



Quel impact du budget régional sur l'environnement ?

La démarche de « budget vert »
de la Région Normandie

Mars 2025

Présenté par Jean-Pierre Girod

Quel impact du budget régional sur l'environnement ?

La démarche de « budget vert »
de la Région Normandie

Présidente de commission

Caroline VOLLE

Rapporteur

Jean-Pierre GIROD

Avec la contribution de

Claire COULIBALY

MARS 2025

Avis adopté à l'unanimité

Sommaire

Sommaire	Erreur ! Signet non défini.
Composition de la commission n°6	Erreur ! Signet non défini.
Auditions et remerciements.....	Erreur ! Signet non défini.
AVIS	7
Introduction.....	8
1. L'émergence d'un nouvel outil de pilotage des politiques publiques	8
1.1. « Budget vert », une expression à expliciter	8
1.2. Genèse de la notion de « budget vert »	9
1.2.1. <i>Progresser dans la transition écologique en recensant les dépenses ayant un impact environnemental</i>	9
1.2.2. <i>Taxonomie de l'Union européenne</i>	10
1.2.3. <i>La France, premier pays à se doter d'un « budget vert »</i>	10
1.3. De l'initiative à l'obligation	12
1.3.1. <i>Initiatives pilotes d'intercommunalités et co-construction de la méthodologie avec I4CE</i>	12
1.3.2. <i>Le cadre réglementaire français posé en 2024</i>	17
2. Mise en œuvre du « budget vert » dans les Régions françaises	18
2.1. Quatre Régions pionnières à partir de 2021.....	18
2.2. Un tropisme vers la méthodologie I4CE-CDC Biodiversité	19
2.3. Des niveaux de granularité de cotation variables	20
2.4. Un pilotage du « budget vert » plus ou moins centralisé.....	20
2.5. Des « budgets verts » encore majoritairement cantonnés à l'axe « atténuation climat »	21
2.5.1. <i>Le périmètre des « budgets verts » par axes de la taxonomie européenne</i>	21
2.5.2. <i>Le périmètre des « budgets verts » entre budget principal et budgets annexes, et selon la destination des dépenses</i>	22
2.6. Les CESER sont associés ou impliqués de manière hétérogène sur le « budget vert »	22
3. Les recommandations et les préconisations du CESER de Normandie	23
3.1. Construire le « budget vert » sur des fondations solides	23
3.1.1. <i>S'appuyer sur une véritable volonté politique de transition écologique</i>	23
3.1.2. <i>S'appuyer sur une méthode connue et reconnue</i>	25
3.1.3. <i>Assurer la cohérence entre le "budget vert" et les outils de la politique environnementale</i>	25
3.1.4. <i>Déployer progressivement mais rapidement la démarche de "budget vert" en Normandie</i>	27
3.1.5. <i>Sensibiliser, informer et former au « budget vert », y compris par un « budget vert » CESER</i>	28
3.2. Mettre en œuvre le « budget vert » avec robustesse	29
3.2.1. <i>Appliquer la méthode retenue avec raison, discernement et de manière argumentée</i>	29
3.2.2. <i>Rédiger une annexe "budget vert" transparente sur les méthodes de cotation et suffisamment détaillée</i>	30
3.2.3. <i>Décentraliser le "budget vert" dans les différents services pour favoriser l'adhésion et la transversalité</i> ...	30
3.3. Nouvelles perspectives souhaitables pour le pilotage de l'action publique	31
3.3.1. <i>Aller vers une évaluation socio-environnementale du budget régional</i>	31
3.3.2. <i>Étendre le « budget vert » à la restauration administrative, aux agences de la Région, aux lycées, à l'endettement et aux recettes</i>	32
3.3.3. <i>Enrichir l'évaluation des politiques publiques environnementales grâce à la démarche de « budget vert »</i> ...	33
Conclusion	35
Recommandations et préconisations.....	37
Déclarations de groupes.....	45

Composition de la commission n°6

« Budget & Évaluation des politiques publiques »

Présidente : Caroline **VOLLE**

Vice-présidente : Maud **LASNON**

Rapporteur : Jean-Pierre **GIROD**

Vincent **BEAUVAIS**

Pascale **BLASSEL**

Muriel **BOUILLIE**

Guillaume **DARTOIS**

Marie-Christiane **DE LA CONTÉ**

Alain **DEVAUX**

Nathalie **DUBUISSON**

Bertrand **DUMOUCHEL**

Luc **DUNCOMBE**

Paul **FARGUES**

Romain **FREMONT**

Jean-Pierre **GIROD**

Jean-Yves **HEURTIN**

Maud **LASNON**

Albert **LE MONNIER**

Jean-Luc **LÉGER**

Philippe **LEGRAIN**

Sandrine **LELANDAIS**

Martine **LOUVEAU**

Guy **MAILHAN**

Patrick **MOREL**

Claire-Hélène **PÉGHAIRE-GAUDEUL**

Charlotte **PIROCCHI**

Régine **POTTIER**

Christophe **SAUNIER**

Philippe **SCÉLIN**

Anaïs **VERGER**

Caroline **VOLLE**

Auditions et remerciements

Valérie **BILLAUD**

Chargée de mission de la commission « Finances, politiques contractuelles, fonds européens, suivi et évaluation des politiques publiques »

CESER d'Occitanie

Christelle **BOURDON**

Directrice des Finances et des stratégies de financement

Métropole Rouen Normandie

Laurie **BEAUCHET**

Chargée de mission « Transversalité - Appui à la performance financière » - Pôle des finances
Région Nouvelle-Aquitaine

Julie **DESSONS**

Chargée de mission de la commission « Finances régionales »

CESER de Nouvelle-Aquitaine

Gaël **L'AOT**

Inspecteur général des services

Région Occitanie

Virginie **LUTROT**

Vice-présidente aux finances

Région Normandie

Mireille **MASSOT**

Rapporteure générale en charge du suivi et de l'évaluation de l'action publique

CESER de Bretagne

Aline **MOUTIER**

Cheffe du service « Budget et perspectives »

Direction des finances et de l'appui au pilotage - Région Normandie

Raphaël **RICHARD**

Chargé de projet « budget vert »

Direction des finances et de l'appui au pilotage - Région Normandie

Matthieu **WINDELS**

Directeur des finances et de l'appui au pilotage - Région Normandie

Pierre **YACGER**

Directeur-adjoint du CESER de Bretagne

AVIS

Introduction

Fin 2023, à travers l'examen du budget primitif de la Région Normandie, le CESER prenait connaissance de l'engagement de la collectivité dans la démarche de « budget vert ». Dans le même temps, l'État français, dans sa loi de finances 2024, introduisait les premiers éléments réglementaires relatifs à cette analyse de l'impact des budgets des collectivités territoriales sur la transition écologique. C'est pourquoi, après l'installation du CESER de Normandie dans sa nouvelle mandature au premier trimestre 2024, la commission « Budget & Évaluation des politiques publiques », a souhaité débiter ses travaux par cette thématique. Cette courte étude a conduit à rédiger le présent avis, dont l'objectif est d'acculturer à la notion de « budget vert » dans le contexte normand, tout en émettant, principalement auprès de la Région Normandie, des recommandations et préconisations sur ce sujet.

Ainsi, la première partie de cet avis est consacrée à la présentation de la notion de « budget vert » et à l'émergence de ce nouvel outil de pilotage des politiques publiques, du niveau international jusqu'au niveau local. La deuxième partie traite précisément du déploiement du « budget vert » dans les quelques Régions françaises qui l'ont déjà mis en œuvre, ainsi que des orientations prises par la Région Normandie. Sur la base de ces éléments, le CESER de Normandie propose enfin onze préconisations regroupées en trois recommandations pour mettre en œuvre le « budget vert » en Région Normandie.

1. L'émergence d'un nouvel outil de pilotage des politiques publiques

1.1. « Budget vert », une expression à expliciter

Dans le langage courant, l'adjectif « vert » peut qualifier toute action en faveur de l'environnement. Le terme « budget vert » peut donc, de prime abord, être interprété comme le budget consacré aux actions en faveur de l'environnement, au financement de la transition écologique. Il en est ainsi dans l'article suivant, publié dans *Le Monde* du 1^{er} octobre 2024 : « Une autre inquiétude plane sur la transition écologique : Michel Barnier [*Premier ministre du 5 septembre 2024 au 13 décembre 2024*] et son directeur de cabinet, Jérôme Fournel, un ancien de Bercy, n'ont montré aucune intention de freiner les coupes dans le budget vert. Après un coup de rabot de 2 milliards d'euros en février, le nouveau gouvernement, confronté à un déficit d'environ 6 %, va encore réduire les enveloppes de la rénovation des bâtiments ou de l'électrification des véhicules. »

Le « budget vert » auquel on s'intéresse dans le présent avis ne correspond pas à cette définition, mais à **l'analyse de l'impact environnemental des dépenses (voire des recettes) d'une structure**. Ce « budget vert » ou « budgétisation verte » est la traduction en français du concept de « green budgeting », mis en exergue par l'OCDE¹ depuis 2017 (cf. partie 1.2.1). Cette approche monétaire vise à progresser concrètement dans la protection de

¹ OCDE : Organisation de Coopération et de Développement Économique, créée en 1948. Elle rassemble une quarantaine de pays, principalement d'Europe et d'Amérique du Nord.

l'environnement, en analysant rigoureusement les flux financiers au regard de leur impact sur l'environnement.

Le « budget vert » traité dans cet avis n'est donc pas seulement un « budget climat ». En effet, le « budget vert » vise à traiter tous les impacts sur l'environnement, c'est-à-dire non seulement le dérèglement climatique, mais aussi l'érosion de la biodiversité, la protection de la ressource en eau, la pollution, les déchets et les risques technologiques (cf. définition de la taxonomie européenne en partie 1.2.2).

Le « budget vert » traité dans cet avis ne doit pas non plus être confondu avec le « bilan carbone » ou « bilan des gaz à effet de serre » que le code de l'environnement impose à des structures comme la Région Normandie. Ce bilan carbone a pour objectif de réaliser un diagnostic de ses émissions de gaz à effet de serre, d'identifier et de mobiliser les gisements de réduction de ces émissions et in fine atténuer le changement climatique.

1.2. Genèse de la notion de « budget vert »

1.2.1. Progresser dans la transition écologique en recensant les dépenses ayant un impact environnemental

Le 12 décembre **2015**, les 196 parties de la COP 21² adoptent **l'accord de Paris sur le climat** pour limiter l'élévation de température sur notre planète « à 1,5 °C par rapport aux niveaux préindustriels, étant entendu que cela réduirait sensiblement les risques et les effets des changements climatiques » (article 2). L'atteinte des objectifs de l'accord de Paris sur le climat nécessite un soutien important de la part des gouvernements et présente un impact significatif sur les recettes et les dépenses publiques. En outre, la fréquence et le coût des événements liés au climat augmentent, ce qui a également un impact sur les budgets publics.

Deux ans après, le 12 décembre **2017**, la France, l'Onu et la Banque mondiale réunissent à Paris 4 000 participants (50 chefs d'État et de gouvernement, ONG, entrepreneurs, investisseurs, acteurs locaux, scientifiques) au **One Planet Summit**. Leur objectif est de mieux mobiliser la finance publique et privée en faveur de la transition écologique. En particulier, les gouvernements doivent développer des instruments pour intégrer l'impact du changement climatique et les objectifs écologiques dans les discussions et décisions budgétaires.

Lors de ce sommet, l'**OCDE** a donc lancé, avec le soutien de la France et du Mexique, le « **Paris collaborative on Green Budgeting** ». Ce projet collaboratif soutient les pays qui mettent en place des cadres de la « budgétisation verte ». Il offre une perspective multidimensionnelle et un forum d'échanges en réunissant des hauts fonctionnaires des ministères des finances, des ministères de l'environnement, des institutions fiscales indépendantes, des institutions climatiques indépendantes, des autorités fiscales et d'autres organismes d'experts.

² COP : Conference Of the Parties = conférence des parties = réunion de l'organe suprême d'une convention
La COP 21 est la 21^{ème} conférence des parties de la convention-cadre des Nations unies sur le changement climatique.

Aujourd'hui, une bonne cinquantaine de ministères des finances à travers le monde ont introduit des pratiques de « Climate Budget Tagging »³.

1.2.2. Taxonomie de l'Union européenne

Dans l'élan de l'accord de Paris sur le climat de 2015, l'Union européenne adopte en **2019 le « Pacte Vert pour l'Europe » (Green Deal)**. Ce Pacte Vert fixe comme objectif pour 2030 de réduire les émissions de gaz à effet de serre de 55 % par rapport aux niveaux de 1990. Cela constitue une étape vers l'objectif européen de **neutralité carbone en 2050**. La neutralité carbone est un état d'équilibre entre les émissions de gaz à effet de serre d'origine humaine et leur absorption par les écosystèmes gérés par l'être humain (forêts, prairies, sols agricoles, zones humides...).

Cette politique a conduit l'Union européenne à publier le 18 juin 2020 le règlement 2020/852 sur l'établissement d'un cadre visant à favoriser les investissements durables. Dans son article 9, ce règlement définit les six objectifs environnementaux connus sous le terme de « **taxonomie européenne** » :



- 1) La lutte contre le changement climatique, résumée par le terme « **atténuation climat** » ;
- 2) L'adaptation au changement climatique et à la prévention des risques naturels, résumée par le terme « **adaptation climat** » ;
- 3) La gestion des ressources en eau, résumée par le terme « **eau** » ;
- 4) La transition vers l'économie circulaire, la gestion des déchets et la prévention des risques technologiques, résumée par le terme « **déchets** » ;
- 5) La lutte contre les pollutions de l'eau, de l'air et des sols, résumée par le terme « **pollutions** » ;
- 6) La préservation de la biodiversité et la protection des espaces naturels, agricoles et sylvicoles, résumée par le terme « **biodiversité** ».

Source : [Le budget vert : un outil de transparence au service de la transition écologique](https://budget.gouv.fr/transition-ecologique) | budget.gouv.fr

1.2.3. La France, premier pays à se doter d'un « budget vert »

À l'issue du One Planet Summit de 2017, l'État français a décidé d'instaurer un « **rapport sur l'impact environnemental de son budget annuel** ». L'objectif de ce rapport est de disposer d'un document unique, clair et accessible à tous pour vérifier que les engagements nationaux en faveur de la protection de l'environnement sont effectivement traduits dans les choix budgétaires de l'État. En 2019, une mission conjointe de l'Inspection générale des finances

³ Source : I4CE (Institute For Climate Economics) le 2 juillet 2024.

(IGF) et du Commissariat général à l'environnement et au développement durable (CGEDD) a été chargée d'établir une méthodologie robuste pour cet outil. **En septembre 2020, le gouvernement français a publié son premier « budget vert » en annexe du projet de loi de finances 2021. La France fut alors le premier pays à faire aboutir sa démarche de budgétisation environnementale.**

Le « budget vert » est élaboré conjointement par des directions du Ministère de la Transition écologique, de la biodiversité, de la forêt, de la mer et de la pêche et du Ministère de l'Économie, des finances et de la souveraineté industrielle et numérique. Il repose sur la [Proposition de méthode pour une budgétisation verte](#) publiée en septembre 2019 par la CGEDD et l'IGF. Il est publié chaque mois d'octobre de l'année N en annexe au projet de loi de finances de l'année N+1.

La méthode du « budget vert » de l'État français appartient à **la famille des « budget verts colorés »**. Cette appellation découle du fait que l'impact sur l'environnement se traduit graphiquement par un code couleur allant du vert pour le plus favorable au rouge ou brun pour le plus défavorable, en passant par le gris pour le neutre.

Le groupe de travail évalue l'impact environnemental de chaque action du budget, en donnant une cotation pour chacun des 6 axes de la taxonomie européenne. Puis chaque action reçoit une cotation générale :

- **Globalement favorable** : si tous les axes sont cotés favorablement, ou favorablement et neutres
- **Globalement défavorable** : si tous les axes sont cotés défavorablement, ou défavorablement et neutres
- **Globalement mixte** : si elle comprend des axes cotés à la fois favorablement et défavorablement, et le cas échéant, neutres
- **Globalement neutre** : si tous les axes sont cotés neutres.

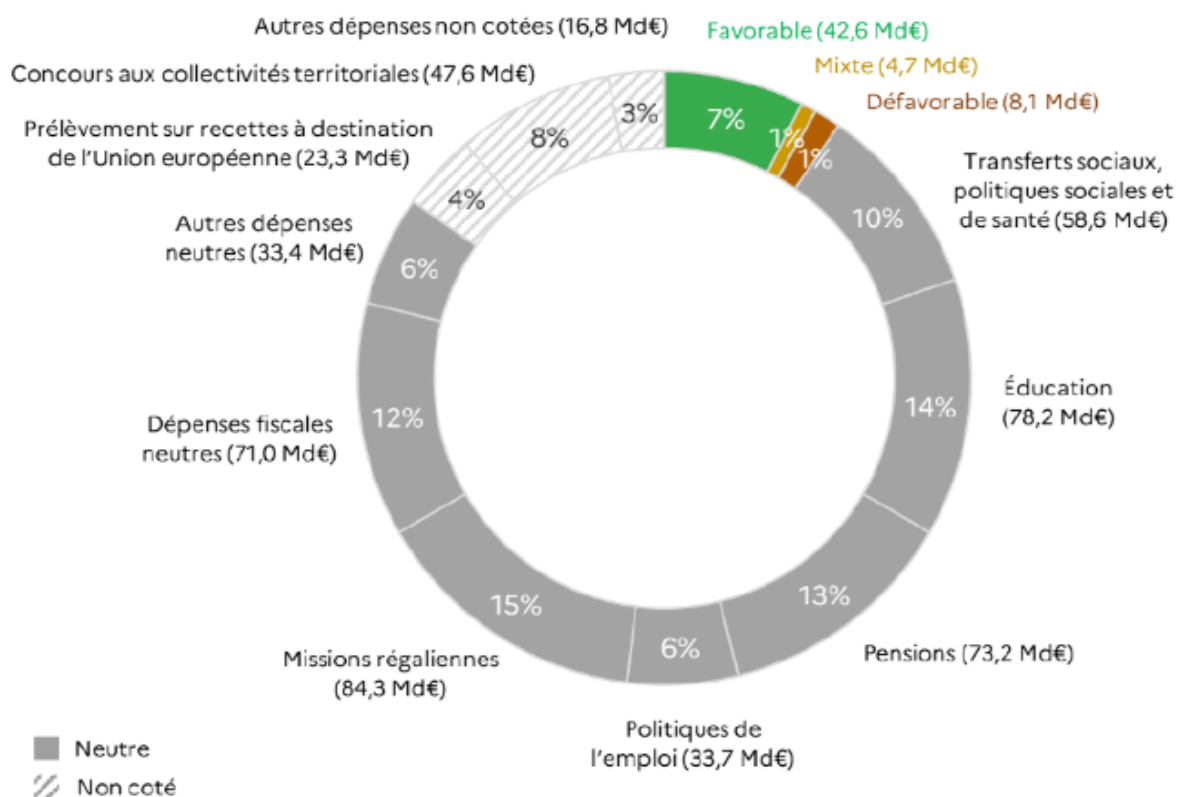
À titre d'illustration, prenons l'exemple suivant : l'action « aide au retrait des véhicules polluants », dite « prime à la conversion ». Cette action est cotée mixte, car elle a un impact favorable sur la lutte contre le changement climatique et contre la pollution, mais elle entraîne un renouvellement accéléré du parc automobile, ce qui est coté défavorablement sur l'axe « déchets ».

Enfin, certaines actions sont non-cotées, lorsque le groupe de travail ne dispose pas d'informations suffisantes sur la destination des dépenses (comme pour les fonds versés aux collectivités ou à l'Union européenne) ou lorsque leur impact environnemental ne fait pas l'objet d'un consensus scientifique (telles que les dépenses liées au numérique).

Sur les 575,5 Md€ des dépenses du projet de loi de finances pour 2025⁴, les trois quarts des dépenses sont notées « neutres » (en gris). 16 % sont « non cotées » (en hachuré gris), faute d'information suffisante sur l'utilisation finale des crédits ou de consensus scientifique sur

⁴ Projet de loi de finances pour 2025 dans sa version initiale de l'automne 2024 (gouvernement Barnier).

l'impact environnemental. 7 % sont notées « favorables », 2 % « défavorables » et 1 % « mixtes ».



Source : [5^{ème} édition du budget vert – projet de loi de finances 2025 | budget.gouv.fr](#)

1.3. De l'initiative à l'obligation

1.3.1. Initiatives pilotes d'intercommunalités et co-construction de la méthodologie avec I4CE

Les objectifs environnementaux fixés sur le plan mondial, européen et national nécessitent l'engagement des territoires du fait des compétences qui leur sont attribuées. Les collectivités territoriales, leurs établissements et groupements possèdent environ 20 % du parc immobilier public et supportent près de 60 % de l'investissement public civil (construction, transports publics, développement de nouvelles technologies...)⁵. **Les compétences qu'elles exercent (urbanisme, développement économique, traitement des déchets, eau, assainissement, transport, etc.) en font des acteurs centraux de la transition écologique.** De plus, la mise en œuvre des actions des PCAET⁶ et des SRADDET⁷ requiert des dépenses significatives des collectivités, alors qu'elles disposent de moins en moins de recettes. Enfin, certaines dépenses devraient être diminuées ou transformées pour être cohérentes avec les objectifs environnementaux territoriaux.

⁵ Source : [Budget vert des collectivités | collectivites-locales.gouv.fr](#)

⁶ PCAET : Plan Climat Air Énergie Territoire.

⁷ SRADDET : Schéma Régional d'Aménagement et de Développement des Territoires.

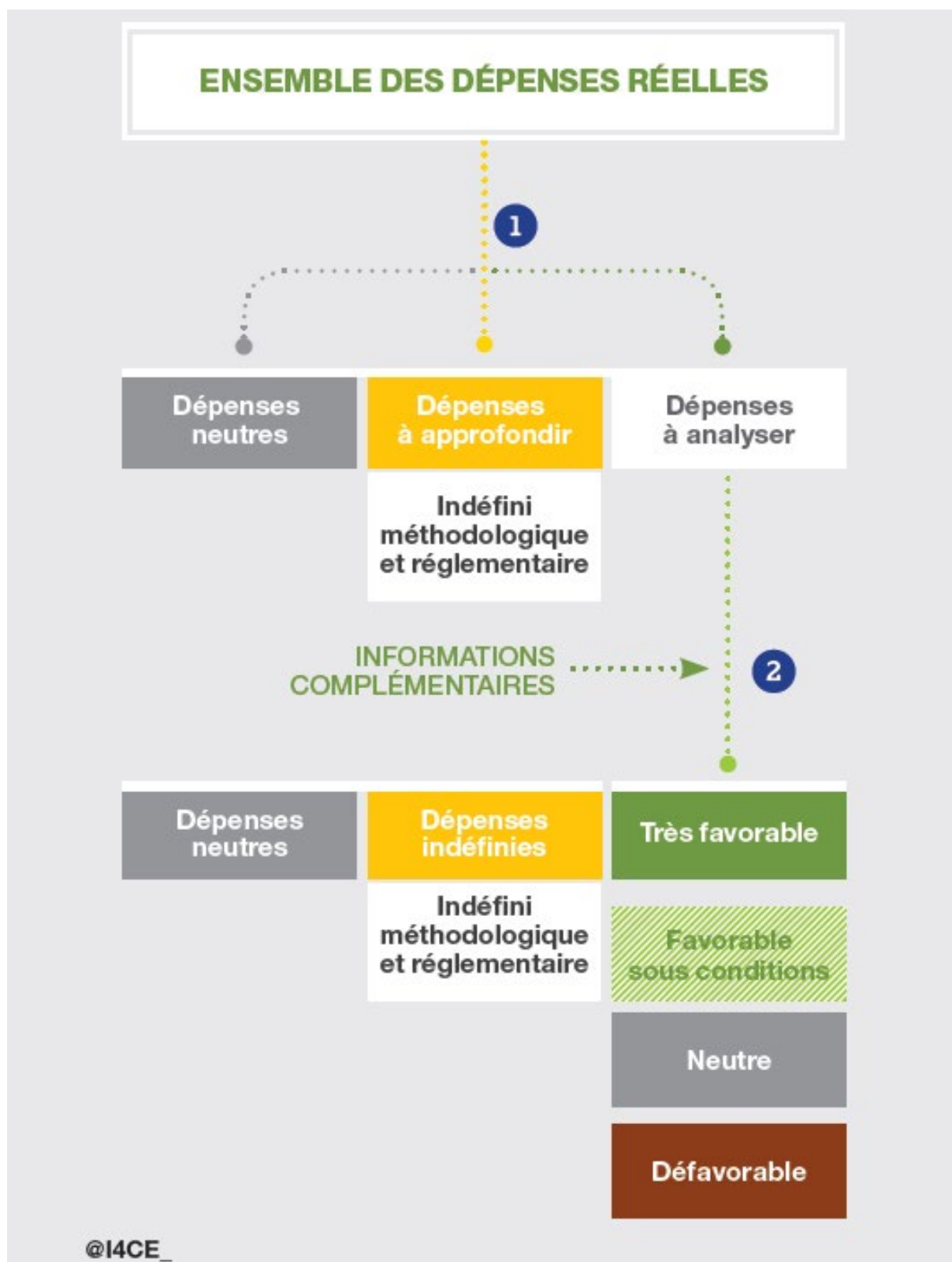
La construction puis le vote du budget sont des moments clés où s'incarne concrètement la politique environnementale d'une collectivité territoriale. Le « budget vert » permet aux élu·e·s et aux services de la collectivité d'informer et d'influencer les arbitrages budgétaires. Il favorise également la transversalité au sein des équipes.

En parallèle de la démarche de l'État français, plusieurs collectivités territoriales ont mené vers 2019-2020 des réflexions pour déterminer la « part verte de leur budget » et ont expérimenté plusieurs méthodes d'évaluation. Dans le budget de la commune de Mérignac, la méthode visait à calculer la somme des dépenses favorables à l'environnement dans le budget, en les pondérant selon leur impact estimé (100 % pour une dépense très favorable, 40 % pour une dépense moyennement favorable, 0 % pour une dépense neutre ou défavorable). À Strasbourg Métropole, le budget a été évalué selon la contribution des dépenses à l'atteinte des [17 objectifs de développement durable définis par l'Onu](#). À Lille, Lyon et Paris, la méthode se rapprochait plutôt de celle des « budgets verts colorés », s'appuyant comme l'État sur la taxonomie européenne. Plusieurs de ces collectivités, accompagnées de France Urbaine et de l'AMF, ont collaboré avec l'Ademe et l'EIT Climate-KIC⁸ dans un projet piloté par I4CE. **I4CE est l'Institut Fo(u)r Climate Economics, l'institut de l'économie pour le climat.** C'est une association française d'intérêt général, à but non lucratif, fondée par la Caisse de Dépôts et l'Agence française de développement. Forte de sa quarantaine de chercheurs et experts en écologie, en économie et en finance, sa mission est de faire avancer l'action contre les dérèglements climatiques, en produisant des analyses pour appuyer la réflexion sur les moyens d'intégrer concrètement les enjeux climatiques dans les activités des institutions financières, des entreprises et des territoires⁹.

Cette collaboration a abouti à la publication, en novembre 2020, de la première version du **guide méthodologique pour l'évaluation environnementale des budgets des collectivités territoriales**, assorti de deux annexes techniques, la première portant sur l'axe « atténuation climat », la seconde portant sur l'axe « adaptation climat ». La méthodologie I4CE appartient, comme celle de l'État, à la famille des « budgets verts colorés ». Cette publication a suscité un fort intérêt au niveau national et international. En particulier, les Régions Bretagne, Grand Est, Nouvelle-Aquitaine et Occitanie ont rejoint un nouveau groupe de travail avec I4CE. Entre l'été 2021 et le printemps 2022, ils ont complété la méthode au regard des compétences spécifiques des Régions : transports collectifs ferroviaires et routiers interurbains, maritimes et fluviaux, agriculture, action économique, formation professionnelle... [Le guide méthodologique et ses annexes](#) ont ainsi été actualisés en septembre 2022.

⁸ L'EIT Climate-KIC a été créé en 2010 par l'institut européen d'innovation et de technologie (European institute of Innovation & Technology : EIT) pour devenir une communauté de savoir et d'innovation (Knowledge and Innovation Community : KIC) sur le changement climatique.

⁹ [Accueil - I4CE - Institut de l'économie pour le climat](#)



6 CATÉGORIES POUR LE VOLET ATTÉNUATION



Vision globale du processus méthodologique I4CE pour l'axe « atténuation climat »

Se reporter aux schémas pages 34 et 35

La méthodologie proposée vise le pragmatisme et le minimum de temps d'analyse. Pour cela, elle s'appuie autant que possible sur la nomenclature comptable pour réduire le nombre de lignes nécessitant la remontée d'information des services. En pratique, la méthodologie propose :

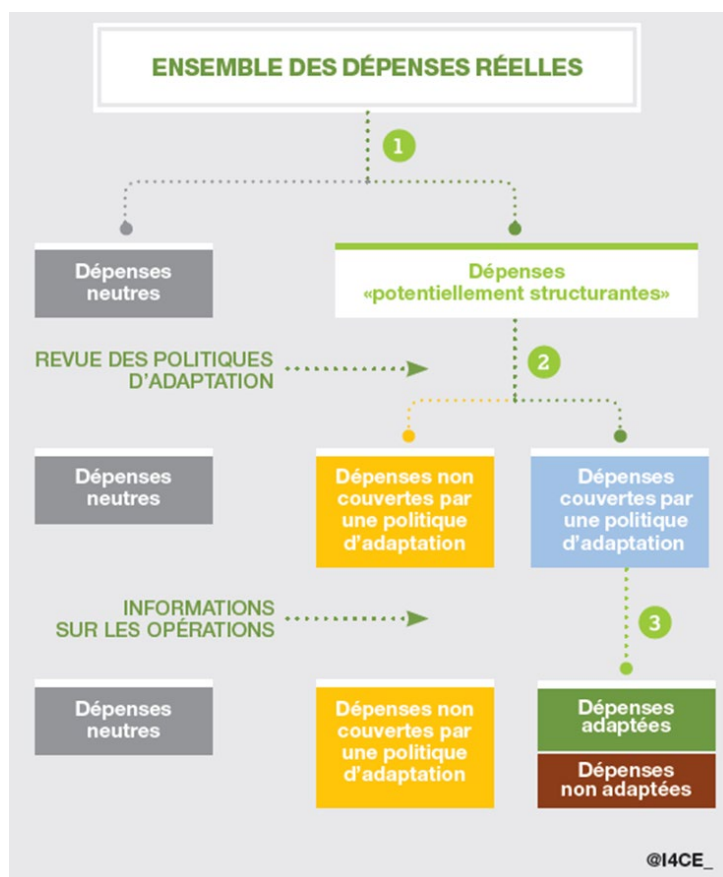
- 1) **une identification, sur l'ensemble des libellés comptables**, des dépenses à considérer comme « neutres », « à approfondir » ou « à analyser » ;
- 2) **un arbre de décisions** permettant de qualifier les lignes « à analyser » selon leur impact climat – « très favorable », « favorable sous conditions », « neutre » ou « défavorable ».

L'évaluation réalisée aboutit à la qualification du niveau de compatibilité de chaque ligne de dépense avec les objectifs de neutralité carbone à 2050.

Avec l'arbre de décisions I4CE (page 34), **toutes les dépenses « à analyser » peuvent être in fine cotées en 6 catégories (page 35)**. Les dépenses « à approfondir », elles, ne peuvent être que **progressivement qualifiées, dans une démarche d'amélioration de l'analyse d'exercice en exercice**.

Vision globale du processus méthodologique I4CE pour l'axe « adaptation climat »

Pour l'axe « adaptation climat », la méthodologie proposée s'attache à évaluer le niveau d'avancement de la collectivité dans la prise en compte de l'adaptation :



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

Vision globale du processus méthodologique I4CE-CDC Biodiversité pour l'axe « biodiversité »

En parallèle des travaux sur les axes « climat », dès 2021, la [CDC Biodiversité](#)¹⁰ a travaillé avec les quatre Régions et I4CE pour coconstruire une méthodologie d'évaluation de l'axe « biodiversité », inspirée de la méthodologie « atténuation climat ». Ce travail a abouti, en juin 2023, à la publication de la **troisième annexe technique « Biodiversité »**. Les 6 catégories de classement sont similaires à celles de « atténuation climat ». Chaque critère de classement s'analyse selon le prisme des **5 facteurs de pression** définis par la Plateforme intergouvernementale scientifique et politique sur la biodiversité et les services écosystémiques (IPBES) dans son rapport de 2019, à savoir :

- 1) Le changement d'usage des sols et des mers,
- 2) La surexploitation des ressources naturelles,
- 3) Le changement climatique
(avec renvoi vers la méthodologie d'I4CE sur l'axe « atténuation climat »)
- 4) Les pollutions
- 5) Les espèces exotiques envahissantes.

En 2023, une centaine de collectivités territoriales ont déclaré à I4CE déjà faire ou se lancer à court terme dans un « budget vert ». Parmi elles, on dénombrait 52 intercommunalités de plus de 100 000 habitants (dont celle de Rouen), 12 Départements et **11 Régions** (dont la Normandie)¹¹.

1.3.2. Le cadre réglementaire français posé en 2024

Pour accélérer les politiques locales en faveur de la transition écologique, l'État a inscrit dans sa loi de finances 2024 deux articles concernant **les collectivités territoriales, les groupements et les établissements publics locaux de plus de 3500 habitants**.

[L'article 191 de cette loi](#) introduit une nouvelle annexe **obligatoire** au compte administratif ou au compte financier unique¹², intitulée « **Impact du budget pour la transition écologique** ».

[Le décret précisant les modalités d'application de l'article 191](#) est paru le 16 juillet 2024. Il prévoit une entrée **progressive** des collectivités dans l'élaboration de l'annexe. Pour le compte administratif ou compte financier unique de l'exercice 2024, seules les dépenses d'investissement de 17 natures comptables¹³ sont à analyser, et seulement pour l'axe « atténuation climat ». Mais l'obligation s'étend dès l'exercice 2025 à tous les

¹⁰ La [CDC Biodiversité](#) est une filiale de la [Caisse des Dépôts et Consignations](#). Cette société, créée en 2007, a pour objet de concilier développement économique et préservation des écosystèmes naturels emploie une quarantaine de salariés.

¹¹ Sur 13 Régions métropolitaines interrogées.

¹² Le compte financier unique (CFU) constitue le document budgétaire qui se substitue à la fois au compte administratif (CA) et au compte de gestion. Expérimental depuis 2019, le compte financier unique deviendra obligatoire au titre de l'exercice 2026 pour toutes les entités publiques.

¹³ Exemples : 2031 « Frais d'études », 31312 « Bâtiments scolaires », 2151 « Réseaux de voirie », 21821 « Matériel et transport ferroviaire », 2313 « Constructions en cours »...

investissements, non seulement sur l'axe « atténuation climat », mais aussi sur le nouvel axe « biodiversité ». L'extension à tous les axes est prévue en 2027.

Le site internet collectiviteslocales.gouv.fr fournit aux collectivités territoriales la documentation nécessaire pour constituer l'annexe « État des engagements financiers concourant à la transition écologique », dite aussi « Budget vert ». Ce site donne les tableaux à compléter. L'État y précise que « la mesure de l'impact environnemental d'une dépense est le résultat d'un cheminement logique qui conduit à conclure qu'une dépense est favorable, défavorable ou neutre au regard d'un axe de la taxonomie européenne ». **C'est donc le principe du « budget vert coloré » qui est imposé. Mais chaque collectivité demeure libre de coter ses dépenses avec ses propres outils, ou en fonction d'outils développés par des éditeurs informatiques.** Pour les axes « atténuation climat », « adaptation climat » et « biodiversité », l'État renvoie à titre indicatif vers les méthodologies d'I4CE et de la CDC Biodiversité, dans l'attente de l'édition d'une documentation nationale détaillée pour la cotation des 6 axes, annoncée pour 2025-2026. **Pour agréger les résultats par nature et par fonction comptable, tout axe confondu, c'est la méthode du « budget vert » de l'État qui s'applique.** La préfecture de Normandie a réuni fin 2024 les collectivités territoriales normandes concernées pour leur exposer la démarche.

L'article 192 de la loi de finances 2024 introduit une nouvelle annexe facultative au compte administratif ou au compte financier unique, intitulée « État des engagements financiers concourant à la transition écologique ».

Il propose ainsi de présenter le montant de la dette consacrée à couvrir les dépenses d'investissement qui contribuent positivement à tout ou partie des objectifs environnementaux du Pacte Vert européen. Le décret d'application de l'article 192 n'est pas encore paru au moment de la rédaction de cet avis.

2. Mise en œuvre du « budget vert » dans les Régions françaises

La commission 6 « Budget & Évaluation des politiques publiques » a auditionné les représentants du CESER et/ou des Régions de Bretagne, de Nouvelle-Aquitaine et d'Occitanie, ainsi que de la Métropole Rouen Normandie. Le CESER du Grand Est a également communiqué des documents. Ces apports, complétés par des recherches documentaires, ont permis de dresser un retour d'expérience sur les « budgets verts » initiés dans ces territoires. Celui-ci est présenté selon les thématiques suivantes.

2.1. Quatre Régions pionnières à partir de 2021

Comme vu précédemment, c'est à partir de la publication du premier guide méthodologique par I4CE, fin 2020, que certaines Régions françaises ont engagé une démarche de « budget vert ». Les premières furent Grand Est et Occitanie, avec leur budget primitif 2021. La métropole de Rouen a, elle, commencé avec son compte administratif 2021. Puis la Bretagne

a lancé la démarche avec son budget primitif 2022, et ensuite la Nouvelle-Aquitaine avec son budget primitif 2024. Toutes ces collectivités ont pérennisé la démarche.

La Région Normandie a commencé une réflexion interne en 2023, qui s'est traduite par une annexe au rapport sur le budget primitif 2024. Cette annexe présentait la synthèse littéraire des actions, des projets et des outils s'inscrivant dans la transition écologique, selon l'arborescence budgétaire objectif stratégique/mission/programme. L'exercice a été renouvelé pour le budget primitif 2025, cette fois-ci enrichi des dépenses de fonctionnement et d'investissement des programmes concernés. Elle a, en parallèle, recruté un chargé de projets pour travailler spécifiquement sur le « budget vert », et engagé une formation interne de ses agents. **En juin 2025, avec la publication du CFU¹⁴ 2024, la Région Normandie se conformera à la réglementation et ambitionne même de livrer des éléments complémentaires.**

2.2. Un tropisme vers la méthodologie I4CE-CDC Biodiversité

Les quatre Régions pionnières Bretagne, Grand Est, Nouvelle-Aquitaine et Occitanie ont travaillé avec I4CE pour consolider leur méthodologie « adaptation climat » et « atténuation climat », et avec I4CE et CDC Biodiversité pour élaborer la méthodologie « budget vert » sur l'axe « biodiversité ». Comme la métropole de Rouen, ces Régions sont donc convaincues de l'intérêt de cette **méthodologie reconnue par elles comme robuste, co-construite et opérationnelle**. Elles y demeurent fidèles année après année. La métropole de Rouen intègre chaque année les évolutions effectuées à la marge par I4CE pour optimiser la cotation de tel ou tel poste de dépense. La Région Nouvelle-Aquitaine s'attache à appliquer rigoureusement la méthodologie I4CE et apprécie de disposer de critères prédéfinis **limitant la subjectivité de cotation**. La Région Occitanie estime, elle, légitime d'adapter certaines cotations à ses spécificités régionales, à condition d'argumenter et d'expliciter clairement sa méthode de calcul. **Pour la Région Occitanie, le plus important demeure la permanence de la méthode de cotation année après année**, au sein d'une même collectivité. Cela lui permet de mesurer précisément l'évolution de son propre « budget vert » au fil du temps, l'objectif étant de réduire la part de dépenses « défavorables » et d'augmenter la part de dépenses « favorables ».

L'association Régions de France s'est engagée dans le partenariat avec I4CE et CDC Biodiversité pour élaborer la méthodologie, et est consultée par l'État sur la législation et sur la réglementation. L'État lui-même, dans son [site internet](#) pour guider les collectivités dans l'application du décret du 16 juillet 2024, n'impose pas de méthode de cotation mais cite en référence la méthodologie d'I4CE.

Lors de son audition du 20 novembre 2024, la Région Normandie a indiqué qu'elle élaborera elle aussi son « budget vert » avec la méthodologie I4CE-CDC Biodiversité.

¹⁴ CFU : Compte Financier Unique.

2.3. Des niveaux de granularité¹⁵ de cotation variables

Le « budget vert » consiste à coter les dépenses de la collectivité territoriale. Cette cotation peut être réalisée selon une granularité plus ou moins fine, la notion de « ligne budgétaire » étant propre à l'arborescence budgétaire de chaque collectivité. La Région Nouvelle-Aquitaine et la métropole de Rouen déclarent appliquer une granularité très fine, allant parfois jusqu'à détailler des factures pour en coter différemment certains postes (par exemple, pour l'achat de véhicules, la cotation d'I4CE varie selon le taux d'émission de CO₂ du véhicule). En outre, la mécanique d'analyse selon l'arbre de décisions d'I4CE peut conduire à des investigations poussées. Toutes ces analyses nécessitent des moyens humains importants, que les collectivités soupèsent au regard de la qualité du résultat. Pour des postes de dépenses réduits en euros, et/ou pour se donner une méthodologie claire, elles peuvent choisir de définir une règle de granularité dans la cotation. **Lors de son audition du 20 novembre 2024, la Région Normandie a précisé choisir, quant à elle, de coter ses dépenses au niveau des opérations,** sachant que son arborescence budgétaire est fondée sur six objectifs stratégiques, dont chacun est décomposé en missions, dont chacune est décomposée en programmes, dont chacun est décomposé en opérations, dont chacune est décomposée en tranches.

- ➔ Objectifs stratégiques (6 au total)
 - ➔ Missions (27 au total)
 - ➔ Programmes (83 au total)
 - ➔ **Opérations (529 au total)**
 - ➔ Tranches (10 200 au total)

Schéma de l'arborescence budgétaire de la Région Normandie

2.4. Un pilotage du « budget vert » plus ou moins centralisé

Le premier « budget vert » de la Région Occitanie a été réalisé en seulement quelques mois, pour répondre à la commande politique de la présenter fin 2020, en même temps que le budget primitif de l'exercice 2021. Il a été piloté au niveau de la direction générale des services, et élaboré par un inspecteur général des services, assisté de deux agents du service des finances. Cette cellule collabore avec la mission du « Pacte Vert pour l'Occitanie » et avec la direction de l'environnement. Le pilotage et l'élaboration sont donc très concentrés. Cela présente l'avantage de la rapidité et de la cohérence dans le temps de la démarche « budget vert ».

À la métropole de Rouen, c'est la direction des finances qui cote les lignes budgétaires, sur la base des éléments produits par les services. Elle est assistée dans l'élaboration de son

¹⁵ La granularité de cotation désigne le niveau de ligne budgétaire choisi pour appliquer la cotation « favorable », « défavorable », « neutre »... En effet, le budget d'une collectivité territoriale est présenté selon une arborescence, qui agrège successivement les différentes postes de dépenses en regroupements thématiques. Moins les postes de dépenses sont agrégés, plus la granularité est fine.

« budget vert » par le prestataire externe OuiAct. Cela présente l'avantage de disposer de l'expérience et de la comparaison avec les « budgets verts » des autres collectivités clientes de OuiAct.

En Bretagne, le pilotage technique du « budget vert » est assuré conjointement par la direction de l'environnement et par la direction des finances et de l'évaluation, qui travaillent en collaboration étroite avec l'ensemble des directions. Un accompagnement spécifique est proposé pour faciliter l'appropriation de la méthode de cotation et la mise en œuvre de l'évaluation environnementale.

En Nouvelle-Aquitaine, la chargée de mission « transversalité - appui à la performance financière » dépend du pôle des finances et travaille quasiment à temps plein sur le pilotage du « budget vert ». Mais la cotation des lignes budgétaires est décentralisée dans les services. L'application rigoureuse de la méthode I4CE, s'appuyant notamment sur des critères prédéfinis, favorise l'objectivité de la cotation et la cohérence globale.

Lors de son audition du 20 novembre 2024, la Région Normandie a indiqué prévoir une gouvernance de son « budget vert » proche de celle de Bretagne et de Nouvelle-Aquitaine, avec un copilotage par la Dfap¹⁶ et la Deedd¹⁷, et une décentralisation du travail d'analyse au sein de chaque direction.

2.5. Des « budgets verts » encore majoritairement cantonnés à l'axe « atténuation climat »

Le « budget vert » constitue une évolution d'ampleur dans le fonctionnement administratif et se déploie généralement en plusieurs étapes et sur plusieurs années. C'est d'ailleurs l'esprit du décret du 16 juillet 2024 présenté plus haut.

2.5.1. Le périmètre des « budgets verts » par axes de la taxonomie européenne

Ce décret prévoit de commencer par le seul axe « atténuation climat » pour le CA¹⁸ ou CFU¹⁹ 2024, puis d'étendre la démarche aux axes « adaptation climat » et « biodiversité » pour l'exercice comptable 2025, et enfin d'intégrer les axes « eau », « déchets » et « pollution » en 2028. **Dans son calendrier prévisionnel, la Région Normandie prévoit de suivre le rythme du décret, en y apportant des ajouts volontaires, développés ci-après.**

Dans les faits, beaucoup de collectivités ne cotent aujourd'hui leurs dépenses que selon l'axe « atténuation climat ». C'est le cas de la Région Occitanie et de la métropole de Rouen. Cette dernière utilise d'ailleurs le terme de « budget climat » pour désigner sa démarche de « budget vert ».

Même si elles ont toutes commencé par l'axe « atténuation climat », plusieurs Régions ont élargi à l'axe « biodiversité », telles que la Bretagne, le Grand Est et la Nouvelle-Aquitaine. La

¹⁶ Dfap : Direction des Finances et de l'Appui au Pilotage.

¹⁷ DEEDD : Direction de l'Énergie, de l'Environnement et du Développement Durable.

¹⁸ CA : Compte Administratif.

¹⁹ CFU : Compte Financier Unique.

Bretagne et la Nouvelle-Aquitaine ont également investi l'axe « adaptation climat ». Actuellement, seul l'État cote ses dépenses selon les 6 axes.

2.5.2. Le périmètre des « budgets verts » entre budget principal et budgets annexes, et selon la destination des dépenses

Dans des collectivités intercommunales, plusieurs budgets peuvent être annexés au budget principal. Ces budgets annexes représentent des dépenses significatives, tant en volume qu'en destination. À la métropole de Rouen, le « budget vert » englobe toutes les destinations de dépense concernées par l'axe « atténuation climat » : le budget principal et cinq budgets annexes (budget « déchets », budget « énergie calorifique », budget « pépinières et hôtels d'entreprises », budget « transports »). Les budgets annexes « eau » et « assainissement » sont pour le moment exclus de la démarche, dans l'attente d'une méthodologie d'évaluation environnementale sur les axes « eau » et « pollution ».

Au sein-même de leur budget principal, les collectivités territoriales engagées déploient généralement leur « budget vert » progressivement par destinations de dépenses. En Nouvelle-Aquitaine, le pilier 5 relatif à la gestion des fonds européens n'a pas été soumis à cotation car il nécessite d'aller analyser la destination finale, projet par projet, des fonds européens alloués. En Bretagne, la cotation selon l'axe « atténuation climat » a été déployée sur toutes les destinations de dépenses. Mais la cotation selon l'axe « adaptation » a été menée seulement sur les destinations de dépenses à fort enjeu en la matière : ports, immobilier et lycées, canaux, aménagement du territoire, économie, agriculture et forêt, environnement, mer et littoral. Quant à la cotation selon l'axe « biodiversité », elle a été engagée sur seulement quelques programmes bretons.

Le décret du 16 juillet 2024 ne demande de coter sur l'exercice 2024 que 17 natures comptables d'investissement. Mais dès l'exercice 2025, c'est la totalité des natures comptables d'investissement qui devront être cotées.

2.6. Les CESER sont associés ou impliqués de manière hétérogène sur le « budget vert »

L'implication des Régions dans la démarche de « budget vert » s'avère variable, comme pour tout sujet récent, fondé au départ sur le volontariat, comme par exemple l'évaluation des politiques publiques. En miroir, l'implication des CESER sur cette thématique s'avère, elle aussi, hétérogène. Mais cette implication n'est pas forcément symétrique entre la Région et le CESER sur un même territoire.

En Occitanie, le CESER a été informé par la Région de la démarche « budget vert ». Mais, dans son avis sur le budget primitif de l'exercice 2024, il « regrette le délai trop court de transmission du *budget vert* dont l'analyse ne peut être intégrée dans cet avis, tout en ayant conscience que les modalités d'élaboration de ce budget rendent difficile une transmission plus en amont. » Le CESER d'Occitanie émet en outre, plus loin dans son avis, une préconisation pour « étendre la stratégie d'évaluation du *budget vert* au *budget sensible au genre* ». L'objectif d'un « budget sensible au genre » est d'identifier l'impact différencié des

dépenses et des recettes de budgets publics sur les femmes et sur les hommes. Il s'agit d'analyser sous l'angle financier les politiques et leurs impacts en matière d'égalité. C'est une démarche différente, mais complémentaire, à la production annuelle obligatoire du rapport sur l'égalité femmes-hommes en région.

Dans le Grand Est, le CESER a également été informé par la Région. Dans son avis annuel sur le budget primitif, il émet un court commentaire sur le « budget vert ». Celui-ci est préparé en urgence, la préparation des avis budgétaires étant réalisée dans un délai très contraint dans tous les CESER. Le CESER Grand Est n'a pas travaillé le sujet du « budget vert » sur le fond.

En Nouvelle-Aquitaine, le CESER échange facilement avec la Région sur ce sujet. Il émet chaque année un avis sur le « budget régional vert et responsable », sur son évolution générale, mais ne descend pas dans le détail des modalités de la cotation appliquée, considérant que cela relève de la méthodologie I4CE, approuvée par le CESER. À titre d'exercice pratique, pour éprouver le fonctionnement, les avantages et les limites de la méthode, le CESER a appliqué la « budgétisation verte » à son propre budget interne de fonctionnement de l'exercice 2024.

En Bretagne, le CESER s'est impliqué sur le « budget vert » en organisant sur ce sujet, le 10 novembre 2021, un séminaire interne auquel il a convié I4CE, des représentants de la Région Bretagne et de la Région Occitanie (en tant que précurseur). Des échanges se sont poursuivis avec la Région jusqu'en 2023, mais n'ont pas repris depuis l'installation de la nouvelle mandature du CESER, en 2024. Le CESER de Bretagne a émis un avis sur le lancement de la démarche, ainsi qu'un avis début 2023 et début 2024 sur le « budget vert » des exercices comptables correspondants. Le CESER déplore à ce jour le manque de transparence de l'exercice. En effet, les cotations qui lui sont présentées sont très agrégées, au niveau seulement des 6 missions de son plan comptable (équivalent aux 6 objectifs stratégiques normands), sans sous-détails. Il dispose de peu d'informations sur les modalités d'application de la méthode I4CE et sur les arbitrages politiques liés au « budget vert ». Dans ces conditions, le CESER de Bretagne n'est pas en capacité d'émettre un avis pertinent.

3. Les recommandations et les préconisations du CESER de Normandie

3.1. Construire le « budget vert » sur des fondations solides

3.1.1. S'appuyer sur une véritable volonté politique de transition écologique

Le « budget vert » est un outil puissant de la politique publique car il s'intéresse au budget d'une structure. Or le budget est lui-même un outil puissant car il incarne l'action politique, et est l'objet d'une très grande attention de la part des décideurs et des citoyens.

Mais cette puissance du « budget vert » repose aussi sur une mise en œuvre rigoureuse, qui implique des changements d'habitude au sein des assemblées délibérantes comme au sein des services, notamment les services des finances et de la comptabilité publique. Il s'agit d'une démarche transversale qui bouscule les codes en place. Il importe donc d'informer mais aussi

de favoriser le débat sur le « budget vert », pour nourrir une prise de conscience collective des enjeux de la transition écologique, ainsi qu'une montée en compétence de l'ensemble des parties prenantes.

Il y a cinq ans, le CESER de Normandie publiait son avis [« Climat, comment les collectivités normandes peuvent agir ! »](#). L'axe 1 de cet avis s'intitulait « Construire à brève échéance une stratégie et une dynamique régionales de réduction des émissions de gaz à effet de serre ». Dans cet axe²⁰, le CESER de Normandie proposait d'expérimenter la méthode d'évaluation dite « budget vert ». **Le CESER de Normandie se félicite donc que la Région Normandie suive en 2025 sa proposition. Au cours de l'audition de la vice-présidente aux finances, il a noté une volonté et une implication fortes de sa part**, ainsi que de la direction des finances et de l'appui au pilotage, sur le « budget vert ». Cela est de bon augure car, pour s'ancrer progressivement dans la culture des collectivités territoriales, le « budget vert » nécessite un portage solide et pérenne, et au plus haut niveau. Dans une grande collectivité telle que la Région Normandie, forte d'un conseil régional de 102 élus et d'une administration de près de 5 000 agents, c'est donc le président de Région et le directeur général des services qui ont à porter le « budget vert » dans leurs discours et dans leurs actes, pour garantir son enracinement et sa croissance.

Il importe également de se garder de l'ambition de n'afficher que de « bons résultats ». L'objectif final n'est pas de tendre vers un budget entièrement « vert », mais d'améliorer progressivement l'impact environnemental du budget. **La pertinence de l'outil « budget vert » ne vaut que s'il y a une sincère volonté politique d'aller vers plus de transition écologique.** Dans ce cas, c'est un très bon outil pour s'améliorer en continu et assurer une bonne cohérence de l'ensemble des politiques. Sinon, comme n'importe quel outil, il peut être détourné à des fins d'affichage.

Le CESER de Normandie estime nécessaire d'appliquer le « budget vert » autant à l'étape des orientations budgétaires et du budget primitif, qu'à celle du compte financier unique. En effet, le compte financier unique permet de raisonner sur un état des lieux et assoit la prise de conscience. C'est le choix de la métropole de Rouen dans sa démarche de « budget climat ». Mais la finalité est bien que le « budget vert » éclaire la décision politique, matérialisée entre autres par le vote du budget. C'est pourquoi il importe que le rapport d'orientations budgétaires, comme celui du budget primitif, soient assortis de l'analyse « budget vert ». On peut redouter que, dans les premières années, les choix budgétaires précèdent l'analyse « budget vert ». En effet, l'exercice est nouveau et la chaîne d'élaboration du budget est un processus déjà fortement contraint dans le temps. L'introduction de ce nouveau facteur de décision nécessite d'abord l'appropriation méthodologique de la cotation. L'itération du processus et la présentation systématique et conjointe du budget et de son évaluation environnementale qui devraient contribuer, avec l'appui d'une volonté politique forte et d'une décentralisation de la démarche, à installer le réflexe « budget vert » à toutes les étapes de la maquette budgétaire.

²⁰ 4^{ème} paragraphe de la page 32 du livret imprimé.

3.1.2. S'appuyer sur une méthode connue et reconnue

L'association Régions de France soutient **la méthodologie I4CE-CDC Biodiversité** et nombreuses sont les Régions à s'y rallier, dont la Région Normandie. **Le CESER de Normandie approuve cette adhésion**, en reconnaissant d'abord qu'il s'agit d'une méthode robuste. Elle a été co-construite avec différentes parties prenantes et a déjà été éprouvée. Elle est donc opérationnelle.

Outre sa fiabilité intrinsèque, la méthodologie I4CE présente l'intérêt d'être utilisée par de nombreuses Régions. La Région Normandie pourra donc s'appuyer sur l'expérience commune pour faciliter sa mise en œuvre. Les Régions pourraient même poursuivre leur concertation et continuer à optimiser cette méthodologie.

I4CE souligne le fait que sa méthodologie n'a pas pour finalité de comparer les « budgets verts » entre collectivités territoriales. Les territoires sont effectivement différents les uns des autres, et les compétences déléguées à des agences varient d'une Région à l'autre. Le « budget vert » est d'abord conçu pour viser une progression interne. **Le CESER de Normandie insiste d'ailleurs sur l'intérêt, pour la Région Normandie comme pour toute collectivité territoriale, de conserver la même méthode d'une année sur l'autre, pour pouvoir suivre sa propre évolution.**

Même si la comparaison entre collectivités territoriales n'est pas souhaitable, il semble probable qu'elle apparaisse, au moins ponctuellement, à plus ou moins long terme, comme c'est déjà le cas avec les budgets primitifs ou avec d'autres données chiffrées. En outre, les banques qui accordent des prêts aux collectivités locales se montrent de plus en plus exigeants sur les éléments de preuve de leur profil financier. C'est pourquoi **le CESER de Normandie préconise que l'État impose rapidement une méthode commune, en l'occurrence celle d'I4CE, à toutes les Régions.**

L'exercice de cotation et d'analyse du « budget vert » doit-il être **réalisé en interne ou doit-il être externalisé** auprès d'un prestataire tiers ? Le critère de **l'objectivité** plaiderait pour une prestation externe, comme c'est le cas pour une des collectivités auditées. Mais l'exercice interne présente la vertu, au moins au départ, d'acculturer et d'impliquer un maximum d'agents dans l'enjeu majeur de la transition écologique. Dans tous les cas, l'explication transparente de la méthode de cotation est nécessaire.

3.1.3. Assurer la cohérence entre le "budget vert" et les outils de la politique environnementale

La transition écologique est un sujet politique qui a déjà une histoire et dont la réglementation a instauré de nombreux schémas de planification ou observatoires à différents échelons territoriaux (PCAET, stratégie régionale pour la biodiversité, observatoire de la qualité de l'air...). Nombreux sont également les outils de pilotage non obligatoires, issus de l'expérience de terrain et/ou impulsés par les instances supérieures (agendas 21 devenus agendas 2030, réseau d'observation du littoral, stratégie économie circulaire...). Les Régions pionnières en « budget vert » étaient, par ailleurs, déjà dotées d'initiatives politiques environnementales telles que [Breizh COP](#) en Bretagne, [Néo Terra](#) en Nouvelle-Aquitaine et [Pacte Vert](#) en

Occitanie. Quant à la Région Normandie, avec le [GIEC normand](#), auquel le CESER est associé²¹, elle a mis l'accent, sur l'expertise locale de ses universités.

Pour les non-initiés, l'introduction du « budget vert » dans cette forêt d'outils peut laisser dubitatif. Elle nécessite bien d'être mise en cohérence avec l'ensemble de la politique environnementale de la structure concernée. En Région Normandie, le SRADDET (qui inclut désormais le plan régional de gestion et de prévention des déchets), le GIEC normand, la [Cop Normandie](#)... sont des éléments dont les services instructeurs du « budget vert », les conseillers régionaux et les membres du CESER doivent avoir connaissance pour, a minima, prévenir toute contradiction entre différents programmes environnementaux, et pour, au mieux, œuvrer à leur synergie. Le CESER demande donc que le rapport « budget vert » introduise et/ou complète ses résultats avec le cadre politique environnemental de la Région Normandie, en listant notamment les mesures extra-budgétaires, réglementaires ou non, qui concourent à l'architecture de cette politique. Réciproquement, la Région Normandie doit informer les acteurs du SRADDET, du Giec normand, de la Cop Normandie... de la démarche « budget vert », afin que celle-ci soit intégrée dans leurs travaux, et citée autant que nécessaire dans leurs productions.

Par ailleurs, un levier majeur de la transition écologique échappe à l'approche budgétaire constituée par l'analyse environnementale « budget vert » : il s'agit de la **sobriété**. I4CE donne l'exemple de la consommation d'électricité d'origine garantie « renouvelable ». Augmenter la consommation de cette électricité conduit à accroître le volume de dépenses « favorables », alors que les économies d'énergie, d'eau ou de foncier – correspondant à des « non-dépenses » – n'apparaissent pas dans une analyse ponctuelle du budget. Dans son guide méthodologique, I4CE estime que ce défaut est en partie limité par la recherche d'efficacité budgétaire des collectivités, qui limitent leurs dépenses à proportion des besoins. Le risque d'augmenter les dépenses d'électricité uniquement pour verdir le budget semble limité. Cependant, les efforts de sobriété sur certaines dépenses peuvent conduire à réduire la part de cotation « favorable ». À l'instar d'I4CE, **le CESER de Normandie demande que les efforts de sobriété soient soulignés en parallèle des résultats de l'évaluation du budget.**

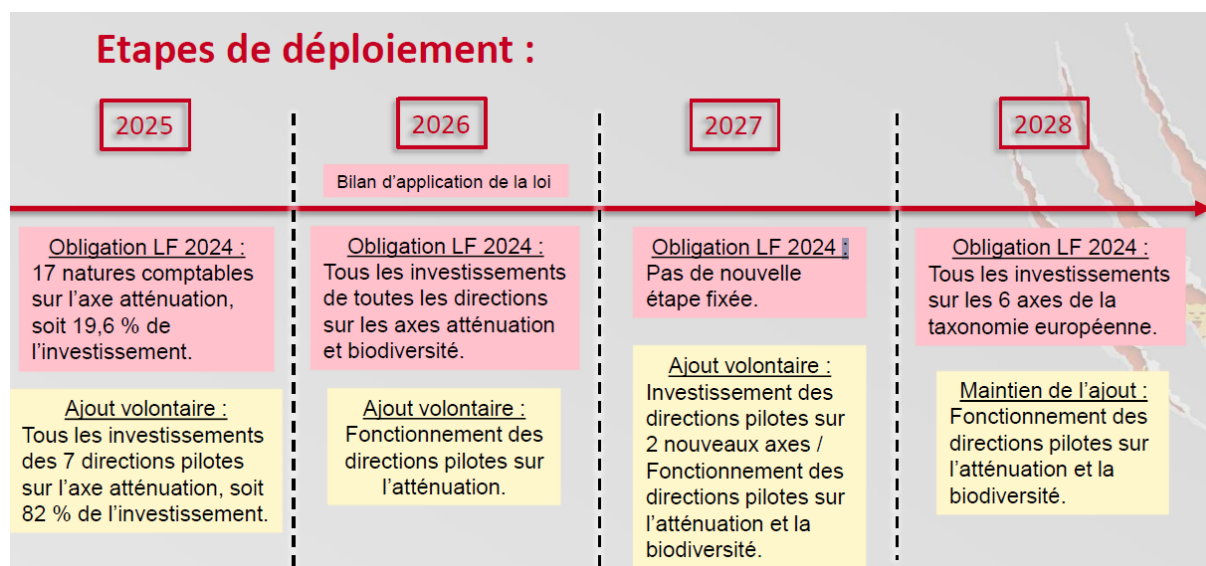
Dans les faits, l'introduction de ce nouvel outil « budget vert » amène aussi à questionner l'ensemble de la politique environnementale régionale et incite **le CESER à demander de généraliser l'éco-conditionnalité à toutes les subventions, dotations et marchés sous la responsabilité de la Région Normandie.**

Toujours dans un souci de cohérence, le « budget vert » va permettre d'identifier les postes de dépenses « neutres » et « défavorables ». Le CESER demande que les politiques régionales correspondantes soient prioritairement réinterrogées pour viser une réduction effective des volumes de dépenses concernés.

²¹ [GIEC 2, restitution des travaux aux élus de la Région et aux membres du CESER le 13 décembre 2025](#)

3.1.4. Déployer progressivement mais rapidement la démarche de "budget vert" en Normandie

La Région Normandie prévoit de déployer sa démarche de « budget vert » sur son budget principal selon le calendrier pluriannuel suivant, donné lors de son audition le 20 novembre 2024 :



La Région Normandie suit les obligations réglementaires introduites par la loi de finances 2024, en complétant volontairement les données sur d'autres champs, en commençant par élargir les destinations de dépenses, puis en traitant non seulement l'investissement mais aussi le fonctionnement, et enfin en s'ouvrant à d'autres axes au-delà de « l'atténuation climat ».

En 2025, la loi demande de coter 17 natures comptables en investissement sur le seul axe « atténuation climat ». La Région cotera en plus l'ensemble des investissements gérés par sept directions pilotes :

1. DMI (Mobilité et Infrastructures de transport, hors transport collectif routier)
2. DBR (Bâtiments Régionaux, dont patrimoine immobilier des lycées)
3. Deestri (Économie, Enseignement Supérieur, Tourisme, Innovation)
4. Deedd (Énergie, Environnement et Développement Durable)
5. Dat (Aménagement du Territoire)
6. Dan (Aménagement Numérique)
7. Darm (Direction de l'Agriculture et des Ressources Marines)

Au total, 82 % des investissements du budget principal seront cotés.

En 2026, la loi oblige à coter tous les investissements de toutes les directions, sur les axes « atténuation climat » et « biodiversité ». La Région Normandie cotera en plus les **dépenses de fonctionnement des sept directions pilotes**, sur l'axe « atténuation climat ».

En 2027, la Région étendra volontairement à l'axe « biodiversité » sa cotation des dépenses de fonctionnement des sept directions pilotes. **Elle travaillera aussi sur deux nouveaux axes**,

à définir parmi « adaptation climat », « eau », « déchets » ou « pollution », en cotant les dépenses d'investissement des sept directions pilotes sur ces deux nouveaux axes.

En 2028, la Région devra élargir la cotation de tous ses investissements à tous les axes.

Le CESER de Normandie salue ce volontarisme, notamment sur la cotation des dépenses de fonctionnement. En effet, celles-ci représentent 62 % des dépenses du budget primitif 2025. Elles sont ainsi majoritaires et doivent donc être cotées pour obtenir un « budget vert » cohérent avec le profil général du budget régional. **Cette montée en puissance sur la section de fonctionnement pourrait être accélérée en l'étendant à l'ensemble des directions et à tous les axes sans attendre 2029.** En particulier, l'axe « adaptation climat » dispose déjà d'une méthodologie prête à l'emploi.

3.1.5. Sensibiliser, informer et former au « budget vert », y compris par un « budget vert » CESER

Le « budget vert » constitue un nouvel élément dans le paysage politique et administratif, à la fois transversal et complexe. Il intéresse toutes les strates démocratiques, du plus haut niveau de pouvoir jusqu'au citoyen, et recouvre une méthodologie précise, qui ne peut être entièrement embrassée que par une minorité, mais dont les principes de base doivent être vulgarisés dans un souci de transparence. De nombreuses années seront donc nécessaires pour que cette notion de « budget vert » devienne familière. Mais sa mise en œuvre ne peut néanmoins pas attendre, au regard de l'urgence de la transition écologique. Cette mise en œuvre a déjà commencé, comme en témoigne l'historique et le retour d'expérience présentés plus haut. Le présent avis porte lui-même l'ambition de contribuer à l'accélération de cette mise en œuvre.

Comme pour toute évolution majeure, la démarche d'acculturation sera d'autant plus efficace qu'elle sera progressive, ciblée et pérenne, voire redondante. De la sensibilisation à l'information, toute la palette de la communication est à déployer, pour aller jusqu'à la formation, à adapter en fonction des publics.

À l'échelle de la Région Normandie, le CESER estime nécessaire de former tous les conseillers régionaux et tous les conseillers du CESER au « budget vert », via par exemple une session spécifiquement dédiée. Cette formation doit inclure l'expression libre sur la méthodologie et le débat sur l'analyse de lignes budgétaires non précotées, afin de favoriser l'appropriation personnelle de la démarche et une montée en compétence sur la transition écologique.

À l'instar du CESER de la Nouvelle-Aquitaine, le CESER de Normandie pourrait s'exercer lui-même au « budget vert » en analysant son propre budget de fonctionnement et s'acculturer ainsi lui-même par cette mise en pratique. L'apprentissage et la formation par l'exercice sont d'ailleurs inhérents à la réglementation, qui prévoit un déploiement progressif du « budget vert » et la répétition annuelle de l'exercice.

Pour favoriser l'acculturation au sujet, le CESER propose la création d'un **club des « budgets verts »** avec les collectivités territoriales normandes, ce qui permettrait d'échanger sur les bonnes pratiques.

La formation des agents des collectivités territoriales est abordée et détaillée dans une autre préconisation.

Enfin, **le grand public doit être inclus dès le départ dans cette stratégie d'information**, pour nourrir la prise de conscience collective des enjeux de transition écologique. Les Régions Bretagne, Nouvelle-Aquitaine et Occitanie communiquent sur le « budget vert » en même temps que sur l'adoption de leur budget primitif. Les Régions Bretagne et Occitanie publient alors sur leur site internet un encart résumant la démarche et quelques chiffres clés. Pour le budget primitif 2025, la Région Nouvelle-Aquitaine a mis en ligne [son rapport complet relatif au « budget vert »](#). Ces exemples sont à suivre, en prévoyant une continuité et une progressivité d'une année sur l'autre.

3.2. Mettre en œuvre le « budget vert » avec robustesse

3.2.1. Appliquer la méthode retenue avec raison, discernement et de manière argumentée

Malgré toutes les qualités de la méthodologie I4CE-CDC Biodiversité décrites plus haut, celle-ci comporte nécessairement certaines limites, voire certains biais, qu'il convient de préciser pour renforcer la rigueur générale de la démarche.

Cette méthodologie, forte de quelques années d'expérience, gagnera à compléter son outillage actuel en tableaux informatiques avec un **logiciel dédié** qui rassemblerait et combinerait automatiquement les différents tableaux nécessaires à la cotation. La gestion de ces tableaux est en effet chronophage et source potentielle d'erreurs. Cela faciliterait la mise en œuvre de la méthode. Dans l'avenir, l'intelligence artificielle pourrait automatiser le processus actuel de cotation.

Dans l'axe « atténuation climat », I4CE donne des grilles de classement pour les dépenses « à analyser ». Ces grilles ont l'avantage d'être précises et non sujettes à interprétation. **Mais, au cours des auditions, le CESER de Normandie a identifié certains classements comme trop généralistes.** Nous retrouvons ici un des intérêts de la démarche de « budget vert », qui suscite la recherche transversale du meilleur moyen d'assurer la transition écologique. Le CESER de Normandie a ainsi relevé que des produits végétariens importés peuvent être cotés « très favorables », alors que de la viande de ruminant en élevage local à l'herbe peut être coté « défavorable ». Il a également noté que **la formation professionnelle est cotée globalement « neutre »**. Elle peut être cotée « très favorable » si elle forme directement à la transition écologique. Et elle peut être cotée « défavorable » si elle forme à des secteurs déjà cotés « défavorables », comme la formation de mécanicien en aéronautique. **Les acteurs de la formation professionnelle, qui se sont fortement engagés dans leurs programmations et modalités en faveur de la transition écologique²², s'en sont émus**, car leur démarche consiste à introduire des facteurs favorables à l'environnement autant que possible dans tous les aspects et dans toutes les spécialités de la formation professionnelle. Une analyse plus fine en

²² Cf. avis du CESER de Normandie de septembre 2023 [« L'EFOP \(l'emploi et la formation professionnelle\), leviers de la transition écologique »](#)

termes d'émissions de gaz à effet de serre permettrait peut-être de proposer une évolution de la cotation.

Toujours dans l'axe « atténuation climat », les dépenses « **à approfondir** », sont celles ayant a priori un impact sur le climat mais non classable immédiatement par manque d'informations ou de données. L'analyse se précise au fil des années, par la remontée d'informations des services et l'établissement de clés de répartition internes. Dans cette catégorie de dépenses, le processus nécessitera **un débat éclairé, du discernement et de l'argumentation pour attribuer la cotation la plus juste**. Ce débat est indispensable à l'amélioration continue demandée par l'outil.

Pour coter les dépenses, la Région Normandie a choisi, parmi son arborescence budgétaire déclinée en objectifs stratégiques/missions/programmes/opérations/tranches, de travailler au niveau des opérations. Ce choix semble pour le CESER un bon compromis entre la finesse et la pertinence d'analyse.

3.2.2. Rédiger une annexe "budget vert" transparente sur les méthodes de cotation et suffisamment détaillée

Outre les synthèses de lecture rapide, le rapport du « budget vert » doit fournir un niveau de détail suffisant pour que **le CESER puisse émettre un avis pertinent**, et se prononcer, non sur l'opportunité, mais **sur l'efficacité écologique des choix de la Région**. Le CESER souhaite ainsi disposer d'une présentation du « budget vert » similaire à celle du budget régional : un rapport comportant une analyse par objectif stratégique / mission / programme et, en annexe, avoir accès au détail par opération.

Les méthodes d'analyse et de cotation, non prédéfinies dans la méthodologie I4CE-CDC Biodiversité, et mises en œuvre par la Région Normandie, devront être explicitées. Le cas échéant, les divergences avec la méthode de référence devront être mentionnées et argumentées. Cette transparence donnera ainsi au lecteur tous les éléments utiles à sa compréhension et à la formulation de son avis.

3.2.3. Décentraliser le "budget vert" dans les différents services pour favoriser l'adhésion et la transversalité

La Région Normandie a choisi de gouverner le « budget vert » via un copilotage Dfap²³ (finances) / Deedd²⁴ (environnement) et via une décentralisation dans les services. Le CESER de Normandie approuve ce principe. En effet, celui-ci garantit une large diffusion de la notion de « budget vert ». De plus, sur les arbitrages inhérents à l'application de la méthode, il favorise le débat entre agents aux cultures différentes. Par là même, il permet de nourrir une prise de conscience collective des enjeux de la transition écologique, et une montée en compétence sur le sujet. L'équilibre est à trouver entre la confiance et l'autonomie accordée

²³ Dfap : Direction des Finances et de l'Appui au Pilotage.

²⁴ Deedd : Direction de l'Énergie, de l'Environnement et du Développement Durable.

aux services, et la supervision assurée par les copilotes, garants de la cohérence de la méthode et de la démarche.

Pour former les agents, les copilotes Dfap/Deedd se font assister par un prestataire externe, EcoAct. En novembre 2024, EcoAct a animé un atelier rassemblant l'équipe projet Dfap/Deedd, afin de tester l'analyse des dépenses sur les plus gros montants et de préparer les échanges avec les directions.

Puis en novembre et en décembre 2024, une soixantaine d'agents ont été formés en demi-journées à la méthodologie I4CE-CDC Biodiversité par EcoAct : tous les agents de la Dfap, et trois agents par direction pilote. Ces trois agents pouvaient être le référent « finances » de la direction, le référent « climat », ou tout autre agent que la direction a jugé bon, de par ses fonctions, d'associer à cette démarche.

Au premier trimestre 2025 se sont déroulés les ateliers de cotation entre directions pilotes. De nouvelles formations sont prévues pour les autres directions fin 2025, soit environ pour une quarantaine d'agents, à nouveau par un prestataire externe. D'autres formations devraient être organisées les années suivantes pour former chaque direction aux nouveaux axes d'analyse (pollution, eau, déchet et adaptation) au fil de leur mise en œuvre.

Le CESER propose, entre autres animations au long cours au sein des services, **de s'essayer à la cotation de dépenses entre services différents**, puis de comparer et débattre des résultats, afin de progresser dans la maîtrise et la cohérence de la méthode.

Enfin, le CESER attire l'attention sur les services ou agents gérant des dépenses régulièrement cotées moins favorablement que la moyenne. La motivation de ces agents pourrait en être affectée et un accompagnement spécifique est à prévoir, en restant cohérent avec la finalité de transition écologique : valorisation d'autres aspects positifs dans le champ du « budget vert » (alternative de dépense écologique, amélioration annuelle de la cotation...) ou hors champ (dépense très positive sur le volet social ou économique, décision politique...)

3.3. Nouvelles perspectives souhaitables pour le pilotage de l'action publique

3.3.1. Aller vers une évaluation socio-environnementale du budget régional

La robustesse et l'opérationnalité de la démarche « budget vert » suscitent le souhait de réaliser de même une « évaluation sociale » du budget des collectivités, pour doter également la politique sociale de ce nouvel outil.

En outre, la dégradation de l'environnement, mais aussi de nombreuses politiques publiques pour la transition écologique, ont une incidence sur les questions sociales (et réciproquement). Par exemple, les taxes « carbone » peuvent peser de façon disproportionnée sur les bas revenus et sur les foyers ruraux, faute de mécanismes d'accompagnement appropriés. Les vagues de chaleur pèsent plus fortement sur les personnes les plus pauvres, qui ont généralement un accès plus limité aux soins de santé,

exercent plus facilement des emplois physiques en extérieur. Inversement, certaines politiques à visée de protection sociale (chèque énergie, blocage de prix) ont des effets directs sur les émissions, voire sur les choix d'adaptation des citoyens. Pour favoriser une transition efficace et durable vers des économies bas-carbone et résilientes aux effets du changement climatique, les décideurs politiques doivent être conscients de ces interactions, pour maximiser les synergies positives et éviter d'opposer « fin du monde » et « fin du mois ». En ces sens, les Régions Bretagne, Nouvelle-Aquitaine et Occitanie, dans leurs initiatives politiques respectives de [Breizh COP](#), [Néo Terra](#) et [Pacte Vert](#), ambitionnent de marier les transitions écologique et sociale. En particulier, la Région Occitanie a témoigné ne pas se satisfaire de coter « défavorablement » dans son « budget vert » la subvention à une association caritative pour l'acquisition d'un véhicule frigorifique à énergie fossile.

Dès 2021, sur le volet de « l'atténuation climat », I4CE a testé sur le budget de l'État français une méthodologie pour identifier les mesures budgétaires climatiques ayant également un effet sur cinq dimensions sociales : inégalités de revenus, pauvreté, emploi, santé, accès aux besoins et services fondamentaux (énergie, eau propre, nourriture, infrastructures). Dans le cadre d'une collaboration avec Expertise France et avec le Ministère des Finances indonésien, I4CE a effectué le même travail sur le budget climatique 2021 de l'Indonésie. Il en ressort que la plupart des mesures budgétaires étiquetées « climat » ont des effets sociaux significatifs, qu'ils soient positifs ou négatifs. L'analyse complémentaire, pour l'Indonésie, par incidence fiscale (outil développé par la Tulane University), permet d'estimer la relation entre ces « points chauds » climatiques et sociaux, et les indicateurs de bien-être social à un niveau géographique très précis.

Mieux prendre en compte ces impacts croisés, c'est l'ambition du CESER de Normandie, partagée par d'autres CESER tel que celui de Nouvelle-Aquitaine. Le CESER de Normandie incite donc la Région à aller vers une évaluation socio-environnementale de son budget.

3.3.2. Étendre le « budget vert » à la restauration administrative, aux agences de la Région, aux lycées, à l'endettement et aux recettes

Le déploiement exposé ci-dessus concerne le budget principal de la Région Normandie. Celle-ci possède également un budget annexe, consacré à la gestion du restaurant administratif du siège de Rouen. **Le CESER demande que ce budget annexe soit lui aussi analysé en « budget vert ».**

Pour exercer sa politique, la Région Normandie a créé et cofinance certaines agences, telles que l'Agence de développement de la Normandie (ADN) ou l'Agence normande de la biodiversité (ANB). Compte tenu des volumes financiers et des compétences concernées, **la Région doit inciter ses agences à élaborer elles aussi un « budget vert ».** Quant aux lycées, qui gèrent en autonomie leur dotation financière régionale, la Région doit également les inciter à faire de même, tant en investissement qu'en fonctionnement, à terme.

À la différence des dépenses d'investissement de la collectivité, la cotation « budget vert » de la dette n'est pas obligatoire. **La Région Normandie s'est déclarée volontaire pour la mettre en pratique dès que le décret d'application de l'article 192 de la loi de finances 2024 sera**

publié. Le CESER salue cette volonté, qui va dans le sens de l'exhaustivité pour un « budget vert » au plus proche des masses financières en jeu. En effet, la dette s'élève en Région Normandie en 2025 à 70 % des recettes, une proportion élevée comme dans toutes les Régions.

Le CESER de Normandie note d'ailleurs que la démarche de « budget vert », en France, pour les collectivités territoriales, n'aborde pas le sujet des recettes. L'État, lui, dresse dans son budget « vert » un bilan de sa fiscalité environnementale. Il est vrai que la situation des collectivités territoriales est complètement différente de celle de l'État concernant le sujet des recettes. **En effet celles-ci ne disposent quasiment d'aucune autonomie dans leurs recettes**, en particulier les Régions. Parmi les impôts (fiscalité directe et indirecte), les dotations de l'État et les revenus du domaine et des services publics locaux, la seule recette où les Régions ont une autonomie est la taxe sur les certificats d'immatriculation (cartes grises) des véhicules. En 2025 en Normandie, celle-ci ne représente que 9 % des recettes totales. La Région Normandie a décidé d'augmenter, en 2025, le taux de cette taxe à la valeur maximale fixée par l'État, soit 60 € par cheval-vapeur. De plus, cette taxe ne s'applique que sur les ventes de véhicules thermiques, dont le volume est appelé à décroître. En effet, la vente de voitures thermiques neuves sera interdite à partir de 2035. De surcroît, cette taxe sur les certificats d'immatriculation de véhicules thermiques, de même que la TICPE, constituent des recettes qui seraient classées comme « défavorables » pour l'axe « atténuation climat ». En effet, les taxes sur la consommation d'énergie fossile incitent bien à en réduire la consommation, et par là-même contribuent à atténuer le dérèglement climatique. Mais elles rapportent des recettes directement proportionnelles au volume de consommation d'énergie fossile, défavorable par nature au climat.

Les Régions se trouvent donc dans une situation où elles ne peuvent agir budgétairement que sur le levier des dépenses, et non sur le levier des recettes, y compris concernant la transition écologique. Le sujet des recettes des collectivités territoriales fait débat en France et rejoint celui sur la décentralisation. Dans ces débats, intégrer des recettes pérennes favorables à la transition écologique constitue un postulat de base. Dans ce cadre, l'examen de la fiscalité environnementale de l'État dressé dans son « budget vert » annuel constitue une base de réflexion.

3.3.3. Enrichir l'évaluation des politiques publiques environnementales grâce à la démarche de « budget vert »

Par certains de ses résultats, le « budget vert » peut décevoir en révélant une cotation majoritairement « neutre », voire « défavorable », dans des domaines où les acteurs ont le sentiment d'œuvrer massivement en faveur de la transition écologique (exemples de la formation professionnelle ou de l'agriculture). Ou encore, une cotation « très favorable » sur un poste de dépense ne garantit pas que ce poste de dépense n'a que des impacts positifs sur l'environnement. La cotation demeure relative. **Il importe donc de se garder de voir dans le « budget vert » un outil de vérité absolue, en accordant une valeur excessive et hors champ à ses cotations.**

Le « budget vert » est souvent désigné comme « évaluation environnementale du budget ». Cela ne doit pas amener à confondre le « budget vert » avec l'évaluation d'une politique publique environnementale. En effet, une politique publique ne se résume pas simplement à la mise en œuvre de moyens financiers, mais aussi à la mise en œuvre de moyens juridiques et administratifs. De plus, l'évaluation d'une politique publique apprécie la valeur de l'action publique en questionnant notamment sa pertinence, son efficacité, les effets de la dépense (notamment effet d'aubaine, effet pervers...), et non pas seulement l'objet de la dépense. De même qu'une politique publique ne se réduit pas à son seul budget, l'évaluation d'une politique publique ne peut pas se réduire à sa seule analyse budgétaire. Donc **le « budget vert » n'est pas et ne peut pas constituer à lui tout seul un outil d'évaluation de politique publique environnementale.**

En revanche, le « budget vert » peut utilement contribuer à l'évaluation des politiques publiques environnementales. Les cotations du budget vert donnent des éléments d'aide à la décision et contribuent ainsi au pilotage des politiques publiques. Le « budget vert » contribue à mesurer **l'efficacité écologique** des politiques menées. Comme l'évaluation des politiques publiques, le « budget vert » permet d'évaluer « ex ante », au moment des orientations budgétaires et du budget primitif, et « ex post », au moment du compte financier unique.

Le code général des collectivités territoriales confère aux CESER le rôle d'émettre un avis sur le budget de la Région ainsi que de « contribuer » à l'évaluation des politiques publiques régionales. Pour ces deux raisons, les CESER sont donc fortement intéressés par les « budgets verts ». Au sein de l'association **CESER de France, le groupe de travail dédié à l'évaluation des politiques publiques a été saisi pour se pencher sur le « budget vert ».** Le **CESER de Normandie encourage cette démarche**, afin que CESER de France se positionne sur ce nouvel outil de pilotage des politiques publiques, et que l'association incite chaque CESER à émettre l'avis le plus pertinent possible sur le « budget vert » de sa Région.

Enfin, le CESER de Normandie engage la Région Normandie à prévoir une évaluation de sa démarche de « budget vert », en tant que politique publique. Répondre aux questions telles que « Qu'a-t-on fait ? A-t-on bien fait ? Comment faire mieux ? » permettra de conforter le « budget vert » dans sa pertinence et sa transparence démocratique.

Conclusion

Le « budget vert » vise à qualifier les impacts sur la transition écologique de chacune des dépenses incluses dans le budget d'une collectivité. Il s'agit d'une analyse ligne à ligne du budget, cotant l'objet de la dépense comme « favorable », « neutre » ou « défavorable » au regard des objectifs environnementaux suivants : atténuation du dérèglement climatique, adaptation au dérèglement climatique, préservation des ressources en eau et de la biodiversité, gestion des déchets et prévention des risques technologiques, lutte contre les pollutions. Les résultats du « budget vert » permettent d'identifier clairement les postes de dépenses plus ou moins favorables à l'environnement. Ce « budget vert » est destiné à analyser les marges de manœuvre possibles pour réorienter les projets selon le prisme de la transition écologique. Déployé dans son envergure maximale, il constitue une démarche véritablement concertée, transversale, transparente et itérative, qui améliore la prise de conscience des élus, des corps intermédiaires et des citoyens sur les enjeux de la transition écologique. Le « budget vert » constitue donc un outil de pilotage des politiques publiques aux bénéfices multiples, dont l'éco-efficience

Le CESER de Normandie appelle cependant à la vigilance contre des dévoiements possibles de ce nouvel outil, à des fins d'affichage, pour masquer certaines incohérences de politique environnementale. Mais ce risque de mésusage, inhérent à tout outil, demeure inférieur au potentiel majeur apporté par le « budget vert », qui initie l'articulation des objectifs de la transition écologique avec la gestion financière des collectivités territoriales. Il ouvre ainsi la voie pour bâtir de véritables stratégies de transition écologique à l'échelon régional avec, par exemple, l'élaboration de plans de financements pluriannuels dédiés

Recommandations
et préconisations

Tableau récapitulatif

Recommandation 1 - Construire le « budget vert » sur des fondations solides

<i>Préconisations</i>	<i>Indicateurs</i>	<i>Délais</i>	<i>Acteurs</i>
1.1 - S'appuyer sur une véritable volonté politique de transition écologique	Communication et mise en œuvre par la Région	2025	Présidence de Région
1.2 - S'appuyer sur une méthode commune et reconnue	Choix final de la méthode pour les collectivités territoriales	2026	État Lobbying des associations d'élus territoriaux et de collectivités territoriales
1.3 - Assurer la cohérence entre le "budget vert" et les outils de la politique environnementale	Coordination mise en œuvre	2026	Direction générale des services
1.4 - Déployer progressivement mais rapidement la démarche de "budget vert" en Normandie	Respect et accélération du planning de mise en œuvre	2025	Présidence de Région Direction générale des services
1.5 - Sensibiliser, informer et former au "budget vert", y compris par un "budget vert" CESER	Formalisation d'un plan de développement des compétences	2025	Présidence de Région
	Déploiement du plan de développement des compétences	À partir de 2025	Direction générale des services
	Cotation du budget de fonctionnement du CESER	2026	CESER

Recommandation 2 – Mettre en œuvre un « budget vert » avec robustesse

<i>Préconisations</i>	<i>Indicateurs</i>	<i>Délais</i>	<i>Acteurs</i>
2.1 - Appliquer la méthode retenue avec raison, discernement et argumentation	Échanges sur les modalités de cotation des lignes budgétaires, y compris les « indéfinis méthodologiques »	À partir de 2025	Région CESER
2.2 - Rédiger une annexe "budget vert" transparente sur les méthodes de cotation et suffisamment détaillée	Accès pour le CESER aux modalités de la cotation des opérations comptables	À partir de 2025	Direction générale des services
2.3 - Décentraliser le "budget vert" dans les différents services pour favoriser l'adhésion et la transversalité	Pilotage du projet	À partir de 2025	Présidence de Région Direction générale des services Directions générales adjointes

Recommandation 3 - Nouvelles perspectives souhaitables pour le pilotage de l'action publique

<i>Préconisations</i>	<i>Indicateurs</i>	<i>Délais</i>	<i>Acteurs</i>
3.1 - Aller vers une évaluation socio-environnementale du budget régional	Lancement d'une réflexion	2026	État
	Lancement d'une expérimentation avec quelques Régions, dont la Normandie	2028	I4CE Régions de France CESER de France Région Normandie CESER de Normandie
3.2 - Étendre le « budget vert » à la restauration administrative, aux agences de la Région, aux lycées, à l'endettement et aux recettes	Publication des rapports « budget vert »	À partir de 2026	Présidence de Région Conseils d'administration des agences et des lycées
3.3- Enrichir l'évaluation des politiques publiques environnementales grâce à la démarche de "budget vert"	Degrés d'éco-efficiency et de pertinence	À partir de 2025	Présidence de Région CESER
	Amélioration de l'outil de pilotage		

Déclarations de groupes

Déclaration de M. Romain FRÉMONT

Au titre de l'organisme CGT

Madame la Présidente,
Cher-e-s collègues,

Face aux effets quotidiens et constatés du dérèglement climatique, il est indispensable que des mesures et des décisions politiques soient prises.

Dans ce contexte, la mise en place du budget vert par les régions semble aller dans le bon sens en permettant que les dépenses des régions soient analysées sous le prisme environnemental.

Toutefois, la méthodologie I4CE qui sera retenue pour l'analyse du budget vert n'est pas exempte de toutes critiques dans sa façon de classer les dépenses en « très favorable » ; « favorables sous conditions » ; « neutre » ; « défavorable ».

Au-delà des dépenses d'investissement, la méthode prévoit aussi de classer les dépenses de fonctionnement et notamment celles afférents aux salaires.

La CGT dénonce le caractère discriminant de ce classement qui aura pour effet de stigmatiser certaines activités ou certains emplois et par conséquent les personnes qu'ils concernent telles que l'agriculture, la voirie, la pétrochimie et bien d'autres

Autre exemple significatif, la méthode classe en quelques lignes le transport aérien en défavorable en indiquant que : « *Les infrastructures, investissement ou dépenses liées à l'aviation et aux infrastructures aériennes sont considérés comme défavorables* » ou bien « *qu'une formation de mécanicien spécialisé en aéronautique sera classée en défavorable* ».

C'est donc une condamnation sans appel du secteur aérien à court et moyen terme en ne lui offrant aucune chance de tenter sa décarbonation.

Or, une telle condamnation avec les conséquences sociales et économiques qu'elle emporte ne peut pas être partagée par la CGT et ce d'autant plus que le secteur aéronautique est en train de travailler à sa décarbonation.

En effet, la société française Aura Aero a lancé le premier avion électrique tandis que la société française Safran a mis au point le premier moteur d'avion tout électrique.

Il est donc essentiel de ne pas « couper les ailes » à l'un des derniers fleurons industriels français en lui permettant de réussir sa transition, ce qui contribuera à maintenir et créer de l'emploi industriel dont la France manque cruellement actuellement.

Après ce rappel, la CGT tient néanmoins à souligner que sa préoccupation a été reprise par le point 3.2 « Appliquer la méthodologie I4CE-CDC Biodiversité avec raison, discernement et de manière argumentée » de l'avis mais elle restera néanmoins vigilante dans l'application concrète de celle-ci à l'avenir.

Déclaration de M. Philippe LEGRAIN

Au titre de l'organisme CFDT

Merci, Madame la Présidente,

Pour répondre à une obligation légale, la Région Normandie s'apprête donc à analyser l'impact de son budget sur l'environnement.

Parlons-nous vraiment d'un « budget vert » ? Personnellement, je préfère éviter ce terme, tout comme plusieurs membres de la Commission 6. Trop connoté politiquement, il risquerait d'être perçu comme un slogan plutôt que comme un véritable outil d'évaluation. Ce serait une erreur, alors qu'on voit poindre un fort rejet de l'écologie, et des normes environnementales. Je préfère utiliser ce qui a été retenu comme titre du rapport : impact du budget sur l'environnement.

Dans un premier temps, cette analyse d'impact se concentrera sur un « budget climat », car les deux premiers axes étudiés seront la lutte contre le réchauffement climatique et l'adaptation à ses effets. Un chantier déjà ambitieux, d'autant qu'il faudra définir une méthode rigoureuse et transparente pour attribuer des cotations pertinentes.

Le rapporteur a pris l'exemple, qui a fait débat en Commission : la politique régionale de soutien à l'élevage bovin est-elle favorable ou défavorable à la lutte contre le changement climatique ? Comment sera-t-elle évaluée ? Sera-t-elle évaluée négativement en raison des émissions de méthane des bovins ? Ça promet de beaux débats pour avoir une cotation admise par tous.

Si les enjeux climatiques sont relativement bien balisés, il reste encore beaucoup de travail pour préciser les autres axes d'évaluation : protection de la biodiversité, gestion de l'eau, traitement des déchets et lutte contre les pollutions.

Au final, cette analyse viendra s'ajouter en annexe au budget régional. Un document budgétaire qui comptait déjà 700 pages... et qui s'apprête donc à s'épaissir encore un peu plus !

Dans certaines régions, cette annexe restera une simple formalité. Mais en Normandie, nous constatons avec satisfaction que la Région, sous l'impulsion de sa Vice-présidente, s'en empare avec détermination. La question est maintenant de savoir si tous les élus partageront cet engagement lorsqu'il s'agira de passer aux décisions concrètes.

Enfin, il nous reviendra aussi, à nous, membres du CESER, de faire en sorte que cette analyse ne reste pas un document technique perdu dans une pile de rapports. Notre rôle sera de la mettre en pleine lumière et de l'intégrer pleinement à nos avis budgétaires.

La mise en place de ce « budget vert » ne sera pas un long fleuve tranquille... mais il peut devenir un vrai levier d'action.

La CFDT approuvera l'avis présenté par la Commission 6.

Déclaration de Jean-Luc LÉGER

Personnalité qualifiée

Madame la Présidente, Mesdames Messieurs, cher.es Collègues.

Sans doute, dans notre assemblée, certains considéreront ledit budget vert, un tantinet technocratique. J'en fais partie. D'autres ou les mêmes seront surpris ou en désaccord avec les choix et leurs critères intégrant ou non, telle ou telle charge ou tel ou tel produit dans le budget vert. C'est le propre des choix d'avoir leur part d'arbitraire et leur part d'objectivité. Tout est question de dosage.

Avec un peu d'imagination, il est même envisageable que parmi les collectivités territoriales, les 244 groupements et les établissements publics locaux de plus de 3 500 habitants, comme il est rappelé dans l'avis, certains exécutifs utiliseront le budget vert, soit pour montrer combien leur collectivité ou groupement développe une politique environnementale soit, inversement d'autres exécutifs auront à cœur de minimiser la part environnementale dans le budget de la collectivité. En cela, le budget vert a sans doute un petit parfum technocratique, il est pour autant fondamentalement politique.

Si le budget vert n'est pas un outil d'évaluation, stricto sensu, il participe à l'évaluation des politiques publiques de la collectivité. Si le budget vert n'est pas à proprement parler un outil d'aide à la décision, il participe à la prise de décisions par les exécutifs des collectivités publiques. En cela, et ne serait-ce que pour cela, le budget vert a dès aujourd'hui et plus encore demain, une forte utilité. Du moins acceptons-en l'augure. C'est à minima un outil de mesure monétaire de la transition écologique. Ce sera demain un outil de mesure monétaire de la lutte contre le réchauffement climatique, l'adaptation au changement climatique et à la prévention des risques naturels, de gestion des ressources et la lutte contre les pollutions de l'eau, de l'air et des sols passant par la gestion des déchets et la préservation de la biodiversité. Enfin, cet outil permettra de mesurer la prévention des risques technologiques par notamment l'accompagnement des entreprises des secteurs primaires, secondaires et tertiaires à conduire les transitions.

Reste la question de la méthode. Il est normal que notre assemblée fasse le choix d'une conception qui soit la plus efficiente possible, mais, de mon point de vue, elle est relativement accessoire. En d'autres termes, qu'importe la manière de faire, l'important est que la collectivité sache ce qu'elle fait, où elle va et qu'elle est l'impact du budget vert dans les politiques publiques. Il n'est pas sans risque de dévoiements possibles, comme il est écrit en conclusion de l'avis, mais en comparaison, sur le seul fait de pouvoir bâtir de véritables stratégies de transition écologique, le risque devient minime par rapport au potentiel.

Je voterai favorablement le présent avis du CESER.

Je vous remercie de votre attention.

Quel impact du budget régional sur l'environnement ?

La démarche de « budget vert »
de la Région Normandie



Une transition écologique efficiente, efficace et socialement juste se dessine comme la seule voie possible pour l'avenir. Comment mieux mobiliser la finance publique pour y parvenir ? Le « budget vert », nouvel outil de pilotage des politiques publiques, constitue une des réponses. Cette analyse de l'impact du budget sur l'environnement apporte une aide à la décision co-construite et rigoureuse. À l'heure où la Région Normandie s'empare du « budget vert », comment ce dernier est-il mis en œuvre ailleurs en France ? Quels sont les principes sur lesquels s'appuyer et les écueils à éviter ? Quelles nuances convient-il d'apporter au « budget vert » pour l'adapter au mieux à notre contexte normand ?

Mars 2025

Présenté par Jean-Pierre Girod
Avec le concours de Claire Coulibaly
Crédit couverture : Adobe Stocks
ISBN : 978-2-492245-20-6
Ne peut être vendu



CONSEIL ÉCONOMIQUE SOCIAL ET ENVIRONNEMENTAL RÉGIONAL

Caen Abbaye-aux-Dames - CS 50529 - 14036 CAEN Cedex 1 | 02 31 06 98 90
Rouen 5 rue Schuman - CS 21129 - 76174 ROUEN Cedex | 02 35 52 56 30

ceser.normandie.fr