

Avis intermédiaire sur l'évaluation climat du budget du Conseil régional de Bretagne

22 mars 2023

PREAMBULE

L'évaluation climat du budget (ECB) repose sur une méthode développée par l'Institut de l'économie pour le climat (I4CE). Sa première version a été créée pour analyser les budgets des communes et intercommunalités. En 2021, Régions de France a créé un groupe de travail (GT) rassemblant les Régions Bretagne, Occitanie, Nouvelle Aquitaine et Grand Est. Avec l'appui d'I4CE, ce groupe avait pour objectif d'adapter la méthode à l'analyse des budgets des conseils régionaux. C'est à cette occasion que la Région Bretagne s'est engagée dans la démarche.

Suite aux échanges entre la Région et le groupe de scientifiques préfigurant la création du Haut Conseil Breton pour le climat en 2021, la Région avait exprimé le souhait que le HCBC émette un « avis sur la méthodologie et/ou l'usage de l'évaluation environnementale du budget régional¹ ». Cet avis intermédiaire, fruit de deux réunions avec l'équipe projet de la Région et deux temps d'échange du GT, est la première étape d'engagement du HCBC pour y répondre.

UNE METHODOLOGIE DEJA EPROUVEE POUR LE VOLET ATTENUATION

L'objectif de l'évaluation climat du budget des collectivités est de vérifier la cohérence des différentes lignes budgétaires, d'une part avec la nécessité de *l'atténuation du changement climatique* et d'autre part avec l'autre nécessité de *l'adaptation au changement climatique*.

Les travaux réalisés à ce jour par l'équipe projet de la Région Bretagne ont essentiellement porté sur la partie atténuation de l'évaluation, en se basant sur la méthodologie développée à l'échelon national par I4CE, et adoptée par le GT mis en place par Régions de France. L'analyse de l'impact du Budget Primitif (BP) régional 2023 sur cette partie a porté sur la totalité des dépenses régionales exceptées les dépenses de ressources humaines et les fonds européens, ce qui représente un progrès par rapport à l'analyse du BP 2022 durant laquelle seulement cinq directions expérimentatrices avaient été analysées. La méthodologie s'est également affinée, avec une évolution de la catégorie « indéfini », qui permet désormais de dissocier les indéfinis méthodologiques des indéfinis nécessitant des données supplémentaires en interne (notés « à approfondir ») pour pouvoir être classés en « favorables » ou « défavorables » à l'atténuation. Sur l'analyse réalisée par les services de la Région sur le BP 2023, les indéfinis méthodologiques s'élèvent à 7 % des dépenses seulement, contre 20 % pour les indéfinis « à approfondir ».

Il faut souligner que l'évaluation du budget régional sous l'angle de l'atténuation ne vise pas à déterminer la capacité d'une dépense à permettre à la Région Bretagne de s'aligner sur une trajectoire bretonne de réduction de ses émissions de gaz à effet de serre (GES), **ce que le HCBC regrette**.

Selon l'équipe projet de la Région, l'amélioration de la démarche passe désormais par une meilleure appropriation en interne, via une formation des agents concernés, et une systématisation de la remontée des données, sachant par ailleurs que le ministre chargé de la transition écologique a annoncé récemment que l'évaluation environnementale des budgets des collectivités pourrait devenir une obligation dans les années à venir, obligation pouvant être assortie d'un changement de méthode.

Au regard de ces éléments (bonne prise en main et maîtrise par les services de la Région de la méthode prônée par I4CE ; participation de la Région Bretagne à un groupe de travail national mettant en œuvre cette méthode ; possibilité que la méthode d'évaluation de la compatibilité atténuation des budgets régionaux évolue dans le futur) et après délibération en interne, **le HCBC ne juge pas opportun de se lancer dans une expertise de la méthode développée à l'échelon national par I4CE, et considère**

¹ Installation du Haut Conseil Breton pour le Climat. Délibération du Conseil régional du 26 février 2022.

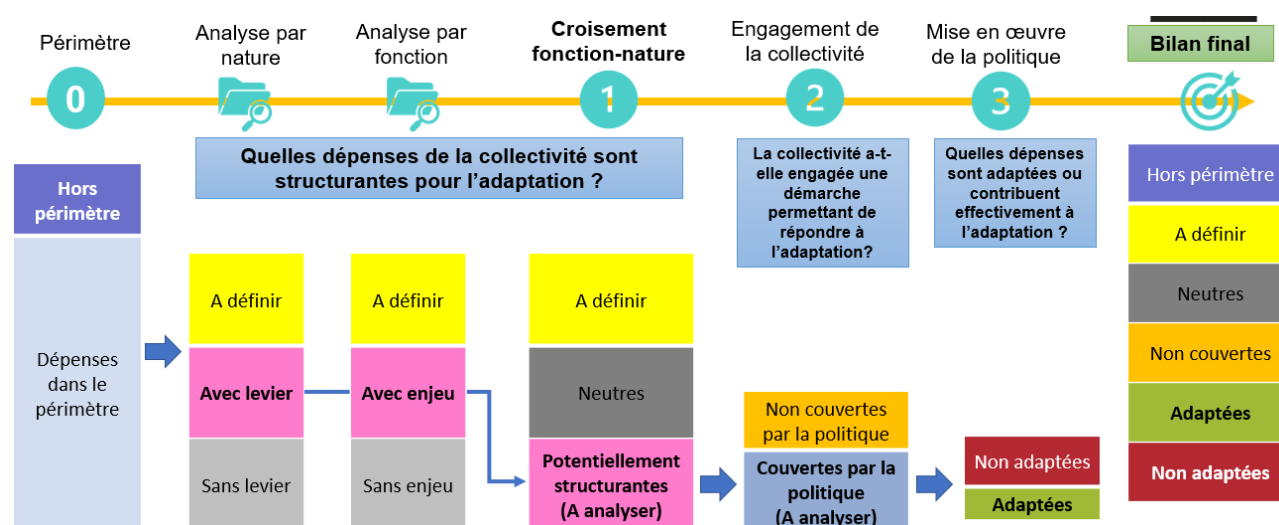
que la plus-value qu'il peut apporter n'est pas, a priori, sur le volet atténuation de l'évaluation climat du budget régional en tant que tel mais davantage sur la mise en œuvre efficace de l'outil et sa fonction en matière de politiques publiques. Tout au plus, le HCBC pourrait apporter une assistance sur des domaines pour lesquels le classement des dépenses s'avère particulièrement complexe, comme le tourisme, l'économie ou l'agriculture, en fonctionnant sous le mode d'un **Conseil Scientifique** venant en appui à l'équipe projet régionale (voir plus loin).

UN VOLET ADAPTATION QUI RESTE A DEPLOYER

La méthodologie de l'évaluation climat du budget régional sur son volet adaptation a également été développée par I4CE au niveau national. Toutefois, sur ce volet, seule la Région Bretagne a entamé son expérimentation. Il n'y a pas de groupe de travail sur ce thème au sein de Régions de France. Les développements méthodologiques sont donc encore en cours, et plus lents.

A titre d'exemple, pour le BP 2023, seuls deux programmes budgétaires du Conseil régional ont pu être analysés : l'eau et la biodiversité.

Sur ce volet, la méthodologie proposée par I4CE est la suivante :



Extrait de la présentation du Conseil régional – réunion du HCBC – équipe projet du Conseil régional du 11 juillet 2022.

L'analyse faite par le HCBC, qui recoupe celle faite par les services de la Région, est que la méthodologie I4CE ne conduit pas véritablement à déterminer si une dépense répond aux enjeux "adaptation" de la Région. Pour cela, il faudrait définir précisément quels sont ces enjeux, et quels sont les niveaux de risque estimés et leurs temporalités, ce que la méthode ne propose pas. Tout au plus la méthodologie développée par I4CE permet-elle de savoir si des démarches relevant de l'adaptation que la collectivité aurait déjà enclenchée bénéficient, ou non, de financements.

Une vertu néanmoins de la méthode I4CE réside dans sa capacité à inciter les différents services à identifier les dépenses qui dans leurs périmètres constituent des leviers concrets pour l'adaptation de la Bretagne au changement climatique. Il faudrait pour cela que la Région se dote d'un programme ambitieux de formation de ses services. En effet, si l'atténuation du changement climatique, qui consiste grosso-modo, à diminuer les émissions de gaz à effet de serre est désormais connue de tous, l'adaptation est un concept encore insuffisamment appréhendé. L'évaluation "adaptation" du budget nécessite donc un haut niveau d'accompagnement et de formation, deux nécessités qui n'ont pas pu encore être mises en œuvre au sein du Conseil régional, principalement par manque des ressources humaines nécessaires.

L'analyse faite par le HCBC en lien avec l'équipe projet régionale est que **la méthodologie de l'évaluation climat du budget régional sur son volet adaptation au changement climatique, ainsi que son application concrète, sont beaucoup moins éprouvées que pour le volet atténuation, et qu'un besoin en assistance de la part du HCBC sur ce volet peut se justifier.**

TROIS PROPOSITIONS POUR 2023

1. Une proposition de méthode de travail : le format Conseil Scientifique

Compte tenu de l'existence au sein même du Conseil régional d'une équipe projet dont le rôle est précisément de concevoir et de déployer des méthodologies d'évaluation climat du budget, le HCBC ne se voit pas jouer le rôle de concepteur de méthodes. **Le HCBC propose de se positionner en tant qu'appui ou "Conseil Scientifique" de la démarche conduite en interne par le Conseil régional.** Il serait ainsi mobilisé par l'équipe projet régionale sur des points de blocage rencontrés (comme par exemple dans le classement délicat de lignes de dépenses dans des domaines comme le tourisme, l'économie ou l'agriculture), et émettrait des avis et des conseils sur les stratégies envisagées pour les lever. **La mobilisation du HCBC se ferait en fonction des besoins, sur sollicitation de l'équipe projet régionale, selon une périodicité à définir.**

2. Un regard des sciences humaines sur l'impact d'un tel outil pour la transformation des politiques publiques

L'évaluation des politiques publiques fait l'objet d'une importante littérature scientifique, mais rarement sous l'angle de la pertinence et de l'efficacité environnementale. La cohérence climatique des dépenses budgétaires reste une question peu explorée en tant que telle en doctrine. L'objectif d'une démarche d'évaluation climat du budget telle que déployée par la Région Bretagne doit aller au-delà de la simple évaluation. Elle doit, au final, conduire à faire évoluer les politiques publiques en faveur du climat ou à accompagner stratégiquement leur mise en œuvre en cohérence avec les exigences environnementales.

Aussi, à partir d'un état de l'art de la littérature scientifique, de retours d'expériences, et d'entretiens auprès des services de la Région réalisés par certains de ses membres relevant du champ des sciences humaines, le HCBC propose d'élaborer des propositions pour que l'évaluation climat du budget contribue véritablement à une transformation des politiques publiques régionales en faveur du climat.

3. Participation du HCBC à l'élaboration d'un diagnostic de vulnérabilité de la Bretagne

Quelle que soit la méthode que le Conseil régional adoptera pour l'évaluation "adaptation" de son budget, celle-ci devra s'appuyer sur un diagnostic précis des risques que le changement climatique fait peser sur la Bretagne. Dans ce contexte, il apparaît indispensable que le Conseil régional transforme l'état de l'art sur les changements climatiques en Bretagne réalisé en 2019 en un véritable diagnostic de la vulnérabilité du territoire. Ce diagnostic permettra de préciser les aléas auxquels la Bretagne est, et sera confrontée, ainsi que les risques induits par ces aléas. En fonction de cet état des lieux, il sera alors plus aisé d'analyser si le budget régional est à la hauteur des enjeux. Il pourra constituer le socle d'une véritable stratégie régionale d'adaptation au changement climatique, telle que souhaitée par le HCBC lors de son premier avis, remis en mai 2022 au Conseil régional.

L'établissement d'un diagnostic de vulnérabilité de la Bretagne, appelé de ses vœux par le HCBC dès son premier avis en mai 2022, pourrait être accompagné par le HCBC, selon des modalités à définir en concertation avec le Conseil régional.