

Documents cadre « Contractualisation État-Région 2021- 2027 » :

- Projet de Contrat de Plan État-Région (CPER) Nouvelle-Aquitaine 2021-2027
- Protocole d'accord État-Région Nouvelle-Aquitaine sur l'avenir des lignes ferroviaires de dessertes fines du territoire
- Accord stratégique des Contrats de Plan interrégionaux Etat-Régions 2021-2027

Séance plénière du 16 juillet 2021

Le CESER rappelle son attachement au CPER (Contrat de Plan État-Région) comme catalyseur d'investissements pour adapter le niveau d'équipement et préparer les transitions, aménager les territoires et permettre leur développement harmonieux et équilibré. Le CESER désapprouve le désengagement progressif mais significatif de l'État déséquilibrant le financement du CPER : 45 % État et 55 % Région (contre 51 % État et 49 % Région lors du précédent CPER). L'Accord régional de relance (ARR) améliore ponctuellement la participation de l'État par un programme d'investissement dont il conviendra de mesurer la mise en œuvre et l'efficacité.

Le CESER souhaite un document cadre du CPER organisé autour des enjeux de transition écologique et énergétique, mais également de cohésion sociale et territoriale. Il s'agit de problématiques transversales, systémiques, sur lesquelles il n'est pas possible d'avoir de réel impact si elles sont traitées de manière segmentées.

L'évaluation environnementale notamment du CPER et des CPIER devra être actée dans les documents. Définir des critères d'éco-socio-conditionnalité précis pour le financement des projets est indispensable afin d'assurer la cohérence des politiques publiques.

Dans un souci de transparence démocratique, le CESER demande que soit mis à disposition un tableau synthétique rattachant les orientations et opérations contractualisées dans le CPER aux priorités stratégiques identifiées dans la diversité des autres dispositifs évoqués : SRADDET (Schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires), SRESRI (Schéma régional de l'enseignement supérieur, de la recherche et de l'innovation).

Concernant la recherche et l'enseignement supérieur, le CESER demande que la Région et plus particulièrement l'État révisent à la hausse leurs investissements dans l'écosystème des Universités. De plus, il est essentiel que puisse être pris en compte, lors du dépôt d'un projet structurant de recherche, au-delà du coût d'acquisition d'un équipement, le coût global de celui-ci sur la durée du CPER, en intégrant une partie des dépenses directes de son fonctionnement.

Pour une bonne gestion des emplois et des formations sur un territoire, le CESER préconise de raisonner sur le besoin en compétences et les parcours des personnes. Les besoins en formation doivent en outre être évalués suivant une grille plus large, prospective, et qui intègre les évolutions en cours et les enjeux prioritaires émergents. Il est nécessaire d'impulser une démarche plus volontariste, afin d'anticiper les dynamiques de compétences et d'emploi.

Concernant le volet environnemental, le CESER préconise de prioriser les orientations plutôt que de les laisser toutes sur un pied d'égalité afin que les éventuels arbitrages entre certaines orientations potentiellement contradictoires se fassent au bénéfice des priorités environnementales.

Le « tout numérique » ne doit pas être une finalité en soi mais comme un outil raisonné au service des territoires et de ses acteurs. Le CESER souhaite donc que l'impact environnemental du numérique soit plus clairement identifié dans le CPER.

Concernant le volet social et santé, le CESER appelle l'État et la Région à engager des moyens à la hauteur des enjeux révélés par la lutte contre la COVID-19, notamment la précarité grandissante. Il importe d'intégrer dans ce CPER une politique plus volontariste de promotion et de valorisation des métiers du soin en Nouvelle-Aquitaine, à laquelle participe le développement de l'offre de formation aux carrières sanitaires et sociales sous responsabilité du Conseil régional.

Le CESER demande que le CPER accompagne une politique territoriale d'investissement et de régulation des prix du logement, afin de contribuer à la lutte contre la précarisation des populations les plus vulnérables. En particulier, le CESER demande à ce que le développement de l'offre de logements pour les jeunes (étudiants ou non) dans les zones tendues constitue une priorité de ce CPER, en priorisant le segment des résidences étudiantes d'une part et celui du parc social en PLAI (Prêt Locatif Aidé d'Intégration) d'autre part.

Par ailleurs le CESER souhaite que le CPER prévoie des dispositions particulières visant à consolider le soutien à la vie et à l'emploi associatifs en région. En particulier, il demande que le financement des associations soit moins conditionné aux appels à projets et que la part des financements récurrents redevienne prépondérante afin de garantir aux structures stabilité et liberté.

Enfin, il est essentiel de rappeler qu'en ce qui concerne le volet mobilité et en particulier la régénération de l'infrastructure ferroviaire, une action résolue de l'État et de la Région est nécessaire, sauf à renoncer à toute ambition de report modal, et à fragiliser les nécessaires transitions énergétiques et environnementales.

1) Observations transversales

Approche globale et philosophie du document cadre

Le CESER tient à réaffirmer tout l'intérêt qu'il porte à l'étude de ce nouveau CPER 2021-2027.

Cependant, nous réitérons les regrets déjà exprimés dans notre *Expression du 23 et 24 mars 2021* quant à la démarche d'élaboration de ce nouveau CPER 2021-2027, à son caractère très descendant et à l'absence de concertation associant réellement la société civile organisée, *a fortiori* dans le contexte de crise sociale, économique, qui révèle la profondeur des fractures et des inégalités territoriales.

Le préambule du rapport du Conseil régional intitulé « Contractualisation État-Région 2021-2027 », ainsi que le document lui-même dans sa déclinaison par volets, mettent en avant un très grand nombre de priorités. Le CESER pointe le risque d'un document « catalogue » et du risque de dilution des actions. De surcroît, cette déclinaison semble traduire l'absence de volonté de priorisation des enjeux. La construction même du document traduit donc selon le CESER une ambition qui n'est pas à la hauteur des enjeux et ne manifeste pas une impulsion pour le changement. À court terme mais également d'un point de vue prospectif, il semble urgent de considérer deux thématiques comme prioritaires face aux autres.

Ainsi, le CESER demande un document organisé autour des enjeux de transition écologique et énergétique mais également de cohésion sociale et territoriale. Il s'agit de problématiques transversales, systémiques, sur lesquelles il n'est pas possible d'avoir de réel impact si elles sont traitées de manière segmentées, en silo. A notre sens, les autres volets thématiques doivent venir nourrir les deux enjeux précités.

Concernant l'équilibre financier du CPER, le CESER regrette le désengagement progressif mais significatif de l'État qui oblige la Région à compenser toujours plus (45 % État contre 55 % Région). En outre, derrière un grand nombre de lignes budgétaires se cachent en réalité des Appels à projets. Pour être en capacité d'y répondre et donc pour pouvoir bénéficier des enveloppes, il y a besoin de ressources humaines qualifiées.

Comme cela est précisé dans la partie « Mieux accompagner la vie associative » le CESER est favorable à ne plus systématiser le financement par AAP (Appel à projets), dont les effets pervers sont connus (du domaine de la recherche jusqu'au milieu associatif), et à favoriser plus systématiquement les financements récurrents.

Bilan, évaluation et conditionnalité : des enjeux de transparence

Par principe démocratique, la société civile doit pouvoir s'exprimer sur les réponses qui ont été données par les autorités publiques aux besoins des territoires ; sur les résultats atteints ; sur les progrès accomplis vers la réalisation des objectifs ; sur la mobilisation et l'affectation efficaces des ressources, etc. Pour cela, elle doit pouvoir disposer des informations fournies par des évaluations, bilans ; etc. Cela lui permettrait de proposer des améliorations sur les choix stratégiques des programmations suivantes. S'agissant des politiques partenariales comme le CPER et les différents types de financements européens, le CESER aurait souhaité disposer d'un bilan, au moins partiel, des trois anciens CPER 2015-2020.

Cette carence pousse le CESER à s'interroger sur les modalités de suivi et de pilotage du nouveau CPER : quelle gouvernance et quels outils sont prévus pour une future évaluation ? Le CESER demande un retour régulier sur la mise en œuvre des actions programmées, mais aussi que la société civile soit pleinement associée à la démarche de suivi et de pilotage.

Plus spécifiquement, obtenir un retour sur la manière dont la conditionnalité des financements a été mise en œuvre lors du précédent cycle semble important. La convergence des orientations stratégiques du CPER et des plans de relance et de résilience est certes un bon signe mais ce n'est pas suffisant. Afin d'éviter que certains éléments d'une politique s'inscrivent en faux contre ceux de l'autre, il est important de se doter des outils tels que des critères et indicateurs d'éco-socio-conditionnalité ; à l'instar du principe de « ne pas nuire significativement » avancé par la Commission européenne.

L'évaluation environnementale notamment du CPER et des CPIER devra être solide et les documents devront indiquer clairement les améliorations apportées à la suite de cette évaluation. Définir des critères d'éco-socio-conditionnalité précis pour le financement des projets semble indispensable afin d'assurer la cohérence des politiques publiques.

Lisibilité, articulation et cohérence

Dans ses observations générales sur le Contrat de Plan État-Région cadre 2021-2027, le CESER souhaite insister sur la nécessité de rendre plus lisible l'action publique en Nouvelle-Aquitaine, en particulier au regard de l'articulation entre le CPER et les stratégies régionales, les différents cadres de programmation, et les fonds européens. Une réponse publique globale et cohérente s'impose, structurée autour de priorités hiérarchisées. Bénéficier d'une vision claire et globale de l'ensemble des financements publics alloués à la région Nouvelle-Aquitaine sur la période 2021-2027 est nécessaire, au regard des différents leviers définis dans le CPER.

Le CESER considère que la lisibilité et la bonne articulation entre ces différents mécanismes sont deux conditions essentielles pour permettre une réelle mise en cohérence de l'action publique. Surtout, il revient de s'assurer que cette cohérence globale soit guidée par les nouveaux enjeux et critères économiques, sociaux et environnementaux mis en évidence ou exacerbés par la crise.

Le Contrat de Plan État-Région a pour vocation de définir, à partir d'un certain nombre de priorités partagées, des opérations sur lesquelles État et Région s'engagent à investir. Si son rôle n'est donc pas, en soi, de porter une vision stratégique globale, son articulation avec les stratégies régionales n'est pas véritablement explicitée. Le CPER constitue désormais un document financier plutôt qu'un document d'orientation et il s'agit donc de mieux mettre en évidence la manière dont les orientations portées dans les différents schémas régionaux, dont le SRADDET et le SRESRI, sont déclinées dans le CPER.

Le CESER constate en outre la multiplication des cadres de programmation de l'action publique pour faire face à la crise et préparer « l'après ». Il s'interroge en particulier sur l'articulation du CPER avec l'Accord régional de relance (ARR), dont le périmètre, la philosophie, les clés d'entrée ou les temporalités peuvent différer. Mais le CESER se demande également quelle sera la cohérence entre l'ensemble des cadres de planification et les politiques sectorielles pour atteindre les objectifs thématiques (par exemple, comment atteindre les objectifs européens en matière d'enseignement supérieur, recherche et innovation alors que les ressources destinées à l'enseignement supérieur s'effritent et que certaines universités régionales craignent de devoir réduire encore les recrutements de chercheurs ?).

Par ailleurs depuis la loi Notre, la Région est autorité de gestion des fonds européens. La mise en place d'un partenariat solide et efficace entre tous les niveaux de gouvernance (territorial, national, européen) est indispensable pour assurer la pertinence des efforts de relance et de transition qui s'imposent à nous. Les politiques européennes (et financements afférents) apportent une valeur ajoutée pour les territoires de la région et s'appliquent en complémentarité avec l'action d'autres dispositifs (par exemple, lors des programmations précédentes, les fonds européens se sont vu adosser plusieurs volets du CPER et ont eu, par ailleurs, un effet levier notamment financier pour des dispositifs complémentaires hors programmes européens).

À ce propos, le CESER souhaite être informé de la déclinaison régionale du « *Guide relatif à l'articulation des FRR (fonds issus de la facilité pour la reprise et la résilience) avec les fonds de la politique de cohésion européenne* » élaboré par l'Agence nationale de la cohésion des territoires (ANCT) au regard des choix effectués par la Région Nouvelle-Aquitaine en tant qu'autorité de gestion des fonds européens.

Enfin, cette mise en cohérence doit être pensée à l'échelle temporelle et spatiale. L'articulation entre les actions de court terme (relance) et de long terme (planification stratégique) et la limitation des doublons est donc un enjeu, au même titre que la clarification pour les porteurs de projets des conditions d'accès aux différents financements. La cohérence à l'échelle des territoires afin de prendre en compte les spécificités locales concernées par ces différents dispositifs est également primordiale. En effet, la manière dont les principales orientations stratégiques rejoignent et étayent les actions et les efforts engagés dans d'autres sphères d'intervention publique est un aspect déterminant de leur efficacité, de leur efficience et de leur impact.

Le CESER se demande donc quelle place sera accordée aux priorités régionales et territoriales en lien avec les priorités nationales et les priorités de la nouvelle programmation européenne (Green deal, Stratégie européenne pour la Biodiversité, Socle européen de droits sociaux, etc.) pour une démarche ascendante ?

De manière générale, dans un souci de lisibilité, d'accessibilité et de transparence démocratique, le CESER demande que soit mis à disposition un tableau synthétique rattachant les orientations et opérations contractualisées dans le CPER aux priorités stratégiques identifiées dans la diversité des autres dispositifs évoqués (SRADDET, SRESRI). De plus, une fois le programme détaillé des actions connues, la Région pourrait établir une cartographie par département comportant le nombre d'actions, leurs contenus et aussi la valeur financière de celles-ci.

2) Les priorités des quatre piliers de contractualisation

VOLET 1 : Enseignement supérieur recherche innovation (pages 31 à 50)

Le CESER note avec satisfaction l'engagement financier important de la Région Nouvelle-Aquitaine pour l'Enseignement supérieur, la recherche et l'innovation mais regrette que l'État ne finance pas à la même hauteur ce domaine stratégique. La Direction de l'évaluation, de la prospective et de la performance (DEPP), dans une note du 18 mai 2021 a noté que « *le coût par étudiant est en baisse pour la 6ème année consécutive (- 1,4 % en 2019 et - 7,9 % depuis 2009) tandis que les effectifs ont augmenté de + 1,6 % en 2019 et + 21,3 % depuis 2009* ». Le CESER craint l'installation d'un système universitaire à deux vitesses et déplore l'augmentation d'une tension de moins en moins tenable entre moyens et besoins, par faute de volonté politique.

Le CESER demande que la Région et plus particulièrement l'Etat révisent à la hausse leurs investissements dans l'écosystème des Universités.

Des risques liés au choix de financer les seules dépenses d'investissement

Le CESER prend note de la stratégie de l'État et de la Région qui consiste à focaliser le CPER 2021-2027 non plus sur des projets de recherche, mais sur des projets de structuration du potentiel de recherche. En conséquence, les projets de recherche ne seront en tant que tels plus éligibles à ce nouveau CPER. En ce sens, la précision complémentaire du seul financement des dépenses d'investissement et l'exclusion de toute dépense de fonctionnement au titre du prochain CPER présentent plusieurs difficultés.

Les dépenses de fonctionnement et maintenance des équipements de recherche ne peuvent pas être systématiquement prises en charge par les seuls crédits des universités ou des contrats de recherche.

Aussi, le CESER demande que puisse être pris en compte, lors du dépôt d'un projet structurant de recherche, au-delà du coût d'acquisition d'un équipement, le coût global de celui-ci sur la durée du CPER, en intégrant une partie des dépenses directes de son fonctionnement.

Le CESER attire également l'attention sur la nécessité de prendre en compte dans les budgets fonctionnement les coûts autres (budget déplacement, locations diverses, tirage de documents, services contractuels, etc.) indispensables à la bonne fin du projet.

Par ailleurs, la focalisation du CPER 2021-2027 sur les seules dépenses d'investissement aurait pour conséquence un risque d'éviction fort pour les sciences de l'humain et de la société dont les besoins sont davantage un fort investissement en personnel qu'en équipements lourds.

Une place des sciences humaines et sociales (SHS) à consolider

Les Sciences humaines et sociales (SHS) sont essentielles et n'ont pas à être envisagées seulement dans le cadre de projets pluridisciplinaires. Le maillage territorial est trop souvent au bénéfice des sciences techniques, ce qui semble en contradiction avec l'ambition affichée de renforcer les liens entre Sciences et Société.

Le CESER propose que les projets de recherche issus des sciences juridiques, de l'humain et de la société et en capacité de justifier d'un véritable impact structurant, tant régionalement que nationalement et internationalement, soient reconnus et considérés dans le cadre du CPER 2021-2027 comme des investissements dans l'avenir, et ainsi financés en investissement au même titre que l'achat d'équipements scientifiques.

Il serait en effet *in fine* regrettable que la distinction comptable entre investissement et fonctionnement ait pour effet de réduire le potentiel et la diversité de la recherche au sein des établissements de notre région, au détriment de projets innovants à forts enjeux sociétaux.

Campus connectés et développement du numérique : indispensables mais non suffisants

Même si le recours au numérique est un apport indispensable (permettant de lever certaines barrières, géographiques, mais aussi sociales, à l'accès à l'enseignement supérieur) il convient de ne pas le substituer à l'accompagnement réalisé par les enseignants auprès des étudiants. L'apprentissage ne s'effectue pas de manière isolée mais dans l'interaction avec les pairs et les enseignants. Il faut donc envisager une hybridation des formations. Il conviendra de mettre en place des moyens de connexion en nombre et en qualité, ainsi que du matériel informatique performant pour les usagers, partout où cela est nécessaire. Ce n'est qu'à ce prix qu'un maillage territorial de formations de qualité pourrait être effectivement réalisé. Les tiers-lieux pourraient également être mobilisés dans cette même perspective, par exemple en tant que centres de ressources pour les étudiants.

Le CESER note de manière très positive que les acteurs néo-aquitains ont obtenu, en novembre 2020, la labellisation par l'État de leur projet de Datacenter régional, permettant la constitution d'une offre numérique mutualisée entre les différents établissements d'enseignement et de recherche. Parallèlement, le CESER demande que soit reconsidéré l'intérêt de créer un « silo à livres » interuniversitaire en Nouvelle-Aquitaine, permettant de conserver les collections « papier » des bibliothèques et centres de ressources universitaires.

Le CESER demande que ce projet réponde aux enjeux de qualité de service, de souveraineté (maîtrise des données), de cyber-sécurité, mais aussi de sobriété énergétique.

Plusieurs facteurs sur lesquels agir pour améliorer la qualité de vie des étudiants

Le taux d'accès à l'enseignement supérieur est un indicateur qui dépend de plusieurs facteurs, notamment ceux de la mobilité et du logement, particulièrement dégradés en territoire rural. En milieu urbain, se pose aussi la question du prix des loyers, en particulier sur la métropole bordelaise. Le CESER attend du prochain CPER qu'il permette d'accompagner de manière résolue le développement de l'offre de logements étudiants, mais redoute que les montants proposés soient bien en-deçà des besoins. Il existe en outre une inquiétude à la vue de la concentration massive des moyens dédiés sur la zone de Bordeaux Métropole, au détriment d'autres zones du territoire.

C'est pourquoi, le CESER demande à ce que le développement de l'offre de logements pour étudiants et plus largement pour les jeunes dans les zones tendues constitue une priorité de ce CPER, en priorisant le segment des résidences étudiantes d'une part et celui du parc social en PLAI d'autre part.

Le développement d'une offre universitaire diversifiée sur le territoire est également un facteur permettant de réduire les tensions sur le logement étudiant constatées dans les zones tendues.

Outre le logement, les difficultés rencontrées par certains étudiants pour se déplacer vers les lieux de formation constituent un frein à l'accès à l'enseignement supérieur. La problématique s'inscrit dans le cadre plus général de l'amélioration des conditions de mobilité et doit, en particulier, être intégrée dans les contractualisations État-Région, s'agissant notamment de la régénération et la modernisation des infrastructures de transport.

De plus, il convient de noter un renforcement des situations de précarité chez les étudiants durant la crise. En effet, entre février et avril 2021, entre 25 000 et 32 000 étudiants (boursiers et non-boursiers) en Nouvelle-Aquitaine ont bénéficié d'un repas à 1 €.

Enfin, dans le contexte de la crise sanitaire toujours en cours, un accompagnement des étudiants par un nombre plus important de psychologues pour rassurer et prendre en charge le mal-être ressenti par nombre d'entre eux est primordial.

Formation professionnelle et emploi

Sur la Gestion prévisionnelle de l'emploi et des compétences territoriales (GPECT), le raisonnement uniquement en termes de filières est une possible clé d'entrée, mais ne peut pas être la seule, d'autant que chaque filière a tendance à prioriser son propre développement.

Pour une bonne gestion des emplois et des formations sur un territoire, le CESER préconise de raisonner sur le besoin en compétences, les souhaits et les parcours des personnes. Les besoins en formation doivent en outre être évalués suivant une grille plus large, prospective, et qui intègre les évolutions en cours et les enjeux prioritaires émergents.

Cette nécessité est d'autant plus grande pour un déploiement réussi du récent dispositif Transitions collectives (TransCo) et pour un accompagnement pérenne des nouvelles formes d'emploi portées entre autres par les groupements d'employeurs pour l'insertion et la qualification (GEIQ), les groupements d'employeurs (GE) et l'Agence régionale des conditions de travail (ARACT).

Remarques générales

Les cartographies illustrées se basent sur des chiffres de 2013-2015 pour la majorité d'entre elles, tandis que le texte fait référence à des chiffres de 2020. Afin d'avoir un même référentiel, le CESER préconise que les illustrations comme les chiffres soient basés sur l'année 2020.

Le Schéma régional pour l'enseignement supérieur, la recherche et l'innovation (SRESRI) a été voté en 2018. Le CESER en demande l'état d'avancement sur les plans qualitatif et quantitatif. Il serait par ailleurs pertinent de faire le lien entre le SRESRI, les projets portés par le Groupe inter-assemblées « Enseignement supérieur, recherche » (GIA 9) et le CPER. L'objectif de réduction des inégalités territoriales en matière d'enseignement supérieur et recherche doit être un axe majeur du CPER. Il existe une multitude d'établissements dédiés à l'enseignement culturel, mais pas de structure qui fasse le lien entre eux, ce qui entraîne un foisonnement de formations sans réelle concertation, ni territoriale ni de spécialités.

VOLET 2 : Transition écologique et énergétique (pages 53 à 67)

Les grandes orientations de ce levier semblent s'inscrire dans le sens des travaux récents du CESER et devront également se traduire concrètement dans les projets financés. Ce levier n° 2 est le mieux doté en financement dans le cadre du CPER, ce qui est également à souligner.

Biodiversité, lutte contre les changements climatiques et priorisation

Le CESER a souligné à plusieurs reprises le fait que la préservation de la biodiversité et la lutte contre les changements climatiques, ainsi que l'utilisation du foncier, doivent constituer des priorités et être articulées avec les enjeux d'égalité et de redistribution. Cependant, le CESER note, de manière générale, la mise en perspective insuffisante des priorités en matière de transition énergétique ; elle regrette notamment l'absence d'un état des lieux, qui pourrait s'inscrire dans le bilan de la précédente contractualisation, permettant d'apprécier les choix d'orientation des mix énergétiques : sur quels éléments État et Région se sont-ils basés pour arrêter leurs orientations ? Quelles sont les projections, les perspectives envisagées ? Sur ces sujets qui engagent le modèle d'aménagement et de développement régional, une mise en perspective s'impose.

Le CESER préconise de prioriser les orientations plutôt que de les laisser toutes sur un pied d'égalité. Il s'agit de la seule solution pour s'assurer que les éventuels arbitrages entre certaines orientations potentiellement contradictoires se fassent au bénéfice des priorités environnementales.

Le CESER regrette par ailleurs qu'en matière de transition écologique et de protection de la biodiversité, les travaux d'Ecobiose, mis en avant à juste titre, ne soient que peu pris en compte dans les orientations du CPER cadre. Les mutations attendues du « modèle » agricole ne sont par exemple que très peu développées. Le CESER souhaite que les préconisations portées dans ces travaux, qui constituent le fondement de la feuille de route *Néo Terra*, soient véritablement intégrées et développées dans les orientations proposées.

Les transports

En ce qui concerne le secteur des transports, l'un des principaux émetteurs de gaz à effet de serre, les orientations seront à préciser en complémentarité avec le futur volet « mobilité multimodale ». Ces orientations devront, au-delà du seul cadre régional, intégrer les dimensions interrégionales et européennes de la mobilité, mais également dépasser l'approche de la mobilité « grand public » (transport de personnes) et avoir une attention particulière aux déplacements induits par les entreprises, qu'il est également nécessaire d'accompagner. Le fret ferroviaire devra être au centre de la politique des transports de marchandises.

Sobriété numérique

L'impact énergétique et environnemental croissant du numérique n'est pas spécifiquement identifié, alors que les ressources disponibles ne sont pas illimitées. L'intégration du numérique dans le volet « transition écologique et énergétique », que le CESER appelle de ses vœux, doit s'envisager selon les axes de sobriété énergétique (consommer mieux voire consommer moins), d'efficacité énergétique (amélioration des dispositifs techniques) et de substitution (remplacement des sources d'énergie primaires par des sources décarbonées).

Il est important que le « tout numérique » n'apparaisse pas comme une finalité en soi mais comme un outil raisonné au service des territoires et de ses acteurs. Le CESER souhaite donc que l'impact environnemental du numérique soit plus clairement identifié dans le CPER.

Sobriété foncière

Le CESER constate enfin que les crédits inscrits au titre des thématiques « réhabilitation des friches » (4 M€) et « urbanisme, territoires et aide à l'habitat » (12,4 M€), ne représentent que 2 % des crédits alloués à la transition écologique et énergétique.

Si l'objectif de sobriété foncière est naturellement transversal, il serait cependant pertinent d'identifier l'ensemble des enveloppes dédiées aux opérations qui contribuent, directement et indirectement, à la gestion économe de l'espace. Les ambitions affichées ne pourront être atteintes sans une action résolue, et des financements à la hauteur.

VOLET 3 : Soutien à l'appareil productif (pages 69 à 75)

Cette thématique d'intervention est extrêmement faible en montants financiers mobilisés dans le cadre du CPER (63,5 M€, soit 3,3 % des crédits prévus par le CPER cadre). La participation de l'État est particulièrement limitée par ailleurs avec 7,7 M€. La mobilisation du Programme d'Investissements d'Avenir (PIA) est réduite au minimum.

Cela interroge d'autant plus que l'enjeu de la reconquête et de la transformation industrielle est désormais une priorité au regard de la nécessité d'assurer une souveraineté sur des secteurs essentiels, de réduire l'empreinte carbone de notre pays liée aux importations. Le CESER constate avec regret que les principales politiques publiques de l'État se résument donc aux mesures du plan de relance non conditionnées : baisse des impôts de productions (20 Mds€), soutien aux grandes filières aéronautiques (7,5 Mds€) et automobiles (5 Mds€).

Il est regrettable que cette génération de CPER ne soit pas l'occasion d'un nouveau partenariat stratégique et d'investissements entre l'Etat et son nouveau Commissariat au Plan, les grandes filières, les conseils régionaux pour la reconquête et la transformation sur les filières stratégiques. L'objectif de relance et de transformation de l'économie ne semble trouver aucune traduction dans ce CPER.

Au regard de la grande faiblesse des crédits inscrits, le CESER juge souhaitable de recentrer les actions sur des priorités plus ciblées, afin d'avoir un véritable effet levier et d'éviter toute dispersion des financements.

Soutien à l'économie touristique

Le soutien de la Région à l'économie touristique est noté avec satisfaction, et notamment l'axe stratégique consistant à aider la filière à opérer une transition vers un tourisme qui s'inscrit dans les objectifs du développement durable. Cependant, le CESER regrette que la part du soutien financier accordé par l'État n'apparaisse pas dans le CPER. Si le tourisme est bien une compétence régionale, il est étonnant qu'aucun engagement de l'État ne vienne conforter la Région dans sa volonté de faire de la Nouvelle-Aquitaine une destination pionnière en matière de tourisme dit durable.

VOLET 4 : Cohésion sociale et territoriale (pages 77 à 121)

De grands oubliés

La crise de la Covid nous impose d'investir sur la jeunesse, la santé, le social, mais les investissements ne sont pas à la hauteur. De même sur la question de l'égalité femme/homme (levier 4) : le montant proposé, 1 M€, est largement insuffisant au regard de l'importance de cette question.

Quant à la culture, si elle n'est pas à proprement parlé « oubliée », le CESER s'étonne qu'elle soit « enfermée » dans un volet « cohésion sociale et territoriale ». La culture est un enjeu autant qu'un levier transversal et dispose d'une vocation d'universalité puisqu'elle est indispensable à l'épanouissement de tous. Alors qu'il n'y a plus de Directeur.trice à la Direction de la culture et patrimoine de la Région, le CESER s'inquiète d'un désengagement régional sur ce sujet et rappelle qu'en son temps, personne n'aurait demandé à Léonard de Vinci de faire de la cohésion sociale et territoriale.

Santé, social, sanitaire

Le CESER note avec intérêt la volonté de l'État et de la Région de former davantage d'infirmiers, d'aides-soignants, d'aides à domicile, de travailleurs sociaux et d'accompagnateurs éducatifs et sociaux (AES). Cependant cet effort, s'il est louable, est largement en-dessous des besoins exprimés par les professionnels qui combattent la pandémie au quotidien. En outre, la dégradation des conditions de travail et le manque d'attractivité de ces métiers peu valorisés alimentent un problème de plus en plus crucial de départs et des difficultés accrues de renouvellement de ces personnels. Il faudra approfondir l'analyse des causes pour apporter des réponses adaptées dans la diversité des territoires. Les besoins en personnel de santé doivent être analysés au regard de la situation actuelle, mais plus encore doivent être anticipés pour les dix prochaines années.

Le CESER appelle donc l'État et la Région à engager des moyens à la hauteur des enjeux révélés par la lutte contre la Covid-19, notamment la précarité grandissante. Il importe d'intégrer dans ce CPER une politique plus volontariste de promotion et de valorisation des métiers du soin en Nouvelle-Aquitaine, à laquelle participe le développement de l'offre de formation aux carrières sanitaires et sociales sous responsabilité du Conseil régional.

De plus, compte-tenu de la haute probabilité des risques sanitaires induits par le recul de la biodiversité et par la destruction des écosystèmes d'une part et des coûts économiques exorbitants liés à la lutte contre les pandémies d'autre part, nombre d'experts appellent à une politique préventive dont les pivots reposent non seulement sur une politique de protection des écosystèmes mais aussi sur une approche plus globale des questions sanitaires. L'initiative « *One Health* » (*Une seule santé*) met en avant une approche intégrée, systémique et unifiée de la santé publique, animale et environnementale aux échelles locales, nationales et planétaire qui vise, entre autres, à mieux prévenir les maladies émergentes à risque pandémique.

Elle a été portée par une alliance entre trois instances de l'ONU : l'Organisation Mondiale de la Santé, l'Organisation des Nations Unies pour l'Agriculture et l'Alimentation (FAO) et l'Organisation Mondiale de la Santé Animale (OIE), à laquelle se sont associées plusieurs organisations professionnelles, académiques et institutions compétentes en matière de santé et d'environnement, dont par exemple l'Agence Nationale de Sécurité Sanitaire (ANSES) en France.

Le CESER propose donc que la dimension sanitaire de ce CPER soit plus largement prise en compte, au-delà du seul volet relevant de la cohésion sociale et territoriale (création de maisons de santé pluridisciplinaires, e-santé, etc.).

L'urgence du Droit au logement

La crise a révélé les difficultés extrêmes rencontrées par diverses catégories de la population, déjà parmi les plus fragiles auparavant. Le poids du coût du logement apparaît comme un facteur central dans cette précarisation croissante (tarifs sur le marché locatif toujours plus élevés) ainsi que les carences structurelles d'offre d'hébergement au regard de la demande croissante. Le mal-logement (logement trop exigü ou sur-occupé, absence de domicile, squat ou bidonville) n'a fait que s'accroître durant la crise.

C'est pourquoi, le CESER demande (au-delà de la préconisation évoquée dans la partie sur la qualité de vie des étudiants) que le CPER accompagne une politique territoriale d'investissement et de régulation des prix du logement, afin de contribuer à la lutte contre la précarisation des populations les plus vulnérables.

Il importe par ailleurs que l'État en région poursuive son effort de développement de l'offre d'hébergement et modifie substantiellement ses pratiques en matière d'évacuation de « campements illicites » ou squats (notamment en Gironde) pour privilégier une politique de résorption des bidonvilles conforme à l'instruction interministérielle de 2018.

Emploi et formation professionnelle

Une adaptation des modalités d'accompagnement pour l'entreprise qui doit dégager du temps pour les tuteurs, devrait être envisagée dans le cadre de la reconversion vers des secteurs en développement nécessitant un temps long (18 à 36 mois).

Le développement de l'emploi partagé, domaine dans lequel la Région dispose d'une véritable expertise et qui présente un réel intérêt pour les entreprises, les salariés et les territoires, se heurte toutefois à la difficulté, dans certains secteurs marqués par une forte saisonnalité, de garantir une continuité de l'emploi tout au long de l'année.

Par ailleurs, comme cela est évoqué pour le volet « Enseignement supérieur recherche innovation », l'approche de la GPECT par filières n'est pas satisfaisante.

Le CESER affirme la nécessité d'impulser une démarche plus volontariste, afin d'anticiper les dynamiques de compétences et d'emploi.

Enfin, le CESER s'interroge en outre sur l'articulation entre les différents mécanismes que sont les PRIC (Pactes Régionaux d'Investissement dans les Compétences) et le CPER et ARR : le PRIC concentre globalement la même enveloppe que le cumul du CPER et ARR.

Numérique

La crise sanitaire a mis en évidence les phénomènes de dépendance industrielle du pays en matière sanitaire. Or, dans le domaine du numérique, la situation de dépendance n'en est pas moins écrasante, du fait de la place occupée par les géants états-unis du secteur (GAFAM), qu'il s'agisse des matériels, des logiciels, des moteurs de recherche et réseaux sociaux. Pourtant la Nouvelle-Aquitaine se caractérise par la présence d'acteurs fortement mobilisés dans le domaine des logiciels libres, qui offrent des solutions non propriétaires, partageables et sécurisées, notamment avec le pôle de compétences NAOS (Nouvelle-Aquitaine Open Source), des fournisseurs d'accès (ex Aquilenet).

C'est pourquoi le CESER suggère que le CPER comporte des dispositions visant d'une part à conforter la filière du logiciel libre et d'autre part à étendre les solutions libres dans les usages relevant de l'action publique en région (ex : éducation).

Par ailleurs, le CESER rappelle qu'au-delà de l'indispensable couverture du territoire par les réseaux à (très) haut débit, la question des usages doit être au cœur des réflexions et des priorités portées par l'Etat et de la Région. Elle note que l'enjeu de l'inclusion numérique est certes pris en compte, mais uniquement au titre de l'accord régional de relance ; aucun crédit n'est en revanche inscrit au titre du CPER.

Cependant, le CESER regrette qu'au-delà des enjeux actuels, le CPER ne se projette pas davantage vers les mutations, voire les bouleversements qui s'ouvrent avec le développement du numérique et de l'intelligence artificielle. Formation, e-santé, mobilité, etc., nombreux sont les domaines que le numérique est en train de transformer, avec des interrogations légitimes en termes de qualité de service, de lien social, de protection des données personnelles et de la vie privée. Une réflexion éthique est plus que jamais indispensable pour co-construire le numérique de demain, qui bénéficie à tous et soit socialement acceptable. Une vision stratégique s'impose sur ce sujet, qui ne doit pas seulement accompagner le développement des entreprises, mais celui de la société dans son ensemble.

Il pourrait être intéressant d'envisager la création d'un cluster qui travaille, en complément d'autres acteurs, sur cette approche éthique.

Il importerait plus largement d'anticiper et de prévenir les impacts négatifs du numérique, en intégrant des critères de conditionnalité dans l'attribution des aides à ce secteur.

Les tiers-lieux culturels

A propos des nouveaux lieux de création, de diffusion et d'échanges qui s'implantent au cœur des friches urbaines, le cadre du CPER indique que « l'État et la Région souhaitent pouvoir accompagner ces nouveaux tiers-lieux créatifs dans le cadre d'une enveloppe de 6 M€ sur la durée du CPER ». Or, seuls 2,5 M€ sont inscrits au titre des friches culturelles du côté de la Région dans le tableau récapitulatif de la page 120.

Le CESER s'étonne de l'absence de l'inscription de la part de l'État dans le financement des friches culturelles et demande une clarification sur ce point afin que les 6 M€ évoqués quelques pages plus haut se retrouvent dans le tableau récapitulatif. Par ailleurs, des précisions sur les lieux concernés seraient appréciées.

De la culture aux droits culturels des personnes

La prise en compte des droits culturels que le CESER appelle de ses vœux ne peut se limiter à étendre l'accès à une offre culturelle décrétée au sommet de l'État. Elle doit répondre plus essentiellement à des objectifs qui relèvent à la fois de l'exercice des libertés et de la reconnaissance de la dignité des personnes, de la prise en compte de la diversité pour faire humanité ensemble, d'un travail sur la valorisation des « capacités » des personnes et d'une démocratie de proximité dans les territoires.

Le CESER souhaiterait que cette dimension des droits culturels soit intégrée au futur CPER, aussi bien dans le volet « cohésion sociale et territoriale » que dans celui relatif à l'enseignement supérieur, à la recherche et à l'innovation (par exemple sur les liens « science et société »).

Mieux accompagner la vie associative

Si la crise sanitaire a révélé l'importance des solidarités, elle a aussi sévèrement mis à mal et fragilisé la vie associative, qui est l'une des composantes essentielles de la vie sociale dans les territoires de Nouvelle-Aquitaine, avec ses 140 000 associations actives qui mobilisent 1,3 million de bénévoles et 160 500 salariés en région. Les associations sont un levier essentiel de la transformation et de l'innovation sociale.

Pourtant, la pérennité de l'écosystème associatif semble être mis à mal par la systématisation du financement par Appel à projet (AAP). Ce mode de financement fait peser un risque de précarité (survie de la structure et/ou des emplois associatifs conditionnée aux AAP) et d'exclusion pour les petites structures qui ne sont pas en capacité techniques ou humaines d'y répondre. Ce système est également une menace pour la liberté de travail des associations, car orientant fortement les actions éligibles, il est à l'encontre de l'esprit de la loi de 1901.

Le CESER souhaite que le CPER prévoie des dispositions particulières visant à consolider le soutien à la vie et à l'emploi associatifs en région. En particulier, il demande que le financement des associations soit moins conditionné aux AAP et que la part des financements récurrents redevienne prépondérante afin de garantir aux structures stabilité et liberté.

Accompagner les territoires dans leur diversité

Le CPER fait référence au déploiement sur le territoire de maisons France Services. Si ces espaces peuvent participer à améliorer l'accès aux services publics dans les territoires sous-dotés, ce ne sera toutefois qu'à la condition d'offrir parallèlement une réelle qualité de services aux habitants.

3) Protocole d'accord État-Région sur l'avenir des lignes ferroviaires de desserte fine du territoire

Le CESER salue la négociation menée par la Région dans le cadre de l'amélioration des dessertes ferroviaires, mais regrette vivement l'absence du volet « mobilité » dans cette nouvelle phase de contractualisation. Il rappelle que le retard pris sur l'exécution de la partie mobilité du CPER 2015-2020 du fait du non-respect par l'État de ses engagements sur le volet ferroviaire a entraîné un manque d'investissement sur le réseau alors que les besoins sont urgents.

Dans ce contexte, la crainte est réelle que le réseau secondaire, outil indispensable de cohésion du territoire régional, ne se dégrade encore davantage. Malgré les efforts de la Région, la pérennité du réseau à moyen et long termes n'est pas assurée.

Le protocole d'accord renforce le désengagement de l'Etat dont la participation financière prévue est de 38 %, le reste étant à charge de la Région. Ces financements ne concernent que le maintien en l'état des lignes (qui représentent plus de la moitié du réseau ferré néo-aquitain, souffrent depuis plusieurs décennies d'un déficit considérable de maintenance et d'investissement) et ne prévoient rien pour leur

développement ou leur modernisation, en particulier la signalisation et le système d'exploitation afin de pouvoir augmenter la fréquence, élément indispensable pour un véritable report modal. Les conséquences de ces carences sont une dégradation de la performance (limitations de vitesse et de cadence de circulation) et même la fermeture de certains d'entre ces lignes (Limoges-Angoulême par exemple, qui est de la compétence État mais dont 60 % des futurs financements seront assumés par la Région). De plus, l'essentiel des financements apportés par l'État se concentrent en réalité sur les plus grosses lignes structurantes, laissant la grande majorité du réseau à la charge de la Région. La ligne POLT (Paris – Orléans – Limoges – Toulouse) est absente.

Le CESER demande qu'un suivi annuel de l'avancement de ce protocole lui soit présenté, tant en autorisations d'engagements qu'en crédits de paiements des différents contributeurs, pour chaque opération, sur chacune des lignes, avec les performances recherchées au bénéfice des usagers.

Le CESER s'inquiète en outre du transfert en gestion de trois petites lignes, dont les modalités sont très peu précisées et qui pourrait participer d'une forme d'éclatement du système de financement et nous éloignerait d'une gestion du réseau ferroviaire mutualisée, complémentaire et optimisée, indispensable au développement de tous les usages (voyageurs, fret) et pour irriguer l'ensemble du territoire. L'absence de précisions dans les modalités pousse en outre le CESER à s'inquiéter sur les conséquences :

- sur l'unité du réseau ferroviaire ;
- en termes de responsabilité et de sécurité ;
- pour le Conseil régional, en termes notamment de compétences à développer, de transfert de personnel ou encore de compensations financières.

Le CESER appelle à une action plus résolue de l'État et de la Région pour moderniser et investir dans l'ensemble du réseau ferroviaire de façon à irriguer l'ensemble des territoires et ainsi permettre le report modal, en particulier du fret et aussi pour la mobilité des usagers. Le CESER rappelle l'importance de prioriser l'utilisation des infrastructures et des emprises existantes pour éviter la consommation d'espaces naturels, agricoles ou forestiers.

Enfin, il est important d'assurer la prise en compte des priorités régionales en matière de mobilité et transport dans le cadre de la stratégie européenne de transport et plus précisément le Réseau transnational européen de transport (RTE-T).

4) Contrats de Plan Interrégionaux État-Régions 2021-2027 – Accords sur les orientations stratégiques des CPIER Massif Central et Plan Loire

Le CESER demande que le Conseil régional indique dès à présent les montants qu'il souhaite engager pour les CPIER Massif Central et Plan Loire.

Cela afin de témoigner son intérêt envers la définition de politiques cohérentes à l'échelle du Massif central et du bassin de la Loire, de même que sa solidarité avec les autres régions concernées (dans le tableau consacré au Plan Loire, seule la colonne « Nouvelle-Aquitaine » est vierge, les autres régions participantes ayant donné le montant de leur participation).



Proposition de la commission B « Évaluation des politiques régionales »
Président Julien RUIZ ; Rapporteur : Christian CHASSERIAUD

Avec les contributions des commissions et commissions transverses :

1 - « Éducation, Formation et Emploi »

Président : Olivier CHABOT ; Rapporteur : Sylvie MACHETEAU ;

2 - « Développement des territoires et Mobilité »

Présidente : Camille de AMORIN BONNEAU ; Rapporteur : Rima CAMBRAY

3 - « Environnement »

Présidente : Christine JEAN ; Rapporteur : Bernard GOUPY ;

4 - « Économie »

Président : Daniel BRAUD ; Rapporteur : Valérie FRÉMONT

5 – « Vie sociale, Culture et Citoyenneté »

Président : Alain BARREAU ; Rapporteur : Éric ROUX

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

Présidente : Stéphanie ANFRAY ; Rapporteur : Brigitte LAVIGNE



Vote sur l'avis du CESER

« Documents cadre « Contractualisation État-Région 2021-2027 » :

- Projet de Contrat de Plan État-Région (CPER) Nouvelle-Aquitaine 2021-2027

- Protocole d'accord État-Région Nouvelle-Aquitaine sur l'avenir des lignes ferroviaires de dessertes fines du territoire

- Accord stratégique des Contrats de Plan interrégionaux État-Régions 2021-2027

123 votants

115 pour

2 contre

6 abstentions

Adopté à la majorité absolue des suffrages exprimés

Emmanuelle FOURNEYRON

Présidente du CESER de Nouvelle-Aquitaine