

## Budget primitif 2016

Réunion du 24 mai 2016

### 1/ BUDGET REGIONAL

#### Un contexte exceptionnel

- Comme annoncé dans le Document d'Orientations Budgétaires (DOB), l'exercice budgétaire 2016 s'inscrit dans un contexte exceptionnel et doit relever de nombreux défis sur les plans territorial et budgétaire :
  - assurer un développement équilibré des territoires de la région la plus vaste de France ;
  - faire face à ses nouvelles compétences issues de la Loi NOTRe en matière économique, de formation professionnelle et d'aménagement durable (transports scolaires et interurbains, gestion des déchets,...) ;
  - définir une stratégie budgétaire dans un cadre particulièrement contraint par la baisse des recettes.
- Par ailleurs, ce Budget Primitif (BP) doit permettre d'apurer le passé, et en particulier d'absorber les surcoûts de dépenses induits par les retards de paiements (128 M€) et la sous-budgétisation de certaines politiques régionales (69 M€ de crédits manquants) de l'ex-Région Poitou-Charentes.
- Enfin, la présentation financière de ce projet de BP est rendue d'autant plus complexe qu'il doit prendre en compte :
  - le lancement du nouveau plan « 500 000 formations » (47 M€ de recettes et de dépenses) ;
  - la gestion des crédits européens en Région pour le compte de l'Union Européenne (2,47 Mds € pour la période des Programmes Opérationnels (PO) et Programmes de Développement Durable (PDR) ;
  - la reprise anticipée des résultats globalisés des Comptes Administratifs 2015 (en cours de clôture) des trois ex-Régions Aquitaine, Limousin, Poitou-Charentes.

Le CESER est conscient de la difficulté pour le nouvel exécutif régional de disposer dans un temps aussi court de l'ensemble des éléments d'analyse lui permettant d'élaborer un projet de BP unifié pour la nouvelle Région ALPC.

Tout en comprenant ces contraintes ainsi que celles liées à l'élaboration cohérente de ce premier exercice comptable pour la Région ALPC, l'ensemble des membres du CESER ne peut que regretter que les délais extrêmement réduits (le samedi 14 mai après-midi pour le mardi 17 mai) ne lui aient pas permis de l'examiner dans des conditions normales et raisonnables.

Au regard des observations et des attentes exprimées lors du débat sur les orientations budgétaires, le CESER apprécie la clarté et le niveau de détail des documents (Document comptable et ses annexes) qui lui sont soumis, en particulier les comparaisons entre les budgets des trois anciennes Régions, la situation de la dette ou les précisions sur les emprunts contractés par celles-ci.

Il souligne le fait que la seule présentation par chapitre (référence à la nomenclature M71) de ce Budget Primitif a été choisie pour permettre une mise en commun des budgets des trois ex-Régions Aquitaine, Limousin et Poitou-Charentes. Le projet de BP 2017 sera également présenté en fonction d'une nouvelle arborescence basée sur des politiques / programmes communs.

Pour faciliter la lecture et l'examen du prochain BP, le CESER souhaite à l'avenir que les représentants du Conseil régional (élus et techniciens) puissent participer aux réunions de commissions du CESER, pour leur apporter les éclairages et réponses utiles.

Enfin, compte tenu du caractère exceptionnel de ce BP, et pour apprécier la situation dans son ensemble, le CESER souhaite avoir communication des résultats de l'audit du Cabinet Ernst & Young financé sur fonds publics.

## Un Budget Primitif transitoire

- Le projet de BP 2016 s'établit à 2,574 Mds € (hors dette et gestion des fonds européens) dont 925,5 M€ en section Investissement (+ 3 M€, soit +0,3 %) et 1 648,5 M€ en section Fonctionnement, qui concentre l'essentiel de la progression (+ 112 M€, soit + 7,5 %) (*cf. annexe 1 – tableau équilibre général du budget*).

Il intègre les 197 M€ nécessaires à la prise en compte des insuffisances de financement de l'ex-Région Poitou-Charentes, les 18 M€ de dépenses incompressibles liées à l'exploitation du Transport Express Régional (TER) et aux frais de personnel.

Pour autant, il n'en résulte qu'une augmentation de 116 M€ (+ 4,8 %) par rapport à ce qui avait été envisagé lors des orientations budgétaires en raison d'un effort considérable (100 M€) en matière d'économie de gestion et de priorisation des choix budgétaires.

- Ce BP dit de « thérapie de choc » est à mettre en perspective avec la stratégie financière arrêtée lors des orientations budgétaires. Le CESER note en particulier que la Région prévoit pour la mandature de :
  - stabiliser le niveau d'épargne brute au-dessus de 20 % pour assurer l'autofinancement des investissements (14 % au BP 2016) ;
  - maintenir la part du budget consacré à l'investissement au-dessus de 35 % (36,6 % du BP 2016) ;
  - contenir la capacité de désendettement à un maximum de sept années à l'horizon 2021 (évaluée pour 2016 dans l'audit flash d'Ernst & Young : scénario 1 entre 6,1 et 6,7 avec crédit-bail, ou scénario 2 entre 5,1 et 5,6 hors crédit-bail).

Le CESER attire l'attention sur le fait que cette stratégie budgétaire annonce une baisse structurelle des dépenses de fonctionnement et cela dès 2017, avec ses conséquences directes sur les politiques économiques, sociales et environnementales dans les territoires. Ces dépenses de fonctionnement constituent pour la majorité d'entre elles des dépenses d'intervention souvent créatrices de richesse et d'emploi, qui relèvent ou pas des compétences premières de la Région et ne peuvent, par principe, faire l'objet de coupes dans l'évaluation des impacts et sans concertation avec toutes les parties prenantes.

## Des recettes en panne de croissance

Les perspectives en matière de recettes montrent une baisse de la Dotation Globale de Fonctionnement (DGF), une stagnation des bases fiscales et un transfert de fiscalité insuffisant pour compenser les transferts de compétences (*cf. annexe 2 – tableau des recettes*).

Le CESER souligne que la Région propose d'actionner deux des trois leviers fiscaux dont elle dispose, en fixant :

- un tarif unique de carte grise à 41 € le cheval vapeur (niveau moyen des Régions) ;
- un tarif plafond de 2,5 centimes par litre de carburant pour la Taxe Intérieure de Consommation sur les Produits Energétiques (TICPE).

En revanche, il est prévu de supprimer la taxe sur les permis de conduire actuellement en vigueur en Limousin et Poitou-Charentes.

En conséquence, ce sont 29,5 M€ de recettes fiscales supplémentaires qui seraient mobilisées sur 2016. Quant à l'équilibre général du BP, il nécessitera de recourir à un emprunt net supplémentaire de 153 M€ au regard des BP des anciennes régions en 2015 (*cf. annexe 2 – tableau des recettes*).

Dans le prolongement de son avis sur le DOB, le CESER s'inquiète du devenir des ressources financières de la Région.

Il renouvelle sa demande auprès de l'Etat d'une amélioration de la gouvernance des finances locales entre les collectivités et d'une réforme des moyens financiers donnés à la Région. Cette exigence est d'autant plus forte que la Loi relative à la Nouvelle Organisation Territoriale de la République (NOTRe) lui a transféré de nouvelles compétences, et que la baisse des dotations d'Etat pèse de plus en plus sur les capacités d'investissement des collectivités locales.

## La mobilisation d'un nouvel emprunt

Le CESER note que la Région, comme envisagé lors du débat d'orientations budgétaires, souhaite recourir à un emprunt prévisionnel global de 667 M€ en 2016 pour financer sa politique d'investissement, compenser la baisse des dotations de l'Etat et financer les dépenses exceptionnelles (*cf. annexe 2 – tableau des recettes*).

La capacité de désendettement s'en trouvera affectée en proportion, mais la Région table sur les effets de la baisse des dépenses de fonctionnement ainsi que la prise en compte en année pleine de recettes fiscales supplémentaires, pour améliorer la situation dès 2017.

Parallèlement à cet emprunt, la Région met en place, pour respecter ses objectifs budgétaires, plusieurs outils :

- une Programmation Pluriannuelle des Investissements et du Fonctionnement (PPI et PPF) ;
- une révision des stocks d'Autorisations de Programme et d'Autorisations d'Engagement (AP/AE) ;
- une redéfinition / harmonisation des régimes d'intervention sur le territoire.

Plusieurs remarques et préconisations sont faites par le CESER sur ces outils dans le prolongement de son avis sur le DOB :

- Le CESER approuve la mise en œuvre des PPI et PPF en complément du système AP/AE. Ces documents sont des outils qui doivent servir à :
  - améliorer le pilotage de chaque AP et AE en évitant la problématique des insuffisances budgétaires ;
  - donner une visibilité et un suivi régulier de la réalisation des projets ou programmes d'actions ;
  - réduire des écarts entre la programmation des projets / programmes d'actions et leur réalisation.

Il demande que les autres collectivités territoriales ainsi que les têtes de réseaux du monde économique, social et environnemental puissent être associées à leur mise en œuvre.

Il renouvelle par ailleurs son souhait d'avoir communication de ces Programmes Pluriannuels.

- S'il approuve le principe d'une harmonisation des interventions, le CESER insiste sur la nécessaire prise en compte des spécificités territoriales et le lissage dans le temps.  
Le CESER demande que soient réalisés des bilans des politiques antérieures afin de pouvoir évaluer leur efficacité avant de les étendre, de les faire évoluer ou de les abandonner.

## Une priorité aux compétences sanctuarisées

La présentation des dépenses est organisée en fonction des chapitres d'intervention directement liés aux compétences régionales (action économique, formation et apprentissage, transports, aménagement du territoire, ...) (*cf. annexe 3 – tableau Répartition des dépenses*).

La section Fonctionnement représente 64,7 % du budget et la section Investissement 36,6 %<sup>1</sup>.

Dans le contexte actuel très contraint, le CESER approuve le choix de la Région de mobiliser sa capacité financière pour intervenir sur ses compétences « dites sanctuarisées », en veillant pour autant à l'efficacité des actions engagées.

Toutefois, il lui paraît essentiel que le Conseil régional conserve, dans le cadre des compétences partagées, son rôle d'animateur du développement économique et social sur son territoire, en maintenant notamment son action auprès du secteur associatif dans les champs culturels, environnementaux et sportifs.

---

<sup>1</sup> A périmètre identique de recettes et de dépenses en 2015 et 2016 (hors gestion fonds européens et plan « 500 000 formations »).

Dans le même temps, compte tenu de l'impact budgétaire de ce recentrage des politiques régionales, il souhaite que des précisions techniques soient apportées sur le contenu détaillé des mouvements financiers et leurs conséquences sur les actions concrètes à mener.

## Conclusion

Le CESER prend acte des objectifs et priorités de ce Budget Primitif pour une mise en commun des politiques régionales en début de mandature.

L'importance des redéploiements dans la gestion budgétaire du Conseil régional ne peut que renforcer la préconisation du CESER de développer, dans le cadre de ses futures politiques régionales, la démarche d'évaluation des politiques publiques antérieures avant d'envisager avec pertinence les recentrages, réajustements, voire les abandons à conduire, après concertation avec toutes les parties concernées.

Il lui paraît essentiel de s'appuyer et de valoriser les initiatives et programmes d'actions les plus pertinents dans chacune des trois anciennes Régions, pour déterminer de nouvelles politiques régionales, en s'appuyant pour cela sur toutes les structures présentes sur le territoire.

Comme le prévoit la Loi NOTRe, en particulier pour l'élaboration des schémas, cette démarche d'évaluation devra être poursuivie et améliorée par la mise en place d'indicateurs sociaux, économiques, environnementaux et de gouvernance, partagés.



### Formation professionnelle et apprentissage / Enseignement

[Chapitres 901/931 – 902/932]

#### Pour une nouvelle impulsion des politiques « Orientation – Emploi »

Le futur Contrat de Plan Régional de Développement de la Formation et de l'Orientation Professionnelles (CPRDFOP) devra être finalisé avant la fin 2016, et le CESER s'étonne que le Comité Régional de la Formation et de l'Orientation Professionnelle (CREFOP) qui est chargé d'en piloter l'élaboration, ne soit toujours pas installé. Le CESER souhaite être représenté et associé à la mise en place de ce CREFOP, que ce soit au sein du Comité Plénier, des commissions ou de groupes de travail.

Concernant le Service Public Régional de l'Orientation (SPRO), le CESER réaffirme l'importance de sa proximité locale auprès des populations concernées, via la prise en compte des bassins de vie. Au niveau des trois CARIF-OREF des anciennes Régions, le CESER souhaite avoir des précisions quant à la prise en compte des publics spécifiques dans les processus d'orientation (demandeurs d'emploi, lycéens, collégiens, salariés, publics en besoin d'acquisition des savoirs de base), et insiste sur la mise en place de réponses spécifiques en lien avec l'Education Nationale notamment.

Enfin, le CESER considère que le projet de création d'une structure unique crée des inquiétudes légitimes par rapport au devenir des personnels. Il sera vigilant sur le maintien de l'emploi et la manière dont les salariés seront associés au processus de réflexion.

#### Une politique de formation professionnelle qui devra relever le défi de l'équité territoriale et sectorielle

247,3 M€ sont consacrés à la politique de formation professionnelle et le CESER réaffirme son souhait d'avoir des précisions sur l'harmonisation des modalités d'achat de formations, notamment en termes d'égalité des territoires. Il souhaite avoir plus de précisions sur les procédures d'harmonisation des critères de rémunération des stagiaires et sur la mise en œuvre de la plate-forme commune emploi formation signée récemment avec l'Etat par la Région ALPC.

Des efforts de formation sont par ailleurs demandés concernant toutes les filières économiques confrontées à des enjeux d'adaptation (aux technologies numériques notamment).

Sur un plan plus global, le CESER réaffirme sa volonté de voir les questions relatives à l'égalité Femme/Homme, à la lutte contre toutes les discriminations et à l'équilibre entre les différentes voies de formation, affirmées en tant que priorités et qu'à ce titre, elles figurent en introduction du BP.

#### Une ambition saluée en faveur de l'apprentissage mais qui mériterait un effort qualitatif supplémentaire

Le CESER prend acte de l'effort en matière de développement de l'apprentissage, notamment en termes d'évolution de l'offre de formation, de développement qualitatif, et salue les investissements sur les Centres de Formation d'Apprentis (CFA).

Concernant les questions de la mutualisation des plateaux techniques, et de la mixité des publics et des parcours, le CESER reste très partagé et demande des précisions. Il souhaite à cet effet être destinataire d'un bilan de l'existant afin de pouvoir apprécier et fonder ses avis.

A ce sujet, le CESER demande qu'une évaluation soit faite sur les actions de mutualisation des plateaux techniques dans les lycées agricoles et les lycées des métiers. En effet ces établissements assurent des formations professionnelles sous statut scolaire ou par apprentissage, mais aussi de la formation continue en utilisant, dans chacun de ces lycées, les mêmes plateaux techniques.

## Une politique de formations sanitaires et sociales qui reste à préciser

Le CESER souhaite être informé des objectifs, du contenu et des résultats de l'expertise à venir sur les budgets consacrés aux formations sanitaires et sociales, au regard des besoins importants en région ALPC.

Dans ce cadre, il sera vigilant sur la restructuration à venir des Instituts Régionaux du Travail Social (IRTS), et salue la réflexion engagée afin de permettre l'harmonisation des bourses et du montant des frais de scolarité restant à la charge des apprenants.

## Une politique « Education / Lycées » confrontée à des enjeux importants d'harmonisation.

Le CESER s'interroge sur les objectifs annoncés en faveur des lycées (relever le défi environnemental, offrir un cadre propice aux apprentissages, maintenance et à la valorisation du patrimoine, accessibilité des bâtiments) seront-ils intégrés au futur PPI ?

Il souhaite avoir davantage de visibilité concernant :

- le développement du numérique dans les établissements (équipements et pédagogies adaptés) ;
- les aides matérielles aux lycéens et à leur famille, car les dispositifs actuellement actifs dans les trois ex-régions ne sont pas mentionnés.

En matière de lutte contre les décrochages, le CESER demande que lui soit communiqué un bilan des premiers mois de fonctionnement du dispositif innovant d'aide aux devoirs.

## Une politique « Enseignement supérieur » qui reste à préciser, notamment s'agissant des partenariats inter-Universités

Le CESER souhaite que la réflexion demandée aux universités et établissements de l'enseignement supérieur qui composent la COMUE confédérale Léonard de Vinci s'inscrive dans un dialogue ouvert et constructif avec les universités et établissements de l'enseignement supérieur de la COMUE Aquitaine.

## Culture, sports et loisirs / Santé et action sociale

[Chapitres 903/933 – 904/934]

## Pour une politique culturelle prenant en compte la diversité des pratiques et le développement culturel des territoires

Dotée de 73,7 M€ en crédits de paiement, la culture ne représente qu'une très faible part de ce budget régional (soit 2,6 % pour un budget total de 2 816,8 M€).

Pour autant, le CESER insiste sur les enjeux économiques, sociaux, sociétaux et territoriaux du développement culturel pour la grande région. C'est un vivier essentiel de la dynamique associative, favorisant le lien social et mobilisant de nombreux bénévoles, qui participent à l'animation et à l'attractivité des territoires (dont l'attractivité touristique).

Le CESER est particulièrement attaché à la démarche de co-construction de la politique culturelle, engagée dans le cadre d'une « Conférence territoriale de la culture », associant le Conseil régional et ses agences culturelles, l'État, les collectivités territoriales et les grands réseaux ou fédérations d'acteurs culturels.

S'agissant des industries culturelles et créatives, le CESER souscrit au principe de reconduction, à l'échelle de la nouvelle région, des conventions avec le Centre National du Livre (CNL), le Centre National de la Cinématographie (CNC) et le Centre National des Variétés (CNV).

En matière « d'aménagement culturel durable des territoires », le CESER tient à souligner que l'objectif doit viser à un maillage équilibré du territoire permettant à la fois l'accès aux œuvres mais aussi aux pratiques artistiques et/ou culturelles. Il déplore dans ce cadre l'abandon de certaines manifestations de dimension régionale (ex : Nuits Romanes), sans réelle évaluation préalable des incidences pour les acteurs culturels et pour les territoires concernés, qui n'en sont que plus fragilisés.

Par ailleurs, le CESER considère qu'une politique publique culturelle devrait tendre à permettre l'expression culturelle du plus grand nombre, à susciter la créativité de chacun, à renforcer les « ponts » entre pratiques « professionnelles » et pratiques « amateurs ».

Concernant le patrimoine culturel immatériel, le CESER demande qu'il soit intégré dans l'approche de valorisation proposée au Budget Primitif (dont le patrimoine lié aux cultures d'immigration). Il suggère également d'engager un chantier sur l'inventaire du patrimoine maritime et littoral, et d'intégrer dans sa politique patrimoniale les Villes et Pays d'Art et d'Histoire.

Le CESER partage l'objectif de développement de l'éducation et de la médiation artistiques et culturelles, mais cet objectif ne saurait se réduire au seul périmètre des établissements scolaires. Il devrait aussi prendre en compte les initiatives développées par les associations d'éducation populaire<sup>2</sup>.

Dans le registre des langues régionales, le CESER rappelle l'importance du travail de transmission, lequel doit aussi intégrer la question de la continuité de l'enseignement de/dans la langue.

Concernant enfin les agences culturelles (Agence A, AVEC, ECLA, OARA), le CESER appelle à une évaluation préalable du rôle et des missions de ces outils.

## **Une politique sportive qui doit privilégier les activités sportives et physiques pour tous**

L'approche de la commission dans ce domaine est comparable à celle souhaitée en matière culturelle, à savoir permettre la pratique sportive ou physique du plus grand nombre.

L'objectif affiché dans le Budget Primitif du développement du sport scolaire et universitaire mériterait d'être étendu (ex : sport féminin, handisport, activités physiques pour les seniors...). Le CESER exprime le souhait que la Région poursuive son soutien aux centres de formation dans le domaine sportif.

## **Une politique « jeunesse » qui appelle encore des précisions**

Concernant le renforcement de l'engagement et/ou le soutien aux initiatives des jeunes, le CESER souhaite que les critères d'intervention ou de choix des projets retenus soient mieux précisés.

## **Santé, lutte contre les inégalités et les discriminations : une démarche transversale plutôt qu'une politique sectorielle**

S'il souscrit aux objectifs de l'action régionale en la matière, le CESER estime qu'ils devraient plutôt s'inscrire dans une démarche globale, par exemple par la déclinaison d'un Agenda 22 concernant les droits des personnes souffrant de handicaps<sup>3</sup>.

## **Une meilleure reconnaissance et valorisation des entreprises de l'Economie Sociale et Solidaire (ESS)**

Le CESER insiste sur l'enjeu d'une réelle prise en compte de l'économie sociale et solidaire dans la politique régionale de soutien à l'emploi et au développement des territoires, s'agissant le plus souvent d'emplois non délocalisables et répondant au plus près des besoins des territoires et de leurs habitants.

## **Habitat / logement : répondre aux besoins des jeunes et des salariés**

Le CESER apprécie la poursuite des efforts en matière de logement des jeunes, de logements des travailleurs saisonniers et de rénovation énergétique de l'habitat. Il appelle l'attention du Conseil régional sur les conséquences de la réorganisation de la collecte du « 1 % » (Action Logement), qui devraient inciter à une négociation sur les nouvelles modalités de mobilisation territoriale de cette collecte au regard des besoins à l'échelle de la nouvelle région, en concertation avec la nouvelle délégation régionale d'Action Logement.

<sup>2</sup> dont les Maisons des Jeunes et de la Culture, créées en 1948 dans le prolongement de la « République des jeunes » par André PHILIP.

<sup>3</sup> L'Agenda 22 décline dans les Etats signataires la convention universelle sur les droits des personnes handicapées adoptée par l'ONU en 2006 ; La France a ratifié l'Agenda 22 en février 2010.

## **Aménagement des territoires**

[Chapitres 905/935]

L'aménagement des territoires, hors programmes transversaux et sectoriels, représente un budget de 112,8 M€ de CP, soit 4,17% du budget global de la région.

### **Une approche transversale pour l'élaboration des schémas régionaux**

L'élaboration du Schéma Régional de Développement Economique, d'Innovation et d'Internationalisation (SRDEII) et du Schéma Régional d'Aménagement, de Développement Durable et d'Egalité des Territoires (SRADDET) doit faire l'objet d'une approche transversale et s'inscrire pleinement dans une réflexion large qui croise les enjeux du développement économique avec les principes du développement durable. Le CESER souhaite voir traduits dans les différents schémas les engagements de la COP 21.

Par ailleurs, au titre de sa légitimité territoriale, le CESER exprime le souhait de pouvoir siéger au sein des groupes opérationnels dans le cadre des travaux préparatoires aux schémas.

### **Une adaptation des politiques aux réalités des territoires**

Les politiques contractuelles qui visent à promouvoir un développement de l'ensemble des territoires infrarégionaux doivent faire l'objet d'une clarification en termes de méthodologie et de calendrier, à l'échelle de la Région ALPC. Au-delà de cette question, le CESER souhaite réaffirmer l'importance d'adapter les politiques aux réalités des territoires, notamment au niveau des bassins d'emplois, et de concevoir des outils d'intervention flexibles.

Si l'harmonisation des politiques est nécessaire, elle ne doit pas se confondre avec une uniformisation de l'intervention publique. A cet égard, le CESER prend acte du projet de création d'une « DATAR » régionale qui devra donner les grandes orientations d'une planification moderne adaptée aux réalités régionales et souhaite une clarification de ses programmes.

### **Une nécessaire analyse des effets des dispositifs, préalable à leur reconduction**

Les aides apportées par la Région, subventions ou avances remboursables, doivent faire l'objet d'un bilan complet afin de mesurer de manière précise leur efficacité et leurs retombées pour les territoires. Dans cet esprit, le CESER appelle de ses vœux la mise en place d'un comité de suivi auquel il participerait et qui permettrait d'appréhender les effets directs et indirects des dispositifs d'intervention. Le CESER sera attentif à la simplification des procédures administratives et aux besoins de proximité exigés par les bénéficiaires porteurs de projets.

Enfin, l'harmonisation des politiques et des dispositifs, ainsi que la diminution de la part fonctionnement du budget, soulèvent à la fois interrogations et inquiétudes en termes d'emploi, en particulier des agents du Conseil régional qui assurent une mission de service public et participent d'un maillage territorial pour répondre aux besoins des populations, des acteurs locaux et des entreprises. Le CESER souligne que l'emploi doit être une préoccupation forte, notamment l'emploi associatif car il contribue à la vitalité et à la dynamique des territoires.

## **Actions européennes et internationales / Gestion des fonds européens**

[Chapitres 900/930 – 906/9316]

Le CESER estime ne pas bénéficier de suffisamment d'éléments d'analyse précis pour pouvoir émettre un avis circonstancié sur les parties concernant la gestion des fonds européens et les actions européennes et internationales, présentées dans le projet de Budget Primitif pour 2016 et ses annexes.

Etant donné les nombreuses questions techniques que soulèvent la gestion des fonds européens et leurs modalités d'attribution dans le cadre de la nouvelle région, il souhaite organiser une réunion d'information et d'échange avec les services et les élus du Conseil régional Aquitaine Limousin Poitou-Charentes.

Le CESER relève la faiblesse du budget consacré à l'environnement (50,3 M€ répartis entre 36,3 M€ en investissement et 14 M€ en fonctionnement), ce qui représente seulement 2 % environ de la totalité du budget régional (plus de 2,5 milliards en crédits de paiement).

Ce projet formule un certain nombre d'orientations générales, mais il ne s'en dégage pas de véritable stratégie d'ensemble ambitieuse en matière d'environnement et de développement durable.

Pour certaines rubriques telles que « Actions transversales », « Politique de l'eau », « Patrimoine naturel », il n'est pas prévu de crédits en AP ou AE. Le CESER souhaiterait disposer d'informations complémentaires sur ces points.

### Des objectifs louables, mais pas de véritable stratégie régionale...

Le volet « transition énergétique » ne fait pas apparaître de véritable stratégie régionale et il ne permet pas d'apprécier comment la Région s'inscrit dans une trajectoire permettant l'atteinte des objectifs fixés dans la loi du 17 août 2015 relative à la Transition Énergétique et à la Croissance Verte (TECV) (réduction de 50% de la consommation énergétique en 2050, pour que la France soit en mesure de respecter son engagement de réduire de 75 % ses émissions de Gaz à Effet de Serre (GES) à ce même horizon.

Si des objectifs sont affirmés dans le Budget Primitif (réduction de 30 % des consommations d'énergie et des émissions de gaz à effet de serre, part de 30 % d'énergies renouvelables dans le mix énergétique), il n'est pas mentionné de montants et il n'est pas fait référence explicite au rapport « Transition énergétique puissance 3 », adopté par les trois ex-Régions en juin 2015.

Le CESER s'interroge sur la mise en place d'un Conseil Permanent de la Transition Énergétique et du Climat. Il estime qu'il convient davantage d'adapter l'existant que de créer de nouvelles structures.

Le CESER souligne également que, pour éviter des incohérences et dérives, il convient d'effectuer une analyse fine des enjeux et des solutions apportées par les différentes catégories d'énergies renouvelables : méthanisation, éolien, solaire photovoltaïque, énergies marines. Dans ce cadre, il conviendra de veiller à ce que le développement du bois énergie soit encadré et ciblé, pour éviter qu'il ne s'effectue au détriment d'autres usages.

Concernant en particulier l'éolien et le houlomoteur, le CESER note que la récupération de l'énergie de la houle en est encore à ses balbutiements. Certaines zones favorables à l'éolien ont été identifiées (notamment au large d'Hourtin pour des éoliennes de grandes hauteurs). Le problème réside dans le raccord avec des infrastructures capables de recevoir cette production, et dans l'acceptabilité de ces infrastructures (zones de concentration d'oiseaux lors de migrations).

A cet égard, le CESER demande encore que soient mieux coordonnés à l'avenir les dispositifs « Territoires à Énergie Positive » (TEPos) sous le pilotage de la Région, et « Territoires à Énergie Positive pour la Croissance Verte » (TEPCV), sous le pilotage de la DREAL.

En outre, le CESER regrette que la précarité énergétique soit insuffisamment prise en compte. Il conviendra que le futur Schéma Régional Climat Air Énergie (SRCAE) intègre cette question.

Enfin, en matière d'adaptation aux changements climatiques, le CESER estime l'action menée encore très en retrait (présentations et discussions autour des démarches conduites par le comité scientifique piloté par Hervé Le Treut). Il rappelle à ce sujet le rapport réalisé sur ces questions dans le cadre des travaux des CESER de l'Atlantique<sup>4</sup>.

### En matière de biodiversité, une gouvernance devant encore être précisée....

En ce qui concerne le volet « Biodiversité, patrimoine et ressources naturelles », le CESER prend acte avec intérêt de la volonté d'élaboration d'une stratégie régionale sur la biodiversité. Il suivra avec attention le rapprochement envisagé de structures telles que l'Agence Régionale Biodiversité Aquitaine (ARBA) et l'Observatoire Régional de l'Environnement (ORE).

<sup>4</sup> « Submersion marine et érosion côtière. Connaître, prévenir et gérer les risques naturels littoraux sur la façade atlantique » - CESER de l'Atlantique - Septembre 2015

<http://www.cese-poitou-charentes.fr/IMG/UserFiles/Image/synthèsebg.pdf>

[http://www.cese-poitou-charentes.fr/IMG/UserFiles/Image/web\\_rapport\\_basse\\_résolution.pdf](http://www.cese-poitou-charentes.fr/IMG/UserFiles/Image/web_rapport_basse_résolution.pdf)

Le CESER salue l'élaboration d'une politique eau et milieux aquatiques, même si le détail des politiques à mener en 2016 mériterait davantage de développement, ainsi que la définition d'une charte régionale « zéro pesticide », notamment pour les communes et les particuliers.

En revanche, le CESER regrette le silence du BP sur la biodiversité spécifiquement littorale. La qualité de cette biodiversité littorale participe pourtant au maintien et au développement d'activités de tourisme et de loisirs, ainsi qu'au maintien d'activités productives génératrices de richesse et d'emploi (cultures marines, pêche...).

Le CESER attire l'attention sur le risque de voir les références à la biodiversité trop systématiquement renvoyées au futur SRADDET, sans que cette dimension ne soit suffisamment prise en compte dans l'établissement des politiques économiques et territoriales.

## Un périmètre d'économie circulaire trop limité...

Le CESER note que le contenu du BP sur le volet « Economie circulaire et déchets » est assez réducteur : il ne traite que des déchets, et oublie d'autres dimensions de l'économie circulaire, comme l'optimisation des ressources, les co-produits, etc. Le Conseil régional pourrait utilement s'inspirer de deux documents de l'ex-CESER Aquitaine réalisés en 2014-2015<sup>5</sup> pour développer une politique ambitieuse en la matière.

Enfin, le CESER attire l'attention du Conseil régional sur le fait qu'en ce qui concerne la thématique de l'environnement, la fusion des 3 Régions Aquitaine Limousin Poitou-Charentes ne doit pas porter atteinte au respect des engagements pris au titre des Programmes Opérationnels FEDER et FSE, et du Contrat de Plan Etat-Région.

## Transports

[Chapitres 908/938]

## Mieux valoriser la vision stratégique et la dimension politique du budget

Le transport constitue l'un des axes majeurs d'intervention de la Région, avec plus de 550 M€ inscrits au BP 2016 (20 % du budget régional).

Le CESER considère, au regard des crédits mobilisés, mais aussi de son rôle majeur dans l'aménagement et le développement des territoires, que la thématique des transports n'est pas suffisamment valorisée dans les documents budgétaires, sans réelle mise en perspective : quelles sont les finalités poursuivies ? Les objectifs attendus ? Les priorités retenues et les critères de choix ? ... Autant d'éléments susceptibles d'enrichir le contenu des documents proposés, tout en améliorant l'appropriation.

## Au-delà de la gestion sectorisée des services, définir une stratégie globale et coordonnée des transports à l'échelle de la nouvelle région

Le CESER manque d'information sur l'exploitation des TER, peu mise en perspective dans le rapport de présentation. A ce titre, il note avec une certaine inquiétude que les conventions TER ne seront pas harmonisées avant la fin 2018, laissant penser à une gestion « au fil de l'eau » jusqu'à cette échéance. Il souligne la nécessité de préserver d'ici là la qualité de service et le respect des usagers, en demandant *a minima* le respect des engagements contractualisés, et s'insurge du report de la mise en accessibilité des gares et arrêts routiers, envisagée en 2021 (transports routiers) et 2024 (transports ferroviaires).

L'enjeu essentiel réside à la fois dans la mise en cohérence des différents réseaux de transports, la définition d'une offre de transports ferroviaires et routiers cohérente, structurée et intermodale. Deux défis l'attendent plus particulièrement dans ce cadre :

- l'harmonisation des conventions TER des trois anciennes régions ;
- la mise en oeuvre de ses nouvelles compétences en matière de transports routiers interurbains de voyageurs et de transports scolaires.

<sup>5</sup> CESER Aquitaine : avis « Feuille de route régionale économie circulaire 2014/2016 » - Décembre 2014  
<http://www.ceser-aquitaine.fr/informations/avisrapports/avispdf/2014/2014-12-11avis-ceser-eco-circulaire-2014-12-09.pdf>

CESER Aquitaine : rapport « L'économie circulaire en Aquitaine : état des lieux, atouts et perspectives de développement » - Mars 2015  
<http://www.ceser-aquitaine.fr/informations/avisrapports/rapports/2015/rapport-economie-circulaire/rapport-complet.pdf>

Au-delà, il appartient à la Région de construire, avec ses partenaires, l'avenir du transport en Aquitaine Limousin Poitou-Charentes dans le cadre d'une stratégie globale et coordonnée des transports à l'échelle du nouveau périmètre régional. La constitution de cette « carte » globale des transports, maillant le territoire sur la base d'axes structurants et répondant aux besoins de mobilité, devra être au cœur de l'élaboration du volet « transport » du futur SRADDET.

Sur ce plan, le CESER attend de la Région qu'elle précise d'ores et déjà son ambition pour les transports à l'échelle du nouveau territoire, en termes de complémentarité des réseaux (voyageurs et marchandises), de report modal de la route vers des modes alternatifs de transport (rail, transport maritime ou fluvial...), de desserte ferroviaire de la grande région, d'articulation de la LGV SEA avec les autres réseaux, notamment TER.

Concernant la LGV Limoges-Poitiers, le CESER s'interroge, dans le contexte actuel de contraintes budgétaires, sur l'inscription au BP d'un programme d'études d'avant-projet détaillé. Au-delà de ce cofinancement, se pose la question du projet de maillage régional TER devant assurer une desserte ferroviaire adapté aux usagers et au développement des territoires.

Le CESER retient avec intérêt que certaines initiatives régionales s'inscrivent déjà dans la perspective du futur SRADDET :

- le lancement de plusieurs études et audits (infrastructures, tarifs...), auxquels le CESER souhaite être associé, c'est en particulier le cas de l'étude stratégique aéroportuaire réalisée en 2016 ;
- le développement du titre unique de transport, condition du renforcement de l'intermodalité souhaitée par le CESER.

## Conforter les financements des infrastructures de transports

Les Contrats de Plan Etat-Région 2015-2020 des trois anciennes Régions apportent un soutien financier substantiel aux projets d'infrastructures de transports et de mobilité. Le CESER appelle à la sanctuarisation des engagements souscrits, afin d'assurer la pérennité du financement des projets proposés ou engagés sur leurs territoires.

## Placer la couverture numérique au cœur de l'aménagement et du développement des territoires

La couverture numérique du territoire constitue un enjeu fondamental d'aménagement, d'attractivité et de développement de la nouvelle région. C'est pourquoi une attention particulière devra être portée au déploiement du réseau très haut débit sur le territoire régional en s'ouvrant à toutes les technologies.

Le CESER insiste par ailleurs sur les conditions d'accès et d'appropriation par les usagers des services numériques. Le déploiement du numérique rend également possible le développement de nouvelles formes de travail et de liens sociaux.

Le CESER souligne la stratégie globale retenue par la Région en matière de numérique afin de favoriser la diffusion du numérique dans toutes les activités et de promouvoir les initiatives territoriales, y compris dans leurs aspects culturels et sociaux. Il insiste sur le volet indispensable de la formation des salariés et des chefs d'entreprise, ainsi que sur l'évolution des modèles de management qui lui sont liés.

## Action économique

[Chapitres 909/939]

## La priorité pour une politique ambitieuse de soutien à l'emploi et à l'innovation ...

Ce domaine de compétence essentiel du Conseil régional s'inscrit pour 2016 dans une double logique :

- la co-construction du Schéma Régional de Développement Économique d'Innovation et d'Internationalisation (SRDEII), qui permettra à la Région de définir la politique économique régionale, ainsi que les règlements d'intervention applicables sur l'ensemble du territoire régional ;
- et dans cette attente, le maintien et l'extension d'un certain nombre de mesures et politiques des Régions antérieures, en raison de leurs effets sur le développement économique.

Le CESER renouvelle à cet égard son souhait que l'harmonisation des politiques qui seront mises en œuvre permette de valoriser les initiatives les plus pertinentes quelle que soit leur origine.

## ... Ancrée sur le développement industriel, des politiques sectorielles et l'appui en capital-risque ...

Le CESER souscrit à la priorité industrielle appuyée sur le plan de développement en faveur de l'Usine du futur intégrant les différents domaines d'intervention, organisationnel, technologique, social (conditions de travail)...

S'il apprécie la volonté régionale de croissance des Petites et Moyennes Entreprises (PME) à potentiel, il rappelle cependant que toutes les PME n'ont pas vocation à se transformer en Entreprise de Taille Intermédiaire (ETI), la majorité d'entre elles appelant prioritairement un environnement favorable notamment à travers le développement de projets collaboratifs favorisant l'ouverture des PME (recherche innovation...).

Le CESER approuve le soutien renforcé en faveur des 11 filières régionales dites prioritaires. Toutefois, il insiste sur la nécessité que la Région apporte un soutien marqué aux activités et aux projets de développement économiques dans les territoires, et plus particulièrement dans les territoires ruraux, dans le cadre de politiques contractuelles territoriales.

Sans remettre en cause les filières prioritaires, le CESER rappelle que les activités présentes occupent une place essentielle pour l'emploi régional (par exemple le bâtiment) et appellent à un accompagnement tant en formation que pour l'innovation afin de faciliter leur adaptation aux évolutions en cours.

Il souhaite être consulté sur la création des différents fonds en préparation, co-investissement, fonds technologique sur les matériaux et la photonique, fonds stratégique d'appui aux PME-ETI.

Concernant le plan régional « start up » qui a vocation à favoriser la création d'entreprises, le CESER insiste pour qu'il soit déployé à l'échelle de l'ensemble de la région pour irriguer les différentes composantes du territoire.

## ... Avec un soutien actif à la recherche et au transfert de technologies

Le CESER souligne l'importance des financements consacrés dans ce BP à la recherche et à l'innovation. Cette période transitoire verra la mise en œuvre des projets antérieurement définis (CPER, opération campus...) et la structuration territoriale régionale de l'enseignement supérieur et de la recherche dans le cadre de l'élaboration du prochain Schéma Régional d'Enseignement Supérieur, de Recherche et d'Innovation (SRESRI). Pour le CESER, il est essentiel que le SRDEII et le SRESRI puissent proposer des évolutions renforçant l'efficacité du soutien au transfert de technologie.

## La valorisation de son agriculture, de sa pêche et de sa forêt

Le CESER souligne l'appui apporté à l'ensemble de ces secteurs avec une première étape mettant en œuvre les politiques prioritaires sur l'ensemble du territoire régional. Il sera en particulier attentif à la préparation de la feuille de route agro-alimentaire.

Le CESER apprécie l'objectif d'une agriculture plus écologique préservant les ressources et la biodiversité en rappelant l'importance de la recherche et de l'innovation dans ce domaine.

Concernant les filières « Pêche, conchyliculture et aquaculture », le CESER note avec intérêt que l'année 2016 sera marquée par la finalisation des négociations portant sur la mise en œuvre des mesures régionales du Fonds Européen pour les Affaires Maritimes et la Pêche (FEAMP), le cadre financier de ce programme étant reçu de façon favorable par la profession.

Il souligne par ailleurs, toujours en lien avec le FEAMP, le soutien de la Région à un développement territorial des zones littorales basé sur la mobilisation des acteurs socio-économiques des territoires et la mise en œuvre de stratégies locales de développement.

## Une économie touristique compétitive, durable et solidaire

Parmi les filières touristiques devant être valorisées, le CESER se félicite des actions en faveur du littoral, avec notamment la mise en œuvre de plans Plage et l'accompagnement des stations littorales.

Il s'étonne en revanche de ne pas voir apparaître de développement sur la plaisance.



Vote sur l'avis du CESER  
« Budget Primitif 2016 »

220 votants  
212 pour  
8 abstentions

**Adopté à l'unanimité des suffrages exprimés**

**Jean-Pierre LIMOUSIN**  
Président du CESER ALPC

---

## ANNEXE 1

### Equilibre général du budget

A périmètre identique de recettes et de dépenses en 2015 et 2016  
(hors gestion fonds européens et plan « 500 000 formations »)

Extrait du Budget Primitif 2016

	BP 2015 DES ANCIENNES REGIONS	BP 2016	variation
Recettes réelles de fonctionnement	1 906 049 622	1 896 021 122	-0,53%
Dépenses réelles de fonctionnement	1 534 003 754	1 669 056 647	8,80%
<i>Dépenses réelles de fonctionnement hors dette</i>	<i>1 488 459 754</i>	<i>1 601 544 147</i>	<i>7,60%</i>
Epargne brute	372 045 868	226 964 475	-39,00%
Recettes réelles d'investissement hors emprunt	134 647 566	100 344 670	-25,48%
Dépenses réelles d'investissement (1)	1 014 023 827	1 039 201 637	2,48%
<i>Dépenses réelles d'investissement hors dette</i>	<i>922 481 827</i>	<i>925 525 075</i>	<i>0,33%</i>
Reprise anticipée des résultats 2015 (montant net)		59 797 768	
Emprunt	507 330 393	652 094 723	28,53%
<i>Budget total hors dette</i>	<i>2 410 941 581</i>	<i>2 527 069 221</i>	<i>4,82%</i>
Budget total	2 548 027 581	2 708 258 283	6,29%

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

## ANNEXE 2

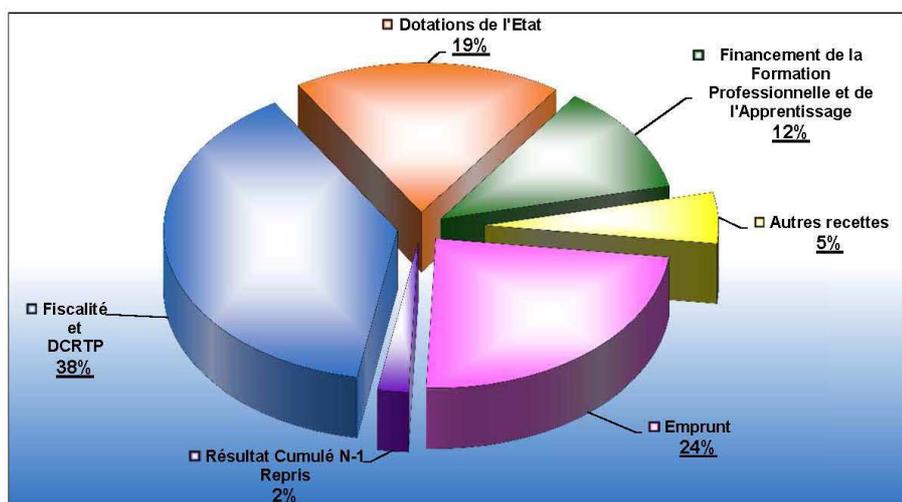
# Budget principal 2016

## Recettes par nature

Extrait du Budget Primitif 2016

	BP 2015 3 ex-Régions (en M€)	BP 2016 ALPC (en M€)	Evolution en %	
<b>FISCALITE *</b>				
Panier de ressources	489,667	494,963	1,08%	5,296
Cotisation sur la Valeur Ajoutée des Entreprises	280,198	286,154	2,13%	5,956
Imposition Forfaitaire sur les Entreprises de Réseaux	58,612	57,951	-1,13%	-0,661
Fonds National de Garantie Individuelle de Ressources	75,006	75,475	0,63%	0,469
Dotation de Compensation de la Réforme de la Taxe Professionnelle	75,851	75,383	-0,62%	-0,468
Fonds de péréquation des ressources	2,834	1,566	-44,74%	-1,268
Fiscalité indirecte	558,364	585,549	4,87%	27,185
Taxe Intérieure de Consommation sur les Produits Energétiques	372,484	397,741	6,78%	25,257
Cartes grises	185,000	187,308	1,25%	2,308
Permis de conduire	0,880	0,500	-43,18%	-0,380
<b>TOTAL</b>	<b>1 050,865</b>	<b>1 082,078</b>	<b>2,97%</b>	<b>31,213</b>
* Hors fiscalité liée à la Formation Professionnelle et à l'Apprentissage.				
<b>DOTATIONS DE L'ETAT</b>				
Dotation Globale de Fonctionnement Part Forfaitaire	417,979	375,993	-10,05%	-41,986
Dotation Globale de Fonctionnement Part Péréquation	46,411	46,574	0,35%	0,163
Dotation Générale de Décentralisation résiduelle	32,224	32,939	2,22%	0,715
DGD Ports maritimes de pêche et de commerce	3,130	3,484	11,31%	0,354
Allocations compensatrices de fiscalité directe locale	14,355	15,118	5,32%	0,763
Dotation Régionale d'Equipeement Scolaire	47,085	47,086	0,00%	0,001
<b>TOTAL</b>	<b>561,184</b>	<b>521,194</b>	<b>-7,13%</b>	<b>-39,990</b>
<b>FINANCEMENT DE LA FORMATION PROFESSIONNELLE ET DE L'APPRENTISSAGE</b>				
Ressources pour la formation professionnelle	80,593	80,428	-0,20%	-0,165
Ressource régionale de l'apprentissage	152,418	154,644	1,46%	2,226
Compensation du versement des primes aux employeurs d'apprentis	25,434	23,942	-5,87%	-1,492
Compensation des transferts de compétence issus de la loi du 05/03/14	22,631	25,039	10,64%	2,408
Plan "500 000 formations"	0,000	47,071	n/a	47,071
<b>TOTAL</b>	<b>281,076</b>	<b>331,124</b>	<b>17,81%</b>	<b>50,048</b>
<b>AUTRES RECETTES</b>				
F.C.T.V.A.	34,100	31,400	-7,92%	-2,700
Participation des familles aux dépenses d'internat et de restauration	23,550	21,741	-7,68%	-1,809
Avances Remboursables	15,985	12,854	-19,59%	-3,131
Fonds européens et programmes de coopération	40,902	63,391	54,98%	22,489
Fonds de concours et participations	16,641	14,375	-13,62%	-2,266
Divers	19,024	11,387	-40,14%	-7,637
<b>TOTAL</b>	<b>150,202</b>	<b>155,148</b>	<b>3,29%</b>	<b>4,946</b>
<b>TOTAL Hors emprunt</b>	<b>2 043,327</b>	<b>2 089,544</b>	<b>2,26%</b>	<b>46,217</b>
<b>RESULTAT CUMULE N-1 REPRIS</b>	<b>0,000</b>	<b>59,798</b>	<b>n/a</b>	<b>59,798</b>
<b>EMPRUNT</b>	<b>514,309</b>	<b>667,459</b>	<b>29,78%</b>	<b>153,150</b>
<b>TOTAL</b>	<b>2 557,636</b>	<b>2 816,801</b>	<b>10,13%</b>	<b>259,165</b>

NB : Ces montants n'intègrent pas les prévisions de recettes de réaménagement de dette et d'utilisation des contrats "revolving".



## ANNEXE 3

# Répartition des dépenses par fonction

Extrait du Budget Primitif 2016

	MONTANT TOTAL CP
SERVICES GENERAUX	229 598 474
FORMATION PROFESSIONNELLE ET APPRENTISSAGE	625 859 755
ENSEIGNEMENT constructions lycées, éducation	407 558 101
ENSEIGNEMENT charges générales (agents des lycées, assurances)	207 437 584
CULTURE, SPORTS ET LOISIRS	100 053 985
SANTE ET ACTION SOCIALE	7 847 886
AMENAGEMENT DES TERRITOIRES	112 814 500
GESTION DES FONDS EUROPEENS	55 199 960
ENVIRONNEMENT	50 317 247
TRANSPORTS	550 609 747
ACTION ECONOMIQUE	283 270 653
DETTES ET AUTRES OPERATIONS FINANCIERES hors réaménagement de dette	181 303 500
FRAIS DE FONCTIONNEMENT DES GROUPES D'ELUS	2 523 500
PROVISIONS ET AUTRES OPERATIONS MIXTES	2 405 700

