

Orientations budgétaires – Exercice 2024

Séance plénière des 10 et 11 octobre 2023

Synthèse

1/ Cadrement financier

Les orientations budgétaires 2024 du Conseil régional offrent l'illustration d'un exercice fortement contraint notamment au regard de la confiscation opérée par l'État de toute marge de décision et d'ajustement fiscal pour les Régions et leur dépendance désormais quasi intégrale à des transferts de fiscalité dont elles ne maîtrisent ni la nature, ni les taux, ni les bases, outre les baisses opérées des dotations d'État.

Dès lors, leurs seules capacités d'ajustement reposent sur les restrictions budgétaires (en dépenses de fonctionnement), sur le recours à l'emprunt (en dépenses d'investissement) avec, à terme, le risque d'abandon de politiques jugées non prioritaires car hors champ de compétence ou relevant de compétences partagées avec d'autres collectivités territoriales. La perpétuation d'une telle dépendance constitue une impasse et une atteinte fondamentale à la fois à l'autonomie de ces collectivités et à l'esprit du principe constitutionnel de leur libre administration (art. 72-2).

Au regard de la volonté de restauration des équilibres budgétaires, la question de la capacité de la Région à répondre à l'ambition affichée, à développer son action pour accélérer et accompagner les transitions se pose de plus en plus. L'équation pourrait se révéler de plus en plus complexe, voire impossible, à tenir dans les prochaines années sans évolution du modèle de financement régional.

C'est cette réflexion éminemment politique sur la hiérarchisation des interventions à conduire, des arbitrages à opérer, que le CESER invite le Conseil régional à mener. Sur quelles bases orienter les choix ? La Région doit-elle se réorienter sur son cœur de compétences, pour assurer le fonctionnement des services publics (éducation-formation, transports...) dont les fondamentaux mêmes pourraient sinon être menacés ?

Le Conseil régional prévoit de réguler la situation de l'endettement. En effet, pour atteindre 8 ans de capacité de désendettement en 2028, le Conseil régional souhaite dégager une épargne et donc maintenir les dépenses de fonctionnement en nominal. Au regard de l'inflation présente et attendue pour les prochaines années, ces dépenses nominales devraient être en baisse en termes réels. Bien que le niveau d'investissement reste élevé, il a été réévalué à la baisse en projection dans l'objectif de rétablir ce ratio.

Le CESER s'interroge à la fois sur la méthode de prévision financière et sur les données utilisées, en particulier l'appui sur les années de crises 2021 et 2022, et sur la capacité d'atteinte des objectifs annoncés en termes de capacité de désendettement.

2/ Orientations politiques

Les défis environnementaux, climatiques, énergétiques, mais aussi sociaux, nécessiteront une action forte de la Région dont Néo Terra doit être la « boussole ». Pour ne prendre que l'exemple du transport ferroviaire, des investissements massifs de l'État et de la Région seront nécessaires pour en faire une alternative attractive à l'automobile et ainsi véritablement impulser le report modal.

Au-delà de la recherche d'une performance ou « soutenabilité » budgétaire, la collectivité confirme sa volonté de faciliter les transitions (écologique, économique et sociale) dans le cadre de ses compétences. De ce point de vue, le CESER prend acte avec intérêt de l'affirmation d'une ambition de justice sociale et d'une prise en compte explicite de la précarisation d'une partie de la population régionale.

Pilier 1 - Développement économique et Emploi

Sur le plan économique, les tensions inflationnistes persistent. Certains indicateurs traduisent une fragilisation d'une partie du tissu économique (cf. la hausse du nombre de défaillances d'entreprises) et si les perspectives à court terme paraissent bien orientées, certains secteurs subissent plus sévèrement les effets de la hausse des coûts combinés à celle du crédit (ex : bâtiment). Cette conjoncture pèse aussi sur la consommation et sur la situation des ménages, en particulier ceux déjà les plus précaires contraints à des privations récurrentes.

Pilier 2 - Jeunesse

L'augmentation des dépenses de restauration à la charge des familles dans les lycées vise à limiter les effets de la hausse des prix des denrées alimentaires. Elle peut être compensée par l'application de tarifs différenciés visant à soulager les ménages les plus modestes, par exemple en se basant sur les quotients familiaux.

Pilier 3 - Aménagement du territoire

Transports

Le CESER note la poursuite des actions régionales en faveur de l'intermodalité, qui sont en effet indispensables pour offrir aux voyageurs, quels que soient les modes de transport utilisés, un déplacement le plus fluide possible. Il note en particulier avec intérêt le déploiement d'un titre de transport unique sur le périmètre de la métropole bordelaise, qui marque une réelle avancée avec les dispositifs de juxtaposition tarifaire qui existaient jusqu'alors.

Le CESER est en revanche plus interrogatif sur le déploiement du système d'information multimodal Modalis, malheureusement limité au périmètre néo-aquitain, et qui ne semble pas aujourd'hui offrir une expérience satisfaisante à l'utilisateur.

Le CESER s'interroge par ailleurs sur le périmètre de la société publique locale SPIIT1. S'il comprend l'intérêt d'une formulation large en termes de souplesse d'évolution des missions de la SPL, le CESER souhaiterait savoir si d'autres missions sont anticipées à moyen terme, au-delà des opérations identifiées à ce jour concernant les matériels roulants ferroviaires, et qui pourraient avoir une incidence financière.

Grandes orientations et feuilles de route régionales

Au vu des tensions existantes du budget régional, le CESER s'interroge sur l'opportunité d'une mobilisation particulière de la Conférence Territoriale de l'Action Publique (CTAP)

¹ Société Publique Interrégionale des Investissements en faveur des Transports.

concernant les perspectives de financements publics territorialisés et sur les mesures d'articulation susceptibles de permettre une performance d'action publique socialement acceptable, autrement dit sans effet préjudiciable sur le tissu économique et social dans les territoires.

Dans le prolongement de sa contribution relative à « Néo Societas », le CESER encourage le Conseil régional à intégrer cette dimension sociale dans la déclinaison de ses feuilles de route (dont « Néo Terra 2 ») et politiques sectorielles.

Pilier 4 - Transition énergétique et écologique

Les projections des dépenses de fonctionnement, en particulier pour les lycées ne devraient pas s'appuyer uniquement sur le prix de l'énergie mais prendre en compte également la baisse des consommations grâce aux opérations de maîtrise de l'énergie.

Le CESER salue le choix de la Région d'expérimenter la mise en place du budget vert qui témoigne du fait qu'on ne peut plus continuer à ignorer l'impact environnemental des politiques régionales. Le CESER s'interroge sur l'articulation entre le budget vert et les financements verts : des impacts du budget vert sont-ils attendus sur les financements régionaux ? La question peut aussi se poser pour les organismes de notation et sur les investissements verts. Le budget vert influencera-t-il le Conseil régional sur ses choix de partenaires financiers, notamment des banques ?

Des orientations pour faire du budget de notre Région un outil pour l'égalité

Garantir la soutenabilité de la trajectoire de notre Région implique d'allouer les ressources nécessaires et suffisantes aux efforts visant l'égalité entre les femmes et les hommes et à lutter contre les discriminations liées à l'origine, au genre, à l'identité et l'orientation sexuelles, au handicap, etc.

1/ Cadrage budgétaire et financier pluriannuel

I- Des perspectives inquiétantes d'évolution des ressources régionales

- ❖ **Les recettes réalisées en 2024** devraient s'établir à 2 582,2 M€ en fonctionnement et 301,4 M€ en investissement (hors emprunt). Les perspectives de ressources sur les exercices suivants sont synthétisées ci-après :

en M€	Projections					
	2023	2024	2025	2026	2027	2028
Fonctionnement	2 483,1	2 582,2	2 619,4	2 624,9	2 674,8	2 723,7
		4,0%	1,4%	0,2%	1,9%	1,8%
		99,1	37,2	5,5	49,9	48,9
Investissement	268,4	301,4	239,0	227,9	232,1	234,1
		12,3%	-20,7%	-4,7%	1,9%	0,9%
		32,9	-62,3	-11,2	4,3	2,0
TOTAL	2 751,5	2 883,6	2 858,4	2 852,7	2 906,9	2 957,8

Extrait du rapport de présentation du Conseil régional

Les orientations budgétaires 2024 du Conseil régional offrent l'illustration d'un exercice fortement contraint, avec le souci de respecter des règles d'équilibre budgétaire et de rétablissement progressif de ratios comptables relativement dégradés par les crises successives. Le CESER a en effet souligné au cours de ces dernières années l'équation de plus en plus intenable d'élaboration et d'adaptation d'un budget régional dans ce contexte.

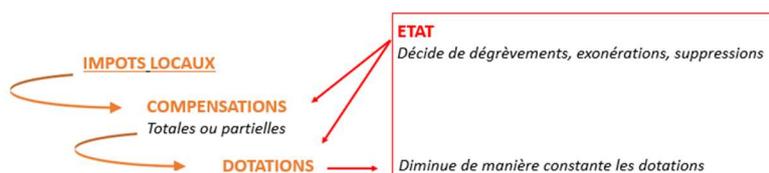
Les orientations budgétaires 2024 du Conseil régional confirment cette analyse, notamment au regard de la confiscation opérée par l'État de toute marge de décision et d'ajustement fiscal pour les Régions et leur dépendance désormais quasi intégrale à des transferts de fiscalité dont elles ne maîtrisent ni la nature, ni les taux, ni les bases, outre les baisses opérées des dotations d'État. Dès lors, leurs seules capacités d'ajustement reposent sur les restrictions budgétaires (en dépenses de fonctionnement), sur le recours à l'emprunt (en dépenses d'investissement) avec, à terme, le risque d'abandon de politiques jugées non prioritaires car hors champ de compétence ou relevant de compétences partagées avec d'autres collectivités territoriales. La perpétuation d'une telle dépendance constitue une impasse et une atteinte fondamentale à la fois à l'autonomie de ces collectivités et à l'esprit du principe constitutionnel de leur libre administration (art. 72-2).

Comme le soulignent ces Orientations budgétaires 2024, en substituant des fractions de fiscalité nationale, sur lesquelles les collectivités territoriales ne disposent pas de pouvoir de taux, à des recettes de fiscalité locale, les réformes fiscales successives ont retiré des marges de manœuvre financières aux collectivités. Avec la fin programmée du vote de la TICPE Grenelle par les Conseils régionaux, la taxe sur les immatriculations sera le seul impôt local régional. En outre, si la Région n'avait pas de pouvoir de taux sur la CVAE, elle pouvait accroître l'assiette si elle dynamisait le tissu économique local.

Le CESER, dans chacun de ses avis sur les documents budgétaires régionaux, réprovoque les différentes réformes de la fiscalité régionale tendant non seulement à une perte de dynamisme des recettes mais aussi à la contradiction entre les sources de financement de la Région (TVA, TICPE, taxe sur les cartes grises) et ses objectifs environnementaux (en particulier de décarbonation).

S'ajoute à cela, une constante fragilisation des recettes régionales de la part de l'État avec :

- La recentralisation des sources de recettes associée à une baisse constante des dotations²



- La mise en place d'un système manquant de lisibilité et de prévisibilité, en particulier par l'aspect rétroactif des reprises sur la fraction de TVA-CVAE induites par des estimations très optimistes de la consommation dans un contexte d'inflation et d'appauvrissement de la population. Le Conseil régional est resté toutefois prudent en élaborant ses prévisions de recettes sur des estimations plus réalistes. En effet, pour 2023, alors que le PLF tablait sur une croissance de la TVA de plus de 5 %, le Conseil régional n'avait inscrit au budget primitif qu'une hausse de + 4,1% de TVA.
- L'exclusion de la collectivité régionale du dispositif de bouclier énergétique, alors que ses ressources ont été fortement impactées par l'inflation des coûts énergétiques (lycées, transports).

Au regard de la volonté de restauration des équilibres budgétaires, la question de la capacité de la Région à répondre à l'ambition affichée, à développer son action pour accélérer et accompagner les transitions se pose de plus en plus. L'équation pourrait se révéler de plus en plus complexe, voire impossible à tenir dans les prochaines années sans évolution du modèle de financement régional. Maîtrise des dépenses de fonctionnement hors coûts de l'énergie, retour à un niveau plus mesuré d'investissement, quoique supérieur à son niveau d'avant crise : les marges de manœuvre budgétaires seront limitées. Face à l'ampleur des besoins, tout ne pourra être fait ; des choix devront être opérés.

C'est cette réflexion éminemment politique sur la hiérarchisation des interventions à conduire, des arbitrages à opérer, que le CESER invite le Conseil régional à mener. Sur quelles bases orienter les choix ? La Région doit-elle se réorienter sur son cœur de compétences, pour assurer le fonctionnement des services publics (éducation-formation, transports...) dont les fondamentaux mêmes pourraient sinon être menacés ? Quels seront les besoins indispensables dans le monde de demain auquel il faudra répondre ? Quels seront les projets qui répondront le plus à l'utilité sociale qui sera alors attendue ?

² Exemple de l'évolution de la taxe professionnelle : elle devient une compensation en 2010, puis une dotation (DCRTP) en 2011. À partir de 2017, elle devient une variable d'ajustement pour les Régions. Elle est minorée en 2021 et 2022.

Autant de questions que le Conseil régional pourrait être amené à se poser dans le passage en revue de ses politiques, avec comme options possibles :

- d'identifier les politiques, les actions ou dispositifs à imaginer, à pérenniser ou encore à développer pour répondre aux priorités définies ;
- de revisiter des dispositifs existants : afin d'éviter toute dispersion de l'action régionale, il pourra par exemple s'agir de réorienter certains dispositifs pour répondre à un nombre restreint d'objectifs déterminés par la Région : Transitions écologique et énergétique (sur cette thématique, accompagne-t-on sur tous les sujets, ou selon un angle particulier, tels que la sobriété et l'efficacité énergétiques, notamment par la rénovation des habitations, des bâtiments collectifs..., installations photovoltaïques ou éoliens ? Quel parcours pour que l'accompagnement soit accessible pour toutes et tous ?), Développement équilibré des territoires ? Développement économique ?... Dans d'autres cas, ce sont d'autres manières de faire qui pourraient être recherchées ;
- d'étaler dans le temps certaines actions, par exemple perçues comme moins structurantes à court terme, afin qu'elles puissent être plus facilement absorbées financièrement ;
- ou encore de renoncer à d'autres interventions, certes importantes, mais répondant par exemple à des besoins jugés moins essentiels dans le monde de demain.

Quels que soient les arbitrages, nécessairement délicats, qui seront opérés par le Conseil régional, les choix retenus devront être cohérents et lisibles, en identifiant clairement les objectifs fixés. L'enjeu est d'importance pour les acteurs qui bénéficient du soutien régional : si des évolutions sont envisagées dans l'accompagnement de tel ou tel projet, encore faut-il que les acteurs concernés en soient informés suffisamment en amont afin de pouvoir l'anticiper et s'y préparer.

- Les fractions de TVA attribuées à la Région

en M€	CA	Projections					
	2022	2023	2024	2025	2026	2027	2028
Fraction de TVA "CVAE"	842,3	869,0	899,4	930,8	959,7	988,5	1 018,1
Évolution		3,2%	3,5%	3,5%	3,1%	3,0%	3,0%
Dynamique		26,6	30,4	31,5	28,9	28,8	29,7
Reprise 2023 sur CA 2022	-7,7						
Fraction de TVA "DGF"	473,1	492,6	509,8	527,7	544,0	560,3	577,1
Évolution		4,1%	3,5%	3,5%	3,1%	3,0%	3,0%
Dynamique		19,5	17,2	17,8	16,4	16,3	16,8
TOTAL	1 307,7	1 361,5	1 409,2	1 458,5	1 503,7	1 548,8	1 595,3

Extrait du rapport de présentation du Conseil régional

- Fiscalité carbonée : TICPE et cartes grises

La chute des ventes automobiles et la baisse de consommation de carburants impactent les recettes régionales. Un maintien de recettes à hauteur de 200 M€ repose sur la hausse tarifaire des certificats d'immatriculation, accompagnée d'une révision de l'exonération totales des véhicules « dits propres ».

- Recettes relatives aux PACTE et Plan Jeunes

Projections aux OB 2022

en M€	Projections						
	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027
PACTE - Plan Jeunes	103,4	108,6	124,4	73,1	28,5		

Extrait du rapport de présentation du Conseil régional

Projections aux OB 2023

en M€	Projections					
	2022	2023	2024	2025	2026	2027
Recettes PACTE + Plan Jeunes	62,9	69,7	79,7	64,0	63,9	15,9

Extrait du rapport de présentation du Conseil régional

en M€	Projections					
	2023	2024	2025	2026	2027	2028
Recettes PACTE + Plan Jeunes	12,6	32,8	2,8			

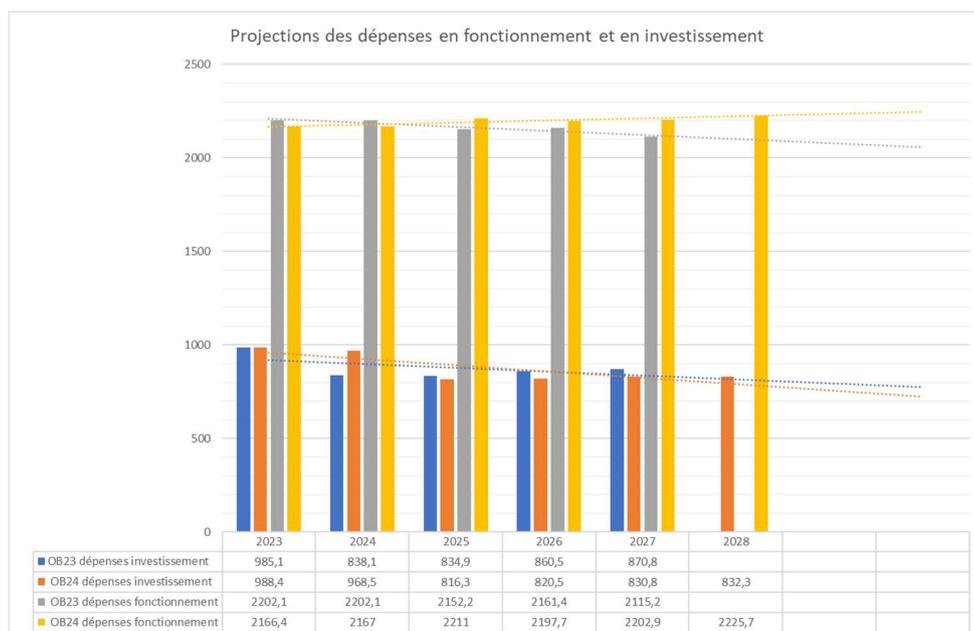
Le CESER s'étonne d'une telle baisse dans les projections de recettes d'une année sur l'autre. Il réitère ses demandes de bilans concernant les dispositifs Plan d'investissement dans les compétences (PIC) et PACTE, d'autant plus qu'il n'y a aucun élément de contexte qui expliquerait ces projections.

II- Une trajectoire budgétaire changeante

Les projections des Orientations 2023 semblaient montrer que le Conseil régional avait pour ambition de maintenir ses investissements sans accroître le taux d'endettement. Pour cela, le Conseil régional prévoyait à partir de 2024 d'améliorer son épargne nette par une stabilisation des dépenses de fonctionnement en euro courant.

Or, pour ces orientations 2024, le Conseil régional revoit à la hausse ses dépenses de fonctionnement et un rétablissement de son épargne brute bien plus faible que prévu.

Les dépenses d'investissement sont légèrement plus faibles en prévision, même si leur montant reste supérieur au niveau d'avant crise. Le niveau d'investissement régional a en effet augmenté de près de 40 % entre 2019 et 2023.



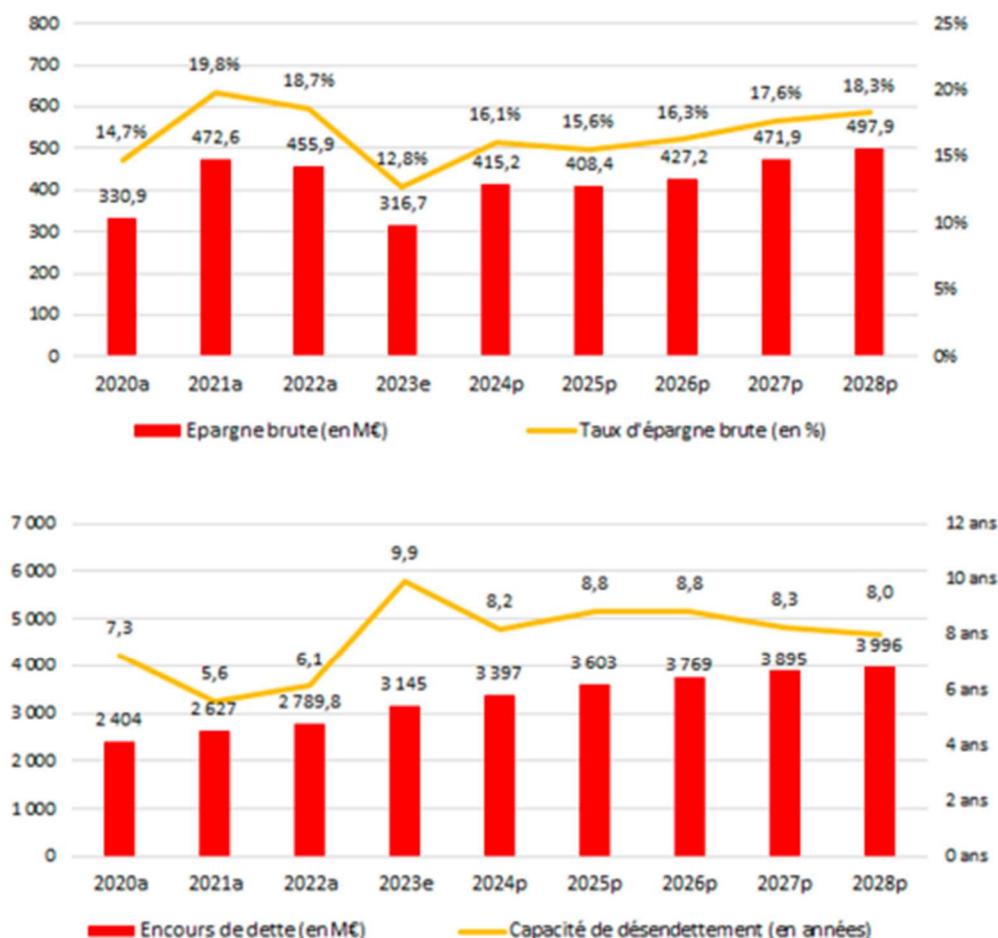
La capacité de désendettement devrait s'établir en 2023 à un niveau record de 9,9 ans. Si le Conseil régional prévoyait l'année dernière de ramener sa capacité de désendettement à 5,8 ans pour 2027, la projection est aujourd'hui de 8,3 ans.

Le Conseil régional prévoit de réguler la situation de l'endettement. En effet, pour atteindre 8 ans de capacité de désendettement en 2028, le Conseil régional souhaite dégager une épargne et donc maintenir les dépenses de fonctionnement en nominal. Au regard de l'inflation présente et attendue pour les prochaines années, ces dépenses nominales devraient être en baisse en termes réels. Bien que le niveau d'investissement reste élevé, il a été réévalué à la baisse en projection dans l'objectif de rétablir ce ratio. Le CESER s'interroge à la fois sur la méthode de prévision financière et sur les données utilisées, en particulier l'appui sur les années de crises 2021 et 2022, et sur la capacité d'atteinte des objectifs annoncés en termes de capacité de désendettement.

III- Un fort besoin d'emprunt associé à une hausse du coût de la dette

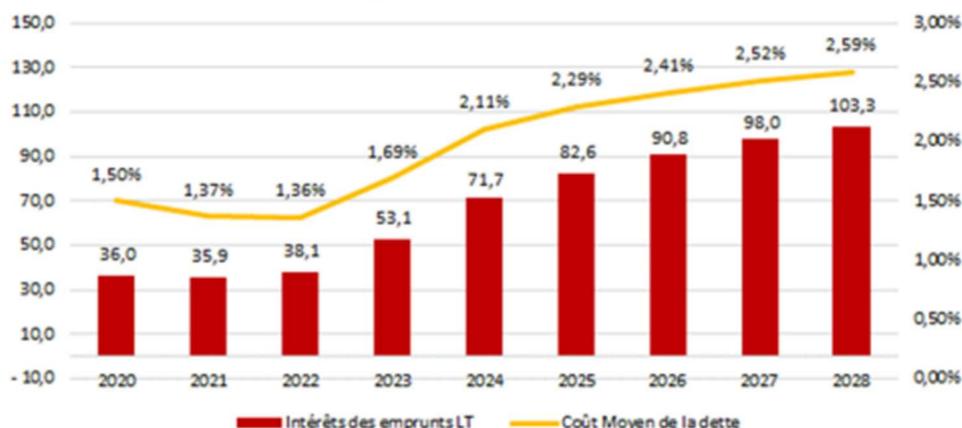
La hausse de l'endettement va être accompagnée par une hausse des charges d'intérêts de la Région en raison de la très forte remontée des taux d'intérêts.

Trajectoire d'évolution de l'épargne brute et des indicateurs d'endettement



Note : a = CA voté ; e = CA estimé ; p = CA prévisionnel

Evolution des charges d'intérêts et du coût moyen de la dette



Extrait du rapport de présentation du Conseil régional

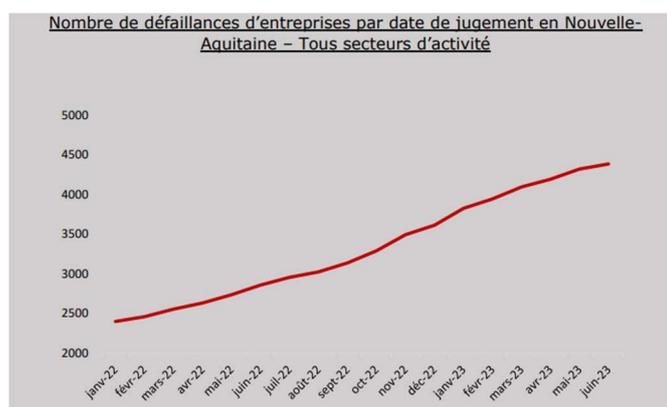
Si le remboursement de la dette bancaire s'étire dans le temps, la dette obligataire se rembourse in fine, ce qui entraîne des pics de remboursement. Il serait intéressant d'intégrer visiblement dans une trajectoire de la Région ces pics de remboursement.

Les défis environnementaux, climatiques, énergétiques, mais aussi sociaux, nécessiteront une action forte de la Région dont Néo Terra doit être la « boussole ». Pour ne prendre que l'exemple du transport ferroviaire, des investissements massifs de l'État et de la Région seront nécessaires pour en faire une alternative attractive à l'automobile et ainsi véritablement impulser le report modal³ : remise à niveau et modernisation du réseau structurant et de maillage, développement des services express régionaux métropolitains (SERM), « choc d'offre » TER. Rien que dans le domaine du transport ferroviaire, des crédits très importants devront être mobilisés. Au-delà des services publics dont la collectivité régionale a la charge, l'accompagnement des habitants, des acteurs des territoires dans leurs démarches de transition supposera un engagement massif de sa part.

L'établissement de ces orientations budgétaires pour 2024 s'inscrit dans un contexte toujours aussi préoccupant, tant du point de vue économique que social, environnemental et démocratique. Ce contexte place nombre d'acteurs dans un climat d'inquiétude, en particulier des acteurs associatifs d'ores et déjà confrontés à des difficultés qui menacent leur équilibre économique, leur modèle social et les emplois qui lui sont associés. Au-delà de la recherche d'une performance ou « soutenabilité » budgétaire, la collectivité confirme sa volonté de faciliter les transitions (écologique, économique et sociale) dans le cadre de ses compétences. De ce point de vue, le CESER prend acte avec intérêt de l'affirmation d'une ambition de justice sociale et d'une prise en compte explicite de la précarisation d'une partie de la population régionale.

➤ Pilier 1 – Développement économique et Emploi

Sur le plan économique, les tensions inflationnistes persistent même si l'on observe une décélération des prix au cours des derniers mois. En outre, certains indicateurs traduisent une fragilisation d'une partie du tissu économique (cf. la hausse du nombre de défaillances d'entreprises) et si les perspectives à court terme paraissent bien orientées, certains secteurs subissent plus sévèrement les effets de la hausse des coûts combinés à celle du crédit (ex : bâtiment).



Extrait du Rapport du Conseil régional

Cette conjoncture pèse aussi sur la consommation et sur la situation des ménages, en particulier ceux déjà les plus précaires contraints à des privations récurrentes. L'amélioration constatée du « marché de l'emploi » ne peut à cet égard masquer un autre constat : celui de l'aggravation parallèle des difficultés d'un nombre croissant de personnes ou de familles comme en atteste l'augmentation des files actives de l'aide alimentaire ou celle des demandes en logement social.

Sur ce dernier aspect, le CESER alerte les autorités publiques sur les difficultés de plus en plus criantes d'accès à un logement décent à un prix abordable, avec des parcours résidentiels de plus en plus compromis du fait du caractère hautement spéculatif du marché immobilier dans les territoires les plus tendus, alimentant des phénomènes de ségrégation socio-spatiale et rejetant toujours plus à la marge les populations les plus précaires, y compris parmi les actifs. En cela, les travaux récents du collectif « sans-abrisme » animé par la délégation régionale de la Fondation Abbé Pierre sont révélateurs d'une crise structurelle du logement assimilable à une bombe sociale à retardement. Face à cela, la baisse continue du rythme de constructions et les difficultés d'investissement des bailleurs sociaux n'augmentent aucune amélioration alors que les enjeux, aussi bien économiques que sociaux et environnementaux, sont considérables. Un tel constat devrait suffire à convaincre les autorités publiques de la nécessité d'un plan d'investissement massif qui ne semble guère d'actualité.

³ Sur ce point, voir notamment la contribution du CESER sur le volet « mobilité » du Contrat de Plan État-Région présentée lors de la séance plénière des 10 et 11 octobre 2023.

➤ Pilier 2 – Jeunesse

L'augmentation des dépenses de restauration à la charge des familles dans les lycées, un nécessaire point de vigilance

Cette augmentation prévue vise à limiter les effets de la hausse des prix des denrées alimentaires. Elle ne doit pas avoir lieu au détriment de la qualité des repas.

Elle peut être compensée par l'application de tarifs différenciés visant à soulager les ménages les plus modestes, par exemple en se basant sur les quotients familiaux.

➤ Pilier 3 - Aménagement du territoire

Deux observations plus spécifiques dans le domaine des transports

Le CESER note la poursuite des actions régionales en faveur de l'intermodalité, qui sont en effet indispensables pour offrir aux voyageurs, quels que soient les modes de transport utilisés, un déplacement le plus fluide possible. Il note en particulier avec intérêt le déploiement d'un titre de transport unique sur le périmètre de la métropole bordelaise, qui marque une réelle avancée avec les dispositifs de juxtaposition tarifaire qui existaient jusqu'alors.

Le CESER est en revanche plus interrogatif sur le déploiement du système d'information multimodal Modalis, malheureusement limité au périmètre néo-aquitain, et qui ne semble pas aujourd'hui offrir une expérience satisfaisante à l'utilisateur. Compte tenu des ressources nécessaires pour en particulier proposer un calculateur d'itinéraires performant et accessible au plus grand nombre, le CESER souhaiterait connaître les raisons qui ont amené la Région à développer son propre outil plutôt que de s'appuyer sur les outils existants. Dans l'attente de l'amélioration de Modalis, ne serait-il pas envisageable pour la Région d'ouvrir les données de l'ensemble des transports dont elle a la charge, dont les transports routiers interurbains, afin qu'elles puissent être utilisées par des calculateurs d'itinéraires tiers ?

Le CESER s'interroge par ailleurs sur le périmètre de la société publique locale SPIIT⁴, qui a pour objet « de participer au développement du système des transports, notamment ferroviaire de voyageurs, pour le compte de ses actionnaires ». S'il comprend l'intérêt d'une formulation large en termes de souplesse d'évolution des missions de la SPL, le CESER souhaiterait savoir si d'autres missions sont anticipées à moyen terme, au-delà des opérations identifiées à ce jour concernant les matériels roulants ferroviaires, et qui pourraient avoir une incidence financière.

Intégrer les enjeux sociaux et démocratiques dans les grandes orientations et feuilles de route régionales

Les ambitions affichées dans ces orientations budgétaires marquent le signe d'une préoccupation accrue et partagée de prise en compte de la dimension sociale des transitions à accomplir. Pour le CESER, cette prise en compte est d'autant plus logique que le Conseil régional, même s'il ne dispose pas d'une compétence dans le domaine de l'action sociale, déploie déjà dans ses politiques sectorielles des dispositifs permettant de répondre à des situations de fragilité spécifiques de diverses catégories de population et/ou de territoires. C'est aussi ce que le CESER démontre dans son rapport récent sur la pauvreté en Nouvelle-Aquitaine⁵.

Au vu des tensions existantes du budget régional, le CESER s'interroge sur l'opportunité d'une mobilisation particulière de la Conférence Territoriale de l'Action Publique (CTAP) concernant les perspectives de financement public territorialisés et sur les mesures d'articulation susceptibles de permettre une performance d'action publique socialement acceptable, autrement dit sans effet préjudiciable sur le tissu économique et social dans les territoires. Dans l'hypothèse d'un abandon de certaines politiques, le CESER invite le Conseil régional et les autres collectivités à un dialogue préalable et suffisamment en amont avec les acteurs potentiellement concernés afin d'étudier les modalités d'ajustement ou d'adaptation dans le temps.

C'est la raison pour laquelle, dans le prolongement de sa contribution relative à « Néo Societas »⁶, le CESER encourage le Conseil régional à intégrer cette dimension sociale dans la déclinaison de ses feuilles de route (dont « Néo Terra 2 ») et politiques sectorielles.

⁴ Société Publique Interrégionale des Investissements en faveur des Transports.

⁵ « **Enrayer la fabrique de la pauvreté en Nouvelle-Aquitaine : à partir de l'expression des personnes en situation de pauvreté et de leur expertise** », CESER Nouvelle-Aquitaine, mars 2023.

⁶ « **Néo Societas : combler les fractures, ouvrir de nouvelles lignes d'horizon – Projet la Nouvelle-Aquitaine dans une nouvelle ambition de transformation sociale** », CESER Nouvelle-Aquitaine, juin 2022

➤ Pilier 4 - Transition énergétique et écologique

Dépense de fonctionnement : les projections des dépenses énergétiques des lycées

Les projections des dépenses de fonctionnement, en particulier pour les lycées ne devraient pas s'appuyer uniquement sur le prix de l'énergie mais prendre en compte également la baisse des consommations grâce aux opérations de maîtrise de l'énergie.

Dépenses d'investissement : des priorités budgétaires définies par les éco-socio-conditionnalités qui devront servir les transitions écologiques

Le CESER note que pour relever le défi économique et de l'emploi, le Conseil régional indique qu'il lui faut « *plus que jamais, s'appuyer sur le capital humain, avec comme ligne de conduite ses éco-socio-conditionnalités.* »

Le CESER comprend ici que le capital humain ne se résume pas aux seules forces de travail mais qu'il s'exprime davantage en termes de capacités d'initiatives individuelles et collectives émanant des territoires. Le CESER estime que c'est grâce à l'intervention de ses forces vives, que les défis pourront être relevés. Les éco-socio-conditionnalités doivent être par ailleurs considérées comme un outil permettant de définir des priorités d'action notamment dans un contexte budgétaire contraint qui nécessitera des arbitrages politiques. Ceux-ci doivent traduire les ambitions affichées en matière de transition écologique.

Budget vert : une avancée avec quelles conséquences sur les financements verts ?

Le CESER salue le choix de la Région d'expérimenter la mise en place du budget vert qui témoigne du fait qu'on ne peut plus continuer à ignorer l'impact environnemental des politiques régionales. Le CESER s'interroge sur l'articulation entre le budget vert et les financements verts :

Des impacts du budget vert sont-ils attendus sur les financements régionaux ? La question peut aussi se poser pour les organismes de notation et sur les investissements verts.

Le budget vert influencera-t-il le Conseil régional sur ses choix de partenaires financiers, notamment des banques ?

➤ Des orientations pour faire du budget de notre Région un outil pour l'égalité

Garantir la soutenabilité de la trajectoire de notre Région implique d'allouer les ressources nécessaires et suffisantes aux efforts visant l'égalité entre les femmes et les hommes et à lutter contre les discriminations liées à l'origine, au genre, à l'identité et l'orientation sexuelles, au handicap...

Le Haut Conseil à l'Égalité se saisit de ces expériences concrètes pour plaider à faveur d'un financement public au service de l'égalité. Comme le mentionne son guide « *Pas d'argent public sans égalité* »⁷, pour le HCE : « *l'argent public doit impérativement devenir un moyen de lutter contre les stéréotypes et égaliser les conditions de chacun·e dans l'économie : pour y parvenir, l'égaconditionnalité des dispositifs incitatifs ad hoc et la budgétisation sensible au genre (BSG) sont des instruments efficaces et qui ont fait leur preuve ailleurs. Il ne s'agit pas seulement d'une contrainte réglementaire mais surtout d'une opportunité socio-économique pour corriger les injustices et relancer notre système productif* ».

Les expériences déjà mises en place et l'existence d'un grand nombre de guides et d'outils concrets guidant les collectivités territoriales dans la mise en place de budgets sensibles à l'égalité et à la lutte contre les discriminations, facilitent leur mise en œuvre.



⁷ HCE, 2022, Pas d'argent public sans égalité ! Plaidoyer pour un financement public au service de l'égalité.

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

Avec les contributions des commissions :

1 - « Éducation, Formation, 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
« Orientations budgétaires – Exercice 2024 »

150 votants

Adopté à l'unanimité

Emmanuelle Fourneyron
Présidente du CESER de Nouvelle-Aquitaine

ANNEXES

Orientations Budgétaires 2023

Trajectoire budgétaire 2019-2027

	Compte Administratif 2019	Compte Administratif 2020	Compte Administratif	Compte Administratif simulé 2022	Compte Administratif simulé 2023	Compte Administratif simulé 2024	Compte Administratif simulé 2025	Compte Administratif simulé 2026	Compte Administratif simulé 2027
Recettes de fonctionnement	2 478,0	2 243,3	2 387,7	2 441,4	2 576,9	2 640,7	2 660,7	2 745,3	2 722,1
Dépenses de fonctionnement	1 999,9	1 912,4	1 915,1	2 000,0	2 202,1	2 220,6	2 152,2	2 161,4	2 115,2
Epargne brute	478,1	330,9	472,6	441,4	374,7	420,1	508,5	583,9	606,9
Taux d'épargne brute	19,3%	14,7%	19,8%	18,1%	14,5%	15,9%	19,1%	21,3%	22,3%
Remboursement contractuel du capital de la dette	129,7	135,8	162,6	175,2	169,9	178,8	170,3	187,8	169,2
Epargne nette	348,4	195,1	310,0	266,2	204,8	241,3	338,2	396,1	437,7
Recettes propres d'investissement	190,5	202,5	237,1	221,2	253,4	259,2	228,7	224,9	233,1
Dépenses d'investissement hors dette	702,4	841,8	876,6	932,1	985,1	838,1	834,9	860,5	870,8
Remboursements préfinancements européens				0,0	0,0	12,7	20,0	0,0	0,0
Part des dépenses d'investissement	26%	31%	31%	32%	31%	27%	28%	28%	29%
Besoin d'emprunt	-163,5	-444,2	-329,5	-444,8	-526,8	-350,2	-287,9	-239,6	-200,0
Nouveaux emprunts	150,0	456,0	385,0	342,2	526,8	350,2	287,9	239,6	200,0
Encours de dette	2 084	2 404	2 627	2 794	3 151	3 322	3 440	3 492	3 522
Capacité de désendettement	4,4	7,3	5,6	6,3	8,4	7,9	6,8	6,0	5,8
Variation fonds de roulement	-13,5	11,8	55,5	-102,5	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0

NB : Il s'agit d'une projection de comptes administratifs annuels, sur la base de taux de réalisation identiques à ceux de l'année 2022 qui sert d'année de départ à cette trajectoire.

Orientations Budgétaires 2024

Trajectoire budgétaire 2024-2028

	Compte Administratif 2020	Compte Administratif 2021	Compte Administratif 2022	Compte Administratif simulé 2023	Compte Administratif simulé 2024	Compte Administratif simulé 2025	Compte Administratif simulé 2026	Compte Administratif simulé 2027	Compte Administratif simulé 2028
Recettes de fonctionnement	2 243,3	2 387,7	2 443,9	2 483,1	2 582,2	2 619,4	2 624,9	2 674,8	2 723,7
Dépenses de fonctionnement	1 912,4	1 915,1	1 988,0	2 166,4	2 167,0	2 211,0	2 197,7	2 202,9	2 225,7
Epargne brute	330,9	472,6	455,9	316,7	415,2	408,4	427,2	471,9	497,9
Taux d'épargne brute	14,7%	19,8%	18,7%	12,8%	16,1%	15,6%	16,3%	17,6%	18,3%
Remboursement contractuel du capital de la dette	135,8	162,6	177,1	173,2	184,2	177,9	197,8	182,3	184,9
Epargne nette	195,1	310,0	278,8	143,5	230,9	230,4	229,4	289,6	313,1
Recettes propres d'investissement	202,5	237,1	236,7	268,4	301,4	239,0	227,9	232,1	234,1
Dépenses d'investissement hors dette	841,8	876,6	914,8	988,4	968,5	816,3	820,5	830,8	832,3
Remboursements préfinancements européens			0,0	0,0	0,0	37,3	0,0	0,0	0,0
Part des dépenses d'investissement	31%	31%	32%	31%	31%	27%	27%	27%	27%
Besoin d'emprunt	-444,2	-329,5	-399,3	-576,5	-436,2	-384,1	-363,3	-309,1	-285,1
Nouveaux emprunts	456,0	385,0	344,7	528,5	436,2	384,1	363,3	309,1	285,1
Encours de dette	2 404	2 627	2 789,8	3 145	3 397	3 603	3 769	3 895	3 996
Capacité de désendettement	7,3	5,6	6,1	9,9	8,2	8,8	8,8	8,3	8,0

NB : Il s'agit d'une projection de comptes administratifs annuels, sur la base de taux de réalisation identiques à ceux de l'année 2023 qui sert d'année de départ à cette trajectoire.