

Orientations budgétaires 2018

Séance plénière du 18 octobre 2017

1/ SITUATION FINANCIERE 2017 ET TENDANCES BUDGETAIRES 2018

Le CESER prend acte des orientations budgétaires dans un contexte contraint de baisse des ressources et d'augmentation des charges : l'arrêt de la sanctuarisation de certaines politiques, un taux de dépenses d'investissement revu à la baisse (30 %) et un objectif global de baisse des dépenses de fonctionnement de - 3 % en Crédits de paiement (CP).

Il considère que la baisse des ressources financières de la Région, qui s'ajoute au nouveau plan d'économies demandées aux collectivités territoriales, augmente l'effet ciseaux et est incompatible avec l'exercice responsable des compétences dévolues aux Régions.

Le CESER demande que cette baisse des dépenses s'accompagne de mesures d'adaptations budgétaires pour les partenaires concernés et sollicite une feuille de route des évolutions qui sont envisagées, rendant lisibles les politiques et dispositifs impactés.

Il appelle le Conseil régional pour que la priorisation des actions du Conseil régional n'accentue pas les disparités constatées entre les territoires, et sera très attentif à la politique contractuelle envers les territoires les plus fragiles.

Le CESER souligne l'importance des Programmations pluriannuelles des investissements (PPI) et Programmations pluriannuelles de fonctionnement (PPF) pour la gestion des stocks d'AP/AE et demande que le Conseil régional en précise les modalités de fonctionnement.

Le CESER s'interroge sur les moyens nécessaires à engager pour influencer significativement sur l'économie régionale et l'emploi. Une mobilisation exceptionnelle des ressources serait à envisager pour réaliser certains équipements spécifiques ou grands projets.

Un nouveau contexte d'économies budgétaires

- La stratégie de rééquilibrage financier, en particulier de baisse des dépenses de fonctionnement, mise en place en 2016 a été respectée (- 3 %, soit - 46 M€). Le Conseil régional a ainsi pu dégager des marges de manœuvre pour décliner les grands objectifs fixés par le nouvel exécutif et financer les nouvelles compétences issues de la Loi NOTRe (Nouvelle Organisation Territoriale de la République).
- Alors que la préparation budgétaire 2018 devrait être marquée par une stabilisation du périmètre des dépenses régionales du fait notamment de la fin de la baisse des dotations de l'Etat (- 374 M€ pour la Nouvelle-Aquitaine de 2013 à 2017), le Projet de loi de finances prévoit :
 - un nouveau programme d'économies des dépenses des collectivités locales de 13 Mds€ sur 2018-2022 (ce programme d'économies fait suite à la réduction des dotations de fonctionnement des collectivités de 11,5 Mds€ sous le quinquennat précédent) ;
 - la non reconduction du fonds de soutien exceptionnel aux Régions pour le développement économique doté de 450 M€. Pour la Nouvelle-Aquitaine, ce sont 50,9 M€ de ressources équivalentes à 2017 qui ne seront pas versées pour financer l'action économique en 2018. L'attribution de moyens supplémentaires venant compléter le plan « 500 000 formations » et l'évolution prévisionnelle des ressources régionales de nature fiscale¹ ne peuvent compenser que partiellement ces baisses et la croissance des charges transférées.

¹ TVA (Taxe sur la Valeur Ajoutée), TICPE (Taxe Intérieure de Consommation sur les Produits Energétiques), cartes grises et CVAE (Cotisation sur la Valeur Ajoutée des Entreprises).

Dans ce contexte contraint sur les ressources et d'augmentation des charges, le Conseil régional prône le réalisme budgétaire « 2018 sera le budget de la capacité à faire ». Il va donc poursuivre en 2018 sa politique de diminution des dépenses de fonctionnement (- 1 % en Autorisations d'engagement [AE] et - 3 % en Crédits de paiement [CP]), et de mutualisation des dispositifs et des moyens des anciennes Régions (180 dispositifs harmonisés depuis 2016).

- ✓ Compte tenu de l'impact budgétaire de ces mesures, le CESER renouvelle son souhait de pouvoir disposer de bilans des politiques antérieures menées dans les ex-Régions Aquitaine, Limousin et Poitou-Charentes, et d'estimation des résultats des actions conduites depuis la fusion.

Il souligne à cet égard avec beaucoup d'intérêt la mise en place en 2018 de deux outils de programmation et d'évaluation :

- une conférence de gestion préalable aux conférences budgétaires ayant pour objet de débattre, indicateurs à l'appui, de l'efficacité des politiques menées et des optimisations possibles ;
- des contrats d'objectifs et de moyens (COM) ainsi qu'une programmation pluriannuelle en fonctionnement permettant d'alimenter les prochaines orientations budgétaires ainsi que la prospective régionale.

Ces démarches répondent aux souhaits du CESER de voir la Région se doter d'outils de pilotage et d'évaluation en continu des politiques régionales.

Le CESER tient à rappeler que la Loi NOTRe lui a donné de nouvelles prérogatives en la matière.

A cet effet, il demande qu'un dispositif de suivi budgétaire et financier soit mis en place dès le lancement des différents Schémas (SRDEII, SRDTL, SRESRI, SRADDET²), ainsi que pour les programmes budgétaires dédiés (exemple : le budget « Jeunesse et citoyenneté »).

- ✓ Enfin, le CESER appelle à ce que cette priorisation des orientations budgétaires sur ses principaux domaines de compétences, n'accentue pas les disparités constatées entre les territoires et/ou les risques de fragmentation sociale. Si la description du contexte économique met en exergue quelques signes encourageants de reprise à l'échelle régionale, il conviendrait d'identifier plus finement les évolutions infrarégionales de cette tendance.

Dans ce cadre, il sera particulièrement attentif à la manière dont le Conseil régional mettra en place, dans le cadre de sa nouvelle politique contractuelle, des « interventions discriminantes » en faveur des territoires les plus vulnérables (cf. page 11 du rapport).

Cette orientation stratégique répond à sa demande « que le budget de la Nouvelle-Aquitaine s'élabore sur la base d'orientations générales et de programmes permettant à l'ensemble des territoires qui la composent de bénéficier des mêmes appuis mais aussi que ceux présentant les plus fortes fragilités puissent être soutenus de manière plus volontariste »³.

Une baisse générale des dépenses de fonctionnement

- La préparation du budget 2018 s'inscrit dans les objectifs et le cadrage financier fixé par le Conseil régional en 2016 (**35 % du budget consacrés aux dépenses d'investissement, un taux d'épargne brut minimal de 20 % et une capacité de désendettement en-deçà de 7 années**), mais du fait des charges liées aux transferts de compétences, l'équilibre budgétaire des deux sections a été profondément modifié⁴.

Devant cette situation, le Conseil régional adopte de nouvelles modalités de maîtrise des dépenses de fonctionnement au regard des perspectives d'évolution des recettes, en retenant désormais **un taux de 30 % de dépenses d'investissement**.

- A la différence du cadrage « classique » de 2017, s'appuyant sur la sanctuarisation de certaines politiques et sur l'application d'une norme d'évolution, le Conseil régional fixe pour 2018 **un nouveau cadrage budgétaire**, en particulier pour la section Fonctionnement.

² SRDEII (Schéma régional de développement économique, d'innovation et d'internationalisation), SRDTL (Schéma régional de développement du tourisme et des loisirs), SRESRI (Schéma régional de l'enseignement supérieur, de la recherche et de l'innovation), SRADDET (Schéma régional d'aménagement, du développement durable et de l'égalité des territoires).

³ Cf. avis du CESER « DM n° 1 – Budget régional 2016 » – Octobre 2016.

⁴ Le taux d'épargne sera également impacté par cette modification des équilibres financiers : une baisse d'au moins deux points est attendue.

- ▶ Fonctionnement : un objectif global de baisse de 3 % de Crédits de paiement (CP) et de 1 % en Autorisations d'engagement (AE).
Tous les budgets sont concernés, exception faite des dépenses consacrées à la rémunération des agents, du TER, au forfait externat, au fonds exceptionnel de développement économique et à la dette. Cette baisse pourra s'appliquer globalement pour chaque pôle ou individuellement par politique.
- ▶ Investissement : un maintien des Autorisations de programme (AP) et des Crédits de paiement (CP).
Les capacités d'investissement seront en particulier mobilisées pour la réalisation du plan en faveur des lycées, de l'aménagement numérique du territoire (Très haut débit) et des grands projets.

Le CESER exprime de fortes inquiétudes quant aux modalités d'application de la baisse des dépenses de fonctionnement annoncées en 2018 et ses conséquences pour les politiques économiques, sociales et environnementales dans les territoires.

Le CESER sera attentif aux conditions de mise en œuvre de ces baisses des dépenses de fonctionnement dans le projet de Budget primitif 2018.

Il faudra en particulier veiller à ce que cette baisse de la dépense soit accompagnée de mesures d'adaptations budgétaires pour les partenaires concernés et qu'elle ne se fasse pas au détriment de la qualité des services publics due aux habitants de la région.

A cet effet, il sollicite la réalisation d'une feuille de route des évolutions qui sont/seront envisagées rendant lisibles les politiques et dispositifs qui seront impactés et l'agenda de mise en œuvre des réductions des budgets pour la période de 2018 à 2020.

Concernant plus particulièrement l'aménagement numérique du territoire, le CESER se félicite des investissements prévus pour le déploiement du Très haut débit, mais il demande que l'arrivée du haut débit « partout » soit aussi une priorité.

Relativement aux zones blanches de téléphonie mobile, le CESER souhaite qu'une concertation approfondie soit menée entre les collectivités, avec le soutien de la Région.

Des dotations de l'Etat et des ressources de substitution insuffisantes

- Pour 2018, conformément à l'article 149 de la Loi de finances 2017, la Région devait bénéficier d'**une fraction du produit net de la TVA**, en remplacement de la Dotation globale de fonctionnement (DGF) et du fonds de soutien exceptionnel versé pour compenser les dépenses liées aux compétences de développement économique (50,9 M€ pour la Nouvelle-Aquitaine en 2017).
Le Projet de Loi de finances 2018 prévoit en effet que seule la DGF fera l'objet d'une substitution d'une fraction de la TVA. L'Etat a décidé de ne pas reconduire en 2018 ce fonds de soutien.

En retenant une hypothèse de progression de 2 % de la TVA, la Région devrait percevoir 390,34 M€ sur la base du seul périmètre de la DGF. L'impact de cette disposition législative se traduit par une perte de recettes de 43,49 M€.

Concernant les autres dotations : Dotation générale de décentralisation (DGD), Dotation de compensation de la réforme de la taxe professionnelle (DCRTP), Dotation régionale d'équipement scolaire (DRES), leurs montants sont identiques ou en baisse par rapport à 2017.

- **Les ressources fiscales de la Région** devraient quant à elles rapporter 1,41 Md€ dont 454,65 M€ au titre de la Taxe intérieure de consommation sur les produits énergétiques (TICPE), y compris les droits à compensation et majoration des tarifs tels que définis dans la Loi de finances, 207,7M€ au niveau de la taxe sur les certificats d'immatriculation et 603,90 M€ dans le cadre de la Cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE).

Le CESER souligne toutefois qu'une partie de cette nouvelle ressource permet d'assurer le service public pour le fonctionnement de la compétence « Transports ».

Il serait intéressant qu'une présentation budgétaire de cette partition soit réalisée au BP pour mesurer les moyens alloués aux Conseils départementaux (délégués opérationnels) et à la Région.

- A ces financements s'ajoutent :
 - les recettes issues de l'Imposition forfaitaire sur les entreprises de réseaux (IFER), du Fonds national de garantie individuelle des ressources (FNGIR), du Fonds de péréquation des ressources pour un montant de 143,51 M€ ;
 - les financements de la formation professionnelle, de l'apprentissage et du plan « 500 000 formations » et ses deux reconductions successives, dont le montant total est évalué à 304,21 M€ ;
 - les fonds européens, dont les recettes attendues s'élèveraient à 81,45 M€.

Au total (hors fonds européens) (cf. tableau en annexe 1), ce sont 2,26 Mds€ que devrait recevoir la Région Nouvelle-Aquitaine en 2018, soit une baisse de recettes de 43,49 M€ (- 1,9 %).

Pour le CESER, ces baisses de ressources financières de la Région, dans un contexte d'un nouveau plan d'économies demandées aux collectivités territoriales, augmentent l'effet ciseaux⁵ et sont incompatibles avec l'exercice responsable des compétences dévolues aux Régions.

A nouveau et sans contester l'intérêt du remplacement de la DGF par une fraction de la TVA, le CESER constate :

- *l'absence de maîtrise des évolutions de cette ressource ;*
- *le rythme de progression trop lent (+ 2,2 % en 2016) qui arithmétiquement ne permettra pas à la Région de retrouver un niveau de ressource comparable à sa DGF 2017 (soit 422,56 M€).*

La Région doit pouvoir disposer d'une visibilité à moyen/long terme des moyens nécessaires à la mise en œuvre des politiques régionales avec une part plus importante de ressources fiscales.

Les perspectives 2018 pour la gestion des engagements pluriannuels et de la dette

- Toutes les Autorisations de programme (AP) et Autorisations d'engagement (AE) qui n'ont pas été affectées au cours de l'exercice sont annulées (exception faite de celles concernant les Programmes opérationnels (PO) 2014-2020 et le Contrat de plan Etat/Région (CPER) 2015-2020. Le stock des AP/AE restant à mandater (déjà affectées) (cf. graphique en annexe 2) et libre d'emploi (non affectées) au 4 octobre 2017 est de 3,17 Mds€ (dont 2,05 Mds€ en AP et 1,12 Md€ en AE).

Le CESER note que, dans le prolongement de la démarche initiée en 2016, la DM 2017 propose des annulations à hauteur de 162,19 M€ en AP et de 268,65 M€ en AE sur le budget principal de millésimes antérieurs à 2017 (cf. avis spécifique du CESER d'octobre 2017 sur la DM1 – Budget régional 2017).

Quant aux flux⁶ 2017 de ces mêmes AP/AE, ils s'élèvent à 1,10 Md€ net des annulations 2017 et antérieures. Ce montant comporte toutefois 75,2 M€ d'AE en anticipation 2018 pour assurer la trésorerie de certaines structures, CFA et entreprises de transport en particulier.

Sur le plan de la programmation pluriannuelle (cf. page 4 du rapport), le CESER regrette à nouveau l'absence d'information comme lors des orientations budgétaires 2017 sur les dispositifs des Programmes pluriannuels des investissements (PPI) et Programmes pluriannuels de fonctionnement (PPF) qui deviennent des outils essentiels d'anticipation budgétaire avec un usage plus rigoureux des AP/AE.

Compte tenu des enjeux de ces dispositifs, il renouvelle sa demande que le Conseil régional en précise les modalités de fonctionnement et de pilotage avec une synthèse des états de programmation.

- Concernant l'encours de la dette, en retenant une mobilisation prévisionnelle pour la fin d'année de 214 M€ (qui s'ajoutent aux 166 M€ déjà empruntés), il atteindra 2,11 Mds€ au 31 décembre 2017 (cf. annexe 3).

Dans la recherche d'efficacité de l'action publique, le CESER s'interroge sur les moyens nécessaires à engager pour influencer significativement sur l'économie régionale. En effet, la mobilisation des ressources peut être nécessaire pour certains équipements stratégiques ou exceptionnels qui doivent être réalisés rapidement. Dans ce cadre, la Région pourrait accepter de ne pas réduire la durée maximale de désendettement de sept années qu'elle s'était fixée en 2016.

Le CESER note par ailleurs avec intérêt que face à cette augmentation de l'endettement (+ 11,8 %), le Conseil régional souhaite diversifier ses sources de financement en se tournant vers les prêteurs institutionnels et le marché obligataire⁷.

Il souligne que le Conseil régional poursuivra sa stratégie de désensibilisation de sa dette structurée et renouvelle son souhait d'avoir des précisions sur cette stratégie pour 2018, ainsi que sur les actions prioritaires qui seront menées en fonction de la typologie du risque de chaque contrat.

⁵ Les charges augmentent plus vite que les ressources.

⁶ Inscriptions nouvelles et annulations d'AP/AE dans le même exercice.

⁷ La Banque Publique d'Investissement (BPI) et la Caisse des Dépôts et Consignations (CDC).

2/ ORIENTATIONS REGIONALES

Le CESER retrouve avec satisfaction dans ces orientations budgétaires pour 2018 les quatre grandes priorités d'actions :

- soutenir et faire vivre la dynamique économique et l'emploi ;
- offrir aux jeunes toutes les conditions du succès de leurs trajectoires personnelles et professionnelles ;
- encourager et accompagner les dynamiques du nouveau territoire ;
- agir en faveur de la transition énergétique et écologique ;

qui rejoignent les préoccupations du CESER, même s'il aurait préféré que soient mentionnés « les dynamiques des nouveaux territoires ».

Le soutien que doit apporter le Conseil régional pour que certains territoires ne soient pas en déshérence doit s'organiser autour d'un accompagnement spécifique. Toutefois, la Région ne pourrait seule, financièrement, compenser les inégalités. Il s'agit donc d'encourager la mobilisation des territoires et parallèlement d'être davantage à leur écoute.

La politique territoriale et le SRADDET doivent traduire cet accompagnement des territoires.

Le CESER formule un certain nombre de remarques générales, ainsi que des observations et des préconisations plus sectorielles sur les politiques régionales proposées pour 2018.

SOUTENIR ET FAIRE VIVRE LA DYNAMIQUE ECONOMIQUE DE L'EMPLOI

En matière d'action économique, le Conseil régional annonce dans ses priorités d'actions qu'il confortera en 2018 ses interventions notamment pour développer sur toute la région un écosystème innovant, améliorer la performance industrielle ou encore accompagner les besoins en capitaux.

Le regroupement de la gestion des participations financières

En termes d'ingénierie financière, le Conseil régional affiche l'objectif d'atteindre une capacité d'intervention de 180 M€, une société étant spécifiquement chargée de la gestion des participations financières de la Nouvelle-Aquitaine.

Dans le prolongement des avis déjà exprimés par les trois ex-CESER en juin 2015 sur le rapport commun présenté par les trois ex-Régions « Ingénierie financière en fonds propres »⁸, le CESER souhaiterait des informations sur les liens juridiques et organisationnels et les relations fonctionnelles entre la société créée et les différents fonds, sur le niveau et les modalités de financement prévus par la Région et par la BEI ainsi que sur le processus de levier tant pour la société créée que pour les différents fonds.

Le CESER aimerait savoir quel taux de risque global ou quels taux de risque par catégorie sont retenus, le niveau d'exigence pouvant être renforcé, dans le cadre de conventions, en raison d'un taux de risque important (jusqu'à plus des 2/3 de pertes admises dans les entreprises innovantes des US).

En complément des missions de gestion prévues dans l'organisation interne de la société, le CESER pense que pourrait être développé un rôle informatif auprès des deux assemblées régionales pour l'évaluation des politiques publiques. Il suggère que soit également intégrée une labellisation des projets sur la base de critères éthiques et/ou déontologiques en lien avec les priorités régionales.

⁸ Avis du CESER Aquitaine sur le rapport du Conseil régional « Rapprochement des trois régions – Ingénierie financières en fonds propres » - Séance plénière du 18 juin 2015.

Avis du CESER Poitou-Charentes sur le rapport du Conseil régional « Rapprochement des trois régions – Ingénierie financières en fonds propres » - Session du 10 au 22 juin 2015.

Stimuler les projets économiques territoriaux au plus près des besoins des populations

Le rapport relève le poids spécifique du secteur associatif qui représente à lui seul près des trois-quarts des établissements et des salariés de l'Économie sociale et solidaire (ESS), secteur lui-même très représentatif en Nouvelle-Aquitaine. Le CESER souligne le rôle spécifique de ces acteurs dans l'animation des territoires, notamment les plus fragiles, et encourage le Conseil régional à accentuer son accompagnement en direction des acteurs de l'ESS en région, non seulement à travers ses interventions en matière économique (innovation sociale, silver économie, transition numérique) mais également par le biais de ses autres politiques sectorielles (dont culture, sport, vie associative, développement territorial...).

Il partage par ailleurs l'intention affichée par le Conseil régional de soutenir les démarches de coopérations territoriales et économiques, auxquelles participent les Pôles Territoriaux de Coopération Économique, tout en l'invitant à élargir cette approche à d'autres dynamiques de mutualisation, de coopération et d'innovation (par exemple sous la forme de « Pôles territoriaux de coopération et d'innovation sociale » ou encore par le développement des « tiers lieux »). Le CESER renvoie plus largement à ce propos aux préconisations formulées dans son rapport sur le panorama des dynamiques associatives en Nouvelle-Aquitaine⁹.

Une politique culturelle co-construite qui favorise l'émancipation, l'expression, la création et l'innovation sociale dans les territoires

Le CESER restera très attentif aux adaptations apportées à la politique culturelle du Conseil régional en faveur des territoires vulnérables dans le cadre du nouveau règlement d'intervention pour les manifestations culturelles ou bien encore le futur schéma d'orientation et de développement des arts visuels (*cf. avis spécifique du CESER sur les projets de délibération portant sur les différents axes d'intervention en matière culturelle présentés parallèlement aux orientations budgétaires 2018*).

Le CESER suggère également au Conseil régional d'approfondir l'articulation de son soutien aux formations supérieures artistiques en région avec ses interventions en matière d'action culturelle, afin d'améliorer les conditions d'insertion professionnelle des étudiants concernés. Il s'interroge toutefois quant aux répercussions de la réduction de - 3 % des dépenses de fonctionnement sur les crédits d'intervention en faveur du secteur culturel, qui bénéficiait jusqu'alors d'une « sanctuarisation » de son budget.

Accompagner et mobiliser pour améliorer les politiques de formation et d'emploi

Le CESER exprime son inquiétude quant au budget de la formation qui engage des sommes très importantes pour des résultats jugés insuffisants au regard des besoins en termes d'emploi et de qualification des entreprises.

Face aux difficultés de recrutement des entreprises, le CESER considère qu'il n'est pas uniquement question de la qualité des équipements et des formateurs, mais que des critères sociétaux interviennent fortement. De nombreux gisements d'emplois existent dans des filières dévalorisées. La reconnaissance des savoir-être pourrait favoriser leur revalorisation, de même que la mise en valeur des réelles qualifications qui sont présentes dans les filières courtes.

Des actions de communication doivent être menées et de manière différenciée, pour changer les représentations et souhaits notamment pour bon nombre de parents.

Les entreprises et leurs organisations, têtes de réseau, doivent aussi se mobiliser pour mieux faire connaître les métiers et participer à la formation. Les entreprises doivent prendre toute leur part pour développer l'apprentissage comme l'ont fait certaines branches en créant de l'appétence pour leurs métiers. Les pouvoirs publics doivent promouvoir l'image générale de l'apprentissage et créer les conditions favorables d'intégration des apprentis dans le monde économique. La responsabilité est collective pour faire évoluer les mentalités et proposer des formations attrayantes débouchant sur l'emploi.

⁹ Rapport du CESER Nouvelle-Aquitaine « Panorama des dynamiques associatives en Nouvelle-Aquitaine » - Août 2017.

OFFRIR AUX JEUNES TOUTES LES CONDITIONS DU SUCCES DE LEURS TRAJECTOIRES ET PROFESSIONNELLES

Le CESER se félicite que les orientations budgétaires confortent la priorité accordée aux questions de la relation Formation/Emploi et de l'accès à la formation.

Alors que l'offre d'emploi progresse en Nouvelle-Aquitaine, la situation du chômage quant à elle ne s'améliore pas. Dans ce contexte, le CESER réaffirme la nécessité d'une politique régionale qui encourage non seulement le développement de l'emploi mais qui favorise également le déroulement des cursus de formation, des parcours professionnels, ainsi que la reconnaissance du travail et de la qualité de vie au travail.

Le CESER salue l'action engagée par le Conseil régional en faveur du logement des jeunes et attend avec intérêt le prochain règlement d'intervention qui sera issu des concertations lancées autour du « Livre blanc du logement des jeunes et des étudiants ». Il tient cependant à alerter le Conseil régional sur la situation du logement des étudiants et des jeunes en formation qui s'est détériorée, en particulier dans la métropole bordelaise. Malgré l'augmentation substantielle de l'offre de logements, il devient de plus en plus difficile de répondre aux besoins, d'autant plus que les effectifs étudiants continuent d'augmenter et que l'offre privée s'amenuise largement. Cette crise du logement ne touche d'ailleurs pas uniquement les étudiants, mais l'ensemble des populations précaires comme les travailleurs pauvres.

Pour prolonger sa réflexion sur les conditions d'accès au logement, le CESER souligne que certaines problématiques spécifiques, en particulier le logement des travailleurs saisonniers ou le parc immobilier des centres-bourgs et centres villes dégradés, ne doivent pas être sacrifiées par les arbitrages budgétaires. En effet, il convient de rappeler que l'économie du logement et du bâtiment repose sur tout un tissu d'entreprises, essentiellement des TPE, dont l'activité nourrit le développement des territoires.

ENCOURAGER ET ACCOMPAGNER LES DYNAMIQUES DU NOUVEAU TERRITOIRE

Garantir la cohésion par une politique de solidarité territoriale

Le CESER approuve l'ambition du Conseil régional de construire une politique contractuelle rénovée afin, non seulement de soutenir et développer les atouts des territoires, mais également de corriger les déséquilibres territoriaux.

Pour les zones en déprise totale, il s'agira d'appliquer une politique « adaptée » à la question : quelles actions menées quand la situation ne permet plus de créer du développement endogène autonome ?

Clarifier et simplifier les modalités d'accès à certains financements européens

Le CESER relève le rôle spécifique confié à la DATAR dans l'accompagnement et dans la mobilisation des contreparties publiques associées au programme LEADER. Il appelle des compléments d'information à la fois sur la gestion de ce programme par le Conseil régional (DATAR et/ou Direction des fonds européens ?) et sur les modalités d'apport des contreparties publiques hors fonds européens (prise en charge totale ou partielle par le Conseil régional).

Par ailleurs, le CESER fait part des difficultés de gestion de projets européens par certaines têtes de réseau organisées à l'échelle de la Nouvelle-Aquitaine, compte-tenu des disparités existantes entre les programmes opérationnels établis pour chacune des anciennes régions.

Relever les défis du mieux vivre

Dans le domaine de la santé, le CESER accueille favorablement les mesures visant au développement de la e-santé et des maisons de santé pluridisciplinaires. Il importe néanmoins de veiller à ce que ces projets s'inscrivent bien dans une approche permettant le maintien ou l'accueil de professionnels de santé dans les territoires touchés par la déprise médicale, en lien avec les collectivités locales concernées et l'Agence Régionale de Santé.

Le CESER invite parallèlement le Conseil régional à anticiper l'accueil des Jeux Olympiques 2024, en saisissant les opportunités pour la Nouvelle-Aquitaine de cet événement sportif majeur, que ce soit pour favoriser l'accueil d'équipes nationales sur des sites d'entraînement en région, pour accompagner des entreprises régionales de fabrication de matériels sportifs, pour préparer des sportifs régionaux de haut niveau à la participation à ces JO et pour promouvoir la pratique d'activités physiques et/ou sportives chez les jeunes.

Favoriser les transports au service du développement et des rapprochements des territoires

Le CESER prend acte des orientations proposées par la Région dans le domaine de la mobilité et des transports. Il regrette toutefois que ces orientations ne soient pas resituées dans une vision d'ensemble liée à la mobilité, même s'il appartient au SRADDET, dont la Région vient d'engager l'élaboration du volet « Transports, mobilité, intermodalité », de définir une stratégie globale, cohérente et coordonnée des transports à l'échelle de la Nouvelle-Aquitaine.

Une première mise en perspective, même partielle, de l'action régionale reste indispensable : quels choix stratégiques pour la mobilité en Nouvelle-Aquitaine ? Quels ordres de priorités ? Quelle cohérence d'ensemble ? Autant de questions qui sont, dans un contexte budgétaire contraint, d'autant plus prégnantes.

Le CESER souhaite également que la dimension territoriale soit davantage valorisée dans les orientations régionales. Les infrastructures de transports et les services de mobilité s'intègrent en effet dans une stratégie plus globale d'aménagement du territoire.

Il note à cet égard que le Conseil régional évoque principalement, parmi ses projets, des interventions dans les territoires de l'ex-Aquitaine, et il demande que les initiatives portées dans les autres territoires puissent également être présentées.

La Région fait également référence à la situation particulièrement dégradée du réseau ferroviaire régional qui, si elle n'est pas traitée, constituera un frein de plus en plus fort au développement et à l'attractivité du transport ferroviaire de personnes comme de marchandises. Le CESER attend du Conseil régional qu'il précise ses choix sur les interventions nécessaires. La première priorité serait d'assurer et de conforter le maillage ferroviaire entre la métropole bordelaise et les principaux pôles d'équilibre de la région.

Par ailleurs, le CESER soutient l'engagement de la Région en tant que chef de file de l'intermodalité. Les orientations régionales s'appuient sur les préconisations formulées par le CESER en juillet 2017 dans son rapport consacré à « *l'intermodalité en Nouvelle-Aquitaine* »¹⁰. Il approuve tout particulièrement la constitution, en 2018, d'un syndicat mixte de transport régional, adapté pour porter une stratégie cohérente et coordonnée de mobilité à l'échelle du territoire. Il note également avec intérêt la création d'un système d'information multimodal régional et le développement de l'interopérabilité billettique.

Soutenir le développement des ports et du transfert modal pour le transport de marchandises

Concernant le chapitre relatif aux dynamiques du nouveau territoire, le CESER marque un intérêt particulier à la partie consacrée aux ports et aux transports maritimes. Il y retrouve, dans ses grandes lignes, certains des enjeux mis en évidence dans son récent rapport¹¹ sur saisine du Président du Conseil régional, relatif aux ports de Nouvelle-Aquitaine : le soutien au potentiel de développement industriel des ports, à l'investissement, notamment en faveur, d'infrastructures portuaires, de projets ferroviaires et maritimes.

Il apprécie sur ce dernier point, le souci d'amélioration des dessertes ferroviaires sur les ports afin d'optimiser la complémentarité des différents modes de transport ferroviaire, maritime et routier. Il souligne, dans cet esprit, la volonté affichée de soutien aux Opérateurs de Fret de Proximité (OFP) et de sauvetage de lignes capillaires afin de préserver un maillage d'un réseau ferroviaire performant en liaison avec les ports.

¹⁰ Rapport du CESER « L'intermodalité en Nouvelle-Aquitaine » - Juillet 2017.

¹¹ Rapport du CESER « Les complémentarités des ports de la Nouvelle-Aquitaine et leurs capacités respectives à développer une politique de développement économique et environnemental favorisant la multimodalité fer-mer au bénéfice du report modal » - Juillet 2017.

Mais ces orientations sont encore très générales alors que l'exercice budgétaire 2018 aurait pu être l'opportunité d'inscrire concrètement quelques actions issues du rapport ci-dessus évoqué. Il attend donc, si ce n'est dans le cadre de cet exercice budgétaire 2018, les traductions concrètes et soutenues de ces enjeux majeurs, dans la politique régionale des années à venir. Il rappelle et affirme en effet que les ports, au cœur de la chaîne logistique d'approvisionnement des territoires et d'exportation, doivent être un élément moteur du développement économique et de la compétitivité des territoires, et être soutenus comme tels. Dans ce cadre, de nombreuses pistes de complémentarités, au-delà de celles existantes, sont à engager et à valoriser pour les ports de Nouvelle-Aquitaine.

Le CESER souligne que seule une volonté politique forte pourra soutenir le développement des ports et du transfert modal pour le transport de marchandises et qu'il convient de donner la priorité à la desserte ferroviaire des grands ports maritimes et de saisir les opportunités du transport fluvial, tant pour les marchandises que pour les personnes, comme par exemple sur les axes Royan-Bordeaux et Libourne-Bordeaux.

Le CESER rappelle également qu'une gouvernance susceptible de faciliter les complémentarités et synergies nécessaires au développement économique et logistique des ports, ne pourra s'exercer efficacement sans une implication accrue des collectivités territoriales et de la Région en particulier dans les instances de pilotage prévues par le législateur.

Enfin, de façon plus globale, le CESER regrette l'absence d'affichage d'une ambition maritime forte et innovante. Les travaux des CESER de l'Atlantique ont clairement défini les enjeux d'avenir fondamentaux, en particulier pour la Nouvelle-Aquitaine très largement concernée tant d'un point de vue environnemental qu'économique et social en raison de ses 920 kilomètres de côte océane.

AGIR EN FAVEUR DE LA TRANSITION ENERGETIQUE ET ECOLOGIQUE

Le COPTEC, une entité qui fait sens et donc les outils mériteraient d'être déployés au-delà du seul volet climat, air, énergie du SRADDET

Le CESER salue le travail d'information mené par le Conseil permanent de la transition énergétique et du climat (COPTEC), et l'intérêt d'organiser, dans ce cadre, des « Ateliers des solutions ». Il craint cependant que, compte tenu des contraintes de calendrier, ces derniers ne puissent pleinement alimenter le volet « Climat, air, énergie » du SRADDET. Le CESER espère que davantage « d'Ateliers des solutions » seront mis en place en 2018.

ARTEE, un dispositif attendu qui doit faire ses preuves

Le Conseil régional met l'accent sur sa politique en faveur de la rénovation énergétique du logement privé, celle-ci reposant principalement sur la mise en place de l'Agence régionale pour les travaux d'économie d'énergie (ARTEE). A cet égard, le CESER se félicite du renforcement de la participation du Conseil régional au capital de la société afin que celle-ci puisse être agréée au titre de tiers financeur. Il s'interroge cependant sur les raisons qui font que le Conseil régional est à ce jour le seul actionnaire à intervenir dans l'augmentation du capital. Le CESER considère que le renchérissement prévu de la taxe carbone renforcera l'intérêt de ce dispositif mis en place à titre expérimental et dont il espère qu'il montera rapidement en puissance.

Dans le document d'orientations budgétaires (*cf. page 116 du rapport*), il est indiqué que « *les économies d'énergies futures rembourseront tout ou partie de l'investissement* ». Ceci amène le CESER à réitérer la préconisation d'une obligation de résultats pour chaque prêt octroyé, afin de protéger les particuliers et de garantir une utilisation fiable de l'argent public.

Des actions en faveur de l'efficacité et de la sobriété énergétique qui doivent aussi être mises en valeur

Plus globalement, le CESER estime que d'autres outils devront être déployés pour atteindre l'objectif global de réduire de 30 % la consommation énergétique sur le territoire néo-aquitain, insistant sur le fait que l'efficacité énergétique doit s'accompagner parallèlement d'actions en faveur de la sobriété énergétique. En effet, la question des comportements, par un accompagnement à l'usage, est un facteur important de réduction des consommations énergétiques.

Des aides aux projets d'unités de production d'énergie renouvelable vertueux pour éviter les dérives

Pour le CESER, le développement des énergies renouvelables, autre volet mis en exergue dans les orientations budgétaires, appelle la plus grande vigilance de la part du Conseil régional afin d'éviter des dérives qui pourraient nuire à l'environnement de façon globale.

Tous les enjeux environnementaux doivent être pris en compte dans le subventionnement de projets d'implantation d'unités de production d'énergie renouvelable. Le CESER préconise d'encourager des projets économiquement, écologiquement et territorialement vertueux, source de valeur-ajoutée pour les territoires.

Un catalogue de mesures en faveur de la biodiversité qui met trop souvent de côté les acteurs de terrain

Dans le domaine de la biodiversité, le CESER attire l'attention du Conseil régional sur plusieurs points.

- La gestion de l'eau en tant que ressource et milieu (écosystème) : le CESER souhaite que le Conseil régional s'inscrive dans les politiques des agences de l'eau et qu'elle intègre de façon opérationnelle les différents objectifs fixés par les SDAGE¹².
- Les aides prévues par le Conseil Régional pour réduire les pesticides dans les communes : dans la mesure où l'usage de ceux-ci est interdit depuis le 1^{er} janvier 2017, le CESER préconise plutôt un accompagnement vers des pratiques vertueuses en s'appuyant sur les réseaux d'associations au développement soutenable.
- Les acteurs qui travaillent sur les sujets liés à la biodiversité et aux milieux naturels : considérant que l'Agence régionale de la biodiversité a choisi d'appliquer la convention collective nationale du personnel des prestations de services et rappelant que les acteurs locaux connaissent parfaitement les problématiques des territoires, le CESER estime que le rôle de cette Agence est d'animer un réseau et non pas de se substituer aux acteurs.
- Le soutien à l'agriculture biologique : dans un contexte de désengagement de l'Etat vis-à-vis du soutien à l'agriculture biologique, le CESER apprécie l'ambition affichée de la Région en la matière, avec un plan permettant d'atteindre 10 % de surface agricole utile en production bio en 2020. Mais les moyens du Conseil régional suffiront-ils à compenser le désengagement de l'Etat ?



¹² Schéma directeur d'aménagement et de gestion des eaux.

Tarifs 2018 de la Taxe Intérieure de Consommation sur les Produits Energétiques (TICPE « Grenelle »)

Séance plénière du 18 octobre 2017

La Taxe intérieure de consommation sur les produits énergétiques (TICPE) est un des deux leviers fiscaux (en plus de la taxe sur les cartes grises) dans lesquels la collectivité régionale a encore une relative capacité de décision au-delà de la part « Droit à compensation ».

En application de l'article 89 de la Loi de finances rectificative de 2016, l'attribution des fractions régionales de tarif dite « modulation » déjà appliquée en 2017 pour l'essence sans plomb et le gazole (à savoir respectivement 1,77 € et 1,15 € par hectolitre) sera maintenue en 2018.

Le Conseil régional propose de son côté, comme le lui permet la Loi depuis 2011, de reconduire la majoration du tarif dite « Grenelle » de la TICPE applicable aux carburants vendus aux consommateurs finaux sur le territoire à hauteur de 0,73 € par hectolitre pour l'essence sans plomb et 1,35 € par hectolitre pour le gazole.

Etant donné que les sommes perçues doivent être affectées à des projets structurants tels que définis dans le cadre de la mise en œuvre du Grenelle de l'environnement, le CESER demande que ces sommes soient prioritairement réservées au financement des projets d'infrastructures de transports collectif, ferroviaire ou à mobilité douce.



Dotation globale de fonctionnement aux Etablissements Publics Locaux d'Enseignement pour l'exercice 2018

Séance plénière du 18 octobre 2017

Le CESER salue l'effort d'harmonisation des dotations de fonctionnement aux Etablissements publics locaux d'enseignement pour réduire les disparités de financement existantes entre établissements.

Il s'interroge sur les écarts entre les dotations et souhaite avoir des explications sur les raisons de ces écarts, qui peuvent surprendre pour des établissements aux effectifs et fonctions similaires.

Il souhaiterait avoir des éclaircissements sur le lien concernant cette différenciation et la taxe d'apprentissage.

Le CESER approuve la volonté régionale d'assurer l'équipement informatique de l'ensemble des lycées du territoire, mais s'interroge sur ce que la Région entend par « le modèle d'investissement existant sur le site aquitain », et souhaiterait des précisions sur ce modèle.



Proposition de la commission A « Finances régionales »
Vice-Président : Louis BORDONNEAU ; Rapporteur : Gérard COASSIN

Avec les contributions des commissions :

- 1 « Développement des personnes et des compétences tout au long de la vie » :
Vice-Présidente : Patricia MILLEPIED ; Rapporteuse : Houria FALL-ABBEST ;
- 2 « Mobilité » : Président : Gilles LEFRERE ; Rapporteur : Nicolas RENAUDIN ;
- 3 « Développement des territoires » : Président : Stéphane MONCHAMBERT ; Rapporteur : Bernard GIRET ;
- 4 « Environnement » : Vice-Président : Gérard PINAUD ; Rapporteur par intérim : Christine JEAN ;
- 5 « Economie » : Président : Patrick de STAMPA ;
- 6 « Littoral, maritimité et hinterland » : Président : Gabriel MEYER ; Rapporteur : Yves PREVOST ;
- 7 « Vie sociale, culture et citoyenneté » : Président : Manuel DIAS VAZ ; Rapporteuse : Eliane FOSSE.



Vote sur l'avis du CESER
« Orientations budgétaires 2018 »
« Tarifs 2018 de la Taxe intérieure de consommation sur les produits énergétiques (TICPE) »
« Dotation globale de fonctionnement aux EPLE pour l'exercice 2018 »

191 votants
190 pour
1 abstention

Adopté à l'unanimité des suffrages exprimés

Jean-Pierre LIMOUSIN
Président du CESER de Nouvelle-Aquitaine

ANNEXE 1

(Extrait du rapport du Conseil régional)

Synthèse des recettes (principaux postes)

en M€	CA 2017 estimé	OB 2018	évolution	
			écart	%
FISCALITE	1 387,305	1 409,772	22,467	1,62%
DOTATIONS	549,761	550,747	0,986	0,18%
FINANCEMENT DE LA FORMATION PROFESSIONNELLE ET DE L'APPRENTISSAGE	275,606	280,039	4,433	1,61%
SOUS-TOTAL	2 212,672	2 240,558	27,886	1,26%
FONDS DE SOUTIEN EXCEPTIONNEL (DEVELOPPEMENT ECONOMIQUE)	50,863	0,000	-50,863	-100,00%
PLAN « 500 000 FORMATIONS »	44,698	24,180	-20,518	-45,90%
SOUS-TOTAL	95,561	24,180	-71,381	-74,70%
RECETTES TOTALES HORS FONDS EUROPEENS	2 308,233	2 264,738	-43,495	-1,88%
FONDS EUROPEENS : PO 2014-2020 (AQUITAINE-LIMOUSIN)	45,963	81,454	35,491	77,22%

Recettes réelles de fonctionnement par habitant – 2017

REGIONS	€/h	Rang
Hauts-de-France	427 €	1
Occitanie	425 €	2
Centre-Val de Loire	412 €	3
Bourgogne-Franche-Comté	406 €	4
Normandie	394 €	5
Grand Est	392 €	6
Auvergne-Rhône-Alpes	380 €	7
Nouvelle-Aquitaine	359 €	8
Provence-Alpes-Côte d'Azur	350 €	9
Bretagne	347 €	10
Pays de la Loire	331 €	11
Corse	1 759 €	
Ile-de-France	294 €	
Métropole	375 €	

Recettes réelles d'investissement (1) par habitant – 2017

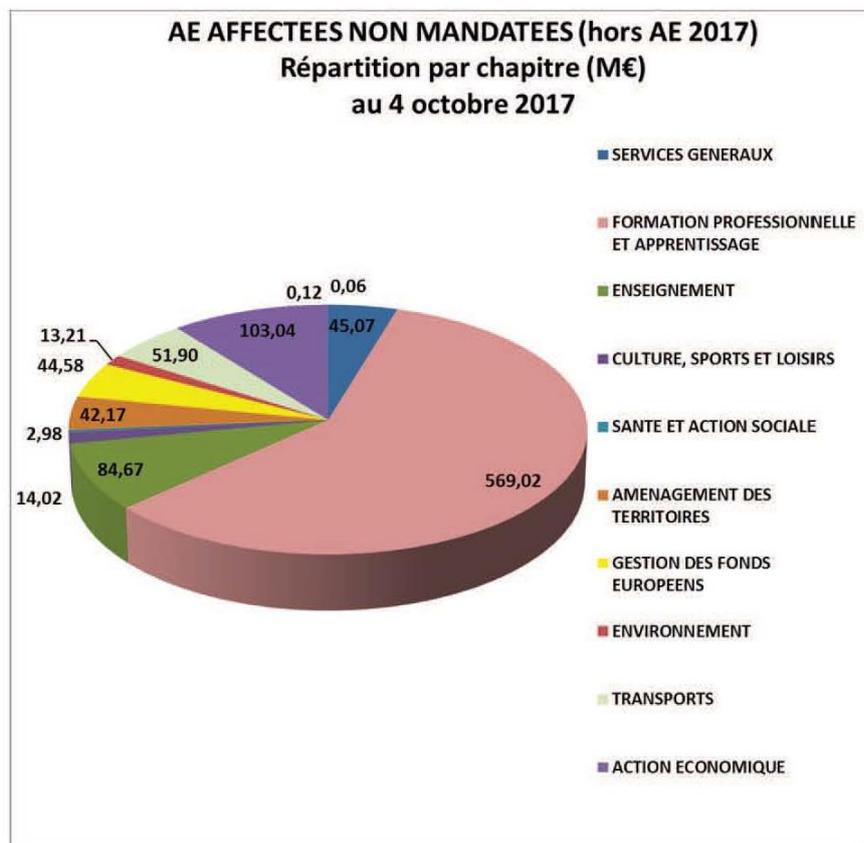
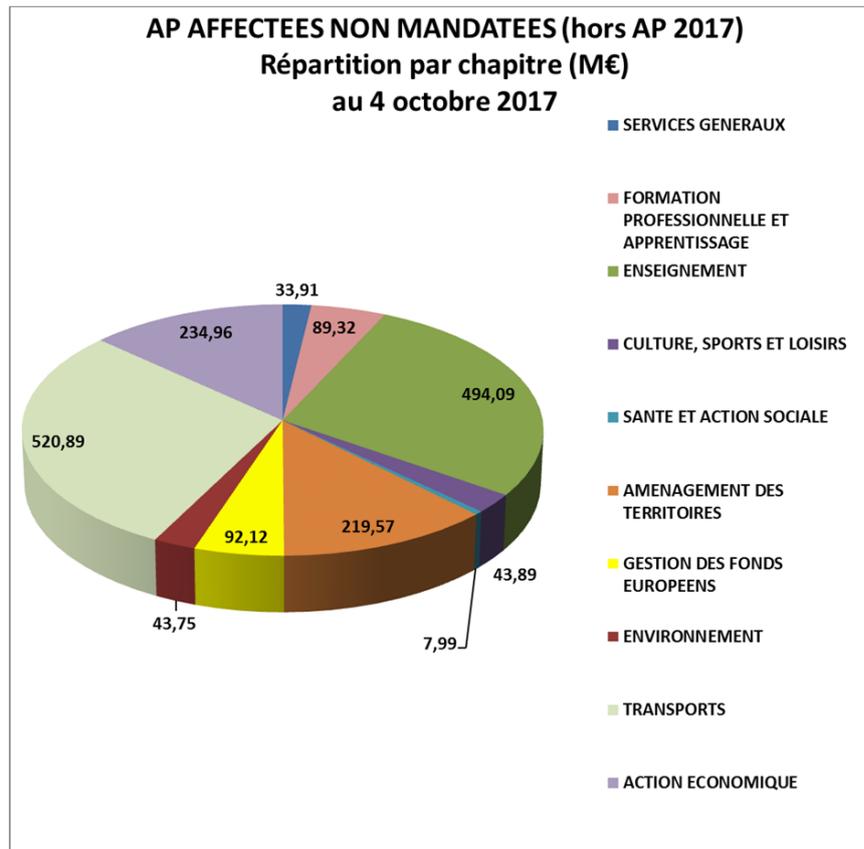
REGIONS	€/h	Rang
Pays de la Loire	60 €	1
Normandie	55 €	2
Hauts-de-France	53 €	3
Occitanie	50 €	4
Grand Est	37 €	5
Bourgogne-Franche-Comté	37 €	6
Centre-Val de Loire	30 €	7
Auvergne-Rhône-Alpes	28 €	8
Nouvelle-Aquitaine	24 €	9
Provence-Alpes-Côte d'Azur	19 €	10
Bretagne	17 €	11
Corse	248 €	
Ile-de-France	71 €	
Métropole	44 €	

(1) Hors produits des emprunts

Source : DGCL – DESL « Les budgets primitifs 2017 des Régions »
Insee (population totale en 2017 – année de référence 2014)

ANNEXE 2

(Extrait du rapport du Conseil régional)



ANNEXE 3

(Extrait du rapport du Conseil régional)

Encours de la dette au 01/01/2017 par habitant

REGIONS	€/h	Rang
Normandie	139 €	1
Bourgogne-Franche-Comté	207 €	2
Centre-Val de Loire	259 €	3
Bretagne	265 €	4
Occitanie	271 €	5
Nouvelle-Aquitaine	305 €	6
Auvergne-Rhône-Alpes	313 €	7
Grand Est	392 €	8
Pays de la Loire	412 €	9
Provence-Alpes-Côte d'Azur	475 €	10
Hauts-de-France	483 €	11
Corse	1 847 €	
Ile-de-France	458 €	
Métropole	366 €	

Taux d'endettement (1) en %

REGIONS	en %	Rang
Normandie	35,2%	1
Bourgogne-Franche-Comté	50,9%	2
Centre-Val de Loire	62,8%	3
Occitanie	63,7%	4
Bretagne	76,4%	5
Auvergne-Rhône-Alpes	82,4%	6
Nouvelle-Aquitaine	85,2%	7
Grand Est	100,0%	8
Hauts-de-France	113,0%	9
Pays de la Loire	124,7%	10
Provence-Alpes-Côte d'Azur	135,6%	11
Corse	105,0%	
Ile-de-France	155,7%	
Métropole	97,6%	

(1) Taux d'endettement = Dette au 01-01-2017/Recettes réelles de fonctionnement

Source : DGCL – DESL « Les budgets primitifs 2017 des Régions »
Insee (population totale en 2017 – année de référence 2014)