

## Vers un budget vert et responsable

Séance plénière du 5 décembre 2023

*Le Conseil régional s'est engagé sur la réalisation d'un « budget vert », il présente les premiers résultats de l'expérimentation initiée en 2023. Le CESER salue la démarche, qui permettra de mesurer l'impact des dépenses régionales sur différents enjeux environnementaux. Alors que ces derniers imposent une réponse forte et urgente et que, parallèlement, les contraintes budgétaires réduisent les marges de manœuvre de la collectivité, un tel outil d'aide à la décision ne peut qu'être bénéfique. Cette « cartographie verte » des dépenses régionales pourrait ainsi permettre de mieux penser, orienter et réajuster les politiques régionales pour répondre aux enjeux identifiés.*

*Le CESER sera attentif à l'articulation qui sera faite entre le budget vert (dans sa version complète), la mise en place du « Néo Terra score » qui va être mis en place dans le cadre du versement d'aides régionales, et enfin avec les éco-socio-conditionnalités votées pour l'accessibilité aux aides régionales. En effet, ces trois éléments, s'ils participent d'un objectif commun, doivent être habilement coordonnés pour ne pas alourdir les démarches administratives, tant pour les acteurs du territoire que pour les services en charge du traitement administratif des dossiers. Dans ce sens, le CESER rappelle la nécessité de définir des indicateurs harmonisés selon les différentes politiques du Conseil régional afin de favoriser la lisibilité des informations tant pour les bénéficiaires des aides que pour les élu.es.*

*Le CESER salue le souhait du Conseil régional de s'appuyer des indicateurs scientifiques construits par des experts reconnus (I4CE).*

*Le CESER invite le Conseil régional à adopter cette même démarche sur le volet social. Il relève à ce propos avec intérêt l'intention affichée d'une déclinaison de cette démarche à partir de 2025.*

*Le CESER souhaite pouvoir être associé aux réflexions relatives à la définition de futures méthodologies pour les axes restants à déployer.*

Le Conseil régional s'est engagé sur la réalisation d'un « budget vert », il présente les premiers résultats de l'expérimentation initiée en 2023. Le CESER salue la démarche, qui permettra de mesurer l'impact des dépenses régionales sur différents enjeux environnementaux. Alors que ces derniers imposent une réponse forte et urgente et que, parallèlement, les contraintes budgétaires réduisent les marges de manœuvre de la collectivité, un tel outil d'aide à la décision ne peut qu'être bénéfique. Cette « cartographie verte » des dépenses régionales pourrait ainsi permettre de mieux penser, orienter et réajuster les politiques régionales pour répondre aux enjeux identifiés. Elle ne prendra toutefois tout son sens qu'à la condition que soient alors explicités les arbitrages réalisés et, plus globalement les choix régionaux. La manière dont le « budget vert » sera mobilisé par le Conseil régional sera intéressante à observer : outre les arbitrages budgétaires, le « budget vert » incitera-t-il la collectivité à améliorer ses politiques ?

Le CESER a été particulièrement sensible, compte tenu de la complexité inhérente à la démarche, au déploiement progressif du « budget vert ». Elle approuve en particulier le choix de la collectivité d'adosser ses travaux à des méthodologies de référence développées par des organismes experts. Le recours à des méthodologies reconnues, même si elles sont perfectibles car récentes, est une condition nécessaire de la qualité et de la pertinence des résultats obtenus. La mise en œuvre, par différentes collectivités, de ces démarches doit permettre d'affiner progressivement les méthodologies et de dépasser certaines des limites qui existent aujourd'hui<sup>1</sup>.

Pour le CESER, le budget vert, dont la généralisation au sein des collectivités va certainement être formalisée dans le Projet de Loi de Finances (PLF) 2024, est un outil indispensable dans le contexte environnemental d'aujourd'hui.

Le CESER encourage ce projet de budget vert mis en œuvre par le Conseil régional, notamment la Direction des finances et les directions expérimentatrices investies dans ce projet. C'est un travail important et très chronophage pour l'institution régionale et son administration. Le choix d'un déploiement progressif avec une phase expérimentale, face à la complexité des procédures et des enjeux, doit être salué.

Le CESER note avec satisfaction que le Conseil régional entend se baser sur la méthode I4CE<sup>2</sup>, méthodologie objective et éprouvée, référencée à des sources fiables, nationales et européennes.

Le CESER soutient l'intérêt de réaliser du Budget vert comme outil d'aide à la décision permettant de réinterroger les investissements aux regards des engagements politiques formulés. Ce travail combine une analyse en l'aval, au moment de la réalisation (volet atténuation), avec l'analyse des phases amont sur la mise en œuvre des dispositifs (adaptation).

Le CESER note que les volets « adaptation au changement climatique » et du volet « biodiversité » seront intégrés dès 2024 et que le travail sur la méthodologie en vue du déploiement de l'axe social le sera en 2025.

Le CESER encourage le Conseil régional à s'approprier cet outil et, à termes, à s'appuyer sur ces analyses, mesures concrètes et objectives, pour réinterroger et donc orienter ses choix politiques.

### Un outil d'aide à la décision

Dans le travail de préparation budgétaire de la collectivité, la transition écologique n'est pas le seul critère à prendre en considération, d'autres critères sont pris en compte (économiques, sociaux, etc.). Si le budget vert entraînera certainement des conséquences dans les choix politiques, il ne fixe cependant pas d'objectifs politiques et ne se substitue pas à la décision.

Il n'a pas pour but de conditionner les aides ou de supplanter d'autres impératifs comme le maintien des emplois sur un territoire sur l'exemple des aides aux entreprises.

Une dépense classée « défavorable » ne sera pas forcément à supprimer car elle peut répondre à d'autres impératifs. Cette classification permettra d'identifier des leviers d'actions. Peut-on mieux faire ? Certaines actions pourront dès lors être « défavorable » sous l'angle atténuation, car par nature impactante sur le climat, mais « favorable » sous l'angle adaptation, par l'amélioration des process et des règlements d'intervention.

<sup>1</sup> À l'échelle du périmètre de l'expérimentation, 20,6 % des dépenses restent ainsi à approfondir dans les années à venir.

<sup>2</sup> Institut de l'économie pour le climat

## Un outil d'aide au reporting pour les financeurs

La fiabilisation de l'information produite va dans le sens des exigences requises pour l'émission d'obligations vertes. À terme, le budget vert pourra, le cas échéant, servir de base de discussion dans les négociations avec l'État portant sur les compétences et les moyens transférés.

Les investisseurs privés (principalement les banques) comme les investisseurs publics (les banques publiques, l'Union européenne, l'État et les opérateurs de l'État) exigent de plus en plus que leurs financements soient dirigés vers des projets « verts ». Par exemple, pour cette année, plus de 25 % de la DSIL (dotation de subvention à l'investissement local), dotation de l'État aux collectivités, doit être fléchée vers des projets de transition. L'analyse environnementale du budget est une façon de justifier auprès de ces investisseurs les projets « verts » réalisés par la collectivité.

## Articulation du Budget vert avec les autres démarches engagées par le Conseil régional

Le budget vert est un exercice qui vient compléter la feuille de route « Néo Terra », ainsi qu'un exercice réglementaire que réalise annuellement la collectivité intitulé « rapport de développement durable (RDD) ». Ces trois exercices, s'ils sont complémentaires, ont des vocations différentes :

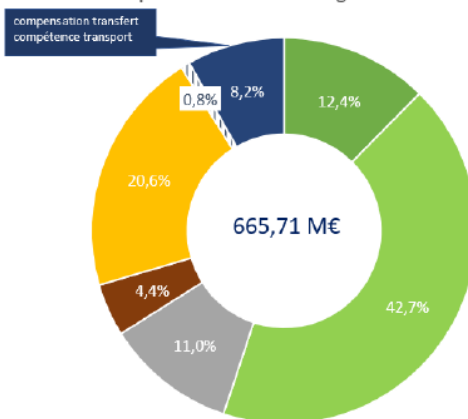
- Néo Terra est une feuille de route qui affiche les ambitions politiques.
- Le RDD, exercice obligatoire, est déjà un rapport d'activité donnant à voir les actions qui sont menées au sein de la collectivité dans le domaine du développement durable.
- Le Budget vert, lui, analyse les impacts environnementaux dans les dispositifs déployés par le Conseil régional. C'est un outil de pilotage, donnant des données brutes et objectives, à destination des élus régionaux afin qu'ils puissent, a posteriori, procéder à des arbitrages politiques intégrant plus et/ou mieux les enjeux environnementaux.

Si un travail de rationalisation de l'ensemble des documents est en cours au sein des différents services du Conseil régional, le CESER insiste sur la nécessité de coordonner les différents exercices pour qu'ils soient effectivement complémentaires, tant sur le fond, qu'en matière de calendrier politique (débat sur les orientations budgétaires, modifications des règlements d'interventions ainsi que des schémas, etc.). Le CESER suggère qu'il y ait un transfert de compétences au sein des deux Assemblées afin qu'elles puissent s'en saisir et pouvoir utiliser ces travaux.

Ainsi, le CESER sera attentif à l'articulation qui sera faite entre le budget vert (dans sa version complète), la mise en place du « Néo Terra Score » qui va être mis en place dans le cadre du versement d'aides régionales, et enfin avec les éco-socio-conditionnalités votées pour l'accessibilité aux aides régionales. En effet, ces trois éléments, s'ils participent d'un objectif commun, doivent être habilement coordonnés pour ne pas alourdir les démarches administratives, tant pour les acteurs du territoire que pour les services en charge du traitement administratif des dossiers. Dans ce sens, le CESER rappelle la nécessité de définir des indicateurs harmonisés selon les différentes politiques du Conseil régional afin de favoriser la lisibilité des informations tant pour les bénéficiaires des aides que pour les élu.es.

## II/ Les résultats de la phase expérimentale et le déploiement du projet

Périmètre d'expérimentation du Budget vert sur le BP 2024



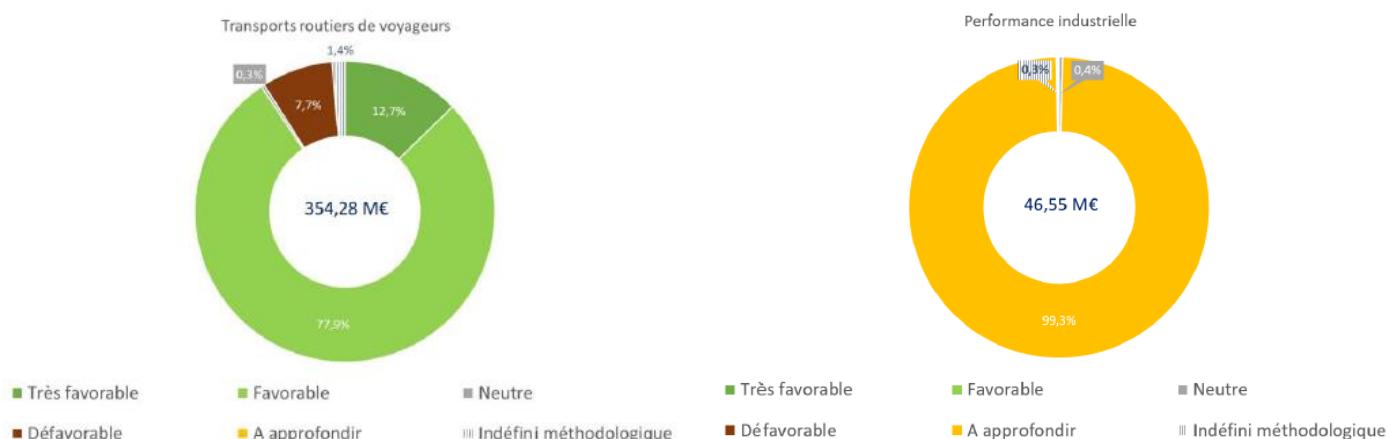
**665,71 M€ de dépenses réelles en  
Crédits de paiement (CP) de 2024**

- Très favorable
- Favorable
- Neutre
- Défavorable
- A approfondir
- Indéfini méthodologique
- Hors périmètre

Ces résultats vont évoluer car ce sont des résultats partiels.  
Dans cette première d'expérimentation, le CESER note que seules 20 % des dépenses ont été analysées.

## Transports routiers de voyageurs

Ce qui est majoritairement classé « défavorable » concerne la partie « carburant » des transports routiers de voyageurs. Les carburants sont dissociés des transports routiers collectifs des voyageurs car la méthode considère que le transport collectif ne peut être totalement défavorable car cela évite la multiplication des véhicules individuels.



**La performance industrielle** est majoritairement « à approfondir ». Certains dispositifs sont complexes à analyser. Par exemple, l'aide à la compétitivité qui recouvre un grand nombre de paramètres. La méthode prévoit pour ces dispositifs de descendre au secteur d'activité subventionné puis d'analyser sur la base d'indicateurs précis les impacts des acteurs concernés au prorata de leur chiffre d'affaires. C'est un travail long et fastidieux. Dans le Budget vert de la Région Bretagne mis en place depuis 3 ans, l'action économique est toujours classée « à approfondir ». Le Conseil régional travaille en lien étroit avec la DEE actuellement pour qu'un maximum de dispositifs soient analysés et ainsi diminuer rapidement la part « à approfondir ». Le Conseil régional n'exclut pas non plus la possibilité de recourir à des prestataires extérieurs (scientifiques, laboratoires), pour les aider à récupérer tous ces indicateurs et ces données.

## La méthodologie

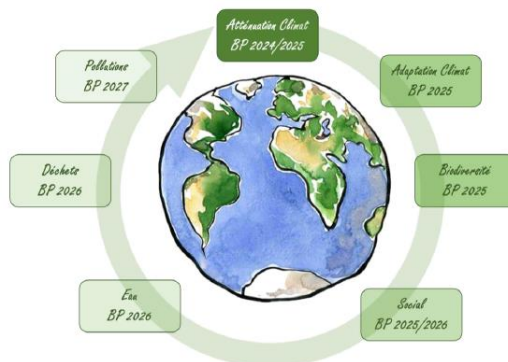
La méthodologie est le point central : c'est bien dans la manière dont les dépenses sont analysées finement, dans le détail, que réside toute la complexité, mais aussi tout l'intérêt de la démarche.

A titre d'exemple, la construction d'une nouvelle ligne ferroviaire est-elle analysée favorablement, du fait du report modal qu'elle devrait induire, ou bien défavorablement, du fait des ressources qu'elle consomme ou des gaz à effet de serre que le chantier va induire ? Comment ces deux effets sont-ils mis en balance ? De même, lorsque l'on évoque l'investissement sur les mobilités électriques, l'impact de l'ensemble du cycle de vie des véhicules est-il pris en considération ?

Le CESER attire en particulier l'attention sur la nécessité de ne pas limiter l'analyse à la proportion des dépenses (très) favorables ou, à l'inverse, défavorables, aux enjeux identifiés ; l'intensité des effets doit aussi être prise en compte. Il serait en effet possible d'imaginer qu'une forte proportion de dépenses favorables, à l'impact certes positif mais relativement limité, puisse être contrebalancé par une proportion plus faible de dépenses défavorables, mais aux impacts significatifs. Par exemple, dans le secteur des transports routiers de voyageurs, dans quelle mesure l'impact des 90 % de dépenses favorables (report modal) l'emporte-t-il sur les 7,7 % de dépenses défavorables (recours aux énergies fossiles) ?

Le CESER sera sensible que le Conseil régional puisse présenter à ses commissions thématiques les analyses détaillées dans leur domaine respectif. Cela participera à la formation et à l'appropriation de la démarche.

## Le déploiement de la démarche, avec un axe social à horizon 2025/2026



Comme cela a déjà été exprimé dans l'avis sur la feuille de route Neo Terra, le CESER invite le Conseil régional à adopter cette même démarche sur le volet social.

Si la méthodologie I4CE pourra être adaptée, la difficulté sera l'identification des critères, des seuils (par exemple : quel pourcentage de femmes dans un secteur pour déterminer si l'impact est très favorable, favorable, défavorable ou très défavorable ?).

Il y a à ce jour plusieurs pistes à l'étude pour l'ajout d'un axe social afin de prendre en compte les enjeux sociaux l'analyse des dépenses. Cette approche est engagée avec prudence par le Conseil régional, en l'absence à ce jour de méthodologie éprouvée/approuvée. Le CESER salue le souhait du Conseil régional de s'appuyer des indicateurs scientifiques construits par des experts. La mise en place de cet axe n'est encore qu'au stade de la réflexion. Le Conseil régional prévoit, après 2024, la mise en place d'un groupe de travail afin de proposer une co-construction de cet axe. Il semble ouvert à l'intégration de parties prenantes diversifiées.

Le CESER souhaite pouvoir être associé aux réflexions relatives à la définition de futures méthodologies pour les axes restants à déployer.

La démarche devra s'appuyer, pour les domaines qui restent à couvrir, sur des méthodologies reconnues qui restent à construire lorsqu'elles n'existent pas, ou encore à approfondir, à améliorer lorsqu'elles existent déjà.



---

**Proposition de la commission A « Finances régionales »**  
Présidente : Tiphaine BICHOT ; Rapporteuse : Michelle HEIMROTH

Avec les contributions des commissions :

2- « Développement des territoires et Mobilité »

Présidente : Camille de AMORIN BONNEAU ; Rapporteuse : Rima CAMBRAY

3 - « Environnement »

Présidente : Christine JEAN ; Rapporteur : Bernard GOUPY

4 - « Économie »

Président : Daniel BRAUD ; Rapporteuse : Valérie FRÉMONT

5 - « Vie sociale, Culture et Citoyenneté »

Président : Alain BARREAU ; Rapporteur : Éric ROUX



---

Vote sur l'avis du CESER

« Vers un budget vert et responsable »

149 votants

149 pour

Adopté à l'unanimité

**Emmanuelle Fournayron**  
Présidente du CESER de Nouvelle-Aquitaine