



COMPTE RENDU



Atelier #1 Comment construire son budget vert ? Mardi 7 juillet 2020 14:30 – 17:00

Un budget vert, qu'est-ce que c'est et comment ça marche ? Mardi 7 juillet 2020 s'est déroulé l'atelier-webinaire « Comment construire un budget durable pour les territoires ? » de 14h30 à 17h. S'il était ciblé sur les territoires, et a fortiori concernait pour beaucoup les collectivités locales, il s'adressait également aux autres acteurs. En effet, les acteurs du monde associatif ou privé par exemple, mais aussi les acteurs du monde universitaire, sont concernés par cet outil non seulement car les enjeux sont les mêmes mais aussi car la structure reste sensiblement similaire. De plus, comprendre l'élaboration d'un tel budget permet également à ces autres parties prenantes des territoires de mieux comprendre les choix et les moyens alloués par les collectivités.

Cet atelier est le premier rendez-vous du programme d'accompagnement « Mettre en œuvre la transition : nouveaux dispositifs, nouveaux outils », qui se déclinera en une série de 4 webinaires-ateliers entre 2020 et 2021. Ce rendez-vous, qui avait pour objectif de présenter ce nouvel outil qu'est le budget vert, a été animé par le pôle Villes et Territoires durables du Comité 21.

Le sujet du budget vert ou « green budgeting » apparaît de plus en plus comme un sujet d'intérêt pour les collectivités. C'est d'ailleurs un sujet qui a été largement plébiscité lors d'un sondage réalisé auprès des adhérents du Comité 21. Aussi, ce webinaire a rassemblé un grand nombre d'adhérents, 70 inscrits au total. L'atelier « Comment construire son budget vert ? » visait plusieurs objectifs :

- comprendre ce que l'on appelle un budget vert et durable, ses principaux enjeux et son intérêt pour les organisations et notamment les collectivités ;
- décrypter ses principales composantes et les différentes méthodologies d'élaboration ;
- bénéficier de retours d'expérience sur le sujet et analyser les axes d'amélioration des démarches en cours ;
- évaluer comment diffuser la démarche et l'utiliser au mieux.

L'atelier s'est déroulé en quatre temps :

- La conférence a été introduite par **Sarah Schönfeld**, directrice du réseau national du Comité 21, et **Elsa Charon**, responsable des pôles Villes/ Territoires durables et Démocratie & Citoyenneté, afin de contextualiser l'organisation de cet atelier, présenter l'émergence des budgets verts et les besoins d'accompagnement et d'outillage de plus en plus importants en la matière ;
- **Morgane Nicol**, directrice de programmes - Territoires, et **Marion Fetet**, chargée de recherche climat et territoires de **l'Institut de l'Economie pour le Climat (I4CE)** ont présenté conjointement la méthodologie codéveloppée par I4CE et 5 collectivités partenaires pour construire un budget vert. Leur intervention a également permis de mieux comprendre l'intérêt et les objectifs pour une collectivité de mettre en place un budget vert.



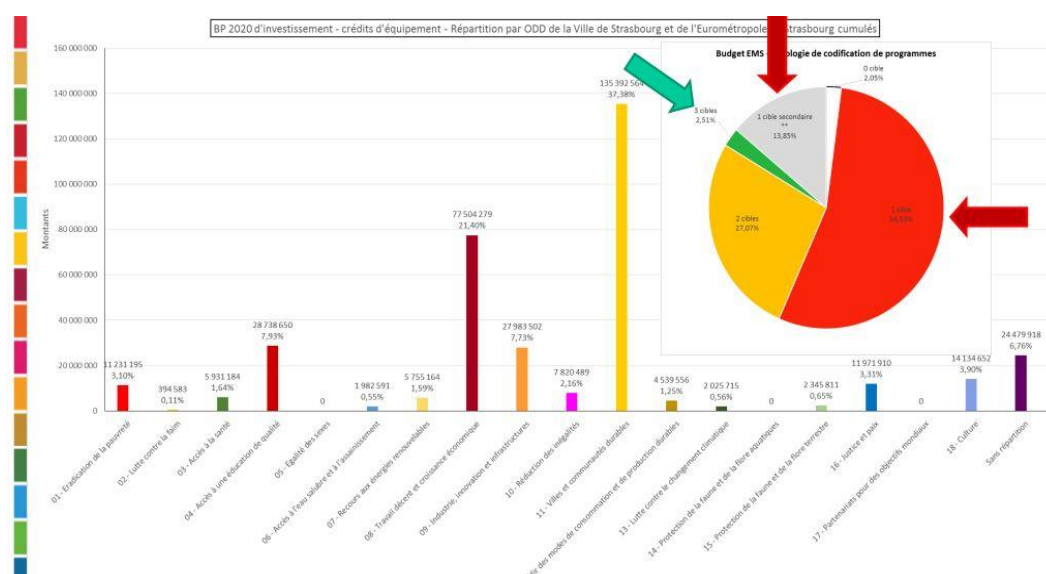
- **Michael Lux**, chargé de mission Plan Climat, et **Yves Zimmermann**, directeur de projet Capitale Verte Européenne, tous deux à la ville et l'Eurométropole de Strasbourg (dont les administrations ont fusionné) dans une intervention à deux voix, ont ensuite apporté leur retour d'expérience sur l'appropriation de deux cadres méthodologiques (celui réalisé par I4CE, présenté précédemment, et un autre basé sur les 17 Objectifs de Développement Durable -ODD- de l'Agenda 2030) par leur collectivité. Ils ont pu apporter un retour critique global sur ces 2 méthodes au référentiel distinct (centré sur le climat pour la méthode I4CE et Agenda 2030 pour celle développée en interne par l'Eurométropole de Strasbourg) ;
- **Claire Sorrentini**, directrice du développement et **Lou Lamure-Guigard**, chargée de développement de l'Agence France Locale ont enfin présenté leur initiative d'élaboration d'une grille d'analyse des budgets des collectivités locales au travers de critères de développement durable. Cette grille d'analyse permet aux collectivités présentant un projet durable d'accéder aux marchés financiers par l'Agence France Locale (obligations vertes).

→ Un budget vert, c'est quoi ?

Un budget vert est une démarche qui consiste à évaluer les dépenses et les recettes d'un organisme, en fonction d'objectifs environnementaux/ de développement durable, pour l'aider à mettre en œuvre et concrétiser une stratégie de transition cohérente. C'est une démarche qui n'est pas « normalisée », et peut ainsi prendre différentes formes :

- Evaluer uniquement les dépenses, les recettes, le fonctionnement, l'investissement, plusieurs ou l'ensemble de ces variables ;
- Prendre comme référentiel le bilan carbone, les GES, l'impact sur la biodiversité, les ODD, etc. ;
- Proposez plusieurs échelles et critères de notation : chiffrés, qualitatifs, etc.

Cette démarche peut être appropriée par différents organismes : Etat, collectivités, associations, entreprises, etc., et sous différentes formes.



Cartographie budgétaire et répartition par ODD du budget de la Ville de Strasbourg et de l'Eurométropole de Strasbourg.

Elle peut s'appuyer sur différents types de référentiels (climat, carbone avec évaluation des émissions de GES, cadre ODD), tout en s'appuyant sur des critères de notation différents (attribution aux dépenses d'adjectifs de type positif/négatif/ neutre, code couleur, note de 1 à 10, etc.). L'essentiel réside dans le fait de scanner un budget au vu d'un référentiel de développement durable, en lui attribuant un indice qui permette d'évaluer justement son impact sur le développement durable. Il s'agit de construire un outil d'aide à l'évaluation de l'ambition de durabilité des politiques publiques pour les organisations, les collectivités mais aussi plus largement les organisations publiques ou privées, et mesurer leurs impacts sur la transition sociétale / écologique / environnementale / climatique. Cet outil devient également un outil d'aide à la décision. En effet, un « budget vert » n'est pas nécessairement centré sur un référentiel climatique. Il existe également des démarches de budget centrés sur l'impact carbone, ou encore sur l'intégration des ODD. Cependant, du fait de la nouveauté de cette démarche, d'autres critères ne sont pas à ce jour introduits dans l'évaluation des budgets et qui ont pourtant un rôle important dans l'impératif de transformation de nos modèles. Il n'existe par exemple pour le moment aucune initiative centrée sur des critères de préservation de la biodiversité. Cependant, ce paramètre relatif à la biodiversité va être prochainement intégré dans l'expérience menée par l'Etat français, qui a construit un premier budget climat en 2019.

ZOOM sur le budget vert 2021 du gouvernement

Le nouveau budget vert du gouvernement a été présenté mercredi 30 septembre 2020 par les ministères de la Transition écologique et de l'Économie, dans le cadre de l'examen du Projet de Loi de Finance (PLF) pour 2021. Sur un budget total de 574,2 Md€ inscrit au PLF 2021, 52,8 Md€ de dépenses sont considérées comme ayant un impact sur l'environnement, les 91 % restants étant classés comme neutres (essentiellement constituées de masse salariale et des prestations sociales).

Parmi elles, 38,1 Md€ sont classés comme "favorables", 4,7 Md€ comme "mixtes" (ayant un impact favorable sur un ou plusieurs enjeux, et défavorable pour d'autres) et 10 Md€ comme défavorables. Ce budget a été élaboré en s'appuyant sur une méthodologie construite en 2019 par l'Inspection générale des finances et le Conseil général de l'environnement et du développement durable.

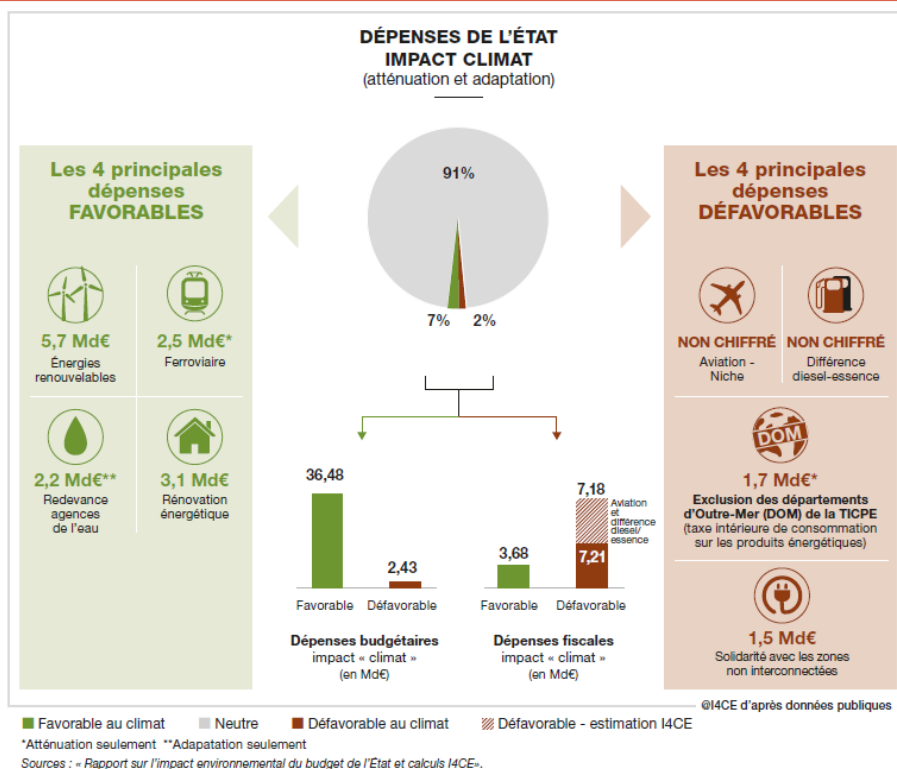
Chaque dépense est analysée au regard de six enjeux environnementaux : lutte contre le changement climatique ; adaptation au changement climatique ; gestion de la ressource en eau ; économie circulaire, gestion des déchets, prévention des risques technologiques ; lutte contre les pollutions ; protection de la biodiversité et des espaces naturels et agricoles. L'élaboration de ce budget a permis de mettre en évidence par le gouvernement la baisse des dépenses « brunes » (- 1 milliard d'euros) et la hausse des dépenses « vertes » (+29 %) par rapport à la loi de finances initiale pour 2020 (+8,5 Md€). Les dépenses mixtes restent quant à elles stables. Ces évolutions peuvent s'expliquer par la part du plan de relance pour 2021 dans le budget, mais aussi par une hausse des dépenses en faveur des énergies renouvelables et de l'aide publique au développement, alors que notamment certaines niches fiscales défavorables à l'environnement ont été supprimées.

Si la démarche a été félicitée par de nombreuses institutions, elle n'a pas échappé à certaines critiques concernant le référentiel sélectionné (moins ambitieux que la Stratégie Nationale Bas Carbone - SNBC) et le choix de classification de certaines lignes budgétaires considérées comme favorables au climat (comme par exemple évaluer comme neutres des aides accordées aux secteurs automobile et aéronautique).

Dans tous les cas, il convient maintenant de transformer ce budget vert en véritable outil de pilotage et pose notamment la question du devenir des dépenses dites « brunes ».

Car, si au niveau français la démarche de budget vert commence à se faire connaître, elle est déjà bien connue dans d'autres pays et de surcroît des collectivités européennes (Malmö en Suède avec un budget climat, Oslo en Norvège avec un budget carbone et prochainement la venue d'un prisme climat, etc.). Elle a vocation à se diffuser de plus en plus en France, à l'image de :

- La nouvelle tentative du gouvernement français présentée le 30 septembre 2020 à l'occasion de la publication du projet de loi de finances pour 2021 (en s'appuyant sur l'expérimentation déjà réalisée pour le budget 2020) ;
- Des collectivités territoriales françaises qui s'engagent ou expérimentent la démarche, comme l'Eurométropole de Strasbourg, la métropole du Grand Lyon et la ville de Paris, la ville et la métropole européenne de Lille.



Les résultats de la « budgétisation environnementale » à l'échelle du budget de l'État pour 2021 d'après I4CE.

On peut supposer qu'en se présentant comme un outil permettant de concrétiser les stratégies de transformation des organisations en orientant leurs dépenses vers cet objectif, il soit particulièrement pertinent pour favoriser l'obtention de financements au vu du contexte actuel, notamment dans le cadre :

- Du Green New Deal et la volonté d'atteindre la neutralité carbone en 2050 ;
- Du plan de relance gouvernemental qui place au cœur de son ambition la transformation écologique : le besoin pour les collectivités de justifier les impacts sur la transformation de leurs financements.

Cela paraît donc aujourd'hui une nécessité pour les collectivités et l'ensemble des organisations, notamment publiques, d'intégrer des critères de développement durable dans leurs instruments de gestion financière. Des collectivités pionnières s'y engagent, en s'appuyant sur des cadres méthodologiques en voie de développement (cadre I4CE, méthodologie développée par la ville de Malmö en Suède, cadre ODD développé par la ville de Strasbourg, etc.).

→ Un budget vert pour les territoires : quel intérêt et quels objectifs ?

Les collectivités territoriales trouvent un intérêt multiple à s'engager dans une démarche de budget vert, et ce quelle que soit la forme retenue pour celui-ci. En effet, la mise en place d'un budget vert permet :

1. D'inscrire les enjeux environnementaux comme un des indicateurs de prise de décision budgétaire ;
2. D'instaurer un nouveau type de dialogue entre directions des finances et directions du développement durable, en favorisant ainsi la transversalité du développement durable au sein de l'organigramme d'une organisation ;
3. D'aider à la prise de décision pour les élu.e.s ;
4. De favoriser la transparence auprès des citoyen.ne.s et de l'Etat (fléchage des dépenses de l'organisation) ;
5. De valoriser les efforts de l'organisation et d'évaluer son ambition de transformation (fléchage des dépenses de la collectivité selon des critères environnementaux) ;
6. D'orienter ou de réorienter les dépenses de l'organisation.

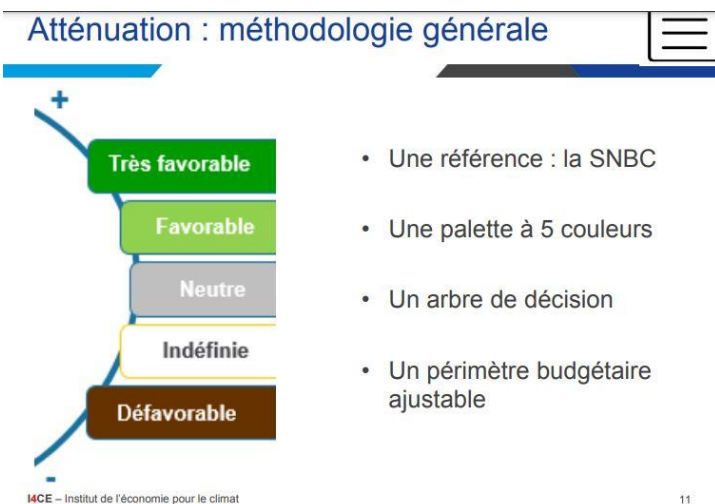
Des collectivités pionnières ont expérimenté la démarche en France : c'est le cas de l'Eurométropole de Strasbourg, de la ville et la métropole européenne de Lille, du Grand Lyon, de la ville de Paris en s'appuyant sur la méthodologie d'évaluation climat du budget codéveloppée parallèlement par I4CE.

Si les méthodologies développées peuvent servir à construire des budgets, ces cadres peuvent également permettre de les évaluer mais aussi de réorienter les dépenses. Ainsi, certains établissements bancaires ou financiers peuvent accorder des financements en fonction de critères environnementaux. Par exemple, l'Agence France Locale, qui accorde des prêts uniquement aux collectivités, en leur faisant accéder au marché obligataire international, a mis en place un programme d'analyse des budgets des collectivités territoriales en fonction de critères de développement durable, qui peuvent ensuite être convertis sur le marché obligataire sous forme de « green bonds ».

Par ailleurs, l'élaboration d'un budget vert a permis à la ville de Malmö de chiffrer son impact carbone et de réorienter ses investissements pour faire aujourd'hui de cette ancienne terre industrielle une métropole verte et un modèle de l'écologie à la suédoise, en avance sur ses pairs européens.

→ Un budget vert : quelle méthodologie et quelles composantes ?

Un budget vert ou durable peut concerner plusieurs types d'organisations, publiques comme privées. Quelles que soient ces organisations, et s'il existe d'importantes variations entre les cadres, un budget vert a toujours pour objectif d'évaluer les lignes budgétaires et leur montant par des critères de notation extra financiers. Cependant, plusieurs fonctions budgétaires, selon les méthodes utilisées, peuvent être prises en compte dans l'évaluation (investissement, fonctionnement, dépenses, recettes, tout ou partie ces 4 fonctions). De même, différents référentiels d'évaluation peuvent être utilisés (impact sur le climat, carbone, émissions GES, ODD, etc.) associant différents critères de notation (notes chiffrées, code couleur, adjectifs type positif/ neutre/ négatif, etc.). Nous l'aurons compris, plusieurs méthodologies existent, prenant en compte des critères plus ou moins larges et précis.



Méthodologie I4CE pour le cadre d'évaluation « atténuation ».

Par exemple, I4CE évalue les dépenses de fonctionnement et d'investissement, pour le moment, sur les dépenses de fonctionnement et d'investissement des collectivités, en évaluant l'impact de ses dépenses sur les deux volets de la lutte contre les changements climatiques : l'atténuation des GES (Est-ce que la dépense augmente ou réduit les émissions de GES ? Est-ce qu'elle est significative pour les émissions ? Est-ce une dépense structurante pour la trajectoire d'émissions ?) et l'adaptation (Est-ce que la collectivité considère les politiques d'adaptation ? Est-ce que la dépense augmente la vulnérabilité ? Est-ce que la dépense est compatible avec le climat actuel et avec celui que l'on prévoit dans le futur ?).

De fait, cette évaluation se base sur des critères plus qualitatifs que quantitatifs, car elle s'appuie sur un référentiel calqué sur les stratégies nationales et grands cadres législatifs de la France (Stratégie Nationale Bas Carbone - SNBC-, 2ème Programme National d'Adaptation au Changement Climatique -PNACC2) qui fixent des objectifs qui sont pour la plupart non chiffrés, et les cotations sont elles-mêmes qualitatives. Différents documents financiers peuvent rentrer en compte dans l'évaluation budgétaire (budget prévisionnel, compte administratif, PPI, PPF, bilan de mi-mandat).

Parallèlement à l'expérimentation du cadre d'I4CE sur les critères climatiques, la ville/ Eurométropole de Strasbourg a développé une méthodologie centrée sur l'intégration des Objectifs de Développement Durable dans son budget pour la partie « Dépenses en investissement » (même s'il est prévu à terme d'intégrer les dépenses de fonctionnement). Cette méthodologie, parallèle à celle d'I4CE, a été développée afin de matérialiser et de favoriser la concrétisation de la stratégie de la collectivité qui se veut de plus en plus alignée sur l'Agenda 2030. Cette méthodologie passe par l'analyse des politiques publiques externes et internes (achats responsables, politique d'insertion, etc.) en fonction de leur contribution aux ODD et aux cibles des ODD. La démarche, qui a donc produit une analyse fine de l'Agenda 2030, est même allée jusqu'à compléter ce référentiel de l'ONU en créant un 18ème ODD : la culture.

Dans tous les cas, quelque soit la méthode utilisée, l'élaboration d'un budget durable s'effectue de manière partenariale :

1. Services financiers : lecture des codes comptables et budgétaires permettant l'identification des lignes de dépenses, car à enjeux pour le développement durable ;
2. Service développement durable / Environnement (et autres services en fonction des enjeux considérés dans le référentiel utilisé : urbanisme, logement, espaces verts, déchets, etc.) : analyse de l'impact de ces lignes, notamment par la collecte d'informations extrafinancières, en lien avec les services concernés ;
3. Directions et élu.e.s/ou COMEX et CA de l'entreprise : prise de connaissance de ces résultats, prise en compte dans les décisions budgétaires et dans les projets à entreprendre pour favoriser la transformation de l'organisation.

→ Retours critiques et mise en perspective de la démarche avec d'autres exemples

Aujourd'hui, les différentes démarches qui ont été lancées et mises en œuvre sont très récentes, et ne permettent qu'un retour partiel de l'efficacité des budgets durables et de leurs difficultés à les construire. Néanmoins, certaines initiatives déjà précitées nous permettent de faire un premier bilan de ces démarches, aussi diversifiées soient-elles.

Ainsi, la ville/Eurométropole de Strasbourg (dont les administrations ont fusionné) ont fait l'exercice d'un premier bilan de la démarche tout en comparant les deux méthodologies utilisées (climat et ODD), en soulevant dès lors des interrogations et axes d'amélioration :

- Les budgets durables évaluent en particulier le montant de la dépense, mais on peut légitimement se demander ce qui est le plus efficace en matière de développement durable : la dépense ou la non-dépense ? La réalisation d'un Plan Local d'Urbanisme (PLU), qui est somme toute assez peu-coûteuse, peut avoir de grands impacts au niveau environnemental, alors qu'un écoquartier avec des critères peu contraignants, et pourtant très coûteux, peut avoir moins d'impact en terme de transition. De même, la sobriété est une non-dépense qui peut s'avérer pro développement durable ;
- La réalisation d'un budget durable est une démarche longue et technique. De même, s'il paraît important d'analyser l'ensemble du budget pour en faire un outil de « transversalisation » et de sensibilisation de ces enjeux pour l'ensemble des services, certaines collectivités soulignent toutefois la complexité et le temps nécessaire à l'analyse de l'intégralité des leurs dépenses et de leurs compétences, quand certains postes n'ont que peu de leviers pour agir sur le développement durable.



Lisbonne, sacrée Capitale verte européenne 2020.

- Les critères choisis sont tantôt trop restrictifs (le climat ne prend pas en compte les impacts sur la biodiversité), tantôt trop « macros » (avec les ODD, toutes les dépenses agissent positivement sur au moins un objectif onusien) ;
- Comment prendre en compte les conclusions d'un budget durable, et engager une réelle rupture dans ses politiques, quand 90% des dépenses sont « contraintes » ? Il apparaît nécessaire de croiser cette approche avec un outil d'aide à la décision par projet, propre à la collectivité.

Même si des améliorations certaines restent à faire, il faut souligner que l'établissement de tels budgets a engendré une ré-interrogation du fonctionnement des services de la collectivité. Cela a également permis de concrétiser des feuilles de route de développement durable en réalisant un premier cadre permettant de réorienter les dépenses des plans d'actions.

De même, l'expérimentation d'un « verdissement des budgets » a été initiée par certaines collectivités membres d'Agence France Locale. Ces dernières ont identifié quelques difficultés comme :

- La disponibilité et l'audibilité des données traitées ;
- La résistance aux changements des élus et services municipaux ;
- La sectorisation du développement durable au sein des administrations.

... Bien qu'elles identifient également de nombreux points positifs à la démarche :

- Une meilleure co-construction entre les services respectivement dédiés aux finances et à l'environnement ;
- Un verdissement des discours au-delà des clivages politiques ;
- Une vraie inventivité dans les expérimentations de cet outil qui reste encore à construire (autant de collectivités que de démarches) ;
- L'identification et la facilitation de labellisations pour certains programmes (Cit'Ergie, etc.) ;
- Un effet facilitateur lors de la rédaction de rapports de développement durable ;
- Une facilitation de l'accès aux aides et financements éco-conditionnés.

Dès lors, Agence France Locale souligne qu'il serait pertinent de faire émerger un outil de budgétisation vert global, qui prendrait en compte un panel plus large de critères que le climat ou les ODD.

Pour conclure, une démarche qui a vocation à se diffuser ?

Les démarches de budgets verts sont très récentes, avec une diffusion qui a lieu à plusieurs échelles dans le secteur public, à la fois au niveau étatique et territorial notamment pour la France. Néanmoins, la diffusion progresse relativement lentement. Encore en phase expérimentale, il apparaît aujourd'hui difficile de proposer une unique méthodologie éprouvée et d'en dresser un bilan complet.

Cependant, grâce aux collectivités pionnières, au partage de leurs initiatives, au travail de pédagogie et de communication exercé par les réseaux d'acteurs développement durable, et à la vitrine que constitue la démarche budget vert 2021 de l'Etat français, on ne peut qu'espérer que la diffusion s'intensifie avec la publication du cadre méthodologique I4CE cet automne 2020. De même, alors que les crédits de certains bailleurs de fonds (comme Agence France Locale) intègrent de plus en plus de critères de développement durable, la multiplication de réalisation de budgets verts est fort probable afin de faciliter l'octroi de ces financements éco-conditionnés. Cette question a fait d'ailleurs l'objet d'un atelier du Comité 21 dans le cadre du programme « Mettre en œuvre la transition : nouveaux dispositifs, nouveaux outils », le 8 octobre 2020.

Par ailleurs, l'inventivité et la diversité des démarches ne peuvent être qu'approuvées, dans une perspective constante d'amélioration, tant en termes d'efficacité que d'impacts. Le développement de plus en plus fréquent des budgets participatifs verts en sont de bons exemples. La ville de Lisbonne au Portugal a, par exemple, mis en place une démarche de budget participatif vert à destination des Lisboètes.

Enfin, même si on peut rester critique face à la complexité de la démarche et sceptique quant à son efficacité, on peut citer Maria Alejandra Riaño et Damien Barchiche, chercheurs à l'IDDRI, qui ont déclaré à propos de la réalisation de budgets alignés sur les ODD en mai dernier : « Au-delà des chiffres et du volume de financement, l'alignement des ressources financières sur l'Agenda 2030 est à la fois nécessaire et urgent. Le véritable test n'est pas de savoir combien est investi dans des projets qui soutiennent une ou plusieurs des 169 cibles des ODD. Il s'agit plutôt de s'assurer que tous les projets sont conçus de manière à minimiser les externalités négatives et à maximiser les externalités positives à travers l'ensemble des ODD/cibles. »



En savoir plus

- Sur le budget vert de l'Etat français : la [méthodologie d'évaluation proposée par l'Inspection Générale des Finances](#) pour le budget 2020, [le rapport sur l'impact environnemental du budget 2021 de la France](#), [l'analyse climat du budget 2020 de la France par I4CE](#) ainsi qu'[une analyse critique du Projet de loi de finances pour 2020 par le Sénat](#) comprenant le budget vert réalisé par l'Etat français.
- Sur les budgets verts des collectivités territoriales : [l'évaluation climat des budgets des collectivités territoriales et le guide méthodologique développé par I4CE](#).
- Sur le budget ODD de l'Eurométropole de Strasbourg : [la méthodologie employée pour territorialiser les ODD](#) et la [plateforme européenne RFSC](#) permettant d'aiguiller les collectivités sur des projets ODD.
- Sur les démarches employées par les villes de [Malmö](#) et de [Lisbonne](#).
- Sur les premières initiatives de budget vert développées par [les métropoles de Lille](#) et du [Grand Lyon](#).
- Sur le programme [Cit'ergie de l'ADEME](#).



Prochains rendez-vous du parcours d'accompagnement « Mettre en œuvre la transition : nouveaux dispositifs, nouveaux outils » :

- Avril 2021 : « **Les outils de planification suite au nouveau contexte législatif** »
- Octobre 2021 : « **Nouveaux outils de gouvernance et de coopération territoriale** »

Contact : Elsa Charon (charon@comite21.org)

Avec le soutien



Réseau National
102, avenue des Ternes
75017 Paris
Tél. : 01 55 34 75 21
comite21@comite21.org

Réseau Grand Ouest
3, Bd de la Loire
44200 Nantes
Tél. : 02 28 20 60 80
comite21@comite21.org

www.comite21.org

