



CENTRE DE GESTION DE LA FONCTION PUBLIQUE TERRITORIALE
DE MARTINIQUE

EXAMEN PROFESSIONNEL D'AVANCEMENT AU GRADE D'ATTACHE TERRITORIAL PRINCIPAL, SESSION 2023

Jeudi 6 avril 2023

EPREUVE DE NOTE AVEC SOLUTIONS OPERATIONNELLES

EPREUVE ECRITE D'ADMISSIBILITE

Rédaction d'une note à partir d'un dossier de mise en situation professionnelle, ayant pour objet de vérifier l'aptitude du candidat à l'analyse et la capacité à proposer des solutions opérationnelles argumentées.

Durée : 4 heures
Coefficient : 1

A LIRE ATTENTIVEMENT AVANT DE TRAITER LE SUJET

- ✓ Vous ne devez faire apparaître dans votre copie aucun signe distinctif tel que votre nom ou nom fictif, collectivité employeur, paraphe, signature, commune de résidence ou du lieu de la salle d'examen.
- ✓ Seules les références (nom de collectivité, nom de personne, ...) figurant le cas échéant sur le sujet ou dans le dossier peuvent apparaître dans votre copie.
- ✓ Seul l'usage d'un stylo soit noir, soit bleu est autorisé (bille, plume ou feutre). L'utilisation d'une autre couleur pour écrire ou souligner, sera considérée comme un signe distinctif, de même que l'utilisation d'un surligneur.
- ✓ Les feuilles de brouillon ne seront en aucun cas prises en compte.

Le non respect des règles ci-dessus peut entraîner l'annulation de la copie par le jury.

Ce dossier comporte 40 pages, y compris celle-ci.

Il appartient au candidat de vérifier que le document comprend
le nombre de pages indiqué.

S'il est incomplet, en avertir le surveillant

Attaché principal, vous êtes conseiller technique rattaché au directeur général des services d'Admiagglo, une communauté d'agglomération de 90 000 habitants, et de sa ville centre (55 000 habitants).

Admiagglo (1 600 ETP), qui s'est dotée de son premier plan pluriannuel d'investissement dans le prolongement des dernières élections municipales et territoriales, a approuvé son plan climat-air-énergie territorial (PCAET) l'an passé.

Le développement durable constituant un axe majeur du projet de territoire, la présidente de la communauté d'agglomération entend mettre l'outil budgétaire au service de la transition écologique au sein de la collectivité. Dans ce cadre, elle souhaite la mise en place d'un « budget vert », à brève échéance et dans le cadre d'un budget contraint, de façon à développer l'impact écologique des dépenses publiques locales.

Dans cette perspective, elle vous demande de rédiger à son attention, à l'aide des éléments du dossier joint et en mobilisant vos connaissances, une note assortie de solutions opérationnelles argumentées permettant de bâtir une stratégie pour la mise en place d'un « budget vert ».

Liste des documents :

- Document 1 :** « La cote du budget vert à la hausse » - F. Fortin - Localtis - *banquedesterritoires.fr* - 11 mars 2022 - 2 pages
- Document 2 :** « Budget vert : 2^{ème} édition » - Département de la Mayenne - *lamayenne.fr* - 9-10 décembre 2021 - 4 pages
- Document 3 :** « Adaptation au changement climatique : au moins 2,3 milliards d'euros de financements supplémentaires à prévoir par an, estime I4CE » - A. Lenormand - Localtis/AFP - *banquedesterritoires.fr* - 27 juin 2022 - 2 pages
- Document 4 :** « Le budget vert, un outil d'analyse au service de la transition climatique ? » (extraits) - E. Yung, R. Schroer, Y. Monlouis - Avril 2022 - *inet.cnfpt.fr* - 9 pages
- Document 5 :** « Urgence climatique : "Soumettre le budget de l'Etat à une évaluation environnementale constitue potentiellement une avancée significative" » - C. Blatrix - *lemonde.fr* - 11 septembre 2020 - 2 pages
- Document 6 :** Article 229-26 du Code de l'environnement - *legifrance.fr* - 2 pages
- Document 7 :** Article L5216-5 du Code général des collectivités territoriales - *legifrance.fr* - 2 pages
- Document 8 :** « Quel rôle pour les intercommunalités dans la transition climatique ? » - C. Motte - *lettreducadre.fr* - 3 novembre 2022 - 1 page

- Document 9 :** « Evaluation climat des budgets des collectivités territoriales - Annexe technique - volet Atténuation » (extrait) - I4CE - *i4ce.org* - Novembre 2020 - 1 page
- Document 10 :** « Un référentiel maison d'investissement durable » - G. Ginibrière - *lagazettedescommunes.com* - 8 août 2022 - 1 page
- Document 11 :** « Loi Climat et Résilience : décryptage de la loi promulguée publiée au journal officiel » (extrait) - *ecologie.gouv.fr* - Août 2021 - 3 pages
- Document 12 :** « X. Mise en œuvre d'un budget carbone » - Extrait de note d'information - *Collectivité territoriale anonymisée* - 2022 - 2 pages
- Document 13 :** « Les comptabilités publiques doivent rendre compte de nos impacts sur les écosystèmes » - M. Koch - *lettreducadre.fr* - 13 janvier 2021 - 4 pages
- Document 14 :** « Le budget "climat" mode d'emploi » (extrait) - G. Ginibrière - *La gazette des communes* - 31 janvier 2022 - 2 pages

Documents reproduits avec l'autorisation du C.F.C.

Certains documents peuvent comporter des renvois à des notes ou à des documents non fournis car non indispensables à la compréhension du sujet.

DOCUMENT 1

banquedesterritoires.fr
Frédéric Fortin / Localtis
11 mars 2022

La cote du budget vert à la hausse

Les initiatives autour de la "budgétisation verte" se multiplient. Si ses contours demeurent flous, les travaux de normalisation vont bon train. L'exercice prend une importance grandissante, y compris au sein des collectivités. Certains alertent même sur le fait que l'absence de "budget vert" pourrait rapidement empêcher ces dernières d'accéder aux financements.

"Le budget vert, c'est dé-risquer la capacité des collectivités territoriales à emprunter, [leur permettre] de demeurer les premiers investisseurs locaux et territoriaux. Si on ne fait pas ce travail, elles ne pourront plus emprunter", a alerté Michael Quernez, maire de Quimperlé, lors d'une conférence organisée dans le cadre du sommet Climate Chance, ce 8 mars. Le risque paraît pour l'heure assez lointain, d'autant que les contours de la budgétisation verte restent flous. L'élu l'a reconnu : "C'est un sujet complexe, parce que l'outil normatif n'existe pas. On est en train de le construire, et on voit que le travail entre les collectivités, la Banque des Territoires, la Banque européenne d'investissement, les organismes bancaires privés est particulièrement important. Il va falloir que l'on se mette d'accord sur la nomenclature dans les 2, 3, 4, 5, 6 années à venir", a-t-il insisté.

"Beaucoup de banques ont pour objectif de verdir l'intégralité de leurs portefeuilles d'ici 2050. C'est un travail de longue haleine, il faut commencer maintenant", a souligné Sébastien Soleille, à la tête du pôle Transition énergétique et environnement de BNP Paribas, confirmant que la procrastination n'est pas de mise.

France pionnière

Encore récente, la démarche prend peu à peu forme. En 2014, la Commission européenne a développé sa propre méthodologie de cotation environnementale – elle travaille actuellement à sa révision. Sous l'égide de l'OCDE, un "Collaboratif de Paris sur la budgétisation verte" a été lancé fin 2017. La France s'enorgueillit d'être "pionnière" en la matière, fière d'avoir été "le tout premier pays" à passer au crible l'impact environnemental de son budget – exercice qui figurait en annexe du PLF 2021, à partir de travaux conduits par l'Inspection générale des finances et le CGEDD.

Les initiatives se multiplient, comme celle conduite conjointement par l'institut I4CE, l'Ademe, l'Association des maires de France (AMF) ou encore France urbaine avec les villes de Paris et de Lille et les métropoles lilloise, lyonnaise et strasbourgeoise. Et ce 9 mars, à l'occasion d'une conférence ministérielle organisée par le ministère de l'Économie et des Finances, dans le cadre de la Présidence française de l'Union européenne, la France et la Commission européenne, "avec le soutien de plusieurs États membres", ont convenu de créer "un programme d'échange entre fonctionnaires nationaux et européens pour partager les bonnes pratiques". On l'a vu, les collectivités territoriales ne sont pas en reste, à l'image du conseil départemental de la Mayenne, qui en est déjà à la deuxième édition de son budget vert.

Aide à la décision

Claire Roumet, directrice d'Energy Cities, confirme l'appétence des collectivités pour cet outil qu'elle estime devoir être "un outil d'évaluation et, surtout, d'aide à la décision". Elle ne partage pas l'objectif d'en faire un critère d'orientation des fonds : "Vouloir en faire une norme, cela me paraît assez compliqué, ne serait-ce que parce que les situations locales sont très différentes.

Toutes les collectivités n'ont pas la possibilité de faire de la compensation carbone. Si le budget vert devient un outil discriminant, cela ne sera pas très utile. Cela n'aidera absolument aucun territoire." Pour elle, le budget vert "doit surtout permettre de se poser les bonnes questions, de qualifier les investissements et surtout de voir ceux qui ne sont pas nécessaires. Le budget vert, c'est aussi l'histoire du renoncement, de la fermeture – est-ce que j'ai vraiment besoin de tel bâtiment ou est-ce que je le ferme ? Ce n'est pas forcément un outil pour aller sur les marchés ou investir".

Du vert, du brun... et beaucoup de gris

Tristan Riom, élu de la métropole nantaise, a souligné les difficultés rencontrées pour l'heure à qualifier l'ensemble des dépenses. "Il y a des choses qu'on arrive à classer en vert, celles qu'on arrive à classer comme polluantes, et puis il y a plein de choses au milieu qu'on ne sait pas définir clairement" – ce qui a notamment conduit le conseil général de Mayenne à créer la catégorie, évolutive, des "dépenses non cotées". "On ne sait pas encore définir ce qui est vert. Chacun y va un peu de sa définition", confirme Sébastien Soleille. "L'enjeu est de faire en sorte que ce qu'on appelle finance verte soit réellement vert", a-t-il rappelé, évoquant notamment la taxonomie européenne. "On a déjà fait un grand pas en avant, mais il reste encore insuffisant", juge-t-il. Pour preuve, l'adoption récente d'un acte complémentaire à cette taxonomie relatif aux activités gazières et nucléaires, activités qui alimentent plus que jamais la chronique depuis la guerre en Ukraine.

Travaux en cours

"Ce n'est pas le seul sujet", a précisé Michael Quernez, pour qui "la taxonomie n'appréhende pas tous les critères d'évaluation nécessaires pour pouvoir appréhender un budget vert. Aujourd'hui, on ne sait pas faire, mais ça va venir". Les travaux se poursuivent à bon rythme. La Commission a publié en mai 2021 une étude (en anglais) recensant les différentes pratiques en cours dans l'Union, puis une nouvelle étude en octobre dernier (Green Budgeting : Towards Common Principles, en anglais), fruit d'un travail conduit avec le fonds monétaire international et l'OCDE, présentant les éléments-clés de la démarche. Et ce sera bientôt au tour de Vincent Chauvet, maire d'Autun et membre du Comité européen des régions (CdR), de présenter le 29 juin un avis sur "la mise en œuvre des budgets verts aux niveaux local et régional", lors de la session plénière du CdR. Affaire à suivre.



(...)

Quel est l'impact du budget vert sur l'environnement ?

Le budget vert est un indicateur de l'impact de l'action du Département sur l'environnement.

» Le budget vert permet au Département de disposer d'une photographie de l'impact environnemental de ses actions. Il constitue ainsi un véritable outil pédagogique à destination des élus, agents et des Mayennais, dans une dynamique d'amélioration continue, tant en termes d'impact direct que concernant la méthode d'évaluation retenue pour mesurer cet impact. Le but est de tracer un chemin vertueux et de mesurer, année après année, la progression du Département sur ce chemin.

» En recherchant des améliorations pour que cet impact soit le plus favorable, le budget vert constitue un outil d'aide à la décision dans une démarche positive et vertueuse. Idéalement, chaque fois qu'une décision est prise, son impact sur l'environnement doit être connu. Si cet impact est négatif ou insuffisamment positif, se pose alors collectivement la question de comment le réduire ou l'améliorer.

L'impact environnemental du budget est apprécié au regard de 6 axes environnementaux.



Lutte contre le changement climatique
(mesures d'atténuation)



Adaptation au changement climatique et prévention des risques naturels



Gestion de la ressource en eau



Economie circulaire, déchets et prévention des risques technologiques



Lutte contre les pollutions (air, sols, bruit...)



Biodiversité et protection des espaces naturels, agricoles et sylvicoles

La Mayenne, premier Département de France à avoir voté un budget vert en 2020

Alors qu'en votant pour la première fois en 2020 un budget vert, l'État faisait de la France le premier pays au monde à mesurer l'impact du budget de l'État sur l'environnement, la même année le Département de la Mayenne votait également son premier budget vert pour l'exercice budgétaire 2021.

Le premier budget vert du Département en 2021 a ainsi constitué un jalon structurant. Cette démarche novatrice est aussi une réponse à la demande de plus grande transparence de l'information en matière environnementale et budgétaire. Il permet un arbitrage financier éclairé en faveur du territoire.

Quels sont les apports de la deuxième édition du budget vert départemental ?

Pour cette deuxième édition du budget vert, la réflexion s'est engagée dès le 1^{er} semestre 2021 en associant l'ensemble des directions et les invitant à proposer des pistes d'actions en faveur de l'environnement. La constitution d'un budget vert est le fruit d'un travail collectif.



Un élu référent en charge du budget vert a été nommé, il s'agit de Nicole Bouillon, 1^{ère} Vice-Présidente du Conseil départemental. Elle s'appuie sur des élus relais dans chaque commission.

Le budget primitif 2022 sera voté les 9 et 10 décembre 2021. L'évaluation environnementale sera le fil vert de ce vote afin que les élus aient le regard le plus éclairé possible sur l'impact environnemental du budget.

Les dépenses en section d'investissement et en section de fonctionnement ont été distinguées. Pour le budget du Département, la section de fonctionnement est fortement contrainte par des dépenses neutres (dépenses d'aide sociale et masse salariale). La distinction entre ces 2 sections apporte un éclairage complémentaire et permet d'identifier plus précisément les « leviers environnementaux ».

Le budget vert 2022 a été perfectionné en termes méthodologiques pour permettre la cartographie la plus fidèle possible aux choix du territoire.

Une même nature de dépense est cotée de la même manière qu'il s'agisse des travaux conduits sous maîtrise d'ouvrage du Département ou des travaux financés par le Département.

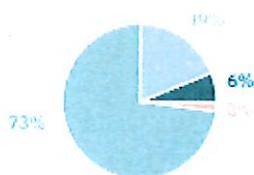


Souhaitant maintenir le parallélisme avec le budget vert de l'Etat, le budget vert du Département pour 2022 opère une distinction plus claire entre 4 types de dépenses :

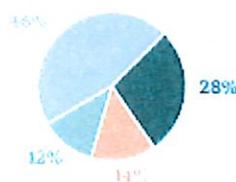


Quelle est la synthèse des résultats de la budgétisation environnementale sur le budget en 2022 ?

■ Favorable ■ Défavorable ■ Neutre ■ Non coté

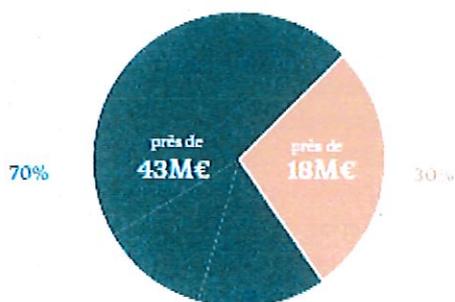


DÉPENSES DE FONCTIONNEMENT



DÉPENSES D'INVESTISSEMENT

EN CONCLUSION, SUR LA TOTALITÉ DU BUDGET VERT DU DÉPARTEMENT DE LA MAYENNE



(...)



DOCUMENT 3

banquedesterritoires.fr
Anne Lenormand / Localtis avec AFP
27 juin 2022

Adaptation au changement climatique : au moins 2,3 milliards d'euros de financements supplémentaires à prévoir par an, estime I4CE

Au moins 2,3 milliards d'euros de financements supplémentaires par an sont nécessaires dès le prochain projet de loi de finances pour s'adapter aux conséquences du changement climatique, estime le groupe de réflexion I4CE dans une étude publiée ce 23 juin. 18 mesures sont proposées, déclinées en trois grands chapitres : financer des postes d'animation et de pilotage de la politique d'adaptation, pérenniser et revoir à la hausse les moyens des politiques y contribuant, engager des enveloppes dédiées pour le financement de premières initiatives "sans regrets" déjà mûres. Parmi les propositions qui nécessiteraient le plus de moyens budgétaires : la construction durable, la lutte contre l'effet d'îlot de chaleur urbain, la protection de la ressource en eau ou encore la réduction de la vulnérabilité des réseaux.

Au bas mot, l'adaptation au changement climatique devrait nécessiter 2,3 milliards d'euros par an à prévoir dès le prochain projet de loi de finances : c'est le chiffre auquel est parvenu le groupe de réflexion Institute for Climate Economics (I4CE) dans une étude publiée ce 23 juin. "Pour l'instant on n'est pas prêts et notamment au niveau du financement" des mesures d'adaptation, relève Benoît Leguet, directeur général d'I4CE. L'adaptation "en général, c'est oublié, et le financement passe de la même façon au second plan", a-t-il regretté lors d'une présentation. Car si "c'est bien d'avoir des objectifs climatiques, c'est encore mieux si ces objectifs sont assortis d'un plan de financement pour accompagner les acteurs qui vont faire cette transition".

Trois grands chapitres à décliner

L'étude définit ainsi 18 mesures, déclinées en trois grands chapitres : le financement de postes pour "améliorer l'animation et le pilotage de la politique d'adaptation" aux niveaux national, régional et local, pour un montant global de 250 millions d'euros (dont 7,6 millions d'euros à prévoir pour les régions et 90,7 millions d'euros pour les EPCI) ; le renforcement des services contribuant déjà à l'adaptation (protection civile, fonds national de prévention des risques naturels majeurs, politique de santé, gestion quantitative de l'eau...), pour 540 millions d'euros ; des financements dédiés pour des actions "sans regret", autrement dit des projets "déjà mûrs", notamment pour réduire la vulnérabilité des réseaux d'infrastructures, transports en tête, financer la recomposition spatiale et la transformation économique (littoral, montagne, aménagement urbain) ou prendre en compte l'évolution du climat dans les constructions neuves, pour un total de 1,5 milliard d'euros.

Budgets allant jusqu'à 500 millions d'euros en plus par an

Leurs 18 propositions vont de budgets relativement modestes, comme un "programme national exploratoire de santé publique pour anticiper et prévenir les risques climatiques (recherche, campagnes de prévention, renforcement de la veille sanitaire)", chiffré à 2,5 millions d'euros, à des enveloppes de centaines de millions. Une "enveloppe annuelle de soutien à l'extension des bonnes pratiques d'adaptation en ville" pour lutter contre l'effet d'îlot

de chaleur urbain est ainsi évaluée à 500 millions d'euros, auxquels s'ajoutent 18 millions d'euros pour équiper les programmes de renouvellement urbain existants de moyens d'ingénierie leur permettant d'intégrer l'adaptation à la conception des opérations qu'ils soutiennent. Les surcoûts dans les constructions futures "des bâtiments d'enseignement et de recherche" sont eux aussi chiffrés à 500 millions d'euros tandis que les moyens d'animation, de sensibilisation et de recherche appliquée en matière d'adaptation des bâtiments aux vagues de chaleur, notamment, devraient être renforcés de 31 millions d'euros. Certains des investissements serviront à faire face à une "augmentation des risques" déjà existante, comme l'extension géographique et saisonnière des feux de forêt, qui va nécessiter plus de fonds pour les services de secours pour maintenir le même niveau d'efficacité, relèvent les auteurs qui chiffrent ce besoin de hausse des crédits à 115 millions d'euros.

Une première enveloppe de 325 millions d'euros devrait en outre être consacrée à des actions ciblées pour traiter "les points critiques de vulnérabilité" sur les réseaux de transport. 15 millions d'euros supplémentaires pourraient permettre de doter les gestionnaires d'infrastructures et leurs autorités régulatrices des moyens de connaître leurs vulnérabilités et de piloter l'adaptation, notamment au sein de la gestion patrimoniale des réseaux et 1,7 million d'euros de mettre en place et animer une instance de coordination des gestionnaires d'infrastructures. L'étude préconise aussi la création d'un fonds d'aide à la recomposition du littoral doté de 150 millions d'euros et invite à pérenniser la part Etat du fonds "Avenir Montagne Investissement" tout en incitant les régions à faire de même, pour aboutir à un total de 150 millions d'euros par an d'investissements fléchés vers les projets contribuant à l'adaptation.

"Besoin de portage interministériel de haut niveau"

"A court terme, il faut s'assurer que le sujet de l'adaptation bénéficie d'un portage interministériel de haut niveau", si possible à Matignon, et des moyens humains et financiers, souligne Morgane Nicol, une des auteurs du rapport. Il importe que "les nouveaux investissements soient adaptés, notamment les décisions qui engagent des montants à venir bien plus importants que ces 2,3 milliards" d'euros, insiste un autre des auteurs de l'étude, Vivian Dépoues. Mais cette vision prospective visant à "des transformations plus structurelles" devra faire l'objet de débats permettant des "priorisations et arbitrages politiques", sur les "niveaux de robustesse" requis des infrastructures par exemple ou encore des grands systèmes socio-économiques, agriculture ou tourisme par exemple.

Etude réalisée par E. Yung, R. Schroer, Y. Monlouis - Elèves administrateurs / ingénieurs en chef de l'Inet

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 fautive 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).



PREMIERE PARTIE

REPLACER LE BUDGET VERT DANS SON CONTEXTE

La démarche de budgétisation verte entre enjeux et bénéfices

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

13/40 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 de 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'14CE (cf. infra) et accompagnées par France urbaine, l'AMF et Régions de France.



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 14CE. 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.



TÉMOIGNAGE

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.

3 PANORAMA DES APPROCHES D'ANALYSE CLIMAT

APPROCHES	AVANTAGES	LIMITES
<p>Budget carbone</p> <p>Ce budget correspond au volume de gaz à effet de serre (CO₂) maximum à émettre, pour sur une période donnée, pour rester dans la trajectoire menant à la neutralité carbone.</p> <p>✓ Permet de visualiser et piloter la trajectoire climatique d'un territoire (gestion de stock et flux)</p> <p>✓ Favorise les discussions multi acteurs (interne/ externe à la collectivité)</p> <p>✓ Outil lié à l'élaboration d'un bilan carbone</p>	<p>✓ Permet de visualiser et piloter la trajectoire climatique d'un territoire (gestion de stock et flux)</p> <p>✓ Favorise les discussions multi acteurs (interne/ externe à la collectivité)</p> <p>✓ Outil lié à l'élaboration d'un bilan carbone</p>	<p>✗ Il se limite au prisme carbone</p> <p>✗ Requiert des moyens importants pour mesurer les émissions et les stocks de CO₂ d'un territoire</p> <p>✗ Les méthodes pour calculer la quantité de carbone émise sont nombreuses ce qui aboutit à des résultats différents</p> <p>✗ Le budget carbone d'un territoire englobe une quantité importante d'acteurs extérieurs à la collectivité, ce qui nécessite des moyens adaptés pour négocier</p>

Atténuation (climat)

Adaptation (climat)

Biodiversité

Sociétal (inégalités...)

Économie

Ville d'Oslo (Norvège)



APPROCHES	AVANTAGES	LIMITES
<p>Budget vert</p> <p>Méthode 14CE</p> <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> <p>✓ Méthode pragmatique, simple et rapide à mettre en œuvre</p> <p>✓ Permet d'avoir une photographie annuelle de son action climat</p> <p>✓ Valorise l'engagement d'une collectivité en faveur du climat</p> <p>✓ Cf. point III</p>	<p>✓ Méthode pragmatique, simple et rapide à mettre en œuvre</p> <p>✓ Permet d'avoir une photographie annuelle de son action climat</p> <p>✓ Valorise l'engagement d'une collectivité en faveur du climat</p> <p>✓ Cf. point III</p>	<p>✗ Les hypothèses structurantes ont été élaborées dans un contexte métropolitain. La réplique au niveau hors métropole demandera un travail d'adaptation important</p> <p>✗ Ne prend pas en compte les mesures non budgétaires</p> <p>✗ Pluralité des méthodes d'analyse budgétaire du climat (État, CT et évolution vers d'autres champs...)</p> <p>✗ Cf. point II</p>

Atténuation (climat)

Adaptation (climat)

Biodiversité

Sociétal (inégalités...)

Économie

Cf. annexe 1

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

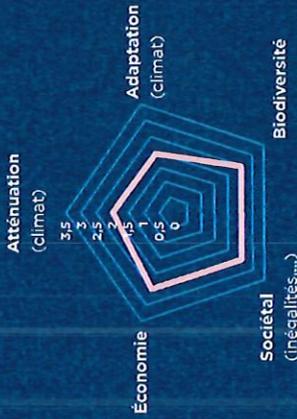
- ✗ Difficulté de mobilisation, car nombre élevé de sbles (169)



INSPIRATIONS

- Ville de Pessac - DGS www.briestconcomairde-pessac.fr
- Eurométropole de Strasbourg - Directeur de projet Capitale Verte Européenne www.zimmermann.austrobourg.eu/
- AFNOR - Déléguée secteur public halimaboulou@afnor.fr

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

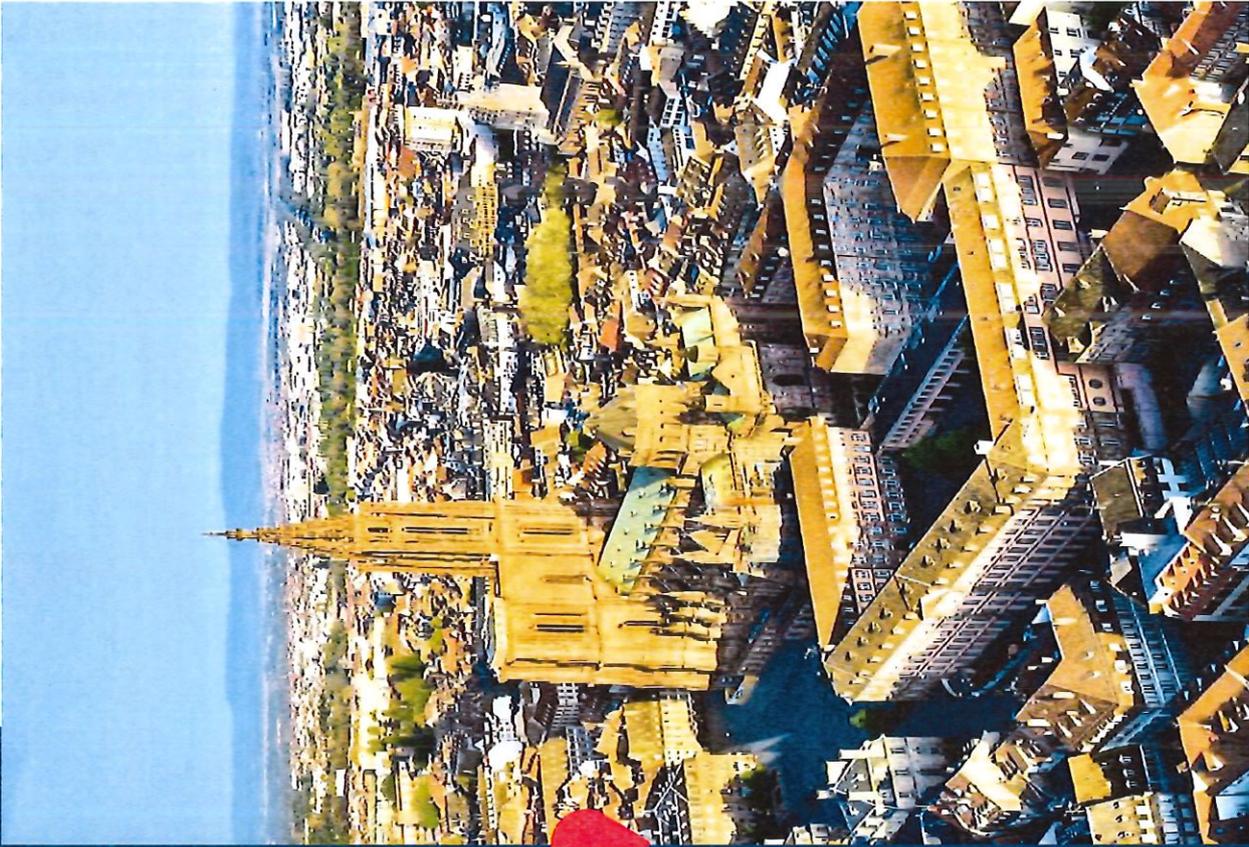


INSPIRATIONS

AFNOR

DIMENSIONS ÉVALUÉES

Non classée



CARTOGRAPHIE DU BUDGET AVEC LES ODD, UN LEVIER DE TRANSFORMATION EUROMETROPOLE 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

Mikael 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.



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.

A 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.



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'Honord. 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 :

FOURTE	CIBLE PRINCIPALE	CIBLES SECONDAIRES 1	CIBLES SECONDAIRES 2
1	100%		
2	75%	25%	
3	66,6%	16,6%	16,6%

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 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.

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 MODELE COMPTABILITÉ ADAPTÉE au RENOUVELLEMENT de L'ENVIRONNEMENT

TÉMOIGNAGES

TÉMOIGNAGE 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 bilanciale), scientifiques (détermination des états écologiques à restaurer), ou touchant à des questions de gouvernance (contribution des différents acteurs).

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 DÉMARCHÉ 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 évaluable 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.

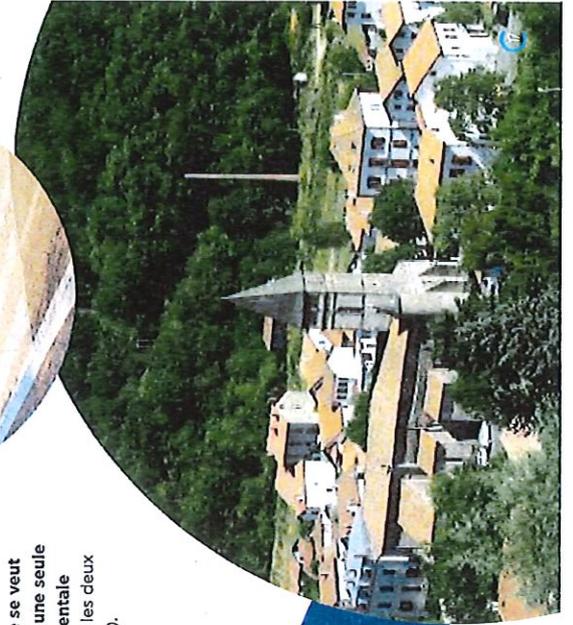
Dans ce contexte, il convenait de proposer une démarche de budgétisation verte opérationnelle et à la méthodologie éprouvée. Le présent memento s'appuie sur la méthodologie développée par l'I4CE (Institute for Climate Economics / Institut de l'Économie pour le Climat – think tank national de recherche 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 collectifs 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.



LE BUDGET VERT, OUIL 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

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 cristérisation 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.

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.

LE BUDGET VERT, OUIL 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

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 cristérisation 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.

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.

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, / en évitant de rajouter un nouveau temps de discussion budgétaire dans l'année et / 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 »

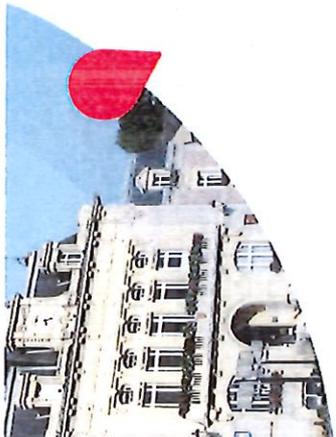
AVANTAGES	INCONVÉNIENTS
<ul style="list-style-type: none"> ✓ L'analyse environnementale du CA permettrait de rapprocher les prévisions et autorisations « vertes » inscrites au budget des réalisations effectives, ce qui favoriserait un retour critique sur le taux «verts ». Au total, l'exercice de budgétisation 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 (fourdeur 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 dépasser la démarche de budgétisation verte de son volet global et stratégique.

BONNES PRATIQUES

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.

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.



DOCUMENT 5

lemonde.fr
Cécile Blatrix
11 septembre 2020

Urgence climatique : « Soumettre le budget de l'Etat à une évaluation environnementale constitue potentiellement une avancée significative »

La politiste Cécile Blatrix détaille, dans une tribune au « Monde », les avancées et les insuffisances du nouvel outil d'aide à la décision en faveur de la transition écologique, qui sera utilisé par les députés lors de la discussion du projet de loi de finances.

Tribune. Le projet de loi de finances (PLF) pour 2021 sera examiné à partir du 12 octobre par l'Assemblée nationale. La discussion devrait s'appuyer cette année sur un nouvel outil d'aide à la décision en faveur de la transition écologique : le « budget vert ». Une annexe informative (un « jaune budgétaire », dans le jargon) sera publiée après le PLF, début octobre. Intitulé « Rapport sur l'impact environnemental du budget », ce « jaune » est supposé offrir aux députés une vision claire des recettes et dépenses ayant un impact environnemental. Les parlementaires avaient déjà pu consulter un « jaune » sur le « Financement de la transition écologique » lors de l'examen du PLF 2020.

Les instruments de pilotage budgétaire sont en effet des outils centraux pour garantir une meilleure connaissance des moyens que l'on consacre, pour quels objectifs et avec quelle efficacité, aux enjeux écologiques : érosion de la biodiversité, urgence climatique, préservation des ressources... Cette connaissance, indispensable pour mettre en place des politiques environnementales, a longtemps fait défaut. La faiblesse des moyens financiers et humains alloués par l'Etat aux enjeux écologiques se double ainsi d'une difficulté à mesurer l'effort financier en matière d'environnement, à la fois en volume et en tendances. Pour ce faire, on ne saurait se limiter à l'analyse du seul budget du ministère de l'environnement : c'est bien l'ensemble du budget de l'Etat qui doit être décrypté.

La démarche de « budgétisation environnementale » constitue donc, potentiellement, une avancée significative, puisqu'il s'agit d'évaluer les impacts sur l'environnement de l'ensemble du budget de l'Etat. Il s'agit en quelque sorte d'une étude d'impact sur l'environnement, appliquée non pas à un projet d'aménagement ou à un document d'urbanisme (comme cela est obligatoire en France depuis 1976), mais au budget de l'Etat lui-même.

Cette démarche est d'autant plus importante qu'un des principes de l'évaluation environnementale est non seulement d'éclairer les décisions, mais aussi de permettre la participation du public à leur élaboration, suivant l'article 7 de la Charte de l'environnement, qui a valeur constitutionnelle.

Débat méthodologique

L'idée de soumettre le budget de l'Etat à une évaluation environnementale ne date pas d'hier. En 2016, un rapport de la Cour des comptes consacré à l'efficacité des dépenses fiscales relatives au développement durable pointait les limites de l'effort public et le poids prédominant des dépenses défavorables à l'environnement. La démarche actuelle s'inscrit dans le cadre de l'initiative internationale lancée en septembre 2017 sous l'égide de l'OCDE, au sein de laquelle la France s'est engagée lors du One Planet Summit de décembre 2017. Le Paris Collaborative on Green Budgeting vise à évaluer la compatibilité des budgets nationaux avec

les engagements pris au niveau international, en particulier dans le cadre de l'accord de Paris. Un rapport conjoint de l'Inspection générale des finances (IGF) et du Conseil général de l'environnement et du développement durable (CGEDD), publié en septembre 2019, a proposé de caractériser l'impact environnemental (favorable/neutre/défavorable) des dépenses budgétaires et fiscales. Le « jaune » annexé au PLF 2021 par le gouvernement a été rédigé selon cette méthodologie.

Il s'agit donc d'un pas important, mais l'exercice a ses limites.

Tout d'abord, la méthodologie adoptée continue à faire débat : comment rendre lisible par le plus grand nombre un document inévitablement complexe ? Comment sont prises en compte les niches fiscales et les dépenses néfastes pour l'environnement et la biodiversité ? Comment traiter les technologies controversées (biocarburants, nucléaire, etc.) ? Et ne faut-il pas systématiquement associer à la mesure de l'impact environnemental d'une décision une analyse de ses éventuels effets sociaux sur les différents secteurs de la société ?

Par ailleurs, la démarche n'a de sens que si elle permet d'orienter les décisions en faveur d'une transition écologique et sociale. Or l'expérience précédente de l'OCDE en la matière, qui concernait le *gender budgeting* (« budgétisation sexo-spécifique »), montre que l'évaluation des impacts d'un budget au regard d'un enjeu n'est pas suffisante en soi pour faire évoluer les pratiques et les choix stratégiques. Lors de la présentation du rapport IGF-CGEDD, les associations environnementales, notamment le Réseau action climat, avaient insisté sur la nécessité de ne pas s'arrêter à l'évaluation des impacts sur l'environnement. Elles avaient demandé que soit défini un calendrier pluriannuel visant à mettre en cohérence le budget de l'Etat français avec ses engagements internationaux (en particulier l'objectif de neutralité carbone en 2050) en s'acheminant vers la suppression progressive des quelque 25 milliards d'euros de dépenses évaluées comme défavorables à l'environnement.

Choix de société

En outre, si la démarche de budgétisation environnementale est susceptible d'éclairer les décisions, la question des arbitrages reste posée. Or c'est bien d'un choix de société qu'il est question : un gouvernement doit-il renoncer à une mesure « bonne » pour le PIB, l'emploi et les recettes de l'Etat, au motif qu'elle dégrade l'environnement ? A quelles conditions ? Avec quelle répartition des coûts entre les différentes catégories sociales ?

Enfin, comment construire la légitimité démocratique de ce type de décision ? Pour que les arbitrages soient à la hauteur des enjeux écologiques tout en suscitant l'adhésion des citoyens, un débat large et ouvert doit être mené dès à présent, en vue de la discussion budgétaire qui débutera en octobre à l'Assemblée nationale, afin de clarifier le mandat donné à nos gouvernants. La mobilisation des parlementaires, mais aussi de tous et toutes, est nécessaire et urgente pour que les décisions d'aujourd'hui soient prises sur cette base, seule à même de construire la légitimité des orientations adoptées.

L'évaluation de l'impact environnemental du budget de l'Etat ne pourra constituer un outil de transformation efficace que si elle s'inscrit dans une dynamique globale de recomposition des manières de penser et de faire l'action publique.

Cécile Blatrix est professeure de science politique à AgroParisTech (UMR Printemps, université Paris-Saclay)

Code de l'environnement

Article L229-26

Modifié par LOI n°2022-1158 du 16 août 2022 - art. 27 (V)

I. – La métropole de Lyon et les établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre existant au 1er janvier 2015 et regroupant plus de 50 000 habitants adoptent un plan climat-air-énergie territorial au plus tard le 31 décembre 2016.

Les établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre regroupant plus de 20 000 habitants adoptent un plan climat-air-énergie territorial au plus tard le 31 décembre 2018 ou dans un délai de deux ans à compter de leur création ou de la date à laquelle ils dépassent le seuil de 20 000 habitants.

Le plan climat-air-énergie territorial peut être élaboré à l'échelle du territoire couvert par un schéma de cohérence territoriale dès lors que tous les établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre concernés transfèrent leur compétence d'élaboration dudit plan à l'établissement public chargé du schéma de cohérence territoriale.

Lorsque la métropole et les établissements publics mentionnés aux deux premiers alinéas s'engagent dans l'élaboration d'un projet territorial de développement durable ou Agenda 21 local, le plan climat-air-énergie territorial en constitue le volet climat.

II. – Le plan climat-air-énergie territorial définit, sur le territoire de l'établissement public ou de la métropole :

1° Les objectifs stratégiques et opérationnels de cette collectivité publique afin d'atténuer le changement climatique, de le combattre efficacement et de s'y adapter, en cohérence avec les engagements internationaux de la France ;

2° Le programme d'actions à réaliser afin notamment d'améliorer l'efficacité énergétique, de développer de manière coordonnée des réseaux de distribution d'électricité, de gaz et de chaleur, d'augmenter la production d'énergie renouvelable, de valoriser le potentiel en énergie de récupération, y compris le potentiel de récupération de chaleur à partir des centres de données, de développer le stockage et d'optimiser la distribution d'énergie, de développer les territoires à énergie positive, de réduire l'empreinte environnementale du numérique, de favoriser la biodiversité pour adapter le territoire au changement climatique, de limiter les émissions de gaz à effet de serre et d'anticiper les impacts du changement climatique. Sont inclus des objectifs relatifs aux installations de production de biogaz.

Lorsque l'établissement public exerce les compétences mentionnées à l'article L. 2224-37 du code général des collectivités territoriales, ce programme d'actions comporte un volet spécifique au développement de la mobilité sobre et décarbonée.

Ce programme d'actions comporte un volet spécifique à la maîtrise de la consommation énergétique de l'éclairage public et de ses nuisances lumineuses.

Lorsque l'établissement public ou l'un des établissements membres du pôle d'équilibre territorial et rural auquel l'obligation d'élaborer un plan climat-air-énergie territorial a été transférée exerce la compétence en matière de réseaux de chaleur ou de froid mentionnée à l'article L. 2224-38 dudit code, ce programme d'actions comprend le schéma directeur prévu au II du même article L. 2224-38.

Ce programme d'actions tient compte des orientations générales concernant les réseaux d'énergie arrêtées dans le projet d'aménagement et de développement durables prévu à l'article L. 151-5 du code de l'urbanisme ;

3° Pour la métropole de Lyon, les établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre regroupant plus de 100 000 habitants et ceux dont le territoire est couvert en tout ou partie par un plan de protection de l'atmosphère défini à l'article L. 222-4 du présent code, un plan d'action en vue d'atteindre des objectifs territoriaux biennaux, à compter de 2022, de réduction des émissions de polluants atmosphériques au moins aussi exigeants que ceux prévus au niveau national en application de l'article L. 222-9 et de respecter les normes de qualité de l'air mentionnées à l'article L. 221-1 dans les délais les plus courts possibles, et au plus tard en 2025. Ce plan d'action, élaboré après consultation de l'organisme agréé en application de l'article L. 221-

3, contribue à atteindre les objectifs du plan de protection de l'atmosphère prévu à l'article L. 222-4, lorsque ce dernier existe.

Ce plan d'action comporte notamment une étude d'opportunité portant sur la création, sur tout ou partie du territoire concerné, d'une ou de plusieurs zones à faibles émissions mobilité. Cette étude, dont le contenu expose les bénéfices environnementaux et sanitaires attendus, évalue la pertinence d'une zone à faibles émissions mobilité au regard des objectifs énoncés dans le plan d'action qualité de l'air du plan climat-air-énergie territorial. Cette étude porte également sur les perspectives de renforcement progressif des restrictions afin de privilégier la circulation des véhicules à très faibles émissions au sens de l'article L. 318-1 du code de la route. Le plan d'action prévoit également les solutions à mettre en œuvre en termes d'amélioration de la qualité de l'air et de diminution de l'exposition chronique des établissements recevant les publics les plus sensibles à la pollution atmosphérique.

Si les objectifs territoriaux biennaux de réduction des émissions de polluants atmosphériques ne sont pas atteints, le plan d'action est renforcé dans un délai de dix-huit mois, sans qu'il soit procédé à une révision du plan climat-air-énergie territorial, ou lors de la révision du plan climat-air-énergie territorial si celle-ci est prévue dans un délai plus court.

Lorsqu'un plan climat-air-énergie territorial adopté avant la publication de la loi n° 2019-1428 du 24 décembre 2019 d'orientation des mobilités ne comporte pas de plan d'action de réduction des émissions de polluants atmosphériques, un tel plan d'action est adopté, dans les conditions prévues pour l'adoption du plan climat-air-énergie territorial :

- a) Avant le 1er janvier 2021 pour la métropole de Lyon et les établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre sur le territoire desquels les normes de qualité de l'air mentionnées à l'article L. 221-1 du présent code ne sont pas respectées ;
- b) Avant le 1er janvier 2022 pour les autres établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre.

Quand le plan climat-air-énergie territorial comporte un plan d'action de réduction des émissions de polluants atmosphériques au jour de publication de la loi n° 2019-1428 du 24 décembre 2019 précitée, ce dernier est mis à jour avant l'échéance prévue aux a et b du présent 3° ;

4° Un dispositif de suivi et d'évaluation des résultats.

III. – Si le représentant de l'ensemble des organismes mentionnés à l'article L. 411-2 du code de la construction et de l'habitation propriétaires ou gestionnaires de logements situés dans le territoire régional en fait la demande, le projet de plan lui est soumis afin de recueillir son avis. Cet avis est réputé favorable s'il n'a pas été rendu par écrit dans un délai de deux mois. L'avis du représentant des autorités organisatrices mentionnées à l'article L. 2224-31 du code général des collectivités territoriales et situées sur le territoire concerné par le plan peut être recueilli dans les mêmes conditions.

IV. – Il est rendu public et mis à jour tous les six ans.

V.-Il peut être adapté dans les conditions définies à l'article L. 300-6-1 du code de l'urbanisme.

VI. – Il est compatible avec le schéma régional du climat, de l'air et de l'énergie défini à l'article L. 222-1 du présent code. Il prend en compte, le cas échéant, le schéma de cohérence territoriale.

Lorsque tout ou partie du territoire qui fait l'objet du plan climat-air-énergie territorial est inclus dans un plan de protection de l'atmosphère défini à l'article L. 222-4, le plan climat-air-énergie est compatible avec les objectifs fixés par le plan de protection de l'atmosphère.

La métropole de Lyon et les établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre regroupant plus de 50 000 habitants intègrent le plan climat-air-énergie territorial dans le rapport prévu à l'article L. 2311-1-1 du code général des collectivités territoriales.

Un arrêté du ministre chargé de l'environnement précise les conditions dans lesquelles la collecte des plans climat-air-énergie territoriaux est assurée par l'Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie.

Un décret en Conseil d'Etat définit les modalités d'application de la présente section et peut déterminer, notamment, les modalités de mise à jour du plan d'action de réduction des émissions de polluants atmosphériques et des méthodes de référence pour la réalisation des bilans prévus par l'article L. 229-25 du présent code.

NOTA : Se reporter aux conditions d'application prévues à l'article 27 de la loi n° 2022-1158 du 16 août 2022.

DOCUMENT 7

Code général des collectivités territoriales

Article L5216-5

Modifié par LOI n°2022-217 du 21 février 2022 - art. 10

Modifié par LOI n°2022-217 du 21 février 2022 - art. 160 (V)

Modifié par LOI n° 2019-1461 du 27 décembre 2019 - art. 14 (V)

I.-La communauté d'agglomération exerce de plein droit au lieu et place des communes membres les compétences suivantes :

1° En matière de développement économique : actions de développement économique dans les conditions prévues à l'article L. 4251-17 ; création, aménagement, entretien et gestion de zones d'activité industrielle, commerciale, tertiaire, artisanale, touristique, portuaire ou aéroportuaire ; politique locale du commerce et soutien aux activités commerciales d'intérêt communautaire ; promotion du tourisme, dont la création d'offices de tourisme, sans préjudice de l'animation touristique qui est une compétence partagée, au sens de l'article L. 1111-4, avec les communes membres de l'établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre ;

2° En matière d'aménagement de l'espace communautaire : schéma de cohérence territoriale et schéma de secteur ; plan local d'urbanisme, document d'urbanisme en tenant lieu et carte communale ; définition, création et réalisation d'opérations d'aménagement d'intérêt communautaire au sens de l'article L. 300-1 du code de l'urbanisme ; organisation de la mobilité au sens du titre III du livre II de la première partie du code des transports, sous réserve de [l'article L. 3421-2](#) du même code ;

3° En matière d'équilibre social de l'habitat : programme local de l'habitat ; politique du logement d'intérêt communautaire ; actions et aides financières en faveur du logement social d'intérêt communautaire ; réserves foncières pour la mise en oeuvre de la politique communautaire d'équilibre social de l'habitat ; action, par des opérations d'intérêt communautaire, en faveur du logement des personnes défavorisées ; amélioration du parc immobilier bâti d'intérêt communautaire ;

4° En matière de politique de la ville : élaboration du diagnostic du territoire et définition des orientations du contrat de ville ; animation et coordination des dispositifs contractuels de développement urbain, de développement local et d'insertion économique et sociale ainsi que des dispositifs locaux de prévention de la délinquance ; programmes d'actions définis dans le contrat de ville.

Dans les départements et collectivités d'outre-mer : dispositifs contractuels de développement urbain, de développement local et d'insertion économique et sociale d'intérêt communautaire ; dispositifs locaux, d'intérêt communautaire, de prévention de la délinquance.

5° Gestion des milieux aquatiques et prévention des inondations, dans les conditions prévues à l'article L. 211-7 du code de l'environnement ;

6° En matière d'accueil des gens du voyage : création, aménagement, entretien et gestion des aires d'accueil et des terrains familiaux locatifs définis aux 1° à 3° du II de l'article 1er de la loi n° 2000-614 du 5 juillet 2000 relative à l'accueil et à l'habitat des gens du voyage ;

7° Collecte et traitement des déchets des ménages et déchets assimilés ;

8° Eau ;

9° Assainissement des eaux usées, dans les conditions prévues à l'article L. 2224-8 ;

10° Gestion des eaux pluviales urbaines, au sens de l'article L. 2226-1.

La communauté d'agglomération peut déléguer, par convention, tout ou partie des compétences mentionnées aux 8° à 10° du présent I à l'une de ses communes membres.

La délégation prévue au treizième alinéa du présent I peut également être faite au profit d'un syndicat mentionné à l'article L. 5212-1, existant au 1er janvier 2019 et inclus en totalité dans le périmètre de la communauté d'agglomération.

Les compétences déléguées en application des treizième et quatorzième alinéas du présent I sont exercées au nom et pour le compte de la communauté d'agglomération délégante.

[...]

II.-La communauté d'agglomération peut par ailleurs exercer en lieu et place des communes les compétences relevant des groupes suivants :

1° Création ou aménagement et entretien de voirie d'intérêt communautaire ; création ou aménagement et gestion de parcs de stationnement d'intérêt communautaire ;

Lorsque la communauté d'agglomération exerce la compétence " création ou aménagement et entretien de voirie communautaire " et que son territoire est couvert par un plan de mobilité, la circulation d'un service de transport collectif en site propre entraîne l'intérêt communautaire des voies publiques supportant cette circulation et des trottoirs adjacents à ces voies. Toutefois, l'organe délibérant de l'établissement public de coopération intercommunale peut, sur certaines portions de trottoirs adjacents, limiter l'intérêt communautaire aux seuls équipements affectés au service de transport collectif ;

2° et 3° (Abrogés) ;

4° En matière de protection et de mise en valeur de l'environnement et du cadre de vie : lutte contre la pollution de l'air, lutte contre les nuisances sonores, soutien aux actions de maîtrise de la demande d'énergie ;

5° Construction, aménagement, entretien et gestion d'équipements culturels et sportifs d'intérêt communautaire ;

6° Action sociale d'intérêt communautaire.

Lorsque la communauté d'agglomération exerce la compétence action sociale d'intérêt communautaire, elle peut en confier la responsabilité pour tout ou partie à un centre intercommunal d'action sociale constitué dans les conditions fixées à l'article L. 123-4-1 du code de l'action sociale et des familles ;

7° Participation à une convention France Services et définition des obligations de service au public y afférentes en application de l'article 27-2 de la loi n° 2000-321 du 12 avril 2000 relative aux droits des citoyens dans leurs relations avec les administrations.

Le choix de ces compétences est arrêté par décision des conseils municipaux des communes intéressées dans les conditions de majorité qualifiée requise pour la création.

DOCUMENT 8

lettreducadre.fr
Cécile Motte
3 novembre 2022

Quel rôle pour les intercommunalités dans la transition climatique ?

Les intercommunalités ont un rôle important à jouer pour initier ou appuyer les politiques de transition climatique. Elles ont pour cela des outils de programmation et de financement à leur disposition.

Face aux enjeux environnementaux forts, les intercommunalités répondent, et s'engagent dans des politiques publiques de transition climatique diverses, fonction des ambitions, des modes d'intervention et des outils techniques et financiers. Voilà qui illustre la multiplicité des chemins possibles !

Elaborer une stratégie de transition climatique

Eau potable, assainissement collectif et gestion des eaux pluviales urbaines, Gemapi, rénovation énergétique des bâtiments publics, accompagnement à la rénovation énergétique des logements, production d'énergies renouvelables, mobilités, déchets et économie circulaire : les politiques publiques sont nombreuses dans le champ très vaste de la transition écologique et énergétique. Certaines de ces politiques publiques relèvent directement de compétences exercées par les intercommunalités, à l'image des mobilités, et doivent tenir compte des spécificités des territoires, mais aussi et peut-être essentiellement des financements mobilisables, bien souvent complexes tant les dispositifs sont nombreux et cloisonnés.

Elaborer une stratégie de transition climatique permet de s'interroger sur le rôle de l'intercommunalité, la mobilisation des partenaires et des outils, d'adapter les actions aux enjeux et besoins du territoire, d'analyser les projets contribuant à la transition en coût global, en intégrant les économies et les retombées économiques pour le territoire, de former l'ensemble des agents de la collectivité aux enjeux de la transition et aux conséquences opérationnelles pour l'exercice de leurs missions, d'intégrer la parole citoyenne dans la construction des actions.

Basculer dans l'opérationnel

Je citerais l'exemple de la Communauté de Communes Pays d'Evian-Vallée d'Abondance (CCPEVA), qui

- S'est engagée en 2018 dans la réalisation d'un Plan Climat Air Energie Territorial structuré autour de 5 axes ;
- A contractualisé avec l'Etat en 2020 un contrat de transition écologique (la CCPEVA est un des 60 premiers territoires lauréats du dispositifs contrat de transition écologique et 1 des 2 territoires retenus en Haute Savoie). Ce contrat de transition écologique s'appuie sur les 8 fiches les plus ambitieuses du plan climat et permet de basculer dans l'opérationnel ;
- Élabore en 2021 son projet de Territoire en plaçant les 17 ODD comme colonne vertébrale de ce projet de territoire ;
- S'engage en 2021 dans le Contrat de Relance et de Transition Ecologique (CRTE) contractualisé avec l'Etat ;
- Est identifiée en 2021, par la ministre de la transition écologique, comme territoire ambitieux en matière de transition écologique et lui est proposé un appui renforcé de l'ADEME (agence de la transition écologique de l'État) pour mettre en œuvre le plan d'actions de la CCPEVA via le Contrat d'Objectif Territorial (COT).

La CCPEVA inscrit sa stratégie de Territoire dans les 17 Objectifs de développement durable (ODD), qui l'engage dans la transition écologique, dans la lutte contre le changement climatique via la stratégie de développement durable des Nations Unies. Le COT est l'outil concret qui s'inscrit dans les contractualisations déjà en place, vise à faire progresser la collectivité pour aller vers plus de durabilité et d'attractivité du territoire. Il s'appuie sur deux référentiels complémentaires : climat-air-énergie et économie circulaire, qui conduisent le territoire vers une labellisation mesurant les progrès réalisés.

Et concrètement, le territoire vise le label « territoire engagé pour la transition ».

Évaluation climat des budgets des collectivités territoriales

Annexe technique - volet Atténuation (extrait)

Étape 0 : choix du périmètre d'analyse

LE CHOIX DU PÉRIMÈTRE : AVANTAGES ET INCONVÉNIENTS DES DIFFÉRENTES OPTIONS

Budget	Périmètre retenu	Avantages et inconvénients
Le budget principal	<input type="checkbox"/> Intégralement	<p>Avantages : Se restreindre à ce périmètre peut faciliter un examen plus approfondi</p> <p>Inconvénients : Ne représente qu'une petite partie des dépenses Sensible aux effets de périmètre d'une ville à l'autre, car certaines villes ont des budgets annexes pour certaines de leurs compétences</p>
Les budgets annexes	<input type="checkbox"/> Tous	<p>Avantages : Périmètre correspondant à celui des élu-es (vote), c'est-à-dire celui sur lequel les responsables politiques disposent d'un levier d'action budgétaire</p> <p>Inconvénients : Nécessite un traitement des flux entre budgets pour éviter les doubles comptes Sensible aux effets de périmètre d'une ville à l'autre</p>
	<input type="checkbox"/> Certains Préciser lesquels.	<p>Avantages : Concentration des moyens sur les postes de dépenses dépendant de la ville et dont les effets sont certains</p> <p>Inconvénients : Nécessite un traitement des flux entre budgets pour éviter les doubles comptes Part d'arbitraire dans la sélection des budgets annexes à analyser Sensible aux effets de périmètre d'une ville à l'autre</p>
	<input type="checkbox"/> Aucun	<p>Avantages : Moins de données à traiter</p> <p>Inconvénients : Certaines compétences clés pour le climat ne sont incluses que dans ces budgets annexes pour certaines collectivités Part d'arbitraire sur les dépenses sélectionnées pouvant déformer significativement la couleur du budget</p>
Les régions	<input type="checkbox"/> Toutes	<p>Avantages : Neutraliser les effets de périmètre</p> <p>Inconvénients : Nécessite des données parfois difficiles à obtenir Traitement de données plus nombreuses</p>
	<input type="checkbox"/> Certaines Préciser lesquelles.	<p>Avantages : Certaines régions stratégiques pour la transition écologique sont pertinentes à intégrer, telle que celles portant sur les transports</p> <p>Inconvénients : Traitement de données plus nombreuses</p>
	<input type="checkbox"/> Aucune	<p>Avantages : Exclure les régions permet de concentrer l'analyse sur les budgets sur lesquelles la collectivité a la main</p> <p>Inconvénients : Exclusion de compétences à enjeux climatiques potentiellement significatifs</p>

ETAPE 0 : CHOIX DU PÉRIMÈTRE D'ANALYSE

LE CHOIX DU PÉRIMÈTRE : AVANTAGES ET INCONVÉNIENTS DES DIFFÉRENTES OPTIONS

Budget	Périmètre retenu	Avantages et inconvénients
Les concessions, y compris concessions via syndicats	<input type="checkbox"/> Toutes	<p>Avantages : Périmètre reflétant la capacité d'action des responsables politiques</p> <p>Inconvénients : Accessibilité des données Traitement de données plus nombreuses.</p>
	<input type="checkbox"/> Certaines	<p>Avantages : Inclure les compétences à enjeux climatiques. Intégrer les décisions des responsables politiques (vote) lors du vote sur les contrats de concessions</p> <p>Inconvénients : Accessibilité des données Traitement de données plus nombreuses Part d'arbitraire dans la sélection des concessionnaires à analyser</p>
	<input type="checkbox"/> Aucune	<p>Avantages : Moins de données à traiter</p> <p>Inconvénients : Exclusion de certaines missions clés pour le climat des collectivités ? Part d'arbitraire sur les dépenses sélectionnées pouvant déformer significativement la couleur du budget</p>

Un référentiel maison d'investissement durable

La ville de Pessac, en Gironde, a mis au point son propre référentiel pour élaborer son plan pluriannuel d'investissement.

[Pessac, Gironde, 65 200 hab.] Dans la continuité de son agenda des solutions durables, élaboré au cours du mandat 2014-2020 avec la participation des habitants, la ville de Pessac a souhaité mesurer, après les municipales, les impacts de ses actions, en identifiant celles qui contribueraient ou non à la transition écologique.

« Plutôt que d'utiliser la méthodologie du budget climat de l'I4CE [\(1\)](#), qui concerne surtout les dépenses de fonctionnement et les enjeux climatiques, nous avons souhaité nous orienter vers une évaluation plus systémique en mesurant les impacts environnementaux et sociétaux », indique Stéphanie Grondin, adjointe au maire, déléguée aux finances ([lire ci-dessous](#)).

Echelle de cotation

La commune décide alors de créer son propre outil d'évaluation, en s'adossant aux 17 ODD de l'Agenda 2030 [\(2\)](#). Pour ce faire, elle s'adjoint les services de l'Association française de normalisation, qui a déjà accompagné des entreprises privées dans ce type de réflexion. Le choix est arrêté de circonscrire cette première expérimentation de budget vert au PPI.

« Dans un délai assez court, puisque la commande politique a été déposée en septembre 2020 et que nous devons présenter un outil robuste pour l'adoption du budget en mars 2021. Chaque ligne ou projet du PPI a été croisé avec les 169 cibles des ODD, en écartant certaines qui n'étaient pas pertinentes par rapport à la nature du projet, et en nous concentrant sur d'autres », détaille Yvan Brégeon, DGS.

Une cotation de 1 à 3 est retenue, selon que la cible des ODD concernées était ou non prise en compte. « Nous avons ainsi mesuré la contribution de nos projets aux ODD en matière de dépenses d'alimentation, de santé, de biodiversité, de justice... » poursuit Yvan Brégeon. Cette échelle de cotation a ensuite été reportée à une notation sur 20, pour en faciliter la lisibilité. Résultats : les investissements sont plus vertueux sur les aspects environnementaux que sociétaux. « Les cahiers des charges s'y prêtent davantage », commente-t-il.

L'année suivante, Pessac étend son expérimentation à l'ensemble de son budget. « En intégrant toutes les lignes de fonctionnement, le but est d'obtenir une vision plus exhaustive de l'impact de nos dépenses. Du fait de nos champs d'intervention, nous étions, dans ce cadre, plus performants sur les aspects sociétaux que sur le climat et les techniques environnementales », reprend Yvan Brégeon.

Travail d'appropriation

Les premiers constats dressés, l'enjeu est désormais de consolider la méthodologie et de la faire partager à l'ensemble des directions.

« La granulométrie n'est pas toujours pertinente, la construction comptable du budget ne correspondant pas à la description des cibles des ODD. Nous avons donc un travail d'appropriation des ODD par les services à réaliser », indique Yvan Brégeon. Un travail qui s'accompagnera d'une formation théorique et pratique aux ODD.

FOCUS

« Nous avons la capacité de revoir nos politiques publiques »

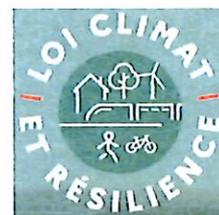
Stéphanie Grondin, adjointe au maire, déléguée aux finances

« A plus long terme, mon objectif serait que les acteurs locaux et les associations s'approprient le référentiel afin qu'ils puissent expliquer en quoi leur projet entre également dans le cadre des objectifs de développement durable et de la transition écologique. Le référentiel nous donne la capacité de revoir nos politiques publiques ainsi qu'un nouvel agenda des solutions durables pour les prochaines années. J'ai le souhait qu'il permette, à terme, de construire un écosystème pessacais qui embarque tous nos partenaires, que ce soit ceux que nous finançons ou ceux avec lesquels nous travaillons. L'idée serait qu'au-delà de notre champ de compétence directe, nous puissions partager avec l'ensemble des partenaires de la ville la même sensibilisation aux enjeux de transition. »

CHIFFRES-CLÉS

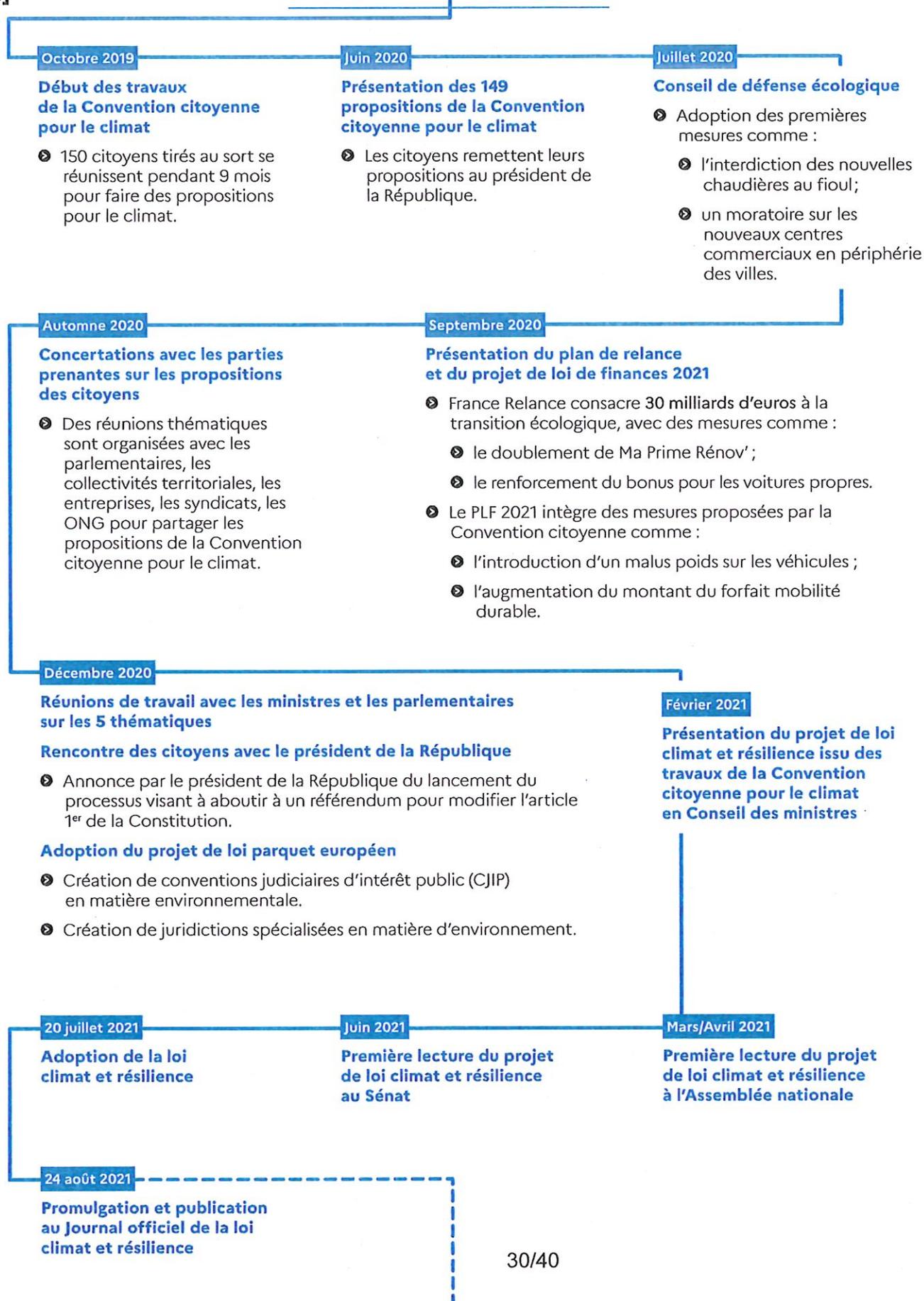
Budget : 100 M€ de PPI sur le mandat.
 Coût du référentiel : 15 000 à 20 000 €.

Décryptage de la loi promulguée publiée au Journal officiel le 24 août 2021 (extraits)



HISTORIQUE DES TRAVAUX

[...]



ZOOM SUR LE TITRE III

[...]

Objectifs du Titre III, intitulé « Produire et travailler » : rendre les investissements publics plus verts, faire de l'écologie un sujet transversal de dialogue social en entreprise, permettre le développement harmonieux des énergies renouvelables au niveau local ou encore réformer le code minier.

Pour Barbara Pompili, ministre de la Transition écologique : « *Économie et écologie sont les deux faces d'une même médaille. Décarboner notre industrie et revoir nos manières de produire, c'est un effort indispensable déjà enclenché avec le plan France Relance et que nous poursuivons avec les mesures du titre II de la loi climat et résilience* ».

Pour Olivia Grégoire, secrétaire d'État auprès du ministre de l'Économie, des Finances et de la Relance, chargée de l'Économie sociale, solidaire et responsable : « *Le verdissement de 100 % de nos marchés publics et concessions sera un formidable accélérateur de transition écologique, notamment pour nos TPE et PME, qui disposeront également d'un accompagnement spécifique pour se former aux métiers d'avenir. Le dialogue social pourra également s'emparer de la transition écologique des entreprises et permettre ainsi une gouvernance plus responsable* ».

LES MESURES EN BREF

Verdir la commande publique

- **Quel constat ?** La commande publique est un moteur de l'économie française : elle représente 8% du PIB, soit 200 milliards d'investissements par an. Ce levier important est insuffisamment exploité pour accompagner la transition écologique et rendre l'économie plus respectueuse de l'environnement.
- **Pour agir,** la loi rend obligatoire pour les acheteurs publics d'ajouter des clauses environnementales dans tous les appels d'offre et marchés qu'ils passent avec des entreprises.

[...]

ARTICLE 35

Verdissement de la commande publique

- **Que dit cet article ?** Cette mesure rend obligatoire l'ajout de clauses environnementales dans les marchés publics. Cette obligation peut être remplie par la définition de spécifications techniques ou de conditions d'exécution prenant en compte les caractéristiques environnementales du marché. L'acheteur public valorisera ainsi la valeur écologique des offres reçues dans le cadre d'un appel d'offres.

Et concrètement

AUJOURD'HUI

L'introduction de critères environnementaux dans les marchés publics reste aujourd'hui limitée : c'est un levier insuffisamment exploité.

DEMAIN

Le texte va renforcer les clauses des marchés publics en traduisant les préoccupations environnementales dans les impératifs du contrat. Ces critères, qui prennent en compte la performance environnementale, feront partie des conditions des appels d'offres, y compris pour les concessions.

DISPOSITIONS RELATIVES À L'ÉVALUATION CLIMATIQUE ET ENVIRONNEMENTALE

[...]

Renforcement de la gouvernance climatique de nos politiques publiques

🔹 **Que disent ces articles ?** Ces articles, qui forment un nouveau titre de la loi, inscrivent dans la loi le fait que chaque année la Cour des Comptes, pour le compte du Parlement, devra évaluer la mise en œuvre de la loi Climat & Résilience avec l'appui du Haut Conseil pour le Climat, et que le Gouvernement devra y répondre. Par ailleurs, un rapport sera également annexé à chaque Programmation pluriannuelle de l'énergie (PPE) présentant les actions du Gouvernement, des collectivités et des entreprises pour être en conformité avec la Stratégie nationale bas-carbone (SNBC). Le Parlement votera sur ce rapport.

Ce titre VIII vient également inviter les collectivités territoriales à créer un observatoire de la transition écologique pour suivre la mise en œuvre des actions de transition menées par les collectivités. Cet observatoire pourra ainsi fournir les données nécessaires au Haut Conseil pour le Climat afin qu'il réalise une évaluation régulière de l'action des collectivités locales en matière de lutte contre le changement climatique.

Enfin, il instaure des feuilles de route multipartites pour chaque secteur émetteur de gaz à effet de serre afin de garantir l'atteinte des objectifs de la SNBC.

Et concrètement

AUJOURD'HUI

Le suivi des politiques publiques en matière de lutte contre le changement climatique n'est pas suffisamment efficace et systématisé.

DEMAIN

La Cour des Comptes évaluera chaque année la mise en œuvre de la loi pour le compte du Parlement.

Un rapport sera annexé aux révisions de la PPE, pour présenter toutes les actions mises en œuvre pour poursuivre les objectifs annoncés.

Un suivi unifié des actions des collectivités territoriales sera réalisé pour avoir une meilleure visibilité sur leur action cruciale dans la lutte contre le changement climatique.

Des feuilles de route multipartites seront élaborées pour chaque secteur émetteur de gaz à effet de serre pour garantir l'atteinte des objectifs climatiques de la France.

DOCUMENT 12

X. MISE EN ŒUVRE D'UN BUDGET CARBONE – DADD

– Rapporteur : XXXX - Pour information

Territoire concerné : XXXX

Synthèse :

Le Plan Climat Air Energie Territorial (PCAET) de xxxx, approuvé lors du conseil de territoire du 31 mars 2021, définit un plan d'actions pour répondre à l'objectif global national d'atteindre la neutralité carbone en 2050. L'établissement doit désormais se doter d'outils de suivi pour piloter, évaluer et éventuellement ajuster ses actions dans la poursuite de cet objectif.

En effet, les indicateurs dont nous disposons actuellement permettent de mesurer la progression de la mise en œuvre des actions, mais pas d'en mesurer l'impact sur la réduction des Gaz à Effet de Serre (GES).



Suivant l'exemple d'Oslo et d'Issy-les-Moulineaux, XXXX a choisi le **Budget Carbone**, méthode permettant de déterminer la quantité de CO2 que peuvent émettre tous les acteurs d'un territoire, pour peu que cette quantité puisse être séquestrée dans les mêmes proportions à l'horizon 2050.

Cette méthode de comptabilité du CO2 a pour avantage de pouvoir être reproductible chaque année, et de pouvoir évaluer l'efficacité de nos politiques publiques. Elle permet également de fixer un objectif annuel par secteur d'activité jusqu'en 2030 dans un premier temps. Enfin, elle permet d'actualiser le bilan carbone qui avait été réalisé avec d'autres méthodes, dans le cadre des travaux préparatoires de l'élaboration du PCAET.

La répartition des GES sur notre territoire est la suivante :

- 47% émis par le secteur résidentiel,
- 24% émis par le secteur tertiaire,
- 22% émis par les transports,
- 5% émis par les déchets,
- 2% émis par l'industrie.

Pour atteindre la neutralité carbone en 2050, l'objectif annuel de réduction des GES doit être fixé à – 4% annuellement jusqu'en 2030.

Cette réduction sera traduite en objectifs chiffrés opérationnels (second trimestre 2022) :

- Schéma directeur des énergies : % de verdissement des réseaux de chaleur, % de part des ENR&R,...
- Plan de Tri et de Prévention de Déchets : % de réduction par flux, % d'amélioration du tri...
- Rénovation énergétique : nombre de logements à rénover par an...
- Transports : nombre supplémentaire de cyclistes par an, nombre supplémentaire de véhicules électriques par an...

Cette transition écologique et énergétique devant être réalisée par tous les acteurs du territoire, il est proposé de :

- Individualiser par ville autant que possible ce bilan et le partager (second trimestre 2022 avec le réseau des référents DD des villes et lors du COPIL PCAET (membres de la commission DD) ;
- S'appuyer sur les différents groupes projet transversaux aux villes, existants ou à créer, pour relayer, compléter, amplifier, les différentes actions du PCAET qui doivent être portées par le bloc local, et impliquer tous les acteurs du territoire.

Pour information

ANNEXE

Deux méthodes sont principalement utilisées aujourd'hui comme outils de suivi et d'évaluation :

- le budget carbone : A l'instar d'un budget financier, le budget carbone détermine la quantité de CO2 que l'on peut « dépenser » sur une période donnée. Il repose sur un diagnostic des émissions de Gaz à Effet de Serre (GES) sur une année de référence, afin de repérer les principaux postes d'émissions et d'établir par la suite un plan de réduction. Cette méthode permet de suivre concrètement l'effet des actions menées pour atteindre la neutralité carbone mais ne constitue pas un outil de pilotage budgétaire.

- l'évaluation climatique du budget (I4CE): Une évaluation climat du budget vise à qualifier les impacts sur le climat de chacune des dépenses incluses dans le budget d'une collectivité. Il s'agit d'une analyse ligne à ligne du budget, se basant sur une liste – ou taxonomie – d'actions considérées comme très favorables, favorables, neutres ou défavorables pour le climat. Ses résultats permettent de mieux comprendre la cohérence des dépenses avec l'atteinte des objectifs climatiques afin d'éclairer les arbitrages budgétaires. Cet exercice ne permet pas de constater la réduction des émissions de GES.

Important : point méthodologique sur le budget carbone

Pour calculer le budget carbone d'un territoire, sont pris en compte :

- Les émissions produites directement sur le territoire (scope 1) : bâtiments et déplacements;
- Les émissions indirectes produites lors de la production d'électricité et de chaleur consommées sur le territoire (scope 2);

Pour être complet, le budget Carbone devrait comprendre :

- Les autres émissions indirectes comme l'alimentation et l'achat de biens de consommation (scope 3).

En l'état actuel des données disponibles, il n'est pas possible de mesurer de manière représentative et reproductible le scope 3 du territoire. Cela nécessiterait par exemple de connaître et de suivre les arrivages de produits et matériaux dans les différents magasins du territoire. Un budget carbone ayant pour objectif de fixer des % de réduction par secteur chaque année, le scope 3 n'est donc pas pris en compte dans l'exercice de XXXX. Il n'existe pas à ce jour d'étude de comptabilisation carbone, à l'échelle infrarégionale, qui intègre ce scope 3.

Point de vigilance sur la communication :

XXXX ayant conscience de ne pas couvrir l'ensemble des émissions de GES dans ce travail, il ne serait pas honnête de comparer les résultats avec des moyennes nationales. Ainsi, L'objectif ne doit pas viser les 2 teqCO2/hab mais être en-dessous afin de respecter les accords de Paris. Il en va de même pour les intitulés « *neutre en carbone* ». L'ADEME recommande de présenter la collectivité comme *engagée pour la neutralité carbone collective* ou bien qu'elle *met en œuvre une démarche de neutralité carbone*. Ainsi, il importera de s'attarder sur les actions à mettre en œuvre dans le PCAET pour diminuer ces émissions indirectes, comme les critères environnementaux dans les marchés publics ou la sensibilisation à la consommation responsable, plutôt que d'afficher des résultats chiffrés qui pourraient induire le grand public en erreur.

Ressources : ADEME - Site Bilans GES

DOCUMENT 13

lettreducadre.fr
Marjolaine Koch
13 janvier 2021

« Les comptabilités publiques doivent rendre compte de nos impacts sur les écosystèmes »

Toute comptabilité est politique. Clément Feger travaille à le démontrer et à élaborer des systèmes qui permettent de rendre compte comptablement de l'impact des fonctionnements des organisations sur leur environnement. Un enjeu essentiel si l'on veut avancer en matière climatique.

Clément Feger est maître de conférences sciences de gestion de l'environnement à AgroParisTech, chercheur à l'Université de Montpellier (MRM).

Vous avez identifié un enjeu : la nécessité de lier nos modes de vie et de production avec l'environnement, en adoptant une réponse pragmatique et comptable. Pouvez-vous nous expliquer le sujet de vos travaux ?

Les dix dernières années ont été l'objet d'une séquence importante de sensibilisation du monde économique et politique quant à l'importance de la biodiversité et des écosystèmes naturels. Cette séquence s'est notamment appuyée sur des travaux en économie écologique qui ont mis l'accent, non plus uniquement sur l'importance de protéger la nature pour elle-même, mais aussi parce qu'elle rend des services à l'économie et à la société (épuration de l'eau, stockage du carbone, pollinisation, etc.) qui en dépendent fortement, et qu'elle joue ainsi un rôle essentiel de « système de support de vie ».

Aujourd'hui, nous rentrons à mon avis dans une nouvelle séquence où l'on voit de nombreux acteurs économiques et publics prendre des engagements pour la nature via diverses initiatives. La question centrale est alors de savoir comment faire pour que ces engagements ne restent pas des vœux pieux, et qu'ils puissent se traduire concrètement dans des formes d'actions de protection ou de régénération de la biodiversité. La mesure de la valeur économique des écosystèmes ne suffit plus. Il faut maintenant des méthodes et des outils qui permettent d'aller plus loin : pour demander et rendre des comptes sur ces engagements biodiversité, pour suivre et évaluer les résultats environnementaux obtenus, pour pouvoir coordonner et comparer les actions conduites, pour se répartir les coûts et les efforts, etc. C'est ce que peut apporter selon moi la comptabilité écologique.

Les comptabilités ne font rien d'autre que de traduire des rapports au monde et des choix d'organisation

Plus fondamentalement, ces engagements pour une plus grande prise en compte des écosystèmes dans nos modes de vie et de production doivent nous amener à réfléchir à la réorganisation des divers collectifs que l'on forme, et à redéfinir l'horizon de valeurs que l'on se donne, et ce sans court-circuiter le travail politique forcément nécessaire pour cela. Il faut considérer ces enjeux à l'échelle des territoires, nationale et européenne, notamment avec le Green deal. La mission Notat-Sénard par exemple allait dans ce sens également à l'échelle des entreprises, leurs missions, les réflexions autour du changement de la gouvernance des entreprises de l'économie sociale et solidaire... Maintenant, comment aller plus loin pour concrètement mettre en œuvre ces nouvelles définitions de ce qu'est le collectif entreprise, pour qu'elle puisse contribuer à générer des valeurs pour elle-même et en même temps, pour la société ? Dans le même temps, au niveau des territoires où les acteurs privés et publics interagissent, comment se réorganiser pour prendre en charge les préoccupations écologiques ? L'enjeu désormais, est de réfléchir à ces modes d'organisation à différentes échelles et aux outils qui peuvent les accompagner, pour trouver un nouvel équilibre avec le vivant. Là aussi la comptabilité a un rôle clé à jouer.

Vous nous faites comprendre que le système comptable est généralement vu comme un élément neutre et apolitique alors qu'en réalité, il traduit une vision du monde, une vision que l'on peut envisager de faire évoluer...

La comptabilité est tout sauf apolitique. J'aime bien parler de « cosmologie comptable » : elle traduit une manière de se représenter le monde et de représenter ce qui compte. Comment créer des catégories pertinentes par rapport à notre représentation du monde ? Voici un exemple que j'aime beaucoup : Henry David Thoreau a écrit Walden ou la Vie dans les bois. Ce philosophe et naturaliste américain du XIXe siècle s'est installé dans une cabane durant deux années près d'un étang. Il a montré que l'on peut vivre en autonomie dans cette cabane en s'organisant, et pour ce faire il a adopté un système comptable qui cherchait à arriver à zéro. Autrement dit, un système qui cherche à dépendre le moins possible du monde extérieur, en ne vendant et en n'achetant que ce qui est strictement nécessaire pour vivre. Tout cela pour dire que les comptabilités ne font rien d'autre que de traduire des rapports au monde et des choix d'organisation qui y sont associés. Pour nos enjeux écologiques, c'est très important, car il y a différentes manières de parler de la question écologique, de se demander si un écosystème est une simple source de valeurs pour l'économie, ou si c'est une source de préoccupation à prendre en charge et pour lequel il faut s'organiser. La comptabilité est très politique dans le sens où des conventions et des normes comptables sont édictées après avoir été débattues dans des arènes avec des personnes chargées de les définir. La comptabilité pose la question de la responsabilité, de la reddition de comptes : sur quoi chacun est-il prêt à s'engager, à rendre des comptes, et quel type de compte ? Que faut-il inclure, changer, adapter ? C'est ce type de questions de fond que nous abordons au sein du programme de recherche « Entreprises humaines : Écologie et philosophies comptables » que je codirige au Collège des Bernardins.

« Au niveau de l'État, il s'agit de travailler sur la prise en compte des écosystèmes dans la comptabilité nationale »

Au sein de la Chaire partenariale Comptabilité écologique, nous travaillons avec d'autres chercheurs et doctorants à l'expérimentation de modèles comptables concrets à trois niveaux : au niveau national, des entreprises et des écosystèmes. Notre vision se situe à l'articulation de ces trois niveaux, elle est orientée vers la réalisation des objectifs écologiques définis scientifiquement et qui peuvent être fixés par le droit, ou qui peuvent être négociés entre acteurs. L'idée est de savoir comment gérer et organiser des ressources, comment budgéter des coûts pour pouvoir conserver et régénérer les écosystèmes. Cela va se traduire différemment aux trois niveaux : au niveau des entreprises, avec la méthode CARE (Comprehensive Accounting in Respect of Ecology), la question est de savoir dans quelle mesure les entreprises vont pouvoir reconnaître et intégrer des dettes écologiques. En utilisant des écosystèmes pour leurs activités de production, elles génèrent des dégâts. Comment alors intégrer dans le bilan et le compte de résultat les coûts nécessaires à la restauration de ces dégâts, et ce faisant mener une réflexion sur la transformation des modèles d'affaires, la valeur de l'entreprise, etc. ?

Ensuite au niveau de l'État, il s'agit de travailler sur la prise en compte des écosystèmes dans la comptabilité nationale. Il y a eu des initiatives, comme l'évaluation française des écosystèmes et des services écosystémiques, qui visait à donner une image globale de la qualité des écosystèmes en France. Mais comment faire le lien avec les comptes nationaux ? Nous travaillons au sein de la chaire sur le concept des « coûts écologiques non payés » qui consiste à calculer les coûts qu'il faudrait mettre en place pour régénérer ou restaurer les dégâts faits à l'échelle du territoire français sur différents écosystèmes. Ces coûts peuvent être intégrés dans la comptabilité nationale, en impactant évidemment les indicateurs de richesse nationale puisqu'ils apparaîtraient comme une dette envers la nature.

Comment faire en sorte que les acteurs se donnent un référentiel commun de qualité écologique de la biodiversité ?

Enfin, nous travaillons sur la manière d'inventer de nouvelles formes de comptabilités qui vont structurer des écosystèmes d'acteurs sur les territoires. Si une rivière est dégradée du fait des rejets d'une ou plusieurs entreprises, et que par ailleurs il y a des acteurs qui cherchent à agir autour de cette rivière : des associations, un syndicat..., comment faire en sorte que ces

acteurs se donnent un référentiel commun de qualité écologique de la biodiversité de cette rivière, et négocient des responsabilités pour se rendre des comptes, négocier des efforts et des coûts à passer pour restaurer cette rivière ? Comment s'organiser collectivement autour de cette préoccupation commune qu'est la rivière ? C'est surtout sur ce troisième niveau de comptabilités de gestion écosystème-centrées que portent mes travaux au sein de la chaire.

Comment vos travaux sont-ils reçus par les industries, sont-elles mûres pour assumer cette dette vis-à-vis de la nature ?

C'est une question essentielle. Des acteurs publics ou privés ont déjà amorcé des initiatives et sont prêts à améliorer leur prise en charge de l'environnement. La réponse facile à votre question serait de dire « il faut le droit ». Il faut effectivement du droit contraignant ou incitatif, mais il y a aussi une manière de créer et chercher des alliances entre acteurs de l'environnement, qui acceptent de se lancer dans un travail d'enrôlement des autres acteurs et de construction de cet espace collectif autour de la gestion des biens communs. Tout cela dépend énormément des cas et des rapports de force, c'est d'ailleurs une question centrale dans notre analyse.

« Vous créez des comptabilités entre les acteurs de l'environnement pour équiper leur action stratégique axée sur l'efficacité écologique »

Nous avons fait une première expérimentation du modèle de comptabilité de gestion écosystème-centrée, portant sur la gestion d'une nappe dans les Yvelines. La question était de savoir comment protéger la qualité de cette nappe, sachant qu'il y a beaucoup de pesticides et de nitrates. Un certain nombre d'initiatives existent déjà, une grande entreprise d'eau est investie dans la tentative d'améliorer la qualité de l'eau du captage en créant une dynamique collective, notamment avec les agriculteurs. Une collectivité s'implique également et l'agence de l'eau apporte des financements. Il y a tout un travail politique et de négociation envers les acteurs polluants et pour les accompagner vers des modèles plus vertueux du point de vue environnemental. Vous pouvez avoir deux attitudes : vous pouvez vous dire « on va co-construire une comptabilité prenant en compte l'ensemble des problèmes des uns et des autres » et dans ce cas, vous prenez le risque d'affaiblir l'aspect environnemental. Seconde attitude : vous créez des comptabilités entre les acteurs de l'environnement pour équiper leur action stratégique axée sur l'efficacité écologique et pour disposer de propositions qui sont à la hauteur du rapport de force des uns par rapport aux autres. Il faut s'efforcer de trouver le bon équilibre entre ces deux perspectives, et tout cela dépend toujours du contexte. À ce stade, ces approches sont encore un peu conceptuelles, nous travaillons dessus.

Les collectivités elles aussi ont un rôle à jouer en adaptant leurs outils ?

Oui, c'est une nouvelle articulation qui concerne autant les entreprises que les collectivités : c'est tout un système qui doit aujourd'hui prendre en compte les paramètres environnementaux après les avoir mis au second plan jusque-là.

À mon sens, les collectivités sont attendues sur le fait de pointer la direction politique qui va donner aux acteurs un horizon de changement. Si l'on reprend l'exemple de la nappe à protéger dans les Yvelines, la question n'est pas de pointer du doigt les agriculteurs mais de trouver des perspectives d'évolution. Quelles possibilités peut-on envisager pour développer, dans un horizon de cinq à dix ans, de nouvelles filières, des marques territoriales par exemple, qui leur permettraient aussi de changer leur propre modèle, de privilégier des activités moins polluantes ?

On peut créer cette nouvelle comptabilité pour améliorer la prise en charge de la biodiversité par les acteurs locaux

La puissance publique est nécessaire pour cela, il y a besoin d'acteurs politiques comme les collectivités qui sont au bon niveau pour créer les arènes et donner le poids politique nécessaire à cette transformation vers une meilleure prise en compte des considérations environnementales. C'est ce qui permettra aux acteurs d'oser changer leur modèle d'affaires et leurs pratiques, en s'organisant collectivement. Je suis par ailleurs convaincu que nous avons un problème de sens dans notre société : c'est aux collectivités, aux acteurs politiques

de faire vivre cette réflexion sur le sens pour transformer les milieux sociaux et les représentations collectives du sens collectif que l'on donne à nos territoires.

Avez-vous pu déjà procéder à des expérimentations sur certains territoires ?

Nous nous apprêtons à lancer une expérimentation des comptabilités écosystème-centrées sur le territoire de la région Occitanie autour des enjeux de gestion collective de la biodiversité des milieux aquatiques. L'enjeu va être de voir comment, sur trois terrains différents, on peut créer cette nouvelle comptabilité pour améliorer la prise en charge de la biodiversité par les acteurs locaux. Nous faisons cela en lien avec des acteurs publics relais, qui ont pour mission ou pour mandat d'améliorer cette qualité des milieux aquatiques. Les acteurs publics ont cette possibilité d'organiser les arènes de discussion et de négociations dans lesquelles ce travail de redéfinition des responsabilités, de réflexion pour se doter de représentations collectives des valeurs à créer au niveau du territoire peut se faire.

« Tout cela s'accompagne d'un travail de redéfinition des valeurs que l'on vise, et cette tâche-là est difficile »

Il y a aussi un travail à faire sur les comptabilités publiques, celles des régions, des collectivités. Qu'elles puissent aussi intégrer des formes de représentation sur la qualité des écosystèmes, et puissent aussi améliorer la manière dont les investissements publics à l'échelle des territoires sont dirigés vers la prise en charge efficace des écosystèmes.

Comment sont reçus vos travaux, tant dans l'univers politique qu'économique ?

Nos travaux sont encore assez émergents et souvent, ils sont mal compris au départ. La comptabilité est reçue comme une matière aride, neutre, qui ne se discute pas alors qu'en réalité l'enjeu des systèmes comptables est précisément de générer de la discussion et du débat entre ses utilisateurs. Il y a toujours cette première appréhension à dépasser. Ensuite, il y a la crainte de réduire la complexité d'un problème à ses enjeux financiers. Nous avons donc toujours un premier travail de déminage pour démontrer que justement, c'est aussi un moyen de réviser notre représentation du monde et de le mettre en lien avec des indicateurs écologiques et des objectifs à atteindre. Nous sommes en train de dépasser cette première séquence, le débat se structure peu à peu autour de la comptabilité.

« Les expérimentations se font en recherche-action avec des acteurs motivés »

En même temps le sujet suscite de l'attention, car les gens cherchent des outils. Mais bien sûr, ces outils ne donnent pas des réponses toutes faites, ils sont là pour cadrer des questions qui doivent être posées au niveau d'une entreprise, d'un collectif territorial, d'un acteur public... Tout cela s'accompagne d'un travail de redéfinition des valeurs que l'on vise, et cette tâche-là est difficile. On est obligé d'accompagner ceux qui travaillent avec nous dans ce travail parfois un peu délicat, d'autant plus que cela demande de parler d'efforts et de coûts, et non pas seulement de valeurs.

Globalement, je pense que ces sujets sont reçus avec de plus en plus d'enthousiasme parce que ce sont des choses qui permettent de lier ensemble des questions extrêmement profondes de redéfinition de nos modes de vie, de l'entreprise, de nos valeurs tout en réfléchissant concrètement aux manières d'opérationnaliser des actions par des outillages : on sent que le sujet monte.

Nous-mêmes sommes encore dans une phase d'expérimentation et de développement théorique. Les expérimentations se font maintenant en recherche-action avec des acteurs motivés, ce qui permettra d'avoir de premiers vrais exemples à montrer. Les acteurs qui nous suivent prennent un risque au sens positif du terme, de s'engager dans un travail de redéfinition des choses.

Plus généralement, je suis persuadé qu'il y a un enjeu à faire monter en puissance un secteur industriel de l'environnement, qui s'engage sur des résultats environnementaux et dont le cœur de métier est de produire du résultat environnemental.

Transition écologique

Le budget « climat », mode d'emploi

Expérimentations diverses

Compte tenu du poids de leurs dépenses, les collectivités ont un rôle à jouer dans la transition écologique. Diverses méthodologies d'évaluation écologique des budgets sont expérimentées, qui présentent chacune leur intérêt et leurs limites.

Impact dans les services

La budgétisation verte, encore en phase d'expérimentation, n'est pas toujours un critère d'arbitrage, mais donne pour l'instant une trajectoire. Les premiers impacts concernent principalement l'accoutumance des services.

Outils dynamiques

La budgétisation verte donne à voir les progrès de la collectivité en matière de transition écologique. L'étape d'après sera de se doter d'outils de pilotage dynamiques et plus systémiques, comme la comptabilité écologique.



Alors que 15% des émissions de gaz à effet de serre (GES) nationales sont directement issues des décisions prises par les collectivités – et même 50% si l'on considère les effets indirects de leurs orientations (*) –, celles-ci ont un poids incontestable dans la trajectoire de la transition écologique. Et l'outil budgétaire se révèle puissant pour mesurer cette dynamique. « Dans le cadre de la Breizh COP, adoptée en 2019, l'évaluation climatique du budget nous permet de nous doter d'une boussole afin de tenir les engagements politiques de la collectivité. C'est un outil d'aide à la décision politique pour piloter les projets et arbitrer en faveur des plus vertueux. Cela répond aussi à des enjeux financiers : la Caisse des dépôts et la Banque européenne d'investissement réservent, en effet, des prêts bonifiés à des projets verts, ainsi facilement fléchés », raconte Gildas Lebreton, directeur général adjoint chargé des ressources, de la transformation et du service aux usagers à la région Bretagne.

L'enjeu de transparence et de visibilité auprès des citoyens reste primordial, néanmoins, la communication n'est pas la seule considération. « Avoir une présentation compréhensible par le plus grand nombre est un objectif. Mais, en sachant en quoi nos dépenses contribuent à la transition écologique, il s'agit aussi d'améliorer notre impact en le mesurant chaque année par rapport à un scénario de référence »,

assure Bertrand Artigny, vice-président (EELV) chargé des finances à la métropole de Lyon (59 communes, 1,4 million d'hab.). Cette démarche d'amélioration continue trouve tout son sens lorsqu'elle est adossée à un plan « climat » (plan climat-air-énergie territorial) ou à des objectifs de développement durables préalablement établis par la collectivité. Expérimentées avant d'être stabilisées et diffusées à plus large échelle, les méthodologies de budgétisation des actions en faveur de la transition sont limitées par leur périmètre d'application, aujourd'hui restreint aux dépenses.

[...]



La transition se fait une place dans les services

L'exercice du budget vert a pour but de guider les collectivités vers la transition écologique, mais les premiers bénéfices sont de l'ordre de l'acculturation des services.

« **L**a démarche est encore trop nouvelle pour en avoir fait un élément d'arbitrage du budget, il nous faut d'abord stabiliser la méthodologie. Mais l'enjeu du mandat est bien que l'évaluation climatique du budget devienne un critère de décision dans la préparation du budget et sa réalisation, en essayant de le mettre en adéquation avec les objectifs de notre plan "climat", explique Claude Mammosser, directeur adjoint des finances, chargé du budget à la ville et à l'euro-métropole de Strasbourg. A terme, la budgétisation des enjeux écologiques devrait permettre de mesurer la concrétisation des actions inscrites dans un plan « climat » ou une stratégie « bas carbone ».

LES JALONS D'UNE TRAJECTOIRE

Mais, dans l'immédiat, la démarche aide surtout les collectivités à poser des jalons et à se donner une trajectoire. Première région de France à avoir adopté un budget vert pour



l'exercice 2021, l'Occitanie affiche ainsi 59 millions de dépenses supplémentaires, soit 29,1% de son budget 2022, fléchées comme favorables ou très favorables à l'environnement, qu'elles concernent le développement d'infrastructures ferroviaires, la part croissante des investissements dédiés à la rénovation énergétique ou la construction à énergie positive des lycées, entre autres.

A la métropole européenne de Lille, une première esquisse d'évolution a été réalisée en juin 2021 entre les comptes administratifs 2019 et 2020. Sur le volet « atténuation » des changements

La construction de lycées à énergie positive, dont l'établissement Lucie-Aubrac de Sommières, fait partie des dépenses de l'Occitanie fléchées comme favorables à l'environnement.

climatiques, les dépenses favorables sont passées de 35 à 45% du budget, et de 2 à 7% sur celui de l'« adaptation ». « Mais ces évolutions sont à relativiser pour l'instant car le compte administratif 2019 constituait un premier exercice, réalisé principalement "en chambre" [dans le service, ndlr] et parce qu'entre les deux exercices, la part de dépenses indéfinies a été réduite. De fait, l'amélioration est, pour partie, due à de nouveaux projets », nuance Audrey Linkenheld, vice-présidente (PS) de la métropole.

L'ÉCUEIL DE L'OUBLI DU SOCIAL

Pour l'heure, les premiers bénéfices apparaissent surtout dans l'acculturation de l'ensemble des services. « Le seul fait de déployer la méthode a un impact immédiat : initier en interne un dialogue entre des services des finances et de l'environnement qui ne se parlent pas traditionnellement et aborder le budget sous un angle de transition écologique que les services ne se posent pas naturellement », constate Christophe Amoretti-Hannequin, directeur « finance responsable et achat » à France Urbaine.

Mais le prisme de la transition écologique ne doit pas être le seul adopté dans la préparation budgétaire. Un écueil serait de perdre de vue d'autres objectifs, notamment sociaux, avec des conséquences que le gouvernement a pu mesurer lors du mouvement des « gilets jaunes ». Clermont-Ferrand (147 900 hab.), pour s'en préserver, a développé sa propre méthode associant une évaluation écologique et une évaluation sociale de son plan pluriannuel d'investissement, afin de prioriser les arbitrages. Dès cette année, la région Bretagne va également s'atteler à l'adoption de critères socioenvironnementaux. ●

Un logiciel pour le contrôle de gestion environnemental

Si, pour le compte administratif 2020 de Mérignac, l'attention s'est focalisée sur l'impact de la crise en matière budgétaire, celui de 2021 devrait davantage être observé sous l'angle de ce qui a été réalisé des dépenses en faveur de la transition écologique. Une étape pour valider l'effectivité de la budgétisation verte.

A la ville et à l'agglomération de Bourg-en-Bresse (74 communes, 132 700 hab.), l'évaluation climatique du budget a déjà gagné l'ensemble de la chaîne comptable, grâce

à un logiciel financier déployé depuis fin 2021. Il intervient à la fois dans l'exécution budgétaire et pour la mise en place du contrôle de gestion environnemental. La partie « exécution » est opérationnelle depuis l'an dernier. A l'étape du bon de commande et du mandatement, les dépenses sont ventilées selon qu'elles sont favorables, défavorables ou neutres pour le climat. Un poste de contrôleur de gestion doit permettre de suivre la validité de la répartition arrêtée dans le budget primitif.

