

Orientations budgétaires 2021

Séance plénière 10 novembre 2020

Synthèse du cadrage budgétaire et financier pluriannuel

Aujourd'hui, il est difficile de prévoir l'évolution de la situation sanitaire. Ces orientations budgétaires ont été construites sur un scénario plutôt optimiste, avec trois mois de confinement en 2020 et une reprise non confinée de l'activité dès 2021. Le CESER salue que deux scénarii alternatifs aient été envisagés, avec un et deux mois de confinement en 2021. Il sera attentif au scénario pris en compte dans le Budget primitif.

Le CESER encourage le Conseil régional et l'Etat à définir et stabiliser les conditions de mise en œuvre du CPER et du plan de relance national.

Le Conseil régional a peu d'éléments pour articuler son action et sa stratégie d'intervention afin d'être complémentaire de l'action nationale.

Reste que les acteurs doivent bénéficier dans les meilleurs délais de ces actions pour favoriser une reprise effective. De nombreux bénéficiaires ont du mal à se repérer dans les programmes de soutien et d'un point de vue opérationnel, ils ont besoin d'un calendrier et des modalités de déploiement.

Sur la suppression de la CVAE, le CESER réitère ses propos tenus lors de la décision modificative du mois dernier. En effet, l'une des principales ressources fiscales de la Région, la part de CVAE, a été supprimée par l'Etat et remplacée par une part de la TVA. Le CESER marque l'incohérence de cette démarche qui remplace le cercle vertueux d'une recette fiscale directement liée à la santé économique du bassin territorial sur lequel la Région a la compétence de développement économique, par une recette fiscale liée à la consommation.

L'Etat aurait pu compenser la perte exceptionnelle de recettes liées à la CVAE en période de crise, sans pour autant la supprimer définitivement. Le CESER s'interroge sur les modalités de calcul de la part supplémentaire de TVA et sur une perte éventuelle du dynamisme de la recette.

Le CESER fait part à nouveau de son inquiétude quant à la volatilité des allocations des recettes fiscales par l'Etat. Les changements récurrents des périmètres de recettes fiscales limitent une fois de plus la lisibilité des recettes régionales à venir.

De plus, le contexte actuel créait l'opportunité pour l'Etat de donner plus de moyens à la Région pour assurer la relance économique et non se contenter d'une simple compensation.

La part allouée aux Régions, 600 M€ sur les 100 Mds€ prévus dans l'enveloppe nationale de relance, est mince. La nécessaire régionalisation est mise en difficulté par des ressources régionales insuffisantes.

Le CESER fait part à nouveau de son inquiétude sur le financement de la collectivité et du désengagement constant de l'Etat.

Il sera attentif à la déclinaison des investissements, notamment au niveau du Plan Pluriannuel d'Investissement (PPI), dans le budget primitif (BP) 2021 et au maintien des taux de réalisation à un haut niveau.

Le CESER est satisfait du projet du Conseil régional, annoncé par le Président Alain Rousset lors de sa présentation des orientations budgétaires devant notre Assemblée, de constituer un fonds d'épargne destiné à orienter l'épargne collectée dans la région afin de permettre le renforcement des fonds propres d'entreprises du territoire néo-aquitain.

Le CESER reste circonspect sur l'échéance de quatre ans que le Conseil régional envisage pour retrouver sa cible de moins de 7 ans en termes de capacité de désendettement.

Il s'interroge sur le fait que les dépenses de fonctionnement devraient baisser de 135 M€ entre 2021 et 2024¹. Il sera vigilant sur les lignes qui seront impactées et attire l'attention sur le fait qu'il serait parfaitement contre-productif que cette baisse se fasse au détriment des politiques publiques dont le Conseil régional a la responsabilité.

Synthèse des orientations politiques

Le CESER souhaite que le projet de budget primitif 2021 fasse apparaître clairement la traduction budgétaire des ambitions affirmées. Il sera par ailleurs attentif à l'articulation du plan de relance national avec les stratégies régionales.

Le CESER prend acte de l'ambition du Conseil régional de faire de la formation, l'accompagnement des demandeurs d'emploi, en particulier les jeunes, des marqueurs forts de cette stratégie régionale et du Plan de relance proposé pour 2021. Il se félicite des mesures visant à développer la formation pour aider à compléter leurs compétences, améliorer leurs capacités d'insertion et les accompagner sur le plan financier grâce à la revalorisation de la rémunération des stages. Cette stratégie va dans le bon sens, mais le CESER craint qu'il soit difficile d'atteindre les objectifs visés tant il est d'ores et déjà difficile de réaliser la trajectoire fixée par le Pacte régional d'investissement dans les compétences conclu en 2019.

Les événements récents ont malheureusement confirmé que les enjeux d'éducation dépassent, pour l'avenir de notre société, la simple adéquation entre formation et emploi ou la simple adaptabilité professionnelle des jeunes.

Le CESER prend acte du dispositif « Passerelles pour l'emploi » et du « Plan Jeunes » inscrit dans le programme PACTE pour organiser près de 8 400 parcours de formation supplémentaires en faveur des jeunes sans qualification ou post bac en situation d'échec. Néanmoins, il renouvelle son inquiétude notamment sur la capacité de l'appareil de formation à y faire face.

Le monde associatif va mal et il semble que les pouvoirs publics, dont le Conseil régional, n'en aient pas pris la pleine mesure, faute de sortir d'une conception par laquelle le seul prisme de la finalité économique laisse toutes les autres dimensions dans l'angle « mou » sinon mort des politiques publiques. En cela, considérer que l'emploi associatif (160 000 en Nouvelle-Aquitaine) ne constituerait ni une priorité ni un ensemble digne d'intérêt ne peut être recevable. Le refus par le Conseil régional de rendre public le rapport d'évaluation sur les aides régionales aux emplois associatifs, qui livrait pourtant quelques pistes précieuses, est en ce sens révélateur d'un défaut de reconnaissance qui reste incompréhensible, alors même que le Conseil régional a signé en 2018 une charte d'engagements réciproques avec l'État et le Mouvement Associatif.

Le CESER appelle le Conseil régional à prendre enfin la mesure de la diversité des enjeux que recouvre la vie associative, en s'inspirant de ses préconisations formulées en ce sens en 2017² et relayées par le Mouvement Associatif qui restent d'actualité et offrent une base de discussion. Dans ce contexte critique, le CESER demande un maintien des subventions accordées pour 2020 sans proratisation des aides et, à plus long terme, la prise en compte de l'investissement bénévole (Compte 8) dans le calcul des aides accordées.

Dans le domaine du médicament, les situations de rupture d'approvisionnement ne sont pas nouvelles et ont tendance à s'accroître, y compris pour les médicaments d'intérêt sanitaire et stratégique (MISS) et pour certains composants parfois très importants³. La volonté affichée par le Conseil régional de se mobiliser en ce sens constitue donc une avancée et devra pour se concrétiser renforcer un partenariat avec la recherche et l'industrie.

Dans son avis du 29 septembre sur « la relance et la résilience au cœur de l'action territoriale », le CESER encourageait la volonté de placer la question des transitions au cœur des prochains contrats de territoire. Le CESER renvoie aux conclusions de cet avis, qui pointait notamment la nécessité d'un accompagnement actif et exigeant des territoires.

¹ Cf. page 28 du Rapport de présentation des orientations budgétaires, tableau intitulé « Trajectoire financière globale » : les dépenses de fonctionnement passent de 2 019,3 milliards d'euros à 1 883,6 milliards d'euros entre le CA simulé 2021 et le CA simulé 2024

² « Panorama des dynamiques associatives en Nouvelle-Aquitaine », CESER Nouvelle-Aquitaine, avril 2017

³ Par exemple pour l'aminophénol utilisé dans la fabrication du paracétamol, produit à 90 % en Inde.

La régénération des voies est la « priorité des priorités » pour pouvoir développer un réseau de TER performant et attractif, et ainsi prétendre proposer une alternative rapide et fiable à la voiture. Les besoins en la matière sont conséquents, estimés à 1,2 Md€. Le CESER appelle l'Etat à s'engager fortement dans la remise à niveau du réseau ferré, en contractualisant avec le Conseil régional, dans le cadre des prochains CPER. L'Etat doit en particulier offrir à la Région et aux collectivités susceptibles d'être associées une visibilité sur ses engagements sur l'ensemble de la période de contractualisation, et pas seulement sur deux ans comme cela a pu être évoqué.

Si la « transformation numérique » fait partie des priorités régionales rappelées dans les orientations budgétaires 2021, le CESER invite le Conseil régional à une réflexion approfondie et à une anticipation de la digitalisation de l'économie et plus largement de la société, entre autres sur le monde du travail.

L'atteinte des objectifs environnementaux ne peut advenir que par l'activation conjointe de deux leviers : premièrement, la sobriété des usages et des comportements - qui implique un changement plus profond de la société et de son organisation - et deuxièmement, en complément, l'innovation technologique, levier largement mobilisé par le Conseil régional. La transition écologique ne saurait trouver pour seule réponse une réponse technologique, même si cette dernière est nécessaire. La technologie peut servir la transition écologique, mais ne saurait constituer un but en soi ; elle doit accompagner une approche de sobriété.

Le Conseil régional devrait ainsi, à l'avenir, intégrer aux orientations budgétaires les enseignements tirés du rapport développement durable et une description précise du contexte environnemental, incluant les tendances constatées et trajectoires nécessaires pour atteindre les objectifs climatiques et de biodiversité.

1/ Cadrage budgétaire et financier pluriannuel

Depuis plusieurs mois, la crise sanitaire Covid-19 a imposé des mesures exceptionnelles dont les répercussions économiques et sociales constituent un véritable choc systémique à l'échelle nationale et internationale. La dégradation des indicateurs sanitaires depuis la rentrée 2020 et particulièrement au cours des dernières semaines, a déclenché un nouveau confinement paralysant plusieurs domaines d'activité jugés « non-essentiels », qui devrait encore aggraver les impacts de la pandémie, dont il est encore difficile à ce stade de dire quand elle pourra être maîtrisée sinon éradiquée.

Face à cette situation d'urgence et aux « transitions » qu'elle rend nécessaires, la mobilisation des pouvoirs publics s'est concrétisée par une mobilisation inédite de financements publics, entre autres de l'État, du Conseil régional et de l'Union Européenne. Malgré la dégradation des comptes que cela a générée, cet effort était et reste encore nécessaire. Pour le Conseil régional, l'établissement des orientations budgétaires 2021 doit composer avec les incertitudes quant à l'évolution des recettes, qu'il s'agisse du niveau des ressources fiscales ou de compensation par l'État de l'effort budgétaire consenti par les Régions dans ce contexte de crise sanitaire.

Dans ce cadre, le CESER salue l'intention affichée par le Conseil régional de maintenir un haut niveau d'investissement et une stratégie de « stabilité des crédits » pour les quatre prochaines années. Il sera attentif à la réalisation de ses ambitions à hauteur du taux actuel de réalisation de 90 %.

I- Des Orientations Budgétaires marquées par un contexte incertain

Le Contrat de plan Etat-Région (CPER), les contrats de territoires et les plans de relance

- Le bilan de l'actuel CPER (2015-2020) n'est pas connu à ce stade et entraîne nombre d'interrogations et d'inquiétudes. Cela ne permet pas de se projeter en 2021 pour le nouveau contrat de plan qui se fera en deux temps : 2021-2022 pour la mise en œuvre des accords de relance et 2023-2027 pour des actions plus structurelles⁴.
- La nouvelle génération de CPER devrait aider à apporter les réponses nécessaires aux défis. L'Etat a répondu favorablement, à ce stade, aux demandes de la Région de réintégrer au CPER des dimensions indispensables, telles que la santé, le redressement industriel ou les infrastructures de

⁴ <https://www.banquedesterritoires.fr/cper-2021-2027-les-mandats-de-negociation-seront-transmis-avant-le-congres-des-regions>

transport. En la matière, la question de la régénération des petites lignes ferroviaires est une priorité et les besoins en la matière sont conséquents : 1,2 Md€. Les engagements financiers de l'Etat restent incertains à ce jour, tout comme la durée d'engagement qui pourrait n'être que de deux ans. Or, en la matière, entre les délais d'études et de réalisation, c'est une visibilité à minima à 6 ans dont il faut disposer. La volonté est là de faire du CPER un axe partagé de la relance, mais les conditions doivent encore être définies.

Le CESER encourage le Conseil régional et l'Etat à définir et stabiliser les conditions de mise en œuvre du CPER et du plan de relance national.

Le Conseil régional a peu d'éléments pour articuler son action et sa stratégie d'intervention afin d'être complémentaire de l'action nationale. Reste que les acteurs doivent bénéficier dans les meilleurs délais de ces actions pour favoriser une reprise effective.

Le CESER constate que de nombreux bénéficiaires ont du mal à se repérer dans les programmes de soutien et, d'un point de vue opérationnel, ont besoin d'un calendrier et des modalités de déploiement.

La situation de la crise sanitaire et l'évolution de la pandémie

Aujourd'hui, il est difficile de prévoir l'évolution de la situation sanitaire. Ces orientations budgétaires ont été construites sur un scénario plutôt optimiste, avec trois mois de confinement en 2020 et une reprise non confinée de l'activité dès 2021. Le CESER salue que deux scénarii alternatifs aient été envisagés, avec un et deux mois de confinement en 2021. Il sera attentif au scénario pris en compte dans le Budget primitif.

Les perspectives d'évolution des ressources régionales

Le 28 septembre dernier, le Premier Ministre a signé avec les Régions un accord de partenariat qui prévoit que l'Etat et les Régions travaillent dans un cadre pluriannuel et de façon complémentaire, pour une mobilisation massive de leurs moyens respectifs en faveur de la relance économique.

- La suppression de la CVAE

La part régionale de CVAE (50 % de la cotisation de CVAE) est supprimée et les Régions sont compensées en 2021 par une nouvelle fraction de TVA dont le montant est égal à celui de la CVAE perçue en 2020.

Sur ce sujet, le CESER réitère ses propos tenus lors de la décision modificative du mois dernier. En effet, l'une des principales ressources fiscales de la Région, la part de CVAE, a été supprimée par l'Etat et remplacée par une part de la TVA. Le CESER marque l'incohérence de cette démarche qui remplace le cercle vertueux d'une recette fiscale directement liée à la santé économique du bassin territorial sur lequel la Région a la compétence de développement économique, par une recette fiscale liée à la consommation.

L'Etat aurait pu compenser la perte exceptionnelle de recettes liées à la CVAE en période de crise, sans pour autant la supprimer définitivement. Le CESER s'interroge sur les modalités de calcul de la part supplémentaire de TVA et sur une perte éventuelle du dynamisme de la recette.

Le CESER, fait part à nouveau de son inquiétude quant à la volatilité des allocations des recettes fiscales par l'Etat. Les changements récurrents des périmètres de recettes fiscales limitent une fois de plus la lisibilité des recettes régionales à venir.

De plus, le contexte actuel crée l'opportunité pour l'Etat de donner plus de moyens à la Région pour assurer la relance économique et non se contenter d'une simple compensation.

- L'enveloppe nationale de relance

L'Etat s'est engagé à doter les Régions d'une enveloppe affectée à l'investissement de relance. Ce montant s'élève à 600 M€ au niveau national et, selon les critères de répartition qui seraient retenus, notre Région pourrait bénéficier d'une recette comprise entre 45 et 54 M€.

La part allouée aux Régions, 600 M€ sur les 100 Mds € prévus au plan national, est mince.

La nécessaire régionalisation est mise en difficulté par des ressources régionales insuffisantes.

- Une nouvelle dégradation des dotations de l'Etat

La dotation de compensation de la réforme de la taxe professionnelle (DCRTP) et la dotation pour transfert de compensations d'exonérations de fiscalité directe locale (DTCE) vont continuer à baisser. Une baisse du fonds de compensation pour la TVA (FCTVA) est également prévue pour 2021. Cela représente une perte de ressources de près de 6 M€ dès 2021 et qui devrait s'aggraver dans les années à venir.

Le CESER, fait part de nouveau de son inquiétude sur le financement de la collectivité et du désengagement constant de l'Etat.

II- La stratégie financière régionale revue face à la situation de crise

Face à la crise, le Conseil régional a fait le choix de maintenir sa stratégie de stabilité des crédits, tant en fonctionnement qu'en investissement sur les quatre prochaines années, à l'exception du PACTE de formation professionnelle, encore renforcé avec la crise, le « Plan Jeunes » de formation et les crédits européens du plan de relance REACT.

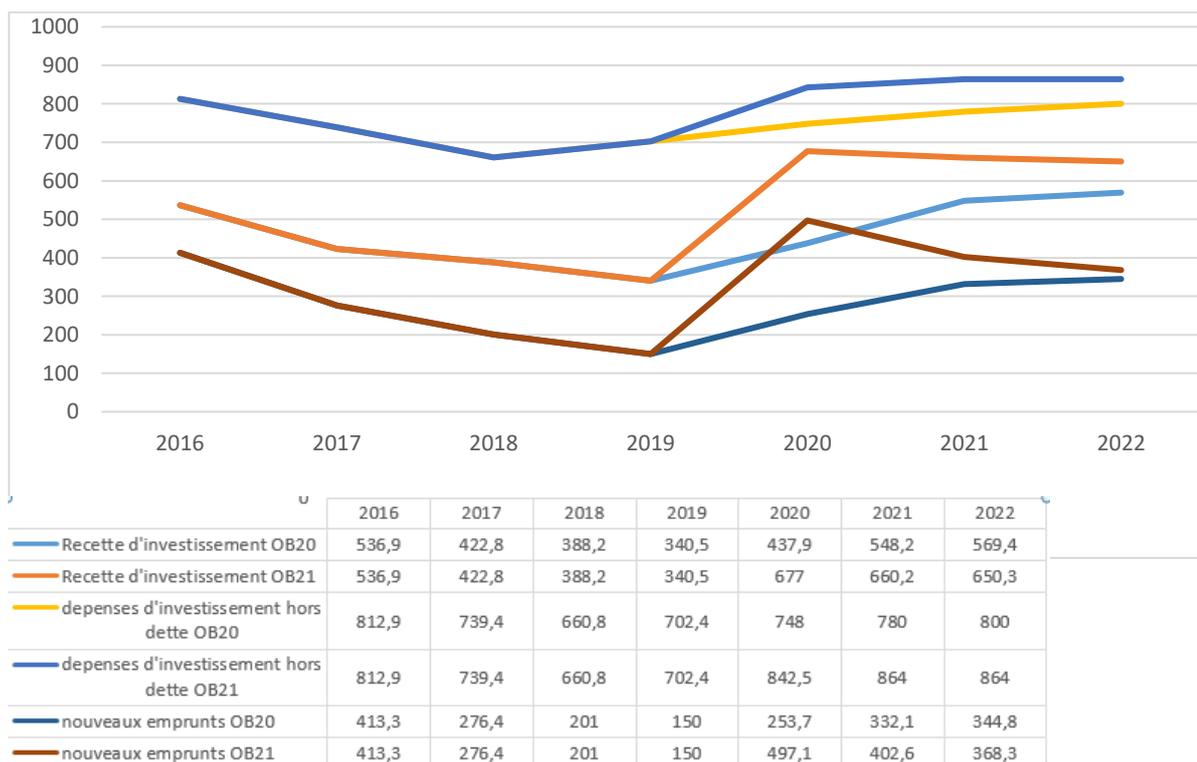
La stratégie régionale est marquée par un maintien de l'investissement à un haut niveau, principalement en faveur du développement économique.

TRAJECTOIRE FINANCIERE GLOBALE

	Compte Administratif 2016	Compte Administratif 2017	Compte Administratif 2018	Compte Administratif 2019	Compte Administratif simulé 2020	Compte Administratif simulé 2021	Compte Administratif simulé 2022	Compte Administratif simulé 2023	Compte Administratif simulé 2024
Recettes de fonctionnement	1 985,9	2 343,2	2 397,2	2 478,0	2 197,3	2 388,1	2 453,6	2 374,4	2 348,4
Dépenses de fonctionnement	1 604,9	1 889,9	1 931,7	1 999,9	1 971,3	2 019,3	2 058,3	1 947,6	1 883,6
Epargne brute	381,0	453,4	465,5	478,1	226,0	368,8	395,3	426,8	464,8
Taux d'épargne brute	19,2%	19,3%	19,4%	19,3%	10,3%	15,4%	16,1%	18,0%	19,8%
Remboursement contractuel du capital de la dette	115,3	111,3	127,4	129,7	135,8	165,1	181,6	181,0	188,0
Epargne nette	265,7	342,1	338,2	348,4	90,2	203,7	213,7	245,8	276,8
Recettes d'investissement	536,9	422,8	388,2	340,5	677,0	660,2	650,3	618,1	543,1
Dépenses d'investissement hors dette	812,9	739,4	660,8	702,4	842,5	864,0	864,0	864,0	819,9
Part des dépenses d'investissement	33,6%	28,1%	25,5%	26,0%	29,9%	30,0%	29,6%	30,7%	30,3%
Besoin d'emprunt	-423,5	-250,9	-145,4	-163,5	-572,4	-402,7	-368,3	-362,6	-330,0
Nouveaux emprunts	413,3	276,4	201,0	150,0	497,1	402,6	368,3	362,5	330,0
Encours de dette hors préfinancements européens	1 825	1 990	2 064	2 084	2 446	2 683	2 870	3 051	3 193
Capacité de désendettement	4,8	4,4	4,4	4,4	10,8	7,3	7,3	7,1	6,9

Source : délibération du Conseil régional sur les orientations budgétaires 2021

Lors de la présentation des orientations budgétaires 2020, la prospective financière prévoyait une montée en charge progressive de l'investissement atteignant un niveau cible de 800 M€ en 2022. Cette cible a été dépassée dès cette année, pour faire face à la crise.



Le CESER sera attentif à la déclinaison de ces investissements, notamment au niveau des PPI, dans le BP 2021 et suggère au Conseil régional d'écrire un nouveau PPI pour les quatre années à venir qui montrera clairement ses projets et ses ambitions et de le présenter devant notre Assemblée.

Le CESER est satisfait du projet du Conseil régional, annoncé par le Président Alain Rousset lors de sa présentation des orientations budgétaires devant notre Assemblée, de constituer un fonds d'épargne destiné à orienter l'épargne collectée dans la région afin de permettre le renforcement des fonds propres d'entreprises du territoire néo-aquitain.

Une nette amélioration des taux de réalisation

A la fin du mois de septembre, le niveau des réalisations des dépenses d'investissement est en hausse de 100 M€ par rapport à 2019 à la même date.

Si cette tendance constatée fin septembre se confirme, l'estimation du compte administratif 2020 laisse augurer un niveau de dépenses d'investissement avoisinant les 840 M€, sur la base d'un taux de réalisation anticipé de l'ordre de 90 %.

Le CESER sera attentif au maintien des taux de réalisation à un haut niveau.

III- La dégradation des ratios financiers 2020

- Les ratios budgétaires anticipés au compte administratif 2020 seront dégradés : le taux d'épargne devrait se situer autour de 10,3 % et la capacité de désendettement sera de 10,8 ans.

Objectifs de mandature	Résultats CA 2019	Projection CA 2020
Taux cible d'épargne brute 20%	Taux d'épargne brute 19,3%	Taux d'épargne brute 10,3% (-260M€ d'épargne)
Capacité de désendettement en fin de mandat - de 7 ans	Capacité de désendettement 4,4 ans	Capacité de désendettement 10,8 ans
	150M€ de besoin d'emprunt annuel	497M€ de besoin d'emprunt

Le Conseil régional espère retrouver à l'horizon 2024 une capacité de désendettement inférieure à 7 années, sous l'effet d'une évolution favorable des ressources et d'une maîtrise des dépenses de fonctionnement permettant ainsi de reconstituer une épargne permettant d'autofinancer le plus largement possible les investissements. Pour rappel, le contrat financier avec l'Etat fixait la capacité de désendettement à 9 ans.

Le CESER reste circonspect sur l'échéance de 4 ans que le Conseil régional envisage pour retrouver sa cible de moins de 7 ans en termes de capacité de désendettement.

- Le recours à l'emprunt

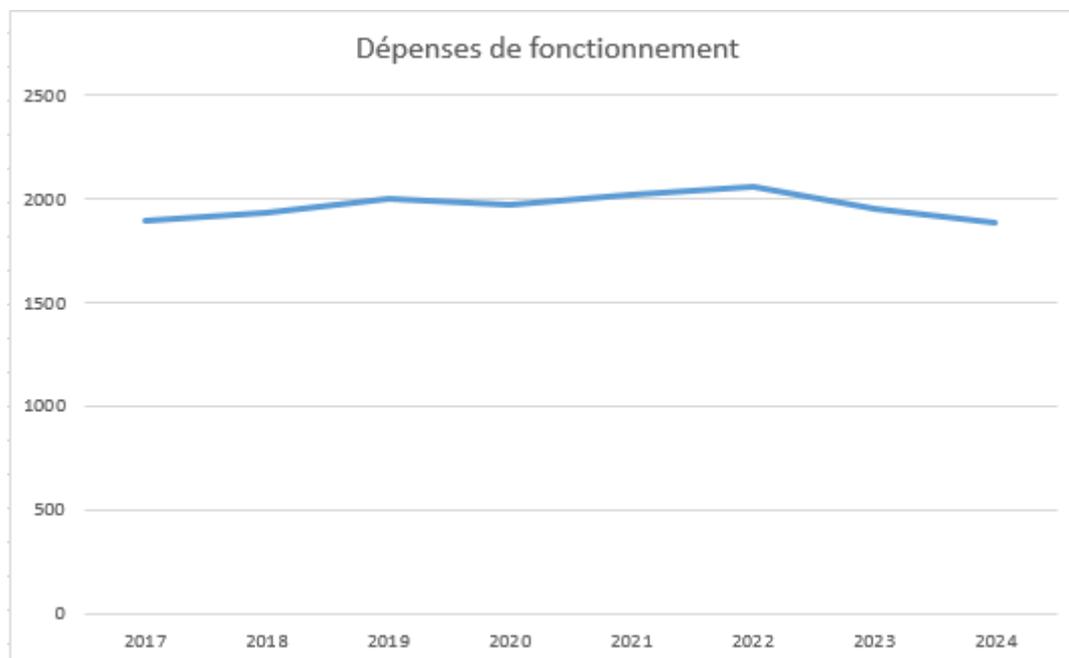
L'encours de la dette au 31 décembre 2020 est estimé à 2 446 M€ et devrait atteindre 3 193 M€ au 31 décembre 2024.

A ce stade de l'exercice budgétaire, 260 M€, en complément des 146 M€ ont été mobilisés. 95 M€ supplémentaires sont potentiellement mobilisables en 2020. Le compte administratif 2020 projeté laisse augurer un besoin de financement complémentaire de 91,1 M€ sur les 95 M€ disponibles à ce jour.

- La mobilisation du fonds de roulement

Au 1er janvier 2020, le fonds de roulement s'établit à 135,2 M€. Ces orientations budgétaires proposent de le mobiliser à hauteur de 75 M€ en 2020, avec pour ambition de le maintenir autour de 60 M€ sur la période à venir.

- Les dépenses de fonctionnement



Le CESER s'interroge sur le fait que les dépenses de fonctionnement devraient baisser de 135 M€ entre 2021 et 2024. Il sera vigilant sur les lignes qui seront impactées et attire l'attention sur le fait qu'il serait parfaitement contre-productif que cette baisse se fasse au détriment des politiques publiques dont le Conseil régional a la responsabilité.

IV- Les programmes d'investissement à venir

Les programmes d'investissement s'élèvent à 702 M€ en 2019, 842 M€ en 2020, 864 M€ en 2021. Le fléchage des investissements par piliers, en grandes masses, n'apparaît pas dans les OB.

⁵ Cf. page 28 du Rapport de présentation des orientations budgétaires, tableau intitulé « Trajectoire financière globale » : les dépenses de fonctionnement passent de 2 019,3 milliards d'euros à 1 883,6 milliards d'euros entre le CA simulé 2021 et le CA simulé 2024

2/ ORIENTATIONS REGIONALES

Le CESER considère que le débat d'orientations budgétaires ne doit pas seulement avoir pour objet de présenter les perspectives financières de la collectivité pour les prochains exercices ; il doit aussi être l'occasion de mettre en lumière la stratégie et les choix politiques régionaux déclinés dans le budget à venir. Le rapport de présentation expose, dans le propos introductif, les grandes priorités de l'action régionale pour 2021, articulées « autour de la mise en œuvre du plan de relance et de Néo Terra ainsi que du soutien aux territoires ». Lors de son échange avec les cinq commissions du CESER, le Président du Conseil régional a réaffirmé sa volonté de massifier la mise en œuvre de Néo Terra, sans qu'aujourd'hui la traduction budgétaire de cette ambition n'apparaisse clairement.

Le CESER le regrette d'autant plus dans le contexte actuel, où il s'agit de répondre à la crise tout en engageant de profondes mutations de notre modèle de développement. Le Conseil régional l'écrit à juste titre : « la crise est venue confirmer ce que la Région a édicté : les transitions écologiques et énergétiques sont indispensables, elles doivent être systémiques et faire l'objet d'accompagnements forts ». Or changer nos modèles de production, de consommation, de manière de vivre ou de se déplacer impose nécessairement une inflexion des choix budgétaires régionaux, qui n'est pour l'instant pas perceptible. L'assemblée socioprofessionnelle a conscience que le contexte dans lequel nous vivons, particulièrement incertain, rend encore plus difficile l'exercice. Pour autant, elle aurait souhaité que ce débat d'orientations budgétaires soit l'occasion de poser les premières bases, fussent-elles perfectibles, d'une vision budgétaire des transitions à impulser, accélérer et accompagner. Des priorités doivent être affirmées : c'est par exemple le cas pour garantir l'accès de tous aux réseaux et services essentiels (numérique, soins, alimentation, mobilité, éducation), dont on a vu qu'ils étaient encore plus indispensables en période de crise. Le CESER souhaite que le projet de budget primitif 2021 fasse apparaître clairement la traduction budgétaire des ambitions affirmées. Il sera par ailleurs attentif à l'articulation du plan de relance national avec les stratégies régionales.

Pilier 2 – Jeunesse

Le rapport de présentation des orientations budgétaires 2021 a été bâti dans un contexte de crise économique et sociale et d'incertitude quant à l'avenir de notre pays face à l'évolution de l'épidémie. Il dessine les grands traits d'une stratégie de réponse à l'urgence et de sortie de cette crise. Le CESER prend acte de l'ambition du Conseil régional de faire de la formation, l'accompagnement des demandeurs d'emploi, en particulier les jeunes, des marqueurs forts de cette stratégie régionale et du Plan de relance proposé pour 2021. Il se félicite des mesures visant à développer la formation pour aider à compléter leurs compétences, améliorer leurs capacités d'insertion et les accompagner sur le plan financier grâce à la revalorisation de la rémunération des stages.

Cette stratégie va dans le bon sens, mais le CESER craint qu'il soit difficile d'atteindre les objectifs visés tant il est d'ores et déjà compliqué de réaliser la trajectoire fixée par le Pacte régional d'investissement dans les compétences conclu en 2019. Il souhaite que les nouvelles orientations stratégiques s'appuient sur un état des lieux réalisé en matière de dispositifs régionaux en faveur de l'emploi et de la formation, et demande à être destinataire de ce bilan. Celui-ci permettrait, d'une part, de mesurer l'efficacité des stratégies déjà mises en œuvre et, d'autre part, d'apprécier la pertinence de leur continuité ou rupture par rapport aux stratégies futures.

Le CESER prend acte du dispositif « Passerelles pour l'emploi » et du « Plan Jeunes » inscrit dans le programme PACTE pour organiser près de 8 400 parcours de formation supplémentaires en faveur des jeunes sans qualification ou post-bac en situation d'échec. Néanmoins, il renouvelle son inquiétude notamment sur la capacité de l'appareil de formation à y faire face. Les informations remontant des territoires font état de nombreuses formations qui n'arrivent pas à attirer les jeunes et dont les causes seront plutôt des facteurs liés à l'orientation et à l'attractivité des métiers. Par ailleurs, ce dispositif semble s'adresser aux jeunes titulaires d'une première qualification professionnelle. L'Assemblée socio-professionnelle attire l'attention du Conseil régional sur la situation des jeunes sans diplôme qui n'entrent pas en formation et pour lesquels l'accès au monde du travail nécessite un accompagnement.

Le CESER estime aujourd'hui, que l'enjeu d'une stratégie de formation en faveur des jeunes dépend plus que jamais de l'accompagnement vers l'insertion et l'emploi et considère que la formation non certifiante, dans une approche uniquement au service de métiers en tension, n'apporte pas de garantie suffisante en matière d'insertion. Si adéquation, il doit y avoir, celle-ci doit correspondre aux envies et aux projets des jeunes concernés.

Les évènements récents ont malheureusement confirmé que les enjeux d'éducation dépassent, pour l'avenir de notre société, la simple adéquation entre formation et emploi ou la simple adaptabilité professionnelle des jeunes. Il s'agit de donner les moyens à toutes et tous de comprendre, de s'insérer et de se développer au sein d'une société riche culturellement basée sur des valeurs et des règles communes parmi lesquelles nous retrouvons la citoyenneté, la liberté d'expression, la laïcité, l'égalité et le refus des discriminations. De plus, la politique régionale en faveur de l'enseignement secondaire qui doit et devra faire face à l'augmentation des inégalités et aux difficultés cumulées des plus jeunes pendant cette crise sanitaire et au-delà, doit rester une priorité. Ainsi les efforts budgétaires en direction des lycées ainsi que l'intégration des valeurs précédemment citées dans les actions de formations financées devront être confortés et renforcés.

Pilier 3 – Aménagement du territoire

Un appel à volontarisme pour éviter le naufrage d'activités indispensables au lien social et à la vitalité des territoires

L'impact de la crise Covid-19 constitue pour un grand nombre d'acteurs et d'activités dans les territoires une véritable onde de choc. Parmi ces derniers, le rôle essentiel de lien social, d'animation et de développement joué par les associations, notamment des associations sportives, culturelles ou de jeunesse, a profondément été mis à mal et, dans ce contexte, l'année 2021 s'annonce encore plus sombre que 2020.

Pertes de recettes d'activité et baisse des adhésions ont gravement fragilisé les associations, notamment les petites associations employeuses. Les dispositifs d'urgence mis en place pour faire face à la crise, du fait de la rigidité des critères d'attribution, de la complexité des procédures telle qu'elle peut être vécue notamment pour les petites structures peu habituées à ce type de démarches, ou encore des prismes d'analyse financière, ne répondent pas en l'état à la nature des besoins pourtant criants des associations. D'où une sous-utilisation du fonds d'urgence.

Le monde associatif va mal et il semble que les pouvoirs publics, dont le Conseil régional, n'en ait pas pris la pleine mesure, faute de sortir d'une conception par laquelle le seul prisme de la finalité économique laisse toutes les autres dimensions dans l'angle « mou » sinon mort des politiques publiques. En cela, considérer que l'emploi associatif (160 000 en Nouvelle-Aquitaine) ne constituerait ni une priorité ni un ensemble digne d'intérêt ne peut être recevable. Un salarié associatif mérite autant de considération qu'un salarié exerçant dans tout autre champ d'activité marchand ou non-marchand. Le refus par le Conseil régional de rendre public le rapport d'évaluation sur les aides régionales aux emplois associatifs, qui livrait pourtant quelques pistes précieuses, est en ce sens révélateur d'un défaut de reconnaissance qui reste incompréhensible, alors même que le Conseil régional a signé en 2018 une charte d'engagements réciproques avec l'État et le Mouvement Associatif.

Le contexte de crise actuel impose à divers titres aux citoyens et aux décideurs publics une révision des concepts de développement hérités de l'ère industrielle, des valeurs et des principes qui devraient guider nos priorités et comportements individuels et collectifs. Il devient de plus en plus nécessaire d'intégrer dans les politiques publiques des dimensions qui, notamment depuis quelques décennies, ont été méthodiquement mises à mal au point de fissurer, entre autres, la cohésion sociale et d'accentuer la précarisation d'un nombre croissant de personnes et de structures collectives. Les associations sont à la fois témoins et victimes collatérales de ces tendances, ainsi qu'en atteste l'évolution de leurs modes de financement, dont le développement du contrat à impact social offre l'ultime et calamiteux avatar.

Dès lors, cette mésestime du champ associatif résonne comme une forme de relégation du champ associatif dans les marges de l'action publique, au mieux comme un utile substitut ou instrument quand l'action publique devient impuissante ou en vient à se défaire de ses propres missions. Une telle approche par défaut tend non seulement à restreindre les capacités d'innovation sociale dont les associations sont souvent le terreau, mais aussi à décourager la masse des bénévoles qui, pour l'essentiel, assurent le fonctionnement des activités associatives (rappel : 1,2 à 1,3 million de bénévoles en Nouvelle-Aquitaine dont 510 000 à 530 000 réguliers, soit l'équivalent de 60 000 ETP).

Comment comprendre une telle mise à distance pour un ensemble qui représente 10 Mds€ de budget annuel consolidé en région, qui mobilise autant d'énergies bénévoles, dont dépendent des dizaines de milliers d'emplois, qui concerne des centaines de milliers de bénéficiaires, qui vitalise tous les territoires de Nouvelle-Aquitaine, des quartiers les plus densément peuplés aux territoires les plus isolés, qui est porteur d'engagement citoyen et de sociabilités des plus jeunes aux plus âgés ?

C'est pourquoi le CESER appelle le Conseil régional à prendre enfin la mesure de la diversité des enjeux que recouvre la vie associative, en s'inspirant de ses préconisations formulées en ce sens en 2017⁶ et relayées par le Mouvement Associatif qui restent d'actualité et offrent une base de discussion. Dans ce contexte critique, le CESER demande un maintien des subventions accordées pour 2020 sans proratisation des aides et, à plus long terme, la prise en compte de l'investissement bénévole (Compte 8) dans le calcul des aides accordées.

Une crise qui accentue la nécessité de transition(s) sinon de « bifurcation(s) » vers un nouveau paradigme de développement

La crise Covid-19 a mis en évidence nombre de carences et les limites d'un modèle de développement, qui appellent à ouvrir de nouvelles perspectives. Le Conseil régional de Nouvelle-Aquitaine a entamé la transition climatique et écologique à travers sa feuille de route « Néo Terra » et cette ambition doit être clairement poursuivie et renforcée.

La volonté de relocalisation/sécurisation de certaines productions industrielles affichée dans ces orientations budgétaires, notamment dans le domaine de la santé, répond à l'un des autres enseignements de cette crise en termes de dépendance de notre pays face à une situation critique. Dans ce registre, si le problème de l'approvisionnement en équipements et matériels de protection est mentionné, il faut parallèlement souligner la dépendance spécifique sur les réactifs de diagnostics de tests sérologiques (essentiellement produits aux États-Unis et en Allemagne). Dans le domaine du médicament, les situations de rupture d'approvisionnement ne sont pas nouvelles et ont tendance à s'accroître, y compris pour les médicaments d'intérêt sanitaire et stratégique (MISS) et pour certains composants parfois très importants⁷. La volonté affichée par le Conseil régional de se mobiliser en ce sens constitue donc une avancée.

Enfin, Le CESER insiste sur les dimensions sociales, culturelles et démocratiques des défis que la société est appelée à relever à moyen et longs termes. Le relatif constat d'échec de la politique de gestion de la crise sanitaire tient notamment au caractère très directif, vertical et sécuritaire des mesures mises en œuvre, sacrifiant l'implication et la participation citoyennes sur l'autel de l'urgence, malgré les avis ou préconisations formulés par diverses autorités scientifiques. Dans ce registre comme dans bien d'autres, le travail d'analyse, d'appropriation, d'intelligence collective qui passe sur le terrain entre autres par les réseaux associatifs et d'éducation populaire a été négligé pour ne pas dire sciemment écarté. Une telle attitude ne peut qu'entretenir un climat à terme délétère de défiance envers la puissance publique, alors que les défis qui se présentent justifieraient au contraire un exercice hautement nécessaire de démocratie approfondie.

Un tel exercice est aussi à la portée de la collectivité régionale, au plus près des territoires, en réponse aux ambitions affichées et aux épreuves futures. Gagner la confiance de l'opinion est plus appréciable que la maintenir dans un climat de peur. Accorder la confiance aux citoyens et savoir les impliquer dans la définition et dans la transformation du monde à venir est un autre défi ou pari qui mériterait d'être relevé, auquel les organisations de la société civile en région, dont les associations, pourraient être conviées.

CPER et contrat de territoires

Dans son avis du 29 septembre sur « la relance et la résilience au cœur de l'action territoriale », le CESER encourageait la volonté de placer la question des transitions au cœur des prochains contrats de territoire. Le CESER renvoie aux conclusions de cet avis, qui pointait notamment la nécessité d'un accompagnement actif et exigeant des territoires.

Au-delà des contrats de territoire, dont il constitue l'un des fondamentaux et l'un des facteurs de réussite, le soutien à l'ingénierie apparaît plus que jamais indispensable pour impulser et mettre en œuvre les transitions nécessaires. Qu'il s'agisse d'accompagner les territoires, les acteurs régionaux ou encore de travailler à l'amélioration du lien entre formation et emploi, le soutien à l'ingénierie est une forme d'action régionale qui mériterait d'être développée, en complément des autres interventions régionales, pour faciliter l'émergence et la mise en œuvre des projets.

Transports

Le Conseil régional prévoit de maintenir ses efforts en faveur d'une mobilité propre et durable, à travers notamment la rénovation, hors de ses compétences, des lignes ferroviaires. La régénération des voies est la « priorité des priorités » pour pouvoir développer un réseau de TER performant et attractif, et ainsi prétendre proposer une alternative rapide et fiable à la voiture. Les besoins en la matière sont conséquents, estimés à 1,2 Md€. Or, à ce jour, les engagements financiers de l'Etat sont incertains ; de son côté, la Région s'est

⁶ « Panorama des dynamiques associatives en Nouvelle-Aquitaine », CESER Nouvelle-Aquitaine, avril 2017

⁷ Par exemple pour l'aminophénol utilisé dans la fabrication du paracétamol, produit à 90 % en Inde.

engagée à doubler ses investissements. Le CESER appelle l'Etat à s'engager fortement dans la remise à niveau du réseau ferré, en contractualisant avec le Conseil régional, dans le cadre des prochains CPER, les opérations nécessaires pour retrouver, dans les dix ans, les performances nominales du réseau régional. L'Etat doit en particulier offrir à la Région et aux collectivités susceptibles d'être associées une visibilité sur ses engagements sur l'ensemble de la période de contractualisation, et pas seulement sur deux ans comme cela a pu être évoqué.

Numérique au service du territoire

Une autre transition structurelle révélée par la crise concerne le recours accru aux outils numériques, notamment dans le cadre du télétravail. Si la « transformation numérique » fait partie des priorités régionales rappelées dans les orientations budgétaires 2021, le CESER invite le Conseil régional à une réflexion approfondie et à une anticipation de la digitalisation de l'économie et plus largement de la société, entre autres sur le monde du travail. Le CESER livrera prochainement ses conclusions sur le télétravail, suite à la saisine du Président du Conseil régional. Mais il apparaît d'évidence que certaines évolutions technologiques liées à l'essor de l'intelligence artificielle et au traitement des « Big data » auront des répercussions massives sur l'emploi et sur les métiers existants. À l'instar du travail mené pour Néo Terra, Le CESER considère la nécessité pour la région d'une réflexion beaucoup plus poussée sur la nature des transformations de la société liées au numérique.

Pilier 4 – Transition énergétique et écologique

La place accordée à la feuille de route Néo Terra pour faire face à la crise actuelle est saluée

Le Conseil régional souhaite faire des objectifs et ambitions de la feuille de route une « colonne vertébrale » des politiques menées pour faire face aux conséquences de la pandémie de Covid-19.

De fait, si elles ne traduisent pas une impulsion nouvelle, les orientations budgétaires actent la poursuite de la transition écologique engagée avec la mise en œuvre de nombreuses actions de la feuille de route Néo Terra, en particulier dans les domaines de l'agriculture, de la rénovation énergétique et des mobilités. Ces engagements sont à saluer.

Santé et alimentation

En matière agricole, le CESER partage la préoccupation évoquée en matière de santé alimentaire et réaffirme en ce sens la nécessité de transition « écologique et sociétale » de l'agriculture régionale.

La démarche Néo Terra doit irriguer toutes les politiques et les nécessaires innovations technologiques ne doivent pas masquer l'importance cruciale de la sobriété comme levier de transition écologique

Au regard de l'urgence environnementale et de l'ampleur des défis environnementaux à relever, le Conseil régional devrait aller plus loin que ce que les orientations budgétaires prévoient, même si l'exercice est ardu dans le contexte actuel, au regard en particulier de la crise sociale qui s'annonce. Les urgences sociales et écologiques doivent être affrontées de concert.

L'objectif de transition écologique portée par la feuille de route Néo Terra devrait ainsi davantage imprégner les politiques présentées dans la partie 2.A. des orientations budgétaires, en matière d'économie et d'emploi. Par ailleurs, l'atteinte des objectifs environnementaux ne peut advenir que par l'activation conjointe de deux leviers : premièrement, la sobriété des usages et des comportements – qui implique un changement plus profond de la société et de son organisation – et deuxièmement, en complément, l'innovation technologique, levier largement mobilisé par le Conseil régional. La transition écologique ne saurait trouver pour seule réponse une réponse technologique, même si cette dernière est nécessaire. Les exemples suivants éclairent la nécessaire activation conjointe de ces deux leviers :

La question des mobilités⁸ : il ressort des auditions menées par le CESER que le levier principal de réduction de l'impact environnemental des mobilités réside dans un aménagement du territoire réduisant le besoin en déplacements. Pour les déplacements résiduels, les leviers les plus puissants sont le développement des alternatives à la voiture individuelle, en particulier les mobilités actives et les transports collectifs. Pour les déplacements nécessitant toujours la voiture individuelle, la mobilité électrique pourra être favorisée ; des batteries seront donc nécessaires, comme pour les transports collectifs. Ces batteries devront alors être les

⁸ Pour plus d'information, se référer aux travaux à venir du CESER sur les conséquences de la pandémie de Covid-19 dans la région.

plus performantes possibles du point de vue environnemental, ce que les politiques du Conseil régional en la matière encouragent. L'innovation technologique que constitue la mobilité électrique ne pourra inscrire le secteur des mobilités dans une trajectoire de décarbonation et, plus généralement, de réduction de son impact environnemental qu'en complément d'une politique de réduction de la demande de déplacements motorisés, par notamment un aménagement judicieux du territoire.

La question du numérique⁹ : la transition numérique constitue à la fois une opportunité et un risque pour la transition écologique, comme l'a souligné la feuille de route du Conseil régional pour un numérique responsable 2020-2022. Les avantages et inconvénients du numérique doivent être soigneusement pesés ; le numérique ne saurait constituer une opportunité par principe, sans analyse. En effet, la trajectoire d'augmentation exponentielle des émissions de gaz à effet de serre du secteur n'est actuellement pas compatible avec les engagements climatiques. Or, à court terme, le seul levier mature pour réduire ces émissions de gaz à effet de serre est la sobriété, c'est-à-dire la moindre production de terminaux numériques, l'allongement de leur durée de vie et la diminution des usages numériques. Le levier technologique ne pourra accompagner la diminution de l'impact environnemental du secteur qu'à plus long terme, car la recherche prend du temps ; or, ce sont bien les courts et moyens termes qui comptent pour lutter contre le changement climatique et la perte de biodiversité. Le Conseil régional pourrait ainsi soutenir l'éducation à la sobriété numérique.

Enfin, la question se pose de la compatibilité de la recherche de croissance économique, basée sur la croissance de la production, en particulier de biens, avec l'atteinte des objectifs environnementaux.

Logement et rénovation énergétique

Le rapport de présentation indique que la politique de rénovation énergétique du logement sera repensée. Encourager et massifier les projets de rénovation énergétique est pour Le CESER un enjeu important non seulement dans la perspective des transitions énergétiques et environnementales, mais aussi en termes de lutte contre la précarité énergétique, de qualité du cadre de vie ou encore d'emploi local. Les dispositifs existants n'ont pas permis d'engager une véritable dynamique. Offrir aux particuliers propriétaires une information claire, lisible et neutre sur l'accompagnement technique et financier dont ils peuvent bénéficier est indispensable. Dans cette perspective, il convient déjà de renforcer la visibilité et les moyens de l'ensemble des acteurs impliqués par la rénovation¹⁰. A cet égard, le CESER aimerait pouvoir disposer d'un état d'avancement du plan de déploiement des plateformes du service public de la performance énergétique de l'habitat (SPPEH) censé améliorer le conseil aux ménages¹¹. Le Conseil régional pourrait par ailleurs envisager la création ou la mise à disposition d'un portail dédié, proposant conseils personnalisés, accompagnement technique et aides financières incitatives, à l'image de celui qu'a mis en place la région Bourgogne-Franche-Comté¹². Le CESER attire enfin l'attention sur la nécessité de prendre pleinement en compte, tant en matière de formation des thermiciens et artisans que d'ingénierie, les spécificités de la rénovation énergétique du bâti ancien.

Les orientations budgétaires devraient intégrer les enseignements du rapport développement durable et présenter le contexte environnemental de la région

Le rapport développement durable a en partie été conçu par le législateur pour éclairer les décideurs dans le cadre du débat sur les orientations budgétaires. Ainsi, la présentation des orientations budgétaires devrait systématiquement tirer les enseignements du rapport développement durable.

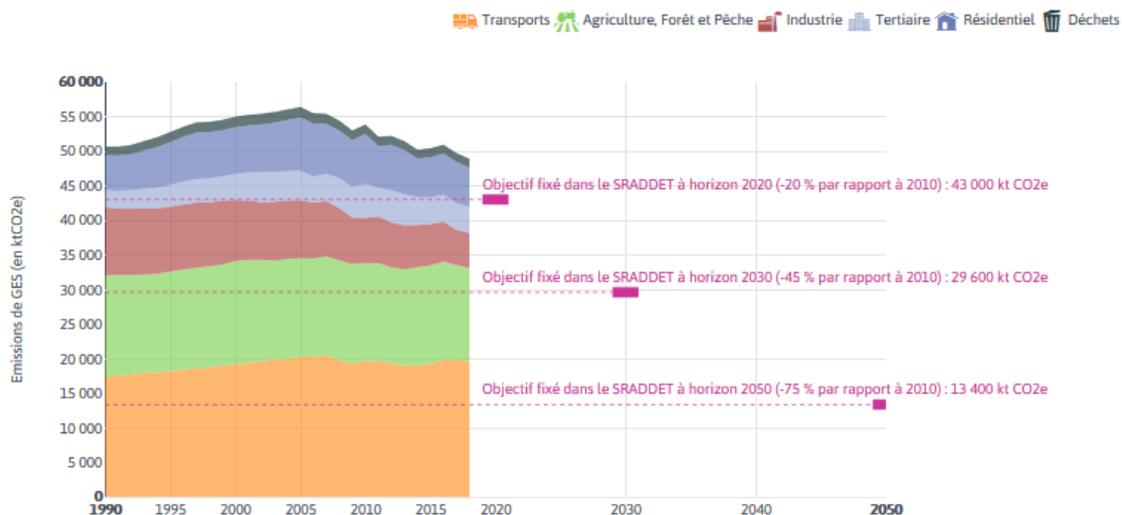
Par ailleurs, si les annexes du rapport sur les orientations budgétaires fournissent des éléments très détaillés sur le contexte économique de la région, ce qui constitue une aide à la décision, elles ne présentent pas le contexte environnemental. En particulier, ne figurent pas d'éléments sur la perte de biodiversité qui se poursuit dans la région, comme l'a souligné le rapport Ecobiose, ni sur l'évolution des émissions des gaz à effet de serre ou de l'empreinte carbone. Ces éléments, entre autres et replacés dans le contexte des objectifs régionaux, nationaux et internationaux, sont pourtant essentiels afin d'éclairer la prise de décision. Le graphique ci-dessous, issu du site de visualisation de données de l'Agence régionale d'évaluation environnement et climat (AREC), montre par exemple les tendances passées d'évolution des émissions de gaz à effet de serre et présente les objectifs fixés par le SRADDET. Ce type de graphique aurait toute sa place dans les orientations budgétaires.

⁹ Pour plus d'information, se référer à l'avis du CESER du 29 septembre 2020 sur la « Feuille de route pour un Numérique Responsable 2020-2022 » et aux travaux à venir sur les conséquences de la pandémie de Covid-19 dans la région.

¹⁰ Avis du CESER du 30 juin relative au SARE

¹¹ Avis CESER PREE 25-26 mai 2020

¹² <https://www.effilogis.fr/>.



©AREC Nouvelle-Aquitaine

Sources : AREC, ATMO Nouvelle-Aquitaine, ADEME (Clim'Agri), DGPR, CITEPA, SRADDET Nouvelle-Aquitaine

Mise à jour : février 2020 (données novembre 2019)

Le Conseil régional devrait ainsi, à l'avenir, intégrer aux orientations budgétaires les enseignements tirés du rapport développement durable et une description précise du contexte environnemental, incluant les tendances constatées et trajectoires nécessaires pour atteindre les objectifs climatiques et de biodiversité.

■

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

Avec les contributions des commissions :

1 - « Education, Formation et Emploi »

Président : Olivier 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 : Cécile SAEZ-PAYENCET ;

5 - « Vie sociale, Culture et citoyenneté »

Président : Alain BARREAU ; Rapporteur : Éric ROUX.

■

Vote sur l'avis du CESER
« Orientations budgétaires 2021 »

136 votants
125 pour
1 contre
10 abstentions

Adopté à la majorité

Dominique CHEVILLON
Président du CESER de Nouvelle-Aquitaine