

Budget primitif - Rapport de présentation / Exercice 2022

1 / BUDGET REGIONAL

La gestion de la crise COVID-19 a conduit les pouvoirs publics, les collectivités territoriales et parmi elles les Conseils régionaux, à des dépenses exceptionnelles qui ont grevé de manière plus ou moins durable leurs capacités futures d'intervention. En dépit d'une situation financière saine avant crise, le Conseil régional de Nouvelle-Aquitaine a ainsi engagé un volume exceptionnel d'investissements et d'emprunts pour affronter les effets et la sortie de la crise.

En 2022, la volonté affichée de restaurer l'épargne, en maintenant un niveau élevé d'investissement (898 M€ en 2022) tout en amorçant une diminution du recours à l'emprunt et en contenant les dépenses de fonctionnement, répond à une intention louable de bonne gestion budgétaire. Mais celle-ci est fortement contrainte par l'absence de véritable levier en matière de recettes fiscales et par une très faible marge de manœuvre.

Dans ce contexte, le CESER ne peut que saluer le renforcement des actions régionales en faveur du transport et des mobilités durables. Il note avec intérêt le maintien de l'engagement régional dans l'offre de TER et d'autocars interurbains, qui participent à l'irrigation des territoires et relève surtout la forte progression des dépenses d'investissement, en hausse de 48 %.

L'endettement de la Région a progressé d'environ un milliard d'euros en seulement deux exercices (ce qui représente environ un tiers du budget total du Conseil régional). Le CESER est conscient que cette situation d'endettement est exceptionnelle et nécessitera à terme un retour à la normale.

Le CESER rappelle que cette trajectoire de retour à la normale des ratios de désendettement ne devra pas se faire de manière trop rapide afin de ne pas peser excessivement sur les dépenses de fonctionnement ou d'investissement. Ceci pourrait provoquer des risques de rupture graves dans les politiques publiques dont le Conseil régional a la charge (lycée, formation, développement économique...) au moment où les citoyens et les entreprises en ont le plus besoin.

La volonté affichée par le Conseil régional d'anticiper et d'accompagner toutes les transitions impose de prendre à bras-le-corps la diversité des dimensions que recouvre une telle ambition, à savoir les dimensions écologique, économique, sociale, mais aussi démocratique. Si la révision de la feuille de route Néo Terra intègre une dimension sociale, la promotion de la responsabilité sociale et environnementale doit aussi s'attacher à répondre à un véritable défi démocratique qui renvoie à la dimension culturelle associée à ces transitions.

Le monde économique dans toutes ses composantes (économie traditionnelle et ESS) sera source d'innovations et d'accompagnement de ces transitions.

Quelle traduction financière de Néo Terra dans le budget primitif de la région ? La transition écologique, qui nécessite une grande attention aux enjeux sociaux, devrait constituer un préalable et un cadre pour les autres politiques publiques, en particulier de développement économique. Le CESER encourage le Conseil régional à ajuster ses règles d'intervention en privilégiant des critères d'éco-socio-conditionnalité des aides.

Dans le même sens, l'intégration d'une budgétisation sensible au genre constituerait un signe fort dans la démarche engagée par la Région Nouvelle-Aquitaine depuis de nombreuses années en matière d'égalité réelle et de lutte contre les discriminations.

Par ailleurs, le CESER s'étonne que la question des transitions professionnelles ne soit pas abordée au même titre que les transitions écologique, numérique et industrielle.

Le CESER constate que les aides au sport professionnel restent supérieures à celles mobilisées en faveur du sport pour tous et du mouvement sportif. Le CESER souhaite qu'un rééquilibrage puisse être opéré au bénéfice de ces derniers à la faveur de la révision du règlement d'intervention.

Le CESER souhaiterait constater un report des crédits liés à la fin des emplois associatifs du territoire limousin vers d'autres politiques sectorielles (culture, sport ou jeunesse), ce qui n'est pas perceptible.

Enfin, conscient de la période de reconfiguration de la Commission d'évaluation des politiques publiques (CEPP), le CESER s'attachera à suivre avec attention le programme en matière d'évaluation puisque le budget présenté ne donne aucune visibilité en matière d'engagement sur des exercices d'évaluation pour l'avenir.

La crise sanitaire de la COVID-19 a révélé et aggravé la situation particulièrement préoccupante de l'état psychique de la jeunesse. Alors que l'année 2022 a été déclarée « Année européenne de la jeunesse », cette situation incite le CESER à encourager le Conseil régional à accentuer son effort dans sa politique d'accompagnement des jeunes et des associations de jeunesse et d'éducation populaire.

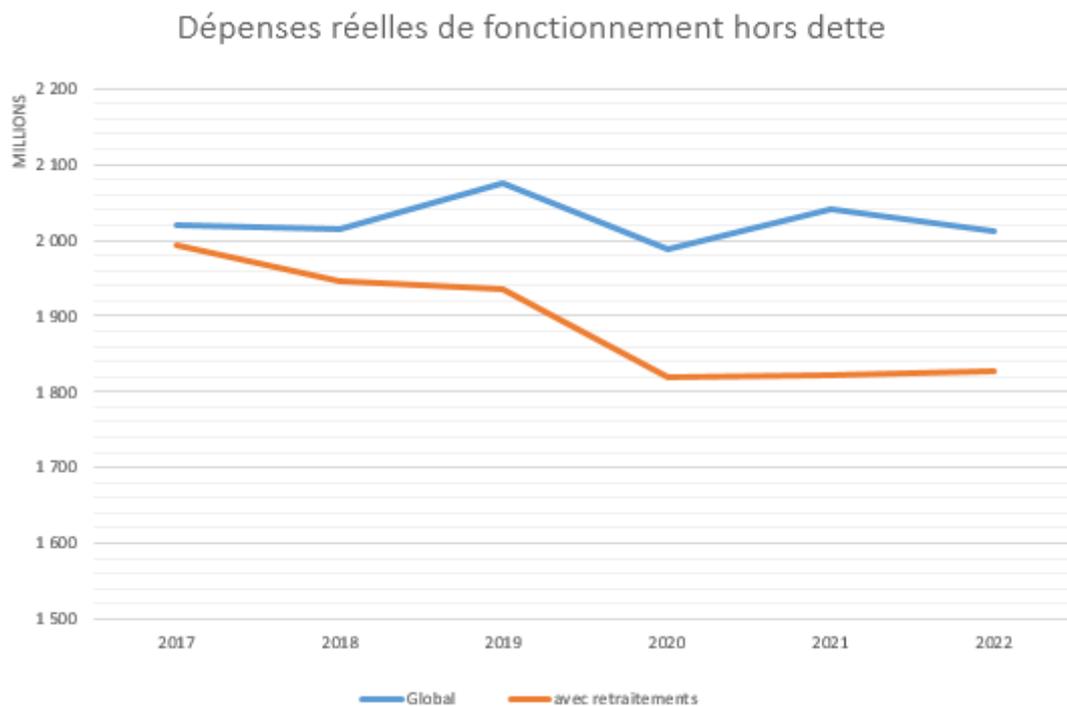
Le Budget Primitif 2022 est de 3,26 Mds.

Le Conseil régional présente un budget 2022 de sortie de crise qui affiche l'ambition d'accélérer la mise en œuvre des engagements qu'il a pris tout en reconstituant des marges d'intervention.

Le Conseil régional annonce comme objectifs principaux la restauration de l'épargne, la diminution de l'emprunt et la poursuite de l'investissement.

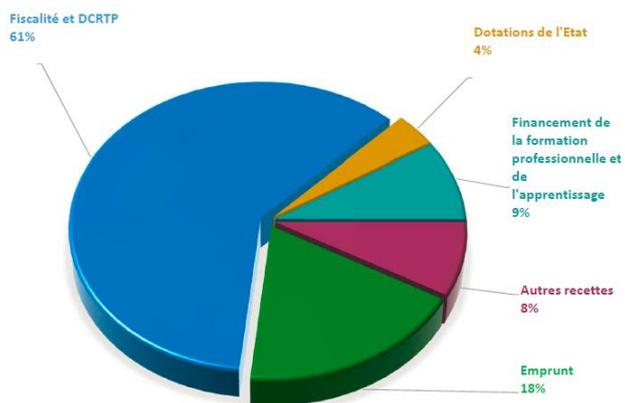
La stabilité des dépenses de fonctionnement

Les dépenses de fonctionnement s'élèvent à 2 011 M€ (- 1,72 %) mais après retraitement, elles progressent très légèrement (+ 0,1 %) et s'élèvent à 1 827,6 M€.

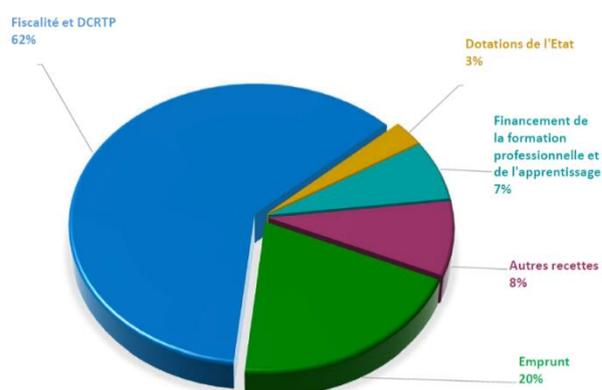


Un Budget primitif annonçant une hausse des recettes

Budget Primitif 2021



Budget Primitif 2022



(Extrait du rapport du Conseil régional)

Le CESER note une hausse des ressources fiscales et DRCTP (+ 75,88 M€ dont 51,54 M€ de Fraction de TVA – CVAE).

Les recettes liées au financement de la formation professionnelle et de l'apprentissage

Il note une forte baisse sur la ligne relative au PACTE¹ / Plan « Jeunes » (- 69,14 M€ soit - 47,26 %). L'an passé, cette ligne annonçait une augmentation de 81,1 M€, due à la montée en charge de ces dispositifs.

Les dotations de l'État

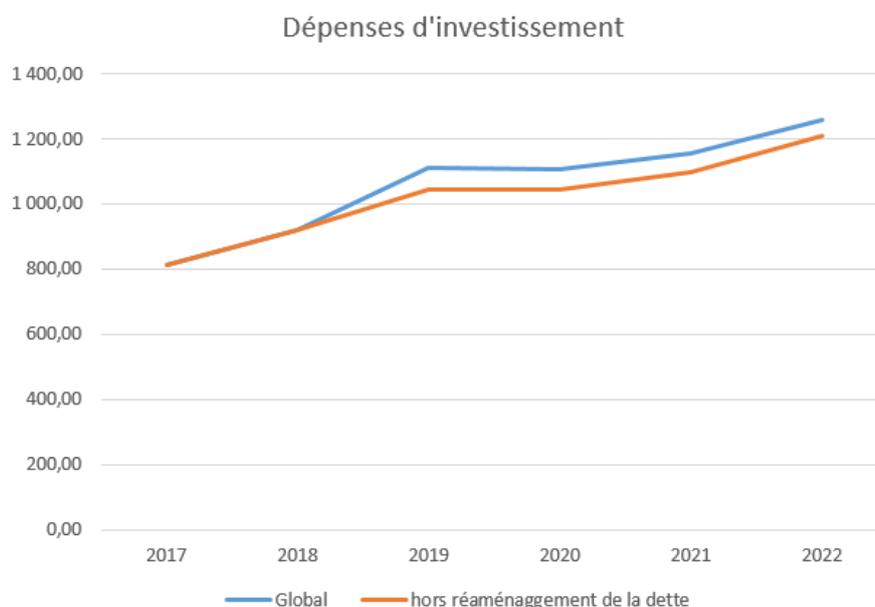
Les dotations de l'État sont de nouveau en baisse. Le caractère exceptionnel de la Dotation Régionale d'Investissement liée au Plan de relance, en baisse cette année, ne suffit pas à justifier cette diminution des recettes régionales. Les dotations « classiques » sont au global en baisse de 3,38 M€. En 2021, celles-ci avaient déjà été amputées de 2,1 M€.

L'emprunt

L'emprunt affiche une hausse de 65,57 M€, sans retraitement, mais après retraitements², il baisse de 2,13 %, soit une hausse de 11,2 M€.

Une hausse des dépenses d'investissement, qui se concentrent davantage sur certains postes de dépenses

Les dépenses d'investissement sont en hausse de 10,16 % et s'élèvent à 1 210,97 M€ hors dette.



Les principaux postes de dépenses d'investissement en crédits de paiement

Les principaux postes de dépenses (hors piliers 5 et 6) concernent les lycées (bâtiments), les infrastructures et les transports, l'aménagement numérique du territoire, la mobilité durable et intelligente, la performance industrielle, l'agriculture, l'éducation, la recherche, innovation et start-up. Ces thèmes correspondent à eux seuls à plus de la moitié des crédits de paiement du budget primitif.

¹ Pacte régional d'intervention dans les compétences

² Après retraitements PACTE, Plan Jeunes, Ségur, PO 2014-2020, SARE



Groupe 4 (10M€ - 30M€)

- Économie territoriale et politique de retournement
- Apprentissage
- Attractivité, internationalisation et financement
- Transition énergétique et adaptation aux changements climatiques
- Filières, trans-filières et partenariats
- Sport
- Tourisme
- Politique contractuelle
- Culture
- Enseignement supérieur

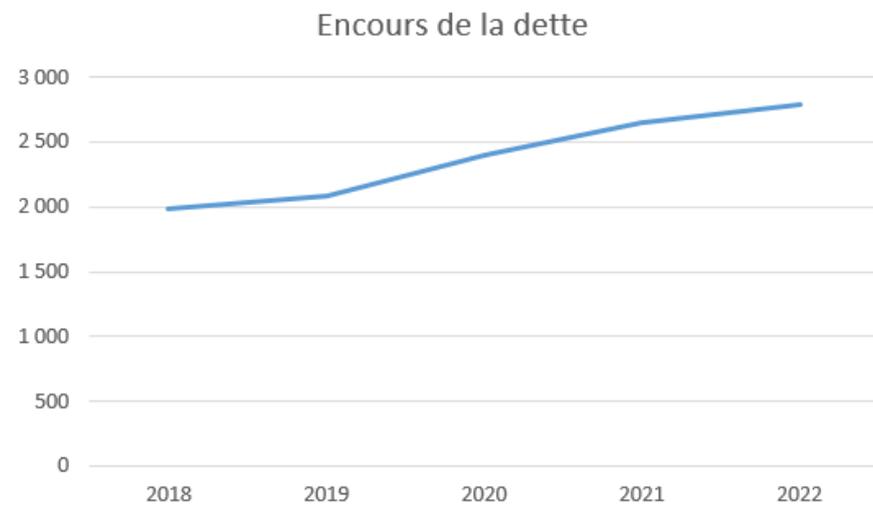
Mobilisent environ 50 % de l'investissement hors dette

Un rétablissement de l'épargne brute, fortement dégradée l'année dernière et la dette

L'épargne brute 2022 s'élève à 312,6 M€ contre 268 M€ en 2021.

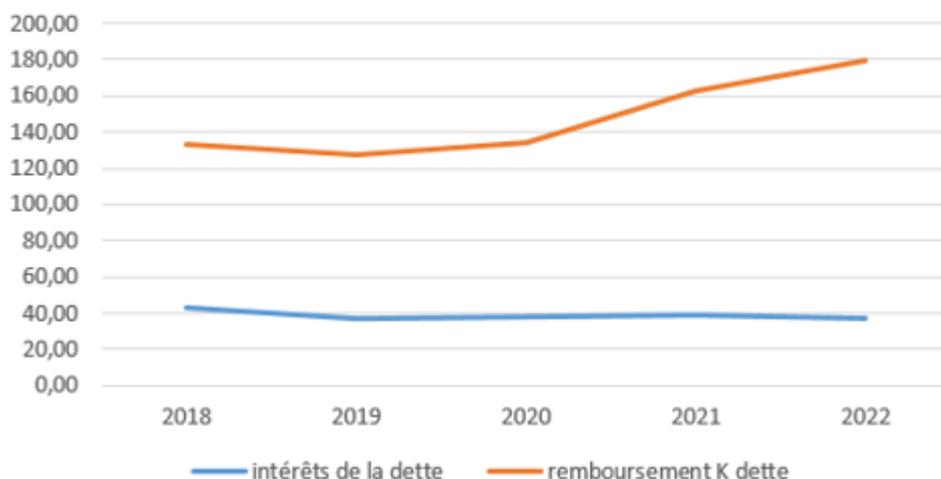
L'épargne brute³ est donc en hausse de 16,62 %, soit + 44,56 M€. Après retraitements, l'épargne augmente plus fortement, de 26,87 % soit - 79,42 M€.

Un point sur la dette régionale



³ Epargne brute = recettes réelles de fonctionnement – dépenses réelles de fonctionnement

remboursement de la dette (en crédits de paiement)



Cette évolution récente de la dette et la volonté annoncée par l'exécutif régional d'un retour à une capacité de désendettement équivalente à la période pré-crise, suscitent de nombreux commentaires au sein du CESER. Deux points de vue sont défendus : les premiers louent la rigueur financière affichée par la Région et jugent positif qu'en cette période de crise, elle s'attache à limiter les risques financiers sans hypothéquer l'avenir. Cela leur paraît d'autant plus important que la Région a pris le parti de faire appel au marché financier, via les emprunts obligataires. Néanmoins, ce point de vue n'est pas partagé par tous. En effet, beaucoup considèrent que le Conseil régional pourrait retarder son objectif de retour à cet « équilibre » de capacité de désendettement à 5 années, et profiter à plein d'un niveau historiquement bas des taux d'intérêt pour renforcer ses investissements dans des projets d'avenir. Ces investissements pourraient être orientés vers le développement de nouvelles filières, la réindustrialisation de l'économie régionale, ou encore la transition énergétique et environnementale.

PILIER 1 - DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUE – EMPLOI

La transition professionnelle devrait être anticipée par le Conseil régional

Le CESER s'étonne que la question des transitions professionnelles ne soit pas abordée au même titre que les transitions écologique, numérique et industrielle. Or, la réussite des transitions repose notamment sur l'anticipation de l'évolution des filières et des métiers, de la montée et la reconnaissance des compétences des travailleuses et travailleurs.

Pour développer l'employabilité des salariés, la sécurisation de leurs parcours professionnels, l'attractivité des territoires et la favorisation de la réponse aux besoins en ressources humaines des entreprises, l'importance d'une gestion prévisionnelle des emplois et des compétences territoriale, complémentaire des GPEC d'entreprises et de branches, est essentielle. Le CESER appelle le Conseil régional à impulser, aux côtés de l'ensemble des acteurs, cette démarche d'anticipation fondée sur des diagnostics partagés, des prospectives territorialisées, des solutions co-construites.

La réussite des transitions nécessite, non seulement, un dialogue social de qualité dans les entreprises et dans les branches professionnelles à travers leurs instances paritaires, mais aussi un dialogue territorial nourri puisque le territoire constitue un lieu pertinent pour anticiper, accompagner et réguler les changements économiques, sociaux et environnementaux.

PACTE d'investissement dans les compétences

Le budget primitif fait apparaître une évolution limitée de la politique de formation et de la conception du marché de la formation par rapport au PACTE 2019-2021. En revanche, les premiers éléments transmis démontreraient un décalage, avec une évolution plus conséquente en prenant en compte certaines préconisations du CESER.

Digitalisation

Le CESER rappelle que les outils numériques dans des domaines tels que l'éducation et la formation en particulier, doivent être un levier et non une fin en soi. L'utilisation du numérique nécessite formation et accompagnement. La formation hybride a du sens et présente un intérêt, mais le tout numérique n'est pas souhaitable. Concernant l'équipement des établissements, au-delà du matériel, il est nécessaire de disposer de forfaits et de connexions adaptés. Le CESER s'interroge sur la continuité des aides mises en place à cet effet durant la pandémie.

PILIER 2 - JEUNESSE

Culture : une politique qui doit être guidée par une approche plus transversale, adossée aux droits culturels et à une ambition démocratique

Dans ce budget primitif 2022, l'intervention régionale en faveur de la culture représente un volume total de 73,3 M€, (47,9 M€ en fonctionnement et 25,4 M€ en investissement) incluant les aides aux industries culturelles (pilier économie) et, plus accessoirement, les aides en faveur de l'éducation artistique et de la médiation culturelle.

Le CESER relève avec intérêt le lancement d'une réflexion et d'un appel à projet sur les radios associatives dans le cadre du contrat de filière musiques. Tout en saluant cette initiative, le CESER invite le Conseil régional à un accompagnement plus structurel de ces radios, en s'inspirant du contrat d'objectifs et de moyens établi pour le service public télévisuel régional.

S'agissant du programme d'investissement culturel affiché dans le pilier « aménagement du territoire », le CESER note l'annonce d'un nouveau règlement d'intervention, avec la volonté de soutenir les projets intégrant les droits culturels. Il apprécie cette orientation et recommande au Conseil régional de s'appuyer en cela sur le dispositif et le plan d'action inspiré par la Convention de Faro.

Il appelle par ailleurs des compléments d'information sur la feuille de route envisagée « orientation-formation-professionnalisation-structuration » en matière d'enseignement artistique.

Si le CESER relève bien l'inscription d'une ambition partagée avec l'État en faveur des langues et cultures régionales, il s'inquiète de la diminution significative des crédits de fonctionnement inscrits (diminution de 20,6 %, soit 1,962 M€ en 2022).

Jeunesse : la nécessité de renforcer le soutien au pouvoir d'agir et aux initiatives des jeunes

La crise sanitaire de la COVID-19 a révélé et aggravé la situation particulièrement préoccupante de l'état psychique de la jeunesse.

Alors que l'année 2022 a été déclarée « Année européenne de la jeunesse », cette situation incite le CESER à encourager le Conseil régional à accentuer son effort dans sa politique d'accompagnement des jeunes et des associations de jeunesse et d'éducation populaire : politique qui doit améliorer la reconnaissance et le pouvoir d'agir des jeunes par un soutien accru aux projets citoyens portés par ces derniers avec une démarche également inspirée par la recherche d'une mise en œuvre effective des droits culturels.

Le CESER souligne également l'effort confirmé en faveur du logement des jeunes (4,79 M€ en dépenses d'investissement, soit + 14,9 %).

Programme pluriannuel d'investissement (PPI)

L'enveloppe pour les investissements dans des lycées reste au niveau 2017-2021. Or, 700 millions d'euros, soit la moitié des investissements prévus, n'ont pas encore été utilisés. Le CESER s'interroge quant à leur consommation sur le PPI actuel.

Le CESER insiste sur la nécessité, dans le cadre de projets de cette envergure, d'anticiper suffisamment la phase d'études pour limiter les risques de retard dans les projets. Les études peuvent aussi être utilisées afin de permettre d'adapter au maximum ces projets aux besoins actuels et anticipés des usagers (taille des locaux...).

De tels projets comportent enfin des risques en matière d'orientation : l'intérêt individuel des jeunes pouvant se retrouver non prioritaires face aux besoins du bassin d'emploi et au taux de remplissage des établissements.

PILIER 3 - AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE

Habitat et politique de la ville : une intervention à clarifier

Le CESER relève diverses évolutions de la politique régionale dans ce domaine :

- un recentrage de la politique du logement en direction des centres bourgs (1,29 M€ en investissement et 0,32 M€ en fonctionnement)
- une réduction notable de la ligne « politique de la ville » (0,61 M€ en 2022, soit - 59,3 %), à propos de laquelle le CESER demande une clarification.

Santé : pour une approche globale « One Health », privilégiant une approche préventive et prenant en compte la réalité des besoins des populations et des métiers du soin

La seule approche sous un prisme budgétaire ne peut permettre de prendre la mesure de la démarche initiée par le Conseil régional autour de cette démarche.

Les financements spécifiquement dédiés à la santé dans le budget primitif 2022 recouvrent pour l'essentiel les dépenses de fonctionnement et d'investissement consacrés aux instituts de formation aux métiers des carrières sanitaires et sociales (4,15 M€ en investissement, soit + 34,5 % par rapport au budget primitif 2021 et 100,7 M€ en fonctionnement, soit + 7,3 %). Dans ce domaine, le CESER relève avec intérêt la participation du Conseil régional à la création de nouvelles places de formation en lien avec le plan « Ségur de la santé ». Malgré la réalité et l'importance des besoins, de nombreux obstacles sont rencontrés dans ce domaine dus à de multiples facteurs : critères de recrutement des candidats aux formations, découragement des élèves en cours de formation, pénibilité et manque de reconnaissance des métiers. Une attention particulière doit être portée sur la situation alarmante des établissements médico-sociaux accueillant des personnes handicapées, pour lesquels les besoins en personnels font gravement défaut.

La démarche impulsée devrait, selon le CESER, amener le Conseil régional à une prise en compte globale sans se réduire à la seule création d'une école vétérinaire. L'action doit être transversale pour permettre la prévention de risque de maladies chroniques. Les politiques concernées rassemblant celle de l'alimentation, de la jeunesse et du sport.

Sport : pour un renforcement de la politique de soutien au sport pour tous

Le CESER relève dans le budget primitif 2022 un tassement des aides au secteur sportif (- 17,2 % en investissement et + 1,8 % en fonctionnement, soit une baisse globale de - 10,9 % à 29,18 M€). Cette diminution masque un effort plus marqué en faveur des équipements sportifs (7,5 M€, soit + 33,9 %) et un maintien des aides en faveur du sport pour tous et du mouvement sportif. Le CESER constate cependant que les aides au sport professionnel restent encore supérieures à celles mobilisées en faveur du sport pour tous et du mouvement sportif. Le CESER souhaite qu'à la faveur de la révision du règlement d'intervention un rééquilibrage puisse être opéré au bénéfice de ces derniers.

Vie associative : une politique qui mérite d'être révisée et plus lisible, notamment en faveur de l'emploi associatif

Le CESER a bien enregistré l'arrivée à échéance des aides spécifiques jusqu'alors maintenues en faveur des emplois associatifs du territoire limousin, qui se traduit par une baisse significative des crédits inscrits au titre des emplois associatifs (2,76 M€ en 2022 contre 5,76 M€ dont 2,6 M€ pour les emplois de l'ex-Limousin en 2021). Un report d'une partie de ces crédits supprimés au titre de la vie associative vers d'autres politiques sectorielles (culture, sport ou jeunesse) n'est pas perceptible et ces crédits mériteraient d'être effectivement réaffectés le cas échéant. En outre, la politique régionale des emplois associatifs impulsée en 2017 accuse dans ce budget une baisse parallèle de - 12,4 % et les subventions de fonctionnement inscrites au précédent budget de ce chapitre « Vie associative et égalité » ont également disparu (soit - 1 M€).

Au total, le CESER relève que le budget en faveur de la vie associative accuse en 2022 une baisse de - 37,8 % (- 41,1 % en crédits de fonctionnement). Au regard de l'importance de la vie associative en région et de son rôle dans l'animation des territoires, le CESER appelle le Conseil régional à un réajustement de sa politique de soutien structurel au monde associatif. Cet appel est d'autant plus légitime en raison des effets de la crise sanitaire sur le bénévolat associatif que des inquiétudes suscitées par la mise en place du nouveau Contrat d'Engagement Républicain et des dispositions de la loi du 24 août 2021.

Projet de budget 2022 : quelle traduction financière de Néo Terra ?

Que ce soit en 2021 ou en 2022, la présentation du budget primitif ne fait pas véritablement apparaître, au-delà des actions envisagées (circuits courts, report modal...), une traduction budgétaire des ambitions affichées dans Néo Terra. Que représente ainsi financièrement, Néo Terra, présenté comme le « fil directeur » de l'action régionale ?

A minima, devraient figurer :

- un aperçu de l'ensemble des financements alloués dans le cadre de la mise en œuvre de cette feuille de route ;
- une visibilité sur l'évolution budgétaire permettant une réponse aux objectifs fixés (quelles priorités, quels critères, comment des crédits ont-ils été réaffectés ?).

À la lecture du projet de BP 2022, le développement des mobilités durables apparaît une priorité forte.

Le document de présentation du budget ne fait pas apparaître suffisamment la manière dont les politiques régionales doivent être recomposées pour infléchir véritablement nos modèles de développement et répondre aux défis environnementaux, sociaux et économiques auxquels nous sommes de plus en plus confrontés.

Une reprise des investissements dans le transport régional

Dans le contexte actuel, le CESER ne peut que saluer le renforcement des actions régionales en faveur du transport et des mobilités durables. Le CESER note avec intérêt le maintien de l'engagement régional dans l'offre de TER et d'autocars interurbains, qui participent à l'irrigation des territoires. Il relève surtout la forte progression des dépenses d'investissement, en hausse de 48 %. Au-delà des nécessaires opérations de maintenance ou de modernisation des matériels, un investissement fort et durable en faveur du rail est, en effet, indispensable pour impulser un report modal significatif de la route vers des mobilités moins carbonées. Cela passe notamment par une mise en œuvre volontariste par l'État et la Région du protocole d'accord sur les lignes de desserte fine du territoire. La régénération du réseau ferré dégradé par des décennies de sous-investissement est un préalable indispensable pour restaurer la performance et la fiabilité du transport ferroviaire, afin d'être une alternative attractive à la voiture.

Au-delà, le CESER invite le Conseil régional à :

- considérer avec précaution le développement du train léger, afin de ne pas condamner le fret ferroviaire sur des lignes où il aurait un potentiel ;
- penser sur la durée ses politiques de mobilité décarbonée : à plus long terme, les trains à hydrogène ou à batteries ne sont pas nécessairement les seuls leviers ; il pourrait aussi être intéressant d'envisager, en lien avec l'État et SNCF Réseau, l'électrification des lignes structurantes du réseau régional.

Si le train doit constituer l'épine dorsale des transports régionaux, il n'a toutefois pas vocation à desservir l'ensemble des territoires. La question de l'accessibilité des territoires ruraux, éloignés des réseaux de transports, reste entière. Comment offrir, dans ces territoires où la voiture reste le principal - et parfois l'unique - mode de transport, des solutions de mobilité décarbonées ? Résorber les « zones blanches » de la mobilité, proposer des alternatives à l'autosolisme par de nouveaux services ou un renforcement de l'offre existante, faciliter les déplacements du quotidien... autant d'objectifs qui doivent permettre de faciliter les déplacements du quotidien des Néo-Aquitains, de réduire les inégalités territoriales et d'engager la transition écologique et énergétique des territoires. Le CESER sera, dans cette perspective, attentif au déploiement des contrats de mobilité dont la négociation est prévue en 2022.

Par ailleurs, le CESER a noté la construction de nouveaux lycées dans la région et s'interroge sur la manière dont l'accès à ces établissements a été pensé. Outre l'organisation de transports scolaires par autocar, des réflexions ont-elles été menées sur leur accès en train ou par des mobilités actives ? Au-delà de l'implantation de nouveaux établissements, comment le Conseil régional favorise-t-il, à travers par exemple des travaux d'aménagement, les mobilités actives ?

En 2022, la Région continue de financer des opérations routières. Il s'agit notamment de poursuivre, conformément aux objectifs inscrits dans le SRADDET, le désenclavement de Limoges et du Limousin. Pour le CESER, la modernisation du réseau ferré doit constituer la priorité ; à défaut, il sera difficile d'impulser une véritable politique de report modal de l'automobile vers le rail et ainsi d'engager la Nouvelle-Aquitaine vers des mobilités durables. Le CESER dissocie toutefois la situation des RN 141 et 147 : la mise à 2x2 voies de la RN 141 entre Limoges et Bordeaux est aujourd'hui en grande partie achevée, et les travaux sur une partie de la section manquante sont en cours ; au-delà du seul budget 2022, qui porte sur la modernisation de la route existante (créneaux de dépassement, déviation, section à 2x2 voies), la liaison entre Limoges et Poitiers soulève davantage d'interrogations, tant par l'ampleur des travaux à réaliser et de leur impact environnemental que sur le modèle de financement (autoroute concédée ?).

Le CESER attire enfin l'attention sur la mise en accessibilité des transports aux personnes à mobilité réduite : si des progrès ont été accomplis, il reste encore du chemin à parcourir pour rendre accessible l'ensemble de la chaîne de transports : accessibilité des autocars régionaux, accessibilité des gares et quais, assistance en gare...

Des interrogations sur le numérique et l'économie territoriale

Le CESER voit avec satisfaction la montée en puissance du déploiement des réseaux à très haut débit en Nouvelle-Aquitaine. Il note en particulier que 2022 verra le pic de réalisation des travaux menés sur les territoires, avec pour conséquence un fort engagement de crédits de paiement sur l'exercice (près de 66 M€ d'investissement). C'est une nécessité pour rattraper le retard de notre région puisque la Nouvelle-Aquitaine, avec 55,18 %, se situe seulement à la 10^e place des régions pour le taux de raccordement en fibre jusqu'à l'abonné, selon les données ARCEP du 3^e trimestre 2021.

Il attire toutefois l'attention sur le fort recours à la sous-traitance pour le déploiement du réseau qui pose des questions techniques (qualité des raccordements par exemple) et sociales (conditions de travail dégradées, de recours aux travailleurs détachés...).

Le CESER note enfin un recul sensible des crédits d'investissement dédiés à l'économie territoriale (- 3 M€ sur la création/reprise/transmission de TPE dans les territoires, dont il souhaiterait connaître l'origine. L'enjeu est d'importance pour les territoires les moins peuplés, pour qui les commerces et services de proximité sont une condition du maintien des populations et d'attractivité.

Celui du soutien aux entreprises en retournement (- 5 M€ de crédits d'investissement) l'est tout autant, alors qu'en 2022 les facteurs de fragilisation des entreprises ne manqueront pas (réduction du soutien public, hausse des coûts de production, remboursement des dettes contractées pendant la crise...).

PIILIER 4 - TRANSITION ÉNERGETIQUE ET ÉCOLOGIQUE

La transition écologique nécessite des investissements supplémentaires

Les efforts budgétaires réalisés par le Conseil régional en 2020 et 2021 pour contrer les effets sociaux et économiques de la pandémie de COVID-19 sont salués. De nombreux investissements ont pu être réalisés à cette occasion, en particulier dans la transition écologique. La crise COVID a rappelé que faire appel à de l'endettement public face à des situations exceptionnelles est à la fois nécessaire et possible.

Face à l'urgence du changement climatique et de l'érosion de la biodiversité, de tels efforts budgétaires sont à poursuivre avec pour objectif de réussir la transition écologique. La situation environnementale, à laquelle Néo Terra veut répondre, nécessite des investissements matériels (pour les transformations structurelles) et immatériels (pour les accompagnements inévitables) massifs. Une réflexion est dès lors nécessaire à l'échelon régional comme national afin d'identifier les procédés réellement vertueux et de bâtir une stratégie globale fixant les priorités et identifiant les mécanismes parfois contradictoires de démarches qui ne sont pas toutes indéfiniment conciliables, ce qui est particulièrement prégnant dans le domaine de l'agriculture.

Les pouvoirs publics doivent élaborer un projet cohérent, fixant des règles, des priorités, des limites et privilégiant l'utilité sociale à long terme dans un contexte de restriction énergétique en train de s'imposer. C'est dans cette optique qu'il est utile d'identifier dans quelle mesure l'investissement dans la transition écologique pourrait être financé plus fortement pour répondre aux défis.

Le CESER souhaiterait également des précisions sur les moyens alloués à la rénovation énergétique des « passoires thermiques », levier essentiel de la lutte contre le dérèglement climatique, après qu'il ait été mis fin au dispositif ARTEE : quel a été le bilan de ce dispositif qui a conduit à y renoncer ?

L'urgence environnementale se doit d'être compatible avec l'objectif du Conseil régional de retrouver le niveau d'endettement antérieur à la crise COVID dans un délai de 5 ans. La transition écologique, qui nécessite une grande attention aux enjeux sociaux, devrait constituer un préalable et un cadre pour les autres politiques publiques, en particulier de développement économique.

L'attente reste forte pour une présentation du budget mettant en évidence la façon dont il répond aux enjeux de climat et de biodiversité

Afin d'avoir une meilleure visibilité sur le financement de la transition écologique, le CESER réitère la demande de disposer, par exemple en annexe du projet de budget, d'un récapitulatif des actions financées au titre de Néo Terra pour l'année mais aussi celles non encore financées. Une telle présentation aiderait à identifier en quoi le projet de budget répond aux objectifs fixés par la feuille de route. Des éléments similaires pourraient être communiqués concernant les grands schémas régionaux et leur mise en œuvre.

La participation du Conseil régional à deux groupes de travail nationaux visant à identifier les moyens d'évaluer le budget à l'aune des enjeux de biodiversité et de climat est largement saluée : cela ne peut qu'améliorer le processus de décision budgétaire.

Transition écologique et énergétique

À l'exception des fonds alloués à la « mobilité durable et intelligente », les budgets sont globalement en baisse sur le volet de la transition énergétique et écologique. Une augmentation de l'investissement pour la ligne « économie circulaire et déchets » est toutefois à noter, de même qu'une légère augmentation accordée aux trames verte et bleue (pour un montant d'un million d'euros). Le budget est présenté comme compatible avec les engagements de Néo Terra, mais cette affirmation laisse le CESER perplexe : comment remplir les objectifs politiques de Néo Terra avec des moyens en baisse ?

Si ces baisses peuvent être compensées par des financements européens alloués au titre de la relance, ceux-ci constituent de fait des ressources provisoires. Pour le CESER, les budgets alloués par le Conseil régional à la biodiversité, à l'eau, au littoral, à la transition énergétique et à l'adaptation aux changements climatiques devraient être à minima stabilisés.

Concernant plus spécifiquement la partie sur la biodiversité et l'eau :

- le CESER note avec grand intérêt la volonté du Conseil régional de réfléchir à un modèle économique de la biodiversité. Il s'agirait de trouver un mode de financement pérenne et une meilleure valorisation de celle-ci auprès des acteurs afin d'aider à sa préservation en mettant en évidence les services qu'elle rend ;
- le Conseil régional souhaite définir, pour chaque bassin versant, un mix de solutions à mettre en œuvre afin de limiter les conflits d'usages dus aux problématiques de gestion quantitative de l'eau. La réflexion du Conseil régional devra être bien articulée avec les réflexions portées par les autres acteurs de l'eau⁴.

Concernant plus spécifiquement la partie « transition énergétique » :

- le Conseil régional souhaite encourager les contrats d'achat d'électricité renouvelable et locale en circuit court, par le biais de contrats de gré à gré entre producteurs d'énergie d'une part et entreprises consommatrices d'autre part. Ces contrats ne peuvent avoir un intérêt que s'il s'agit d'aider au développement de projets d'énergies renouvelables vertueux ;
- le CESER salue la poursuite de l'accompagnement du Conseil régional à destination d'entreprises très consommatrices d'énergie, pour diminuer fortement ces consommations et réaliser des économies. L'aide apportée par le Conseil régional, qui représente 8 ou 9 millions d'euros par an, prend sauf exception la forme de subvention. Pourquoi ne pas recourir davantage à des avances remboursables, sur la base par exemple de critères de taille de l'entreprise ou de situation économique ?

PILIER 5 – GESTION DES FONDS EUROPÉENS

Pour une mise à contribution durable des fonds européens dans le budget régional

Le CESER relève que dans le Budget primitif, les fonds REACT-EU (fonds de relance) remplissent leur objectif d'intervention sur les territoires.

⁴ Pour plus d'informations relatives à la position du CESER sur l'eau, se référer à l'avis sur les projets de Schémas directeurs d'aménagement et de gestion des eaux des bassins Adour-Garonne et Loire-Bretagne, adopté en juillet 2021.

Le CESER attire l'attention sur le fait que pour l'année 2022, les fonds de relance semblent compenser une baisse des dépenses de la région dans certains piliers. Il s'inquiète sur le devenir de l'engagement pour les futurs exercices budgétaires dans ces piliers, compte tenu du caractère exceptionnel des fonds REACT-EU.

PILIER 6 - L'ÉVALUATION DES POLITIQUES PUBLIQUES RÉGIONALES ET LE BUDGET PRIMITIF 2022

Le CESER est conscient de la période de reconfiguration de la Commission d'évaluation des politiques publique (CEPP). Mais le budget présenté ne donne aucune visibilité en matière d'engagement sur des exercices d'évaluation pour l'avenir (1 200,00 € d'autorisation d'engagement en 2022, contre 302 280,00 € en 2020 et 289 392,00 € en 2021).

Le CESER s'attachera donc à suivre avec attention le programme en matière d'évaluation et sera vigilant à ce que la Région continue de s'engager et de valoriser les démarches d'évaluation de politiques publiques à la hauteur du discours tenu.



Proposition de la commission A « Finances régionales »
Présidente : Christelle ABATUT ; Rapporteuse : Michelle HEIMROTH

Avec les contributions des commissions :

1 - « Éducation, 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 - « Économie »

Président : Daniel BRAUD ; Rapporteuse : Valérie FRÉMONT

5 - « Vie sociale, Culture et Citoyenneté »

Président : Alain BARREAU ; Rapporteur : Éric ROUX

B - « Évaluation des politiques régionales »

Président : Julien RUIZ ; Rapporteur : Christian CHASSERIAUD

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

Présidente : Rita SILVA-VARISCO ; Rapporteuse : Brigitte LAVIGNE



Vote sur l'avis du CESER
« Budget primitif – Rapport de présentation – Exercice 2022 »

104 votants

100 pour

4 abstentions

Adopté à l'unanimité des suffrages exprimés

Emmanuelle FOURNEYRON
Présidente du CESER de Nouvelle-Aquitaine