

Septembre 2022

ÉVALUATION ENVIRONNEMENTALE DES BUDGETS LOCAUX :

OBJECTIFS & DÉMARCHE

Une méthodologie d'évaluation environnementale du budget co-construite

Une évaluation environnementale du budget vise à qualifier les impacts sur l'environnement 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 d'actions – ou taxonomie – considérées comme très favorables, favorables sous conditions, neutres ou défavorables pour différents objectifs environnementaux (climat, pollutions, fragmentation des habitats, utilisation des ressources naturelles, espèces exotiques, ...). Ses résultats permettent de mettre en regard la cohérence des dépenses avec l'atteinte des objectifs environnementaux, afin d'éclairer les arbitrages budgétaires.

I4CE a proposé en 2019 une évaluation climat du budget de l'État, et a développé une traduction opérationnelle de ce travail pour l'évaluation climat du budget des collectivités territoriales. Co-construite avec cinq villes et métropoles, avec l'appui de l'Ademe, EIT Climate-KIC, France Urbaine et l'Association des Maires de France, cette méthodologie a été publiée en novembre 2020. Depuis, l'intérêt des collectivités territoriales de tous échelons s'est renforcé pour cette approche.

En 2022, la méthodologie d'évaluation climat a été complétée de nouvelles compétences par I4CE avec les Régions Bretagne, Grand Est, Nouvelle-Aquitaine et Occitanie, en partenariat avec Régions de France.

En parallèle, CDC Biodiversité a également co-construit une méthodologie d'évaluation biodiversité des budgets des Régions, cohérente et complémentaire de la méthodologie climat portée par I4CE. Ce travail, co-financé par les Régions Bourgogne Franche-Comté, Grand Est, Nouvelle-Aquitaine et Occitanie, a été mené avec l'appui de l'OFB et de Régions de France.

Ensemble, ces travaux permettent de proposer aux collectivités territoriales de mener une évaluation environnementale de leurs budgets, couvrant les enjeux d'atténuation, d'adaptation aux impacts du changement climatique, de préservation et de restauration de la biodiversité.

www.i4ce.org



CDC BIODIVERSITÉ



Pourquoi analyser son budget sous les prismes du climat et de la biodiversité ?

Pour nourrir le moment clé du vote du budget d'éléments de visualisation rapide des enjeux climat et biodiversité

— **La mise en œuvre des actions découlant des stratégies climat et biodiversité** (Plan Climat Air Energie Territorial - PCAET, Schéma Régional d'Aménagement de Développement Durable et d'Equilibre des Territoires - SRADDET, etc.) requiert des dépenses significatives des collectivités, à la fois en investissement et en fonctionnement, inscrites à différentes lignes budgétaires. *A contrario*, certaines dépenses devraient être diminuées ou

transformées pour être cohérentes avec ces mêmes objectifs.

— **Ainsi la construction puis le vote du budget sont des moments clés où s'incarnent concrètement les politiques climat et biodiversité d'une collectivité territoriale.** Analyser un budget sous les prismes du climat et de la biodiversité permet de nourrir les débats budgétaires d'éléments de compréhension rapide des enjeux. C'est notamment au moment des arbitrages sur les dépenses qui seront effectivement réalisées qu'il est possible de questionner ces dépenses et de les orienter le plus possible vers la transition écologique.

ENJEUX D'ATTÉNUATION

Lutte contre le changement climatique par la réduction des émissions de gaz à effet de serre et l'augmentation du stockage de carbone.

ENJEUX D'ADAPTATION

Anticipation des effets négatifs des changements climatiques et de mise en place des mesures appropriées pour prévenir ou minimiser les dommages que ces effets peuvent causer.

ENJEUX BIODIVERSITÉ

Lutte contre l'érosion de la biodiversité et action pour sa préservation et sa restauration.

DISPOSER D'UNE ÉVALUATION ENVIRONNEMENTALE DU BUDGET PERMET AUX ÉLU·E·S ET AUX SERVICES DE LA COLLECTIVITÉ D'INFORMER ET D'INFLUENCER LES ARBITRAGES BUDGÉTAIRES



Identifier et comprendre
quelles sont les dépenses bénéfiques pour l'environnement, et celles avec un effet négatif



Évaluer la cohérence
des dépenses avec les objectifs environnementaux



Analyser les marges de manœuvre
pour réorienter les dépenses selon un prisme environnemental



Suivre l'évolution
d'exercice en exercice

@I4CE_

Un outil apportant d'autres co-bénéfices

— Une évaluation environnementale du budget peut également permettre de :



Favoriser la transversalité



Répondre aux demandes de transparence des citoyen-ne-s



Identifier les dépenses « favorables à l'environnement » pour les financeurs



Répondre par exemple à un critère du référentiel du label « climat – air – énergie » du programme « territoire engagé transition écologique » porté par l'Ademe

! l'objectif de communication ne devra néanmoins pas influencer l'évaluation réalisée et son analyse

@I4CE_

Concrètement, quelle est la démarche recommandée ?

Faire porter la démarche au plus haut niveau administratif

— Réaliser une analyse climat du budget ou une analyse biodiversité requiert, de la même manière que l'élaboration du budget lui-même, de collecter certaines informations des différents services. Il est donc recommandé que la démarche soit portée au plus haut niveau administratif, et qu'elle bénéficie d'une articulation forte et d'un co-portage des directions finances ou contrôle de gestion d'une part, et environnement d'autre part.

Prendre en compte budgets annexes et contrats de délégation dans le périmètre d'analyse

— Pour rendre compte des impacts sur le climat ou la biodiversité des dépenses de la collectivité sur l'ensemble de ses compétences, il faut s'attacher à analyser le budget principal, les budgets annexes et les contrats de délégation de service public, afin de couvrir toutes les lignes de dépenses réelles. Le périmètre comprend à la fois dépenses d'investissement et de fonctionnement. L'exercice peut être réalisé sur les comptes administratifs, et/ou sur le prochain budget.

Les recettes pourraient être incluses à l'analyse mais n'ont pas été traitées pour le moment. En effet, les collectivités disposent d'une faible marge de manœuvre sur leurs recettes.

Analyse des enjeux d'atténuation du changement climatique

— La méthodologie proposée vise à être pragmatique et à minorer le temps d'analyse, en s'appuyant autant que possible sur la nomenclature comptable pour réduire le nombre de lignes nécessitant la remontée d'informations complémentaires des services. Pour ce faire, elle propose

- 1 une identification sur l'ensemble des libellés comptables des dépenses à considérer comme « neutres », « à approfondir » ou « à analyser », et
- 2 une taxonomie d'actions argumentée et clé en main permettant de qualifier les lignes « à analyser » selon leur impact climat – très favorable, favorable sous conditions, neutre ou défavorable. Nous encourageons de mener l'analyse en interne pour sensibiliser le plus possible les services aux enjeux climat.

— L'évaluation réalisée aboutit à la qualification du niveau de compatibilité de chaque ligne de dépense avec les objectifs de neutralité carbone à 2050. Les dépenses sont ainsi classées en 4 catégories, selon leur niveau de compatibilité avec les orientations de la Stratégie Nationale Bas Carbone, ou en « à approfondir » lorsque ces dépenses ont a priori un impact significatif sur le climat mais que les informations nécessaires pour les classer ne sont pas disponibles en l'état. L'impact des dépenses « à approfondir » sera progressivement qualifié, dans une démarche d'amélioration de l'analyse d'exercice en exercice.



Le cap :
atteindre la neutralité carbone
D'ici à 2050 les émissions « nettes » (émissions – absorption) de GES doivent être ramenées à 0, soit une division par 6 au moins des émissions de gaz à effet de serre par rapport à 1990. La Stratégie Nationale Bas-Carbone (SNBC) précise les orientations sectorielles pour atteindre ce cap.

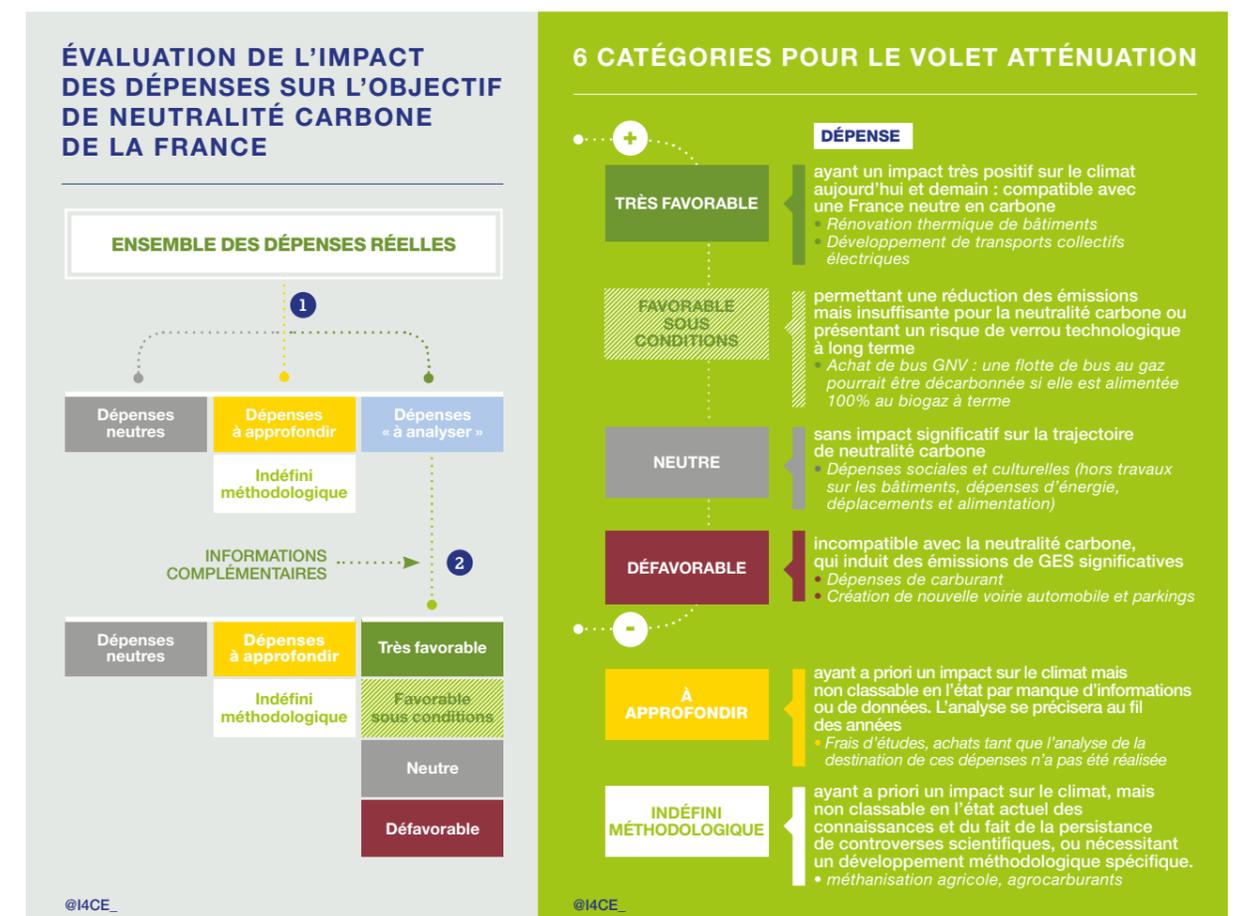
Une méthodologie et une taxonomie d'actions cohérentes avec les initiatives existantes :

Méthode pour une budgétisation environnementale
- Inspection Générale des Finances et Conseil Général de l'Environnement et du Développement Durable (IGF-CGEDD, 2019)

Taxonomie verte
de l'Union Européenne (Parlement Européen, juin 2020)
(Technical Expert Group on Sustainable Finance, mars 2020)

Label Climat Air Energie de la démarche Territoire Engagé Transition Ecologique
déclinaison du label européen « European Energy Award », piloté par l'Ademe en France

POUR ALLER PLUS LOIN :
le guide méthodologique et les annexes techniques sont mis à disposition de toutes et tous sur les sites internet d'I4CE et de CDC Biodiversité



De premières pistes méthodologiques pour l'analyse des enjeux d'adaptation au changement climatique d'un budget



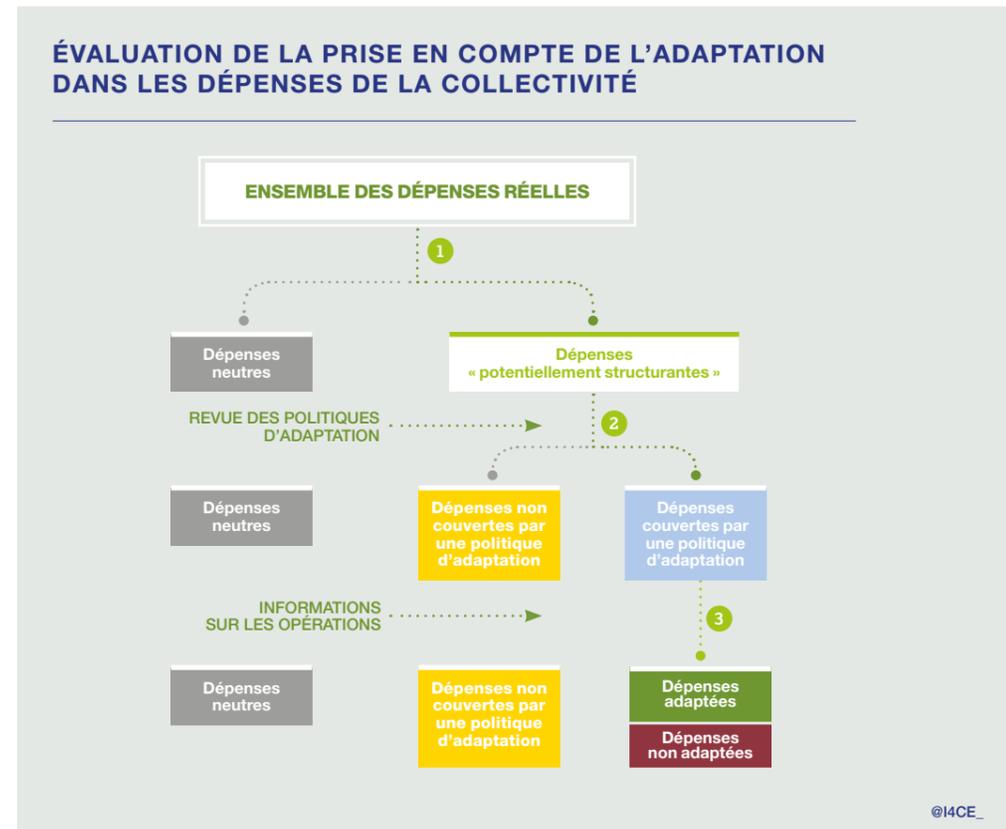
— La méthodologie proposée s'attache à évaluer le niveau d'avancement de la collectivité dans la prise en compte de l'adaptation.

- 1 Quelles dépenses de la collectivité sont structurantes pour l'adaptation ?
- 2 Quels champs d'activités devraient être davantage couverts par des politiques ou mesures d'adaptation ?
- 3 Est-ce que les dépenses engagées prennent en compte les risques actuels et futurs liés aux changements climatiques ?

puisse interroger, en partant de son propre contexte de vulnérabilité et de ses choix stratégiques, ses dépenses au regard de ses besoins d'adaptation. Dans de nombreux cas, il s'agit de prendre en compte les risques climatiques lors de la définition et structuration des projets et actions – quels que soient leurs objectifs et fonctions, plutôt que de mettre en place des actions spécifiques pour l'adaptation.

Réaliser cette analyse permet de gagner en lisibilité sur les efforts qui restent à mener et de mieux piloter son action en faveur de l'adaptation.

Il s'agit de partager des principes et une terminologie commune pour que chaque collectivité



@I4CE_

Analyse des enjeux biodiversité du budget



— La méthodologie proposée par CDC Biodiversité est adaptée de l'analyse des enjeux d'atténuation du changement climatique d'I4CE. Elle propose des critères de classement selon les catégories « très favorable », « favorable sous conditions », « neutre », « défavorable », « à approfondir » ou « indéfini méthodologique ou réglementaire ». Chaque critère de classement s'analyse selon le prisme des cinq facteurs de pression définis par la Plateforme intergouvernementale scientifique et politique sur la biodiversité et les services écosystémiques (IPBES) dans son rapport de 2019, à savoir le changement d'usage des sols et des mers, la surexploitation des ressources naturelles, le changement climatique, les pollutions et les espèces exotiques envahissantes. Pour le changement climatique, la méthodologie biodiversité renvoie vers l'analyse des enjeux d'atténuation du changement climatique d'I4CE.

— La méthodologie se base sur la réglementation nationale existante concernant la biodiversité (séquence Éviter-Réduire-Compenser, stratégie nationale pour la biodiversité, directives cadres sur l'eau, plan en faveur des zones humides, stratégie nationale pour la mer et le littoral, loi montagne, schémas directeurs d'aménagements et de gestion des eaux, etc.). Lorsque la réglementation n'est pas suffisamment précise, la méthodologie se base sur la littérature scientifique et grise pour définir la part du budget « très favorable », c'est-à-dire permettant l'atteinte d'un gain net en biodiversité, « la part neutre » n'ayant pas d'impact sur la biodiversité et étant conforme à la réglementation, et la part « défavorable » ayant un impact négatif sur la biodiversité.



Se saisir des résultats au cours des discussions budgétaires

Faire porter la démarche au plus haut niveau administratif

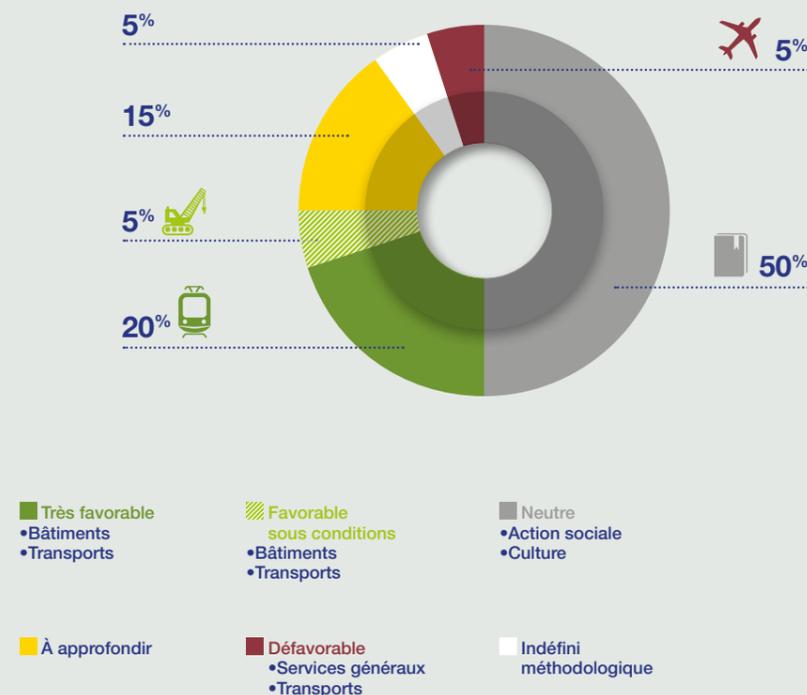
— Afin que les résultats de cette évaluation informent les décisions budgétaires, il est conseillé de prévoir une séquence de présentation des résultats en commissions, voire d'annexer les résultats au budget primitif, afin de permettre une discussion éclairée en amont du vote du budget.

— Une présentation globale par enjeu climat (atténuation, adaptation) ou par facteur de pression sur la biodiversité (fragmentation des habitats, utilisation des ressources naturelles, espèces exotiques, pollutions) permet de visualiser quels sont les principaux domaines pour lesquels les enjeux climatiques et/ou de biodiversité doivent particulièrement être débattus au moment des arbitrages budgétaires. Attention cependant : les résultats de ces évaluations par enjeux ne doivent en aucun cas être agrégés en une représentation unique.

— Les résultats par thématique ou commission permettent d'identifier les marges de manœuvre existantes et ainsi informer les décisions et arbitrages budgétaires. Les résultats détaillés peuvent être utilement complétés d'indications sur les marges de manœuvre identifiées pour améliorer l'impact environnemental du budget. Ils peuvent également être mis en regard des objectifs du PCAET, du SRADDET, de la stratégie climat ou biodiversité de la collectivité, pour rappeler les actions en cours ou prévues qui concourent à l'amélioration de l'impact du budget.

— Pour que l'évaluation puisse remplir son rôle d'information, il est nécessaire que les résultats sur les différents enjeux environnementaux soient présentés de manière séparée. Néanmoins, il faut vérifier que les dépenses favorables du point de vue d'un enjeu ne nuisent pas aux autres enjeux environnementaux.

L'IMPACT « ATTÉNUATION » GLOBAL DU BUDGET (EXEMPLE FICTIF)



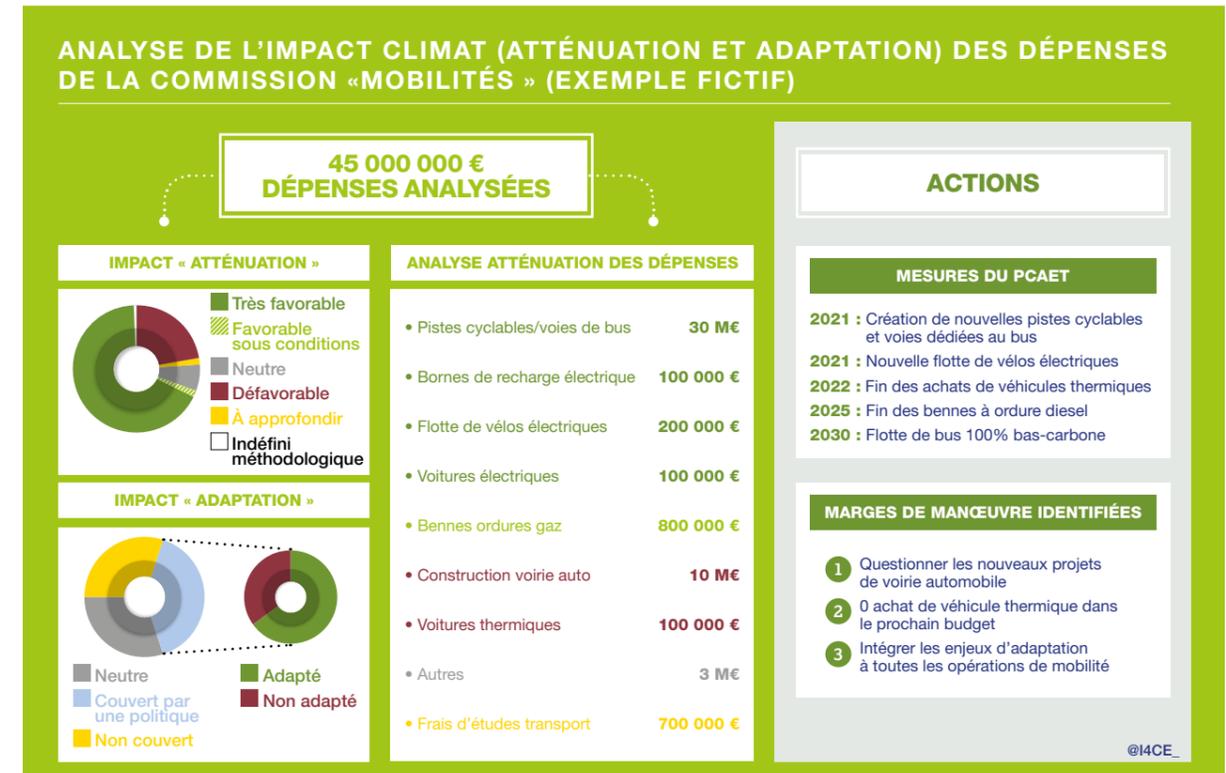
Attention

Ne pas comparer les résultats entre collectivités !

Comparer les résultats de l'évaluation climat du budget d'une collectivité avec une autre n'est pas possible, car les collectivités n'exercent pas toutes exactement le même périmètre de compétences, y compris à l'intérieur d'une même échelle territoriale, le périmètre des délégations diffère, et leur contexte socio-économique est spécifique.

Ne pas faire la somme des dépenses «très favorables» et «favorables sous conditions» !

En effet, les dépenses classées «favorables sous conditions» si elles contribuent à une réduction des émissions de gaz à effet de serre, demeurent insuffisantes pour viser la neutralité carbone ou présentent un risque de verrou technologique. Elles sont donc à distinguer formellement des dépenses très favorables.



Quelques réponses à des questions fréquentes

ZOOM 1

L'évaluation environnementale du budget ne doit pas être confondue avec d'autres exercices aux objectifs différents :

- La définition d'un « budget carbone », c'est-à-dire le plafond d'émissions de gaz à effet de serre (en tonnes de CO₂) à ne pas dépasser au niveau du territoire à un horizon donné ;
- Le calcul d'un « budget climat », c'est-à-dire le calcul du budget (en euros) correspondant aux actions planifiées par la collectivité dans le cadre de sa politique climat uniquement.
- L'approche du « budget climat » (« Climate Budget ») développée par la ville d'Oslo, qui propose d'évaluer si les actions entreprises et budgétées par la collectivité sont suffisantes pour atteindre la neutralité carbone.
- « L'empreinte biodiversité », méthode en développement permettant d'utiliser une métrique unique pour représenter l'ensemble des impacts exercés par la collectivité sur la biodiversité (à l'instar d'un bilan carbone).

ZOOM 2

Une méthodologie qui pourra être élargie aux autres enjeux environnementaux et sociaux.

La méthodologie d'évaluation développée par I4CE ne couvre que les enjeux climatiques d'atténuation et d'adaptation. Elle a été complétée par CDC Biodiversité pour les enjeux relevant de son expertise. Les autres enjeux de durabilité pourraient être évalués de la même manière, et I4CE encourage les experts de ces domaines à en proposer des déclinaisons méthodologiques. À minima, la collectivité pourra vérifier que les actions et dépenses favorables d'un point de vue climatique ne nuisent pas aux autres enjeux environnementaux et sociaux (selon le principe « Do no significant harm » intégré par la taxonomie européenne).

ZOOM 3

L'objectif final d'un tel exercice n'est pas de tendre vers un budget entièrement « vert ».

Une part des dépenses, contribuant à d'autres politiques publiques, restera « neutre » d'un point de vue environnemental, mais n'en est pas moins nécessaire. Certaines dépenses défavorables d'un point de vue climatique ou de la biodiversité ne pourront diminuer que progressivement. L'objectif est en revanche d'améliorer d'exercice en exercice l'impact environnemental du budget en s'assurant que des actions et investissements sont réalisés pour éliminer progressivement les dépenses ayant un impact négatif sur le climat ou la biodiversité et pouvant l'être, et augmenter les dépenses contribuant à la transition écologique ainsi que leur efficacité.

ZOOM 4

L'action d'une collectivité ne se résume pas seulement à son budget, et d'autres outils de pilotage à l'échelle des politiques publiques sont nécessaires comme :

- Le suivi des indicateurs du PCAET, du SRADDET ou de la stratégie climat ou biodiversité de la collectivité ;
- La définition d'un « budget carbone » pour le territoire de la collectivité et son suivi ;
- Le calcul de l'impact GES des projets structurants.



L'Institut de l'économie pour le climat est une association experte de l'économie et de la finance dont la mission est de faire avancer l'action contre les changements climatiques.

Grâce à ses recherches appliquées, l'Institut contribue au débat sur les politiques liées au climat. Il rend aussi publiques des analyses pour appuyer la réflexion des institutions financières, des entreprises ou encore des territoires et les aider à intégrer concrètement les enjeux climatiques dans leurs activités.

I4CE est une association d'intérêt général, à but non lucratif, fondée par la Caisse des Dépôts et l'Agence Française de Développement.



Créée en 2008 par la Caisse des Dépôts, CDC Biodiversité est une filiale à 100 % du Groupe CDC qui a pour principale mission de concilier biodiversité et économie au service de l'intérêt général. Au sein de la Direction Recherche et Innovation, la Mission Économie de la Biodiversité (MEB) a pour objectif d'identifier, étudier et expérimenter des outils innovants liant économie et biodiversité. La MEB diffuse ses travaux par l'intermédiaire de publications et de communications variées autour de thématiques transversales.

INSTITUTE FOR CLIMATE ECONOMICS
30 rue de Fleurus - 75006 Paris
www.i4ce.org
Contact : contact@i4ce.org

CDC BIODIVERSITÉ
02 rue Réaumur - 75002 Paris
<https://www.cdc-biodiversite.fr/>
Contact : contact@cdc-biodiversite.fr

Suivez-nous sur

