

Budget primitif - Rapport de présentation / Exercice 2023

1 / BUDGET REGIONAL

Avec un budget proposé à 3,558 Mds€ en crédits de paiements (CP) pour 2023, l'engagement budgétaire marque un accroissement de + 9 % en comparaison du budget primitif 2022 (+ 6,5 % pour les dépenses d'investissement et + 10,6 % pour les dépenses de fonctionnement). Pour moitié, cette hausse est la résultante de l'impact du choc inflationniste et de l'effort soutenu pour certaines politiques d'investissement, que le Conseil régional s'est efforcé de prioriser. Il maintient ainsi un haut niveau d'investissement (+ 8 %), qui est également la conséquence des engagements pris les années passées dans le cadre des plans de relance. L'équilibre de ce budget repose sur un recours accru à l'emprunt (724,485 M€, soit + 10,7 %) et sur la hausse attendue, mais incertaine des recettes. Il en résulte une dégradation des ratios financiers en 2023.

Dans un tel contexte de répétition de chocs ou crises, et comme déjà exprimé à l'occasion de l'examen des orientations budgétaires, le CESER ne peut que constater la faible marge de manœuvre dont dispose le Conseil régional pour compenser les effets sur son budget de la hausse des coûts de l'énergie, mais aussi de l'emprunt.

Le CESER pointe dans ses avis depuis plusieurs années la complexité pour le Conseil régional d'être privé de véritables leviers fiscaux (ou de manière marginale). On peut s'interroger sur la soutenabilité de cette situation. En outre, l'État n'a toujours pas prévu de compenser l'impact des hausses de prix énergétiques sur les finances régionales, contrairement à ce qui a été décidé pour le bloc communal. Une telle situation devrait inciter l'État à relancer une ambitieuse réforme territoriale autour des compétences et ressources des collectivités.

Le CESER réaffirme dans ce contexte la nécessité d'accélérer les transitions énergétique, écologique et sociale à moyen et long termes. Il encourage le Conseil régional à poursuivre ses efforts en ce sens et partage les orientations affichées dans le rapport de présentation du Budget primitif 2023 (dont Néo Terra 2 et mise en place d'éco-socio-conditionnalités).

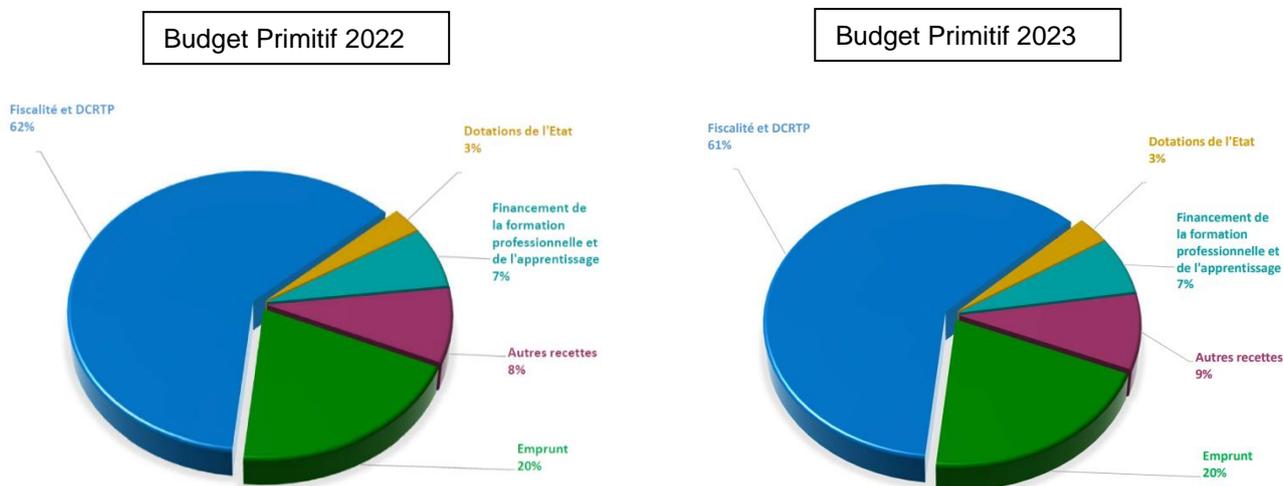
L'inflexion marquée de la trajectoire financière régionale depuis la crise sanitaire et désormais la crise énergétique est présentée par le Conseil régional comme conjoncturelle. Le Conseil régional envisage un retour du niveau d'emprunt d'avant crise pour l'exercice 2024, ainsi qu'une perspective de rétablissement en fin de mandature de la capacité de désendettement à six ans. Si le CESER a conscience de la difficulté d'élaborer un budget dans un contexte aussi incertain, il s'interroge toutefois sur le caractère conjoncturel des hypothèses sur lesquelles est bâtie la stratégie budgétaire régionale. Alors que l'accès à l'énergie ou encore à certaines matières premières (métaux par exemple) pourrait devenir, dans les prochaines années, plus difficiles, les difficultés rencontrées ne risquent-elles pas de devenir plus structurelles ?

Le CESER soutient le choix du Conseil régional de ne pas sacrifier ses dépenses d'intervention, de continuer à investir. Pour autant, si les difficultés devaient perdurer, la trajectoire budgétaire actuelle, marquée par un recours croissant à l'endettement, pourrait ne pas être tenable, et ce d'autant plus que la hausse importante des taux d'intérêt entraîne une hausse de la charge de la dette.

Dans cette perspective, il serait intéressant que le Conseil régional esquisse, en se projetant à plus long terme, des scénarios budgétaires autour de difficultés non plus conjoncturelles mais structurelles, qui viendraient peser dans la durée sur les recettes et les dépenses et donc, finalement, sur l'action régionale. Les incertitudes sont et seront nombreuses, les questions à trancher délicates ; la réflexion mérite d'être dès à présent ouverte.

Un Budget primitif annonçant une hausse des recettes

L'ensemble des recettes du budget principal 2023, hors emprunt, est estimé à 2 833,9 M€, en hausse de 8,7 % par rapport à l'exercice précédent.



(Extraits des rapports du Conseil régional)

Un contexte incertain dans l'évaluation des recettes régionales

Ce budget est construit sans que le Projet de Loi de Finances (PLF) 2023 ne soit adopté, avec des inconnues sur les recettes régionales : la Région, bénéficiera-t-elle du bouclier énergétique ? Aura-t-il un taux et une base suffisants pour supporter le choc énergétique ?

De nombreuses recettes présentées dans ce budget sont également concernées par des incertitudes, notamment les recettes relatives :

- Au financement de la formation professionnelle : une compensation complémentaire, sous forme de dotation, devrait être attribuée aux Régions, de manière similaire à ce qui a été établie lors de la suppression de la taxe d'habitation (TH).
- Aux plans de formation professionnelle et le Ségur de la Santé : concernant le Ségur de la Santé, à ce stade de la préparation budgétaire, un amendement au PLF 2023 porté par le Gouvernement¹ prévoit une recette de 27,584 M€ afin d'accompagner la Région dans la gestion des instituts de formation des soins infirmiers (IFSI).
- À la fiscalité : le rapport de présentation de ce budget annonce une augmentation sensible des prévisions de recettes fiscales.

	BP 2022 (en M€)	BP 2023 (en M€)	évolution (en %)	évolution (en M€)
FISCALITÉ et DCRTP				
Fraction de TVA - CVAE	808,700	878,300	8,61%	69,600
Fraction de TVA - DGF	440,900	497,900	12,93%	57,000
Cartes grises	205,000	236,800	15,51%	31,800
Taxe Intérieure de Consommation sur les Produits Energétiques	446,900	453,000	1,36%	6,100
Imposition Forfaitaire sur les Entreprises de Réseaux	53,275	53,275	0,00%	0,000
Dotation de Compensation de la Réforme de la Taxe Professionnelle	53,349	51,800	-2,90%	-1,549
TOTAL	2 008,124	2 171,075	8,11%	162,951

Extrait du BP 2023

¹ Amendement n° N°I-3072 du 7/10/2022

en M€	Projections					
	2022	2023	2024	2025	2026	2027
Fraction de TVA "CVAE"	843,5	878,3	910,8	942,4	973,8	1 006,7
Évolution		4,1%	3,7%	3,5%	3,3%	3,4%
Dynamique		34,7	32,6	31,5	31,5	32,9
Fraction de TVA "DGF"	478,2	497,9	516,4	534,3	552,1	570,7
Évolution		4,1%	3,7%	3,5%	3,3%	3,4%
Dynamique		19,7	18,5	17,9	17,8	18,6

Extrait des OB 2023

Cette augmentation repose sur l'hypothèse d'une évolution de + 4,1 % de la TVA (avec les montants 2022 présentés lors des OB 2023), en deçà de l'estimation d'évolution du gouvernement de 5 % qui est infirmée par plusieurs prévisionnistes, dans une logique prudentielle.

S'agissant des recettes liées aux cartes grises et à la TICPE, la prévision de recettes supplémentaires repose certes sur une hausse de tarif régional par cheval fiscal et la suppression de l'exonération totale accordée aux véhicules hybrides, mais aussi sur le retour à la normale du marché « automobile ».

Le CESER tient à rappeler que ces inscriptions de recettes reposent pour l'essentiel sur des prévisions par nature incertaines.

Le CESER souligne de nouveau le besoin de conduire des réflexions sur la manière d'améliorer la cohérence entre ressources fiscales de la Région et politiques menées. Alors même que les politiques régionales visent à réduire l'usage des énergies fossiles, une partie des recettes dépend directement du niveau d'utilisation de ces énergies.

Les recettes issues des fonds européens

Le Conseil régional prévoit un pic important de paiement en raison de la clôture du Programme Opérationnel (PO) 2014-2020. Il reste environ la moitié de la programmation (121 M€) à justifier pour paiement auprès de la Commission européenne.

L'ensemble des projets actuels doit être soldé. Les crises actuelles pourraient impacter le solde des projets qui dépendent d'organismes extérieurs (entreprises, universités...). Le taux de réalisation de cette ligne de recette est donc un défi. Le Conseil régional a mis en place une task force dédiée afin d'éviter des dégagelements d'office de crédits importants. Le CESER sera vigilant quant à la réalisation de ces projets.

La Dotation régionale d'équipement scolaire (DRES) et la Dotation générale de décentralisation (DGD)

La DRES est attribuée aux Régions pour les investissements relatifs aux lycées. Son montant est gelé depuis 2008. L'inscription de la recette correspondante s'élève à 47,086 M€.

La DGD assure la compensation financière des transferts de compétences qui ne donnent pas lieu à un transfert de fiscalité. Une partie de cette dotation, la part dite « résiduelle », correspond à 5 % des anciennes DGD « lycées » et DGD « ferroviaire ». Le montant attendu en 2023 est équivalent au montant notifié en 2022 à la Région, soit 32,978 M€.

Le CESER s'interroge sur les raisons du gel de ces dotations fortement liées au financement des lycées. Dans le contexte actuel, l'État aurait-il pu revoir à la hausse ces dotations ?

La dotation régionale d'investissement (Plan de relance)

Au niveau national, le montant de l'enveloppe s'élève à 600 M€, la Région Nouvelle-Aquitaine devant bénéficier à terme d'une recette évaluée à 52,4 M€. Compte tenu de l'état d'avancement des projets éligibles, il est proposé d'inscrire une recette de 15,6 M€ en 2023.

Quelles sont les causes de cette sous-consommation ? Est-ce dû à des conditions d'éligibilité des projets trop contraignantes ? Des retards dans la réalisation des projets ?

Les recettes « transports routiers »

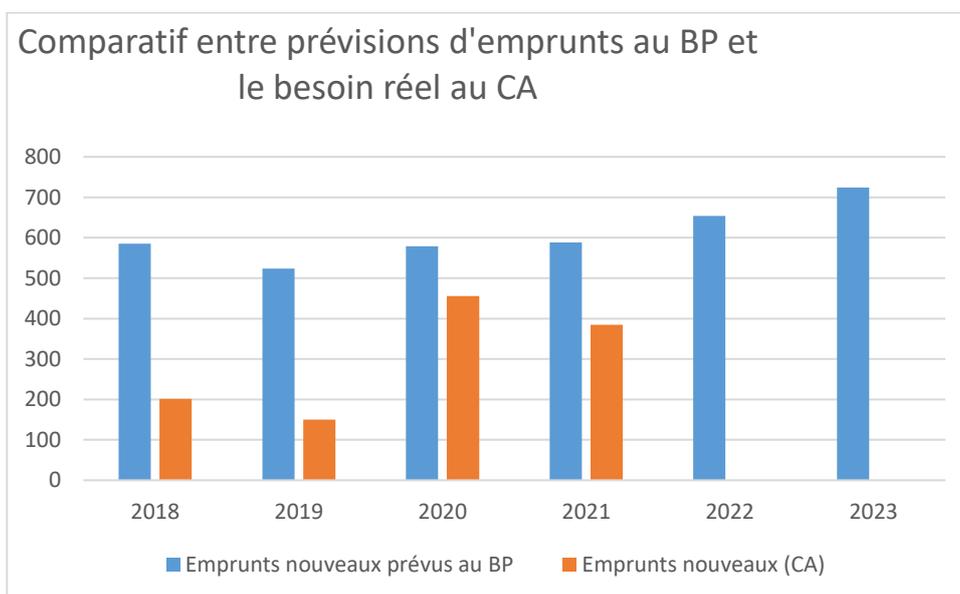
L'attribution de compensation versée par les Départements à la Région s'élève à 25,789 M€ annuels. Les recettes de tarification issues du plein exercice des compétences régionales sont quant à elles estimées à 23,754 M€.

Au total, 49,543 M€ de recettes sont programmées sur l'exercice 2023 au titre de la compétence « transports routiers » de la Région.

La ligne en dépenses relative au transfert de la compétence « transports » s'élève à 54,33 M€. Ces recettes nouvelles ne compensent donc pas entièrement les dépenses prévues par ce transfert de compétence. Quelle serait la stratégie régionale pour rester à l'équilibre ? La différence de 4,79 M€, est-elle compensée d'une autre manière ?

L'emprunt

L'emprunt affiche une hausse de 70,18 M€ par rapport au BP 2022 et s'élève à 724,49 M€. Si cette recette finance des investissements, elle génère aussi des dépenses de fonctionnement.

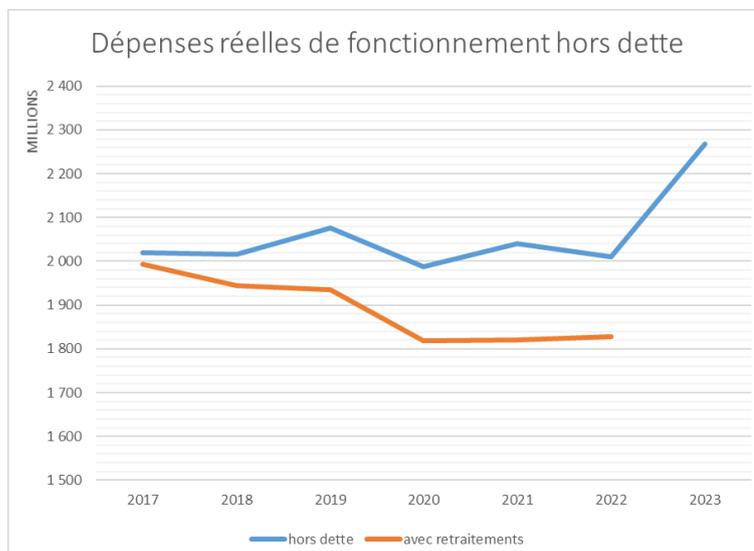


Face à la hausse de ses dépenses de fonctionnement et sa volonté d'investir, la Région a choisi le recours à l'emprunt. Si la Région maintenait un tel niveau d'emprunt, elle réduirait de fait son taux d'épargne et serait ainsi exposée aux risques.

Le CESER s'interroge sur la durabilité et la soutenabilité du surcoût de l'emprunt et espère que ce recours n'aura pas un caractère structurel. Le CESER invite le Conseil régional à évaluer l'impact sur la trajectoire pluriannuelle de l'emprunt et à l'inscrire dans son rapport de présentation. Il sera particulièrement vigilant sur le niveau d'emprunt dans les exercices à venir, son impact pluriannuel, et cela, dès 2024.

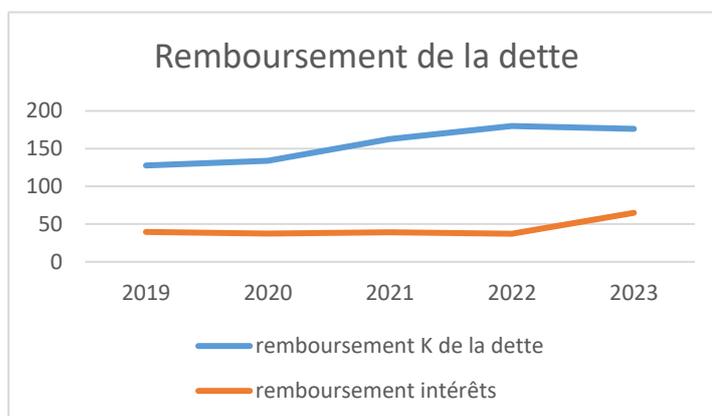
L'inflation provoque la hausse des dépenses de fonctionnement

Pour l'année 2023, les dépenses de fonctionnement (hors dette) s'élèvent à 2 203 M€ contre 2 011 M€ au BP 2022, soit une augmentation de 9,57 %.



La dette et les opérations financières

- Les intérêts et les frais financiers en forte hausse : Les charges financières comprennent les charges d'intérêts et les autres charges financières. Leur montant est estimé à 64,91 M€ pour 2023 contre 37,6 M€ en 2022.



Cette augmentation des charges n'est pas liée aux politiques régionales mais à la hausse des taux. Le CESER note une nécessaire vigilance sur les exercices futurs.

- La ligne « gestion active de la dette » destinée à réaliser des opérations de réaménagement et de revolving est supprimée dans ce budget en raison d'une internalisation de cette mission, qui sera désormais prise en charge par les services de la collectivité.

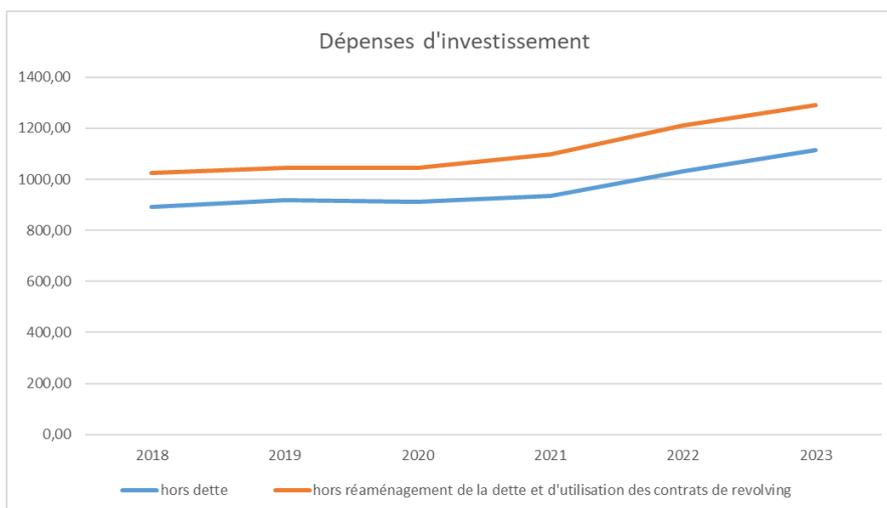
Les surcoûts énergétiques sont, pour l'essentiel, responsables de la hausse des dépenses de fonctionnement

- L'inflation impacte les dépenses de fonctionnement en particulier en ce qui concerne le fonctionnement des lycées (électricité, restauration...) et les transports. Ces surcoûts sont estimés à 140 M€, sur une augmentation totale de 192 M€.

Le CESER exprime ses inquiétudes sur ces surcoûts énergétiques estimés à 140 M€, d'autant plus que cette estimation optimiste semble plutôt basse.

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

Les dépenses d'investissement hors dette sont en hausse de 8,02 % et s'élèvent à 1 113,69 M€.



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, l'agriculture, la mobilité durable et intelligente, la performance industrielle, 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.

Groupe 1 (80>M€)

- Lycées (bâtiments) ↓
- Infrastructures, transports ↑

Groupe 2 (50 M€ - 80 M€)

- Aménagement numérique du territoire ↓
- Agriculture ↑
- Mobilité durable et intelligente ↓
- Performance industrielle ↓

Groupe 3 (30 M€ - 50 M€)

- Éducation ↑
- Recherche, innovation et start-up ↑
- Transition énergétique et adaptation aux changements climatiques ↑

Groupe 4 (10 M€ - 30 M€)

- Apprentissage
- Enseignement supérieur
- Culture
- Politique contractuelle
- Économie territoriale et politique de retournement
- Attractivité, internationalisation et financement
- Tourisme
- Sport

➔ Mobilisent environ 52 % de l'investissement hors dette

Le CESER note une concentration des investissements que le Conseil régional a su hiérarchiser en priorisant ses politiques.

PILIER 1 - DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUE – EMPLOI

Une nécessité d'anticipation

Le CESER insiste sur la concomitance qui doit exister entre les actions d'accompagnement des acteurs économiques et les dispositifs d'anticipation que doit mettre en place le Conseil régional (en matière d'études et de production de données territoriales). Le CESER appelle le Conseil régional à impulser, aux côtés de tous les acteurs, cette démarche d'anticipation, fondée sur des diagnostics partagés, des perspectives territoriales, et des solutions co-construites.

L'accompagnement aux transitions

Le CESER appuie la priorité portée par le Conseil régional d'accompagnement des entreprises aux transitions écologiques et sociales, et insiste sur la nécessité d'un soutien à destination des petites structures. Dans cette perspective, le CESER soutient la mise en place d'éco-socio-conditionnalités simples et parfaitement mesurables des aides régionales dans le sens où il s'agit d'une mesure qui permettra de favoriser une plus forte résilience et une meilleure durabilité des acteurs économiques.

Tourisme social et respectueux de l'environnement

Dans un contexte économique fragile et de déperdition des moyens, le secteur du tourisme doit nécessairement se structurer en cohérence avec les enjeux locaux et régionaux. Face au manque de moyens et à la dynamique de privatisation des locaux, le CESER attire l'attention sur une nécessaire vigilance sur le secteur du tourisme social dans la mesure où l'accès au tourisme pour tous est essentiel. La Nouvelle-Aquitaine est un territoire largement rural, ce qui implique une attention particulière à porter aux commerces et entreprises artisanales de proximité qui constituent une grande partie du tissu économique et qui ont été, eux aussi, largement impactés par la crise sanitaire et qui subissent de plein fouet les difficultés liées à la conjoncture. En ce sens, les TPE et PME doivent faire l'objet d'une attention particulière et les dispositifs d'expérimentation doivent être développés à l'échelle des territoires pour favoriser une meilleure adaptation des territoires et du tissu économique.

Il semble également important de pointer les problématiques environnementales liées au développement du tourisme, notamment du tourisme dit « quatre saisons ». Celui-ci est développé dans des milieux déjà fragilisés par le changement climatique et risque d'entraîner des pressions supplémentaires. Comme souligné dans son avis sur la société d'économie mixte locale « Nouvelle-Aquitaine Croissance Tourisme », le CESER insiste sur le fait que le tourisme durable nécessite un aménagement respectueux des milieux, des habitats et des espèces, et appelle à une régulation de la fréquentation de ces espaces, accompagnée d'actions pédagogiques.

Agriculture et agroalimentaire

Le CESER note une hausse significative des budgets dédiés à l'agriculture (+ 30 % d'autorisations de programme) et apprécie que cette hausse puisse bénéficier aux pratiques d'agroécologie.

Le rapport de présentation du Conseil régional mentionne un dispositif d'accompagnement hydraulique², pour l'adaptation des exploitations agricoles au changement climatique. Ce dispositif sera mis en œuvre en 2023 dans le cadre du Plan stratégique régional.

Le CESER regrette de ne pas avoir eu connaissance de ce dispositif, au regard de l'importance des enjeux de gestion quantitative de l'eau pour l'agriculture et des problématiques voire conflits constatés en région.

² Document de présentation, p. 58

Il note que le document budgétaire évoque d'un côté les moyens à mobiliser pour l'irrigation et, de l'autre, les économies d'eau nécessaires en agriculture. Pour autant, les choix de la Région en matière d'adaptation de l'agriculture à l'évolution de la ressource en eau du fait du changement climatique n'apparaissent pas clairement.

À cet égard, dans son avis sur les projets de Schémas directeurs d'aménagement et de gestion des eaux adopté en juillet 2021, le CESER proposait notamment, concernant la gestion quantitative, l'organisation d'une concertation sur le stockage de l'eau, pour débattre collectivement des usages de cette ressource sous contrainte climatique. Le Conseil régional a un rôle à jouer en la matière pour aider à clarifier les enjeux et à partager les solutions.

Sur le volet des industries agroalimentaires, 15,5 M€ sont prévus en AP, et 14 M€ en CP. Quels types d'accompagnement des entreprises sont financés par ce budget, sachant que le Conseil régional annonce un renforcement des mesures d'éco-conditionnalité ?

Par ailleurs, compte tenu de la place qui est donnée dans le BP, aux côtés de l'agriculture, à une alimentation saine, locale, et de qualité, le CESER propose de renommer le titre du Pilier 1.7 comme suit : « Agriculture et alimentation ».

Formation professionnelle continue (43,6 % des CP du pilier 81,8 % en AE)

Le CESER observe une hausse spectaculaire des autorisations de programme (AP) et d'engagement (AE) pour la formation professionnelle entre 2022 et 2023 et s'interroge sur le détail de l'utilisation des 500 M€ alloués au PACTE d'investissement dans les compétences, qui représentent de loin la dépense la plus importante de cet axe.

Le Conseil régional constate que : « Le contexte de la formation professionnelle demeure marqué par les difficultés de recrutement des entreprises » (p. 69). Le CESER considère que ces difficultés ne peuvent être réglées par la formation professionnelle. D'une part, celles-ci sont en grande partie liées à la démographie et d'autre part avant tout à des changements sociétaux et de projets de vie. Elles sont ainsi à mettre en parallèle avec les difficultés de recrutement de stagiaires par les organismes de formation dans un certain nombre de secteurs. Ensuite, ces difficultés sont présentes à un instant T, alors que la formation nécessite un temps long. Une telle phrase peut laisser penser que la solution aux difficultés de recrutement des entreprises se résout par des formations courtes. Celles-ci pourraient alors être minimales et insuffisantes, générant un risque de déqualification.

Le CESER s'inquiète de la façon dont sera traitée cette question dans le Contrat de plan régional pour le développement de la formation et de l'orientation professionnelle (CPRDFOP), car cela pourrait correspondre à un infléchissement de la politique régionale en matière d'élévation du niveau de qualification.

Concernant les publics les plus éloignés de l'emploi, les seules formations courtes ne représentent pas une solution adaptée à leurs difficultés. La réponse ne peut être qu'une action sur le temps long afin de travailler sur l'ensemble des aspects ayant généré un éloignement de l'emploi, qu'ils relèvent de la formation ou d'autres domaines : prise en charge globale du retour à l'emploi avec des dispositifs interconnectés.

Les chiffres proposés pour l'évaluation des habilitations de services publics (HSP) sont positifs, mais la question des marges de progrès n'est pas abordée : plus du tiers des bénéficiaires reste sans emploi à la sortie du dispositif alors même que l'introduction évoque des personnes de plus en plus éloignées de l'emploi.

Concernant l'appel à projets « tiers-lieux et formation », le CESER souhaite rappeler les risques, formulés dans son avis d'octobre 2022³, de voir les tiers-lieux servir davantage au développement d'importants organismes de formation au sein des territoires, qu'aux besoins des publics visés. Le financement du dispositif par le Plan d'investissement dans les compétences (PIC), réservé à des publics éloignés de l'emploi, pose également question.

³ *Stratégie régionale en faveur des tiers-lieux : pour des tiers-lieux de formation*. Avis rendu lors de la session plénière du CESER des 11 et 12 octobre 2022.

La prime exceptionnelle envisagée pour attirer certains chercheurs d'emploi sur des métiers spécifiques fait l'objet de plusieurs réserves :

- Elle est versée à l'entrée en formation, alors qu'une prime à la sortie, voire à l'embauche serait plus pertinente.
- Elle peut être proposée à des personnes dont la totalité de la formation est financée alors que certains n'ont pas la totalité des fonds, et pourraient peut-être être prioritaires.
- Il n'est pas précisé quel contrat ou convention l'encadrerait, et à quoi s'engagerait chacune des parties.

Concernant le projet d'observatoire de la filière formation, le CESER s'interroge sur les points suivants : quelle organisation (moyens humains et financiers, liens avec les acteurs de terrain, place dans l'organigramme de la Région...), quel fonctionnement, quelles méthodes, quels objectifs, quels livrables remis ? Quelle articulation entre l'observatoire et la mission dédiée à Cap métiers de : « observer, analyser, anticiper dans le champ orientation-formation-emploi au sein des territoires en s'appuyant sur les dynamiques socio-économiques » ?

Emploi et évolution professionnelle

L'assemblée souhaiterait connaître plus précisément la forme des partenariats prévus avec l'Agence régionale des conditions de travail (ARACT) dans le cadre du développement de l'action de formation en situation de travail (AFEST), ainsi que les modalités d'évaluation prévues pour ce dispositif.

Le CESER souhaiterait avoir des précisions sur le bilan de l'action des Espaces régionaux d'information de proximité (ERIP), et de façon générale, de l'évolution en termes de fluidification du parcours des demandeurs d'emploi grâce aux différentes actions mises en place depuis plusieurs années par le Conseil régional.

Sur l'objectif affiché de fluidifier le parcours des chercheurs d'emploi, le CESER recommande de mettre l'accent sur la communication auprès des publics visés et la coordination entre Cap métiers, les ERIP, les missions locales, les Plans locaux pluriannuels pour l'insertion et l'emploi (PLIE)...

PILIER 2 - JEUNESSE

Culture : une progression budgétaire qui masque des évolutions très contrastées

Le CESER constate un accroissement du volume des dépenses en faveur de la politique culturelle régionale (dont éducation artistique et culturelle rattachée à la politique de jeunesse), à hauteur de 81,4 M€ pour 2023 (soit une progression de + 11 % par rapport au budget 2022).

Cette progression est essentiellement due à une hausse des investissements (33,08 M€) liés aux contrats de plan État-Région (2015-2020 et 2021-2026 : 12,17 M€ au total) et au service public télévisuel régional (3,05 M€ +60,6 %). D'autres lignes d'investissements culturels sont stabilisées (soutien aux projets structurants) ou accusent des réductions sensibles (cinéma et audiovisuel, restauration de monuments historiques, aménagement culturel du territoire, cultures et langues régionales). En fonctionnement (48,3 M€), la plupart des axes d'intervention du Conseil régional subissent un rabotage plus ou moins marqué, à l'exception de la politique de soutien aux musiques actuelles et au livre, de la valorisation du patrimoine historique et, dans un autre chapitre, de la politique d'éducation artistique et culturelle.

Une partie de la hausse constatée est imputable à l'inscription dans le budget de la culture de dépenses (1,36 M€) relevant de l'administration générale (immobilier, exploitation, maintenance...).

Le CESER appelle l'attention du Conseil régional sur les incidences de certaines dispositions législatives au regard des besoins en investissement (décret tertiaire⁴) et applicable à l'ensemble des équipements culturels.

Il relève avec intérêt le lancement de plusieurs concertations avec les filières professionnelles annoncées pour l'année 2023, notamment en vue de la révision de conventions, contrats de filière et règlements d'intervention (cinéma, livre, musique et variétés, spectacle vivant). Le CESER soutient l'initiative du Conseil régional de mise en place d'un plan d'actions associé à la Convention de Faro, qui répond à l'une de ses préconisations dans son rapport sur les droits culturels.

⁴ Décret n°2019-771 du 23 juillet 2019 relatif aux obligations de réduction de la consommation d'énergie dans les bâtiments à usage tertiaire, pris en application de la loi de transition énergétique pour la croissance verte

Le CESER sera par ailleurs particulièrement attentif aux évolutions des critères d'intervention concernant la politique de soutien aux manifestations culturelles. Il accueille avec vif intérêt l'annonce d'un contrat de filière culture afin de répondre aux enjeux d'orientation, de formation, de professionnalisation et de structuration, associant les agences culturelles à vocation régionales, les têtes de réseau et partenaires.

Sport : un équilibre préservé sous le poids des contraintes

Au-delà des annonces spécifiques dans la perspective de grands événements sportifs à venir (Coupe du monde de Rugby en 2023, Jeux Olympiques en 2024), les arbitrages budgétaires pour l'exercice 2023 se traduisent par une réduction du budget consacré à la politique sportive, qui porte plus particulièrement sur les investissements. Dans ce contexte budgétaire, le CESER apprécie la stabilisation du soutien à la pratique sportive pour tous et l'effort accru consenti en faveur du mouvement sportif, qui souligne la qualité du dialogue établi avec les acteurs du monde sportif, entre autres au sein de la Conférence régionale du sport.

Santé : une vigilance face aux tensions des professionnels dans le domaine de l'accompagnement aux soins

L'engagement budgétaire de la collectivité dans ce domaine concerne ses compétences en matière d'appui aux structures de formation aux carrières sanitaires et sociales et aux étudiants concernés. Pour 2023, les prévisions budgétaires font ressortir une hausse sensible (fonctionnement des instituts de formation aux carrières sanitaires, bourses aux étudiants, construction des instituts).

Le CESER sera plus largement attentif à la prise en compte de la dimension sanitaire dans l'ensemble des politiques d'intervention, dans l'attente des orientations annoncées autour de la feuille de route santé, de la démarche « *Une seule santé* » et du prochain Plan Régional Santé-Environnement.

Économie sociale et solidaire, vie associative : des arbitrages défavorables qui interrogent sur l'avenir

Le budget prévu au profit de l'économie sociale et solidaire affiche un recul de 5,9 % en crédits de paiements (à 7,19 M€, dont 4,21 M€ en investissement et 2,98 M€ en fonctionnement). Même si ce constat peut être nuancé par une hausse parallèle des autorisations de programme, cette réduction suscite de réelles inquiétudes dans la mesure où ce chapitre budgétaire concerne aussi une partie de la population la plus fragile (personnes éloignées voire très éloignées de l'emploi en insertion).

La même inquiétude concerne l'engagement régional en faveur de la vie associative, marqué notamment par une baisse drastique des crédits relatifs au soutien à l'emploi associatif (-82 %), même si cette baisse est en partie compensée par une augmentation des crédits consacrés au développement de la vie associative (+64 %) et à la solidarité (+6 %). Si le soutien régional au secteur associatif ne se limite pas à ce seul chapitre, le signal donné aux acteurs du monde associatif est particulièrement préoccupant, alors que l'année 2023 sera marquée par une nouvelle Charte d'engagements réciproques entre l'État, la Région et le Mouvement associatif et par une révision du règlement d'intervention en faveur de la vie associative.

Dans cette perspective, et sans mésestimer l'action du Conseil régional, le CESER appelle l'attention sur les vives inquiétudes du monde associatif amené à répondre à un régime d'aides ciblées et de plus en plus sélectives ou de faire appel à des fonds privés. Il serait dommageable que cela soit fait au détriment des associations dans le domaine de l'inclusion des populations les plus défavorisées, de la diversité des associations, de l'émergence de projets et d'une précarisation accrue des emplois associatifs.

Apprentissage

Le CESER souhaiterait avoir des précisions sur l'allocation des dépenses qui demeurent pour l'apprentissage, notamment celles liées à l'ouverture d'un Centre de formation des apprentis (CFA), dans la mesure où cette compétence ne relève plus de la Région.

Enseignement supérieur et l'information sur l'orientation

Dans le domaine de l'enseignement supérieur, l'idée de donner aux lycées une fonction de campus de proximité interpelle le CESER, qui souligne le risque d'une université à deux vitesses.

En termes d'orientation, plusieurs objectifs sont affichés : manifestation et événements, appuyer et coordonner les opérateurs, lutter contre les décrochages et le chômage des jeunes.

Le CESER souligne le manque de précisions sur le déploiement concret et le bilan de l'impact effectif d'un certain nombre de dispositifs : olympiades des métiers, Web TV, salons et événements...

Le CESER rappelle que la compétence de la Région concerne l'information sur l'orientation et non l'orientation en tant que telle. Pour les plus jeunes (collégiens notamment), à qui il n'est pas envisageable de demander de se positionner sur de futurs métiers, seules des informations sur la diversité des métiers peuvent être envisagées. Le Conseil régional pourrait sur ce point allouer des fonds aux déplacements des élèves pour découvrir concrètement certaines activités.

PILIER 3 - AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE

Infrastructures de transport et mobilités

De manière générale, le CESER souligne la progression sensible des dépenses en faveur des transports et de la mobilité. Il salue l'engagement réaffirmé cette année encore de la Région en faveur du transport ferroviaire, qui constitue, à ses yeux, un levier essentiel de la décarbonation des mobilités.

Même si le CESER relève l'inscription de 880 M€ en AP, correspondant à l'engagement régional en faveur de GPSO, ainsi que de 12 M€ en CP pour le financement des études de projet par SNCF Réseau, les mobilités du quotidien doivent rester « la priorité des priorités ». Dans de nombreux territoires, faute d'une offre de transport suffisante, les habitants n'ont d'autres choix que de se déplacer en voiture. Décarboner les mobilités, favoriser le report modal, tout en luttant contre la précarité énergétique qui touche de nombreux ménages, implique de développer une offre de transport adaptée aux besoins des territoires. Le ferroviaire, véritable épine dorsale des déplacements en région, doit y avoir toute sa place.

En 2023, la Région continue par ailleurs 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. 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 note que la Région « continuera de suivre avec attention le dossier relatif à une possible concession autoroutière entre Poitiers et Limoges »⁵ : la position régionale sur le sujet mériterait d'être précisée.

Numérique

Le CESER note une forte mobilisation des crédits de paiement (60 M€) dédiés au déploiement du très haut débit dans les territoires. Le document de présentation fait état de premiers achèvements déjà observés. Il serait intéressant de disposer d'un bilan global de l'avancée du programme régional : quel est par exemple le taux de couverture atteint ? Quelles sont les zones couvertes ou qui restent à couvrir ? A quelle échéance le programme de déploiement devrait-il arriver à son terme ? Au-delà, le CESER attire l'attention sur des éléments plus qualitatifs : le fort recours à la sous-traitance pour le déploiement du réseau n'est pas sans poser de questions techniques (sur la qualité des raccordements par exemple) et sociales (en termes notamment de conditions de travail dégradées, de recours aux travailleurs détachés...).

Par ailleurs, le CESER voit avec intérêt l'avancée du projet RINA destiné à constituer, autour d'un datacenter régional, un réseau régional d'interconnexion des sites publics partenaires (établissements d'enseignement supérieur et de recherche, établissements de santé...). Il serait intéressé par un échange avec le Conseil régional sur un sujet qui lui paraît porteur de forts enjeux.

⁵ Document de présentation, p. 145

Enfin, le CESER attire l'attention du Conseil régional, et plus généralement des acteurs, sur :

- l'enjeu de la fracture numérique : alors que de plus en plus de démarches, notamment administratives, se font en ligne, une part importante de la population, faute d'un accès à internet ou manquant des connaissances de base, est exclue ou en difficulté face au numérique. Au-delà de l'aménagement numérique du territoire, préalable indispensable, l'enjeu des usages des services et outils numériques doit apparaître plus clairement dans la stratégie régionale ;
- la pénurie de compétences dans les différents domaines du numérique, qui constitue un véritable frein au développement du secteur. Quelles sont les actions, en particulier de formation, mises en place pour y remédier ?

Territoires

Le CESER note une diminution sensible des dépenses d'investissement à destination des territoires (politique contractuelle, économie territoriale et politique de retournement, foncier, habitat, politique de la ville). Alors que l'exigence de sobriété foncière s'impose de plus en plus aux territoires dans le cadre du SRADDET, posant en particulier la question essentielle de l'accès au logement dans les zones tendues, que la revitalisation des centres-bourgs et centres-villes demeure une priorité pour parvenir à un aménagement plus durable et équilibré des territoires, ces réductions de dépenses interrogent. Dans le même sens, le CESER sera attentif à l'évolution des crédits dédiés à la politique contractuelle (2023-2025), qui doit constituer, dans le cadre de *Néo Terra*, un levier important des transitions énergétiques et écologiques à mener.

Au-delà des variations inhérentes aux cycles de contractualisation/programmation, quelles sont les raisons expliquant ces évolutions : le Conseil régional, observe-t-il des difficultés dans la mobilisation des outils qu'il propose ; ces secteurs, contribuent-ils à l'effort de maîtrise des dépenses régionales destiné à compenser une part des surcoûts énergétiques ?...

Logement : une politique régionale freinée

Malgré l'importance des investissements à réaliser pour permettre l'accessibilité au logement, et bien que le Conseil régional ne dispose en la matière que d'une compétence très générale aux côtés de l'État et des autres collectivités territoriales, la baisse des crédits d'investissement dans ce domaine, qui affecte aussi bien le logement des jeunes (- 4 %) que le logement dans les centres-bourgs, constitue une déception pour le CESER.

Le CESER appréhende les conséquences d'une situation dont le caractère exceptionnel tend à s'inscrire dans la durée et qui affectera sans doute les prochains exercices budgétaires, dans un contexte de tensions porteur de lourdes menaces.

PILIER 4 - TRANSITION ÉNERGETIQUE ET ÉCOLOGIQUE

Dans un contexte économique contraint, le Conseil régional a fait le choix de préserver le financement de ses politiques publiques et de continuer à investir dans les transitions. Les enjeux de la transition écologique et énergétique sont ainsi mieux pris en compte dans l'ensemble des politiques sectorielles. Ces choix et évolutions sont salués.

Toutefois, en l'état actuel de présentation du projet de budget, il est difficile d'identifier les dépenses qui engendrent des effets environnementaux positifs de celles qui produisent des effets négatifs, ainsi que l'équilibre d'ensemble. C'est la raison pour laquelle le CESER note avec grand intérêt les réflexions du Conseil régional pour présenter un « budget vert », qui donnerait davantage de visibilité quant aux conséquences environnementales des politiques de la Région.

Cet effort de lisibilité pourrait dès à présent être renforcé par des liens plus explicites entre les tableaux et les textes du document. Il n'est pas toujours possible de retrouver précisément dans les tableaux les montants exacts des politiques citées dans le texte.

Il n'est pas toujours possible d'identifier dans les tableaux ce qui relève de l'aide aux acteurs économiques (pour la décarbonation, la réduction des consommations d'énergie, la réduction de la production de déchets, la gestion de l'eau, entre autres) des aides aux collectivités territoriales. Les futures présentations du budget pourraient mieux les distinguer.

Biodiversité, eau et littoral, déchets et économie circulaire :

Le CESER a pris bonne note du transfert depuis l'Etat vers le Conseil régional de la compétence de gestion des espaces Natura 2000. Il salue l'anticipation par la Région de ce transfert de compétences et note que le nouveau service dédié et une partie des effectifs prévus pourront être opérationnels dès début 2023.

En-dehors d'une augmentation liée au transfert des espaces Natura 2000, le budget dédié à ces différentes thématiques (biodiversité, eau, déchets, économie circulaire) reste stable, après avoir fortement augmenté en 2020. Les politiques menées s'inscrivent dans la continuité de celles réalisées les années précédentes et que le CESER soutient, comme il a eu l'occasion de l'indiquer à l'occasion de différents avis (en particulier celui sur la *Stratégie régionale pour la biodiversité* d'octobre 2022).

Concernant plus spécifiquement la question de l'eau, le CESER partage les orientations proposées et note la politique en faveur de la préservation de la ressource. La stratégie en faveur des marais littoraux, visant à leur préservation, est également une politique importante.

Concernant la prévention et la gestion des déchets, si le CESER partage les objectifs et actions, il note que le budget est restreint par rapport aux ambitions affichées. Il espère que d'autres actions sont portées par les acteurs économiques et, à ce titre, financées dans le pilier 1. Le CESER souhaiterait pouvoir obtenir une vision globale des actions effectivement réalisées et qui visent la prévention des déchets. Un tel retour pourrait être présenté dans le rapport annuel de bilan de Néo Terra, par exemple.

Le CESER note avec intérêt la volonté du Conseil régional de s'appuyer sur la recherche-action et sur les sciences humaines et sociales.

Transition énergétique

Au travers du Plan pluriannuel d'investissement n° 2 dans les lycées, la Région s'engage, à hauteur de 20 M€ en AP et 8 M€ en CP/AP, en faveur de d'une réduction des consommations d'énergie et de l'utilisation d'énergies renouvelables. Le CESER se réjouit de ces investissements. À cet égard, les 140 M€ de surcoûts entraînés par l'inflation des prix de l'énergie en 2023, montrent l'intérêt et la nécessité de ces investissements de réduction des consommations d'énergie - sachant que la Nouvelle-Aquitaine est loin de respecter la trajectoire fixée dans le SRADDET d'une réduction de moitié des consommations d'énergie d'ici 2050.

Pour les autres lignes, les financements sont conservés et les actions s'inscrivent dans la continuité des politiques passées, que le CESER soutient dans l'ensemble.

Le CESER souhaiterait cependant que les lignes budgétaires puissent être davantage détaillées : combien d'argent est mobilisé pour la chaleur ? Combien pour la méthanisation ? Combien pour l'hydrogène ?

Demands conclusives : nécessaire mise en perspective d'éléments de bilan

Comme chaque année, le CESER réitère la demande, pour pouvoir faire le lien entre les dépenses prévues ou réalisées et l'origine de leur financement, de disposer de bilans en comptabilité analytique pour les différents axes relevant de son champ de compétences. Des données sur le réalisé seraient par ailleurs à intégrer aux rapports de présentation du BP pour une meilleure lisibilité.

Face à ces difficultés d'appréciation des inscriptions budgétaires, il pourrait ainsi être pertinent que le document de présentation permette d'identifier les principales évolutions des crédits dans un cadre pluriannuel (par exemple par référence aux exercices précédents) et qu'il précise plus systématiquement, au moins pour les plus notables, les facteurs explicatifs. Dans un objectif de meilleure lisibilité de l'efficacité des mesures portées par le Conseil régional, il est essentiel de mettre en œuvre et de communiquer auprès du CESER et des partenaires de la Collectivité sur des éléments de bilan des dispositifs mis en place.



Proposition de la commission A « Finances régionales »
Rapporteuse : Tiphaine BICHOT ; 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.



Vote sur l'avis du CESER
« Budget primitif – Rapport de présentation / Exercice 2023 »

146 votants
142 pour
4 abstentions

Adopté à la majorité des suffrages exprimés

Emmanuelle Fourneyron
Présidente du CESER de Nouvelle-Aquitaine