



Aligner les budgets locaux et régionaux sur les objectifs climatiques et environnementaux : l'étude de cas de la Région Bretagne

OECD Regional Development Papers

Aligner les budgets locaux et régionaux sur les objectifs climatiques et environnementaux

Étude de cas de la Région Bretagne

Mots clés : finances locales, budget vert, budgétisation vert, région, Bretagne, collectivités locales, finance publique, climat, environnement, investissement vert, gouvernement régional

Codes JEL : R5, H7, Q5,



À PROPOS DE L'OCDE

Organisation internationale pluridisciplinaire composée de 38 pays membres, l'OCDE associe à ses travaux un nombre croissant de pays non-membres de toutes les régions du monde. Aujourd'hui, la mission fondamentale de l'Organisation est d'aider les gouvernements à œuvrer ensemble en faveur d'une économie mondiale plus forte, plus propre et plus juste. Grâce à ses 250 comités et groupes de travail spécialisés, l'OCDE offre aux gouvernements un cadre leur permettant de comparer leurs expériences en matière d'action publique, de chercher ensemble des réponses à des problèmes communs, de déterminer les bonnes pratiques et de coordonner les politiques nationales et internationales. Pour de plus amples informations : www.oecd.org.

À PROPOS DES DOCUMENTS DE TRAVAIL DE L'OCDE SUR LE DÉVELOPPEMENT RÉGIONAL

Les documents de travail du Centre pour l'entrepreneuriat, les PME, les régions et les villes de l'OCDE couvrent un large éventail de sujets, notamment les statistiques et l'analyse régionales, la gouvernance et l'économie urbaines, la gouvernance et l'économie rurales, et la gouvernance pluri-niveaux. En fonction du programme de travail, les documents de travail peuvent couvrir des sujets spécifiques tels que l'innovation et les réseaux régionaux, le développement durable, les déterminants de la croissance régionale ou les questions budgétaires au niveau infranational. Les documents de l'OCDE sur le développement régional sont publiés sur <http://www.oecd.org/cfe/regional-policy>.

Ce document est publié sous la responsabilité du Secrétaire général de l'OCDE. Les opinions et les interprétations qui y sont exprimées et les arguments qui y sont employés ne reflètent pas nécessairement les vues officielles des gouvernements des pays membres de l'OCDE.

Ce document a été autorisé pour publication par Lamia Kamal Chaoui, Directeur, Centre pour l'entrepreneuriat, PME, Régions et Villes, OCDE. Ce document et toute carte qu'il peut comprendre ne préjugent en rien du statut de tout territoire, de la souveraineté s'exerçant sur ce dernier, du tracé des frontières et limites internationales, et du nom de tout territoire, ville ou région.

Crédits photos : Cover © Small woman: Maria Ponomariova; © Trees and buildings at bottom: © Rawpixel/Getty Images; © Background photo: udmurd_PL/Getty Images; © Money and building: nazarkru/Getty Images; © Waves: anuwat meereewee/Getty Images; © White bolt circle: Visual Generation/Getty Images.

© OCDE 2022

Vous pouvez copier, télécharger ou imprimer le contenu de l'OCDE pour votre propre usage, et vous pouvez inclure des extraits des publications, des bases de données et des produits multimédias de l'OCDE dans vos propres documents, présentations, blogs, sites Internet et matériels pédagogiques, à condition de mentionner de manière appropriée l'OCDE comme source et propriétaire des droits d'auteur. Toute demande d'utilisation publique ou commerciale et de droits de traduction doit être soumise à rights@oecd.org.

Préface

L'étude de cas présentée ci-dessous est extraite d'un rapport intitulé « Aligner les budgets des gouvernements régionaux et locaux avec les objectifs climatiques et environnementaux » publié en juin 2022 (OECD, 2022^[1]). Le rapport dresse un état des lieux des pratiques existantes en matière de budgétisation verte aux niveaux régional et local dans les pays de l'OCDE et de l'Union européenne et propose un ensemble de lignes directrices destinées à aider les collectivités territoriales à mettre en place un exercice de budgétisation verte. Cette publication fait partie d'un projet plus large consacré au financement de l'action climatique des régions et des villes, qui a été conduit par l'OCDE avec le soutien de la DG REGIO de la Commission européenne entre 2020 et 2022 (<https://www.oecd.org/fr/regional/plateformedelafinanceclimatpourlesgouvernementsinfranationaux.htm>).

L'étude de cas ci-après présente les récentes expérimentations de la Région Bretagne en matière de budgétisation verte et les enseignements qu'il est possible d'en tirer à ce jour. La budgétisation verte consiste en l'identification des dépenses et éventuellement des recettes favorables ou défavorables aux enjeux environnementaux et climatiques, dans le cadre de l'exercice budgétaire. À travers cette démarche, les acteurs publics veulent s'assurer que leurs décisions budgétaires sont conformes à leurs objectifs environnementaux et climatiques. Les expériences françaises et européennes, bien qu'encore limitées en nombre, ont inspiré la région Bretagne qui a décidé en 2020 de s'emparer du sujet dans le cadre de sa politique en faveur de l'environnement et du développement durable. La démarche de la région Bretagne est caractérisée par plusieurs points.

L'inscription du projet de budgétisation verte dans des dynamiques multiscalaires.

Depuis 2017, la Bretagne a lancé l'initiative Breizh Cop, sur le modèle de la Conférence des parties de l'ONU, un projet pour construire une « Bretagne équilibrée, sobre et solidaire à l'horizon 2040 » et associant les principaux acteurs socio-économiques du territoire régional. C'est dans cette trajectoire que la démarche de budgétisation verte s'intègre régionalement. Nationalement, elle s'insère dans la Stratégie Nationale Bas Carbone (SNBC) et internationalement, dans le cadre des Accords de Paris.

Le budget vert de la région Bretagne est conçu comme un élément de la stratégie de la Région en faveur de l'environnement et du développement durable, un outil d'évaluation de l'impact environnemental des politiques et d'aide à la décision et un outil de transformation de la collectivité, à partager en interne et en externe.

L'implication, au plus haut niveau, du personnel administratif et politique de la région.

La démarche bénéficie d'un portage politique et administratif à haut niveau. Le projet budget vert a été lancé à la demande du président de région en décembre 2020 et le projet est porté politiquement par le vice-président de la région en charge des finances, des ressources humaines, des moyens généraux, de l'Europe et l'international. Par ailleurs, le projet est mis en œuvre par un comité de pilotage constitué d'élus et d'administratifs, un comité technique, des directions pilotes et expérimentatrices, et des moyens humains importants, et ce afin de faciliter la coopération horizontale, améliorer la qualité des travaux et sensibiliser l'ensemble de l'administration aux enjeux du changement climatique.

L'association des partenaires de la région à l'exercice de budgétisation verte.

Le budget vert est un élément de la politique globale de la collectivité en matière de développement durable. Pour que la démarche soit efficiente, le conseil régional souhaite associer ses différents partenaires dans la construction et la mise en œuvre de la méthodologie, et progressivement associer toutes les parties prenantes du territoire afin de les accompagner dans la conduite du changement.

Une approche pragmatique et progressive, qui s'appuie sur des travaux méthodologique en développement et les expériences d'autres régions françaises

Pour développer sa méthodologie, la Région Bretagne s'est inspirée d'expériences françaises, notamment celles de la Région Occitanie et de la Région Grand Est, ainsi que de travaux de recherches réalisés par l'institut I4CE dans le cadre d'un groupe de travail mis en place par l'association Régions de France.

Le périmètre et les objectifs initiaux ont été conçus de manière pragmatique. Les résultats de la première évaluation climat, réalisée sur les axes « atténuation » et « adaptation » ont été présentés en comité de pilotage du projet en juillet 2021. Dans les deux cas, il s'agit d'une évaluation « test » et des évolutions et améliorations sont attendues.

Tous ces points sont développés dans cette étude de cas qui retrace l'exercice de budgétisation verte de la Région Bretagne et qui, riche du retour d'expérience de cette collectivité, est à même d'apporter des pistes de réflexion utiles aux régions qui souhaiteraient mettre en place une telle démarche, de comprendre les obstacles qui peuvent surgir au cours des différentes étapes ou simplement d'apprendre plus sur la budgétisation verte au niveau régional.

Remerciements

Cette étude de cas a été produite par le Centre de l'OCDE pour l'entrepreneuriat, les PME, les régions et les villes (CFE), dirigé par Lamia Kamal-Chaoui, Directrice, dans le cadre du programme de travail du Comité des politiques de développement régional (CPDR). L'OCDE remercie la Commission européenne pour sa contribution financière et son soutien dans le cadre du projet OCDE-CE sur la mesure et l'amélioration du financement des gouvernements infranationaux pour l'environnement et l'action climatique dans les pays de l'OCDE et de l'UE.

La réalisation de l'étude de cas a été coordonnée par Isabelle Chatry, Cheffe de l'unité "Décentralisation, finances infranationales et infrastructures" sous la supervision de Dorothee Allain-Dupré, Cheffe de la division Développement régional et gouvernance pluri-niveaux de CFE. Le rapport a été rédigé par Isabelle Chatry et Dominique Soulier, experte en finances locales et enseignante à Sciences Po Paris et à l'Université Paris-Dauphine, avec le support de Kate Power (CFE). Les auteurs remercient Youssef Bouri et Charlotte Laffite (CFE) pour leur aide dans la phase de finalisation du manuscrit en français.

L'OCDE tient à remercier la Commission européenne, et en particulier la Direction générale de la politique régionale et urbaine (DG REGIO), pour sa coopération et son soutien tout au long de ce processus. Des remerciements particuliers sont adressés à Peter Berkowitz, Directeur de la Division des politiques de la DG REGIO, pour avoir initié le projet, ainsi qu'à Myriam Boveda, Chef d'équipe pour la croissance durable et coordinatrice de la DG REGIO pour ce projet, et à Lewis Dijkstra et Catherine Wendt pour leur excellente collaboration.

L'OCDE adresse également tous ses plus vifs remerciements au Conseil régional de Bretagne, qui a accepté de participer à cette étude comme étude de cas. Des remerciements particuliers sont adressés à Lucas Manetti, Gildas Lebret, Jean-Michel Lopez, Catherine Yerles et Evelyne Charrier du Conseil régional de Bretagne. Grâce à eux, et aux différentes équipes de la Région, l'étude de cas a bénéficié durant les différentes étapes d'informations, de conseils et de commentaires précieux. L'OCDE remercie également la Région d'avoir permis à l'équipe de l'OCDE d'assister aux réunions du comité technique et du comité de pilotage sur la budgétisation verte et d'être intervenue à plusieurs reprises lors des séminaires et conférences pour présenter la démarche de la Région Bretagne (atelier d'experts en octobre 2021, conférence dans le cadre de la COP26 en novembre 2021 et conférence de présentation du projet en juin 2022).

L'équipe de l'OCDE remercie également Morgane Nicol, Marion Fetet et Antoine Goxe de l'Institut de l'Économie pour le Climat (I4CE) pour avoir invité l'OCDE à participer aux réunions du groupe de travail sur la budgétisation verte impliquant plusieurs régions françaises, à Olivia de Maleville (Régions de France) pour son soutien dans ce contexte et à Audrey Nivole du Conseil Économique, Social, Environnemental Régional de Bretagne pour l'organisation d'une réunion d'échanges avec ses membres.

L'OCDE remercie également les délégués du Comité des politiques de développement régional (CPDR) de l'OCDE et du groupe d'experts du CPDR sur la gouvernance pluri-niveaux pour le développement régional pour leurs commentaires.

Enfin, les auteurs remercient Nikki Trutter, François Iglesias, et Pilar Philip (OCDE) pour leur aide en matière d'édition et de communication.

Table des matières

Préface	2
Remerciements	4
Introduction	8
1 Un intérêt croissant des grandes collectivités françaises pour la budgétisation verte	10
Un fort éclatement du secteur public territorial français	10
Le nombre de budgets verts territoriaux progresse rapidement en France	11
2 Le projet breton de budgétisation verte est porté aux plus hauts niveaux politique et administratif et intégré dans la stratégie régionale de développement durable	12
Le budget vert s'insère dans la Breizh Cop, le projet régional en faveur du climat et de l'environnement	12
Une démarche portée à très haut niveau par les élus et le personnel de la collectivité	14
3 Le périmètre et les objectifs initiaux ont été conçus de manière pragmatique	20
Une première évaluation climat a été réalisée sur le compte administratif 2020	20
La région dispose d'une nomenclature stratégique par programme – NSP – interne qui a facilité l'exercice	23
Une catégorisation des dépenses sur les axes de atténuation et de adaptation au changement climatique	24
Le budget a été entièrement analysé au regard de l'axe « atténuation »	25
Les travaux sur l'axe « adaptation » ne sont pas totalement achevés à la date du rapport	28
4 Une méthodologie adaptée à chaque axe d'analyse	30
Les dépenses sont réparties en quatre catégories au titre du volet « atténuation »	30
La méthodologie I4CE relative à « l'adaptation » doit être intégrée de manière progressive	33
La Région n'envisage pas de consolidation des axes d'analyse	35
5 L'encadrement des travaux de classification par l'équipe projet	37
La Direction des Finances et de l'Évaluation a préparé un cadre d'analyse pour la budgétisation verte	37
Les dépenses ont été classées par la Direction des Finances et de l'Évaluation, la Direction du Climat, de l'Environnement, de l'Eau et de la Biodiversité et les 4 directions expérimentatrices	37
La Direction des Finances et de l'Évaluation a consolidé les résultats pour obtenir une vision d'ensemble du budget régional	39
6 Les premiers résultats ont été produits dans les délais impartis et mettent en évidence	

des pistes d'amélioration et de réflexion 40

La région a ajouté ses propres hypothèses structurantes à celles d'I4CE pour parvenir à limiter la proportion de dépenses « indéfinies » 40

Les dépenses « potentiellement structurantes » en matière d'adaptation au changement climatique ont été identifiées..... 42

Le budget vert doit devenir un outil de pilotage complémentaire de la stratégie environnementale 43

7 Un budget vert appliqué aux « recettes » n'est pas envisagé à ce stade..... 45

La Région n'a pas intégré les recettes régionales dans son premier exercice de budgétisation verte 45

La fiscalité représente plus de 80 % des recettes de fonctionnement régionales 46

Les marges de manœuvre fiscales régionales sont limitées 47

Des ressources externes croissantes seront nécessaires pour financer la transition environnementale 50

Les dotations et subventions « vertes » représentent une part croissante des recettes des gouvernements locaux 51

Les collectivités territoriales témoignent d'un intérêt croissant pour une approche « verte » de la recette..... 55

8 Les difficultés et contraintes liées à une pérennisation de la budgétisation verte 56

Les principales attentes de la Région vis-à-vis de la budgétisation verte..... 56

Passer d'une démarche en mode « projet » à une démarche pérenne nécessite un planning de déploiement réaliste et consensuel 57

La méthodologie de budgétisation verte doit être stable mais évolutive 57

Une validation interne voire externe de l'ensemble du processus garantirait la solidité du dispositif... 58

L'ensemble des partenaires doit progressivement être « embarqué » dans l'exercice 59

Les modalités de communication sur la méthodologie et les résultats de l'exercice « budget vert » doivent être établies 59

References..... 60

GRAPHIQUES

Graphique 2.1. Organigramme de la région Bretagne	16
Graphique 2.2. Les principales parties prenantes du projet au sein de la collectivité	16
Graphique 2.3. Des partenaires à mobiliser progressivement	19
Graphique 3.1. Répartition des dépenses réelles du compte administratif 2020	21
Graphique 3.2. Répartition des dépenses du compte administratif 2020 par nature : investissement et fonctionnement	22
Graphique 3.3. Répartition des dépenses totales de compte administratif 2020 par mission	24
Graphique 4.1. Classement des dépenses au titre du volet « adaptation », méthodologie I4CE	34
Graphique 6.1. Arbre de décision région Bretagne, axe Adaptation	43
Graphique 7.1. Répartition des recettes de fonctionnement 2020	46
Graphique 7.2. Répartitions des recettes de fonctionnement	47
Graphique 7.3. Répartition des recettes d'investissement 2020 en France	50
Graphique 7.4. Répartition des recettes d'investissement 2020 : Région Bretagne	51
Graphique 7.5. Répartition des financements	52
Graphique 7.6. Part de marché des prêteurs bancaires	53

TABLEAUX

Tableau 3.1. Participation des directions expérimentatrices à l'évaluation de l'axe Atténuation	28
Tableau 7.1. Composition des ressources fiscales de la Région Bretagne	48

ENCADRÉS

Encadré 1.1. Des guides méthodologiques pour l'élaboration de budget vert développés par I4CE pour les municipalités	11
Encadré 2.1. Deux expériences régionales françaises de budgétisation verte : Occitanie et Grand-Est	14
Encadré 2.2. Le groupe de travail Régions de France – I4CE – Régions métropolitaines	18
Encadré 2.3. Synthèse : Un portage à haut niveau et des moyens humains importants	19
Encadré 3.1. Le choix des axes d'analyse	25
Encadré 3.2. Les méthodes nationales et régionales d'analyse des dépenses de personnel	27
Encadré 3.3. Synthèse : une première évaluation climat sur les axes « atténuation » et « adaptation »	29
Encadré 4.1. Les différents modes de classement des dépenses budgétaires	31
Encadré 4.2. Exemple d'hypothèses structurantes I4CE pour les achats d'énergie	33
Encadré 4.3. Synthèse : une méthodologie spécifique à chaque axe d'analyse	36
Encadré 5.1. Synthèse : analyse du budget principal du compte administratif 2020	39
Encadré 6.1. Les résultats de la région Occitanie	42
Encadré 6.2. Synthèse : des résultats encourageants pour le premier exercice de budgétisation verte breton	44
Encadré 7.1. La budgétisation verte des recettes par l'État	48
Encadré 7.2. Synthèse : Un intérêt croissant pour une analyse environnementale de la recette	55

Introduction

Les collectivités territoriales génèrent une part importante des atteintes à l'environnement et au climat, notamment en matière d'émissions de gaz à effet de serre, en raison à la fois des investissements liés à leur propre patrimoine – la voirie, les bâtiments, l'éclairage public, les flottes de véhicules – mais également du fait de leur production réglementaire en matière d'urbanisme et de logement, d'aménagement du territoire ou encore d'organisation de la mobilité. La nécessité d'un engagement en faveur de la préservation de l'environnement et de la réduction des émissions de gaz à effet de serre est aujourd'hui largement partagée et les documents stratégiques produits par les collectivités en sont la preuve. La « budgétisation verte » permet de s'engager dans cette voie et offre un point d'entrée intéressant pour mesurer la contribution du secteur public local aux enjeux environnementaux et climatiques.

Il s'agit, dans le cadre de l'exercice budgétaire, d'identifier les dépenses et éventuellement les recettes de la collectivité favorables ou défavorables aux enjeux environnementaux, en particulier climatiques. À travers cette démarche, les acteurs publics veulent s'assurer que leurs décisions budgétaires sont conformes à leurs objectifs environnementaux et climatiques.

Cette nouvelle approche des budgets locaux peut également être l'occasion de remettre à plat les chaînes de valeur des territoires, de mieux appréhender les modèles économiques des différents acteurs et les externalités positives et négatives qu'ils produisent afin, à terme, de créer de nouveaux écosystèmes, cohérents avec les objectifs nationaux en matière de climat et d'environnement.

Si les pratiques de budgétisation environnementale ne règlent pas les problèmes environnementaux, elles peuvent être l'occasion d'innover, d'associer les acteurs des filières concernées et de les mobiliser autour d'objectifs environnementaux cohérents entre eux. L'implication du niveau régional est particulièrement importante, du fait du rôle de ce niveau territorial en matière d'élaboration de schémas stratégiques et de sa position de chef de file dans de nombreux domaines d'intervention.

Pour que la démarche soit porteuse, il est nécessaire de bien la positionner à l'intérieur d'une stratégie globale, et d'en mesurer l'intérêt et les effets à court, moyen et long terme dans l'atteinte des objectifs en matière climatique et environnementale. Faute de quoi la budgétisation verte pourrait devenir un simple objet de communication financière – en procédant à ce que l'on nomme le « green washing » – ou une contrainte réglementaire vide de sens.

Les expérimentations conduites en France et en Europe, bien qu'encore limitées en nombre, ont inspiré la région Bretagne qui a décidé en 2020 de s'emparer du sujet dans le cadre de sa politique en faveur de l'environnement et du développement durable¹.

¹ L'étude de cas qui suit a été finalisée début 2022 and analyse principalement les étapes mises en œuvre par la région avant cette date. Le projet breton de budgétisation verte est cependant toujours en cours avec notamment des travaux sur les possibilités d'extension des pratiques aux budgets primitifs et sur le développement des méthodologies permettant d'affiner les liens et interactions entre les évaluations « vertes » des budgets et la stratégie climat et environnement de la Région.

Face à l'ampleur des enjeux politiques d'un tel exercice, ce projet reposait nécessairement sur un portage politique fort et une mobilisation du personnel à divers niveaux de l'administration territoriale. Cette première étape a été franchie par la Région.

Il s'agit maintenant de définir les conditions de déploiement du projet : quels élargissements envisager, à quel horizon temporel, quelles interconnexions créer avec les actions et outils de la collectivité en faveur du développement durable et surtout, comment associer les partenaires publics et privés de la collectivité aux travaux pour que la démarche soit véritablement porteuse de sens.

La Région va également devoir gérer la transition d'une organisation en mode projet à une structure pérenne à la fois en termes de moyens humains et d'outils. Ces différents travaux devront se faire dans un contexte de stabilisation mais également d'amélioration de la méthode pour prendre en considération l'implication croissante des partenaires et les avancées technologiques en matière environnementale. Les premiers travaux de budgétisation verte au sein de la région montrent que l'implémentation dans l'ensemble des directions ne peut pas se faire rapidement ; elle nécessite des moyens techniques, financiers et humains adaptés qui ne peuvent être définis qu'avec l'avancée des travaux méthodologiques. À ce titre, l'année 2022 au minimum restera une année d'expérimentation.

Un tel projet impose donc une vaste communication et une formation attentive des parties prenantes, tant internes qu'externes, car il suppose, après une montée en charge progressive, une mobilisation totale de la collectivité et de ses partenaires et une compréhension en profondeur des enjeux et des objectifs.

1 Un intérêt croissant des grandes collectivités françaises pour la budgétisation verte

Un fort éclatement du secteur public territorial français

En France, le secteur public territorial est composé de 13 régions et 92 départements métropolitains auxquels s'ajoutent la collectivité européenne d'Alsace (qui regroupe les deux départements alsaciens), 3 collectivités à statut particulier en métropole (Paris, la métropole de Lyon et la Corse), et 3 collectivités à statut particulier dans les départements d'outre-mer (la Martinique, la Guyane et Mayotte). Le secteur communal est très éclaté avec 34 965 communes² (dont 129 dans les départements d'outre-mer) et 1 253 établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre (EPCI à fiscalité propre).

Les dépenses annuelles hors remboursement en capital de la dette du secteur public territorial se sont élevées à près de 230 milliards d'euros en 2020 ; il faut cependant noter que les dépenses des 97 % de communes de moins de 10 000 habitants ne représentaient que 25 milliards d'euros avec un budget moyen de 1 million d'euros environ pour ces collectivités. Quant au budget moyen des 85 % de communes de moins de 2 000 habitants, il s'élevait à environ 500 000 euros (Direction Générale des Collectivités Territoriales, 2021^[1]).

S'ajoutent aux collectivités et aux EPCI divers établissements participant à l'exécution des services publics, tels que les centres communaux d'action sociale, les caisses des écoles, les services départementaux d'incendie et de secours, les syndicats (environ 10 000 syndicats intercommunaux interviennent sur des compétences principalement déléguées par les communes et intercommunalités), tous financés largement, voire totalement dans certains cas, par des contributions des collectivités.

Les collectivités territoriales et EPCI entretiennent également des relations étroites avec des acteurs dépendant plus ou moins d'elles, tels que les entreprises publiques locales (totalement publiques comme les sociétés publiques locales ou partiellement privées comme les sociétés d'économie mixte) mais dont les revenus sont généralement liés à leurs propres activités, les entreprises privées (à qui elles délèguent certains services) ou encore le secteur associatif très dépendant financièrement des structures publiques qui les subventionnent largement. Les liens entre les collectivités territoriales et cet ensemble d'acteurs apparaissent de manière plus ou moins directe dans les états financiers des collectivités et EPCI.

² En France, environ 18 377 communes comptent moins de 500 habitants et 29 976 communes ont moins de 2 000 habitants.

Le nombre de budgets verts territoriaux progresse rapidement en France

À ce jour les expériences de budgétisation verte françaises ont été conduites principalement des villes et des intercommunalités de grande taille. Un département et plusieurs régions ont également débuté des expérimentations, généralement partiellement abouties à la date de l'étude. Les collectivités intéressées sont soutenues dans leurs initiatives par l'association I4CE qui développe des méthodologies de budgétisation verte à destination des collectivités territoriales françaises (Encadré 1.1).

En France, l'État a été précurseur en matière de budgétisation et a rapidement été suivi par plusieurs communes et intercommunalités. Depuis 2020, l'Occitanie, la région Grand-Est et, en fin d'année, la région Bretagne, se sont également emparées du sujet. Un point commun à tous est la volonté d'avancer et donc un certain pragmatisme pour faire face aux difficultés méthodologiques et techniques de l'exercice afin de pouvoir obtenir des résultats rapidement même si ceux-ci doivent être perfectionnés dans le temps.

Encadré 1.1. Des guides méthodologiques pour l'élaboration de budget vert développés par I4CE pour les municipalités

L'Institut de l'économie pour le climat, I4CE – *Institute for Climate Economics*, est une association fondée par la Caisse des dépôts et consignations (CDC) et l'Agence française de développement (AFD). Spécialisée en économie et en finance, I4CE cherche à promouvoir l'action contre les changements climatiques aussi bien auprès des pouvoirs publics nationaux et locaux que des entreprises et des institutions financières.

I4CE est à l'origine d'une méthodologie d'évaluation de l'impact des budgets locaux en matière de changement et d'adaptation climatique, conçue pour les communes et intercommunalités françaises. Cette méthodologie a été construite à l'aide de collectivités « pilotes » (les villes de Paris et de Lille, les métropoles de Lille et Lyon, l'eurométropole de Strasbourg), d'associations d'élus (l'Association des maires de France et France urbaine), de l'ADEME (une agence publique française intervenant financièrement et en conseil auprès des collectivités, entreprises et particuliers, dans le domaine de la transition écologique) et de EIT Climate KIC (une structure européenne de recherche travaillant sur la transition énergétique et climatique).

I4CE a publié une série de guides méthodologiques sur la budgétisation verte et organise des formations et réunions d'information afin d'aider les collectivités intéressées à définir des plans d'action pratiques et un support méthodologique pour intégrer la budgétisation verte à leurs processus budgétaires.

La méthodologie mise en place avec I4CE est un des critères d'obtention du label Cit'ergie qui récompense les collectivités (communes, intercommunalités à fiscalité propre, établissements publics territoriaux de la métropole du Grand-Paris) mettant en œuvre une politique climat-air-énergie ambitieuse. Le conventionnement avec Cit'ergie, qui conduit à la labellisation, permet aux collectivités engagées de recevoir un soutien financier de l'ADEME sous forme de personnel et outils méthodologiques mis à disposition.

Source : (I4CE, 2020^[2]; EIT Climate-KIC, 2022^[3])

2 Le projet breton de budgétisation verte est porté aux plus hauts niveaux politique et administratif et intégré dans la stratégie régionale de développement durable

Le budget vert s'insère dans la Breizh Cop, le projet régional en faveur du climat et de l'environnement

Depuis 2017, la Bretagne a lancé l'initiative Breizh Cop, sur le modèle de la Conférence des parties de l'ONU, un projet pour construire une « Bretagne équilibrée, sobre et solidaire à l'horizon 2040 » et associant les principaux acteurs socio-économiques du territoire régional (Région Bretagne, 2018^[4]). La Breizh Cop a défini un Schéma Régional d'Aménagement, de Développement Durable et d'Égalité des Territoires (SRADDET) comportant 38 objectifs dont 6 engagements transversaux pour le territoire breton : le bien-manger pour tous, une stratégie énergétique et climatique, des mobilités solidaires et décarbonées, une stratégie numérique responsable, la préservation et la valorisation de la biodiversité et des ressources et enfin, la cohésion des territoires (Région Bretagne, 2019^[5]) ; (Région Bretagne, 2018^[6]). Un plan Transitions est en cours de construction par la Région pour décliner ces orientations stratégiques en une programmation d'actions et mettre en face de chacune les moyens financiers et humains nécessaires à leur réalisation. En matière de transition énergétique, la Bretagne s'est également fixé pour objectifs de diviser par deux les émissions de gaz à effet de serre d'ici à 2040 (comparativement à 2012), de réduire de 35 % la consommation d'énergie et de multiplier par six la production d'énergie renouvelable, une trajectoire également inscrite dans son SRADDET.

La démarche de budgétisation verte s'intègre donc dans la Breizh Cop et dans ses objectifs de développement durable, notamment au titre de la stratégie nationale bas carbone (SNBC) et dans le cadre international des Accords de Paris. Cet exercice doit permettre d'identifier les dépenses par nature et par fonction favorables ou défavorables au climat et à l'environnement et, dans le cadre de l'adaptation au changement climatique, celles pour lesquelles il existe un levier d'action, aidant ainsi au développement en nombre des projets d'aménagement verts et permettant l'atténuation des émissions de gaz à effet de serre.

Début 2021, la Région a débuté une expérimentation, à partir des données du compte administratif 2020, visant à définir et valider un cadre pour la pérennisation de la budgétisation verte qui précisera ses objectifs, les conditions de son intégration aux processus et procédures budgétaires, aux systèmes d'information et aux circuits de décision et de validation des projets de la Région.

La région Bretagne ne vise pas à terme à construire des budgets « 100 % verts », certaines dépenses étant par nature neutres ou défavorables et sans alternative verte réaliste à court terme mais restant

néanmoins indispensables à divers titres (la desserte des îles bretonnes par exemple). En mesurant la part du budget régional contribuant aux transitions écologiques et énergétiques, elle compte plutôt améliorer l'évaluation de l'impact environnemental des politiques régionales, faciliter l'atteinte des objectifs du SRADDET en faisant le lien de manière plus immédiate entre ces derniers et le budget de la collectivité, et apporter un critère d'aide à la décision supplémentaire dans la construction budgétaire annuelle et pluriannuelle de la région.

La budgétisation verte est également un outil utile en matière de communication à l'égard de ses administrés et de ses partenaires locaux mais également vis-à-vis des financeurs publics ou privés proposant des fonds dédiés au développement durable tels que la BEI, la Banque des territoires, les émetteurs d'obligations vertes...

Les élus ont souhaité lancer le projet au plus vite ; il a donc été décidé pour favoriser cet objectif d'analyser dans un premier temps le compte administratif de la collectivité sous l'angle de deux axes environnementaux uniquement : la lutte contre le changement climatique (axe « atténuation ») et l'adaptation au changement climatique (axe « adaptation »).

L'objectif initial du projet était de définir rapidement une méthodologie globalement stabilisée (six mois environ), afin de pouvoir ensuite améliorer et étendre l'exercice et la méthodologie. Les travaux menés en 2021 ont mis en évidence un certain nombre de difficultés et l'intérêt d'une démarche coordonnée avec les autres régions, ce que la Bretagne a fait en participant au groupe de travail coordonné par Régions de France et I4CE. Les régions Grand-Est et Occitanie, qui avaient également débuté leurs propres exercices, ont également participé à ce groupe (Encadré 2.1). Il a résulté de ces difficultés méthodologiques et de la nécessité d'une coordination un décalage d'environ 3 à 6 mois. Des évolutions potentiellement importantes restent par ailleurs à attendre même si les élus ont conscience de la nécessité d'une stabilité suffisante de la méthode pour permettre l'analyse des évolutions budgétaires et une communication compréhensible par l'ensemble des parties prenantes. L'objectif est donc d'atteindre « la pertinence mais pas nécessairement la perfection » (Région Bretagne, 2021^[7]), pour ce premier budget vert.

L'étude du planning de déploiement de la budgétisation verte régionale fait donc partie de la feuille de route des directions et devra être validé par le comité de pilotage du projet : les ambitions sont élevées – un déploiement sur l'ensemble des axes environnementaux sur la durée de la mandature – mais l'approche doit rester réaliste, associer l'ensemble de l'exécutif régional et ne pas saturer les services qui devront faire face à de multiples enjeux durant le mandat en cours.

Dès cette première phase de déploiement du budget vert, les élus insistent cependant sur la nécessité de mobiliser l'ensemble de la collectivité, aussi bien du côté politique qu'administratif, sur les enjeux et les méthodes. Ce travail sur le budget vert ne doit en aucun cas pouvoir être taxé de stratégie de « green washing » ; l'exécutif a insisté sur la nécessité d'intégrer la démarche aux processus de décision et d'utiliser la budgétisation verte comme un véritable « projet de transformation » (Région Bretagne, 2021^[7]) de la collectivité et un outil de pilotage du plan transition associant l'ensemble des élus dont, au premier plan, ceux en charge de la transition.

Encadré 2.1. Deux expériences régionales françaises de budgétisation verte : Occitanie et Grand-Est

Occitanie

Les travaux ont été lancés en 2020 à la suite des conclusions d'une « mission d'information et d'évaluation du changement climatique en région Occitanie Pyrénées-Méditerranée », conduite en 2020 par la vice-présidente en charge de la transition écologique et énergétique et le conseiller régional délégué à l'enseignement supérieur et à la recherche. La région souhaite réaliser un budget vert et s'assurer ainsi de la cohérence budgétaire avec son plan de transformation et de développement, le « Green New Deal » et sa stratégie REPOS – région à énergie positive.

Grand-Est

La région a indiqué fin 2020 sa volonté de construire un budget vert 2021 reposant sur les orientations du SRADDET et associant l'ensemble des élus et du personnel de la collectivité ; à la date de rédaction du rapport, la région n'a pas communiqué sur les avancées ou les résultats de l'exercice.

Source : (Région Occitanie, 2020^[8]), (Nature 2050, 2021^[9])

Une démarche portée à très haut niveau par les élus et le personnel de la collectivité

Le budget vert a été lancé fin 2020 par le président de région

Le projet budget vert a été lancé à la demande du président de région en décembre 2020 et le projet est porté politiquement par le vice-président de la région en charge des finances, des ressources humaines, des moyens généraux, de l'Europe et l'international.

Malgré la proximité d'élections régionales de juin 2021, le projet a été initié fin 2020 et officialisé par l'organisation en avril 2021 d'une « université territoriale » avec le concours de la Banque des territoires et de l'IHEST (Institut des Hautes Études pour la Science et la Technologie), la participation des collectivités et des partenaires bretons intéressés par le projet et celle de l'OCDE (IHEST, 2021^[10]). Ce séminaire a permis de réaliser un état des lieux des pratiques, de définir les conditions d'appropriation par la Région des différentes expériences déjà réalisées en France (en particulier par la métropole européenne de Lille, la ville de Paris ou encore la région Occitanie) mais également à l'international et d'amorcer la réflexion sur la méthodologie et l'organisation à déployer pour un lancement rapide du projet.

À la suite de ce colloque, les différentes instances de pilotage du projet ont été mises en place avec la définition d'une organisation en mode projet d'une durée prévisionnelle de neuf mois environ. Une première phase s'est étendue du deuxième trimestre 2021 jusqu'à juillet 2021 : elle a permis de définir le cadre de référence du budget vert (périmètre, méthodologie générale) et de réaliser un premier exercice global sur le compte administratif 2020 de la collectivité.

Une deuxième phase s'est étalée de juillet à décembre 2021, visant à la finalisation et à la restitution de l'exercice, à son déploiement sur le projet de budget 2022 (voté en février 2022) et à la définition des modalités d'exploitation de ce travail (intégration dans les processus de décision, déploiement aux partenaires externes, communication). Compte tenu de l'ampleur des travaux, la région a décidé de limiter l'évaluation du nouveau budget aux directions expérimentatrices de 2021.

Dans cette deuxième phase, la région envisage de déployer la méthodologie de budgétisation verte à la sélection des investissements entrant dans un PPI (plan pluriannuel d'investissement) de façon à définir un PPI « green », avec à terme, des indicateurs d'impacts propres à chaque direction. Les directions pourraient ainsi croiser le budget vert avec les orientations du plan Transitions breton. Cette phase doit également donner lieu à la définition d'outils d'aide à la décision.

L'organisation du projet repose sur un comité de pilotage, deux directions pilotes, quatre directions expérimentatrices, un comité technique et une équipe de douze personnes dont six intégralement affectées au projet pour une durée initiale de trois mois.

Le comité de pilotage est composé d'élus, dont le conseiller régional rapporteur général du budget et plusieurs conseillers régionaux et vice-présidents responsables de secteurs clés, et d'administratifs de la collectivité, dont le DGA et le DG délégué. Le projet et ses avancées sont périodiquement présentés et validés en comité technique, en comité de pilotage et en comité exécutif (Graphique 2.1 et Graphique 2.2).

L'administration de la collectivité est impliquée à haut niveau dans la réalisation du budget vert

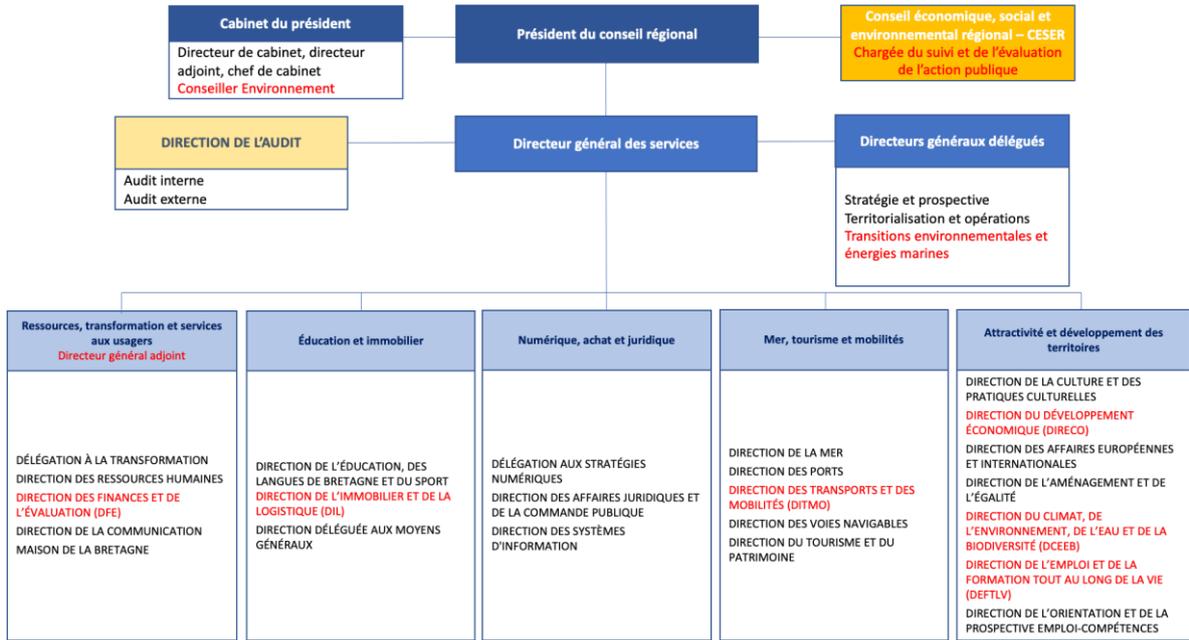
D'un point de vue administratif, le projet est impulsé par la direction générale de la collectivité, et en particulier par le directeur général adjoint en charge des ressources, de la transformation et des services aux usagers et le directeur général délégué chargé des transitions environnementales et des énergies marines. La direction a défini le cadre de référence du projet et impulsé le projet en valorisant et priorisant la démarche auprès des directions.

Le pilotage opérationnel est assuré par la Direction des finances et de l'évaluation (DFE) qui joue un rôle central dans l'outillage des travaux et la consolidation des données. La Direction du climat, de l'environnement, de l'eau et de la biodiversité (DCEEB) apporte son support et son expertise, notamment pour la définition des référentiels.

Outre la DFE et la DCEEB, quatre directions sectorielles expérimentatrices ont été associées à ce premier exercice de budgétisation verte : la Direction de l'emploi et de la formation tout au long de la vie (DEFTLV), la Direction du développement économique (DIRECO), la Direction des transports et des mobilités (DITMO), la Direction de l'immobilier et de la logistique (DIL). Le choix de ces directions repose à la fois à sur part qu'elles représentent dans le budget de la collectivité territoriale et sur le caractère stratégique de leurs interventions en termes de budgétisation environnementale (notamment pour la DITMO et la DIRECO).

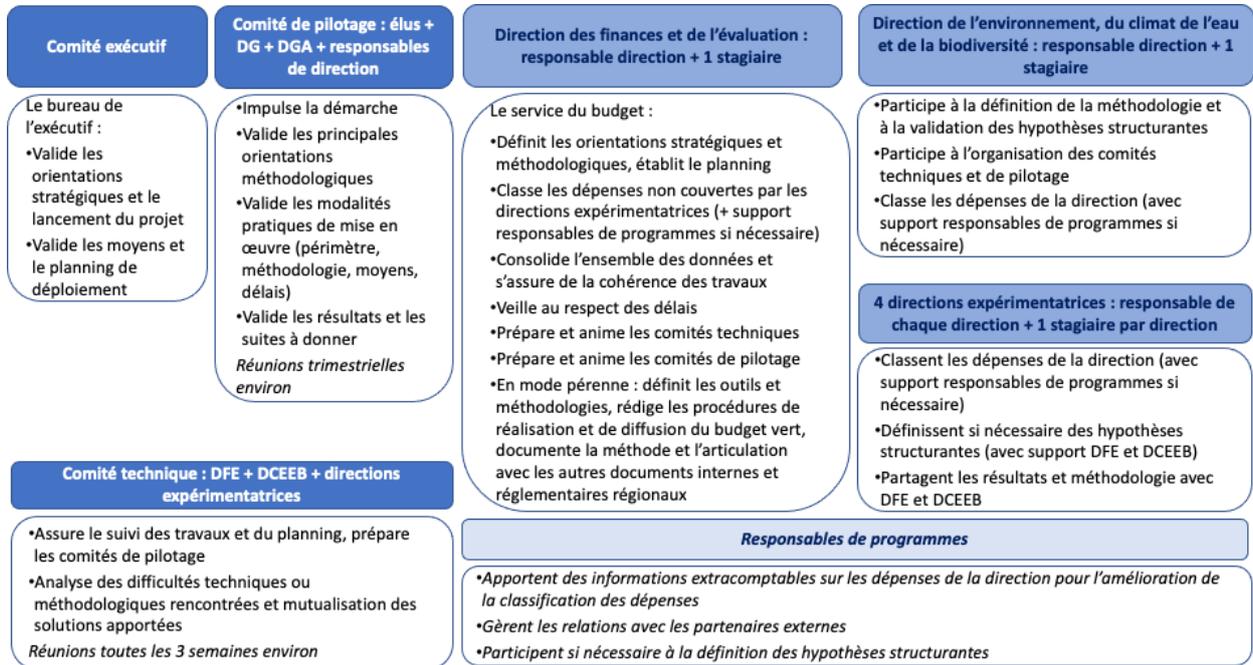
Pour porter cette démarche, chaque direction (DFE, DCEEB et les quatre directions expérimentatrices) a désigné un référent titulaire auquel un référent stagiaire « budget vert » a été associé. Pour mener à bien leurs travaux et notamment pour recueillir des informations extracomptables en vue de classer les lignes budgétaires, les responsables « budget vert », en lien avec la DCEEB, peuvent solliciter les responsables de programme qui ont été sensibilisés à l'exercice. Pour cette première étape, l'équipe projet DFE / DCEEB a en charge l'analyse des lignes budgétaires des directions ne participant pas à l'expérimentation.

Graphique 2.1. Organigramme de la région Bretagne



Source : Réalisé par l'auteur sur la base de ((Région Bretagne, 2019[11]).

Graphique 2.2. Les principales parties prenantes du projet au sein de la collectivité



Source : Graphique élaboré par l'auteur.

Le comité de pilotage impulse le projet, valide les principales orientations méthodologiques et les modalités pratiques de mise en œuvre du projet, définit un planning de réalisation et de déploiement et organise les restitutions auprès du comité exécutif pour validation. Le comité de pilotage se réunit tous les trois à six mois (mai 2021 / juillet 2021 / décembre 2021 / mars 2022). La réunion de mai 2021 a lancé officiellement

la démarche de budgétisation verte. Celle de juillet a donné lieu à une restitution des travaux menés sur le compte administratif et à une proposition de déploiement du budget vert sur le budget primitif 2022 de la Région. Les hypothèses méthodologiques retenues, les prochaines étapes du projet, son élargissement à la fois d'un point de vue politique et organisationnel ainsi que la communication à mettre en place autour des résultats ont été débattus durant les réunions suivantes.

Le comité technique se réunit toutes les trois semaines environ. Les pilotes du projet de la DFE animent ce comité, en décident la tenue et l'ordre du jour. Les participants – la DFE, la DCEEB et les directions expérimentatrices – font le point sur leurs avancées et les problématiques rencontrées. Des solutions peuvent ainsi être apportées et mutualisées ; les résultats intermédiaires sont présentés par chaque direction et donnent lieu à des échanges sur des questions méthodologiques relatives au classement des dépenses et aux hypothèses structurantes régionales. Les comités techniques établissent également les modalités de la restitution de l'exercice aux comités de pilotage.

Entre deux comités techniques, des réunions bilatérales sont organisées entre l'équipe projet et les directions opérationnelles. Elles ont notamment pour objet de valider la classification des lignes par les directions opérationnelles, d'aider à l'analyse des difficultés rencontrées, à l'apport d'informations extracomptables et de compléments méthodologiques. L'accompagnement est particulièrement important pour la direction du développement économique et la direction de la formation dont les activités sont peu couvertes par la méthodologie d'analyse I4CE, construite à l'origine pour le bloc communal dont les compétences, et donc les dépenses, diffèrent pour partie de celles des régions. Lorsque cela s'avère nécessaire, les responsables de programme peuvent également être sollicités notamment pour des apports d'informations complémentaires sur les dépenses.

La Région souhaite intégrer progressivement ses différents partenaires

Le conseil régional souhaite faire entrer le budget vert dans une démarche globale en faveur du développement durable et associer ses différents partenaires dans la construction et la mise en œuvre de la méthodologie. Le CESER (Conseil économique, social et environnemental régional), une instance régionale au sein de laquelle sont représentées les entreprises, les organisations syndicales de salariés, les structures associatives et des personnalités régionales, est associé aux travaux et participera à la mobilisation progressive des partenaires externes de la collectivité. Des réunions d'informations ont été organisées par la région afin de d'informer les partenaires sur les méthodologies de budgétisation verte et d'évaluer les modalités d'association du CESER à la démarche.

La Région s'appuie également sur les travaux lancés par Régions de France avec le concours d'I4CE (Encadré 2.2) relatifs à la méthodologie de réalisation des budgets verts au niveau régional. Compte tenu d'un démarrage parallèle des travaux de la Région et de ceux conduits par Régions de France et I4CE, peu de réponses ont pu être apportées par le groupe de travail aux questions méthodologiques rencontrées par la Région à l'occasion de la réalisation de son premier budget vert. Les travaux en cours devraient cependant permettre d'affiner ou de conforter certaines hypothèses et d'aider à diminuer à terme des dépenses classées en « indéfini » dans le premier budget vert.

Encadré 2.2. Le groupe de travail Régions de France – I4CE – Régions métropolitaines

Régions de France a créé un partenariat national avec la Banque des territoires, l'ADEME, CDC Biodiversité et les régions intéressées par la démarche de budgétisation verte (Occitanie, Grand-Est, Île-de-France et la Bretagne) pour développer et tester une méthodologie de budgétisation verte ; des ateliers thématiques ont été organisés en 2021 et 2022 avec les régions pilotes et le support d'I4CE pour les travaux portant sur l'atténuation et l'adaptation au changement climatique. Une méthodologie « biodiversité » est également en cours de développement début 2022, avec des travaux portés par CDC biodiversité et les régions pilotes.

I4CE a pour objectif de publier courant 2022 des guides méthodologiques (pour les axes atténuation et adaptation au changement climatique) adaptés aux compétences régionales, à l'instar de ceux réalisés par le think tank pour les communes et intercommunalités. Ces travaux facilitent les échanges entre les régions ayant entamé l'exercice ou souhaitant le faire. Ils permettent également de mettre en lumière les enjeux méthodologiques sur des secteurs prioritaires pour les régions comme le développement économique, l'agriculture ou encore la formation et de définir de possibles solutions communes qui pourront ensuite être largement diffusées et explicitées par I4CE.

Le référentiel développé par I4CE devrait rester pour partie souple afin d'offrir un cadre commun aux régions tout en leur laissant à chacune la possibilité d'adapter la méthodologie proposée à ses spécificités.

À terme, la région compte associer l'ensemble de ses partenaires économiques et sociaux qui pourront ainsi aider à diffuser les pratiques et surtout permettre de réaliser l'exercice sur l'ensemble du périmètre puisqu'ils sont, pour certains, destinataires de fonds régionaux ou délégataires de services publics et participent donc à la mise en œuvre de la politique régionale et de ses objectifs en matière de développement durable (Graphique 2.3). Cette phase ne peut être que progressive afin de prendre en considération les contraintes des acteurs du territoire et de ne pas imposer une méthode purement « descendante ». La Région envisage dans un premier temps la mise en place d'un groupe « pilote » permettant de réfléchir aux pratiques et de prendre des mesures proportionnées aux objectifs et réalisables.

Graphique 2.3. Des partenaires à mobiliser progressivement

CESER	Associations d'élus	Chercheurs : I4CE, Universités, think tanks...	Financeurs publics et privés	Partenaires économiques et associatifs	État, agences (ADEME, éco-organismes...)
<ul style="list-style-type: none"> •Aide à la mobilisation des partenaires publics et privés sur la budgétisation verte •Apports méthodologiques (analyse des enjeux économiques sociaux et environnementaux des décisions régionales) •Diffusion des pratiques et communication institutionnelle auprès des instances politiques régionales 	<ul style="list-style-type: none"> •Cohérence des démarches au niveau national et mutualisation des pratiques •Analyse du positionnement de la collectivité parmi ses pairs •Représentation auprès des pouvoirs publics français (exigences réglementaires) et des institutions européennes 	<ul style="list-style-type: none"> •Apports méthodologiques •Suivi des innovations technologiques, budgétaires et financières •Suivi des évolutions réglementaires •Analyse globale des pratiques en France et à l'international •Diffusion des bonnes pratiques et rayonnement 	<ul style="list-style-type: none"> •Apports de financements ou intermédiation •Suivi de la réglementation pour l'accès aux fonds « verts » •Suivi de l'innovation financière •Apports méthodologiques et échanges sur les exigences en matière de financement 	<ul style="list-style-type: none"> •Partage d'expérience et amélioration des pratiques •Remontée d'informations sur les actions subventionnées (amélioration de l'information extracomptable) 	<ul style="list-style-type: none"> •Aide à la réflexion, suivi technologique •Aide à la mobilisation des partenaires publics et privés

Source : Élaboré par l'auteur.

L'Encadré 2.3 présente une synthèse des objectifs de l'évaluation climat du budget et des principaux moyens politiques et humains déployés pour travailler sur le projet.

Encadré 2.3. Synthèse : Un portage à haut niveau et des moyens humains importants

- Un budget vert conçu comme :
 - Un élément de la stratégie de la Région en faveur de l'environnement et du développement durable
 - Un outil d'évaluation de l'impact environnemental des politiques et d'aide à la décision
 - Un outil de transformation de la collectivité, à partager en interne et en externe
- Une démarche portée à haut niveau et une organisation en mode projet :
 - Un portage politique et administratif à haut niveau
 - Un comité de pilotage constitué d'élus et d'administratifs, un comité technique, deux directions pilotes et quatre directions expérimentatrices
 - Douze personnes affectées au projet + trois au sein du service budget (dont deux personnes quasi à plein temps pendant deux mois)
- Des partenaires externes à mobiliser au fil du temps

3 Le périmètre et les objectifs initiaux ont été conçus de manière pragmatique

Une première évaluation climat a été réalisée sur le compte administratif 2020

La démarche de budgétisation verte de la Bretagne a été lancée fin 2020. La région a choisi de pratiquer ce premier budget vert sur son compte administratif 2020 (les comptes clos de l'exercice) afin de débiter les travaux rapidement et de pouvoir ensuite étendre la méthode à son budget primitif (les prévisions budgétaires) dont l'élaboration débute chaque année au mois de juillet pour un vote programmé en février ; on notera que les élections régionales de 2021 ont conduit à un décalage du calendrier budgétaire avec des propositions des services fin octobre et un vote du budget maintenu en février.

Le compte administratif (CA) 2020 de la région Bretagne a été adopté le 9 avril 2021. Le CA est présenté et voté par fonction selon l'instruction budgétaire et comptable des régions, la M71³. L'autorisation budgétaire donnée par le vote du budget dépend donc de la fonction comptable : formation professionnelle, enseignement, culture, sports et loisirs... Conformément aux exigences réglementaires, le budget intègre cependant également une présentation croisée par nature qui donne une indication détaillée sur la nature des dépenses et recettes budgétaires : personnel, charges financières, charges à caractère général, etc.

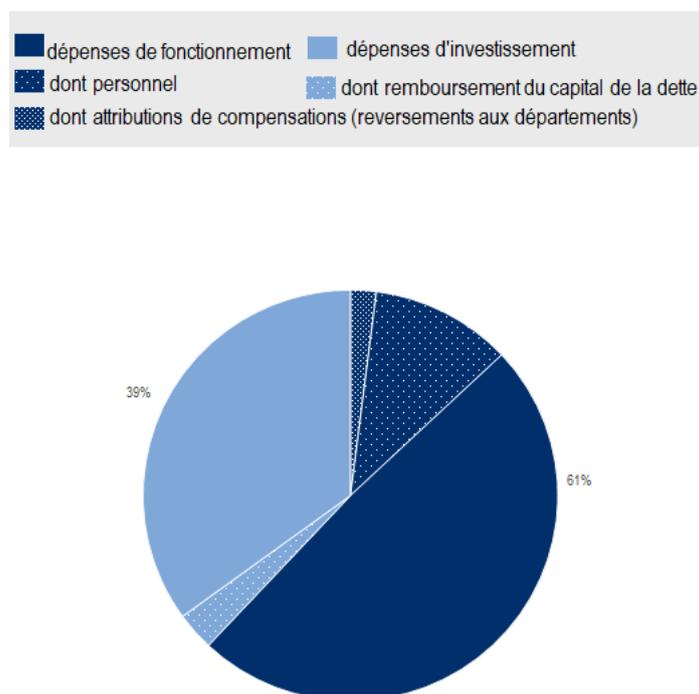
La Région souhaitant réaliser un premier exercice avant le démarrage de la programmation du budget 2022, elle a donc disposé d'environ un trimestre à compter du vote de son compte administratif pour analyser les données et procéder à une première restitution des résultats.

En 2020, le montant total des opérations de la région s'est élevé à 1 588 millions d'euros⁴, dont 971 millions en fonctionnement soit environ 61 % des dépenses régionales, et 617 millions en investissement soit 39 % des dépenses régionales dont 54 millions correspondent au remboursement en capital de la dette (Graphique 3.1).

³ Bien que la comptabilité publique territoriale suive les principes de la comptabilité privée (droits constatés, comptabilité en partie double), les collectivités territoriales respectent des normes comptables qui leur sont propres et qui diffèrent selon leur nature (comptabilité M71 pour les régions, M52 pour les départements, M14 pour les communes et M57 pour les autres collectivités territoriales). Elles doivent également respecter des normes spécifiques lorsqu'elles gèrent des services à caractère industriel et commercial ou encore établissements sociaux et médico-sociaux. À partir du 1^{er} janvier 2024, les plans comptables M14, M52 et M71 seront entièrement remplacés par une instruction comptable unique, la M57, déjà utilisée par une partie des collectivités françaises.

⁴ Il s'agit des opérations réelles collectivité ; les opérations d'ordre, qui sont des mouvements purement comptables sans encaissement ni décaissements (tels que les amortissements), ou les doublons (tels que les refacturations internes) ne sont pas pris en considération.

Graphique 3.1. Répartition des dépenses réelles du compte administratif 2020



Source : (Région Bretagne, 2021^[7])

Les charges de personnel s'élèvent à 168 millions d'euros, soit 11 % des dépenses régionales totales et plus de 17 % des dépenses de fonctionnement. La part la plus importante correspond au personnel non enseignant des lycées (53 % du total) suivi du personnel administratif de la Région (38 % du total) (Région Bretagne, 2021^[7]).

En 2020, les dépenses exceptionnelles liées au Covid ont été estimées à 167 millions d'euros (dont 47 millions en fonctionnement et 120 millions en investissement) par la Région ; 137 millions ont été engagés en 2020 et 107 millions réalisés. Il s'agit de dépenses relatives aux mesures et dispositifs nouveaux mis en place pour soutenir les acteurs économiques et associatifs du territoire (au travers du fonds national de solidarité, du fonds Covid résistance, des soutiens aux opérateurs de la Région, notamment en matière de transports) mais également de dépenses de la Région liées au télétravail (organisation, protection des agents, équipements informatiques) (Région Bretagne, 2021^[7]).

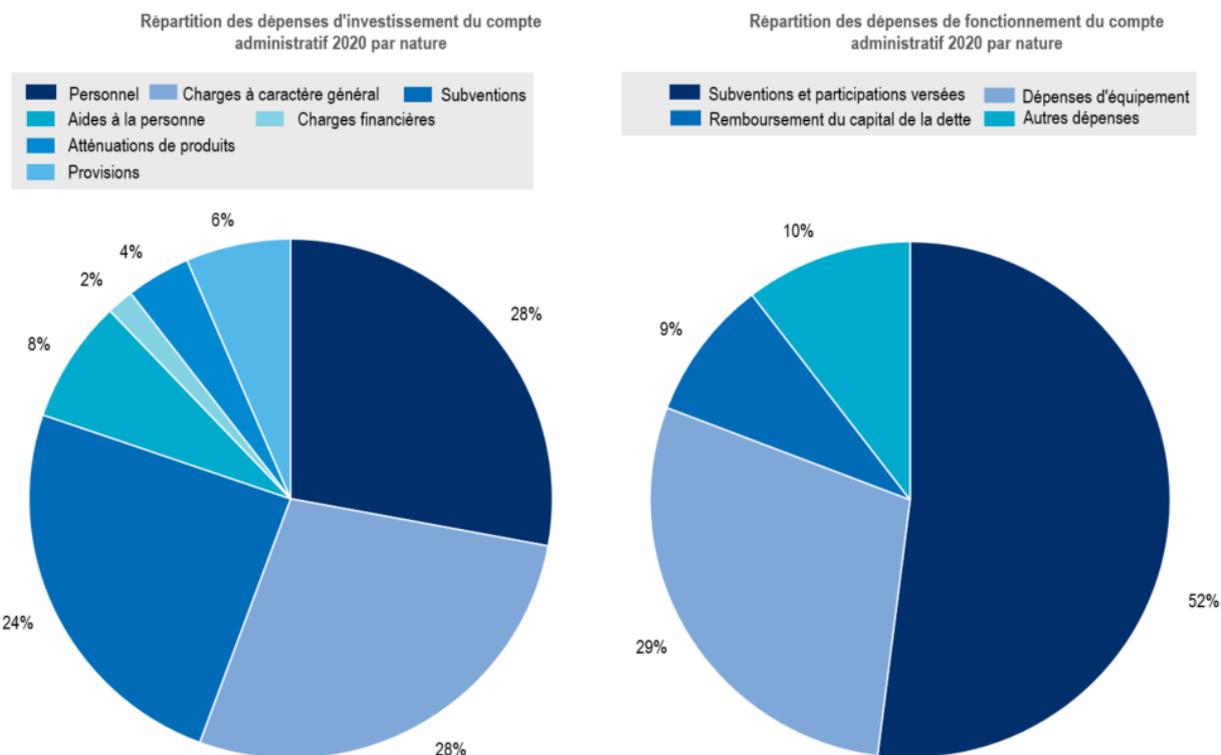
Depuis plusieurs années, les régions ont en charge la gestion des fonds européens⁵ ; les dépenses à ce titre doivent être parfaitement équilibrées par les recettes mais les dépenses réalisées et la perception des recettes correspondantes sont décalées dans le temps ce qui perturbe la lecture des comptes et notamment celle des épargnes. Les dépenses relatives à la gestion de ces fonds européens s'élèvent à 92 millions d'euros en 2020 (dont 35 millions en fonctionnement et 57 millions en investissement). L'analyse de leur composition est naturellement plus aisée lors du compte administratif (les opérations étant réalisées) qu'au moment du budget primitif où les projets ne sont pas encore connus avec précision.

On constate également le poids important des dépenses de subventions, à la fois en fonctionnement (un peu plus de 15 % des dépenses) et surtout en investissement dont elles représentent 22 % des dépenses, hors remboursement en capital de la dette (Graphique 3.2). Cette spécificité, propre à l'ensemble des régions, complexifie le travail de budgétisation verte puisqu'elle suppose, pour pouvoir procéder à leur

⁵ FEDER, FSE, FEADER, FEAMP.

classement, une analyse détaillée de chaque opération et donc une connaissance en profondeur des dispositifs, de la nature des dépenses (avec un besoin d'informations extracomptables relatives aux bénéficiaires des subventions), de l'existence ou non de clauses d'éco-conditionnalité dans les opérations subventionnées. Dans ce domaine, la méthodologie existante (principalement celle mise au point par l'4CE) reste encore succincte car elle a été développée pour des communes et intercommunalités dont l'action en matière de subventionnement est beaucoup plus réduite que celle des régions.

Graphique 3.2. Répartition des dépenses du compte administratif 2020 par nature : investissement et fonctionnement



Source : (Région Bretagne, 2020^[12])

La Région gère ses dépenses en autorisations de programmes (AP, en investissement) ou d'engagement (AE, en fonctionnement) et crédits de paiement – AP-CP et AE-CP – ce qui permet de suivre la réalisation des opérations et de limiter le volume des opérations reportées d'un exercice sur l'autre. Au 31 décembre 2020, le stock d'AP à mandater s'élevait à 1,3 milliard d'euros et celui des AE à 390 millions d'euros.

Le taux d'exécution budgétaire s'élève à 84,8 % en investissement (hors remboursement en capital de la dette) et à 89,5 % en fonctionnement en incluant une provision pour risque de perte sur l'un des impôts régionaux, la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE), dont le produit était attendu en baisse en 2020. Cette proposition n'a finalement pas été réalisée en raison d'une réforme fiscale intervenue en cours d'année et ayant conduit à la disparition de cette ressource pour les régions à compter de 2021. En excluant cette provision, le taux d'exécution budgétaire s'élève à 96 % en fonctionnement. Ce niveau d'exécution budgétaire est en baisse par rapport à 2019, du fait notamment du confinement de début d'année qui a interrompu une partie des travaux de la Région (dans les lycées, dans les ports...) et limité certaines interventions (en matière de formation par exemple).

La région dispose d'une nomenclature stratégique par programme – NSP – interne qui a facilité l'exercice

Conformément au Code général des collectivités territoriales, la région Bretagne dispose d'un règlement budgétaire et financier. Celui-ci prévoit que le budget régional est présenté, outre la présentation réglementaire par nature et par fonction, selon une nomenclature stratégique par programme (NSP) qui est propre à la Région et permet une déclinaison des interventions par « missions, orientations stratégiques et programmes ».

Cette NSP est arrêtée annuellement par le conseil régional, en principe à l'occasion du vote du budget ; elle est en général globalement stable afin de garantir la lisibilité des états dans le temps, et notamment sur la durée d'un mandat électoral, et son actualisation s'effectue donc prioritairement à la suite du renouvellement du conseil régional ; une mise à jour est ainsi prévue en 2022 (et applicable au budget 2023), les dernières élections ayant eu lieu en juin 2021.

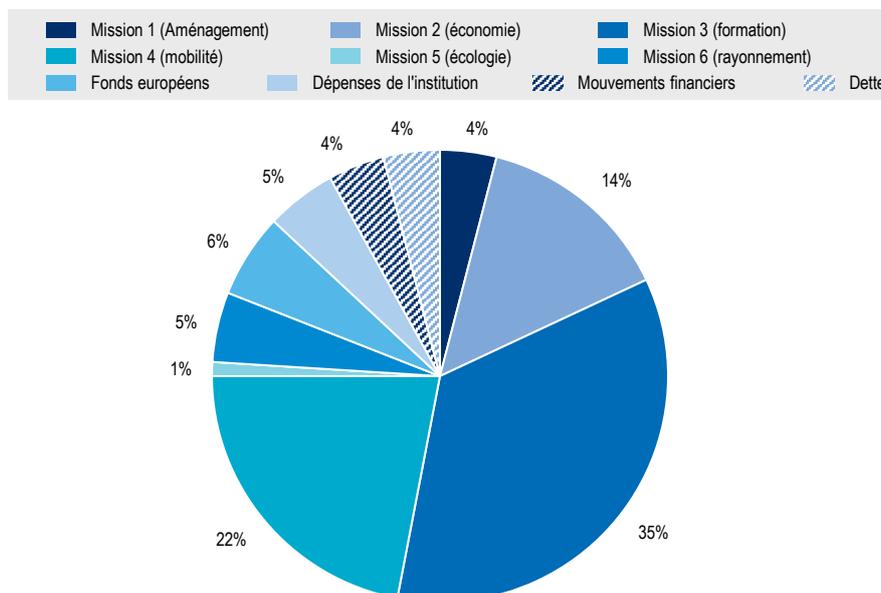
Un programme est composé des unités de mise en œuvre des actions (ou d'ensemble d'actions de même finalité), auxquelles sont associés des objectifs et des résultats attendus ; elles font l'objet d'une évaluation. Ces programmes constituent le cadre de gestion opérationnelle des politiques publiques régionales et l'ensemble du budget de fonctionnement et d'investissement de la région entre dans ce cadre avec :

- Des programmes d'interventions qui permettent de mettre en œuvre les moyens liés aux interventions régionales ; ces programmes constituent un niveau de vote du budget pour les autorisations de programme (AP-CP) et les autorisations d'engagement (AE-CP) ;
- Des programmes de moyens qui permettent de mettre en œuvre les moyens généraux de l'institution régionale.

Dans le budget de la Région, on compte au total six missions auxquelles s'ajoutent la gestion des fonds européens et les autres dépenses (qui ne sont pas des missions à proprement parler). Ces missions recouvrent 58 programmes. Chaque programme comporte des listes d'actions pour lesquelles des engagements budgétaires ont été ouverts en fonctionnement et/ou en investissement.

La comptabilité régionale est tenue dans le logiciel de gestion financière « Grand Angle » (un logiciel largement répandu au sein des collectivités au niveau national) au niveau du programme, de l'enveloppe et de la nature de compte. La répartition des dépenses de la région entre les missions est présentée dans le Graphique 3.3.

Graphique 3.3. Répartition des dépenses totales de compte administratif 2020 par mission



Source : (Région Bretagne, 2020^[12])

Une catégorisation des dépenses sur les axes de atténuation et de adaptation au changement climatique

Afin de démarrer l'analyse rapidement, la Région a décidé d'analyser ses dépenses au regard de deux critères environnementaux seulement : la lutte contre le changement climatique (axe « atténuation ») et l'adaptation au changement climatique (axe « adaptation »). Cette position laisse de côté les autres axes, souvent retenus dans des exercices de budgétisation verte publics et inspirés de la taxonomie des activités au niveau européen, en particulier les ressources en eau, économie circulaire, biodiversité (Commission Européenne, 2021^[13]). Elle a cependant présenté l'avantage de permettre à la Région d'avancer rapidement en capitalisant sur les travaux d'I4CE qui se sont concentrés dans l'immédiat sur ces deux thématiques (Encadré 3.1).

L'atténuation a pour but de réduire et prévenir les dérèglements climatiques, soit par la réduction des émissions (diminution de la consommation, de l'utilisation des énergies fossiles) et la séquestration du carbone (récupération du dioxyde de carbone en excès et stockage dans la biosphère, par la reforestation par exemple).

L'adaptation porte sur les conséquences des changements climatiques et tente de prévenir et de réduire leurs impacts sur les populations et leur environnement. L'objectif est de réduire la vulnérabilité sociale et écologique du territoire et de limiter les dommages résultant du changement climatique sur la nature et sur les activités socio-économiques. La mobilisation des parties prenantes est généralement faible sur la partie adaptation qui est pourtant indispensable à court terme.

La limitation à ces deux critères est provisoire ; à terme, la collectivité souhaite pouvoir analyser les dépenses sur l'ensemble des axes environnementaux. Lors du comité de pilotage de juillet 2021, diverses orientations ont été données. D'un point de vue pratique, il a été indiqué que :

- Il paraît indispensable de prendre en considération l'ensemble des axes environnementaux sur la durée du mandat.

- L'exercice s'inscrit dans le cadre plus large d'une réflexion sur l'introduction de critères d'éco-socio conditionnalité dans les processus d'intervention régionaux.
- Le comité de pilotage devra faire une proposition de déploiement qui devra ensuite être validée par le comité exécutif.
- Bien que resserré, le planning doit être réaliste en termes de moyens et de charge de travail pour les services qui ne doivent pas être saturés. Une fois l'exercice réalisé sur le budget primitif 2022, il sera plus aisé d'évaluer la charge de travail pour une pérennisation des pratiques et de finaliser le planning d'extension.

Ainsi, la collectivité a analysé les dépenses budgétaires en deux temps dans le cadre de la budgétisation verte afin d'identifier et de mesurer :

- Pour l'axe « atténuation » : les dépenses favorables ou défavorables au climat.
- Pour l'axe « adaptation » : les dépenses intégrant potentiellement des actions permettant de s'adapter au changement climatique.

Encadré 3.1. Le choix des axes d'analyse

Région Occitanie : La région a privilégié l'axe « climat », et en particulier l'impact sur la consommation d'énergies fossiles ; le budget régional est donc majoritairement classé comme neutre du fait de l'importance des dépenses liées à la culture, aux solidarités ou à la formation pour lesquelles la région considère que l'impact climat est faible. Les autres critères environnementaux (prévention des risques naturels, gestion de la ressource en eau, des déchets, lutte contre les pollutions et les atteintes à la biodiversité, protection des espaces naturels) seront considérés dans un second temps. Cependant, dès son premier budget vert, la région a partiellement intégré ces critères. Par exemple, les dépenses d'acquisitions foncières liées aux lignes à grande vitesse nouvelles sont classées « neutres » du fait de leur impact sur l'artificialisation des sols et la biodiversité alors que le seul impact climat justifierait un classement « très favorable ».

Région Grand-Est : La région a indiqué qu'elle compte s'appuyer sur la méthodologie I4CE et donc il est probable que son premier budget vert sera axé exclusivement sur l'axe « climat ».

L'État : L'État a retenu six objectifs environnementaux (changement et adaptation climatiques, gestion de la ressource en eau, économie circulaire, lutte contre les pollutions, biodiversité et protection des espaces naturels, agricoles et sylvicoles) pour la réalisation de son budget vert.

Groupe de travail Régions de France : Les travaux ont été engagés sur les axes « climat » et « biodiversité ».

Source : (Région Grand Est, 2021_[14]) ; (Région Occitanie, 2021_[15]) ; (Ministère des finances, 2020_[16])

Le budget a été entièrement analysé au regard de l'axe « atténuation »

Le premier budget vert de la région a été réalisé sur les dépenses réelles⁶ de fonctionnement et d'investissement du budget principal (la Région ne dispose pas de budgets annexes) du compte

⁶ Les opérations d'ordre budgétaires (contrairement aux opérations réelles) correspondent à des écritures comptables sans flux financiers réels (pas d'encaissement ni de décaissement) qui doivent normalement toujours être équilibrées

administratif 2020 (donc les comptes clos). Les mouvements d'ordre et les reversements (constitués principalement de reversements de la Région aux départements et de provisions), ont été déclarés « hors périmètre » par la Région, ce qui correspond aux préconisations d'I4CE et aux pratiques territoriales observées en France. Ces dépenses n'ont donc fait l'objet d'aucune analyse. Au total, 8 % des dépenses réelles régionales ont ainsi déclarées hors périmètre.

Les autorisations d'engagement et autorisations de programmes (qui correspondent à des engagements pluriannuels en fonctionnement et en investissement) n'ont été analysées qu'à hauteur des crédits de paiement inscrits au budget de l'année contrairement par exemple à la région Occitanie qui a réalisé l'exercice à la fois sur les autorisations (d'engagement et de programme) et sur les crédits de paiement. Cette pratique permet de disposer d'une analyse prévisionnelle sur le budget vert. Dans un premier temps, la région Bretagne n'a pas procédé à l'analyse des autorisations d'engagement et de programme ; il n'est pas assuré que cette analyse sera réalisée lors de l'exercice budgétaire 2022.

La région Bretagne souhaite mettre en place un plan pluriannuel d'investissement (PPI) « green » et définir des indicateurs de pilotage permettant aux directions sectorielles et à la direction générale de faire le lien entre le plan de transition de la Région et le budget vert. Ce PPI vert est à terme particulièrement important puisqu'il permettra d'identifier les investissements qui pourraient bénéficier de ressources vertes tels que les financements BEI, CDC, les prêts verts proposés de manière croissante par les banques commerciales ou encore les financements désintermédiés verts disponibles sur les marchés financiers.

La région a classé en « neutre » les dépenses exceptionnelles liées à la crise sanitaire, considérant que leur caractère exceptionnel compliquerait l'analyse comparative du budget vert dans le temps ; I4CE préconise le classement de ces dépenses en « hors périmètre ». La région devra trancher sur ce point.

Alors que la région Bretagne avait dans un premier temps envisagé d'exclure les dépenses relatives à la gestion des fonds européens, celles-ci ont finalement été analysées ; ces dépenses se sont élevées à 92 millions d'euros en 2020. La région Occitanie a exclu ces fonds, compte tenu des marges de manœuvre réduites sur leur attribution.

La région Bretagne a décidé d'intégrer les charges de personnel dans le résultat global en les proratisant en fonction des résultats de chaque mission, un choix qui devra faire l'objet d'une validation interne (voire d'un consensus dans le cadre du groupe de travail Régions de France) avant l'extension de la pratique sur le budget primitif ; c'est un point sensible compte tenu de l'importance de cette charge dans le total des dépenses de fonctionnement (plus de 17 %) et même dans les dépenses totales (Encadré 3.2).

en dépenses et en recettes (à l'intérieur d'une section ou entre les deux sections de fonctionnement et d'investissement). Ces dépenses n'ont donc pas lieu de faire l'objet d'une analyse. Il s'agit notamment des amortissements ou de mouvements comptables liés à la gestion de la dette.

Encadré 3.2. Les méthodes nationales et régionales d'analyse des dépenses de personnel

Compte tenu de leur importance dans le total des dépenses, le traitement des charges de personnel pose un problème particulier dans les exercices de budgétisation verte.

Table 3.1. Part des dépenses de personnel dans les dépenses de fonctionnement et dans les dépenses totales : ventilation par type d'administration infranationale française

	Part moyenne des dépenses de personnel dans les dépenses publiques de fonctionnement	Part moyenne des dépenses de personnel dans les dépenses publiques totales
Communes	55%	42%
Groupements	38%	28%
Départements	21%	18%
Régions	19%	12%

Source : (OFGL, 2021^[17])

Une bonne couverture du budget dans la démarche de budgétisation verte demande donc une réflexion approfondie sur ces dépenses, avec l'aide des services de ressources humaines par exemple, afin de s'assurer que les activités des agents sont effectivement compatibles avec les objectifs environnementaux poursuivis. Dans les méthodologies existantes de budgétisation verte, diverses options ont été retenues pour le traitement des dépenses de personnel :

- **L'État central**, pour son exercice de budgétisation verte, a choisi de neutraliser les dépenses de personnel, à l'exception de la masse salariale des services et autorités administratives ayant explicitement un objectif environnemental et qui sont alors cotées comme « favorables » sur l'objectif concerné (exemples : personnels travaillant au pilotage des politiques de l'écologie, du développement et de de la mobilité durables).
- **I4CE** propose de classer les dépenses de personnel en « indéfini extracomptable », sauf à ce qu'il existe au sein de la collectivité une méthodologie permettant de leur appliquer des hypothèses structurantes et des clés de répartition. De ce fait, l'essentiel des charges de personnel demeure dans cette catégorie dans la méthodologie I4CE à l'exception de dépenses de personnel spécifiquement identifiées « climat ».
- **La région Occitanie** a classé comme « neutre » la quasi-totalité des dépenses de personnel (en particulier les agents régionaux des lycées – ARL).

Source : (Ministère des finances, 2020^[16]) (I4CE, 2020^[2]) (Région Occitanie, 2021^[15])

Dans un souci d'exhaustivité de la démarche, la Région n'a pas retenu de seuil minimal de dépenses ; celles-ci ont donc été analysées dès le premier euro. Ce choix pourrait évoluer, en fonction des possibilités d'évolution des systèmes d'information et de la soutenabilité de l'exercice pour les équipes.

Dans un souci de faisabilité de l'exercice, les compétences déléguées par la région n'ont été analysées qu'à hauteur des seuls liens financiers entre les délégataires et la collectivité. De même, les activités des

entreprises publiques locales (EPL⁷) n'ont été considérées qu'au travers de l'analyse des prises de participation régionales.

La Région n'a pas étendu l'exercice à l'analyse des stocks (la dette, les éléments du bilan qui sont suivis principalement par le comptable) ni aux recettes. La région ne l'envisage pas dans l'immédiat et attend les retours d'expérimentations éventuellement conduites par d'autres collectivités sur le sujet.

Au total, plus de 27 000 lignes budgétaires et un montant de près de 1,6 milliard d'euros de dépenses réelles de fonctionnement et d'investissement ont donc été analysés pour le premier exercice de budgétisation verte sur l'axe atténuation.

L'analyse a été conduite pour partie directement par la DFE (avec l'aide méthodologique de la DCEEB et des directeurs de programmes) mais 36 % des lignes analysées et 53 % des volumes budgétaires l'ont été par les directions opérationnelles expérimentatrices qui ont ainsi procédé directement à l'analyse approfondie de leurs programmes.

Le Tableau 3.1 montre la répartition des programmes et lignes analysés par les directions pilotes et expérimentatrices.

Tableau 3.1. Participation des directions expérimentatrices à l'évaluation de l'axe Atténuation

Direction	Mission	Programmes	Nombre de lignes analysées	Montants d'Investissement (EUR)	Montants de fonctionnement (EUR)
DCCEB	Transition écologique	501 503	787	5 309 737	10 001 106
DIRECO	Économie	201 207 ; 311	2 796	125 143 604	58 392 102
DITMO	Mobilités	401 ; 402	1 010	71 998 045	262 070 915
DEFTLV	Formation et lycées	312 317 ; 319	1 369	6 722 810	192 771 066
DIL	Formation (bâti des lycées)	303	3 938	103 449 482	3 792 701
Total			9 900	312 623 678	527 027 890

Source : Comité de pilotage, juillet 2021

Les travaux sur l'axe « adaptation » ne sont pas totalement achevés à la date du rapport

À la date du rapport, les travaux portant sur l'axe « adaptation » sont moins complets que ceux relatifs à l'axe « atténuation ». Seules les dépenses des directions expérimentatrices et de la DCEEB ont été analysées, représentant un total de 840 millions d'euros sur les 1 588 millions d'euros du budget intégrés au périmètre de la budgétisation verte, soit une proportion de 53 % de dépenses couvertes. Les travaux doivent être poursuivis par la Région durant les prochains mois afin de couvrir l'ensemble du budget et d'avancer dans l'analyse des dépenses au titre du volet adaptation.

L'Encadré 3.3 présente un résumé du périmètre retenu pour la première évaluation climat du budget régional.

⁷ Les EPL sont constituées des *Société d'économie mixte (SEM)*, des *sociétés publiques locales (SPL)* et des *sociétés d'économie mixte à opération unique (SEMoP)*.

Encadré 3.3. Synthèse : une première évaluation climat sur les axes « atténuation » et « adaptation »

- Un exercice réalisé sur base des dépenses réelles de fonctionnement et d'investissement du compte administratif 2020.
- Un travail réalisé à partir de la comptabilité par nature et par fonction régionale, complétée de la nomenclature stratégique par programme (NSP) et d'informations extracomptables renseignées par la DCEEB et les directions expérimentatrices.
- Un périmètre restreint aux axes atténuation et adaptation pour le premier budget vert régional.
- 8 % des dépenses régionales déclarées hors périmètre.
- 1 588 milliards et 27 000 lignes analysés au titre de l'axe atténuation (dont 36 % des lignes et 53 % des dépenses analysées par la DCEEB et les directions expérimentatrices).
- 840 millions d'euros analysés au titre de l'axe adaptation mais des travaux toujours en cours pour aboutir à une couverture totale du budget

4 Une méthodologie adaptée à chaque axe d'analyse

Les dépenses sont réparties en quatre catégories au titre du volet « atténuation »

La Région s'est appuyée sur la méthodologie I4CE pour classer ses dépenses selon le volet « atténuation ». Une dépense est classée selon son impact sur le climat qui peut être négatif, positif ou sans effet. Une dépense peut donc relever de quatre catégories : « neutres », « plutôt favorables », « très favorables », « défavorables ». S'ajoutent à ces catégories les dépenses « hors périmètre » qui ne sont donc pas analysées et les dépenses dites en « indéfini ». Les dépenses peuvent être indéfinies car aucune méthodologie n'est disponible pour procéder à leur classement – on parle alors « d'indéfini méthodologique » – ou du fait de l'absence des informations nécessaires à leur classement – on parle alors « d'indéfini extracomptable ».

Dans ce classement, l'effet réel est pris en considération et non pas l'intention ou l'objectif affiché. Ainsi, des dépenses dont l'objectif est normalement favorable à l'atténuation peuvent finalement avoir un effet défavorable sur le climat, elles seront alors classées « défavorables » ; à l'inverse, une mesure peut avoir un effet positif sur le climat alors que cela n'était pas son intention initiale, elle sera alors classée « plutôt favorable » ou « très favorable » selon son impact (par exemple des mesures prises pour des raisons de santé publique qui auraient un effet sur le climat).

On notera que des positions différentes existent dans d'autres méthodologies telles que celle des marqueurs de Rio ou de la mission IGF-CGEDD sur le budget vert de l'État (Encadré 4.1).

Encadré 4.1. Les différents modes de classement des dépenses budgétaires

Région Occitanie : L'Occitanie a retenu le même nombre de catégories que la région Bretagne. On trouve donc des dépenses hors périmètre, à définir (correspond à l'« indéfini » de la région Bretagne), défavorables, neutres, favorables ou très favorables.

Région Grand-Est : La région n'a pas communiqué dans l'immédiat sur sa méthodologie de construction de son budget vert mais elle a indiqué qu'elle compte s'appuyer sur la méthodologie I4CE qui repose sur une granularité identique à celle vue précédemment (très favorable, plutôt favorable, neutre, défavorable, indéfini et hors périmètre).

État central : L'État classe les dépenses favorables en trois catégories : celles ayant un objectif environnemental principal ou participant directement à la production d'un bien ou service environnemental, celles sans objectif environnemental mais ayant un impact indirect avéré et enfin celles favorables mais pouvant présenter un risque de verrouillage technologique à long terme. Les dépenses neutres sont celles sans effet significatif ou pour lesquelles l'information est indisponible ou insuffisamment étayée. Les dépenses défavorables constituent une atteinte directe à l'environnement ou incitent à des comportements défavorables. Compte tenu de la prise en considération de l'ensemble des axes environnementaux, il a également été défini une catégorie de dépenses « mixtes », favorables à l'environnement sur au moins un axe mais ayant des effets négatifs sur un ou plusieurs autres axes (principalement les infrastructures de transport, notamment ferroviaires).

Union européenne : Le budget de l'UE fait l'objet d'un suivi de l'impact environnemental principalement axé sur le climat. L'évaluation est fondée sur les coefficients dits « marqueurs de Rio » de l'OCDE qui attribuent un coefficient de 100 % aux dépenses apportant une contribution importante aux objectifs climatiques, 40 % lorsque la contribution est modérée et 0 % lorsqu'elle est négligeable ou nulle. Une méthodologie de même type est développée pour les dépenses en faveur de la biodiversité. À partir de 2022, les dépenses en faveur de la qualité de l'air devraient également être mesurées. Les dépenses défavorables ne sont pas estimées dans la méthodologie actuelle.

Source : (Région Occitanie, 2021^[15]) ; (Région Grand Est, 2021^[14]) ; (Ministère des finances, 2020^[16]) , (Commission Européenne, 2014^[18])

Une dépense « favorable » doit donc réduire les émissions, directement ou en se substituant à des alternatives plus carbonées. Elle sera « très favorable » si elle est compatible avec la neutralité carbone, « plutôt favorable » dans les autres cas. Une dépense est « neutre » si elle n'a pas d'impact significatif. Enfin, elle est « défavorable » si elle augmente les émissions.

Lorsqu'une dépense est supposée avoir un effet sur le climat, elle doit être analysée afin d'être classée dans l'une des catégories vues précédemment.

Des hypothèses dites « structurantes » sont alors utilisées. Pour réaliser son budget vert, la région Bretagne a utilisé dans un premier temps les hypothèses structurantes de classement des dépenses développées par I4CE pour les communes et intercommunalités.

Ces hypothèses sont basées sur un objectif « zéro émission nette en 2050 » qui correspond à la stratégie nationale bas carbone (SNBC) définie par la France. I4CE a défini neuf hypothèses structurantes sectorielles sur le bâtiment, les infrastructures de transport, les achats et entretien des véhicules, la voirie, l'alimentation, les déchets, les achats d'énergie, les infrastructures et réseaux énergétiques, l'informatique et les nouvelles technologies, les espaces verts (Encadré 4.2). Six hypothèses transverses complètent l'analyse pour les dépenses de personnel, les frais de déplacement professionnel, le paiement des taxes climatiques, le versement des subventions, la commande publique et les achats durables et enfin, la

compensation carbone. Les dépenses régionales sont donc analysées au vu de leur contribution à la réalisation de cet objectif et en s'appuyant sur les hypothèses sectorielles ou transverses d'I4CE. Elles permettent de déterminer si une dépense réduit les émissions, est sans impact ou augmente les émissions, sous réserve que le domaine soit traité dans la méthodologie.

Compte tenu des différences de compétences entre communes et régions, les champs d'intervention régionaux ne sont pas tous couverts par la méthodologie ; lorsqu'il n'existe pas d'hypothèses I4CE ou lorsqu'elles ne sont pas totalement adaptées, la Région doit les développer en interne. Que ces hypothèses soient développées par I4CE ou conçues par la région, elles doivent reposer sur une assise scientifique solide. La région Bretagne a travaillé avec Régions de France et I4CE sur ces hypothèses complémentaires, en particulier dans les domaines de l'aide économique, de la formation et de l'agriculture. I4CE a prévu la publication de guides méthodologiques spécifiques aux régions en 2022.

La nature et la fonction comptables des dépenses permettent à la collectivité d'identifier aisément les lignes qui doivent être analysées. Ainsi, dans la M71⁸, des dépenses comptabilisées au compte 60 622 « carburant » de la nomenclature par nature ou des dépenses comptabilisées au sein de la fonction 8 « Transports » de la nomenclature par fonction, sont directement identifiables comme devant être analysées. Elles peuvent être complétées par des informations extra financières obtenues auprès des responsables de programmes notamment.

Dans certains cas cependant, les informations disponibles au sein de la collectivité ne permettent pas de décrire une dépense précisément et donc de la classer de manière fiable (« indéfini extracomptable » par exemple pour des dépenses de formation). Il peut également arriver que la collectivité ne dispose pas d'une méthodologie permettant le classement (manque d'hypothèses structurantes). Ces dépenses sont alors classées en « indéfini méthodologique ». Il peut s'agir par exemple de dépenses liées à l'agriculture pour lesquelles aucune méthodologie de classement n'aurait été définie au moment de l'exercice.

Cette part de dépenses classées en « indéfini » doit normalement diminuer au fil du temps grâce à l'implication des services, des partenaires (délégués, prestataires), à l'amélioration des systèmes d'information et aux avancées méthodologiques de la Région.

On notera que cette approche, retenue par la Bretagne, ne mesure pas les effets indésirables évités grâce aux politiques régionales et en particulier les mesures de sobriété prises par celle-ci. De même, l'avancement des travaux programmés dans le domaine environnemental n'est pas non plus évalué.

⁸ *Instruction budgétaire et comptable des régions françaises*

Encadré 4.2. Exemple d'hypothèses structurantes I4CE pour les achats d'énergie

- Électricité : les dépenses d'électricité sont classées en « neutre », sauf pour les contrats faisant l'objet d'une garantie d'origine renouvelable, classés en « très favorable ».
- Gaz : la consommation de gaz naturel fossile est classée en « défavorable ».
- Gaz renouvelable : classé en « très favorable ».
- Énergies fossiles, sauf gaz naturel : d'une manière générale, sont comptabilisés comme défavorables l'essence, le diesel, le GPL, le pétrole brut et le charbon. La part d'agro-carburants incorporée à tout carburant fossile (E5, E10, diesel, ...) est classée en « indéfini ».
- Agro-carburants : classés en indéfini. (NB : la Commission européenne a introduit un plafond de 7 % de biocarburants de première génération dans les transports).
- Hydrogène : classé en « plutôt favorable ».

Source : (I4CE, 2020^[2])

La méthodologie I4CE relative à « l'adaptation » doit être intégrée de manière progressive

La manière de définir et prendre en considération les risques et les politiques mises en œuvre en matière d'adaptation au changement climatique est largement documentée dans la littérature scientifique, notamment dans le cadre des travaux du GIEC⁹.

Une analyse préalable des enjeux territoriaux et des leviers d'action est nécessaire

Pour mesurer l'adaptation de son budget, la Région s'est également appuyée sur la méthodologie développée par I4CE (Graphique 4.1). Contrairement à l'atténuation, la méthodologie relative à la mesure de l'adaptation au changement climatique n'est pas unique car elle dépend des caractéristiques de chaque territoire, la collectivité devant déterminer ses propres enjeux climatiques et la trajectoire d'adaptation qui en résulte.

La collectivité doit donc analyser dans son territoire :

- Les enjeux : Quels sont les territoires, les activités ou services et les populations pour lesquels il existe des enjeux en matière d'adaptation ? L'analyse des enjeux permet de déterminer les niveaux d'exposition et de vulnérabilité de la collectivité. Il existe un enjeu dès lors qu'il existe une exposition (probabilité et intensité des aléas climatiques) et une vulnérabilité.
- Le pilotage : Quelles sont les réponses mises en place pour améliorer la capacité d'adaptation du territoire ?
- L'évaluation : Quelle est la pertinence des réponses apportées ? Ce travail est essentiel car il permet d'avoir une vision d'ensemble des politiques publiques.

⁹ Le GIEC définit l'adaptation comme une « Démarche d'ajustement au climat actuel ou attendu, ainsi qu'à ses conséquences. Pour les systèmes humains, il s'agit d'atténuer les effets préjudiciables et d'exploiter les effets bénéfiques. Pour les systèmes naturels, l'intervention humaine peut faciliter l'adaptation au climat attendu ainsi qu'à ses conséquences. » (GIEC, 2014)

Les dépenses peuvent être :

- « Neutres » : si elles ne présentent pas d'enjeu d'adaptation ou il n'existe pas de levier d'action sur cette dépense ;
- Ou « potentiellement structurantes » : si elles renvoient à une action de la collectivité qui présente un levier d'action et portent sur une population, un territoire, une activité ou un service qui pourrait être significativement affecté par le changement climatique. Par exemple, la construction d'un bâtiment peut intégrer des critères bioclimatiques lui permettant un rafraîchissement estival naturel.

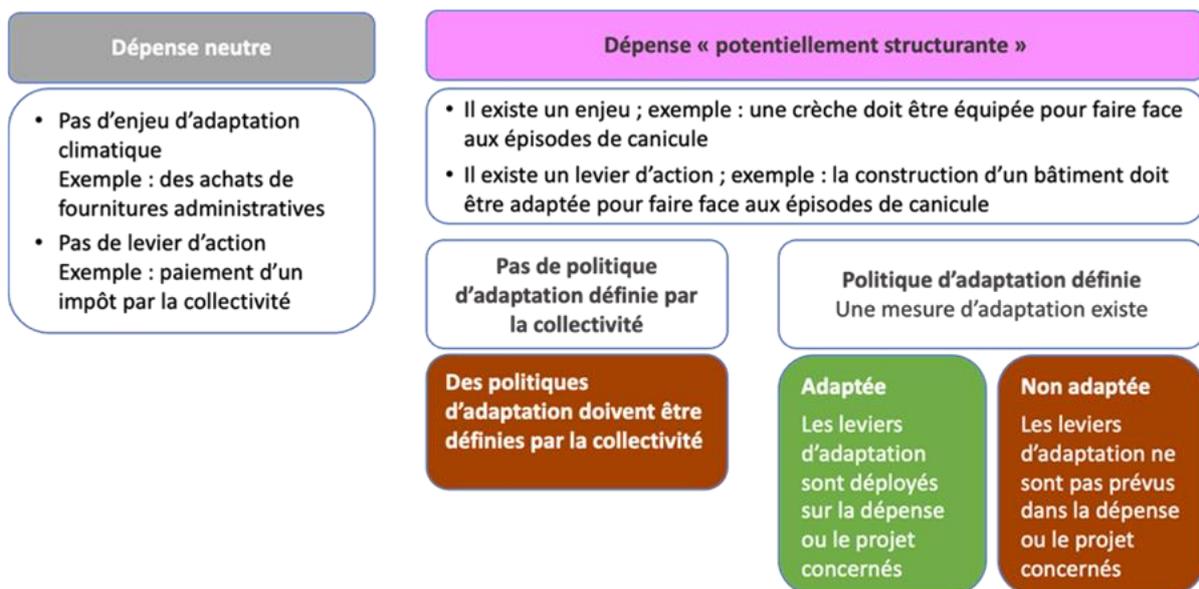
Lorsqu'elles sont potentiellement structurantes, les dépenses peuvent :

- Être couvertes par une politique d'adaptation :
 - qui peut elle-même être « adaptée » : la mesure d'adaptation prévue par la collectivité pour ce type de dépense a été mise en place,
 - ou être « non adaptée » : il existe une politique d'adaptation dans la collectivité mais elle n'a pas été respectée ;
- Ou non couvertes ; par exemple, dans le cas où les nouvelles constructions de logement n'intégreraient pas de critères d'adaptation.

Ce travail de classification doit permettre aux collectivités de mesurer l'existence et la mise en œuvre concrète des politiques d'adaptation au sein du budget et conduire à terme à prendre en considération les risques climatiques et les politiques d'adaptation nécessaires dès la définition et le vote des projets.

Le diagnostic réalisé n'est pas figé dans le temps et les réponses apportées encore moins ; l'adaptation, comme l'atténuation, nécessite de tenir compte des avancées scientifiques dès qu'elles sont disponibles.

Graphique 4.1. Classement des dépenses au titre du volet « adaptation », méthodologie I4CE



Source : (I4CE, 2020^[2])

Les comptabilités par nature et par fonction aident à l'identification des dépenses « potentiellement structurantes »

Les comptabilités par nature et par fonction permettent pour partie d'identifier les dépenses « potentiellement structurantes » au sein du budget. La comptabilité par fonction informe sur les enjeux d'adaptation. Ainsi, il peut exister un enjeu sur les dépenses relevant de la fonction 222 « lycées publics ». La nomenclature stratégique par programme (NSP) régionale peut également apporter des informations complémentaires.

La comptabilité par nature éclaire principalement sur les dépenses sur lesquelles il existe des leviers d'adaptation. Ainsi, il existe des leviers d'adaptation sur une dépense comptabilisée au compte 21 312 « constructions de bâtiments scolaires ». Les principaux leviers d'adaptation portent généralement sur les dépenses d'investissement.

S'agissant du volet « adaptation », I4CE préconise de procéder par étapes. Dans un premier temps, il s'agit de définir les dépenses « neutres » et celles « potentiellement structurantes » (étape 1 de la méthodologie I4CE). Dans un deuxième temps, la collectivité peut faire un premier tri à l'intérieur des dépenses potentiellement structurantes pour déterminer celles qui sont couvertes par une politique d'adaptation (étape 2). Enfin, une dernière étape visera à s'assurer que les politiques d'adaptation mises en place sont « adaptées » (étape 3).

La Région n'envisage pas de consolidation des axes d'analyse

La Région n'envisage pas de consolider les différents axes d'analyse ; le travail de budgétisation verte est donc réalisé et présenté individuellement pour chaque axe environnemental (à ce stade l'atténuation et l'adaptation au changement climatique) de façon à donner une vision précise des enjeux relatifs à chaque axe.

Différentes manières de synthétiser les résultats existent et pourront être envisagées au fur et à mesure des avancées, prenant par exemple appui sur la méthode développée par l'État pour son propre budget.

L'Encadré 4.3 résume la méthodologie appliquée par la Région pour l'évaluation climat de son budget (axes atténuation et adaptation).

Encadré 4.3. Synthèse : une méthodologie spécifique à chaque axe d'analyse

- La méthodologie régionale s'appuie sur les travaux réalisés par I4CE.
- S'agissant du volet « atténuation », un premier tri a été réalisé entre les dépenses hors périmètre et des dépenses à analyser puis :
 - des « hypothèses structurantes » définies par I4CE ou par la Région elle-même sont appliquées aux dépenses à analyser ;
 - les dépenses à analyser sont classées entre les 4 catégories « neutres », « plutôt favorables », « très favorables » et « défavorables » ou en dépenses « indéfinies » extracomptables ou méthodologiques lorsque l'information ou la méthodologie ne permettent pas de classer la dépense ;
- Pour le volet « adaptation » :
 - la région définit les enjeux propres au territoire ;
 - les dépenses peuvent être neutres ou « potentiellement structurantes » s'il existe un enjeu et un moyen d'action au titre de l'adaptation au changement climatique ;
 - l'étape suivante consiste à mesurer les dépenses « potentiellement structurantes » pour lesquelles des mesures adaptées ont effectivement été mises en place.
- Les différents axes d'analyse (adaptation, atténuation) ne sont pas consolidés.

5 L'encadrement des travaux de classification par l'équipe projet

La Direction des Finances et de l'Évaluation a préparé un cadre d'analyse pour la budgétisation verte

La Direction des Finances et de l'Évaluation (DFE) a construit en interne des bases de recueil des données sous format Excel, adaptées au compte administratif, à la comptabilité régionale et permettant de lister l'ensemble des lignes budgétaires au niveau de l'engagement et de faire un premier criblage du budget régional.

Pour chaque programme ou ensemble de programmes relevant d'une même direction, un fichier décrit ainsi l'ensemble des dépenses de fonctionnement et d'investissement. En face de chaque engagement sont donc associés le programme, l'opération, l'action, le libellé de l'engagement, le tiers correspondant, les classifications fonctionnelles et comptables détaillées, les montants réalisés. Ces informations permettent ensuite de rechercher si la dépense correspondante, du fait de sa nature comptable ou de sa fonction comptable, doit être, dans une première approche, considérée comme une dépense hors périmètre, neutre, indéfinie ou à analyser.

Si la dépense est à analyser, le type d'hypothèse structurante I4CE disponible pour l'analyse est indiqué. Une colonne « hypothèses structurantes Région » est prévue dans le fichier afin de proposer des hypothèses définies par la Région elle-même, lorsque le champ n'est pas couvert par I4CE ou que les hypothèses I4CE ne paraissent pas adaptées à la Région.

Les dépenses ont été classées par la Direction des Finances et de l'Évaluation, la Direction du Climat, de l'Environnement, de l'Eau et de la Biodiversité et les 4 directions expérimentatrices

Les fichiers ainsi constitués ont ensuite été répartis :

- Les 4 directions expérimentatrices et la Direction du Climat, de l'Environnement, de l'Eau et de la Biodiversité (DCEEB) ont reçu les données correspondant à leurs propres périmètres.
- La Direction des Finances et de l'Évaluation (DFE) a conservé les données relatives au reste du budget régional.

Grâce à ce travail de préparation, l'analyse des dépenses a pu être effectuée au niveau le plus fin de la classification budgétaire interne par mission (au niveau des opérations) et sur la base des données comptables par nature et par fonction.

Lorsque cela s'est avéré nécessaire et possible, DCEEB et les directions expérimentatrices ont complété les informations comptables disponibles par des éléments extra financiers afin de qualifier plus

précisément les dépenses¹⁰, en sollicitant lorsque cela était possible les responsables de programmes. Compte tenu des moyens mis en œuvre pour l'exercice et de la charge de travail, la DFE n'a pas pu procéder à une telle analyse pour les autres lignes budgétaires.

Lorsque des hypothèses structurantes I4CE étaient disponibles et pertinentes, elles ont été utilisées pour classer les dépenses. Lorsque cela n'était pas le cas, la DFE, les directions expérimentatrices et la DCEEB ont construit leurs propres hypothèses structurantes en s'appuyant sur des données scientifiques argumentées, internes ou externes à la collectivité.

DCEEB, avec l'appui du service Énergie-climat, a joué un rôle de conseil vis-à-vis des directions expérimentatrices, à la fois pour expliquer la méthodologie I4CE et pour aider à définir les hypothèses structurantes manquantes en s'appuyant sur les études de l'ADEME, de l'État (notamment dans le cadre de la stratégie bas carbone), de la taxonomie de l'Union européenne et de documentation et rapports scientifiques. Des formations personnalisées à la budgétisation verte ont été organisées pour les directions expérimentatrices.

Les difficultés et questionnements rencontrés lors de l'exercice régional sont également remontés au groupe de travail Régions de France – I4CE. Les travaux du groupe ont cependant débuté tardivement par rapport au planning du budget vert de la Région Bretagne et pour ce premier exercice la Région n'a que partiellement bénéficié de son soutien.

Pour le premier budget vert régional, le manque d'hypothèses structurantes I4CE a concerné principalement les secteurs du développement économique, de l'agriculture et de la formation qui ne sont pas des compétences communales et pour lesquels les informations disponibles ne sont pas suffisamment détaillées. Le groupe de travail mis en place avec Régions de France travaille à la couverture de ces champs, ce qui devrait permettre d'améliorer les hypothèses structurantes régionales.

En matière de développement économique, le classement des subventions pourrait ainsi être déterminé en fonction de l'existence ou non de conditionnalités climat dans les dispositifs de soutien, couplée à des listes d'exclusion. Il est cependant à noter que le conditionnement des aides porte de plus en plus sur un champ large qui intègre notamment, outre la préoccupation climatique ou environnementale, des critères sociaux voire économiques. Une analyse détaillée des projets reste donc nécessaire pour classer une subvention, avec des besoins d'informations sur la stratégie climat de la structure subventionnée, sur l'effet du projet sur la réduction des gaz à effet de serre...

Une deuxième option, s'agissant du développement économique, peut-être de s'appuyer sur la taxonomie européenne lorsque la subvention à classer porte sur une entreprise et non sur un projet spécifique (auquel cas la collectivité peut utiliser les hypothèses structurantes propres au projet). Cette deuxième option présente également des difficultés. La taxonomie européenne fixe des critères de performance sur six objectifs environnementaux et non pas seulement sur les problématiques liées au climat. En outre, une connaissance approfondie de la structure financée reste nécessaire afin d'être en mesure de répartir son chiffre d'affaires entre ses différentes activités.

Dans les deux méthodes de classement, la collecte et le stockage d'informations extracomptables sont donc nécessaires pour construire des proxys permettant un classement aisé des dépenses dans les différentes catégories climat. À ce stade des travaux, la Bretagne s'orienterait plutôt vers une utilisation de la taxonomie européenne. Des analyses complémentaires et le chiffrage en temps de travail et en évolution des systèmes d'informations sont toutefois nécessaires pour déterminer la méthodologie la plus adaptée.

L'enseignement supérieur et la formation professionnelle posent également des questions méthodologiques et offrent différentes possibilités de classement en fonction par exemple des compétences acquises à l'issue de la formation (emplois concourant à la transition), ou en fonction des

¹⁰ Exemple : ajout d'informations complémentaires sur les modalités d'utilisation d'une subvention versée à un lycée.

activités et contenus. Ces options demandent une réflexion à la fois sur le fonds et sur la forme : les informations nécessaires au classement seraient-elles accessibles de manière réaliste, compte tenu notamment des modalités de vote des subventions et du niveau de détail disponible sur les formations dispensées.

Dans le cadre du groupe de travail Régions de France-I4CE, la région s'est positionnée comme chef de file pour les travaux méthodologiques relatifs aux dépenses liées à l'agriculture. Dans ce domaine également des développements méthodologiques importants sont nécessaires, avec des enjeux particulièrement forts pour la Bretagne, compte tenu de ses spécificités.

La Direction des Finances et de l'Évaluation a consolidé les résultats pour obtenir une vision d'ensemble du budget régional

Une fois les travaux de classification (et, le cas échéant, de définition des hypothèses structurantes) achevés par les directions expérimentatrices, les résultats ont été consolidés par la Direction des Finances et de l'Évaluation (DFE) qui a organisé une restitution globale des travaux lors du comité de pilotage de juillet 2021.

L'Encadré 5.1 résume la méthode utilisée pour le classement des dépenses régionales du compte administratif 2020.

Encadré 5.1. Synthèse : analyse du budget principal du compte administratif 2020

- La DFE et la DCEEB ont apporté un soutien méthodologique (formation à la budgétisation verte – évaluation climat, aide à la définition des hypothèses structurantes) et pratique (mise à disposition des données sous format Excel) aux quatre directions expérimentatrices ayant participé au projet.
- Le travail de classement des dépenses et de définition des hypothèses structurantes pour les champs non couverts par la méthodologie I4CE a été partagé entre la DFE, la DCEEB et les directions expérimentatrices
- L'analyse des dépenses des directions non-expérimentatrices a été assurée « en chambre » par l'équipe projet DFE – DCEEB.
- La DFE a assuré la cohérence de la consolidation des données et organisé la restitution des résultats au comité de pilotage de juillet 2021.

6 Les premiers résultats ont été produits dans les délais impartis et mettent en évidence des pistes d'amélioration et de réflexion

Les résultats de la première évaluation climat, réalisé sur les axes « atténuation » et « adaptation » ont été présentés en comité de pilotage du projet en juillet 2021. Les résultats présentés ont montré des travaux déjà très aboutis sur le volet « atténuation » mais une couverture encore partielle du budget sous l'angle « adaptation » lors de cette première étape.

Dans les deux cas, il s'agit néanmoins d'une évaluation « test » et des évolutions et améliorations sont attendues, à la fois pour finaliser les travaux sur l'axe adaptation et pour renforcer la méthodologie de classement sur les compétences spécifiques aux régions (développement économique, formation, agriculture) en vue d'un déploiement sur les prochains budgets primitifs.

La région a ajouté ses propres hypothèses structurantes à celles d'I4CE pour parvenir à limiter la proportion de dépenses « indéfinies »

La DFE a consolidé les données remontées par les directions expérimentatrices et la DCEEB donnant ainsi une vision globale et une vision par mission du budget vert « atténuation ».

Le classement a été réalisé sur la base des informations comptables, complétées par la nomenclature stratégique par programme de la région et, pour les directions expérimentatrices et la DCEEB, par des données extrafinancières permettant de mieux qualifier les dépenses. Sur le périmètre couvert par la DFE, seules les données issues de la comptabilité et de la NSP ont été utilisées.

La Région a réalisé deux versions du budget vert : l'une d'entre elles a été réalisée en utilisant exclusivement les hypothèses structurantes I4CE et la seconde en les complétant par des hypothèses développées en interne par la Région. En effet, si la seule méthodologie I4CE permettait de couvrir les dépenses en matière de transports ou de bâtiments de manière satisfaisante, pour l'économie, l'agriculture et la formation, la Région a dû définir (ou maintenir en indéfini) une partie importante des hypothèses structurantes.

L'ajout d'hypothèses structurantes propres à la Région a permis d'abaisser la part « d'indéfini » de 37 % à 23 % par rapport à une stricte application des hypothèses I4CE. Il a également permis d'affiner la répartition des dépenses entre les différentes catégories.

Les travaux d'amélioration de la connaissance des dépenses et de définition des hypothèses structurantes ne sont pas achevés : ainsi, autant la part d'indéfini est très faible pour la mission VI « Rayonnement et

attractivité », dont les dépenses sont par ailleurs principalement neutres, autant elle reste élevée pour ce premier test pour la mission II « Économie » et pour les fonds européens.

Le classement entre les catégories « défavorable » ou « favorable » a également vocation à s'affiner à la suite des travaux conduits avec Régions de France, en particulier pour les missions qui étaient peu ou mal couvertes par la méthodologie I4CE (Économie, Formation, Transition écologique), compte tenu des différences de périmètres d'interventions entre régions et communes.

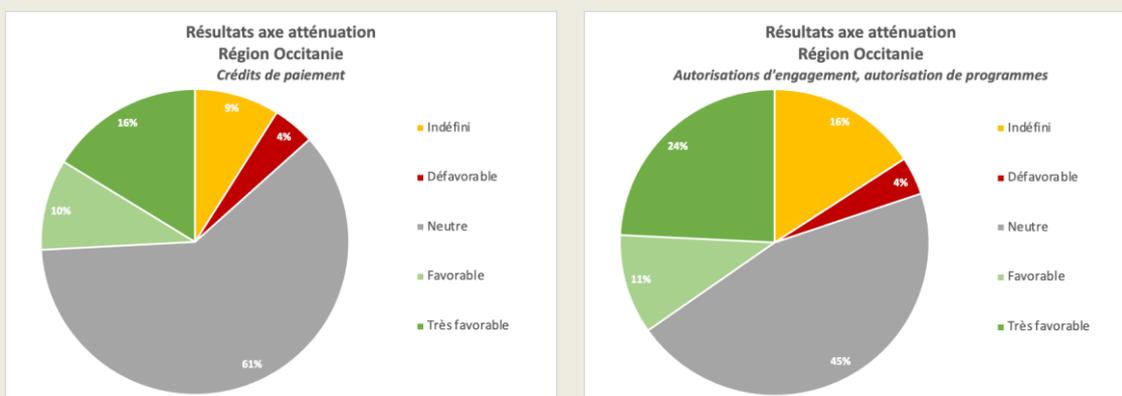
Ces résultats demeurent pour partie provisoires, en attendant une validation interne plus approfondie sur certains partis pris de classification. La confrontation des travaux de la Bretagne avec ceux des autres régions au sein du groupe de travail Régions de France – I4CE devrait également aider à affiner la méthodologie et les hypothèses structurantes. Pour cette raison, la région n'a pas prévu de publier les résultats sur ce premier exercice qui sera affiné et adapté à la programmation budgétaire durant l'année 2022. La région Occitanie a pour sa part déjà publié ses résultats relatifs à son budget primitif 2021 (Encadré 6.1).

Encadré 6.1. Les résultats de la région Occitanie

La région Occitanie a réalisé son premier budget vert sur le budget primitif 2021, sous l'axe principal de la trajectoire climat. La Région a retenu et adapté la méthode I4CE. 80 % des dépenses régionales ont été analysées, laissant de côté les fonds européens et les dépenses liées à la crise sanitaire et économique.

Le budget vert a été réalisé sur les crédits de paiement du budget primitif et sur les autorisations d'engagement et de programme (AE/AP). Ce travail a conduit aux résultats suivants :

Graphique 6.1. Résultats de l'axe atténuation : Région Occitanie



Source : (Région Occitanie, 2021^[15])

Les dépenses « potentiellement structurantes » en matière d'adaptation au changement climatique ont été identifiées

La méthodologie I4CE prévoit un déploiement progressif de l'analyse du budget sous l'angle « adaptation ». La Région a réalisé la première étape de cette méthode qui consiste d'une part à déterminer les enjeux propres au territoire et d'autre part à réaliser un premier tri des dépenses entre celles neutres et celles « potentiellement structurantes ».

La Région s'est appuyée sur ses propres enjeux en matière d'adaptation au changement climatique

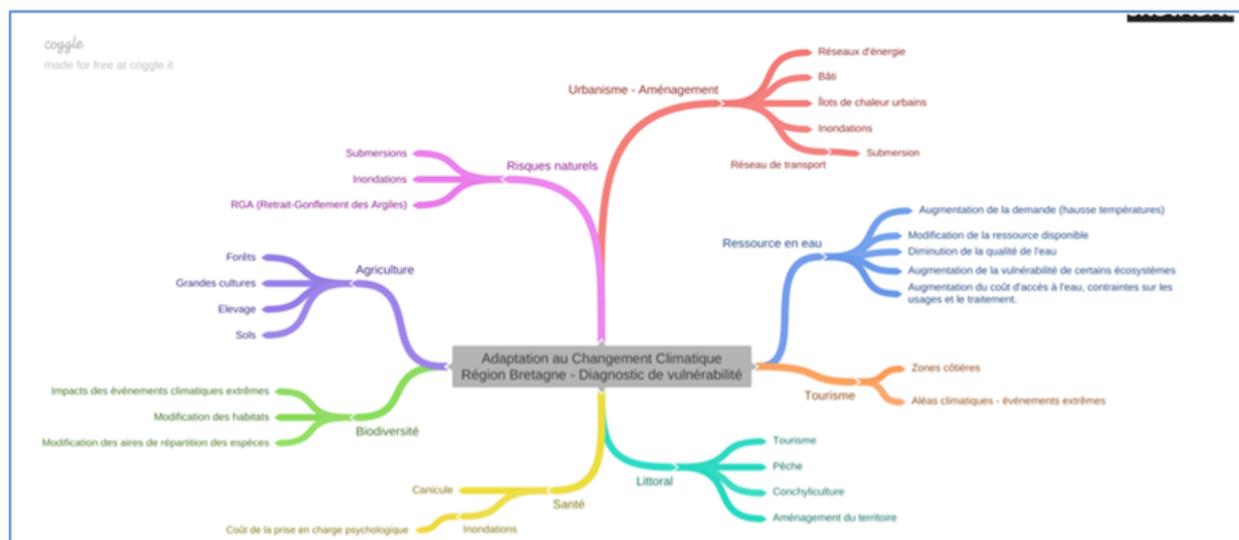
La Région s'est appuyée sur une analyse de ses vulnérabilités (Graphique 6.1) reposant sur un « arbre de vulnérabilité » représentatif de ses enjeux prioritaires et fondé sur les travaux de l'observatoire de l'Environnement en Bretagne. Ces enjeux varient selon les territoires, urbains, littoraux ou intérieurs à la Région.

Une feuille de route comportant six étapes (Région Bretagne, 2021^[17]) a été définie visant à assurer in fine la résilience de la Bretagne au changement climatique :

- Organiser la connaissance et le suivi, soutenir la recherche et l'innovation.
- Renforcer la gouvernance, la cohésion territoriale et les capacités des acteurs du territoire.

- Soutenir l'éducation et la sensibilisation à l'adaptation.
- Adapter les politiques d'aménagement du territoire et de prévention et gestion des risques pour un territoire résilient.
- Gérer les ressources naturelles dans une perspective de changement climatique et garantir leurs services.
- Accompagner les secteurs économiques dans la transformation et l'adaptation.

Graphique 6.1. Arbre de décision région Bretagne, axe Adaptation



Source : (Région Bretagne, 2021^[7])

Une partie du budget régional n'a pas encore été analysée sous l'axe adaptation

À partir du constat des vulnérabilités, les directions expérimentatrices et la DCEEB ont procédé à une première classification de leurs dépenses entre « neutres » et « potentiellement structurantes ». À ce stade du projet, le périmètre d'analyse a été restreint à ces quatre directions expérimentatrices.

Au total, 840 millions de dépenses ont donc été analysées représentant 53 % des dépenses réelles de fonctionnement et d'investissement.

Dans une prochaine étape, la Région souhaite couvrir le périmètre total des dépenses puis élargir l'analyse aux étapes 2 (mesure des dépenses couvertes par une démarche d'adaptation) et 3 (mesure des dépenses effectivement adaptées pour tenir compte du changement climatique) de la méthode.

Le travail de budgétisation verte sur l'axe « adaptation » doit permettre à terme d'inscrire l'adaptation au sein des dispositifs et des processus de décision des directions et d'élaborer un plan d'action régional.

Le budget vert doit devenir un outil de pilotage complémentaire de la stratégie environnementale

La Région dispose d'une première vision de l'impact climatique de son budget, concernant tant l'aspect atténuation qu'adaptation (Encadré 6.2).

Le volet « atténuation » permet d'identifier à la fois les dépenses favorables et défavorables qu'elle génère. Les dépenses défavorables ne constituent pas nécessairement des lignes budgétaires à éliminer à court

ou moyen terme d'autant que dans un certain nombre de cas, il n'existe pas nécessairement d'alternative verte et que ces dépenses peuvent être indispensables d'un point de vue économique ou social. De la même façon, certaines dépenses sont neutres et ont vocation à le rester. Il n'existe pas non une part « optimale » du budget qui porterait sur des dépenses vertes. Le volet « adaptation » permet également de s'assurer que les politiques régionales prennent bien en considération la nécessité d'une adaptation au changement climatique et que les projets sur lesquels des leviers d'action existent incluent effectivement les mesures nécessaires.

Un premier budget vert est donc une référence qui permet de tracer et de suivre une trajectoire d'amélioration de la collectivité ; pour y parvenir, une connaissance plus approfondie de la dépense est nécessaire ainsi qu'une poursuite de la réflexion sur les hypothèses structurantes afin à la fois de réduire la part d'indéfini et de s'assurer que l'ensemble du budget de la collectivité concoure bien à ses objectifs environnementaux tels que déclinés dans ses différents documents de programmation.

La pratique de la budgétisation verte n'a donc pas vocation à remplacer les autres outils de pilotage mis en place par la Région mais à les compléter afin d'apporter un éclairage supplémentaire et un nouvel outil d'aide à la décision au moment des arbitrages budgétaires.

Encadré 6.2. Synthèse : des résultats encourageants pour le premier exercice de budgétisation verte breton

- Près d'un quart des dépenses classées « favorables » ou « très favorables » au titre de l'axe « atténuation ».
- Environ un tiers des dépenses analysées classées « potentiellement structurantes » au titre de l'axe « adaptation ».
- Des travaux à poursuivre, pour couvrir l'intégralité du budget régional sur l'axe « adaptation » et pour diminuer la part d'indéfini et affiner les hypothèses structurantes pour l'axe « atténuation ».
- Une volonté d'utiliser le budget vert comme outil d'aide à la décision au moment des arbitrages budgétaires et un outil de suivi et d'amélioration de la trajectoire régionale en matière environnementale.

7 Un budget vert appliqué aux « recettes » n'est pas envisagé à ce stade

La Région n'a pas intégré les recettes régionales dans son premier exercice de budgétisation verte

Si la Région procède naturellement à l'analyse de ses recettes, notamment fiscales, la réalisation d'un budget vert « recettes » n'est pas envisagée à ce stade¹¹. Ce choix méthodologique est justifié à la fois par un souci de pragmatisme – la volonté de procéder par étape afin d'obtenir rapidement de premiers résultats – et par un intérêt considéré comme moindre pour cette démarche, compte tenu des faibles marges de manœuvre dont disposent les collectivités territoriales françaises sur leurs ressources et en particulier sur la fiscalité. Cette faiblesse des marges de manœuvre est accentuée par la nécessité pour les collectivités territoriales de maintenir leurs budgets à l'équilibre tout en faisant face à des dépenses correspondant à des compétences dont la mise en œuvre est obligatoire et sur lesquelles les marges de manœuvre sont elles-mêmes réduites.

Les recettes vertes sont aujourd'hui définies de manière parcellaire et non consensuelle :

- Le périmètre est le plus souvent limité à la fiscalité dite « verte » définie comme une imposition (ou des produits assimilés) permettant d'envoyer un signal prix au contribuable ou dont le produit finance des dépenses environnementales. Dans le premier cas, on notera que l'effet réel de la fiscalité sur les comportements n'est pas toujours mesuré.
- Il existe également de nombreux financements dits « verts » car fléchés vers des projets environnementaux ; il peut s'agir de prêts, financements obligataires, dotations ou subventions.
- Enfin, certaines dotations ou subventions font l'objet de clauses d'éco-conditionnalité et peuvent entrer dans la catégorie des recettes « vertes » alors que leur produit n'est pas destiné à financer des dépenses environnementales.

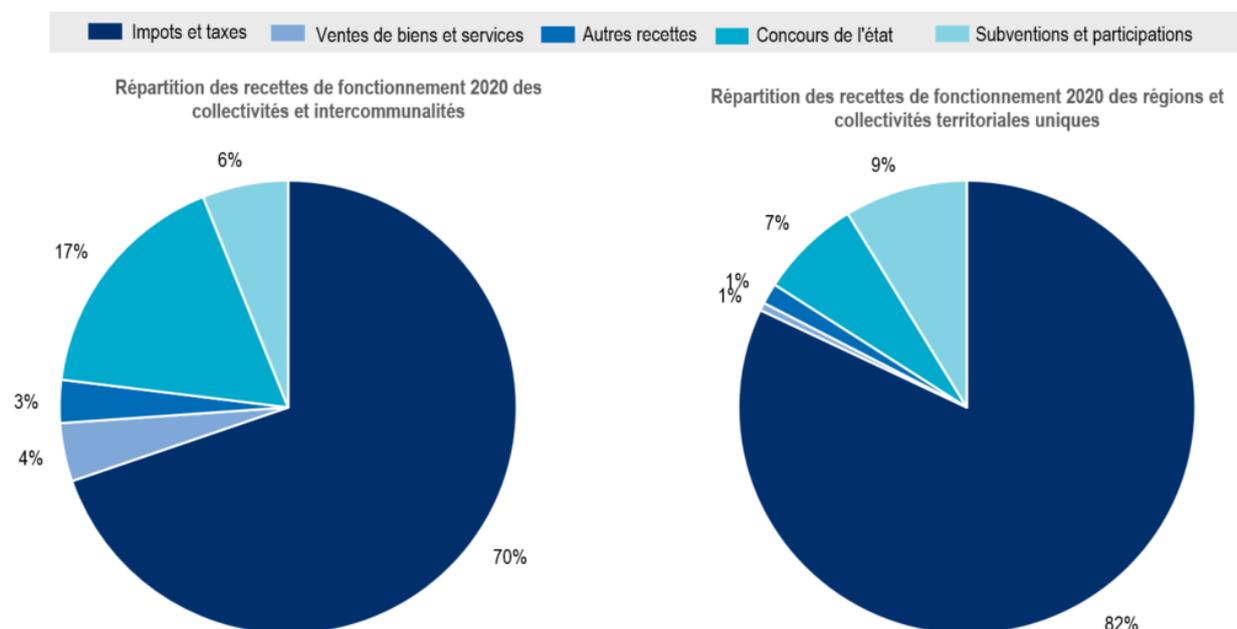
Une réflexion sur l'articulation entre ces différents financements et leur part dans les budgets locaux est un point d'attention relevé par la Région. En particulier, le lien entre les financements verts long terme et la budgétisation verte des dépenses mérite une attention particulière.

¹¹ C'est également la position préconisée par l'ACE et par la plupart des collectivités territoriales pratiquant la budgétisation verte.

La fiscalité représente plus de 80 % des recettes de fonctionnement régionales

La répartition des recettes de fonctionnement des collectivités et intercommunalités en général et celles des régions et collectivités territoriales uniques (CTU) en particulier est présentée dans le graphique suivant (Graphique 7.1).

Graphique 7.1. Répartition des recettes de fonctionnement 2020

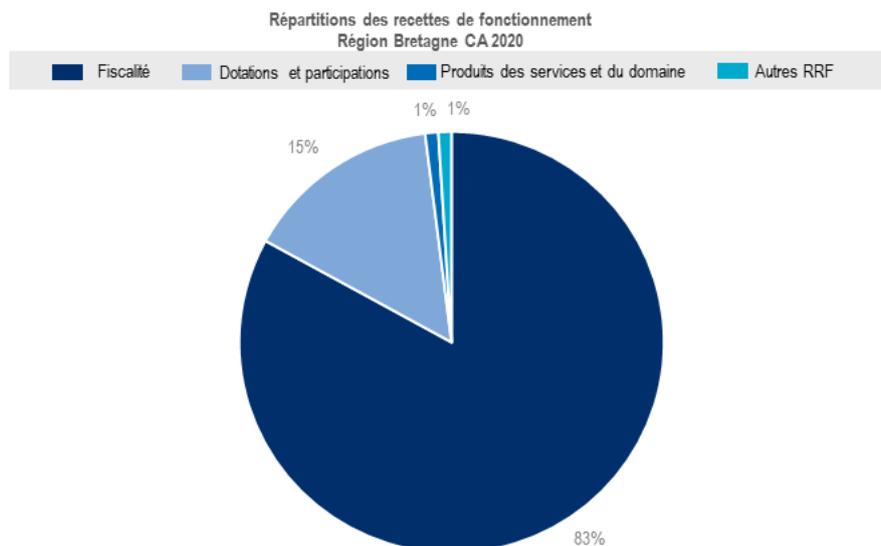


Source : (Direction Générale des Collectivités Territoriales, 2021^[1])

Les impôts et taxes représentent environ 70 % des recettes de fonctionnement des collectivités et intercommunalités et plus de 82 % de celles des régions. Cette proportion a progressé ces dernières années dans le total des recettes de fonctionnement des régions, suite notamment au remplacement par une fraction de TVA de dotations de fonctionnement de l'État. Les autres recettes de fonctionnement régionales incluent notamment la dotation générale de décentralisation, des compensations liées à des réformes et exonérations fiscales, des fonds de péréquation, ou encore les fonds européens.

En région Bretagne comme dans les autres régions françaises, les impôts et taxes constituent l'essentiel des recettes de fonctionnement (83 %) (Graphique 7.2). Les dotations et participations s'élèvent à 15 % des recettes de fonctionnement et sont notamment constituées de dotations et participations de l'État (pour 50 % environ) et de fonds européens (pour 25 % environ). Les produits des services et du domaines (qui correspondent à des prestations de services) sont minimales (1 %).

Graphique 7.2. Répartitions des recettes de fonctionnement



Source : (DGFIP-DGCL, 2022^[19])

Les marges de manœuvre fiscales régionales sont limitées

Si l'on s'appuie sur la définition utilisée par l'État dans le cadre de son exercice de budgétisation verte, les régions disposent de trois recettes fiscales environnementales, c'est-à-dire supposées avoir un impact sur les comportements consommateurs. Il s'agit de la TICPE, des taxes sur les certificats d'immatriculation et des IFER. Ces trois impôts et taxes représentent plus du tiers des recettes fiscales de la région Bretagne (Encadré 7.1).

Encadré 7.1. La budgétisation verte des recettes par l'État

L'État a défini les ressources publiques environnementales comme « des prélèvements prescrits par la puissance publique dont un ou plusieurs des paramètres (modalités de calcul, champ des redevables ou produits ou services concernés) portent spécifiquement sur un ou plusieurs éléments liés directement à l'un des domaines suivants, sélectionnés en fonction de l'enjeu environnemental manifeste qui s'y rapporte : l'énergie, les transports, les ressources naturelles (y compris les sols), les produits rejetés dans l'environnement, ainsi que l'impact des constructions humaines sur les sols ». La mesure des recettes environnementales intègre les prélèvements affectés au financement du budget de l'État mais également ceux destinés à d'autres acteurs publics et en particulier les collectivités territoriales.

Les recettes environnementales incluent les impôts et taxes mais également certaines redevances d'utilisation du domaine public. À l'inverse, les redevances liées à des services tels que l'utilisation d'infrastructures publiques (péage d'une autoroute non concédée par exemple) ne sont pas prises en compte dès lors qu'il s'agit d'un « prix » plutôt que d'un prélèvement.

Les ressources environnementales peuvent servir à financer une politique environnementale ou à un tout autre objectif. Les montants des recettes à caractère environnemental n'ont donc pas vocation à être comparés à ceux des dépenses « favorables ».

Au total, l'État estime donc les ressources publiques environnementales à 64,8 milliards d'euros.

Source : (Gouvernement de France, 2020_[20])

Une analyse détaillée de la fiscalité régionale montre que les impôts régionaux ne laissent que de faibles marges de manœuvre aux collectivités, tant sur les bases que sur les taux ou tarifs et ce d'autant qu'une partie croissante d'entre eux n'est pas territorialisée (Tableau 7.1).

La part de la fraction de TVA reversée à la Région dans le total des recettes fiscales est de 18 % en 2020 ; elle devrait croître fortement en 2021 en raison de la suppression de la part régionale de la CVAE.

Tableau 7.1. Composition des ressources fiscales de la Région Bretagne

	Montant (milliers EUR)	En %	Description	Impôt environnemental
CVAE (cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises)	378 942	37 %	Part régionale supprimée à compter de 2021 et remplacée par une fraction de TVA.	Non
AC CVAE (attributions de compensation de la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises)	1 785	0 %	Fiscalité reversée par les départements à la Région en compensation des transferts de compétence des départements vers les régions en matière de transports intervenus en 2016.	Non
IFER (impôts forfaitaires sur les entreprises de réseaux) IFER régionaux prélevés sur le matériel roulant utilisé sur le réseau ferré national pour le transport de voyageurs	29 013	3 %	Montant calculé par l' application d'un tarif au nombre d'équipements dont dispose l'entreprise. Montants et tarifs revalorisés annuellement en loi de Finances. Tarifs variant selon la catégorie de matériel : thermique, électrique ou engins remorqués.	Oui Domaine Transports Impôt non conçu à des fins environnementales <u>Mais</u> l'imposition supplémentaire des matériels diesel satisfait aux objectifs de la politique menée dans le cadre du Grenelle de l'environnement (favoriser le recours aux modes de transports les moins polluants).

FNGIR (Fonds national de garantie individuelle des ressources)	27 609	3 %	Fonds de compensation mis en place en 2011 afin d'assurer la neutralité financière de la suppression de la taxe professionnelle. Le montant est fixe. Pas de marges de manœuvre.	Non
Fonds de péréquation des ressources régionales	736	0 %	Compte tenu de la suppression de la part régionale de la CVAE, ce fonds est destiné à évoluer.	Non
TICPE (taxe intérieure sur la consommation de produits énergétiques) Modulation LRL Majoration Grenelle FPA (formation professionnelle et apprentissage)	201 457 31 536 10 953	20 %	<u>Modulation LRL</u> Montant transféré par l'État en compensation de charges transférées par la loi Libertés et responsabilités locales (LRL) ; le montant est fonction de l'évaluation des charges transférées. Il existe donc une garantie de perception. Cette garantie ne s'applique pas à la part correspondant à l'ex-modulation régionale (supprimée en 2016). <u>Majoration Grenelle</u> Part de la TICPE sur laquelle les régions disposent d'une faculté de majoration des tarifs pour le financement des infrastructures de transport durable (loi de programmation relative à la mise en œuvre du Grenelle de l'environnement du 3/08/09). Cette majoration a atteint son taux maximum dans toutes les régions sauf la Corse et la région Auvergne-Rhône-Alpes. <u>Part Formation professionnelle et apprentissage</u> Part de la TICPE versée au titre la formation professionnelle.	Oui Domaine Énergie Composante carbone (contribution climat énergétique – CCC) intégrée à la taxe avec pour objectif d'encourager les modes de transport les moins polluants ; montant de la CCC figé jusqu'en 2022 par la loi de Finances pour 2019
Fraction régionale de TVA	184 618	18 %	Part de TVA transférée en compensation de la suppression de la dotation globale de fonctionnement régionale et de réformes fiscales successives. Pas de pouvoir sur les taux.	Non
Taxe sur les certificats d'immatriculation	120 522	12 %	Taux unitaire fixé par chaque région et montant de la taxe fonction de la puissance fiscale du véhicule. Les véhicules « propres » (GPL, GNV, superéthanol E85 et électricité) peuvent être exonérés totalement ou à 50 %, sur délibération de la région. La Bretagne a choisi une exonération à 50 %.	Oui Domaine Transports Les régions peuvent librement fixer le tarif de cette « taxe sur les cartes grises » ; possibilités d'exonération des véhicules « propres »
Autres	34 399	3 %	Frais de gestion et autre fiscalité.	Non
IMPÔTS ET TAXES	1 021 570	100 %		

Source : Élaboré par l'auteur sur la base des balances comptables (DGFiP-DGCL, 2022[19]).

Une analyse approfondie permet également la mesure de niches fiscales défavorables à l'environnement. La budgétisation verte de la recette peut prendre en considération ces éléments, mais ce n'est pas nécessairement le cas dans les expériences réalisées.

On notera également que la qualification de « taxe environnementale » ne présume pas de l'effet réel de cette fiscalité sur les comportements consommateurs et sur l'environnement. Ainsi, la taxe sur les cartes grises est un impôt environnemental mais il n'est pas prouvé qu'elle ait un impact important sur les comportements d'achat.

Des ressources externes croissantes seront nécessaires pour financer la transition environnementale

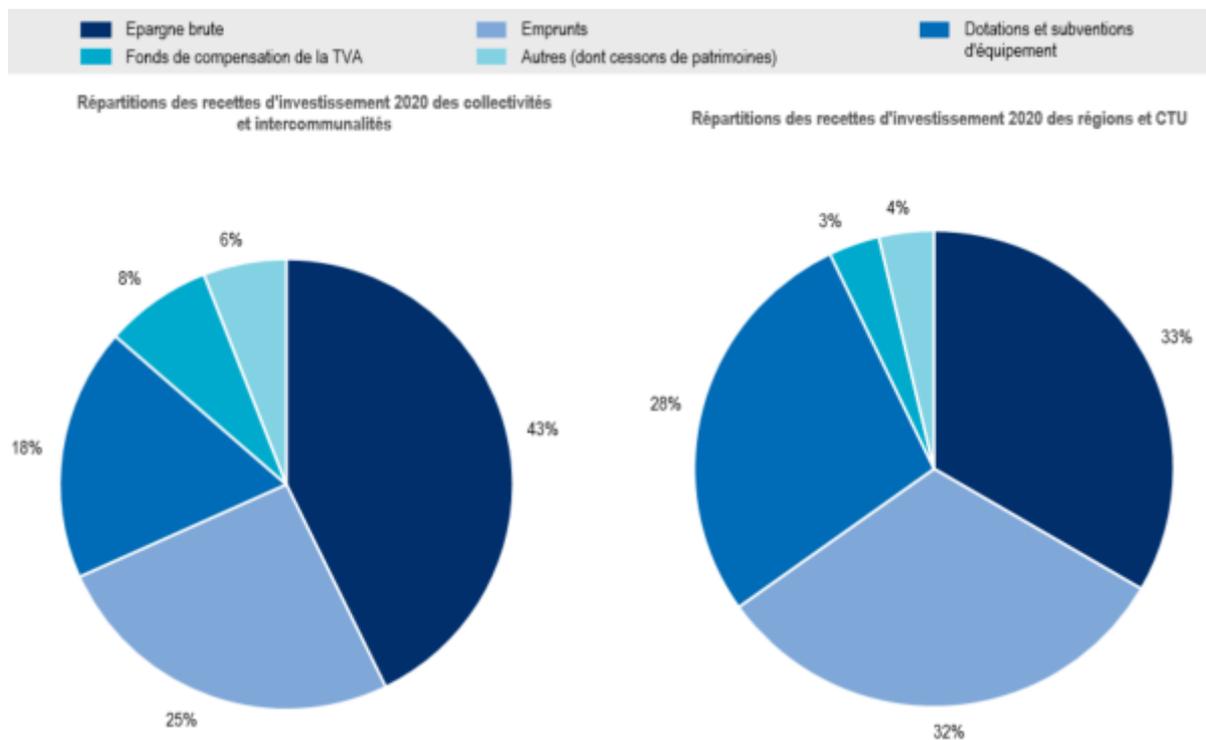
En 2020, les dépenses d'investissement hors emprunt des régions ont progressé alors que leur épargne brute reculait. Cette progression des investissements est fortement liée à aux mesures de soutien de l'économie prises par les régions dans le cadre de la lutte contre le Covid-19. Les dépenses d'équipement des communes et intercommunalités sont à l'inverse en baisse, du fait à la fois de la crise et du renouvellement des assemblées délibérantes consécutif aux élections municipales.

En 2020, les recettes d'investissement des collectivités territoriales étaient constituées à 43 % par l'épargne brute, 25 % par l'emprunt, 18 % par les dotations et subventions, le solde provenant de la compensation de la TVA et de diverses ressources dont en particulier les ventes de patrimoine. On remarque également que la part de l'emprunt (32 %) et des dotations et subventions (28 %) est plus élevée pour les régions que pour les autres collectivités. La situation de la Bretagne est quant à elle intermédiaire avec une épargne brute représentant 40 % des recettes d'investissement (Graphique 7.3 et Graphique 7.4).

Durant les prochaines années, les tensions sur l'autofinancement devraient persister alors que les besoins d'investissement sont importants, notamment dans le domaine de l'environnement.

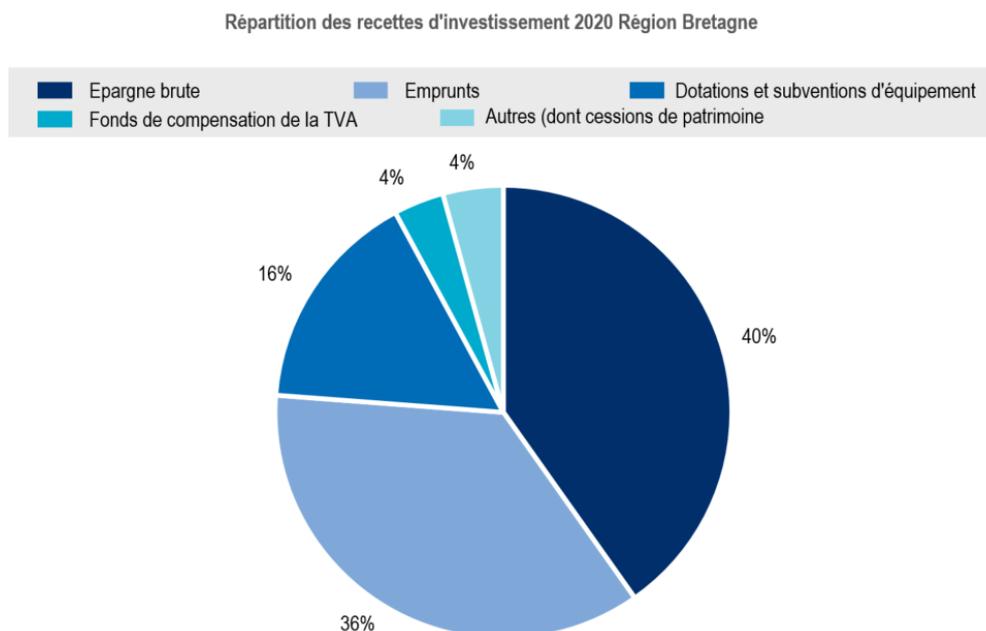
I4CE, dans son rapport « Relance : comment financer l'action climat », estime que les collectivités territoriales françaises devraient augmenter leurs investissements de 1,6 milliard d'euros par an sur la période 2020-2023 et de 3,9 milliards d'euros par an sur la période 2024-2028 pour répondre aux besoins en matière environnementale (I4CE, 2020[21]).

Graphique 7.3. Répartition des recettes d'investissement 2020 en France



Source : (Direction Générale des Collectivités Territoriale, 2021^[22])

Graphique 7.4. Répartition des recettes d'investissement 2020 : Région Bretagne



Source : (Direction Générale des Collectivités Territoriales, 2021^[11])

Les dotations et subventions « vertes » représentent une part croissante des recettes des gouvernements locaux

S'il paraît avéré que les dotations et subventions de l'État concourant à la transition écologique augmentent depuis plusieurs années¹², il n'existe pas de recensement global permettant d'en mesurer la part précise dans les budgets locaux. Une budgétisation verte des revenus pourrait être éclairante sur ce point.

Ces financements présentent cependant des difficultés de mise en œuvre :

- Les critères d'attribution sont parfois complexes et ne sont pas homogènes entre les différents financements ; l'attribution des dotations et subventions demande un suivi des réalisations qui peut engendrer des besoins de reporting importants et donc des coûts induits.
- Les différentes subventions et dotations environnementales ne sont pas nécessairement cumulables.
- L'attribution des fonds peut donner lieu à une mise en concurrence des territoires et la rigidité des critères d'attribution peut potentiellement laisser moins de place à l'innovation des territoires.
- Les délais de versement sont souvent longs et obligent les collectivités à préfinancer les projets.

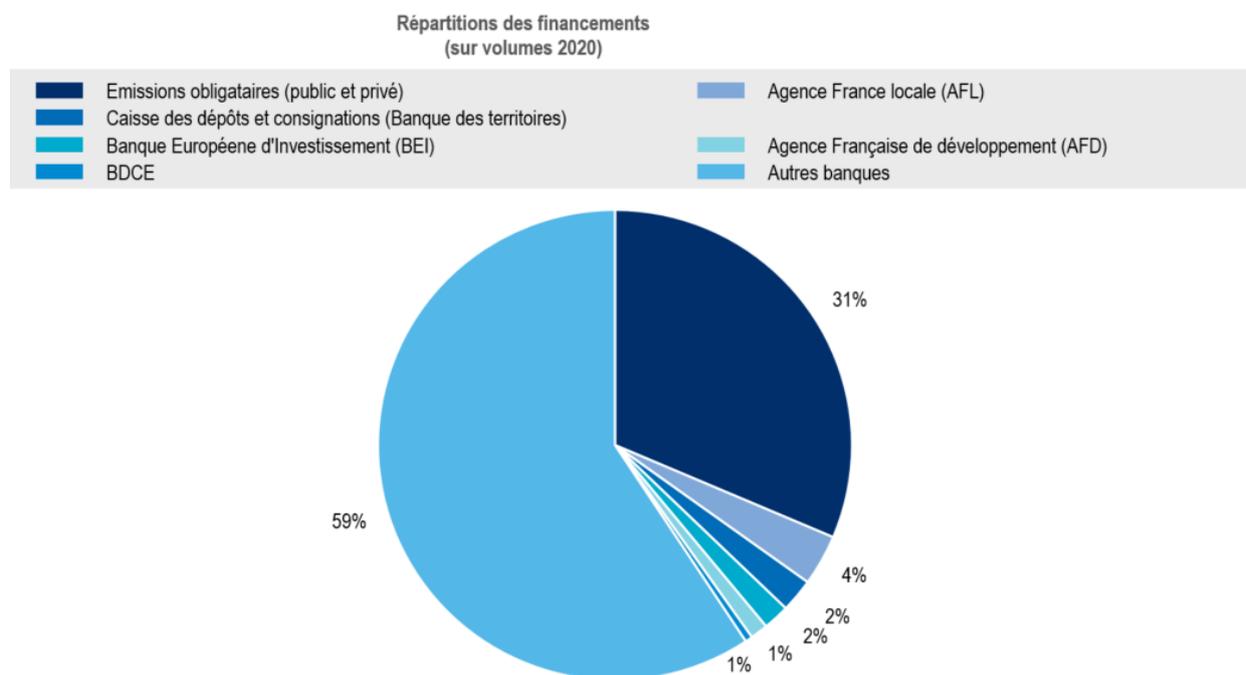
Les financements bancaires et obligataires « verts » sont de plus en plus fréquents

Les emprunts et dettes des collectivités territoriales françaises demeurent principalement intermédiés même si l'on constate depuis deux ans une progression importante des émissions obligataires,

¹² L'État s'est fixé un objectif de 35 % de projets financés par la dotation de soutien à l'investissement local (DSIL) et la dotation d'équipement des territoires ruraux (DETR) concourant à la transition écologique (objectif non atteint en 2019 : réalisations = 25 %).

directement (31 % des financements nouveaux en 2020) ou par l'intermédiaire de l'Agence France Locale (3,5 %) ¹³.

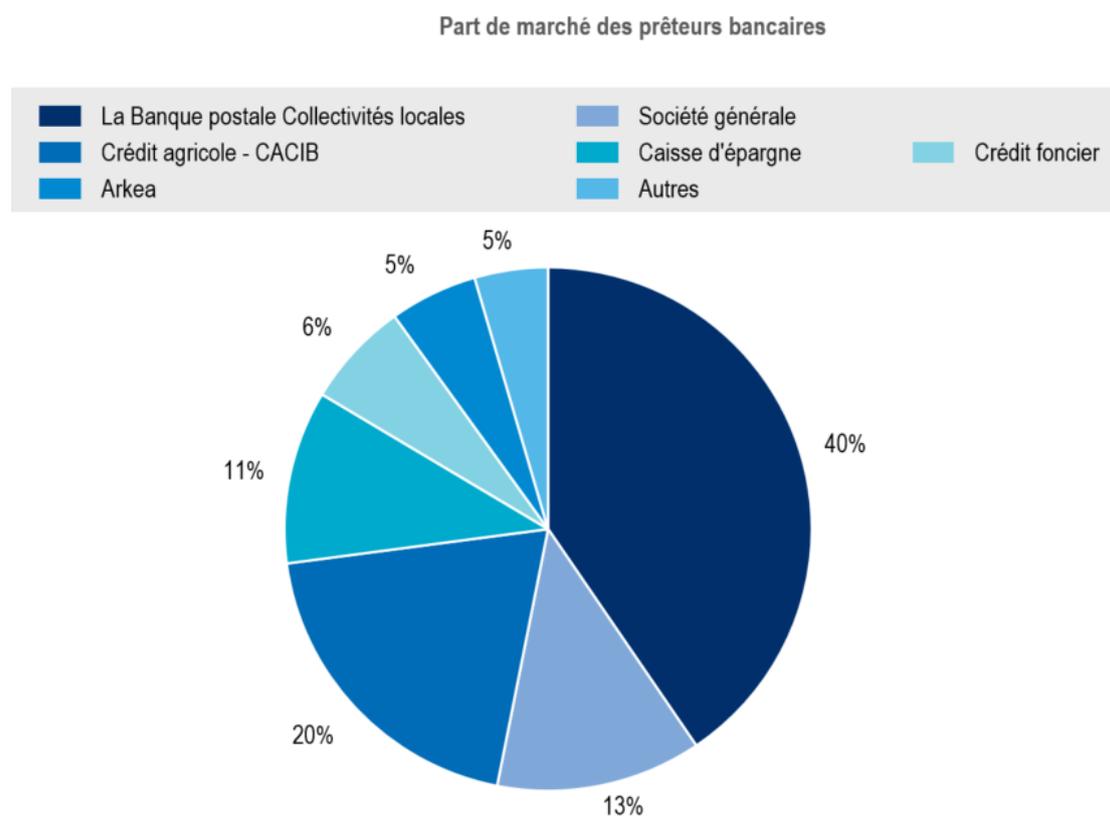
Graphique 7.5. Répartition des financements



Source : (Finance Active, 2021^[23])

¹³ L'Agence France Locale est un établissement de crédit créé en 2013, détenu par des collectivités territoriales et émettant pour le compte sur les marchés financiers. Le produit des émissions est redistribué aux collectivités membres sous forme de prêts bancaires classiques.

Graphique 7.6. Part de marché des prêteurs bancaires



Source : (Finance Active, 2021^[24])

Les opérations des prêteurs publics (dont la Banque des territoires) ne représentent que 5 % des opérations nouvelles en 2020 (Graphique 7.5). Parmi les prêteurs bancaires, on remarque la part de marché légèrement supérieure à 40 % de la Banque postale Collectivités locales. Les prêteurs étrangers sont aujourd'hui quasiment absents du marché en 2020 (Graphique 7.6).

Les prêteurs, notamment pour répondre à leurs propres enjeux en matière de « verdissement » de leurs bilans¹⁴, développent de plus en plus de « prêts verts ». On notera ainsi à titre d'exemple le « prêt relance verte » de la Banque des Territoires, le « prêt vert » de la Banque postale Collectivités locales ou encore les prêts à impact (« PACT » Arkea, Caisses d'épargne).

Ces financements bancaires sont assortis de conditions, portant principalement sur l'objet des financements (qui demeure assez large et assez simple d'accès pour les collectivités territoriales compte tenu de leurs compétences) et, pour les prêts à impact, sur la preuve d'une démarche environnementale de la collectivité territoriale faisant l'objet d'une certification par un auditeur externe dont la rémunération est généralement assurée par l'établissement bancaire.

¹⁴ Les banques sont de plus en plus attentives aux risques financiers liés aux enjeux environnementaux (tels que la perte de valeur d'actifs soumis à des aléas climatiques ou la dégradation de la solvabilité des emprunteurs du fait de leurs activités polluantes...) et aux risques d'image liés au financement d'entreprises et activités polluantes. La réglementation qui s'impose au secteur bancaire reste encore limitée mais progresse, et le développement de taxonomies devrait participer à une exigence croissante de transparence des acteurs financiers.

Compte tenu du niveau actuel des taux (et des marges) sur les financements aux collectivités territoriales, ces prêts ne présentent pas d'avantage financier notable pour les collectivités territoriales par rapport à des financements classiques.

Le développement des obligations vertes est encore modeste et se heurte à des difficultés pratiques :

- Bien que des référentiels¹⁵ se mettent progressivement en place, il n'existe pas encore de définition totalement partagée des obligations « vertes », ce dont il résulte des exigences assez hétérogènes en face de ce type de produits.
- Il existe par ailleurs de multiples types d'émissions environnementales¹⁶ ; cette multiplicité pèse sur les volumes de chaque compartiment du marché et sur leur liquidité.
- La mise en œuvre est complexe et génère des besoins de reporting importants, ce qui suscite des coûts et limite l'intérêt financier de ce type de financement pour les collectivités territoriales, d'autant qu'il ne semble pas exister de prime verte – « greenium » – sur ces émissions.

Si la plupart des collectivités territoriales françaises n'ont pas des besoins de financement justifiant un recours aux marchés obligataires, les plus grandes d'entre elles sont en revanche des émetteurs ponctuels voire réguliers.

Actuellement, ces produits « verts » ne sont pas financièrement plus attractifs que les financements classiques (voire moins compte tenu des exigences complémentaires qui leurs sont associées) mais ils présentent une source potentielle de diversification des investisseurs, soumis à des obligations réglementaires croissante en matière de reporting environnemental¹⁷.

Le marché des « green bonds » a très fortement progressé depuis sa création avec un volume d'émissions de 522,7 milliards de dollars d'émissions en 2021 (une hausse de 75 % par rapport à 2020, une année toutefois en retrait du fait de l'attentisme lié à la pandémie de Covid-19). Le cumul des émissions s'élève ainsi à 1 600 milliards de dollars depuis la création du marché. Ces montants ne représentent cependant encore que quelques pourcents du marché obligataire mondial. Le marché des « sustainability-linked bonds » est également en très forte croissance. La France est en tête des pays émetteurs d'obligations vertes et durables, du fait des émissions de l'État mais également de celles des collectivités territoriales. En 2021, les collectivités territoriales ont contribué à hauteur de 5 % à ces émissions et sont les seuls émetteurs dont les émissions ont diminué sur ce segment entre 2020 et 2021.

¹⁵ *L'Union européenne développe une classification standardisée permettant d'évaluer la durabilité de 70 activités économique représentant plus de 90 % des émissions de gaz à effet de serre de l'Union européenne. Cette taxonomie doit aider au fléchage des financements vers des activités sobres en carbone ; ainsi, un investisseur pourra déterminer la part « verte » de ses portefeuilles ou une entreprise démontrer si elle œuvre pour la transition climatique. La taxonomie doit entrer en vigueur au 31/12/2021.*

¹⁶ *ESG (environnemental, social et gouvernance), green bonds, climate bonds, transition bonds et plus récemment les sustainability bonds qui ne financent pas des projets spécifiques mais qui lient les conditions financières au respect d'objectifs environnementaux par l'émetteur*

¹⁷ *La loi relative à la transition énergétique pour la croissance verte de 2015 a accru les obligations de transparence des investisseurs (y compris institutionnels) sur la prise en compte de critères relatifs au respect d'objectifs environnementaux, sociaux et de qualité de gouvernance (ESG) dans leurs stratégies d'investissement. Elle oblige à produire une information sur la prise en compte spécifique des risques climatiques et les moyens mis en œuvre pour contribuer à la transition énergétique et écologique. Ces exigences de reporting ont été renforcées par la loi énergie-climat de novembre 2019, texte ayant lui-même inspiré le règlement « disclosure » (2019) de la Commission européenne qui impose de nouvelles obligations de reporting aux investisseurs, en particulier sur les impacts négatifs éventuels et les caractéristiques des produits financiers qu'ils présentent comme durables.*

Les collectivités territoriales témoignent d'un intérêt croissant pour une approche « verte » de la recette

La budgétisation verte des recettes demeure peu répandue au sein des collectivités territoriales pour les raisons évoquées précédemment. Pour autant, l'analyse des recettes sous un prisme environnemental (fiscalité environnementale, redevances) et la recherche de financements verts, qu'ils soient définitifs (dotations, subventions) ou temporaires (emprunts et dettes), sont d'actualité.

Cette démarche rencontre à la fois le besoin de ressources complémentaires des collectivités territoriales et celui des prêteurs et investisseurs qui doivent intégrer la préoccupation environnementale à leurs activités (et prouver qu'ils le font).

Côté collectivités territoriales toutefois, le besoin d'élargir la base des prêteurs et investisseurs ne doit pas se heurter :

- aux préoccupations de libre administration : un fléchage systématique des fonds lie la collectivité et l'oblige à rendre compte aux financiers plus qu'à ses électeurs ; une part significative de la recette doit donc rester libre d'affectation ;
- aux préoccupations financières : l'accès à des fonds « verts » ne doit pas générer des coûts de gestion supplémentaires pour la collectivité.

L'Encadré 7.2 résume les enjeux en matière de budgétisation verte de la recette.

Encadré 7.2. Synthèse : Un intérêt croissant pour une analyse environnementale de la recette

- Le premier budget vert breton n'intègre pas les recettes de la collectivité.
- Ses recettes de fonctionnement sont principalement fiscales et incluent des taxes dites « environnementales » mais les marges de manœuvre des régions sur celles-ci sont limitées.
- Il existe un besoin croissant de ressources externes pour financer les projets d'investissement à venir.
- On constate une croissance des financements fléchés vers les projets environnementaux, sous forme de dotations et subventions ou par des financements long terme verts (prêts ou émissions obligataires).
- Les prêteurs et investisseurs doivent prouver qu'ils intègrent les préoccupations environnementales dans leurs politiques de financement et d'investissement.

8 Les difficultés et contraintes liées à une pérennisation de la budgétisation verte

En Bretagne, la première évaluation climat du budget s'est déroulée dans des conditions satisfaisantes avec une couverture du périmètre conforme aux objectifs et un respect des plannings mais les difficultés pratiques (des délais très courts, des équipes mobilisées sur leurs activités récurrentes en plus de l'exercice) et méthodologiques rencontrées par la Région dans ce contexte exploratoire ont été soulignées par les équipes projet. La Bretagne souhaite transformer cette expérience en une pratique régulière et intégrée dans ses différents outils de gestion. Cet objectif demande de mobiliser des ressources spécifiquement dédiées à ce projet et répondre à une série de questionnements.

Les principales attentes de la Région vis-à-vis de la budgétisation verte

La budgétisation verte a pour objectif :

- D'améliorer la mesure de l'impact de l'action de la collectivité sur l'environnement ;
- D'intégrer de manière plus systématique et précise la préoccupation environnementale dans les procédures d'arbitrage budgétaire (à l'occasion des décisions de subventions par exemple) ;
- D'améliorer les pratiques la collectivité en matière environnementale et participer ainsi à l'atteinte des objectifs territoriaux et nationaux ;
- D'entraîner tous les acteurs du territoire vers des comportements vertueux en matière environnementale.

Il en résulte que la Région souhaite :

- Réaliser chaque année un budget vert sur les budgets prévisionnels et les plans pluriannuels d'investissement mais également sur les comptes clos afin d'assurer un suivi dans le temps des résultats et de la cohérence entre les prévisions et les réalisations ;
- Intégrer l'ensemble des axes environnementaux (et non pas seulement le volet climat) dans l'exercice ;
- Intégrer les données nécessaires à la budgétisation verte dans les outils de gestion et de pilotage ;
- Mettre en place des procédures permettant de s'assurer de la cohérence entre le budget et les différents documents de planification des actions de la collectivité en matière environnementale (SRADDET, plan Transitions...) ;
- Intégrer la recette dans la réflexion sur la budgétisation verte afin de s'assurer de la pertinence d'une telle démarche.

Passer d'une démarche en mode « projet » à une démarche pérenne nécessite un planning de déploiement réaliste et consensuel

En Bretagne, l'expérimentation « budget vert » s'est déroulée durant le premier semestre 2021 (présentation et validation du projet, définition de la méthodologie et des moyens nécessaires, réalisation d'un premier exercice sur le compte administratif 2020).

L'expérimentation se poursuit afin d'intégrer pleinement la méthodologie pour la préparation du budget 2023 et de déployer la méthodologie à l'ensemble des directions.

Dans le cadre de ce déploiement, différents chantiers ont été identifiés tels que :

- L'amélioration de la qualification des dépenses nécessaires à la budgétisation verte ;
- La finalisation de la construction d'hypothèses structurantes adaptées aux enjeux régionaux ;
- La formation de l'ensemble des services opérationnels aux enjeux environnementaux et aux avantages liés à la budgétisation verte ;
- L'adaptation des outils informatiques aux processus ; si le premier exercice a été réalisé à l'aide d'outils développés par les utilisateurs finaux, un exercice pérenne doit reposer sur un système informatique solide permettant une traçabilité des opérations dans le temps ;
- La coordination avec les autres outils et chantiers environnementaux de la collectivité ;
- L'association progressive des partenaires externes de la collectivité à la démarche.

Le passage de comptes clos vers un budget prévisionnel pose également des problèmes méthodologiques qui justifient la poursuite de l'expérimentation début 2022 : une action ne change pas de nature entre la planification et la réalisation mais la granularité n'est pas la même dans les comptes clos et dans le budget primitif. Une transposition de la méthodologie dans les outils de gestion du budget primitif est donc nécessaire. Les évolutions budgétaires et comptables à venir¹⁸ sont également un point d'attention afin d'éviter des évolutions successives coûteuses des outils de gestion.

À plus long terme, le déploiement sur l'ensemble des axes environnementaux, l'intégration dans les outils et procédures de la collectivité, la mise en cohérence avec les documents de planification environnementales régionaux (SRADDET, plan Transitions notamment) nécessitent un étalement des travaux dans le temps. La durée du mandat paraît un horizon réaliste.

Le coût lié à l'intégration de la budgétisation verte dans les processus et outils budgétaires doit être proportionné aux objectifs attendus et les procédures ne doivent pas être alourdies. La mobilisation des ressources (humaines, techniques et financières) doit donc être raisonnable ; c'est même l'un des principes mis en avant par l'ACE dans sa méthodologie d'évaluation climat des budgets locaux. Le think tank insiste sur la « parcimonie » du processus. L'organisation à mettre en place doit donc s'appuyer sur les processus, procédures et outils existants avec un souci de limiter les évolutions demandées.

La méthodologie de budgétisation verte doit être stable mais évolutive

Les difficultés méthodologiques liées à la budgétisation verte ne peuvent être intégralement résolues à l'occasion d'un exercice unique :

- L'exercice de budgétisation « verte » de la région est en réalité une budgétisation « climat ». Le passage d'une budgétisation « climat » à une « budgétisation verte » pose de nouvelles difficultés méthodologiques mais devra sans doute être réalisé progressivement.

¹⁸ Évolutions des instructions budgétaires et comptables des collectivités territoriales prévues à l'horizon 2024.

- Les compétences des collectivités territoriales évoluent dans le temps ce qui peut rendre nécessaires des ajustements méthodologiques pour couvrir de nouveaux secteurs.
- Les hypothèses structurantes ne sont pas figées : la part des dépenses « indéfinies » doit diminuer au fur et à mesure des exercices et les travaux méthodologiques sont continus afin de prendre en considération les évolutions des enjeux et les solutions techniques qui peuvent être apportées. La réalisation de budgets verts suppose donc un système de suivi des évolutions scientifiques auquel des partenaires externes peuvent être associés (universités, think tanks, organismes gouvernementaux...).
- La budgétisation verte des dépenses étant également un outil pour la mobilisation de fonds « verts », il est important que la réflexion sur les dépenses s'articule avec les exigences des prêteurs et investisseurs, notamment en cas de recours à des financements sophistiqués tels que les sustainability-linked-bonds mais également pour les obligations ou les prêts verts.

Le groupe projet a suggéré l'intérêt de constituer au sein de la collectivité un groupe d'experts de l'évaluation climat au sein de la collectivité, présent pour accompagner le fléchage des nouveaux dispositifs, mettre à jour les référentiels scientifiques et s'assurer de la bonne compréhension de la méthode au sein de la collectivité. Une telle force vive serait un atout dans une optique de pérennisation de la démarche.

Une validation interne voire externe de l'ensemble du processus garantirait la solidité du dispositif

Au sein de la région Bretagne, la validation de la démarche est restée concentrée au niveau du comité de pilotage mis en place pour gérer la gestion du projet.

Compte-tenu de ses fonctions¹⁹, la Direction de l'audit, qui est placée sous l'autorité de la Direction générale des services, et en particulier le service d'audit interne, paraît bien placée pour procéder à une évaluation du dispositif. La démarche de budgétisation verte pourrait être intégrée à la cartographie des risques de la Direction de l'audit et faire l'objet de missions d'évaluation ponctuelles afin de s'assurer de la solidité du dispositif.

En raison des enjeux et dans l'optique d'une pérennisation de l'exercice, les modalités de validation interne doivent être formalisées et une instance d'arbitrage pérenne doit être mise en place.

Pour appuyer cette démarche, une documentation formelle des pratiques et des outils de budgétisation verte est indispensable ; elle permettra de contrôler la validité des hypothèses retenues mais également de s'assurer de la permanence des méthodes dans le temps, de leur correcte application par les services et, si nécessaire, des besoins d'évolution.

Le groupe projet de la Région a formalisé les hypothèses retenues pour le fléchage du compte administratif, par programme et action budgétaire afin de répondre à deux impératifs :

- Tracer les raisonnements suivis et justifier les fléchages afin de pouvoir les reproduire ou les modifier en cas d'évolutions méthodologiques ultérieures
- Préserver la piste d'audit pour les évaluations à mettre en place dans le cadre d'une organisation pérenne de l'évaluation climat.

Il n'est pas prévu de validation externe de la démarche à ce stade mais c'est une possibilité à envisager ultérieurement, au vu également des conditions qui pourraient être mises à l'attribution de certains

¹⁹ La Direction de l'audit a pour mission de donner à la collectivité une assurance sur le degré de maîtrise de ses opérations et sur le fonctionnement de ses systèmes de gestion et de contrôle sur les fonds régionaux et européens.

financements, dans le cadre des financements européens par exemple ou encore pour l'accès à des financements désintermédiés.

L'ensemble des partenaires doit progressivement être « embarqué » dans l'exercice

Le budget vert est un élément de la politique globale de la collectivité en matière de développement durable. Pour que la démarche soit efficiente, il est nécessaire d'associer les parties prenantes du territoire et de les accompagner dans la conduite du changement.

Pour ce faire, la Région peut s'appuyer sur des réseaux d'experts, internes ou externes, directs ou indirects : chercheurs au sein des universités, think tanks (tels que I4CE), institutions publiques ou privées finançant des programmes de recherche, peuvent apporter des informations essentielles à la fois sur les pratiques de budgétisation verte, sur l'évolution des enjeux environnementaux et sur les avancées technologiques à prendre en considération pour améliorer les pratiques de la collectivité.

Les collectivités doivent également associer leurs partenaires – entreprises du territoire, titulaires ou non de marchés publics, secteur associatif, secteur financier, administrés – à l'exercice sans susciter de défiance par la mise en place d'exigences trop lourdes.

De ces différents éléments, il ressort un besoin de formation et d'information interne et externe de la collectivité sur son travail en matière de budgétisation verte.

Les modalités de communication sur la méthodologie et les résultats de l'exercice « budget vert » doivent être établies

Aucune obligation réglementaire n'existant dans ce domaine, les modalités de communication sur les exercices de budgétisation verte sont du ressort des collectivités territoriales. Elles peuvent donner librement accès à l'information via leur open data, prévoir une communication dans le cadre d'annexes à leur rapport financier ou aux documents budgétaires.

L'intérêt de l'exercice tenant à l'amélioration des pratiques internes mais également à la création d'un mouvement global sur le territoire, une transparence importante sur les pratiques, et en particulier sur les hypothèses structurantes retenues par la collectivité, est importante.

La budgétisation verte présente donc un enjeu politique très fort pour les collectivités territoriales puisqu'elle ne se contente pas de mettre en valeur les réalisations mais peut également souligner des situations défavorables, qui ne sont pas nécessairement du ressort de la collectivité et sur lesquelles les marges de manœuvre sont parfois faibles voire inexistantes.

References

- Commission Européenne (2021), *EU taxonomy for sustainable activities*. [14]
- Commission Européenne (2014), "Short guide to the use of Rio markers". [20]
- DGFIP-DGCL (2022), *Finances locales - régions et CTU - comptes individuels des régions*. [21]
- Direction Générale des Collectivités Territoriale (2021), *Rapport de l'Observatoire des finances et de la gestion publique locales - LES FINANCES DES COLLECTIVITÉS LOCALES EN*. [24]
- Direction Générale des Collectivités Territoriales (2021), *Rapport de l'Observatoire des finances et de la gestion publique locales - LES FINANCES DES COLLECTIVITÉS LOCALES EN 2021*. [2]
- EIT Climate-KIC (2022), *EIT Climate-KIC: Innovation for Climate Action*. [4]
- Finance Active (2021), *Communiqué de Presse Observatoire Finance Active 2021 de la dette des Collectivités Locales*, <https://financeactive.com/fr/presse/11-03-2021-communique-de-presse-observatoire-finance-active-2021-de-la-dette-des-collectivites-locales/>. [25]
- GIEC (2014), *5th Climate Change Report, 2014 - Annex 2*. [29]
- Gouvernement de France (2020), *Rapport sur l'impact environnemental du budget de l'État - septembre 2020*, https://www.budget.gouv.fr/files/uploads/extract/2021/PLF_2021/rapport_IEE.PDF (accessed on 20 September 2021). [22]
- I4CE (2020), *Évaluation climat des budgets des collectivités territoriales Guide méthodologique*. [19]
- I4CE (2020), *Évaluation climat des budgets des collectivités territoriales*, <http://www.i4ce.org>. [3]
- I4CE (2020), *Relance: comment financer l'action climat*. [23]
- IHEST (2021), *Vers une budgétisation verte en Bretagne : piloter la transition climatique et écologique*. [11]
- Ministère des finances (2020), *Direction du Budget- Annexe 2 - Budgétisation verte*. [17]
- Nature 2050 (2021), *La Région Grand Est choisit CDC Biodiversité et la Banque Des Territoires pour l'accompagner dans ses démarches en faveur de la biodiversité*. [10]
- OECD Multi-level Governance Studies, É. (ed.) (2022), *Aligning Regional and Local Budgets* [1]

with Green Objectives : Subnational Green Budgeting Practices and Guidelines, OECD,
<https://doi.org/10.1787/93b4036f-en>.

- OFGL (2021), "Observatoire des finances et de la gestion publique locale: rapport 2021". [18]
- Région Bretagne (2021), *Rapport Financier 2020*, [8]
<https://www.bretagne.bzh/ressources/budget-finances/rapports-financiers-dactivites/>
 (accessed on 4 May 2022).
- Région Bretagne (2021), *Rapport Financier 2020*. [28]
- Région Bretagne (2020), *Rapport financier 2020*. [13]
- Région Bretagne (2019), *L'ORGANIGRAMME DES SERVICES DE LA RÉGION BRETAGNE*. [12]
- Région Bretagne (2019), *SCHÉMA RÉGIONAL D'AMÉNAGEMENT, DE DÉVELOPPEMENT DURABLE ET D'ÉGALITÉ DES TERRITOIRES*, Région Bretagne, Brest. [6]
- Région Bretagne (2019), *SCHÉMA RÉGIONAL D'AMÉNAGEMENT, DE DÉVELOPPEMENT DURABLE ET D'ÉGALITÉ DES TERRITOIRES*. [26]
- Région Bretagne (2018), *Bienvenue dans la Breiz Cop: un monde à vivre*. [7]
- Région Bretagne (2018), *Les 38 objectifs de la Breicop*. [5]
- Région Grand Est (2021), *Grand Est Budget 2022*. [15]
- Région Occitanie (2021), *Budget Primitif 2022..* [16]
- Région Occitanie (2020), *Rapport de présentation du Budget Primitif 2021*. [9]
- Région Occitanie (2020), *Rapport de présentation du Budget Primitif 2021*. [27]