

Budget primitif – Rapport de présentation / Exercice 2019

Séance plénière du 13 décembre 2018

1/ BUDGET REGIONAL

Le CESER réitère sa demande de mise en œuvre d'un dispositif de suivi budgétaire et financier des différents schémas (SRDEII, SRDTL, SRESRI, SRADDET)¹, ainsi que pour les programmes budgétaires dédiés (exemple : le budget « Jeunesse et citoyenneté »), afin de pouvoir en mesurer l'avancement lors de l'examen des Budgets primitifs et des Comptes administratifs.

Le CESER prend acte du travail de négociation avec l'État en ce qui concerne les différents retraitements et encourage le Conseil régional à le poursuivre.

Si le CESER entend une approche prudentielle et note la maîtrise des dépenses de fonctionnement et la préservation de la capacité d'épargne, la situation actuelle pourrait permettre une mobilisation plus importante de l'emprunt dans des projets d'investissement pour préparer l'avenir. Cependant, le taux de leurs réalisations doit être amélioré. Il serait intéressant d'avoir connaissance des freins à la réalisation des Crédits de Paiement (CP).

Le CESER constate un tassement des dépenses de fonctionnement et s'inquiète de la maîtrise de ces dépenses. Il souhaite attirer l'attention sur le fait que ces dépenses ne sont pas un coût mais représentent l'efficacité et la qualité des services publics. Elles représentent l'ingénierie nécessaire au développement des projets inscrits dans les politiques régionales. Aujourd'hui, les métiers évoluent et les missions aussi, il s'agit de véritables transformations qu'il est nécessaire d'accompagner.

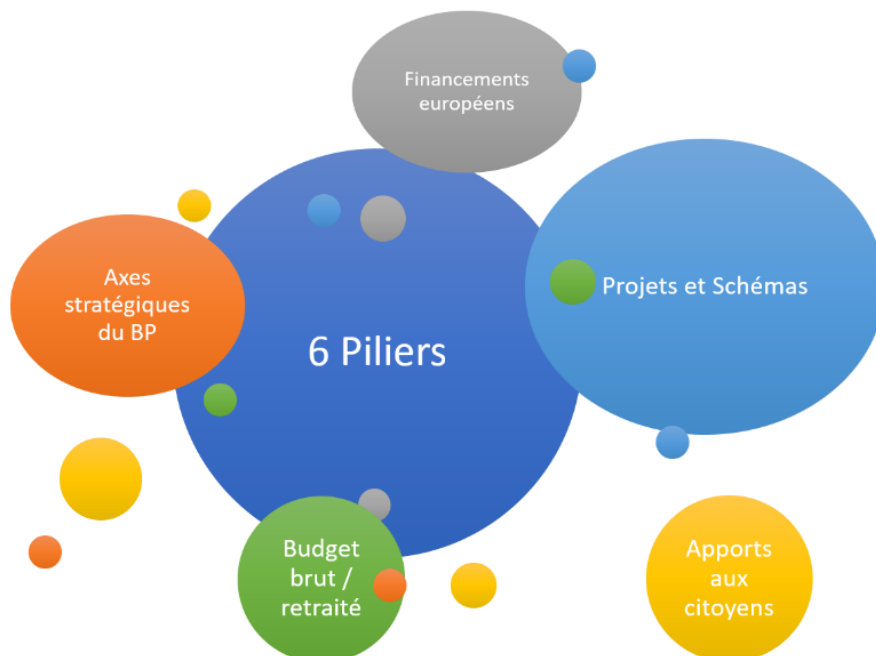
Le CESER appelle le Conseil régional et les collectivités locales à interpeller l'Etat sur les dangers d'une contractualisation qui contraint et limite l'action régionale.

D'une consolidation à une vision commune

Le budget primitif 2019 a été construit dans l'optique de répondre aux besoins d'aujourd'hui et de préserver la capacité d'action de demain. « *Agir et préserver* » sont donc les maîtres mots de la stratégie du Conseil régional pour réussir les trois transformations qu'il a choisi d'engager :

- La transformation écologique, avec pour objectifs ambitieux la réduction des émissions de gaz à effet de serre et de consommations d'énergie à hauteur de 30 %. Plus de 10 M€ sont prévus à ce budget pour amorcer le fonds de garantie agricole, et le budget d'investissement en faveur de l'environnement et l'énergie sera supérieur de plus de 20 % aux réalisations de 2018.
- La transformation des compétences et des emplois, avec la refonte de la stratégie régionale de formation professionnelle qui a pour objectif de former 60 000 personnes contre 40 000 actuellement.
- La transformation de la relation au territoire et à la géographie de vie, étant donné que la centralisation des activités, des richesses et des emplois dans les aires urbaines constitue un schéma de développement dépassé.

¹ SRDEII : Schéma Régional de Développement Economique, d'Innovation et d'Internationalisation des Entreprises
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, de Développement Durable et d'Egalité des Territoires



Le CESER réitère sa demande de mise en œuvre d'un dispositif de suivi budgétaire et financier des différents schémas (SRDEII, SRDTL, SRESRI, SRADDET), ainsi que pour les programmes budgétaires dédiés (exemple : le budget « Jeunesse et citoyenneté »), afin de pouvoir en mesurer l'avancement lors de l'examen des Budgets primitifs et des Comptes administratifs.

La présentation du Budget dans le cadre du Contrat financier avec l'État

Le contrat financier signé avec l'État plafonne notamment l'évolution des dépenses de fonctionnement à 1,2 % par an.

Le budget primitif 2019 a une double présentation. En effet, s'il apparaît être en augmentation par rapport à 2018, (+ 2,01 %) avec une évolution à la hausse des dépenses de fonctionnement de 2 %, il convient de prendre en compte les retraitements négociés avec l'État, à savoir :

- les fonds européens et la subvention d'équilibre du budget annexe Fonds Européens ;
- les plans de formation (PIC/PACTE) ;
- la double inscription du crédit-bail fiscal résultant d'une nouvelle disposition comptable.

C'est pourquoi le budget est également présenté, avec la prise en compte de ces retraitements, pour plus de lisibilité.

En effet, si globalement les dépenses de fonctionnement progressent de 2 %, cette hausse est essentiellement due à l'engagement financier de la Région dans le plan d'investissement des compétences (PACTE – 69 M€ de dépenses prévues) et à l'accélération de la consommation de la programmation des fonds européens (+ 25,2 M€), deux évolutions trouvant une compensation en recettes, avec des décalages possibles d'encaissement des recettes, du fait des mécanismes d'acomptes et de remboursements.

Quoi qu'il en soit, à périmètre constant, le budget total est en baisse de 0,68 % et l'évolution des dépenses de fonctionnement hors frais financiers de la Région est de - 0,49 % (- 9,6 M€).

Le CESER note l'équilibre, le respect des objectifs fixés et le respect des contraintes du cadre financier.

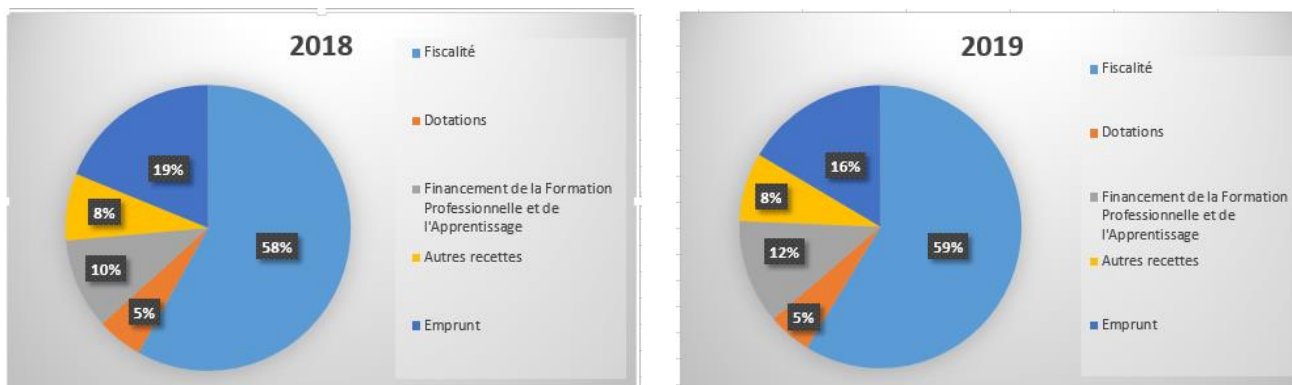
Le CESER remarque que certains pans d'investissements régionaux devant être pris en charge par l'Etat, sont en réalité assumés par la Région.

Le CESER prend acte du travail de négociation avec l'État en ce qui concerne les différents retraitements et encourage le Conseil régional à le poursuivre.

Des recettes en hausse malgré la baisse significative des dotations de l'État

Cette augmentation des recettes s'explique par la hausse des ressources fiscales. Cependant, cette augmentation entraîne de facto une baisse des Fonds de péréquation des ressources. Par ailleurs, le rapport intègre la DCRTP² et le FNGIR³ au volet fiscal. Si le montant du FNGIR est gelé, la DCRTP est aujourd'hui une dotation en baisse de 4,30 % par rapport à 2018.

Hors DCRTP, les recettes fiscales ont augmenté de 3,11 %, et cela malgré une perte de 3,34 M€ du Fonds de péréquation des ressources alors que les dotations de l'État (DCRTP incluse) accusent une nouvelle baisse de 2,43 % par rapport à 2018.



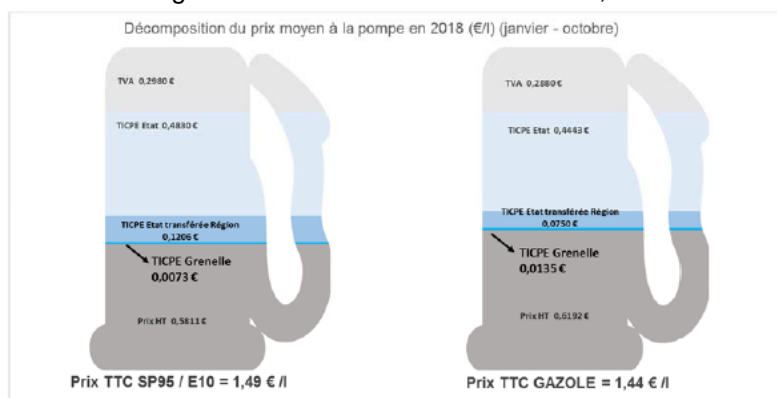
La majorité des recettes de la collectivité provient d'une fiscalité dont la Région ne maîtrise pas les taux. De plus, la CVAE, première recette régionale, est liée à la conjoncture économique, donc incertaine. De même, par sa nature, la TVA, qui s'est substituée à la Dotation Globale de Fonctionnement (DGF), peut aussi se montrer incertaine.

L'État donne de nouvelles compétences à la Région en mettant en face des ressources dont on ne connaît pas la pérennité. Cela engendre des inquiétudes.

Le point sur la TICPE

L'augmentation du prix des carburants ne procure aucune recette supplémentaire à la Région qui perçoit toujours la même fraction sur le litre consommé quel qu'en soit le montant.

La recette régionale issue de la TICPE « Grenelle » est estimée à 68 M€ et la compensation financière attendue au titre de la fraction régionale de TICPE est estimée à 389,7 M€.



Si globalement le produit de TICPE perçu par la Région représente l'équivalent de 0,1279€ sur le litre de Super Sans plomb et 0,0885€ sur le litre de Gazole, elle ne vote en réalité que le tarif de la part Grenelle, soit 13% seulement de la TICPE qu'elle perçoit.

(Extrait du rapport du Conseil régional)

² DCRTP : Dotation de Compensation de la Réforme sur la Taxe Professionnelle

³ FNGIR : Fonds National de Garantie Individuelle des Ressources

Les principaux postes de dépenses

Les principaux postes de dépenses (hors piliers 5 et 6) sont l'éducation, les mobilités durables et intelligentes, la formation professionnelle continue, les infrastructures et transports, les lycées (bâtiments), la vie quotidienne, l'apprentissage, la santé, la recherche-innovation et start-up, l'aménagement numérique du territoire, l'agriculture et la culture. Ces thèmes correspondent à eux seuls à 80 % des CP du budget primitif.

Groupe 1 (> 300M€)

Education
Mobilité durable et intelligente

Groupe 2 (200M€ - 300M€)

Formation professionnelle continue
Infrastructures, transports
Opérations financières
Lycées (bâtiments)
Vie quotidienne

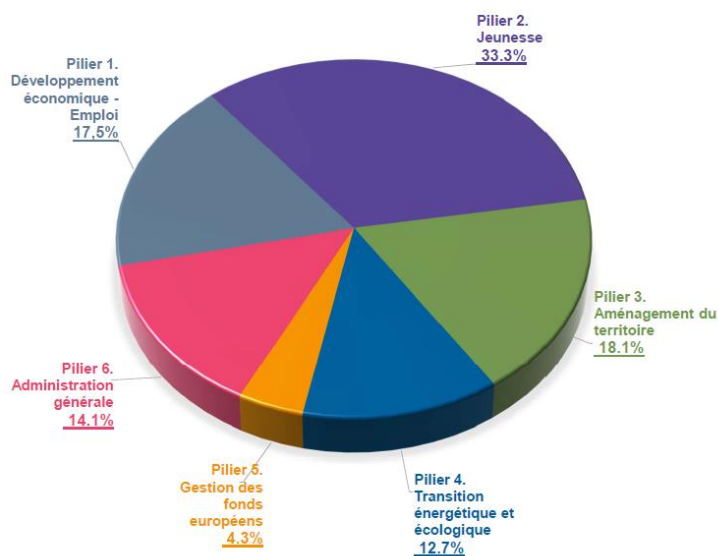
Groupe 3 (100M€ - 200M€)

Apprentissage
Ressources humaines

Groupe 4 (50M€ - 100M€)

Santé
PO AQUITAINE
Recherche, innovation et start-up
Aménagement numérique du territoire
Agriculture
Culture

PART DE CHAQUE PILIER DANS LES DEPENSES TOTALES



(Extrait du rapport du Conseil régional)

Une réduction de l'emprunt pour limiter l'endettement

La stratégie budgétaire que le Conseil régional s'est fixée consiste à financer un ambitieux plan d'investissement à travers le renforcement de l'épargne, sans pour autant que l'endettement ne devienne trop important.

C'est pourquoi, en ce sens, la Région affecte plus de 70 % de la progression de ses recettes au renforcement de l'épargne, et elle diminue le besoin d'emprunt prévisionnel de - 10,6 % (- 62 M€) par rapport à l'an dernier.

L'amélioration de l'épargne s'élève à 36 %.

Le montant de l'amortissement de la dette est estimé pour 2019 à 127,7 M€. Il est en baisse de - 4 % par rapport au budget primitif 2018. Cette baisse du remboursement en capital de la dette est liée au volume de l'emprunt prévisionnel 2018 estimé à 240 M€ (prévision de fin d'année de 39 M€, en plus des 201 M€ déjà mobilisés).

La stratégie budgétaire de la Région a fixé à 7 années la capacité de désendettement à ne pas dépasser en fin de mandat. L'État permet d'aller jusqu'à 9 ans. En 2018, la capacité de désendettement de la Région était de 4,4 ans.

Si le CESER entend une approche prudentielle et note la maîtrise des dépenses de fonctionnement et la préservation de la capacité d'épargne, la situation actuelle pourrait permettre une mobilisation plus importante de l'emprunt dans des projets d'investissement pour préparer l'avenir. Cependant, le taux de leurs réalisations doit être amélioré. Il serait intéressant d'avoir à notre connaissance les freins à la réalisation des Crédits de Paiement (CP).

Les moyens des ambitions régionales

La maîtrise des frais généraux a également été accentuée, y compris en matière de ressources humaines (- 0,3 % / BP 2018).

Ce budget s'élèvera à 372,6 M€ en 2019, en quasi stabilité par rapport au budget de l'an dernier (- 0,3 %).

Pour mettre en œuvre le budget primitif, la Région met en place des moyens détaillés au Pilier 6.

Le CESER souhaiterait que les moyens permettent de répondre aux trois problématiques suivantes :

1/ Atteindre des taux de réalisation plus ambitieux

Interrogation : comment les moyens présentés vont-ils permettre d'atteindre des taux de réalisation plus ambitieux que ceux du CA précédent ?

2/ Avoir une organisation stabilisée au niveau de ses ressources humaines

De nombreux postes ouverts ne sont pas pourvus à ce jour.

Interrogation : comment la Région peut-elle assurer la mise en œuvre de ce budget sans avoir l'ensemble des ressources humaines disponibles ?

3/ Assurer les projets liés aux nouvelles compétences

De nouvelles compétences ont été données à la Région, ce qui induit de mettre en place de nouvelles ressources humaines et une organisation ad hoc.

Le CESER constate un tassement des dépenses de fonctionnement. Il souhaite attirer l'attention sur le fait que ces dépenses représentent l'efficacité et la qualité des services. Elles représentent l'ingénierie nécessaire au développement des projets inscrits dans les politiques régionales. Aujourd'hui, les métiers évoluent et les missions aussi, il s'agit de véritables transformations qu'il est nécessaire d'accompagner.

2/ ORIENTATIONS POLITIQUES

Le CESER s'inquiète de la suffisance des moyens dont le Conseil régional dispose pour la mise en œuvre de ses ambitions, notamment en ce qui concerne le PACTE.

Le CESER s'interroge sur la baisse de certains budgets qui touchent pourtant des politiques mises en avant dans la stratégie régionale. Pour exemple, le budget du pilier « Transition énergétique et écologique » est en légère baisse alors que cette politique est présentée comme devant être une transformation majeure en 2019.

L'élaboration de ce projet de budget primitif 2019 du Conseil régional de Nouvelle-Aquitaine s'inscrit dans le prolongement de la stratégie budgétaire annoncée par l'exécutif régional, caractérisée d'abord par le souci de maîtrise des dépenses de fonctionnement adossé à la lettre de cadrage fixant les modalités de contractualisation avec l'État (cf. circulaire du 15 mars 2018), ensuite par la volonté de maintenir l'effort d'investissement en région.

Si le CESER reconnaît les contraintes inhérentes à ces objectifs de gestion et la qualité de la conduite budgétaire par laquelle le Conseil régional les met en application, il exprime les nécessaires écoutes et attention que la collectivité doit accorder au climat dans lequel prend place l'élaboration de ce cycle budgétaire. Les mouvements sociaux actuels, marqués entre autres par les manifestations des « gilets jaunes », traduisent des fractures profondes au sein de la société. Lors de l'examen des orientations budgétaires 2019, le CESER insistait sur la nécessité pour le Conseil régional de ne pas oublier les difficultés d'une part croissante de la population néo-aquitaine et de ne pas s'en tenir aux seuls indicateurs économiques jugés encourageants. Il relevait ainsi l'accroissement du nombre de demandeurs d'emploi de catégories A-B-C (+ 0,66 % à la fin du 3ème trimestre 2018 en glissement annuel, soit plus de 513 000 personnes), en particulier chez les femmes, l'importance de la population vivant sous les minima sociaux et/ou en situation de pauvreté (13,7 % de la population, soit environ 785 000 personnes, et près du quart des moins de 30 ans)... Ces indicateurs mettent en évidence un creusement des inégalités avérées et ressenties, qui contribuent inévitablement à alimenter un sentiment d'injustice sociale.

C'est dans ce contexte que le CESER prend la mesure des « transformations » affichées dans la présentation de ce budget primitif, prenant en compte à la fois le défi écologique et climatique, le défi social de l'accès à l'emploi et le défi territorial face aux disparités de développement constatées, dont il importe de souligner ici l'interdépendance. On ne peut raisonnablement répondre au défi climatique et écologique sans considérer les enjeux sociaux et territoriaux sauf à prendre le risque d'un creusement des inégalités. De la même manière, on ne peut raisonnablement répondre aux enjeux sociaux et territoriaux sans considérer les enjeux climatiques et écologiques. La dimension de ces défis impose un réel changement de paradigme qui doit inciter le Conseil régional à traduire ses orientations non seulement dans le cadre de politiques dédiées, mais plus essentiellement et résolument comme conditions et critères de ses interventions dans l'ensemble des champs de sa politique publique. En ce sens, le CESER considère très positivement les orientations contenues dans le Schéma de promotion des achats publics socialement et écologiquement responsables (SPASER).

Au-delà de ces considérations de portée générale, le CESER s'est attaché à l'analyse de divers piliers.

PILIER 1 - DEVELOPPEMENT ECONOMIQUE – EMPLOI

Formation professionnelle continue

Le Pacte Régional d'Investissement dans les compétences pour la période 2019-2022 (PACTE) est de 502,45 M€. Le CESER s'interroge en ce qui concerne les montants annoncés dans ce budget. Le montant indiqué des autorisations d'engagement est de 350 M€ et celui des crédits de paiement est de 25 M€. Ce montant devrait correspondre potentiellement à un quart des engagements. Or, le budget annonce un montant de 92,5 M€.

Le CESER s'interroge sur les moyens afférents pour la mise en œuvre du PACTE. Cela concerne les moyens mobilisés, en termes de ressources humaines pour :

- la gestion administrative des achats publics de formation (appels d'offres dans le cadre de marchés publics, régime de la subvention, habilitation de service public, aides individuelles,...) ;
- la mobilisation des moyens pour identifier les publics prioritaires du PACTE, par les partenaires de la Région (Missions locales, Pôle emploi, Agefiph,...), leurs complémentarité et coordination ;
- l'identification des besoins économiques, sur le terrain, pour la mise en place de formations structurelles et conjoncturelles, par les services opérationnels de la Région et/ou les partenaires institutionnels.

La mise en œuvre de cette offre complémentaire importante implique une nécessaire coordination des acteurs de l'orientation – formation – emploi, qui n'apparaît pas réellement dans la présentation du document.

Le montant global du PACTE (502 M€), doit appeler chaque année un bilan quantitatif et qualitatif de cette contractualisation (montants engagés, réalisations, taux de placement, secteurs professionnels concernés, typologies de publics,...).

Le PACTE doit faire l'objet d'évaluations, à court terme et moyen terme, quels seront aussi les moyens mis à disposition pour réaliser ces travaux d'évaluation ? Sachant que le SPRF et le CPRDFOP font aussi l'objet d'évaluations, Celles-ci seront-elles réalisées par les services de la Région, ou par un cabinet conseil ?

Le CESER s'interroge aussi sur la coordination de ces évaluations par rapport à ces différents dispositifs et Schéma directeur qu'est le CPRDFOP.

La prise en charge globale des publics prioritaires du PACTE, outre l'engagement et la réalisation des parcours de formation, nécessite un appui social important en vue d'une insertion professionnelle réussie, qui n'apparaît pas de façon précise dans le document.

Le document parle du fonds régional pour accompagner les mobilités professionnelles, ainsi qu'un fonds d'aide d'urgence, cependant le CESER identifie mal les montants budgétaires associés à ces deux aides.

Le CESER regrette que les établissements doivent désormais acquérir sur leurs fonds propres, les vêtements de travail de leurs agents.

Le CESER estime que la numérisation des manuels scolaires peut engendrer des difficultés, pour certains territoires du périmètre régional.

Concernant l'orientation en lien direct avec les besoins de l'économie, le CESER estime que cette vision à court terme est inopérante pour des métiers qui sont en pleine évolution. Qui plus est, certains secteurs professionnels ont des difficultés pour anticiper le contenu de certains métiers.

Si les forums sont une initiative intéressante pour l'information sur les secteurs professionnels, les métiers et les formations, il faut engager aussi un accompagnement, en termes d'orientation, pour la réalisation effective du projet professionnel.

PILIER 2 – JEUNESSE

Logement des jeunes : un budget en décalage avec les ambitions du règlement d'intervention récemment adopté

Le Conseil régional a récemment adopté un règlement d'intervention en faveur du logement des jeunes, très favorablement accueilli par le CESER, et qui faisait suite à l'élaboration d'un livre blanc qui a largement mobilisé les acteurs concernés. Or, la lecture du budget primitif 2019 marque un recul en glissement annuel de près de - 30 %. Même si cette analyse mérite d'être nuancée en fonction de la capacité des opérateurs (bailleurs) à porter des projets, le CESER encourage le Conseil régional à maintenir son effort dans ce domaine.

En matière d'éducation et d'enseignement

Le CESER regrette la baisse de fonctionnement des lycées (72,64 M€ pour 2017 ; 72,75 M€ pour 2018 ; 70,83 M€ en 2019) alors que le nombre d'élèves augmente et que la politique de développement des poursuites d'étude des bacheliers professionnels en section de techniciens supérieurs amène logiquement encore plus d'étudiants dans les lycées. Le CESER s'interroge sur les raisons de la baisse du budget pour la lutte contre le décrochage scolaire qui est pourtant un axe majeur du Conseil régional, alors que les statistiques ne montrent pas d'amélioration.

D'autre part, le CESER note également une baisse de l'enseignement supérieur (- 23 %). L'effort du Conseil régional fait depuis des années ne doit pas diminuer et doit prendre en compte l'augmentation des étudiants à Bac +3 et +5.

PILIER 3 - AMENAGEMENT DU TERRITOIRE

La Région maintient son engagement en faveur de l'aménagement du territoire, à travers une légère progression (+ 1,21 %) des crédits de paiement dédiés au troisième pilier de l'action régionale.

Aménagement numérique du territoire

L'aménagement numérique du territoire apparaît comme le fondement permettant de mener de très nombreuses politiques régionales. Développement économique, revitalisation des territoires vulnérables, e-formation ou encore e-santé, un grand nombre de politiques régionales supposent le déploiement, sur l'ensemble du territoire, du haut et du très haut débit (THD). Il s'agit pour le CESER d'un enjeu essentiel d'aménagement, de cohésion et de développement des territoires.

S'il ne peut que partager l'ambition régionale de « connecter tous les habitants de Nouvelle-Aquitaine au haut débit en 2030 », le CESER relève toutefois la réduction significative (- 19,47 %) des crédits de paiement au budget 2019, alors que le programme est entré en phase opérationnelle. Cette diminution tient certes, pour partie, à l'intervention des opérateurs privés sur des zones initialement prévues pour être des zones d'investissement public. Offrir à l'ensemble des territoires de Nouvelle-Aquitaine un accès au très haut débit doit rester, pour la Région et ses partenaires, une priorité majeure : aucun territoire ne devra être laissé de côté. A ce titre, la Région devra valoriser au mieux les outils dont elle s'est dotée (Feuille de route pour l'économie numérique, Société Publique Locale Nouvelle-Aquitaine THD,...). A côté de la structuration d'un réseau en fibre optique, d'autres techniques peuvent également être à même de répondre, de manière peut-être parfois plus adaptée, aux spécificités et besoins de certains territoires.

Véritable opportunité pour le développement de nos territoires, le numérique est aussi vecteur de vulnérabilités qu'il convient de prendre pleinement en considération. Le CESER est tout particulièrement attentif à l'impact environnemental induit par le développement du numérique. Il rappelle également l'impératif de solidarité numérique dont celui-ci doit s'accompagner afin d'éviter d'ajouter aux fractures territoriales une fracture numérique. De ce point de vue, les outils numériques ne doivent pas être conçus comme un substitut à l'intervention humaine, mais plutôt comme un moyen de compléter et d'améliorer les services existants.

Foncier, habitat et politique de la ville

En 2019, la Région prévoit de consacrer moins d'un million d'euros (878 000 €) à la mise en œuvre de sa stratégie foncière. La Région pourrait être amenée à revaloriser ses engagements financiers dans les prochaines années, afin de mieux répondre aux ambitions affichées dans la stratégie foncière adoptée cette année et dans le SRADDET en cours d'élaboration.

Plus spécifiquement, la Région continuera d'intervenir sur le logement. Le CESER l'invite à être plus particulièrement vigilante à l'accessibilité des logements aux personnes en situation de handicap, en veillant au respect de l'obligation légale du minimum de 20 % de logements accessibles, sans s'interdire, quand ce seuil sera atteint, d'aller au-delà.

Infrastructures-transport

Fruit d'un sous-investissement ces dernières décennies, la dégradation du réseau ferré obère la performance et l'attractivité du transport ferroviaire que la Région s'attache à développer. C'est donc très positivement que le CESER voit la Région continuer à investir en faveur de la régénération de plusieurs lignes. Le CESER est d'autant plus conscient de l'effort consenti que la Région intervient hors de ses compétences, pour financer des opérations de renouvellement d'infrastructures qui ne relèvent pas de sa responsabilité et pour laquelle elle acquitte des péages auprès de SNCF Réseau. Alors que l'exploitation est déjà suspendue sur plusieurs lignes de Nouvelle-Aquitaine, le CESER s'interroge sur la capacité de la Région à financer la régénération de l'ensemble du réseau, estimée à 1,2 milliard d'euros, sans une intervention forte de l'État.

Plus spécifiquement, et bien que la responsabilité n'incombe pas à la seule Région, le CESER rappelle la nécessité d'une accélération de la mise en accessibilité des gares et des trains, afin de ne pas pénaliser plus longtemps les déplacements des personnes à mobilité réduite.

Au-delà des réseaux publics de transport, la Région devra accompagner l'expérimentation et le développement de nouvelles formes de mobilité, répondant aux attentes de la population, ainsi qu'aux besoins spécifiques des territoires peu denses.

Culture : une baisse du budget global qui masque des évolutions très disparates

Le budget global consacré à la culture atteint 69,6 M€ (dont 396 000 € au titre de l'éducation artistique et culturelle dans le pilier « jeunesse »), soit un recul de - 6% en comparaison du budget primitif 2018. Ce recul est essentiellement imputable à une baisse des crédits d'investissement, notamment dans le volet relatif à l'aménagement culturel du territoire. Ce recul des investissements en matière culturelle n'est pas compensé par la hausse des crédits de fonctionnement (+ 5,2 % à 48,5 M€).

Dans cet ensemble, le CESER relève que le volet relatif à l'économie culturelle ou aux industries culturelles (cinéma, musique, livre), bénéficie à l'inverse d'une hausse sensible de ses crédits d'investissement, en particulier ceux dédiés aux « industries culturelles et médias ». S'il apprécie l'augmentation des crédits de fonctionnement destinés aux musiques actuelles, le CESER constate avec regret la baisse concomitante de ceux consacrés au livre et la baisse significative des autres lignes budgétaires qui composent ce volet.

La plus grande part des crédits consacrés à la politique culturelle relève du pilier « aménagement du territoire », qui concentre plus des trois quarts des inscriptions budgétaires en matière culturelle soit 53,36 M€. Globalement, seul le volet relatif au soutien à la diversité de la création artistique professionnelle enregistre une évolution positive, s'agissant notamment du soutien aux lieux de diffusion, de la formation et de l'enseignement supérieur en matière artistique et du soutien aux équipes artistiques. A l'intérieur de ce même volet, le CESER s'étonne de la baisse des crédits consacrés à l'Éducation Artistique et Culturelle (EAC), baisse amplifiée par le recul également important des crédits dédiés à l'EAC dans le pilier « jeunesse », alors que le Conseil régional a signé en 2018 une nouvelle convention avec l'État dans ce registre. Le CESER attend de la révision du règlement d'intervention sur les projets éducatifs en direction de la jeunesse, qui devrait désormais intégrer l'EAC, un réajustement budgétaire à la hauteur des ambitions affichées. La plus forte baisse des crédits du budget en direction de la culture tient à la baisse importante des crédits d'investissement consacrés à l'aménagement culturel des territoires. Cette baisse (- 59,9 %) est due au terme des principaux investissements relatifs à la construction de la MECA. Néanmoins le CESER sera particulièrement vigilant sur le contenu du futur règlement d'intervention relatif aux équipements culturels, annoncé pour 2019.

Le CESER prend acte de l'augmentation programmée des aides aux manifestations culturelles, traduction budgétaire du nouveau règlement d'intervention soumis aux assemblées simultanément à ce budget primitif (cf. avis spécifique). En matière de spectacle vivant, le CESER apprécie la volonté du Conseil régional de prolonger la démarche d'expérimentation autour des droits culturels, non sans faire remarquer que cette notion, qui recouvre une éthique de l'action publique, n'a pas vocation à rester cantonnée au spectacle vivant mais à imprégner l'ensemble des politiques culturelles régionales voire au-delà. En l'occurrence, le CESER considère que la prise en compte des droits culturels des personnes devrait inciter le Conseil régional (et l'État en région) à une conception moins binaire et exclusive des pratiques artistiques et culturelles selon qu'elles émanent de « professionnels » plutôt que « d'amateurs ». Le CESER aura l'occasion en 2019 d'apporter son éclairage à ce sujet, à l'issue du de son travail en cours sur le thème des « pratiques en amateur, expressions des droits culturels ».

Enfin, le CESER ne peut manquer de s'inquiéter de la baisse des crédits destinés aux langues et cultures régionales alors que ce patrimoine immatériel régional s'est, avec la création de la nouvelle région, diversifié et enrichi.

Sport : un budget qui se recentre sur les compétences obligatoires, sur l'élite et sur les équipements

La hausse du budget en faveur du sport (+ 12,7 % à 25,3 M€) traduit une concentration accrue de l'intervention régionale sur sa compétence relative au CREPS (7,6 M€, soit + 61,3 %), sur l'investissement en matière d'équipement sportif et sur le partenariat avec le sport élite. Parallèlement, ce budget est marqué par une baisse des investissements des installations sportives dans les lycées de 44 %, et par une baisse significative des crédits affectés aux autres volets de la politique sportive (quand ce n'est pas l'abandon pur et simple de certaines interventions), s'agissant notamment du sport pour tous et des aides au mouvement sportif. Ce constat aggrave d'autant plus les inquiétudes des clubs et fédérations dans le contexte de révision par l'État des règles de gouvernance de la politique nationale dans ce domaine. Un autre signe préoccupant est l'absence du mouvement sportif dans la gouvernance du plan régional « sport, santé, bien être », qui associe l'État (via l'Agence Régionale de Santé et la DRJSCS Nouvelle-Aquitaine) et le Conseil régional. Le CESER estime que cette « omission » donne un mauvais signal au moment même où le Conseil régional et l'État (DRJSCS) signent une charte d'engagements réciproques avec l'ensemble du secteur associatif.

Vie associative : une montée en puissance des nouveaux dispositifs qui ne compense pas la baisse des crédits de paiement

Avec un budget total de 9,36 M€, la politique associative régionale enregistre une contraction de - 6,7 % des crédits de paiement, qui tient essentiellement à la baisse tendancielle du soutien à l'emploi associatif encore en vigueur en territoire limousin (6,8 M€, en baisse de 1 M€, soit -1 2,8 %). Les nouveaux dispositifs de la politique régionale en faveur de la vie associative adoptés en février 2017 (emploi associatif et développement de la vie associative) bénéficient à l'inverse d'un accroissement budgétaire significatif. Le CESER attend de la finalisation de l'évaluation en cours sur les emplois associatifs un ajustement qui permette d'assurer une complète transition de ce régime d'aides en veillant à garantir un accompagnement dans la durée du secteur, notamment en considération du rôle joué par les associations dans l'animation de certains territoires ruraux et quartiers urbains.

Europe et international

Le CESER s'étonne qu'il ne soit envisagé aucune évolution notable dans le budget en matière de coopération internationale avant même que la Feuille de route n'ait été adoptée. Il aurait été intéressant de laisser la possibilité d'une évolution budgétaire en fonction de la nouvelle stratégie régionale en matière de politique européenne et internationale. En effet, bien que la feuille de route n'implique pas de changements radicaux, elle semble avoir vocation à ouvrir de nouvelles pistes de travail qui devraient être accompagnées par conséquent d'une évolution budgétaire.

Le CESER se réjouit que le Conseil régional ait intégré un mécanisme d'avance financière aux bénéficiaires et aux groupes d'action locale percevant des fonds FEADER afin qu'ils puissent mener à bien leurs projets. Cette problématique avait été mise en avant par le CESER lors de l'examen de la Décision Modificative du budget régional de 2018.

Aussi, le CESER prend acte de la réorientation des coopérations en fonction de préconisations issues des évaluations menées et de l'ouverture de nouvelles possibilités de partenariats internationaux notamment avec le Maghreb tout en soulignant qu'au-delà de ces quelques changements, il n'est pas fait mention de nouvelles orientations qui apparaîtront, sans doute, dans la future Feuille de route. Dans l'attente de la délibération qui validera la nouvelle stratégie du Conseil régional en matière de politique européenne et internationale, le CESER a fait des propositions qui pourraient être intégrées à cette dernière⁴.

Le CESER réitère en outre son regret de ne pas voir apparaître les opérations liées au fonctionnement et aux projets opérationnels de l'Eurorégion Nouvelle-Aquitaine/Euskadi/Navarre.

⁴ Consultable sur le lien suivant : <https://ceser-nouvelle-aquitaine.fr/feuille-de-route-actions-externes-de-la-region-nouvelle-aquitaine/>

PILIER 4 - TRANSITION ENERGETIQUE ET ECOLOGIQUE

La transformation écologique en premier enjeu régional...

Le CESER note avec satisfaction que parmi les grands enjeux sur lesquels s'appuiera le Conseil régional pour engager les évolutions nécessaires du tissu économique et social, figure en premier lieu la transformation écologique. Il souhaite y voir l'expression de la prise de conscience indispensable et de l'urgence de la situation.

Il souscrit pleinement dans cet esprit au principe d'une séance plénière consacrée à ces questions en 2019, session qui devra conforter par des mesures concrètes l'implication de l'ensemble des politiques du Conseil régional dans la transition énergétique et écologique. Les travaux de saisine actuellement menés par le CESER sur les conditions d'accès à la neutralité carbone devront nourrir les débats de cette séance plénière.

... Mais une ambition à mettre en œuvre à hauteur des attentes

Au-delà du motif de satisfaction quant à cet engagement du Conseil régional, le CESER estime que l'ambition de cette politique reste à mettre en œuvre à hauteur des objectifs affichés et des attentes manifestées. Il reste en effet sur le constat d'une politique « Transition énergétique et écologique » s'inscrivant surtout dans une certaine continuité et évoluant peu d'une année sur l'autre. Le budget global du pilier est d'ailleurs en légère baisse (de 424,2 M€ à 412,3 M€, soit - 2,8 %).

Il s'étonne par ailleurs, après la communication faite l'année dernière autour d'un fort soutien à l'éolien et à l'éolien off-shore, de l'absence de rubrique consacrée à ce projet.

Le CESER ne perd pas de vue pour autant que les questions relatives à la transition énergétique et à la protection de l'environnement soient, au-delà du pilier spécifiquement consacré à ces enjeux, intégrées sous diverses formes dans les différentes politiques présentées dans le budget primitif. A ce titre, le CESER enregistre les 10 M€ prévus pour amorcer le fonds de garantie agricole qui permettra aux exploitants de moderniser leurs outils et leurs pratiques, notamment à travers la généralisation de l'agro-écologie.

L'évolution des lignes budgétaires du pilier

Au sein de ce budget « Transition énergétique et écologique » en faible évolution, les équilibres entre les axes politiques du pilier évoluent de façon diverse :

- concernant la « Mobilité durable et intelligente » qui représente près de 85 % du pilier, le CESER s'interroge sur la légère diminution du chapitre (de 362,9 M€ à 349,2 M€ en CP, soit - 3,78 %) ;
- le budget « Economie circulaire et déchets » bénéficie d'une importante augmentation révélatrice d'une mobilisation autour de cet enjeu (+ 173 % mais en partant d'un montant faible en 2018). Le budget « Transition énergétique et adaptation aux changements climatiques » est également en augmentation (+ 5,75 %, là encore à partir d'un montant modéré en 2018) ;
- les budgets des chapitres « Biodiversité - PNR » et « Eau - Littoral » sont en diminution (respectivement 3,01 % et 9,20 %).

Biodiversité et transition énergétique des territoires

En matière de biodiversité, le CESER relève l'intérêt de l'initiative « Ecobiose » participant, par l'apport d'informations et d'analyses et au même titre que la démarche « Acclima Terra », à la prise de conscience et à l'amélioration du lien entre prise de décision et connaissances.

Le CESER ne peut que souligner l'importance des enjeux liés à la biodiversité. Il attire néanmoins l'attention dans ce domaine sur le risque d'un empiement de structures dont l'articulation ou les complémentarités deviendraient peu lisibles (Agence régionale de la biodiversité, Délégation régionale de l'Agence française de la biodiversité, Comité régional de la Biodiversité).

Le CESER soutient les mesures engagées et prévues dans le cadre de l'accompagnement à la transition énergétique des territoires. Il est rappelé à ce titre que le CESER, par son avis du 9 février 2017, avait accueilli favorablement le Règlement d'intervention « Territoires à Énergie Positive » (TEPOS) Nouvelle-Aquitaine. L'assemblée socioprofessionnelle exprimait son soutien, au terme d'un premier programme triennal, à la proposition de nouveau règlement définissant un cadre de reconnaissance harmonisé des TEPOS Nouvelle-Aquitaine et ses modalités d'accompagnement. Le CESER rappelle néanmoins l'observation faite quant à la faiblesse des montants alloués, ceci posant la question de l'architecture du dispositif dans la durée.

Il souhaite en tout état de cause un accroissement du nombre de ces territoires et leur soutien par le Conseil régional dans le cadre de ce dispositif.



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

Avec les contributions des commissions :

- 1 - « Education, Formation et Emploi »

Président : Oliver CHABOT ; Rapporteuse : Sylvie MACHETEAU ;

- 2 - « Développement des territoires et Mobilité »

Présidente : Camille de AMORIN BONNEAU ; Rapporteuse : Rima CAMBRAY

- 3 - « Environnement »

Présidente : Christine JEAN ; Rapporteur : Bernard GOUPY ;

- 4 - « Economie »

Président : Daniel BRAUD ; Rapporteuse : Valérie FREMONT ;

- 5 - « Vie sociale, Culture et citoyenneté »

Président : Alain BARREAU ; Rapporteur : Eric ROUX ;

- C « Coopérations interrégionales, transfrontalières et internationales – Europe »

Présidente : Annick ALLARD ; Rapporteuse : Brigitte LAVIGNE.



Vote sur l'avis du CESER
« Budget primitif – Rapport de présentation – Exercice 2019 »

140 votants

138 pour

1 contre

1 abstention

Adopté à la majorité

Dominique CHEVILLON
Président du CESER de Nouvelle-Aquitaine

ANNEXE 1

(Extrait du rapport du Conseil régional)

Thèmes	CP 2018	CP 2019	evolution
2.3 - Education	388 836	397 104	2,13%
4.5 - Mobilité durable et intelligente	362 896	349 180	-3,78%
1.10 - Formation professionnelle continue	244 953	266 218	8,68%
3.9 - Infrastructures, transports	235 855	248 995	5,57%
<i>6.6 - Opérations financières</i>	<i>308 064</i>	<i>248 444</i>	<i>-19,35%</i>
2.4 - Lycées (bâtiments)	191 554	223 867	16,87%
2.7 - Vie quotidienne	198 755	208 566	4,94%
2.2 - Apprentissage	211 902	195 580	-7,70%
<i>6.1 - Ressources humaines</i>	<i>140 283</i>	<i>136 429</i>	<i>-2,75%</i>
3.7 - Santé	83 976	97 890	16,57%
5.1 - PO AQUITAINE	75 975	77 188	1,60%
1.4 - Recherche, innovation et start-up	76 704	70 011	-8,73%
3.5 - Aménagement numérique du territoire	86 857	69 944	-19,47%
1.7 - Agriculture	47 663	56 453	18,44%
3.4 - Culture	58 082	53 357	-8,13%
1.3 - Performance industrielle	47 427	47 000	-0,90%
4.4 - Transition énergétique et adaptation aux changements climatiques	34 612	36 601	5,75%
3.3 - Economie territoriale et politique de retournement	31 734	33 465	5,45%
5.2 - PO LIMOUSIN	11 902	32 219	170,70%
1.6 - Tourisme	24 913	30 098	20,81%
5.4 - PO AQUITAINE LIMOUSIN POITOU-CHARENTES	13 313	28 523	114,26%
3.2 - Politique contractuelle	31 286	28 063	-10,30%
3.8 - Sport	22 453	25 299	12,68%
6.5 - Moyens généraux	26 405	24 051	-8,91%
1.5 - Attractivité, internationalisation et financement	21 115	23 133	9,56%
1.11 - Emploi et évolution professionnelle	22 759	21 396	-5,99%
2.5 - Enseignement Supérieur	26 448	20 205	-23,60%
1.2 - Filières, trans-filières et partenariats	23 445	19 771	-15,67%
2.6 - Accompagnement des jeunes -	21 473	19 397	-9,67%
6.2 - Élus et Ceser	16 721	17 743	6,11%
6.0 - Modernisation de l'Administration	14 236	16 603	16,63%
1.8 - Economie culturelle	14 400	15 824	9,89%
2.1 - Orientation et accompagnement à l'insertion économique	11 442	13 725	19,95%
4.2 - Eau - Littoral	15 016	13 634	-9,20%
6.3 - Communication et attractivité	9 031	11 572	28,14%
3.11 - Vie associative et Egalité	11 442	10 862	-5,07%
4.1 - Biodiversité et PNR	10 756	10 432	-3,01%
3.6 - Foncier, Habitat et politique de la ville	11 389	10 337	-9,24%
3.10 - Europe et Internationa	7 194	9 064	26,00%
1.1 - Economie numérique	8 363	8 317	-0,55%
1.9 - Economie sociale et solidaire	7 063	6 905	-2,24%
6.4 - Affaires juridiques	2 476	2 868	15,83%
4.3 - Economie Circulaire et Déchets	890	2 431	173,20%
TOTAL BUDGET	3 212 059	3 238 764	0,83%
TOTAL BUDGET (hors réaménagement de la dette et revolving)	3 108 033	3 170 521	2,01%

ANNEXE 2

(Extrait du rapport du Conseil régional)

BUDGET PRINCIPAL EQUILIBRE GENERAL DE DEPENSES ET DE RECETTES

hors

- fonds européens et subvention d'équilibre du budget annexe Fonds Européens
- plans de formation (PIC/PACTE)
- double inscription crédit bail fiscal

	BUDGET PRIMITIF 2018	BUDGET PRIMITIF 2019	variation en montant	variation en %
Recettes réelles de fonctionnement	2 281 651 000	2 351 733 225	70 082 225	3.07%
Dépenses réelles de fonctionnement	2 014 114 003	1 986 006 558	-28 107 445	-1.40%
Dépenses réelles de fonctionnement hors dette	1 945 316 003	1 935 706 558	-9 609 445	-0.49%
Epargne brute	267 536 997	365 726 667	98 189 670	36.70%
Recettes réelles d'investissement hors emprunt	124 381 000	120 811 100	-3 569 900	-2.87%
Dépenses réelles d'investissement (1)	961 845 263	969 780 507	7 935 244	0.83%
Dépenses réelles d'investissement hors dette	828 803 263	842 080 507	13 277 244	1.60%
Emprunt	569 927 266	483 242 740	-86 684 526	-15.21%
Budget total hors dette	2 774 119 266	2 777 787 065	3 667 799	0.13%
Budget total	2 975 959 266	2 955 787 065	-20 172 201	-0.68%

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