la méthodologie I4CE**, qui débouche souvent sur une classification en « Indéfini » des lignes budgétaires faute d'informations extracomptables suffisamment précises. Ces deux impératifs influent sur le contenu de la formation.

BONNES PRATIQUES



Déterminer un plan de formation prévisionnel, qui intègre les deux enjeux d'assimilation de la méthodologie I4CE et d'autonomisation par rapport à elle.

AXE À DISCUTER	PISTE(S) ENVISAGÉE(S)
Objectif(s) de la formation	<p>Maîtriser la méthodologie I4CE / apprendre à catégoriser les dépenses</p> <p>Être capable de réaliser une démarche d'investigation scientifique (méthode du « faisceau d'indices ») pour les dépenses à l'impact climat indéfini : croisement des méthodologies, cartographie d'acteurs à contacter, etc.</p> <p>Être capable d'incorporer les résultats de l'évaluation climat au sein du SI financier</p> <p>Extraire et visualiser des données climat interactives du SI financier, pour mener des analyses stratégiques de l'impact climat d'une direction / d'une mission / d'un programme / d'une opération</p>
Contenu de la formation + Les différents points à aborder	<p>Sensibilisation à l'intérêt général d'une évaluation climat :</p> <ol style="list-style-type: none"> 1 Pour la collectivité (enrichissement des termes de l'arbitrage budgétaire) 2 Pour les agents (montée en compétence technique, évolutions possibles de carrière, etc.) <p>Méthodologie I4CE : présentation simplifiée / présentation détaillée</p> <p>Création d'une cartographie des acteurs et des méthodologies annexes disponibles</p> <p>Découverte pédagogique du SI financier pour les agents novices</p> <p>Extraction et interprétation des données stratégiques issues du SI financier</p>

AXE À DISCUTER	PISTE(S) ENVISAGÉE(S)
Méthodes pédagogiques : comment ces différents points doivent-ils être abordés ?	<p>Webinaires à suivre en préparation de la formation avec validation des acquis via un questionnaire :</p> <ul style="list-style-type: none">) Contexte, mise en perspective) Explication de la méthodologie I4CE <p>Cas pratiques :</p> <ul style="list-style-type: none">) Critérisations I4CE « test » sur une fraction du budget (puis comparaison avec la solution ensuite), sur support Excel ou directement sur les documents de suivi du budget de chaque direction opérationnelle) Critérisations climat extra-I4CE « test » (pour les lignes échappant à la méthodologie I4CE), sur support Excel ou directement sur les documents de suivi du budget de chaque direction opérationnelle) Échanges sur l'organisation de la collectivité pour parvenir au résultat <p>Évaluation de la formation :</p> <ul style="list-style-type: none">) Évaluation immédiate : QCM de formation, questionnaires en format ouvert (recueil d'impressions, suggestions)) Évaluation différée : bilan à mi-parcours de la mise en œuvre de la démarche budget vert (recueil des difficultés liées à la mise en œuvre de la formation, etc.) <p>Documents support :</p> <ul style="list-style-type: none">) Méthodologie I4CE détaillée) Méthodologie I4CE simplifiée) Extractions Excel pour le travail de critérisation test (en parallèle : création d'une fiche ressource sur la méthodologie de l'extraction Excel) OU documents de suivi du budget de chaque direction opérationnelle
Prérequis à la formation (attention à ne pas trop exclure d'agents en posant des prérequis trop élevés)	<p>Connaissances élémentaires en finances locales (à apporter au préalable de la formation) :</p> <ul style="list-style-type: none">) Notions de chapitre, article, compte, présentation par nature et par fonction, dépenses réelles/ opérations d'ordre <p>Maîtrise des différentes étapes du processus budgétaire :</p> <ul style="list-style-type: none">) Connaissance du schéma « POTEL » : programmes-opérations (préparation) / tranches / engagement-liquidation (exécution)) Rôles respectifs des directions opérationnelles et de la direction des finances, modalités de transmission de l'information budgétaire <p>Maîtrise minimale de la gestion du système d'information de gestion financière</p> <p>Maîtrise minimale d'Excel ou tableur libre office (maniement des cellules, mises en forme conditionnelles, formules type RECHERCHE.V, etc.). Prévoir un mini-tutoriel le cas échéant</p>
Nombre de jours et modalités	<p>1,5 jour :</p> <ol style="list-style-type: none"> 1 ½ journée consacrée à la découverte de la documentation I4CE 2 ½ journée d'application de la méthodologie I4CE (critérisations test), et de formation à l'incorporation des résultats dans le SI financier 3 ½ journée de restitution et de partage d'expériences : ressenti des participants + apports d'expérience de sources externes (agents d'autres collectivités expérimentatrices, experts I4CE, etc.) <p>Modalités :</p> <ul style="list-style-type: none">) Distanciel possible pour le visionnage des webinaires et la lecture de la méthodologie I4CE 1) Présentiel obligatoire, si possible en intra, pour la réalisation des critérisations test et de l'incorporation au SI financier 2) Présentiel obligatoire, si possible en intra, pour le temps de restitution 3

APPROFONDIR ET DÉPASSER LA CLASSIFICATION I4CE.

Les services des collectivités sont fréquemment à même d'aller plus loin que l'analyse du guide I4CE dans leur champ d'expertise et il peut être intéressant, tant au regard de l'enjeu de fiabilité de l'analyse qu'au regard de l'enjeu d'implication des agents, de dépasser les documents d'expertise existants pour adopter une démarche proactive, attentive aux évolutions des connaissances scientifiques sur la transition environnementale.

Plusieurs propositions opérationnelles, tirées de l'expérience de terrain, peuvent ainsi être envisagées ; elles concernent des dépenses particulières dont le classement via l'application directe de la méthodologie I4CE s'est avéré complexe (subventions, dépenses de voirie, dépenses d'équipement et d'études...).

14 CARACTÉRISER DES SUBVENTIONS

I4CE produit une méthode d'analyse des subventions qui ne débouche pas, par exemple dans le cas des départements, sur une coloration signifiante des dépenses, puisqu'elle consiste à les caractériser en fonction de l'objet de la subvention. Or, au stade du budget primitif, une enveloppe est votée, sans connaître précisément l'objet des subventions qui seront individualisées à partir de celle-ci. Pour autant, comme le guide I4CE l'expose, « *les subventions reflètent les priorités politiques d'une collectivité et indiquent les effets recherchés sur un territoire. Les subventions sont des dépenses pilotables par la collectivité et qui représentent donc un marqueur de l'orientation écologique recherchée à court terme, directement traçable dans un budget.* »

Pour caractériser les subventions, il est ici proposé de les distinguer selon deux finalités :

» **Les subventions de fonctionnement destinées à couvrir « le train de vie » du bénéficiaire (en général les associations, sportives, culturelles, etc.), pourraient être colorées en fonction de l'objet social de la structure.** Ainsi, la subvention de fonctionnement à un organisme départemental de l'habitat, guichet unique qui oriente les habitants dans les démarches et les financements et en particulier la rénovation énergétique pourrait être classée

« favorable ». La limite de cette proposition tient en revanche à la distorsion des exigences entre le financeur et ses bénéficiaires. Par exemple une dépense de carburant qui serait classée défavorable dans le budget de la collectivité qui subventionne ne le serait pas chez le bénéficiaire puisque si la subvention permet bien de couvrir les charges de carburant, elle n'est pas affectée.

» **Les subventions dispensées au nom d'un programme, d'un appel à projet dont les objectifs sont précis peuvent être classées dès l'adoption du dispositif.** Par exemple un appel à projet en faveur de la rénovation thermique des bâtiments public peut être classé « favorable ». Si l'appel à projet comprend des actions hétérogènes, lors de l'instruction de la demande de subvention, l'instructeur peut classer le projet en fonction de la grille d'analyse préétablie. Dans ce cas, la coloration des dépenses ne peut intervenir qu'au stade du compte administratif.

La métropole de Lille a travaillé les subventions aux associations sportives et le soutien au commerce local et a développé en interne et en coconstruction avec différents services sa grille d'analyse. Concernant les subventions aux associations sportives, la démarche a abouti à l'élaboration avec les associations d'une charte d'engagement environnemental, dont la signature est le préalable à l'obtention d'un financement et justifie le classement « favorable » de l'enveloppe budgétaire dédiée.

15 CARACTÉRISER PLUS FINEMENT LES DÉPENSES DE VOIRIE

Les dépenses de voirie font l'objet d'une classification argumentée dans le guide I4CE, et sont symptomatiques de la nécessité d'enrichir les méthodologies générales de classement par des éléments d'appréciation personnalisés, tenant compte par exemple de la diversité des techniques de construction routière.

Dans un des départements impliqués dans la budgétisation verte, il est ressorti des échanges avec les services, des méthodes vertueuses sur le plan environnemental. Celles-ci sont documentées via le CEREMA, Route de France et la Revue Générale des Routes et de l'Aménagement. Le logiciel éco-comparateur SEVE permet d'analyser l'impact environnemental des différents procédés liés à l'entretien des couches de roulement (www.seve-tp.com). Il est utilisé par les maîtres d'ouvrage dans le cadre du choix des offres des soumissionnaires aux marchés publics. La direction en charge des infrastructures routières travaille avec les représentants de la profession (FRTP) à la déclinaison territoriale du Pacte d'engagement des acteurs des infrastructures de mobilité signé au niveau national. En 2009, les acteurs des infrastructures de mobilité ont signé une Convention d'Engagement Volontaire, déclinée dans 57 départements, autour d'un ensemble d'objectifs opérationnels en faveur du développement durable.

Parmi les techniques respectueuses de l'environnement, citons l'emploi d'enrobé tiède qui abaisse la température de fabrication et diminue de 5 à 6 % les émissions de GES et de consommation d'énergie par rapport à un enrobé à chaud sans agrégat (réemploi après criblage des matériaux extraits). L'introduction de 20% d'agrégats d'enrobés diminue de 4 à 5 % les émissions de GES et de consommation d'énergie par rapport à un enrobé à chaud sans agrégats. Mieux, l'emploi d'une grave-émulsion plutôt qu'un enrobé à chaud diminue de 25% la consommation d'énergie et de 1/3 les émissions de GES. Ces pratiques seraient particulièrement valorisées dans un budget carbone. Au vu de ces arguments une petite partie des dépenses d'entretien de voirie a pu être individualisée et classée « favorable » au lieu de neutre. Arriver à un niveau de critérisation climat d'un tel degré de finesse implique de penser un découpage des opérations en pourcentages « favorables, neutres et défavorables », comme proposé plus haut (cf. encadré « *Expression des besoins liés à l'automatisation de la démarche budget vert* »).

16 CARACTÉRISER PLUS FINEMENT LES DÉPENSES D'ÉQUIPEMENT ET D'ÉTUDES

Les dépenses liées à de l'achat de matériel ont tendance à être classées identiquement aux termes de la nomenclature I4CE, alors que leurs performances ou caractéristiques peuvent être très variables (ex : acquisition d'un aspirateur consommant moins d'énergie qu'un autre). L'enjeu est donc d'arbitrer entre une analyse de l'impact climat de la dépense 1/ en fonction des caractéristiques intrinsèques de l'objet considéré (ex. évaluation de l'impact climat du petit matériel de la collectivité) ou 2/ en fonction de l'affectation de l'objet (ex. critérisation climat différente du petit matériel si celui-ci est affecté à la construction de voirie pour véhicules thermiques ou s'il est affecté à l'entretien d'espaces arborés)

» Situation actuelle : la méthodologie I4CE alterne une analyse climat selon une **logique d'affectation** (ex. classification climat différente de la fourniture de voirie selon le type de voirie considéré – routière ou mobilité douce / classification climat différent des études selon qu'elles portent ou non sur le climat) et selon une **logique de caractéristiques intrinsèques** (ex. classification climat du matériel NTIC selon le respect ou non de critères d'achat précis, comme le respect d'une durée de vie minimale pour l'utilisation du matériel NTIC ou l'achat en reconditionné)

» **Proposition : choisir, pour chaque type de matériel, de fourniture ou d'étude, entre analyse des caractéristiques intrinsèques ou analyse par affectation. Les choix ainsi faits devront être concertés et identiques pour l'ensemble des directions** (éviter une hétérogénéisation des critères de classification climat). Cela implique de largement diffuser, à l'échelle de la collectivité, le document bilan listant les grands choix méthodologiques.

17 AUTRES MÉTHODES D'ANALYSE ENVIRONNEMENTALE DES DÉPENSES

L'analyse des dépenses de la collectivité peut être rigoureusement faite selon la méthode I4CE. Il faut s'attendre à ce qu'une proportion significative de dépenses soient classées « neutre » ou « indéfini ». Ce résultat peut décourager les services qui sont convaincus que l'action publique dont ils ont la charge est vertueuse pour l'environnement. Il peut être décidé d'enrichir l'analyse selon la méthode I4CE d'autres apports.

La méthode de l'État

4 objectifs de plus que la méthode I4CE mais une granulométrie moins fine

L'État publie depuis 2020, un rapport sur l'impact environnemental du budget national qui constitue une nouvelle annexe officielle au projet de loi de finances. Le budget de l'État est analysé au regard de six objectifs environnementaux :



Analyser le budget d'une collectivité selon la méthode de l'État semble à la fois moins pertinent et complémentaire :

- La méthode I4CE pour ses volets atténuation, qui correspond à l'objectif « lutte contre le changement climatique », et adaptation, qui correspond à l'objectif « adaptation au changement climatique et prévention des risques naturels » semble plus pertinente dans le sens où elle offre une analyse beaucoup plus fine des dépenses. En revanche, la collectivité qui souhaiterait analyser ses dépenses au regard de l'objectif « gestion de la ressource en eau » ou « lutte contre les pollutions », pourra en complément de l'analyse via la méthode I4CE reprendre la méthodologie de l'État. Par exemple, les subventions d'un département aux communes liées à l'adduction d'eau potable ou à l'assainissement sont classées « favorables » dans le budget de l'État au titre de l'objectif eau, d'une part, et biodiversité, d'autre part, et neutres sur les autres objectifs environnementaux (dont atténuation et adaptation). De la même manière, la méthode I4CE qui se concentre sur les 2 objectifs environnementaux atténuation et adaptation classe également en neutre l'adduction en eau potable pour l'objectif atténuation (pas d'impact à la hausse ou à la baisse sur le niveau des émissions de CO₂).
- La classification de l'État permet aussi de classer certaines dépenses selon l'objectif atténuation alors qu'elles seraient restées « neutres » ou « indéfinies » avec la méthode I4CE. Par exemple, les dépenses d'un département en faveur du tourisme vert ont été classées favorables par analogie avec le classement de l'État de toutes ses actions en faveur du « tourisme durable ». La méthode de classification de l'État n'est cependant pas aussi documentée que celle d'I4CE et nécessite d'être utilisée à la marge, d'autant qu'elle est construite pour l'analyse de masse budgétaire importante alors que la méthode I4CE l'est pour permettre une analyse très fine de la dépense.
- La granulométrie d'analyse de l'État demeure, quel que soit l'objectif recherché par l'analyste, moins fine que celle d'I4CE, ce qui constitue un biais du cumul des méthodes.

Le référentiel Climat air énergie

Si la démarche de budgétisation verte n'a pas comme objectif de promouvoir l'action de la collectivité en faveur de l'environnement, le label de l'ADEME climat, air, énergie a bien pour ambition d'assurer une visibilité de l'engagement des labélisés. Il permet, comme les budgets verts, d'acculturer les agents et les élus au sujet de la réduction des émissions de gaz à effet de serre et les démarches ne sont pas très éloignées. Lorsque le référentiel I4CE ne permet pas de classer une dépense, il peut être fait appel à la classification du label.

Exemple : le soutien d'un département aux agriculteurs pour leurs actions de préservation de la ressource en eau, comme l'achat de tonnes à eau, est une action présente dans le label de l'ADEME.

La taxonomie européenne

L'objectif de la **taxonomie européenne** est la création d'un système de classification de ce qui est considéré comme « durable » d'un point de vue environnemental et social. Cette taxonomie est développée en vue de 6 objectifs (les mêmes que ceux utilisés par l'État pour son budget vert), et 88 activités sont classées. Dans l'exercice de classification des dépenses d'une collectivité, il peut à la marge être procédé à une référence à la taxonomie européenne pour une activité non classée dans la méthodologie I4CE.

18 ANALYSER LES DÉPENSES AU VU D'AUTRES OBJECTIFS QUE L'ENVIRONNEMENT

La comptabilité multi-capitaux

Le capital financier n'est plus le seul capital qu'une organisation cherche à maintenir et à développer. Dans la suite du rapport Bruntland de 1987, J. Elkington en 1997 propose de mesurer la performance globale de l'entreprise autour de trois thèmes : l'humain ou le social (« people »), l'environnement (« planet ») et l'économique (« profit »). En France se développe ainsi la **comptabilité CARE (Comptabilité Adaptée au Renouvellement de l'Environnement)**. CARE est un système d'information comptable qui intègre les capitaux humains et naturels, et pose une obligation de prévention et de restauration des « dettes humaines et naturelles » par des actions dédiées.

CARE propose une triple ligne d'amortissement (triple depreciation line) intégrant des entités naturelles et humaines dégradées par une organisation du passif en 3 lignes (financière, humaine et naturelle). Ce système comptabilise les coûts de renouvellement dans les résultats des organisations, et le capital, dans ces écritures, est inscrit au passif et non à l'actif.

Pour aller plus loin : <https://www.chaire-comptabilite-ecologique.fr>

Le budget sensible au genre

Un budget sensible au genre est un budget qui profite aux hommes et aux femmes par une distribution équitable des ressources entre les sexes et contribue à fournir les mêmes opportunités à chacun. Il implique d'examiner les budgets des collectivités et leurs effets selon les sexes (ex : des dépenses d'éclairage public pour renforcer le sentiment de sécurité de certaines rues très fréquentées par les femmes est une dépense favorable). Comme la budgétisation verte, la budgétisation sensible au genre cherche à faire évoluer ces budgets pour mieux servir l'objectif environnemental dans un cas, d'égalité entre les sexes dans l'autre cas.

Les méthodologies des deux budgétisations sont très proches. Pour des exemples de budgétisation sensible au genre, voir Vienne en Autriche, Paris, Lyon ou Brest en France.

19 ANALYSER L'IMPACT SUR L'ENVIRONNEMENT DE L'ACTION PUBLIQUE AUTREMENT QUE PAR LE BUDGET

Le budget carbone

Établir un **budget carbone** ne consiste pas à analyser les flux financiers d'une collectivité mais les émissions de gaz à effet de serre de son territoire. La collectivité se donne un plafond d'émission de gaz à effet de serre, exprimé en tonnes de CO₂, à ne pas dépasser sur une période donnée. Pour un exemple poussé de budget climatique qui inclut un budget carbone, voir l'exemple de la ville d'Oslo.

TABLEAU-TYPE DE SEGMENTATION ET DE RÉPARTITION DES OPÉRATIONS



NATURE DE L'OPÉRATION À MENER	ACTIONS À MENER AU SEIN DE L'OPÉRATION	OBJECTIF(S) DE L'ACTION	SUPPORTS À UTILISER OU À PRODUIRE	DIRECTION ET AGENTS RESPONSABLES
Impulsion de la démarche	Mot de lancement du DGS	Diffuser un message dans l'ensemble des directions, officialisant le lancement de la démarche budget vert et détaillant ses grands enjeux	) Mail ou document de présentation stratégique de la démarche budget vert	DGS) DGS
	Formation rapide des agents de la Direction des finances à la méthodologie I4CE	Sensibiliser les agents de la Direction des finances aux enjeux du budget climat et aux grandes étapes de la méthodologie de critérisation climat du budget	) Présentation simplifiée de la méthodologie I4CE) Webinaires I4CE	Direction des finances) Directeur des finances et/ou chefs de service
	Formation détaillée des agents de la direction de la transition écologique à la méthodologie I4CE	Former les agents de la direction de la transition écologique à la maîtrise complète de la méthodologie d'évaluation climat du budget (méthodologie I4CE + analyse extracomptable)	) Présentation détaillée de la méthodologie I4CE	Direction de la transition écologique) Directeur de la direction de la transition écologique (présentation générale de la démarche budget vert)) Agents de la direction de la transition écologique (auto-formation à la méthodologie I4CE détaillée)
	Formation des agents de la direction de la transition écologique à la structure budgétaire de la collectivité	Former les agents de la direction de la transition écologique à la maîtrise de la structure du budget	) Extractions Excel du budget d'une ou plusieurs directions, regroupant les informations sur les natures comptables, les fonctions et les natures analytiques	Direction des finances) Agents de la direction des finances

NATURE DE L'OPÉRATION À MENER	ACTIONS À MENER AU SEIN DE L'OPÉRATION	OBJECTIF(S) DE L'ACTION	SUPPORTS À UTILISER OU À PRODUIRE	DIRECTION ET AGENTS RESPONSABLES
Impulsion de la démarche	Présentation de la démarche budget vert aux directeurs et chefs de service des directions opérationnelles : A Présentation de la méthodologie d'analyse budgétaire I4CE (analyse ligne par ligne, en trois étapes), avec ateliers de critérisation test B Sensibilisation à la nécessité d'aller « au-delà » de la seule ligne budgétaire pour comprendre la réalité du programme ou de l'opération représenté par cette ligne (lien à faire avec les autres chefs de service de la direction), avec ateliers de critérisation test	) Sensibiliser les directeurs des directions opérationnelles aux enjeux du budget climat et aux grandes étapes de la méthodologie de critérisation climat du budget) Former les chefs de service des directions opérationnelles à la maîtrise complète de la méthodologie d'évaluation climat du budget	A Présentation simplifiée de la méthodologie I4CE (pour les directeurs) A Présentation détaillée de la méthodologie I4CE (pour les chefs de service) B Extraction Excel du budget de la direction, complétée sur quelques lignes, pour fournir un exemple illustré des différentes étapes aboutissant à la critérisation climat définitive d'une ligne budgétaire (application des 3 étapes I4CE PUIS recherche de l'information extracomptable). Prendre de préférence des lignes aboutissant à des critérisations différenciées, pour illustrer les différents cas de figure	Direction de la transition écologique) Présentation initiale et générale de la démarche budget vert : directeur de la direction de la transition écologique) Ateliers de critérisation test : agents de la direction de la transition écologique
	Formation des services des affaires générales des directions) Formation à la gestion du système d'information de gestion financière pour sa partie « budget vert » : transcription des résultats de la critérisation climat dans le SIGF, harmonisation des données à l'échelle de la direction (vérification que les classements opérés par les chefs de service sont tous correctement justifiés, etc.), etc.	Assurer l'incorporation et l'harmonisation des données climat dans le système d'information de gestion financière, afin de faciliter le travail d'extraction de ces données par la suite	) Document de présentation du SI financier « modifié » (i.e., intégrant le nouvel axe analytique « budget vert », cf. <i>infra</i> , partie « Automatisation »)	Direction des finances) Agents du bureau du SI financier) Agents du service Analyse et contrôle de gestion

NATURE DE L'OPÉRATION À MENER	ACTIONS À MENER AU SEIN DE L'OPÉRATION	OBJECTIF(S) DE L'ACTION	SUPPORTS À UTILISER OU À PRODUIRE	DIRECTION ET AGENTS RESPONSABLES
Évaluation de l'impact climat des lignes budgétaires	Détermination du périmètre de l'analyse budgétaire (cf. supra, partie « Périmètre »)	Sélectionner les lignes budgétaires, parmi le budget de la direction opérationnelle, qui seront évaluées : BP ou CA, seuil financier (50 000 € ?), etc. Le but est d'arriver à un temps d'analyse restreint, mais détaillé et portant sur une part significative du montant totale des dépenses de la direction	) Document synthétique présentant et justifiant les choix de périmètre au niveau de la direction	Directions opérationnelles) Directeur : document présentant les choix de périmètre structurants) Chefs de service : déclinaison de ce document au sein du service, justification des adaptations à la marge
	Évaluation climat sur chaque ligne sélectionnée	) Déterminer l'impact climat de chaque ligne budgétaire entrant dans le périmètre de l'analyse) Avoir un ordre d'idée des montants des lignes classées en « défavorable », « neutre » et « indéfini »	) Transcription dans le SI financier des résultats de l'évaluation, avec justification systématique des choix de classification (cf. infra, partie « automatisation »)	Directions opérationnelles) Chefs de service) Éventuellement, chef.fes de bureau et/ou de programmes (but : avoir la vision opérationnelle la plus précise possible pour produire une évaluation climat pertinente)
	Information aux directions des finances et de la transition écologique une fois l'évaluation terminée	) Assurer la transmission de l'information entre directions et la bonne coordination du processus d'évaluation) Garantir le respect des calendriers d'évaluation (temps limité pour réaliser l'évaluation)	) Alerte mail aux directions des finances et de la transition écologique	Directions opérationnelles) Directeur

NATURE DE L'OPÉRATION À MENER	ACTIONS À MENER AU SEIN DE L'OPÉRATION	OBJECTIF(S) DE L'ACTION	SUPPORTS À UTILISER OU À PRODUIRE	DIRECTION ET AGENTS RESPONSABLES
Contrôle de la cohérence méthodologique et procédurale de l'évaluation climat réalisée par les directions opérationnelles	Appui aux directions opérationnelles pour la classification des grandes dépenses complexes ou incertaines	Assurer une unicité de classement des dépenses dont la critérisation climat est complexe ou incertaine (éviter la prolifération de méthodologies de classement hétérogènes)	) Document bilan listant les opérations complexes (but : établir des régularités entre directions en identifiant les principales difficultés de classement éprouvées)	Direction de la transition écologique) Agents de la direction de la transition écologique (appui au classement et production du document bilan)
	Contrôle de la bonne incorporation par les directions opérationnelles des données climat dans le SI financier	) Assurer l'incorporation et l'harmonisation des données climat dans le SI financier, afin de faciliter le travail d'extraction de ces données par la suite) Proposer, au besoin, des modifications de la structure du classement (rationalisation des axes analytiques, etc.)	) Contrôles par échantillonnage directement sur le SI financier (vérification que les axes analytiques ont été correctement remplis)	Direction des finances) Agents du bureau du SI financier

NATURE DE L'OPÉRATION À MENER	ACTIONS À MENER AU SEIN DE L'OPÉRATION	OBJECTIF(S) DE L'ACTION	SUPPORTS À UTILISER OU À PRODUIRE	DIRECTION ET AGENTS RESPONSABLES
Réorientation des dépenses identifiées comme « défavorables » au climat vers des modèles plus vertueux	Identification des dépenses classées comme « défavorables », « indéfinies » et « neutres »	Isoler les dépenses dont l'impact climat est susceptible d'être amélioré, dans une logique d'amélioration continue	) Document bilan listant ces dépenses	Directions opérationnelles) Agents des directions opérationnelles (identification des dépenses neutres, défavorables et indéfinies) Direction de la transition écologique) Agents de la direction de la transition écologique (production du document bilan)
	Retraitement des dépenses classées comme « défavorables », « indéfinies » et « neutres »	Identifier les axes d'amélioration envisageables pour les dépenses classées défavorables, neutres ou indéfinies	) Document bilan listant les axes d'amélioration par grands champs de dépenses	Directions opérationnelles) Directeurs des directions opérationnelles (identification des grands axes d'amélioration envisagés et envisageables) Direction de la transition écologique) Directeur de la direction à la transition écologique (production du document bilan)

NATURE DE L'OPÉRATION À MENER	ACTIONS À MENER AU SEIN DE L'OPÉRATION	OBJECTIF(S) DE L'ACTION	SUPPORTS À UTILISER OU À PRODUIRE	DIRECTION ET AGENTS RESPONSABLES
Temps d'échange/ amélioration de la démarche budget vert	Organisation d'ateliers / de séminaires de restitution, au cours desquels les directions opérationnelles pourront faire un retour d'expérience sur les atouts et difficultés de la démarche budget vert	<ul style="list-style-type: none">) Favoriser le partage de bonnes pratiques) Comparer les techniques d'évaluation extracomptables mises en œuvre dans chaque direction opérationnelle 	<ul style="list-style-type: none">) Document bilan listant les principaux enseignements de ces retours d'expérience 	Direction de la transition écologique <ul style="list-style-type: none">) Directeurs de la transition écologique Direction des finances <ul style="list-style-type: none">) Directeurs des finances Directions opérationnelles <ul style="list-style-type: none">) Directeurs des directions opérationnelles) Agents des directions opérationnelles chargés de la réalisation des évaluations climat (chefs de service ?)

NATURE DE L'OPÉRATION À MENER	ACTIONS À MENER AU SEIN DE L'OPÉRATION	OBJECTIF(S) DE L'ACTION	SUPPORTS À UTILISER OU À PRODUIRE	DIRECTION ET AGENTS RESPONSABLES
Grands arbitrages à l'échelle de la collectivité	Arbitrages sur la mise en œuvre des axes d'amélioration identifiés pour chaque grand champ de dépense (réunions budgétaires de rentrée ?)	Impulser le changement sur les axes structurants pour l'accélération de la transition climatique	<ul style="list-style-type: none">) Document bilan listant les axes d'amélioration par grands champs de dépenses, complété et signé par le DGS et/ou les élus 	Élu.es de la collectivité <ul style="list-style-type: none">) Élus aux finances et à la transition écologique DGS <ul style="list-style-type: none">) DGS

EN GUISE DE CONCLUSION...

Adopter une démarche de budgétisation verte implique, nous l'avons vu, plusieurs étapes cruciales qui doivent être synonymes d'échanges nourris au sein de la collectivité. Les tableaux ci-dessous récapitulent ces différentes étapes. Bonne chance dans votre exercice de budgétisation verte !

AVANT LA MISE EN PLACE DU BUDGET VERT

) Déterminer ce qui est important

Pour quelles raisons, veut-on faire une analyse climat du budget ? Est-ce pour diffuser l'enjeu de la transition climatique au sein des services ? Est-ce un objectif de communication pour valoriser son action ? Souhaite-t-on disposer d'une information extrabudgétaire pour procéder à des arbitrages financiers ? Souhaite-t-on utiliser les résultats comme support de discussion avec les administrés ?

Il est nécessaire de prendre le temps d'exprimer clairement ses intentions avant de se lancer dans la démarche. Les réponses à ces questions permettront de construire un processus pertinent et adapté à son organisation et ses motivations.

APRÈS OBTENTION DES RÉSULTATS

) Une démarche dont les bénéfices se mesurent sur un temps long ...

L'intérêt principal de la démarche de budgétisation verte se situe dans les discussions autour des résultats et les solutions proposées pour modifier favorablement la situation. Au-delà de réaliser la « photographie climat » d'un exercice budgétaire, il faut engager les moyens nécessaires pour faire évoluer cette photographie, en poursuivant la démarche sur un temps long.

) ... qui doit donc intégrer le processus usuel de la collectivité

Dès la mise en place, l'intégration de la démarche au sein du calendrier budgétaire doit être discutée. Celle-ci doit intégrer l'ensemble des phases d'arbitrage (dont commissions) et de présentation du budget primitif, du débat d'orientation budgétaire et du compte administratif. L'intérêt de cette démarche est de favoriser les échanges autour des résultats et les évolutions. De plus, même s'il n'y a pas de dimensions contraignantes, il faudra tout de même justifier les résultats aux publics (ensemble des élus et administrés).

) Adopter un processus d'amélioration continue

Après avoir appliqué la méthode sur son budget, il y a un enjeu à se lancer collectivement dans une « appropriation » de ces méthodologies d'évaluation en tentant de réduire la part de lignes budgétaires indéfinies (cf. infra, partie « Approfondir et dépasser la classification I4CE »).

) Discuter, discuter et..... discuter, avant d'agir

Cela a déjà été mentionné, mais dans le doute... **tout l'intérêt de la méthode est d'échanger sur les résultats !** L'engagement d'une démarche de budgétisation verte ne doit pas se traduire par un exercice solitaire mené uniquement par le service en charge de la préparation budgétaire et dont les résultats seraient présentés dans la seule commission en charge des questions environnementales. Le dialogue autour du budget vert doit être engagé à l'échelle de la collectivité toute entière.

COORDINATION DE L'ÉTUDE

Les équipes de l'Agence France Locale

112 Rue Garibaldi, 69006 Lyon
09 70 81 85 17
adhesion@afl-banque.fr



I4CE - Institute for Climate Economics

30 rue de Fleurus, 75 006 Paris
contact@i4ce.org



UN BESOIN, UNE REMARQUE, UNE QUESTION ?

Renaud SCHROER

Mail : renaud.schroer@administrateur-inet.org
Tel. : 06.67.61.04.14

Estelle YUNG

Mail : estelle.yung@administrateur-inet.org
Tel. : 06.48.36.38.30

Yannick MONLOUIS

Mail : yannick.monlouis@ingenieurchef-inet.org
Tel : 06.78.76.89.70

MEMBRES DU COMITÉ D'EXPERTS DE L'ÉTUDE :

