

Budget primitif - Rapport de présentation / Exercice 2024

Séance plénière du 5 décembre 2023

1/ Budget régional

Le projet de budget primitif 2024 décline les orientations budgétaires présentées à l'automne, à travers le maintien d'un niveau important d'investissement et la maîtrise des dépenses de fonctionnement. Au regard de la volonté de restauration des équilibres budgétaires, la question de la capacité de la Région à répondre aux ambitions affichées, à développer son action pour accélérer et accompagner les transitions se pose de plus en plus. Face à une équation qui pourrait se révéler de plus en plus difficile à tenir en l'absence de réforme du modèle de recettes régionales, la nécessité d'une véritable réflexion sur la hiérarchisation des interventions à conduire, des arbitrages à réaliser doit s'imposer.

Pour le CESER, l'un des facteurs déterminants des choix opérés par la collectivité relève non pas d'un caractère conjoncturel mais structurel, à savoir la quasi-absence d'autonomie fiscale des Régions, avec une fiscalité propre excessivement limitée, peu dynamique voire régressive (ex : cartes grises) et fondamentalement inadaptée sinon contradictoire avec les objectifs de transition affichés. L'équation financière est à terme intenable, sauf à contraindre les collectivités à se concentrer sur des domaines d'intervention de plus en plus restreints avec des risques de démantèlement de tout un ensemble d'activités jugées « non essentielles ». Il importe pour le CESER que le législateur s'empare de ce sujet du financement et de la fiscalité des collectivités.

Le Conseil régional annonce le début de la décrue du recours à l'emprunt qui devrait exercer une influence positive sur le taux d'épargne brute à l'avenir.

La particularité de ce budget tient à la décision de la collectivité de réduire le volume des autorisations de programme (- 25,1 %) afin de limiter dans les années futures le volume du recours à l'emprunt et de rétablir ses objectifs d'équilibre budgétaire. Seuls, quelques rares segments d'intervention (mobilité durable, apprentissage, agriculture, sport) échappent à cette réduction.

Le CESER note une très forte concentration des investissements. Ce budget primitif 2024 marque donc une affirmation de priorités d'intervention.

Le CESER note la forte progression des paiements d'intérêts.

2/ Politiques régionales

La question de la délimitation des compétences régionales devra être intégrée aux réflexions sur les arbitrages budgétaires : la Région doit-elle se concentrer sur son cœur de compétences, et ses compétences partagées afin d'assurer le fonctionnement de services publics qui, sinon, pourraient être menacés ?

PILIER 1 - DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUE - EMPLOI

Le CESER a régulièrement indiqué que l'objectif « qualifier pour répondre aux besoins économiques des territoires », traduit une vision à court terme et réductrice pénalisante en termes de formation et d'émancipation des publics visés. Elle comporte par ailleurs un risque d'enfermement territorial.

PILIER 2 - JEUNESSE

Les aides à la mobilité étudiante sont réglées en fin de premier semestre. Celles-ci n'ont ainsi pas l'effet escompté, qui est d'accompagner la vie universitaire, et met les étudiantes et étudiants en difficulté financière.

Il est nécessaire de reconfigurer la plateforme Aquimob afin de permettre le versement à la rentrée universitaire, ou d'envisager un système alternatif en plusieurs fois avec un premier versement dès début septembre.

PILIER 3 - AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE

Infrastructures de transport et mobilités :

L'année 2024 sera marquée par un niveau élevé d'investissement sur les infrastructures de transport, notamment ferroviaires. Le CESER ne peut que saluer la volonté du Conseil régional de continuer à investir sur le transport ferroviaire, levier essentiel de décarbonation des mobilités. Le CESER note qu'une partie de ces investissements, liée à la remise à niveau de l'infrastructure ou la remotorisation des rames TER (retrofit), bien qu'indispensable, ne permettra pas d'améliorer quantitativement l'offre TER. D'autres investissements, liés par exemple à l'acquisition de nouvelles rames, à l'accroissement des capacités du réseau ou à la réouverture de lignes fermées (Limoges-Angoulême par exemple), seront nécessaires pour conduire au « choc d'offre » attendu pour impulser un véritable report modal.

Vie associative : un recul préoccupant

Les crédits de paiement en faveur de la vie associative et de la solidarité accusent une baisse globale de - 9,1 %. Cette évolution inquiète le CESER, alors même que ce domaine d'activité non marchand se heurte simultanément à la hausse des prix (salaires, énergie) et à la contraction des aides des autres collectivités territoriales.

Le CESER attire, encore une fois, l'attention du Conseil Régional sur la part importante que représente l'emploi associatif en Nouvelle-Aquitaine, soit environ 10 % de l'emploi privé.

Le CESER souligne que tout resserrement des dépenses de fonctionnement ne pourra que fragiliser les moyens attribués à ce secteur par la puissance publique et sera porteur de risques sur le plan sociétal (fragilisation des outils de cohésion sociale) mais aussi sur le plan économique et de l'emploi.

PILIER 4 - TRANSITION ÉNERGETIQUE ET ÉCOLOGIQUE

Il est indiqué dans ce budget que « la Région Nouvelle-Aquitaine entend poursuivre et accélérer ses investissements pour rester sur la trajectoire de l'atteinte du facteur 4 du protocole de Kyoto ». Ce facteur 4 fixe un objectif de réduction par 4 des émissions de gaz à effet de serre d'ici 2050. Le CESER rappelle que l'objectif est maintenant d'atteindre la neutralité carbone d'ici 2050 qui implique une réduction plus importante des émissions de gaz à effet de serre.

1 / BUDGET REGIONAL

Le BP proposé pour 2024 montre une importante inflexion stratégique.

En effet, la Région exprime de manière forte sa volonté d'apporter une évolution à la baisse sur le long terme de sa politique d'endettement.

Dans ce contexte et dans le cadre actuel des recettes, elle fait de la maîtrise des dépenses de fonctionnement et des dépenses d'investissement via les baisses d'AP, le moteur de cette politique, même si en 2024 les dépenses d'investissement resteront conséquentes du fait probable du stock des AP.

Cette inflexion stratégique montre de manière probable la volonté du Conseil régional de se concentrer de plus en plus, via les budgets à venir, sur ses domaines de compétences.

Pour le CESER, il y a absolue nécessité que la Région éclaircisse ce point.

Ce BP 2024 montre à nouveau l'équation intenable à laquelle la Région est confrontée :

- recettes quasi complètement pilotées par l'État ;
- quasiment plus de recettes déterminées par la Région elle-même ;
- recettes incertaines quant à ses évolutions prévisibles ;
- dépenses de fonctionnement largement déterminées par le « réglementaire » (masse salariale notamment) ;
- taux d'épargne stagnant voire baissier et impossible à faire évoluer à la hausse ;
- encours des crédits en évolution marquée depuis 4 ans ;
- hausse des taux d'intérêt et donc du coût du crédit ;
- hausse continue de la durée théorique du désendettement.

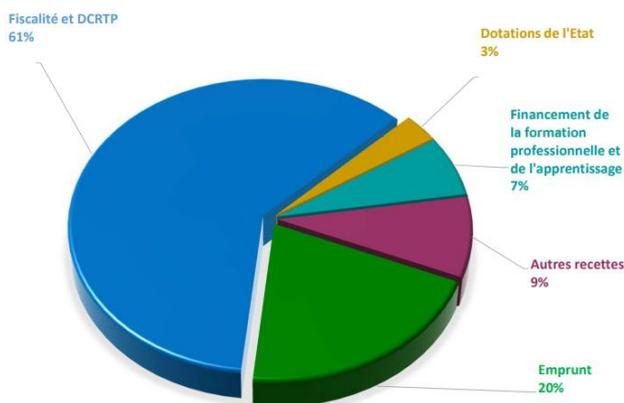
/ Les ressources régionales

Un Budget primitif annonçant une hausse des recettes

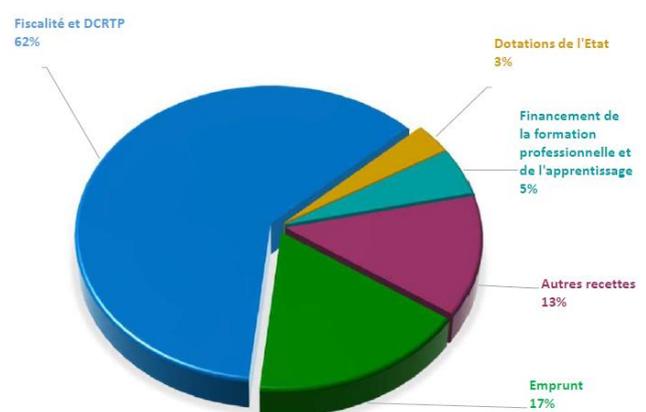
L'ensemble des recettes du budget principal 2024, hors emprunt, est estimé globalement à **2 918,760 M€**, en hausse de 3 % par rapport au BP 2023.

Un moindre recours à l'emprunt en 2024 fait baisser les recettes régionales d'1,06%, soit - 37,68 M€.

Budget Primitif 2023



Budget Primitif 2024



(Extraits des rapports du Conseil régional)

Les recettes hors emprunt

Les recettes impactées par une diminution sont :

- la « fiscalité et DCRTP » (- 9M€), qui s'explique par une importante baisse des recettes liées aux cartes grises ;
- le « Financement de la formation professionnelle et l'apprentissage » (- 56,68 M€), qui s'explique par une absence de crédits sur la ligne PACTE/Plan Jeunes, dans l'incertitude d'une nouvelle contractualisation avec l'État.

L'augmentation globale des recettes s'explique majoritairement par une hausse des « autres recettes » (+ 146,48 M€), et en particulier :

- **Les droits d'entrée de la Société publique locale Interrégionale des Investissements en faveur des Transports (SPIIT) : 63 M€.**

L'année 2024 sera marquée par la signature du contrat de concession avec la SPIIT, chargée de porter les opérations d'acquisition et de maintenance lourde du parc matériel roulant : le CESER note la complexité du modèle de portage qui en découle¹, qui appellerait une présentation plus pédagogique pour en faciliter l'appropriation.

- **La programmation opérationnelle 2021-2027 des fonds européens.**

Il faudra veiller à la réalisation des projets liées à ces crédits. Des difficultés persistent sur le PO 2014-2020.

Le Conseil régional prévoyait en 2023 un pic important de paiement en raison de la clôture du Programme Opérationnel (PO) 2014-2020. Il restait environ la moitié de la programmation (121 M€) à justifier pour paiement auprès de la Commission européenne. On constate aujourd'hui que seuls 29 M€ ont été soldés malgré la mise en place par le Conseil régional d'une task force dédiée chargée d'éviter des dégagelements d'office de crédits importants.

Le CESER s'interroge sur la réalisation des 92,62 M€ restants du PO 2014-2020 et du PO 2021-2027.

- **Les fonds de concours et participations.**

Constructions : 12,080 M€ de recettes correspondant aux participations des Départements pour les travaux dans les cités mixtes de Nouvelle-Aquitaine sont prévues au BP 2024. Ce montant inclut notamment 10 M€ de la part du Conseil Départemental de la Gironde pour l'opération de construction du collège du Barp.

Infrastructures de transport : des participations sont attendues dans le cadre des opérations de régénération de la voie ferrée des Landes (0,980 M€) et du RER Métropolitain (6,825 M€). La Région poursuit sa mobilisation et son action dans le projet de réouverture de la ligne ferroviaire internationale Pau-Canfranc-Saragosse, pour lequel des recettes européennes sont escomptées (9,338 M€). Enfin, les recettes attendues en 2024 au titre des différentes offres ferroviaires supplémentaires mises en place sont évaluées à 4,046 M€.

AUTRES RECETTES

F.C.T.V.A.	38,000	45,000	18,42%	7,000
Participation des familles aux dépenses d'internat et de restauration	18,500	17,000	-8,11%	-1,500
Avances remboursables	11,891	18,367	54,46%	6,476
Fonds européens : programmation 2014-2020	121,100	92,620	-23,52%	-28,480
Fonds européens : programmation 2021-2027	1,507	58,900	3808,43%	57,393
Programmes de coopération	2,769	0,532	-80,80%	-2,237
Transports routiers : recettes directes et attribution de compensation	49,543	51,901	4,76%	2,358
Transports ferroviaires - droits d'entrée SPL	0,000	63,550	Sans objet	63,550
Fonds de concours et participations	21,005	49,118	133,84%	28,113
Divers	49,079	62,891	28,14%	13,812
TOTAL	313,395	459,879	46,74%	146,484

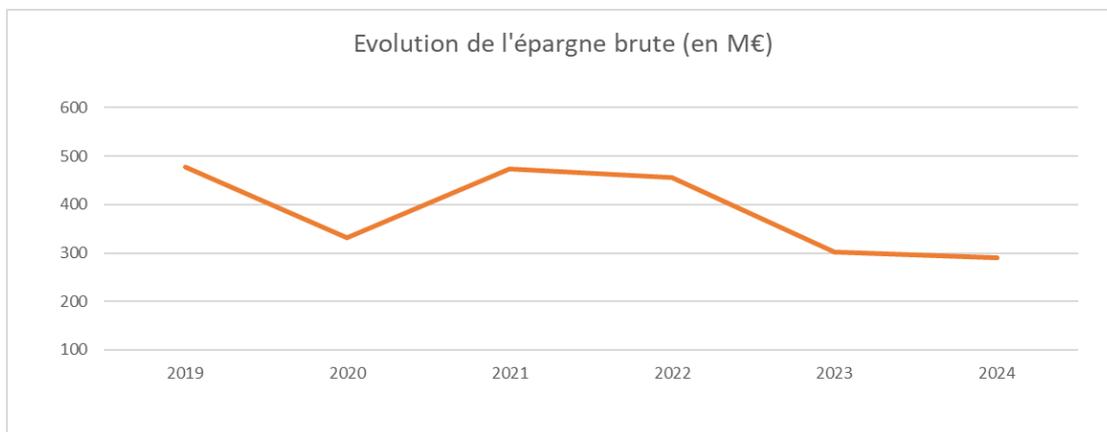
Pour le CESER, l'un des facteurs déterminants des choix opérés par la collectivité relève non pas d'un caractère conjoncturel mais structurel, à savoir la quasi-absence d'autonomie fiscale des Régions, avec une fiscalité propre excessivement limitée, peu dynamique voire régressive (ex : cartes grises) et fondamentalement inadaptée sinon contradictoire avec les objectifs de transition affichés. L'équation

¹ Voir pages 183 et 184 du document de présentation du projet de budget primitif 2024.

financière est à terme intenable, sauf à contraindre les collectivités à se concentrer sur des domaines d'intervention de plus en plus restreints avec des risques de démantèlement de tout un ensemble d'activités jugées « non essentielles ». Il importe pour le CESER que le législateur s'empare de ce sujet du financement et de la fiscalité des collectivités.

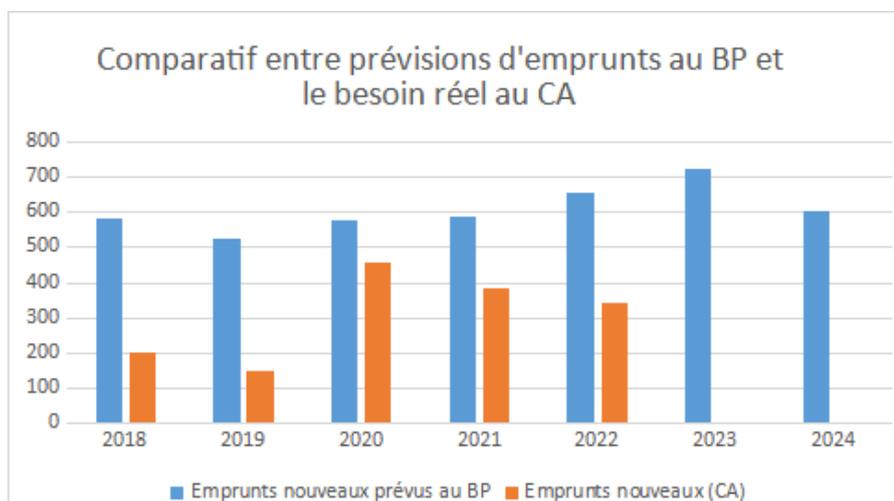
L'emprunt

Grace à la hausse des recettes d'investissement, l'emprunt d'équilibre baisse de façon substantielle, malgré une dégradation de l'épargne brute.



Année	2019	2020	2021	2022	2023	2024
Épargne brute	478,1 M€	330,9 M€	472,6 M€	455,9 M€	302,4 M€	290,18 M€
Taux d'épargne brute	19,3%	14,7%	19,8%	18,7%	11,76%	11,56%

L'emprunt affiche une baisse de 122,59 M€ par rapport au BP 2023 et s'élève à 601,9 M€.



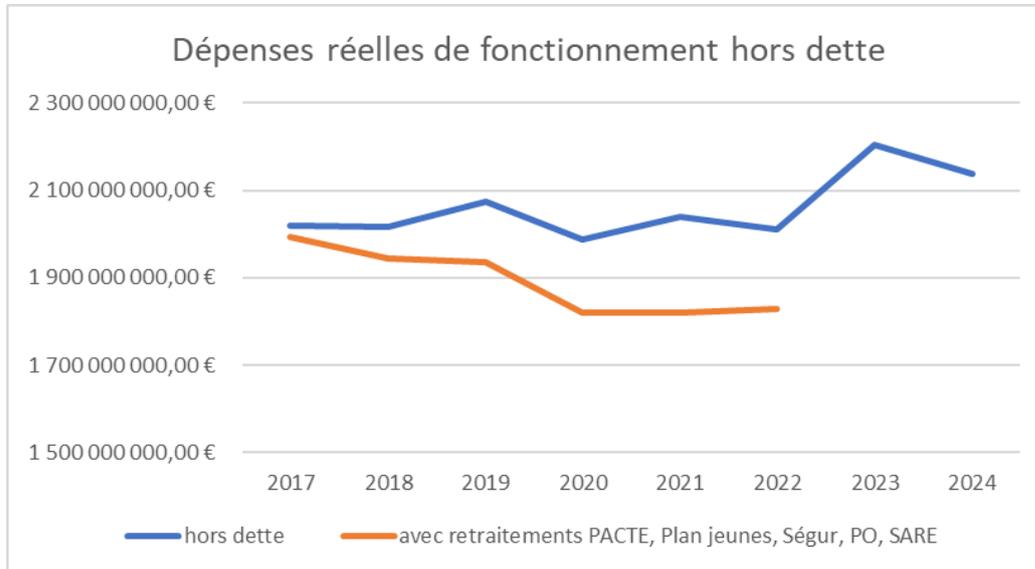
Le Conseil régional annonce le début de la décrue du recours à l'emprunt qui devrait exercer une influence positive sur le taux d'épargne brute à l'avenir.

La particularité de ce budget tient à la décision de la collectivité de réduire le volume des autorisations de programme (- 25,1 %) afin de limiter dans les années futures le volume du recours à l'emprunt et de rétablir ses objectifs d'équilibre budgétaire. Seuls, quelques rares segments d'intervention (mobilité durable, apprentissage, agriculture, sport) échappent à cette réduction.

Le CESER demande dans ce cadre à ce que la Région précise sa politique en termes de PPI.

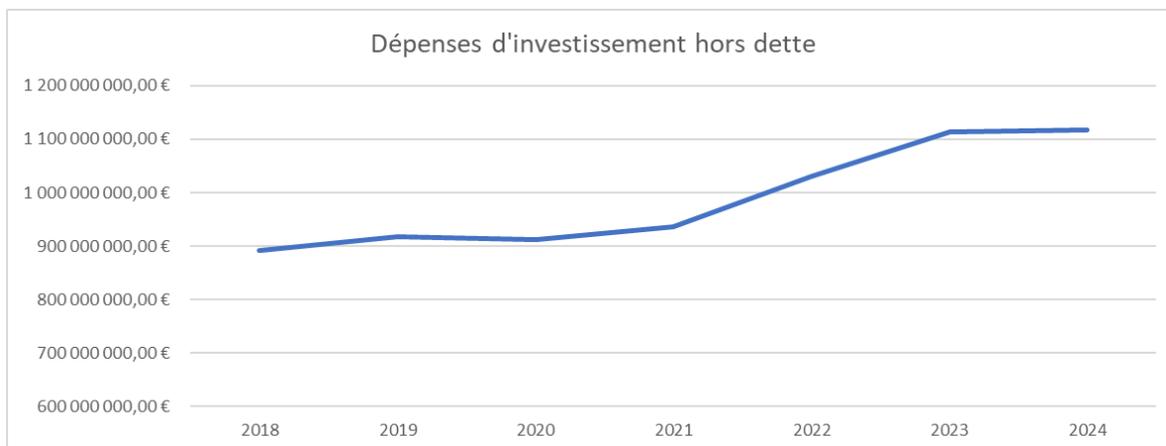
Une baisse des dépenses de fonctionnement

Pour l'année 2024, les dépenses de fonctionnement (hors dette) s'élèvent à 2 137 M€ contre 2 204 M€ au BP 2023, soit une baisse de 3,03 %.



Des capacités d'investissement en baisse

Les dépenses réelles d'investissement (hors dette) s'élèvent quant à elles à 1 118 M€ contre 1 114 M€ en 2023, soit une progression de 0,37 %. Malgré cette progression, les capacités d'investissement de la Région diminuent, notamment à cause de l'inflation (+4,5% en 2023 selon la Banque de France). En effet, avec une même enveloppe budgétaire, moins d'actions peuvent être menées.



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

Les principaux postes de dépenses (hors piliers 5 et 6) concernent les infrastructures et les transports, les lycées (bâtiments), la mobilité durable et intelligente, l'éducation, l'agriculture, la performance industrielle, la recherche, innovation et start-up, la transition énergétique et adaptation aux changements climatiques et l'aménagement numérique du territoire. Ces thèmes correspondent à eux seuls à plus des trois quarts des crédits de paiement alloués aux 4 premiers piliers.

Groupe 1 (+ de 80M€)

- Infrastructures, transports ↗
- Lycées (bâtiments) ↗
- Mobilité durable et intelligente ↗

Groupe 2 (50 M€ - 80 M€)

- Éducation ↗
- Agriculture ↗

Groupe 3 (30 M€ - 50 M€)

- Performance industrielle ↘
- Recherche, innovation et start-up ↘
- Transition énergétique et adaptation aux changements climatiques ↘
- Aménagement numérique du territoire ↘

Groupe 4 (10 M€ - 30 M€)

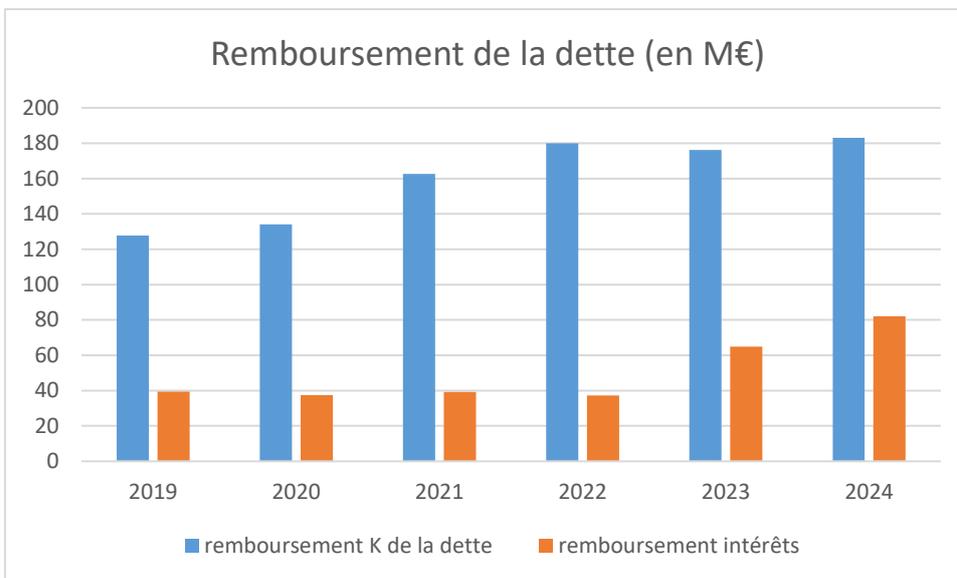
- Apprentissage
- Culture
- Politique contractuelle
- Enseignement supérieur
- Économie territoriale et politique de retournement
- Attractivité, internationalisation et financement
- Tourisme
- Sport
- Filières, trans-filières et partenariats

Ces groupes de dépenses mobilisent 78,58 % de l'investissement hors dette contre 52% en 2023

Le CESER note une très forte concentration des investissements.

Certains piliers d'intervention enregistrent une progression sensible de l'effort régional alors qu'une baisse est constatée sur les autres piliers, ceci avec une forte amplitude de variations selon les segments d'intervention relevant de chacun des piliers. Ce budget primitif 2024 marque donc une affirmation de priorités d'intervention.

La dette et les opérations financières



Le CESER note la forte progression des paiements d'intérêts.

Des choix politiques qui n'apparaissent pas véritablement dans le projet de budget

Le projet de budget primitif 2024 décline les orientations budgétaires présentées à l'automne, à travers le maintien d'un niveau important d'investissement et la maîtrise des dépenses de fonctionnement. Au regard de la volonté de restauration des équilibres budgétaires, la question de la capacité de la Région à répondre aux ambitions affichées, à développer son action pour accélérer et accompagner les transitions se pose de plus en plus. Face à une équation qui pourrait se révéler de plus en plus difficile à tenir en l'absence de réforme du modèle de recettes régionales, la nécessité d'une véritable réflexion sur la hiérarchisation des interventions à conduire, des arbitrages à réaliser doit s'imposer.

S'ils commencent à transparaître dans les arbitrages budgétaires, les choix, éminemment politiques, n'apparaissent pas clairement dans les ambitions présentées. C'est ainsi que, lors de la présentation du projet de budget primitif 2024 devant les cinq commissions thématiques du CESER, les services du Conseil régional ont mis en avant la nécessité de ne pas intervenir hors du champ de compétences régionales pour justifier l'absence d'intervention régionale sur différents sujets ; or, parallèlement, la Région s'est engagée à participer au financement de lignes à grandes vitesses ou de l'infrastructure ferroviaire au-delà de ses compétences.

La question de la délimitation des compétences régionales devra être intégrée aux réflexions : la Région doit-elle se concentrer sur son cœur de compétences, et ses compétences partagées afin d'assurer le fonctionnement de services publics qui, sinon, pourraient être menacés ?

Le CESER alerte le Conseil régional sur le fait que, conjuguée à la répercussion de l'inflation, les baisses parfois significatives des crédits de paiements dédiés à des domaines de compétence partagée mettent en péril toute une partie d'emplois (12 % des emplois privés dans l'ESS dont 10 % d'emplois associatifs) et d'acteurs investis en région dans ce qui soude le corps social, dans l'animation et la vie économique des territoires au plus près des habitants et dans ce qui structure un pan essentiel de la citoyenneté.

Même si le Conseil régional ne peut répondre à lui seul à cette dégradation, il importe pour le CESER d'exprimer ses inquiétudes face à ce constat, lequel porte en germes des menaces dont la réparation s'avèrera bien plus coûteuse que les économies budgétaires du moment.

À quelles politiques le Conseil régional est-il contraint de renoncer ? Dans quelle mesure les dispositifs régionaux sont-ils revisités, par exemple pour être concentrés sur un nombre plus restreint d'objectifs ? Sur quelles priorités le Conseil régional a-t-il été contraint de se concentrer pour bâtir ses interventions et son budget ? Pour certains sujets, faut-il continuer à afficher de fortes ambitions alors que la Région ne peut y affecter les moyens permettant de conduire une action réellement structurante ?²

PILIER 1 - DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUE – EMPLOI

Un cadrage politique et stratégique qui questionne

Le CESER note le décalage entre ce budget primitif et les ambitions politiques régulièrement affichées en matière d'éducation, formation et emploi.

En particulier la volonté affichée de maintenir un maximum de formations au plus près des territoires manque de correspondances claires dans ce projet de budget.

Formation professionnelle continue

Une baisse de 20 millions d'euros est prévue dans les financements. Il est attendu des fonds de l'État liés au PACTE II visant à compenser celle-ci, ce qui constitue un pari risqué sur l'avenir.

Concernant l'objectif 1 : « qualifier pour répondre aux besoins économiques des territoires », le CESER a indiqué régulièrement qu'il s'agit d'une vision à court terme et réductrice pénalisante en termes de formation et d'émancipation des publics visés. Elle comporte par ailleurs un risque d'enfermement territorial.

² Le Conseil régional souhaite par exemple « soutenir les territoires ruraux pour « réinventer » leurs centres bourgs et accompagner leur développement par l'habitat » : l'objectif d'atteindre une production de 150 logements réhabilités/rénovés en milieu rural est-il à la hauteur des ambitions affichées ?

Il serait intéressant d'avoir un retour analytique sur la formation professionnelle continue et que le Conseil régional ait un reporting des organismes de formation sur les aides publiques qu'il alloue.

Formation aux métiers de la santé

Le CESER déplore néanmoins le manque de visibilité concernant les financements des instituts de formation aux métiers de la santé en moyens de fonctionnement. Il est déterminant de pouvoir s'inscrire dans une trajectoire financière pluriannuelle pour une bonne gestion comptable et financière d'un établissement tout comme pour une bonne gestion de projet et de qualité de service ».

Il est indispensable de financer l'adaptation des locaux et équipements des instituts de formation (soutien à l'investissement, financement de construction, réhabilitation, travaux d'agrandissement, d'aménagement...) à la hauteur des augmentations capacitaires (quotas) des écoles et instituts.

PILIER 2 - JEUNESSE

Des choix budgétaires comportant des risques pour le système d'apprentissage

Depuis la réforme de 2018, le secteur de la formation et de l'apprentissage a connu de profonds bouleversements. France compétences a réduit le financement des diplômes de tous niveaux depuis début septembre 2023.

Un financement au contrat couplé à la possibilité pour tous les organismes de formation de devenir Centre de formation des apprentis (CFA) a mis en danger certains CFA historiques, en particulier ruraux. De nombreux CFA ont été rapidement créés, dont un certain nombre à but lucratif, avec potentiellement un risque quant à la qualité des formations et à l'accès aux qualifications.

Le modèle de l'économie sociale et solidaire (ESS) permettrait une gouvernance partagée. Les branches et les chambres consulaires ont également un rôle à jouer dans le dispositif.

Avec un financement de l'apprentissage au contrat et non plus à la structure, les formations à faibles effectifs, voire certains établissements, risquent de fermer. Cela crée un déséquilibre d'attractivité entre des CFA qui s'accroissent en particulier entre les structures situées en milieu rural ou dans de petites villes, et les structures urbaines.

Les premiers chiffres montrent par ailleurs que ce sont les formations supérieures qui ont le plus bénéficié du développement de l'apprentissage.

La labellisation des plateaux techniques, annoncée dans plusieurs délibérations récentes du Conseil régional, serait en lien avec les besoins économiques, en particulier des territoires ruraux. Comment moderniser à grande échelle les plateaux techniques pour servir les territoires alors que dans le budget, une baisse de la dotation de fonctionnement est prévue entre 2023 et 2024 ? Le CESER insiste par ailleurs sur la vocation première de ces plateaux techniques à être utilisés par les lycées professionnels.

En lien avec la réforme des cartes des formations professionnelles, les sections tertiaires des lycées professionnels, notamment en commerce, sont menacées de fermeture et de remplacement par d'autres formations (par exemple des filières de formations sanitaires).

Le projet de budget primitif mentionne trois cartes de formations distinctes :

- carte des formations professionnelles initiales élaborée par le rectorat et le Conseil régional ;
- carte des formations par apprentissage élaborée par les branches ;
- carte contractuelle des formations professionnelles par apprentissage élaborée par le Conseil régional.

Le CESER s'interroge sur la cohérence et l'articulation de ces trois cartes.

Le financement des lycées, une baisse à expliquer, des enjeux de lutte contre les discriminations

La dotation lycées enregistre une baisse de 48 millions d'euros. Le CESER souhaite connaître les raisons de cette évolution, au-delà du seul prix de l'électricité avancé comme élément d'explication.

Au niveau de l'accent mis sur le développement du « lycée numérique », le CESER rappelle les points de vigilance régulièrement formulés concernant l'utilisation des outils et méthodes numériques dans les apprentissages, quels qu'ils soient.

Un soutien à la mobilité étudiante pénalisé par un versement trop tardif des aides

Les aides à la mobilité étudiante sont réglées en fin de premier semestre. Celles-ci n'ont ainsi pas l'effet escompté, qui est d'accompagner la vie universitaire, et met les étudiantes et étudiants en difficulté financière. Il est nécessaire de reconfigurer la plateforme Aquimob afin de permettre le versement à la rentrée universitaire, ou d'envisager un système alternatif en plusieurs fois avec un premier versement dès début septembre.

Le financement du fonctionnement de la recherche universitaire

Le soutien en fonctionnement à la recherche dans les universités peut être un choix régional, dans la mesure où un volume financier est alloué à la recherche, notamment pour les sciences humaines et sociales (SHS), qui ont un moindre besoin d'investissement.

Un bilan des fonds dépensés pour la recherche, dont un aperçu est présenté régulièrement en groupes inter-assemblées (GIA), est régulièrement demandé par le CESER, qui réitère cette demande.

PILIER 3 - AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE

Des investissements importants sur le ferroviaire, un repli de certains crédits « territoires »

Territoires

Parmi les différentes évolutions par rapport à l'exercice 2023, le CESER note une diminution sensible des crédits de paiement dédiés à la politique contractuelle, en fonctionnement (-12.10 %) et en investissement (-2.82 %). Si les crédits liés aux contrats de territoires sont globalement stables, ceux affectés aux projets d'excellence rurale accusent une forte baisse (même si elle ne porte que sur des crédits relativement limités). Alors que les enjeux spécifiques des territoires ruraux sont de plus en plus prégnants, cette diminution interroge : les outils proposés doivent-ils être revus pour mieux répondre aux besoins des territoires ?

L'année 2024 devrait également être marquée par la révision du SRADDET, qui portera notamment sur la territorialisation des objectifs de sobriété foncière. Cette transformation profonde de la manière d'occuper le territoire que la sobriété foncière puis, à terme, le ZAN, appellent, nécessite d'être véritablement anticipée et préparée. Une attention particulière devra être portée à l'accompagnement des territoires, à travers notamment un soutien renforcé à l'ingénierie pour ceux qui en auraient besoin. Bien que l'action régionale tienne pour une large part à la planification (SRADDET), la faiblesse des crédits consacrés au foncier et à l'habitat (moins de 2 M€) ne peut qu'interroger au regard de l'ampleur des chantiers à mener dans les territoires. La remobilisation des friches et la lutte contre la vacance nécessitent un accompagnement pouvant avoir un coût conséquent, comme cela a déjà été fait.

Le CESER attire par ailleurs l'attention sur la nécessité d'anticiper l'impact des mutations économiques sur les territoires, en collaboration avec les organisations et filières concernées. L'enjeu est aussi d'anticiper leurs effets sur les territoires, par exemple en termes d'usage du foncier. Le Conseil régional serait dans cette perspective légitime à travailler sur des dispositifs de portage et de remembrement.

La Région entend enfin poursuivre son action en direction des services et commerces de proximité, essentiels pour maintenir et attirer de nouvelles populations en milieu rural ; le CESER rappelle, de manière complémentaire, que la présence essentielle des services publics dans les territoires y contribue également.

Infrastructures de transport et mobilités

L'année 2024 sera marquée par un niveau élevé d'investissement sur les infrastructures de transport, notamment ferroviaires (+ 45,6 % au titre du pilier 3, + 83,7 % au titre du pilier 4). Le CESER ne peut que saluer la volonté du Conseil régional de continuer à investir sur le transport ferroviaire, levier essentiel de décarbonation des mobilités. Le CESER note qu'une partie de ces investissements, liée à la remise à niveau de l'infrastructure ou la remotorisation des rames TER (*retrofit*), bien qu'indispensable, ne permettra pas d'améliorer quantitativement l'offre TER. D'autres investissements, liés par exemple à l'acquisition de nouvelles rames, à l'accroissement des capacités du réseau ou à la réouverture de lignes fermées (Limoges-Angoulême par exemple), seront nécessaires pour conduire au « choc d'offre » attendu pour impulser un véritable report modal.

La signature du volet « mobilité » du Contrat de Plan Etat-Région 2021-2027 est dans cette perspective particulièrement attendue : face aux enjeux de transition des mobilités et au regard du vieillissement du réseau

ferré régional, le CESER avait insisté, dans la contribution proposée en octobre 2023, sur la nécessité d'un véritable changement d'échelle dans le financement des investissements ferroviaires. Celui-ci devra être amorcé dans le CPER, mais soulève plus globalement la question de la révision du modèle global de financement du transport ferroviaire, aujourd'hui à bout de souffle. Le CESER l'avait également noté dans son avis sur la convention TER, qui entrera en application en 2024 : face à la très nette volonté de maîtrise des coûts inscrite dans la convention, il sera difficile, au-delà des optimisations encore possibles, d'impulser un réel « choc d'offre ».

Numérique

Dans le domaine du numérique, le CESER note avec intérêt l'approfondissement du volet « numérique responsable et inclusion numérique », dont la traduction budgétaire dédiée n'apparaît toutefois pas suffisamment dans le projet de budget.

Il regrette en revanche que le Conseil régional ne s'empare pas du sujet de l'intelligence artificielle et de ses potentiels impacts économiques, environnementaux, sociaux et sociétaux. Les seuls axes technologiques et formation ne seront ni satisfaisants ni suffisants, avec alors le risque de mettre la Région en position de subir et non d'être acteur des profondes mutations que l'intelligence artificielle apporte.

Le CESER attire enfin l'attention sur la nécessité d'une information lisible sur les critères d'attribution et les filières destinataires des chèques transformation numérique afin de permettre aux différents acteurs économiques d'être accompagnés efficacement dans ce domaine.

Des domaines d'intervention « partagés » qui font les frais des arbitrages budgétaires

Culture : une baisse de crédits généralisée à quelques exceptions

Le CESER enregistre une baisse globale des CP en faveur de la culture, qui touche aussi bien le pilier économique (industries culturelles) que le pilier consacré à l'aménagement culturel du territoire. Dans le domaine des industries culturelles, cette baisse interroge alors que les conventions pluriannuelles et contrats de filière sont en phase de renégociation (dont la convention en faveur du cinéma et de l'image animée qui fait parallèlement l'objet d'une délibération spécifique). Les seuls rescapés de ces arbitrages concernent l'ALCA pour les industries culturelles, le soutien aux projets d'équipement structurants, les langues et cultures régionales, la formation et l'enseignement supérieur culturels et, dans une moindre mesure, le soutien aux lieux de diffusion.

Sport : une baisse relative qui s'accompagne d'une évolution du cadre budgétaire

Les CP dédiés au sport enregistrent une baisse sensible mais qui concerne surtout les dépenses d'investissement (- 15,8 %). Les crédits de fonctionnement restent stables (+ 0,8 %). L'une des principales évolutions porte sur la réécriture du cadre budgétaire, résultant en partie des échanges dans le cadre de la Conférence Régionale du Sport et avec le Comité régional olympique. Cette évolution se traduit par l'inscription de nouvelles lignes de crédits : « santé et société » (660 k€), « têtes de réseau régionales » (1,94 M€), « attractivité territoriale » (1 M€) et « haut niveau » (2,7 M€). Celles-ci se substituent pour partie à d'autres lignes de financement (« soutien aux pratiques sportives pour tous » : - 74 % ; « aide au mouvement sportif » : - 67,2 % ; « sport de haut niveau et reconversion » : - 86,1 %). Les aides au fonctionnement des CREPS sont en légère progression.

Santé : une augmentation tirée essentiellement par une hausse des investissements

Les CP en matière de santé progressent de + 8,3 % : +17,9 % en investissements destinés aux équipements et à la construction des instituts de formation et + 8 % en fonctionnement. Dans ce cadre, le CESER apprécie l'augmentation significative des bourses aux étudiants en carrières sanitaires et sociales (+ 27,2 % à 16 M€). Il appelle cependant le Conseil régional maintenir son soutien aux actions de prévention en matière d'éducation sexuelle, lequel serait abandonné pour 2024.

Vie associative : un recul préoccupant

Les crédits de paiement en faveur de la vie associative et de la solidarité accusent une baisse globale de - 9,1 %. Cette évolution inquiète le CESER, alors même que ce domaine d'activité non marchand se heurte simultanément à la hausse des prix (salaires, énergie) et à la contraction des aides des autres collectivités territoriales.

Le CESER attire, encore une fois, l'attention du Conseil Régional sur la part importante que représente l'emploi

associatif en Nouvelle-Aquitaine, soit environ 10 % de l'emploi privé³.

Le CESER souligne que tout resserrement des dépenses de fonctionnement ne pourra que fragiliser les moyens attribués à ce secteur par la puissance publique et sera porteur de risques sur le plan sociétal (fragilisation des outils de cohésion sociale) mais aussi sur le plan économique et de l'emploi.

PILIER 4 - TRANSITION ÉNERGETIQUE ET ÉCOLOGIQUE

Biodiversité, PNR et NATURA 2000

À propos de la répartition des financements, le CESER s'interroge sur les raisons de la baisse budgétaire de la ligne « Environnement – Biodiversité – PNR⁴ » face à un affichage fort des ambitions politiques dans ces domaines. La question se pose pour les PNR. L'évolution du budget interroge quant au niveau de leur financement : sera-t-il suffisant alors qu'il est prévu de créer trois nouveaux parcs ?

De la même manière, alors que le Conseil régional a soutenu fortement la politique foncière du Conservatoire d'espaces naturels Nouvelle-Aquitaine permettant le doublement des surfaces acquises, il apparaît important de maintenir un niveau adapté des aides de fonctionnement afin d'assurer une gestion efficace des sites concernés.

L'absence d'informations sur les raisons de ces baisses amène le CESER à se questionner sur leurs potentiels impacts sur la conduite des projets et sur les territoires.

Eau-Littoral

Le CESER trouve qu'il aurait été intéressant de rappeler de façon globale les différents champs d'intervention de la politique régionale sur l'eau, en particulier s'agissant des actions menées dans le cadre de l'objectif de développement de l'agriculture biologique et de l'agroécologie du pilier 1 et de la mise en place du règlement d'intervention en faveur de l'hydraulique agricole.

Transition énergétique et adaptation aux changements climatiques

En ce qui concerne l'amélioration de la performance énergétique dans les bâtiments régionaux, le CESER note qu'il est indiqué que le budget a été « doublé » mais elle relève une fois de plus le manque de lisibilité concernant les lignes budgétaires dont il est question.

Il est aussi indiqué que « *la Région Nouvelle-Aquitaine entend poursuivre et accélérer ses investissements pour rester sur la trajectoire de l'atteinte du facteur 4 du protocole de Kyoto* ». Ce facteur 4 fixe un objectif de réduction par 4 des émissions des gaz à effet de serre d'ici 2050. Le CESER rappelle que l'objectif est maintenant d'atteindre la neutralité carbone d'ici 2050 qui implique une réduction plus importante des émissions de gaz à effet de serre.

Mobilité durable et intelligente

Le CESER salue les efforts en matière de décarbonation dans le secteur des transports (électriques et hydrogènes) et rappelle la nécessité de veiller à ce que les usages développés soient cohérents avec les capacités de production locales et qu'ils ne portent pas atteinte à l'environnement.

Plus spécifiquement, le CESER attire l'attention sur la transition énergétique des aéroports et de leurs activités, avec notamment la fourniture de carburants d'aviation durable. Cette solution n'est pas, si elle devait être fortement développée, sans conséquences dommageables sur l'utilisation des surfaces agricoles et la production alimentaire. Ce principe d'anticipation doit être conservé sur l'ensemble des sujets de transition énergétique. La limitation des déplacements en avion est un levier qui n'est pas, pour le CESER, véritablement mis en avant.



³ Source : <https://www.associations.gouv.fr/IMG/pdf/na-2022.pdf>

⁴ Parcs naturels régionaux.

Décision Modificative - Exercice 2023

Cette Décision Modificative vise à apporter une régularisation technique sur le budget annexe Fonds Européens Poitou-Charentes. Il convient en effet d'équilibrer la section de fonctionnement dont la prise en compte du résultat 2022 au Budget Supplémentaire 2023 s'est traduite par l'inscription du déficit sur la ligne D002 à hauteur de 8 205 690,24 €.

Cette décision modificative prévoit l'inscription de crédits en recettes relatifs aux appels de fonds et un ajustement de dépenses.

Ces écritures complémentaires n'ont pas d'incidence sur le budget principal.

Le CESER prend acte de cette décision modificative à caractère purement technique.



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
« Budget primitif – Présentation du rapport / Exercice 2024 »

150 votants

150 pour

Adopté à l'unanimité

Emmanuelle Fourneyron
Présidente du CESER de Nouvelle-Aquitaine