

Budget primitif 2017

Séance plénière du 9 février 2017

1/ BUDGET REGIONAL

Le CESER souligne un budget 2017 « nouveau périmètre » en augmentation, sous l'effet des transferts de compétences issus de la Loi NOTRe, mais un budget « isopérimètre » qui baisse par rapport à 2016.

Compte tenu de la stratégie d'économie et de rééquilibrage budgétaire, le CESER demande d'assortir le budget primitif de bilans des politiques antérieures et de préciser la nature des financements des « grands projets » avec une cartographie des investissements majeurs dans les territoires.

Par ailleurs, s'il apprécie l'individualisation des politiques relatives à « l'environnement et la transition énergétique » dans les priorités régionales, le CESER regrette de ne pas retrouver les déclinaisons des budgets et programmes dédiés annoncés lors des orientations budgétaires.

Il demande que soit identifié un programme transversal à part entière sur le thème du « littoral », ainsi qu'une valorisation globale du soutien apporté aux migrants.

Au regard des interventions en matière de développement économique, le CESER estime le fonds de soutien exceptionnel de l'Etat insuffisant et demande un recensement des actions économiques des Départements, pour évaluer les besoins, ainsi que des financements supplémentaires à hauteur des enjeux.

Pour mieux appréhender l'encours de la dette en valeur absolue et en valeur relative par rapport à l'autofinancement, le CESER souhaite en avoir une projection ainsi que des précisions sur la sécurisation de la dette.

En ce qui concerne les dispositifs PPI et PPF, il souhaite pouvoir disposer d'informations synthétiques et demande que soit explicitée leurs modalités de fonctionnement et de pilotage.

Enfin, le CESER considère que le contexte de reprise et de taux d'intérêt bas doit inciter la Région à utiliser toutes ses marges de manœuvre pour avoir une politique d'investissement ambitieuse.

Une nouvelle dimension budgétaire

- Ce deuxième exercice budgétaire de la Nouvelle-Aquitaine s'inscrit dans la continuité du rééquilibrage budgétaire engagé en 2016, mais il prend une dimension nouvelle dans sa construction avec les transferts de compétences issus de la Loi « Nouvelle Organisation Territoriale de la République » (NOTRe) du 7 août 2015.
- Le Budget Primitif (BP) 2017 doit prendre en compte dans ce contexte, d'une part :
 - la définition d'une nouvelle politique régionale issue des programmes / dispositifs des trois ex-Régions Aquitaine, Limousin, Poitou-Charentes et des ambitions de la Région Nouvelle-Aquitaine ;
 - la neutralisation des crédits 2016 relatifs aux retards de paiement ;
 - la prise en compte des Autorisations d'Engagement (AE) votées par anticipation au titre de 2016 et au titre de 2017 ;

et d'autre part :

- l'augmentation des dépenses en matière de transports non urbains et scolaires (312 M€) liées aux transferts des nouvelles compétences ;
- les moyens supplémentaires en matière de développement économique, via un fonds d'intervention exceptionnel alloué par l'Etat ;
- les moyens supplémentaires pour la mise en œuvre du Plan « 500 000 formations » (+ 21 M€ par rapport à 2016).

Ces bouleversements substantiels résultant pour l'essentiel de transferts de compétences définissent de nouveaux périmètres budgétaires d'intervention, changent les équilibres financiers et par voie de conséquence, modifient les ratios financiers. Les comparaisons de BP à BP deviennent extrêmement difficiles.

Le CESER souligne le caractère encore exceptionnel de ce deuxième BP de la Région Nouvelle-Aquitaine après celui de 2016, et la difficulté pour le nouvel exécutif de prendre en compte les changements importants résultant des transferts de compétences.

S'il comprend les enjeux et contraintes liés à son élaboration, il ne peut que regretter à nouveau les délais extrêmement réduits (le samedi 28 janvier à midi pour le mardi 31 janvier) pour examiner le projet de budget dans des conditions normales.

Au regard des observations et des attentes exprimées lors du débat sur les orientations budgétaires, le CESER apprécie la clarté et le détail du projet de BP, en particulier les tableaux de synthèse reprenant l'ensemble des données chiffrées par chapitre fonctionnel.

Pour faciliter les comparaisons de BP à BP et avoir une vision pluriannuelle des engagements financiers de la Région, il souhaiterait voir ajoutées à ces tableaux des colonnes par priorité régionale et par chapitre avec les crédits de paiement (CP) et les stocks d'AP/AE 2016.

De même, dans son avis sur les orientations budgétaires 2017, le CESER avait pris note de la stratégie financière adoptée par le Conseil régional de maîtrise des dépenses de fonctionnement, d'harmonisation/mutualisation des dispositifs des anciennes Régions Aquitaine, Limousin, Poitou-Charentes.

Compte tenu de l'impact budgétaire de cette stratégie, le CESER demande au Conseil régional d'assortir son BP de bilans des politiques antérieures avec l'estimation des résultats des actions conduites depuis la fusion.

Un budget sans marge de manœuvre supplémentaire

- Le projet de budget 2017 « **NOUVEAU PERIMETRE** » est en augmentation sous l'effet des transferts de compétences. Il s'établit à 2,912 Mds€ (hors dette), soit une progression de 276,8 M€ (+ 10 % par rapport à 2016) : + 343 M€ en fonctionnement et - 66 M€ en investissement (*voir ci-après*). C'est la section fonctionnement qui concentre l'essentiel de cette augmentation (2 020,4 M€ hors dette, soit + 20,4 % par rapport à 2016).

Si on raisonne avec la dette, ce budget s'élève à 3,093 Mds€ (*cf. annexe 1 – Tableau d'équilibre général du budget avec nouveau périmètre*).

A noter que sans les économies de gestion et de priorisation des choix budgétaires, ce budget aurait augmenté de 409 M€.

La présentation des dépenses est organisée en fonction des chapitres d'intervention directement liés aux compétences régionales (formation professionnelle et apprentissage, transports, action économique, aménagement des territoires, ...) (*cf. annexe 2 – Tableau des dépenses par fonction*).

- Les dépenses de fonctionnement augmentent de 343 M€ sous l'effet conjugué des transferts de compétences (transports, action économique, CREPS, ...) et de l'augmentation des crédits issus du Plan « 500 000 formations » et de la gestion des fonds européens.
- La section d'investissement diminue globalement quant à elle de 66 M€ sous le double effet, d'une part, de la non reconduction des retards de paiement et de la baisse naturelle des échéances de certains grands projets d'investissement, et d'autre part, d'une hausse des dépenses financées pour ce budget par les fonds européens (+ 14 M€ par rapport à 2016) et le fonds de soutien exceptionnel au développement économique (+ 16 M€).

- Le budget « **ISOPERIMETRE** » est en diminution ; il s'élève à 2,394 Mds€ (hors dette), soit une baisse de 132 M€ (- 5,2 % par rapport au budget 2016) : - 34,8 M€ pour les dépenses de fonctionnement et - 97,5 M€ en section d'investissement (cf. annexe 3 – *Tableau d'équilibre budgétaire à périmètre identique*).

Pour mesurer le plein effet des dépenses budgétaires, il convient de les considérer avec la dette, ce qui porte le projet de budget à 2,576 Mds€.

Pour le CESER, cette croissance des dépenses de fonctionnement, imputable aux nouvelles compétences, doit conduire le Conseil régional à redéfinir sa stratégie financière et les ratios financiers inhérents aux deux sections Investissement et Fonctionnement.

Par ailleurs, le CESER regrette de ne pas trouver de manière explicite dans la partie financière les évolutions annoncées dans les orientations budgétaires 2017 :

- *une présentation distincte entre les crédits « habituels » et les crédits « complémentaires » consacrés aux grands projets (tels que le Plan « 500 000 formations »).*
A cet égard, le CESER souhaite que soient identifiés les dix plus importants projets et leurs financements globaux (Etat, Région, fonds européens).
Dans cet esprit, et pour une plus grande lisibilité, il serait pertinent d'avoir une cartographie des investissements majeurs dans les territoires ;
- *la création de budgets ou de programmes budgétaires dédiés (exemple : budget « Jeunesse et Citoyenneté »).*
Dans ce domaine, le CESER se félicite de voir le thème de l'environnement inscrit en tant que tel dans les priorités régionales.
Concernant plus particulièrement les actions en faveur « des migrants », le CESER demande, dans la continuité de ses recommandations¹, qu'une communication soit faite sur la valorisation globale des soutiens apportés par le Conseil régional.
Enfin, il souhaite que parallèlement à l'harmonisation des quelque 500 règlements d'intervention existants aujourd'hui, ces nouveaux programmes et budgets dédiés disposent dès le départ d'indicateurs d'évaluation qui ne soient pas seulement comptables et financiers.

Des recettes nouvelles mais le compte n'y est pas

- Les perspectives 2017 en matière de recettes montrent à nouveau une baisse de la Dotation globale de fonctionnement (DGF) (- 40 M€) et de la Dotation de compensation de la réforme de la taxe professionnelle (DCRTP) (- 16 M€ ramené à - 6 M€ après discussion parlementaire), une quasi-stagnation des bases fiscales et un transfert de fiscalité à peine suffisant pour couvrir les dépenses transférées (cf. annexe 4 - *Tableau des recettes*).

Les recettes de fonctionnement diminuent de 1 % en 2017, soit une baisse de 19 M€ à isopérimètre. Dans le même temps, le Conseil régional bénéficie de 18 M€ de recettes d'investissement supplémentaires provenant notamment de l'augmentation du Fonds de compensation de la taxe sur la valeur ajoutée (FCTVA) (37,5 M€ en 2017 contre 31,4 M€ en 2016) et des concours financiers des partenaires pour la réalisation d'opérations dont il assure la maîtrise d'ouvrage.

Au final, les recettes régionales à isopérimètre diminueront de 1,25 M€. Toutefois, malgré la baisse des recettes de fonctionnement et l'augmentation des charges, l'épargne brute² s'améliore à isopérimètre de 14 M€. Dans le cadre du nouveau périmètre, la variation d'autofinancement n'est réellement que de 4,7 M€.

- Dans le même temps, pour accompagner les nouveaux transferts de compétences « Transports » et « Développement économique », le Conseil régional va bénéficier de 344 M€ de ressources nouvelles :
 - une fraction supplémentaire de cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE) (+ 293 M€)
 - un fonds de soutien exceptionnel pour le développement économique (+ 50,85 M€).

A noter que concernant la compétence « Transports », qui ne s'exercera globalement qu'à compter du 1^{er} septembre 2017, le Conseil régional devra reverser aux Conseils départementaux une part de la CVAE selon les montants des charges transférées.

¹ Expression du CESER : « Accueil des populations réfugiées en Nouvelle-Aquitaine » - 15 décembre 2016.

² L'épargne brute ou autofinancement brut est la différence entre les recettes réelles de fonctionnement et les dépenses réelles de fonctionnement.

Le CESER souligne que les flux de fiscalité en retour vers les Départements sont importants en 2017, du fait de l'exercice de la compétence à compter du 1er septembre 2017 en matière de « transports scolaires », et des mécanismes de compensation prévus par le législateur. Parallèlement, dans le cadre d'une délégation provisoire de la compétence « transports non urbains », le Conseil régional versera les crédits permettant d'assurer le fonctionnement des services jusqu'au 1er septembre 2017.

Concernant les compétences « Développement économique », leurs périmètres d'intervention étant très larges, le fonds de soutien de 50,85 M€ est, selon le CESER, notablement insuffisant au regard des interventions qui étaient réalisées par les Départements, dont il importe d'en connaître le volume et la nature. Il considère essentiel que le Conseil régional obtienne de l'Etat des financements supplémentaires à la hauteur de son niveau d'engagement.

La mobilisation d'un nouvel emprunt

- Comme annoncé lors du débat d'orientations budgétaires, le CESER note que le Conseil régional va compléter le financement de son projet de budget 2017 par un nouvel emprunt de 633 M€ (667 M€ en 2016 mais nettement sous utilisés). Dans le cadre de la gestion active de la dette, il maintient sa stratégie de désensibilisation des emprunts à risque en inscrivant 25 M€ au budget 2017³.
- Il a par ailleurs engagé des travaux de prospective pour lui permettre de préparer au mieux les budgets à venir en fonction des nouvelles charges transférées, et de dégager les moyens de l'action régionale au regard des objectifs fixés par la collectivité.

Au niveau des emprunts et de l'encours de la dette, le CESER souhaite avoir des précisions sur :

- *la stratégie de sécurisation de la dette structurée définie en 2016, avec pour objectif de sortir totalement du risque dans les deux ans, ainsi que sur les actions prioritaires qui seront menées en fonction de la typologie du risque de chaque contrat ;*
- *la projection de la dette (a minima pour la fin 2017) pour apprécier son adéquation à l'autofinancement qui sera dégagé.*

Le CESER pourrait ainsi mieux appréhender l'annonce d'un encours de dette à 2,8 Mds€ maximum pour la mandature et d'une potentialité d'investissement de 800 M€ par an.

De même, le CESER aurait souhaité voir explicités dans le projet de budget les dispositifs des Programmes pluriannuels d'investissement (PPI) et Programmes pluriannuels de fonctionnement (PPF). Il renouvelle sa demande émise lors des orientations budgétaires de précisions sur ses modalités de fonctionnement et de pilotage ainsi que de mise à disposition de synthèses des états de programmation.

La conjonction de la reprise et d'un contexte de taux d'intérêt encore bas devrait selon le CESER inciter le Conseil régional à utiliser toutes ses marges de manœuvre pour avoir une politique d'investissement ambitieuse.

Enfin, le CESER apprécie la démarche prospective engagée par le Conseil régional, mais il regrette toutefois de ne pas avoir de détail sur sa mise en œuvre.

³ 25 M€ avaient été prévus en 2016 pour le paiement d'indemnités de remboursement anticipés

2/ Orientations politiques

Le CESER salue l'effort de présentation des priorités régionales de ce deuxième budget primitif de la Région Nouvelle-Aquitaine, depuis la dernière réforme territoriale et la mise en œuvre des dispositions de la Loi NOTRe.

S'il vise à définir une « trajectoire commune » illustrée par des politiques et des actions nouvelles (construites à partir des besoins recensés à l'échelle du nouveau territoire et d'une démarche d'harmonisation des politiques et des dispositifs d'intervention), le CESER estime que ce processus ne peut être considéré comme totalement achevé et que certaines adaptations s'inscrivent dans le long terme.

Le CESER formule un certain nombre de remarques sur les aspects financiers relatifs aux budgets consacrés aux huit priorités régionales, ainsi que des observations et des préconisations plus sectorielles sur les politiques régionales proposées pour 2017.

Formation professionnelle et apprentissage / Enseignement

[Chapitres 901/931 – 902/932]

Le CESER observe en particulier que les prévisions de recettes de fonctionnement spécifiques à la formation professionnelle enregistrent une forte baisse, passant de 13,4 M€ à 1,8 M€, sans que le rapport ne donne d'explications particulières. L'information partielle fournie par le Conseil régional en séance de présentation, mettant en exergue la non-reconduction des conventions avec l'AGEFIPH⁴, ne peut expliciter à elle seule cette forte baisse et questionne le CESER : dans quels délais ces conventions seront-elles signées et permettront-elles de retrouver le niveau de recettes initial ?

Le CESER sera vigilant à l'inscription de ces nouvelles recettes dans les prochaines décisions modificatives.

Des politiques d'accès à l'information, à l'orientation et à l'emploi en manque de précision et d'articulation dans l'attente du CPRDFOP⁵

Le CESER regrette un manque de lisibilité et de chiffrage des politiques « Orientation – Emploi », actions qui seront entreprises au titre du Service public régional de l'orientation, des Services public et numérique de l'emploi et du futur CARIF-OREF. Il réaffirme l'importance de l'évaluation des expériences antérieures afin d'en tirer les enseignements et de fonder les orientations opérationnelles des nouvelles politiques.

Des politiques de Formation professionnelle et d'Apprentissage dont les orientations et les fondements mériteraient d'être précisés au regard de leur envergure et de leur importance stratégique

Dans le cadre de la politique « Formation professionnelle et Apprentissage », le CESER prend acte de la prorogation du Plan « 500 000 formations » jusqu'à l'été 2017, mais regrette fortement l'absence de bilans quantitatifs et qualitatifs des actions déjà entreprises dans ce cadre.

Concernant plus particulièrement la politique d'aide à la formation des actifs (demandeurs d'emploi et salariés), le CESER s'étonne de la mise en exergue de la certification professionnelle comme « garantie la plus forte à une insertion professionnelle réussie ». Les formations qualifiantes sont tout autant nécessaires en vue de faciliter l'insertion d'un grand nombre de personnes. De même, le CESER s'interroge sur les conséquences de la création d'une nouvelle aide régionale individuelle liée au Compte personnel de formation (CPF). Les formations professionnelles n'étant pas toutes éligibles au CPF, il ne faudrait pas que cela entraîne pour les bénéficiaires, une limitation dans leurs choix de formation.

⁴ AGEFIPH : Association de gestion du fonds pour l'insertion professionnelle des personnes handicapées

⁵ CPRDFOP : Contrat de plan régional de développement des formations et d'orientations professionnelles

Le CESER exprime par ailleurs un certain scepticisme à propos de la priorité accordée aux formations en alternance dans le cadre du nouveau dispositif « Nouvelle-Chance », toutes les études démontrant clairement que l'alternance n'est pas automatiquement la meilleure des options pédagogiques pour bon nombre de jeunes sans qualification et éloignés du marché du travail.

Enfin, le CESER s'inquiète du peu d'information fournie sur la politique régionale visant à lutter contre l'illettrisme, ainsi que l'accès aux compétences clés.

Une politique Education qui reste à préciser sur certains aspects importants comme l'animation culturelle, l'harmonisation des Dotations Globales de Fonctionnement et l'offre de service aux migrants

Concernant la politique « Education », le CESER renouvelle ses interrogations sur le devenir du dispositif des animateurs culturels dans les lycées et sur le devenir des salariés concernés.

Compte tenu de la particularité du calcul de la Dotation globale de fonctionnement des lycées de l'ex-Région Limousin, le CESER sera vigilant à l'harmonisation des critères en 2018, de sorte à ne pas pénaliser les établissements dans ces territoires.

Culture, Sports et Loisirs, Santé et Action sociale

[Chapitres 903/933 – 904/934]

Globalement, le budget dédié à la culture atteint 86,9 M€, soit 2,8 % des dépenses inscrites dans ce projet de budget primitif. La hausse constatée en comparaison du budget primitif 2016 tient à l'accroissement des dépenses d'investissement (dont MECA⁶). A ce propos, le CESER souhaite que la sanctuarisation du budget consacré à la culture soit assurée pour les crédits d'intervention hors répercussion en investissement et en fonctionnement du projet de la MECA en cours de réalisation, pour ne pas risquer d'accroître les difficultés pour les acteurs culturels dans les territoires de la grande région.

La politique en direction de la jeunesse mobilise quant à elle près de 20,6 M€ dans ce projet de budget, dont une part significative consacrée à la « mobilité citoyenne et internationale » (8,76 M€) et aux aides individuelles (6,65 M€).

Une démarche positive de co-construction de la politique culturelle régionale

Le CESER salue le travail de concertation engagé par le Conseil régional dans le cadre de la redéfinition de sa politique culturelle, qui se traduit à la fois par la mise en place de la Conférence territoriale de la culture et par la concertation organisée avec les acteurs des principales filières culturelles, notamment en vue de conventionnements pluriannuels spécifiques avec l'Etat et plusieurs établissements publics administratifs (Centre national du cinéma et de l'image animée, Centre national du livre, Centre national de la chanson, des variétés et du jazz).

Concernant la politique culturelle, le CESER souhaite que la sanctuarisation du budget de la culture soit assurée pour ses crédits d'intervention hors répercussion en investissement et fonctionnement du projet de la MECA en cours de réalisation. Il suggère également qu'une partie de ses locaux soit mise à disposition des fédérations ou réseaux régionaux des professionnels de la culture. Il sera par ailleurs particulièrement attentif à la déclinaison des orientations affichées en faveur de l'aménagement culturel du territoire, qui doit donner lieu à une approche au sein de la Conférence territoriale de la culture, ainsi qu'à une révision de la politique de soutien aux manifestations artistiques et culturelles.

Le CESER exprime son intérêt sur les priorités en matière d'éducation artistique et culturelle, qui doit être abordée au sein de la Conférence de la culture, et souhaite que les associations agréées de jeunesse et d'éducation populaire puissent être associées à cette réflexion, via les CRAJEP⁷.

⁶ MECA : Maison de l'Economie Créative et de la Culture en Aquitaine.

⁷ CRAJEP : Comité régional des associations de jeunesse et d'éducation populaire.

Il rappelle qu'il est attaché au soutien à la diversité de la création artistique en région et à la prise en compte du lien entre artistes professionnels et artistes amateurs.

De la même façon, le CESER souligne la nécessité de poursuivre le travail de sauvegarde et de valorisation des langues et cultures régionales, et approuve la convention-cadre 2017-2022 proposée, relative à la concertation visant le développement et la structuration de l'offre d'enseignement de la langue basque sur le territoire du Pays basque.

Il considère que les résultats encourageants enregistrés ces dernières années témoignent de la nécessité d'inscrire cette politique dans la durée.

Sport : une évolution sensible des axes d'intervention qui interroge sur l'accès pour tous à la pratique sportive

Le CESER relève un infléchissement des axes d'intervention du Conseil régional en matière sportive, lié d'une part à l'impact du transfert de compétences partiel des CREPS⁸ aux Régions, et d'autre part à certains ajustements annoncés dans le document budgétaire. Le CESER ne retrouve pas dans ce budget la volonté de soutenir l'accès au sport pour le plus grand nombre (dont sport pour tous, sport au féminin, sport santé, personnes handicapées, ...) et insiste sur la priorité à accorder au développement de la pratique sportive et physique. La Conférence Territoriale du Sport, déjà installée, mériterait d'être citée d'autant que 2017 sera l'année du sport féminin en Nouvelle-Aquitaine.

Vie associative : la formalisation de la nouvelle politique d'accompagnement de la vie associative

Le CESER apprécie la formalisation de cette nouvelle politique, compte tenu des inquiétudes ressenties et des évolutions auxquelles le monde associatif se trouve confronté (*cf. avis spécifique sur le règlement d'intervention, objet d'une autre délibération*). Il approuve notamment le maintien des engagements pris pour le financement des emplois associatifs dans les ex-régions Limousin et Poitou-Charentes. Aux fins de transparence et de lisibilité, il demande que les lignes budgétaires concernées soient reprises au moins pour mémoire dans le chapitre relevant du soutien à la vie associative.

Jeunesse : une politique bien dotée mais une vigilance sur le recours au service civique

Le CESER souligne l'intérêt du dispositif d'aides individuelles, dont certains volets seront revus courant 2017 (ex : mobilité individuelle), et appelle à la prudence quant aux orientations retenues en ce qui concerne l'accompagnement des missions de service civique. A cet égard, il souligne la nécessité d'un accompagnement à la formation des tuteurs.

Logement-Habitat : pour une politique ambitieuse en matière d'accès au logement et d'amélioration de l'habitat

Le CESER relève avec grand intérêt la volonté du Conseil régional d'établir un « Livre blanc » du logement des jeunes et des étudiants.

Dans le prolongement de ses travaux en la matière⁹, le CESER souscrit à la volonté de définition d'une véritable stratégie foncière et d'habitat courant 2017, dans le cadre de la réflexion engagée sur le futur SRADDET, laquelle doit intégrer un volet d'accompagnement sous forme d'ingénierie spécifique en direction des territoires de la grande région. Il insiste sur l'opportunité de création d'un établissement public foncier régional et approuve la poursuite de l'engagement régional dans le cadre de la politique de la ville.

Compte tenu de l'extrême dispersion des compétences et des responsabilités dans ce domaine, le CESER souligne la nécessité d'une bonne articulation des interventions des collectivités en région et invite le Conseil régional à introduire cet enjeu du logement et de l'habitat parmi les sujets de discussion de la Conférence territoriale de l'action publique.

⁸ CREPS : Centre de ressources, d'expertise et de performance sportive

⁹ « *Un habitat de qualité pour tous les Aquitains* », CESER Aquitaine, décembre 2015

Une politique ambitieuse en matière d'aménagement des territoires nécessairement contractuelle et transversale

Le CESER regrette le recul budgétaire des politiques « d'Aménagement des territoires », en particulier sur le plan des investissements avec des CP qui passent de 95,4 M€ en 2016 à 74,17 M€ en 2017 et s'interroge sur la capacité de la Région à réaliser ses objectifs.

Les actions en faveur de l'espace rural et autres espaces de développement sont en particulier concernées, ce dont s'étonne le CESER dans un contexte qui devrait motiver une politique particulièrement soutenue concernant l'équilibre des territoires.

Le CESER considère que les territoires restent les principaux acteurs de leur développement. Il souligne la nécessité d'une contractualisation avec la Région dans un cadre de responsabilités partagées avec les autres collectivités. Cette contractualisation doit prendre en compte l'ensemble des problématiques du territoire (logement, emploi, formation professionnelle, vie sociale, santé, infrastructures, ...) dans une logique transversale. Elle doit en particulier tenir compte des dynamiques territoriales et prévoir un accompagnement des territoires.

Dans ce cadre, le CESER rappelle, comme il l'a fait à plusieurs reprises, que les spécificités des territoires de montagne (Pyrénées, Massif Central) doivent être prises en compte dans une politique adaptée et visible, qui dépasse le simple cadre du tourisme.

Des moyens encore trop modestes pour une véritable filière « Littoral » aux enjeux multiples et porteurs d'avenir

Concernant plus spécifiquement les actions en faveur du « littoral », la part du budget qui lui est consacrée reste très modeste (2,7 M€ en CP, soit 3,6 % du budget total). Les rubriques liées au thème du littoral sont rattachées aux politiques d'aménagement des territoires, mais elles dépassent très largement ces périmètres du fait des enjeux d'environnement, de développement économique, d'innovation, ... qu'elles recouvrent.

Le CESER est conscient que nombre d'enjeux liés au littoral et à la maritimité sont englobés dans d'autres chapitres du rapport budgétaire (infrastructures, énergie, ...). Il n'en reste pas moins que cette ligne budgétaire couvrant l'aménagement durable du littoral, le tourisme littoral, la gestion intégrée et la politique du littoral, correspond à un montant relativement faible¹⁰.

Il ne peut dès lors que s'interroger sur le décalage apparent entre la volonté de soutien du Conseil régional à une « croissance bleue » en Nouvelle-Aquitaine, telle qu'affichée notamment lors de la communication en séance plénière du 22 juin 2015, et la réalité de moyens mis à disposition.

Mais c'est, plus largement, la question de la mobilisation de la Région autour d'une véritable culture marine et littorale qui se pose alors que le potentiel est particulièrement riche depuis le rapprochement des ex-Régions Aquitaine et Poitou-Charentes.

Il s'agit autant d'un défi que d'une réelle opportunité pour la Nouvelle-Aquitaine, d'un enjeu d'aménagement du territoire, de développement économique et d'innovation pour la création d'emplois autour de nombreux potentiels dans les domaines alimentaire, médical énergétique, scientifique, écologique et touristique, ...

Le CESER souligne, une nouvelle fois, la justification d'une filière à part entière portant ces différents enjeux.

Enfin, le CESER rappelle l'engagement pris en matière de financement des digues de protection contre la mer du littoral charentais (action qui figurait au budget 2016). Au-delà de l'attachement à la tenue de ces engagements, il n'évacue pas pour autant les questions soulevées par la pertinence de ces constructions pouvant n'être qu'une solution à court terme face notamment aux aléas du changement climatique.

¹⁰ Le CESER précise, à propos de la ligne de 85 000 € dédiée à la qualité des eaux littorales, que son rapport d'autosaisine sur ce sujet sera proposé aux conseillers du CESER puis aux élus régionaux au cours du second trimestre 2017.

Gestion des fonds européens

[Chapitres 906/936]

Un budget annexe pour les fonds européens : un outil de gestion pertinent

Le CESER note avec intérêt le choix du Conseil régional de proposer un budget annexe pour les fonds européens. En effet, cette présentation permet une meilleure identification et traçabilité des crédits européens, facilite leur gestion et favorise un suivi homogène de leur application et mise en œuvre.

Un besoin d'informations complémentaires sur les Programmes opérationnels interrégionaux et les Programmes de coopération

Le CESER regrette que les trois Programmes opérationnels interrégionaux (Massif Central, Bassin de la Loire, Pyrénées), ayant vocation à répondre aux enjeux interrégionaux liés à l'aménagement du territoire, à la politique de l'eau et à la biodiversité, ne soient pas davantage développés et explicités. Il souhaiterait que soient précisés les objectifs principaux, les leviers d'actions et les articulations entre les actions régionales et interrégionales.

Par ailleurs, il s'interroge sur les délais de réception des cofinancements attendus pour les Programmes de coopération, dont ERASMUS Stages, permettant aux étudiants d'effectuer un stage dans un autre pays européen d'une durée comprise généralement entre deux ou douze mois.

Environnement

[Chapitres 907/937]

Le CESER note une baisse de 2 % du budget d'investissement dédié à la politique environnementale. Il constate toutefois une augmentation significative des AP, notamment sur la politique énergétique.

Il relève un manque de clarté dans la présentation des lignes budgétaires et de leur correspondance avec les politiques présentées au titre de l'environnement et de la transition énergétique et écologique. Il est d'autant plus difficile d'identifier les grandes politiques environnementales dans la mesure où certaines, comme celles de l'eau et de la biodiversité, sont construites principalement sur des co-financements au travers des agences.

En amont de l'examen des rapports budgétaires, le CESER souhaiterait avoir des précisions sur la répartition comptable du budget consacré au thème de l'environnement par rapport aux orientations politiques.

Par ailleurs, considérant les enjeux majeurs liés à la gestion de l'eau (qualité des masses d'eaux, préservation des continuités écologiques qui concernent notamment huit espèces de poissons migrateurs identifiées), le CESER estime que, dans le cadre de l'harmonisation des politiques de l'eau des trois ex-Régions, l'accompagnement financier de la Région devra être déterminé en concertation avec les agences de l'eau existantes, dans le respect de la directive cadre européenne sur l'eau.

Une avancée notable dans la reconnaissance politique des enjeux environnementaux

Le CESER se réjouit de la reconnaissance de l'environnement en tant que priorité politique régionale. De plus, la biodiversité apparaît désormais dans les orientations politiques comme un enjeu majeur au même titre que le climat.

Un manque d'objectifs clairs concernant la sobriété énergétique et l'évolution des comportements

Afin de construire une politique énergétique solide, la commission souhaite que le volet « Sobriété énergétique » de la démarche de transition énergétique affiche des objectifs clairs et ambitieux en termes d'évolution des comportements dans le secteur de l'habitat, mais aussi dans celui des transports de personnes et de marchandises. Parallèlement, la question de l'éducation à l'environnement devrait être intégrée aux enjeux énergétiques au lieu de n'être abordée qu'à travers le prisme de la biodiversité.

Des projets d'installations énergétiques renouvelables à encourager avec précaution

Comme déjà signalé dans son avis du 23 juin dernier¹¹, portant sur la transition énergétique, le CESER estime que les projets d'installation d'exploitations d'énergie marine demeurent aujourd'hui des projets dont le modèle économique et les incidences environnementales doivent être observés avec une grande vigilance.

Transports

[Chapitres 908/938]

Un besoin de mise en cohérence de l'offre de transports

Si le CESER partage les orientations proposées en matière de « transports », la présentation des priorités régionales se caractérise par une inégale précision. Si les actions envisagées en faveur du transport ferroviaire de voyageurs sont explicitées, il n'en va pas toujours de même dans les autres domaines. Le CESER attend du Conseil régional qu'il présente son ambition pour les transports à l'échelle du nouveau territoire, de manière à les formaliser dans le futur SRADDET. L'enjeu est d'élaborer dès à présent une stratégie globale, cohérente et coordonnée des transports en Nouvelle-Aquitaine, qui pourra alors être déclinée en priorités et en actions régionales. Celles-ci devront répondre aux besoins exprimés dans les territoires, des bassins les plus peuplés aux zones les moins denses.

L'année 2017 constitue en effet l'opportunité de construire cette vision à moyen terme de la mobilité que le CESER appelle de ses vœux. Elle sera en effet marquée par :

- le transfert à la Région de la compétence des transports interurbains et des transports scolaires ;
- la mise en service de la LGV Tours-Bordeaux.

La mise en service de la LGV Tours-Bordeaux devra s'inscrire dans une perspective d'irrigation et d'équilibre des territoires. Le CESER sera attentif à la desserte des gares sur le parcours, ainsi qu'à la complémentarité avec les liaisons interurbaines, routières ou ferroviaires (Intercités et Trains Express Régionaux).

Au-delà de la seule LGV, l'enjeu est aussi de mailler les principaux pôles urbains, dans une perspective de structuration du territoire régional. La négociation de la nouvelle convention TER devra y participer. D'ici là, les dispositions des trois conventions actuelles devront être scrupuleusement respectées.

Le CESER attend également du Conseil régional qu'il définisse, en lien avec les Autorités organisatrices de la mobilité (AOM), sa stratégie en matière d'intermodalité. Il approuve le choix du Conseil régional de constituer un syndicat mixte régional SRU pour piloter la coopération entre les autorités organisatrices, et demande qu'un calendrier de création de cette instance soit déterminé à brève échéance. Il s'interroge toutefois sur les critères qui présideront à la délimitation des bassins de mobilité et sur la manière dont les besoins des territoires pourront être pris en compte.

Le CESER relève enfin avec intérêt la relance, en 2017, de la procédure destinée à mettre en place un système d'information multimodal, composante incontournable de toute stratégie d'intermodalité.

¹¹ Transition énergétique : appel à projets « Bâtiment du futur », « Compétitivité énergétique des entreprises », « Bois énergie », « Photovoltaïque en autoconsommation » - Avis du CESER de juin 2016

Transport ferroviaires : poursuivre la modernisation des infrastructures

Plus spécifiquement, le CESER soutient l'engagement en faveur de la régénération des infrastructures, fragilisées par une quasi absence de modernisation depuis plusieurs décennies. Cette remise à niveau de l'infrastructure est indispensable, sous peine d'obérer définitivement la performance, et donc l'attractivité de l'offre ferroviaire. Il souhaite obtenir communication des conclusions de l'audit du réseau TER et fret, attendues en 2017.

La poursuite des opérations de modernisation des gares et d'aménagement de pôles d'échanges multimodaux est aussi soulignée par le CESER. Ces actions doivent toutefois s'inscrire dans une vision à moyen terme de l'implantation des gares, construite à partir des besoins identifiés dans les territoires.

Concernant plus particulièrement le matériel roulant et sa gestion, le CESER attire l'attention sur la nécessité d'une répartition équilibrée de l'activité des différents centres de maintenance de la région que sont Saintes-Périgueux, Bordeaux et Limoges.

Dans le domaine du transport de marchandises, le CESER prend acte de la volonté de la Région de poursuivre son action en faveur du report modal, à travers notamment son soutien aux lignes du réseau capillaire fret ; il appelle toutefois le Conseil régional à préciser sa stratégie globale et ses priorités.

Transports départementaux : réussir le transfert de compétences

Les nouvelles compétences « Transports interurbains et scolaires » constituent un enjeu important, et le CESER sera attentif aux conditions d'harmonisation et de mise en cohérence des réseaux départementaux de transports, dont l'offre de service et les modes de gestion sont hétérogènes. Des précisions devront également être apportées sur la réévaluation de la compensation des charges transférées (clauses de revoyure).

Ports et aéroports : rechercher la complémentarité des infrastructures

Le CESER prend acte du soutien de la Région aux ports de Bordeaux et de Bayonne, mais s'interroge sur l'absence de référence au port de La Rochelle, premier port de Nouvelle-Aquitaine et aux coopérations interportuaires sur la façade atlantique, notamment avec les ports de la côte basque espagnole (Pasajes, San Sebastian ou Bilbao). Il appelle à la mise en place d'une stratégie régionale portuaire qui soit à la fois globale et coordonnée.

Dans le domaine du transport aérien, le CESER note l'annonce d'une nouvelle stratégie aéroportuaire en 2017. La réflexion sur la répartition géographique des aéroports accompagnés par la Région devra notamment s'inscrire dans une logique de complémentarité entre modes de transports, y compris à l'échelle interrégionale et transfrontalière, ainsi que d'aménagement et d'attractivité du territoire.

A cet effet, le CESER souhaite connaître les critères retenus par le Conseil régional pour définir la nouvelle stratégie aéroportuaire interrégionale : la desserte des territoires, l'aménagement du territoire et/ou l'impact économique sur le territoire.

Par ailleurs, la réalisation d'un état des lieux de la situation actuelle permettrait au Conseil régional de définir les modalités de soutien nécessaires à une stratégie aéroportuaire régionale efficiente.

Action économique

[Chapitres 909/939]

En termes de recettes, le budget pour « l'action économique » reçoit 50,863 M€ du fonds de soutien exceptionnel au développement économique (inscrit en recettes de fonctionnement). Ce dispositif transitoire est destiné à renforcer les actions des régions consacrées au développement économique, consécutivement à la suppression de la compétence des Départements en la matière.

Action économique vers la concrétisation financière du SRDEII

Le CESER insiste pour que la mise en œuvre du Schéma régional de développement économique, de l'innovation et de l'internationalisation (SRDEII) se traduise rapidement par une progression des investissements, avec une mobilisation de la collectivité pour la concrétisation des projets, dès lors que l'harmonisation des politiques sur l'ensemble du territoire régional est réalisée dans ce domaine. Les attentes du CESER portent aussi sur les articulations à finaliser avec les autres collectivités de manière à pouvoir assurer le financement de l'immobilier d'entreprises.

Concernant les axes d'intervention proposés par le Conseil régional, le CESER rappelle :

- la nécessité d'insister sur la consolidation et la mutualisation des actions en faveur des TPE et PME, constituant la majorité des entreprises du tissu économique régional ;
- l'importance d'assurer une politique de filière qui accompagne réellement les sous-traitants, sans se limiter à l'appui des pôles de compétitivité ;
- l'indispensable accélération de la couverture numérique du territoire ;
- le besoin d'un développement rapide du nombre de tiers-lieux, notamment pour leur rôle structurant dans le lien social sur les territoires.

Quelle stratégie de l'appel d'offre pour sélectionner des prestataires à l'étranger ?

Si le CESER se félicite du rapprochement entre la Région et la Chambre de commerce et d'industrie internationale, il s'interroge sur la nature de l'appel d'offre ayant vocation à créer un réseau de prestataires et des bureaux de représentation dans différents pays du monde : quels objectifs poursuivis ? quelles missions phares ? quel budget dédié ? quelles complémentarités avec les dispositifs institutionnels déjà existants (France Business, etc).



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 »
Présidente : Evelyne VIDEAU, Rapporteur : Houria FALL ABBEST ;
 - 2 « Mobilité »
Président : Gilles LEFRERE, Rapporteur : Nicolas RENAUDIN
 - 3 « Développement des territoires »
Vice-Président : Jacques PAULIAT, Rapporteur : Bernard GIRET ;
 - 4 « Environnement »
Président : Dominique CHEVILLON, Rapporteur : Bernard GOUPY ;
 - 5 « Economie »
Président : Patrick de STAMPA, Rapporteur : Daniel MARTEAU ;
 - 6 « Littoral, maritimité et hinterland »
Président : Gabriel MEYER, Rapporteur : Yves PRÉVOST ;
 - 7 « Vie sociale, culture et citoyenneté »
Président : Manuel DIAS VAZ, Rapporteur : Eliane FOSSÉ
- C « Coopérations interrégionales, transfrontalières et internationales – Europe »
Président : Philippe MOINARD, Rapporteur : M. SINGARAVÉLOU



Vote sur l'avis du CESER
« Budget primitif 2017 »

215 votants
8 abstentions

Adopté à l'unanimité des suffrages exprimés

Jean-Pierre LIMOUSIN
Président du CESER Nouvelle-Aquitaine

ANNEXE 1

(Extrait du rapport du Conseil régional)

Equilibre général **avec nouveau périmètre** de dépenses et de recettes et gestion des fonds européens

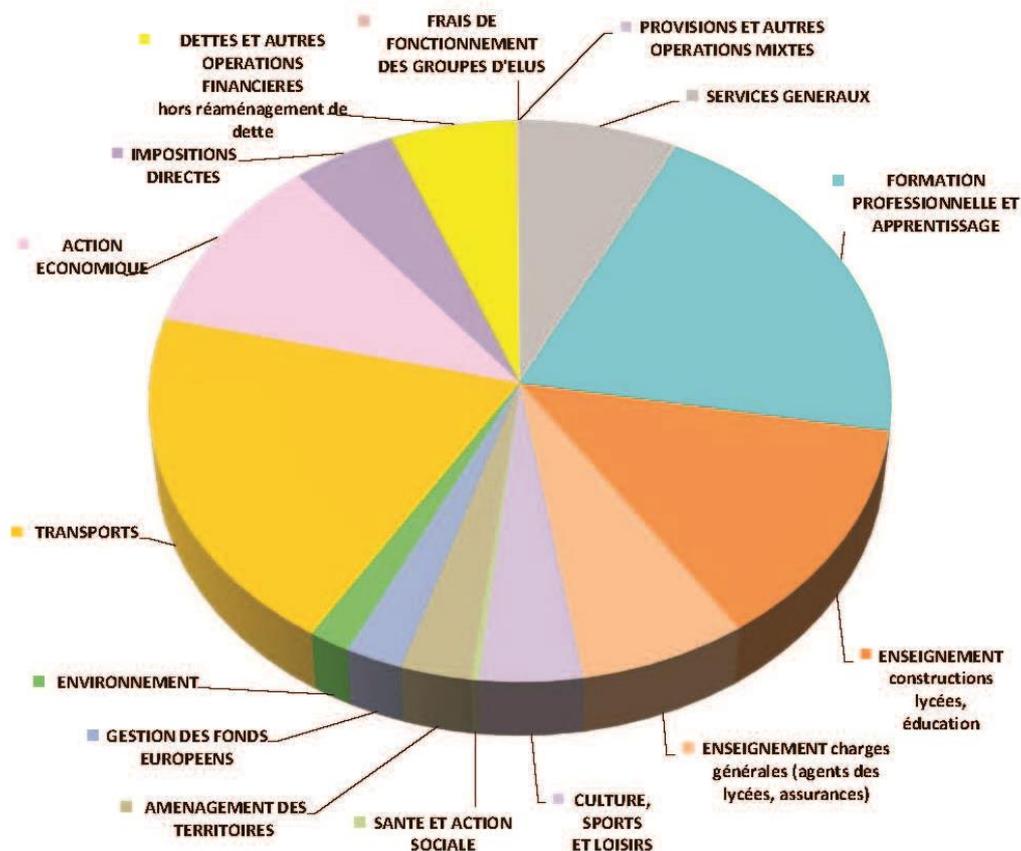
	BP 2016	BP 2017	variation en montant	variation en %
Recettes réelles de fonctionnement	1 967 252 569	2 316 289 584	349 037 015	17,74%
Dépenses réelles de fonctionnement	1 744 905 355	2 089 200 632	344 295 277	19,73%
<i>Dépenses réelles de fonctionnement hors dette</i>	1 677 277 855	2 020 423 632	343 145 777	20,46%
<i>Epargne brute</i>	222 347 214	227 088 952	4 741 738	2,13%
Recettes réelles d'investissement hors emprunt	122 291 335	143 951 710	21 660 375	17,71%
Dépenses réelles d'investissement (1)	1 071 895 237	1 004 413 766	-67 481 471	-6,30%
<i>Dépenses réelles d'investissement hors dette</i>	958 219 237	891 880 766	-66 338 471	-6,92%
Reprise anticipée des résultats 2015 (en net)	59 797 768			
Emprunt	667 458 920	633 373 105	-34 085 815	-5,11%
<i>Budget total hors dette</i>	2 635 497 092	2 912 304 399	276 807 307	10,50%
Budget total	2 816 800 592	3 093 614 399	276 813 807	9,83%

ANNEXE 2

(Extrait du rapport du Conseil régional)

Répartition des dépenses par fonction

CHAP.	LIBELLE CHAPITRE	MONTANT TOTAL CP
900/930	SERVICES GENERAUX	229 453 329
901/931	FORMATION PROFESSIONNELLE ET APPRENTISSAGE	627 595 428
902/932	ENSEIGNEMENT constructions lycées, éducation	397 968 860
	ENSEIGNEMENT charges générales (agents des lycées, assurances)	211 461 250
903/933	CULTURE, SPORTS ET LOISIRS	131 936 975
904/934	SANTE ET ACTION SOCIALE	9 295 176
905/935	AMENAGEMENT DES TERRITOIRES	88 894 985
906/936	GESTION DES FONDS EUROPEENS	73 314 277
907/937	ENVIRONNEMENT	52 262 004
908/938	TRANSPORTS	613 591 502
909/939	ACTION ECONOMIQUE	323 081 112
940	IMPOSITIONS DIRECTES	148 730 000
923/943	DETTES ET AUTRES OPERATIONS FINANCIERES hors réaménagement de dette	181 510 000
944	FRAIS DE FONCTIONNEMENT DES GROUPES D'ELUS	2 519 500
945	PROVISIONS ET AUTRES OPERATIONS MIXTES	2 000 000



ANNEXE 3

(Extrait du rapport du Conseil régional)

Equilibre budgétaire à périmètre identique de recettes et de dépenses en 2016 et 2017
(hors gestion Fonds européens, Plan 500 000 formations, nouveaux transferts)

	BP 2016	BP 2017	variation en montant	variation en %
Recettes réelles de fonctionnement	1 896 021 122	1 876 442 950	-19 578 172	-1,03%
Dépenses réelles de fonctionnement	1 669 056 647	1 635 529 501	-33 527 146	-2,01%
<i>Dépenses réelles de fonctionnement hors dette</i>	<i>1 601 544 147</i>	<i>1 566 752 501</i>	<i>-34 791 646</i>	<i>-2,17%</i>
Epargne brute	226 964 475	240 913 449	13 948 974	6,15%
Recettes réelles d'investissement hors emprunt	94 655 772	112 980 710	18 324 938	19,36%
Dépenses réelles d'investissement (1)	1 039 201 637	940 483 708	-98 717 929	-9,50%
<i>Dépenses réelles d'investissement hors dette</i>	<i>925 525 075</i>	<i>827 950 708</i>	<i>-97 574 367</i>	<i>-10,54%</i>
Reprise anticipée des résultats 2015 (montant net)	59 797 768			
Emprunt	657 783 621	474 056 550	-183 727 072	-27,93%
Budget total hors dette	2 527 069 222	2 394 703 210	-132 366 012	-5,24%
Budget total	2 708 258 284	2 576 013 210	-132 245 074	-4,88%

(1) Hors prévisions réaménagement de dette et d'utilisation des contrats revolving

ANNEXE 4

(Extrait du rapport du Conseil régional)

Recettes par nature

	BP 2016 (en M€)	BP 2017 (en M€)	évolution (en %)	écart (en M€)
FISCALITE "HISTORIQUE"				
Panier de ressources	494,963	495,486	0,11%	0,523
Cotisation sur la Valeur Ajoutée des Entreprises	286,154	293,042	2,41%	6,888
Imposition Forfaitaire sur les Entreprises de Réseaux	57,951	57,893	-0,10%	-0,058
Fonds National de Garantie Individuelle de Ressources	75,475	75,475	0,00%	0,000
Dotations de Compensation de la Réforme de la Taxe Professionnelle	75,383	69,076	-8,37%	-6,307
Fonds de péréquation des ressources	1,566	5,000	219,28%	3,434
Fiscalité indirecte	610,588	639,180	4,68%	28,592
Taxe Intérieure de Consommation sur les Produits Energétiques	422,780	446,037	5,50%	23,257
Cartes grises	187,308	193,143	3,12%	5,835
Permis de conduire	0,500	0,000	-100,00%	-0,500
TOTAL	1 107,117	1 139,666	2,94%	32,549
RESSOURCES SUPPLEMENTAIRES ATTRIBUEE EN 2017 AU TITRE DE COMPETENCES REDIMENSIONNEES				
Transports : fraction supplémentaire de CVAE	0,000	293,042	sans objet	293,042
Transports : plein exercice de la compétence + attrib. de compensation	0,000	19,272	sans objet	19,272
Développement économique : Fonds de soutien exceptionnel	0,000	50,863	sans objet	50,863
TOTAL	0,000	363,177	sans objet	363,177
FINANCEMENT DE LA FORMATION PROFESSIONNELLE ET DE L'APPRENTISSAGE				
Ressources pour la formation professionnelle	80,428	83,918	4,34%	3,490
Ressource régionale de l'apprentissage	154,644	155,478	0,54%	0,834
Compensation du versement des primes aux employeurs d'apprentis	23,942	29,129	21,66%	5,187
Plan "500 000 formations"	47,071	49,540	5,25%	2,469
TOTAL	306,085	318,065	3,91%	11,980
DOTATIONS DE L'ETAT				
Dotation Globale de Fonctionnement part forfaitaire	375,993	336,366	-10,54%	-39,627
Dotation Globale de Fonctionnement part péréquation	46,574	46,574	0,00%	0,000
Dotation Générale de Décentralisation résiduelle	32,939	32,938	0,00%	-0,001
DGD Ports maritimes de pêche et de commerce	3,484	3,407	-2,21%	-0,077
Allocations compensatrices de fiscalité directe locale	15,118	13,852	-8,37%	-1,266
Dotation Régionale d'Équipement Scolaire	47,086	47,086	0,00%	0,000
TOTAL	521,194	480,223	-7,86%	-40,971
AUTRES RECETTES				
F.C.T.V.A.	31,400	37,500	19,43%	6,100
Participation des familles aux dépenses d'internat et de restauration	21,741	22,000	1,19%	0,259
Avances remboursables	12,854	12,559	-2,29%	-0,295
Fonds européens et programmes de coopération	63,391	67,658	6,73%	4,267
Fonds de concours et participations	14,375	9,654	-32,84%	-4,721
Divers	11,387	9,739	-14,47%	-1,648
TOTAL	155,148	159,110	2,55%	3,962
TOTAL Hors emprunt	2 089,544	2 460,241	17,74%	370,697
RESULTAT CUMULE N-1 REPRIS	59,798	0,000		
EMPRUNT	667,459	633,373	-5,11%	-34,086
TOTAL	2 816,801	3 093,614	9,83%	276,813

