

Orientations budgétaires – Exercice 2025

Séance plénière des 8 et 9 octobre 2024

« Le CESER exprime sa très grande inquiétude face à l'incertitude et la dégradation de la trajectoire financière régionale, et plus largement de celles de l'ensemble des régions. Celles-ci sont confrontées à un effet ciseau du fait en particulier des choix gouvernementaux qui impactent durement le modèle de financement des conseils régionaux.

Le CESER Nouvelle-Aquitaine considère que les régions (comme l'ensemble des collectivités locales), dont les compétences sont structurantes en matière d'éducation et de formation, de transports, d'aménagement et d'équilibre des territoires, de transition écologique, de services publics régionaux, de réindustrialisation doivent disposer de moyens budgétaires suffisants de l'Etat pour leur permettre de conduire des politiques d'avenir ambitieuses en faveur des territoires¹.

Le CESER Nouvelle-Aquitaine appelle l'ensemble des acteurs (élus, société civile, ...) à agir auprès de l'Etat pour que les régions disposent de financements garantis sur le long terme au regard de leur compétences ainsi que la recherche de leviers dynamiques de ressources leur permettant de répondre aux besoins des citoyens, des territoires et aux défis des transitions ».

Synthèse

1/ Cadrage financier

La confiscation opérée par l'État de toute marge de décision et d'ajustement fiscal pour les Régions, les rendant désormais quasi intégralement dépendantes de transferts fiscaux dont elles ne maîtrisent ni la nature, ni les taux, ni les bases.

Les trajectoires financières pour 2025, telles que prévues dans les Orientations budgétaires 2022-2025, montrent une dégradation progressive de la situation financière de la Région Nouvelle-Aquitaine.

Le taux d'épargne brute pourrait chuter à 14,2 % en 2025, en dessous du seuil de 15 % nécessaire pour garantir la stabilité financière selon le CESER. Bien que la situation ne soit pas encore alarmante, il convient de noter que cette diminution de l'épargne compromet la capacité d'autofinancement et accroît inévitablement la dépendance à l'endettement. Il paraît donc indispensable d'anticiper et de prendre des mesures pour éviter que cette fragilité ne se creuse à l'avenir.

Dans l'état actuel de l'évolution des recettes régionales, la maîtrise de la dette régionale nécessite une régulation des dépenses de fonctionnement et une réduction progressive des investissements, pour limiter les nouveaux emprunts d'ici 2028. Le CESER s'interroge sur la capacité de la Région à atteindre ses objectifs à long terme, notamment en raison de prévisions de recettes faibles, et appelle à une gestion prudente des ressources, tout en hiérarchisant les priorités budgétaires.

¹ - extrait communiqué région de France 22 juillet 2024 : « Ainsi, sans affectation de nouveaux financements dynamiques en lien avec leurs compétences, les Régions seront contraintes de revoir à la baisse leurs investissements en faveur notamment des transports, des mobilités et de la rénovation énergétique des bâtiments... »

Les enjeux environnementaux, sociaux et économiques nécessitent des transitions importantes. Ces transitions peinent à être suffisamment engagées. Elles requièrent un accompagnement à tous les niveaux pour assurer la cohésion sociale et la protection des populations qui s'appuient sur une économie robuste et durable au service de toutes et tous. C'est dans ce contexte que le budget régional fait face à des incertitudes et des dégradations inquiétantes concernant ses ressources.

Le CESER appelle l'État, qui définit la majorité des recettes régionales, à consolider et garantir ces dernières de manière dynamique. Cela permettrait de réduire la dette régionale, accumulée en partie pendant les crises. Il s'agit également de rétablir les financements liés aux compétences régionales, partagées ou non, à hauteur des besoins et au moins à hauteur de l'augmentation des charges structurelles.

En complément, il est nécessaire que l'État accompagne plus fortement les politiques régionales d'investissement (la rénovation énergétique des bâtiments et des logements, la restauration des voies et le déploiement du ferroviaire, l'adaptation de l'outil industriel, la transition agricole, la restauration de la biodiversité etc.) et en développant les services publics dans les territoires pour assurer ces transitions (santé, école, sécurité au sens large ...).

2/ Orientations politiques

Le CESER constate la délicate articulation entre les ambitions et le maintien des grands équilibres budgétaires pour le Conseil régional. Globalement, Il souscrit aux grandes orientations affichées pour 2025, notamment en ce qu'elles annoncent du point de vue de l'articulation entre transitions environnementales et sociales, dans l'esprit des objectifs définis dans la feuille de route Néo Terra 2 et dans « Néo-Societas ».

Il soutient la volonté d'intégrer la dimension sanitaire dans la plupart des politiques régionales, rejoignant en cela ses propres préconisations.

Le CESER s'inquiète que les trajectoires financières prévues par le Conseil régional n'entraînent un affaiblissement du soutien public aux structures et aux personnes déjà fragilisées, notamment dans les domaines de compétences « partagées », ce qui pourrait accentuer les inégalités.

Enfin Le CESER considère que si le contexte évoqué crée des incertitudes pour le climat des affaires, il pèse également sur le climat social. Cela devrait encourager les pouvoirs publics à engager un dialogue approfondi avec la société civile au sens large.

Pilier 1 – Développement économique et Emploi

Priorité à la Réindustrialisation Régionale

Le CESER partage la priorité régionale de renforcer la réindustrialisation sur le territoire régional. Il réaffirme la nécessité de s'appuyer sur une stratégie industrielle globale, basée notamment sur une réflexion territoriale et sur une évaluation des besoins en formation et en recherche.

Planification budgétaire pour la formation professionnelle

Le CESER recommande que la planification budgétaire régionale pour la formation professionnelle, dans le contexte de diminution du chômage, prenne en compte les besoins spécifiques des territoires ainsi que les aspirations des bénéficiaires dans la planification des formations professionnelles.

Pilier 2 – Jeunesse

Développement des instituts de formation sanitaires et sociales

En matière sanitaire, le CESER soutient la volonté du Conseil régional de développer son effort en faveur des instituts de formation aux carrières sanitaires et sociales, en application du Schéma régional des formations qui leur est associé. Il exprime son intérêt pour les résultats de l'évaluation conduite par les services de la collectivité, notamment en ce qui concerne l'attractivité des formations, l'insertion professionnelle des étudiants et la comparaison avec d'autres Régions.

Pilier 3 - Aménagement du territoire

Intégration de la dimension sanitaire dans les politiques régionales

Le CESER soutient ainsi la volonté d'intégrer la dimension sanitaire dans la plupart des politiques régionales, rejoignant en cela les préconisations formulées par le CESER relatives au Plan Régional Santé-Environnement n°4. Il insiste sur l'importance de cette démarche en matière de prévention des maladies, tant pour ses effets sur la situation sanitaire que pour les comptes sociaux. Cet objectif doit participer pleinement à la politique agricole, tant pour les actifs agricoles que pour les consommateurs et pour la préservation des écosystèmes. À cet égard, le CESER sera attentif à la nouvelle convention Re-Sources concernant la qualité des eaux potables, en raison de la dégradation constatée de nombre de points de captage en Nouvelle-Aquitaine.

Capitalisation des Grands Événements Sportifs

Le CESER note avec intérêt l'intention du Conseil régional de capitaliser sur les derniers grands événements sportifs (JOP, coupe du monde de rugby). À ce titre, le CESER apportera une contribution en 2025 sur les enjeux régionaux liés à l'accès à la pratique d'activités physiques et sportives dans le contexte post-Jeux Olympiques et Paralympiques.

Transports

Le CESER s'inquiète du financement des infrastructures ferroviaires, notamment pour les lignes Poitiers-Limoges, Niort-Saintes, et la réouverture de la ligne Angoulême-Limoges. Avec un budget régional contraint, la capacité à moderniser le réseau est incertaine, surtout si l'État ne respecte pas ses engagements financiers. Cela pourrait ralentir ou annuler des projets, aggravant la dégradation du réseau.

Le CESER souligne aussi la nécessité d'améliorer l'offre TER, alors que la fréquentation augmente. La commande de 30 nouvelles rames est encourageante, mais doit répondre aux besoins de capacité et de mobilité régionale.

Enfin, la Région poursuit une stratégie de sobriété foncière, mais le CESER appelle à mieux adapter ces objectifs aux spécificités locales pour garantir un développement équilibré des territoires.

Pilier 4 - Transition énergétique et écologique

Soutien aux grandes orientations politiques en faveur des transitions et de la préservation du vivant

Le CESER soutient les grandes orientations politiques en faveur des transitions et de la préservation du vivant. Malgré les contraintes budgétaires, il salue le maintien et le renouvellement des dispositifs d'aide, notamment le soutien à la rénovation énergétique des logements, axé sur la répartition territoriale plutôt que sur la densité, à la différence des politiques de l'État. Cette approche permet de poursuivre et renforcer des actions non couvertes par l'État.

Préoccupation sur les zones Natura 2000 et financements insuffisants

Le CESER regrette que le transfert de compétence sur les zones Natura 2000 ne soit pas accompagné d'une augmentation budgétaire. Les dotations de compensation ne suffiront pas à assurer un accompagnement adéquat des structures souhaitant faire évoluer leurs projets.

1/ Cadrage budgétaire et financier pluriannuel

Des orientations budgétaires construites dans un contexte national incertain, tant au niveau politique qu'économique

Ces orientations budgétaires pour 2025 s'inscrivent dans un contexte national incertain, tant sur le plan économique que politique, ce qui, conjugué à une augmentation des contraintes budgétaires et une dynamique des recettes limitées, complexifie la planification financière de la Région. Néanmoins, la Région, fidèle à sa stratégie Néo Terra et sa volonté d'approche transversale de la santé investit dans le cadre de ses compétences dans des secteurs stratégiques et innovants. Elle s'adapte aussi aux évolutions économiques et sociales, notamment celles liées à la prépondérance de la ruralité, qui caractérise une grande partie du territoire avec 51 % de la population vivant en zone rurale, contre 33 % à l'échelle nationale, tout en menant une gestion rigoureuse.

En effet, les OB se fondent sur un certain nombre de réalités économiques et sociales, bien illustrées dans le rapport de présentation.

Les transferts de compétences non intégralement compensés par l'État et la pression accrue exercée sur les collectivités pour contribuer à la réduction du déficit public français ont considérablement restreint les marges de manœuvre de la Région. Les critiques formulées par l'État à l'égard des collectivités locales, qu'il accuse d'aggraver le déficit public, sont vivement dénoncées par l'Assemblée des CESER de France.

Si l'inflation a légèrement ralenti après son pic de 2023, elle pèse encore lourdement sur les finances régionales, entraînant une hausse des dépenses de fonctionnement (+6,1 % en 2023) en raison de la flambée des coûts de l'énergie et de l'alimentation, particulièrement dans les secteurs des lycées et des transports.

Malgré ces contraintes, la région a maintenu un effort d'investissement significatif en 2023, particulièrement dans les infrastructures de transport, les lycées, et le secteur touristique, dont la région est la première destination estivale française avec 15,3 % des nuitées nationales (44 millions en 2021). Cependant, cet effort s'est traduit par une augmentation marquée de l'endettement.

En 2024, la croissance économique limitée (1,1 % en prévision) a impacté les ressources régionales, notamment la TVA, dont les prévisions ont régulièrement été revues à la baisse, entraînant une perte de 50 millions d'euros pour l'exercice 2023. Les prévisions prudentielles d'évolution de TVA sont encouragées.

Par ailleurs, la région Nouvelle-Aquitaine, qui représente 9 % de la population française avec 6 154 772 habitants au 1er janvier 2024, continue de connaître une dynamique démographique positive, avec une progression supérieure à celle de la moyenne nationale entre 2021 et 2024.

L'agriculture, secteur clé de la région avec 13,6 % de la production agricole nationale, subit également ces tensions, tout comme les 111 600 équivalents temps plein qui y travaillent, dans le contexte d'une baisse régulière du nombre d'exploitations (viticulture, etc.). La Nouvelle-Aquitaine reste néanmoins l'une des premières régions agricoles de France avec une surface agricole utile (SAU) de 3,9 millions d'hectares, soit 15 % de la SAU nationale.

En parallèle, la dynamique entrepreneuriale de la région est restée forte avec 89 040 créations d'entreprises en 2022, plaçant la région au 5ème rang national. Malheureusement 2024 se traduit par une augmentation des défaillances (même niveau 2019).

172 millions d'euros de capitaux propres ont été levés en Nouvelle-Aquitaine au premier semestre 2024, pour 39 opérations destinées au financement de start-ups innovantes au profil plutôt industriel, (entreprises de batteries pour véhicules électriques, de ciments bas carbone ou encore d'avions électriques).

L'économie sociale et solidaire (ESS) continue également d'occuper une place importante avec 191 486 emplois en 2021, représentant 13 % de l'emploi privé régional, une proportion supérieure à la moyenne nationale.

I- Les ressources régionales : dynamique des recettes et recours à l'emprunt

Les principales recettes régionales estimées sur la période 2024-2029

En M€		2024	2025	2026	2027	2028	2029
TVA	Fraction de TVA "CVAE" + "DGF"	1377,6	1412	1447,3	1483,5	1520,6	1558,6
FISCALITE CARBONEE	TICPE	484,8	488,3	487,1	485,8	484,7	483,5
	cartes grises	214,4	242,4	242,4	242,4	242,4	242,4
AUTRES RECETTES	Fonds Européens	161,3	115	151,8	158,6	161,1	283,6

La confiscation opérée par l'État de toute marge de décision et d'ajustement fiscal pour les Régions, les rendent désormais quasi intégralement dépendantes de transferts fiscaux dont elles ne maîtrisent ni la nature, ni les taux, ni les bases.

Les recettes réalisées en 2025 devraient s'établir à 2603,6 M€ en fonctionnement et 246,9 M€ en investissement (hors emprunt). Les perspectives de ressources sur les exercices suivants sont synthétisées ci-après :

en M€	Projections					
	2024	2025	2026	2027	2028	2029
Fonctionnement	2 562,8	2 603,6	2 660,9	2 693,1	2 701,7	2 759,2
		1,6%	2,2%	1,2%	0,3%	2,1%
		40,8	57,2	32,3	8,6	57,5
Investissement	321,2	246,9	266,8	254,2	255,9	341,0
		-23,1%	8,1%	-4,7%	0,7%	33,2%
		-74,3	19,9	-12,6	1,7	85,1
TOTAL	2 884,0	2 850,6	2 927,7	2 947,3	2 957,6	3 100,2

Extrait du rapport de présentation du Conseil régional

Les recettes de la Région Nouvelle-Aquitaine continuent de présenter une incertitude, notamment en raison de la stagnation de la TVA, qui constitue une part majeure des ressources régionales (près de 54 %). En 2024, le produit de la TVA s'est avéré inférieur aux prévisions, obligeant la Région à revoir ses anticipations pour 2025 à la baisse, avec une hypothèse de croissance prudente de 2,5 %. Cette dynamique incertaine pèse directement sur les capacités d'investissement et sur le financement des politiques régionales.

Face à ces incertitudes, alors que les budgets primitifs se construisent autour de recettes parfois fragiles, le CESER réitère sa suggestion au Conseil régional d'explorer plus en profondeur le recours aux avances remboursables. Une telle approche permettrait de maintenir un soutien constant aux acteurs économiques, tout en réduisant l'impact immédiat sur les finances de la Région. En réinjectant les sommes remboursées dans de nouveaux projets, la Région pourrait ainsi dégager des marges de manœuvre supplémentaires pour financer d'autres initiatives sans alourdir son budget.

II- La trajectoire financière (Annexe 1)

Dans la trajectoire financière 2025-2029 que présente le Conseil régional, on observe une volonté de maîtrise significative des dépenses de fonctionnement, permettant ainsi un rétablissement progressif et indispensable de l'épargne. Le taux d'épargne brute devrait passer de 15,2 % à la fin de l'année 2024 à 17,8 % d'ici la fin de 2028.

	Trajectoire OB 2022	Trajectoire OB 2023	Trajectoire OB 2024	Trajectoire OB 2025
Epargne brute	517,1	519,9	408,4	369,6
taux d'épargne brute	21,20%	19,50%	15,60%	14,20%
encours de la dette	2966,4	3407	3603	3608
Capacité de desendettement	5,7	6,6	8,8	9,8

Cela dit, les trajectoires financières pour l'année 2025, telles qu'elles ont été prévues dans les Orientations budgétaires 2022-2025, dessinent une dégradation progressive de la situation financière de la Région Nouvelle-Aquitaine. Trois indicateurs clés en témoignent : l'épargne brute, le taux d'épargne brute, et la capacité de désendettement. Ces prévisions, de plus en plus pessimistes, révèlent les difficultés qu'éprouve le Conseil régional à ajuster ses stratégies budgétaires dans un contexte de transferts de compétences non compensés de l'État et d'une économie fragilisée.

Les projections suggèrent que le taux d'épargne brute pourrait tomber à 14,2 % en 2025, un chiffre inférieur au seuil de 15 % que le CESER considère comme un minimum pour garantir une stabilité financière à la Région. Bien que ces chiffres restent à ce jour des prévisions, et que la situation ne soit pas encore alarmante, il convient de noter que cette diminution de l'épargne compromet la capacité d'autofinancement et accroît inévitablement la dépendance à l'endettement. Cela peut être un risque peu apprécié par les prêteurs. Il paraît donc indispensable d'anticiper et de prendre des mesures pour éviter que cette fragilité ne se creuse à l'avenir.

Par ailleurs, le stock des autorisations de programme (AP) atteint désormais 3 523 millions d'euros. Pour parvenir à son objectif de réduction du recours à l'emprunt, le Conseil régional devra prêter une attention toute particulière à la gestion de ces autorisations de programme (AP) ainsi qu'aux programmes pluriannuels d'investissement (PPI), car ce sont eux qui façonneront les futurs crédits de paiement (CP), lesquels conditionneront les besoins en financement, et par conséquent, l'endettement à venir.

Dépenses de fonctionnement

Une marge de manœuvre limitée sur les dépenses de fonctionnement

Le Conseil régional de Nouvelle-Aquitaine divise en quatre catégories ses dépenses de fonctionnement : dépenses contraintes, dépenses à évolution spécifique, frais financiers et autres dépenses (p 41).

En Millions d'euros	2023	2024	2025	2026	2027	2028
<i>Dépenses à évolution spécifiques</i>	297,77	312,53	339,01	336,45	323,49	267,52
<i>Dépenses contraintes</i>	1 305,49	1 290,74	1 320,20	1 339,23	1 340,28	1 354,55
<i>Autres dépenses</i>	466,06	481,75	481,75	481,75	481,75	481,75
<i>Frais financiers (+ crébit bail)</i>	71,55	87,12	93,09	103,00	107,67	115,70
Dépenses réelles de fonctionnement	2 140,87	2 172,13	2 234,05	2 260,43	2 253,20	2 219,52

Extrait du rapport de présentation du Conseil régional

Le Conseil régional se trouve face à une marge de manœuvre étroite en ce qui concerne les dépenses contraintes et les frais financiers, ces postes étant rigides et difficiles à ajuster sans une diminution significative du recours à l'endettement. Les dépenses à évolution spécifique, quant à elles, offrent une certaine souplesse, mais toute réduction doit être effectuée avec discernement pour éviter de compromettre des services publics essentiels. Reste enfin la catégorie des autres dépenses, qui représente le principal levier d'ajustement pour la Région, bien que leur montant demeure stable dans les projections budgétaires à venir.

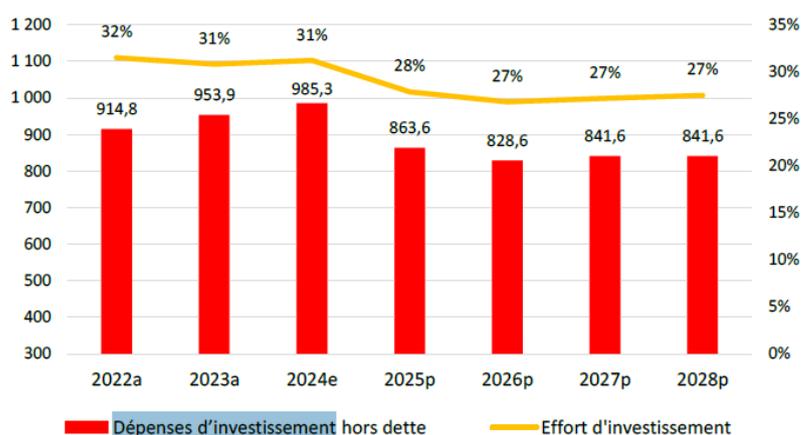
Il faudra néanmoins apporter davantage de clarté dans le budget primitif pour ce qui est de « ces autres dépenses ».

Le stock d'Autorisations d'Engagement (AE)

Le stock des AE s'élève à 2 167 M€ au 24 septembre 2024. Ce stock est essentiellement constitué d'AE des 5 derniers exercices (93 % des AE affectées non mandatées). Les deux principaux secteurs sont la formation professionnelle et les transports qui représente respectivement 42,2 % et 41,3 % du stock total d'AE. Le secteur des transports est essentiellement composé des marchés pluriannuels de transports interurbains et transports scolaires. Le stock de la formation professionnelle est principalement composé d'AE ouvertes et affectées au titre de marchés pluriannuels de formation et du PACTE.

La projection pour 2025 annonce une baisse des dépenses d'investissement, qui restent toutefois à un haut niveau, supérieur à la période d'avant crises.

Trajectoire d'évolution de l'investissement (hors remboursement de dette)



La nécessité de réguler la dette régionale pousse le Conseil régional à une maîtrise des dépenses de fonctionnement mais aussi à une réduction progressive de l'effort d'investissement générant un besoin d'emprunts nouveaux significativement en baisse pour 2028.

Le CESER s'interroge sur la capacité de la Région à atteindre ses objectifs à l'horizon 2028, notamment en raison de la faiblesse des prévisions de croissance des recettes.

En termes de priorité politique, le Conseil régional affiche sa volonté de massifier les transitions écologiques et économiques nécessaires, ce que le CESER soutient en rappelant que celles-ci doivent s'accompagner de mesures sociales pour être soutenables.

La situation de l'État et ses impacts à long terme

La programmation pluriannuelle d'investissement (PPI) de la Région intègre de nombreux projets découlant de la contractualisation avec l'État, qu'il s'agisse du CPER Mobilités, de l'Enseignement supérieur et de la Recherche (ESR), de la Culture ou encore du Grand Projet ferroviaire du Sud-Ouest (GPSO). Si cette coopération État-Région est essentielle pour mener à bien des projets d'envergure, elle expose également la collectivité régionale à une forme de vulnérabilité. En effet, la Région devient dépendante des choix budgétaires nationaux, ce qui pourrait poser de réels problèmes si, sous la pression des finances publiques, l'État décidait de réduire ou de remettre en cause certains de ses engagements.

Le CESER appelle donc l'État à honorer pleinement ses engagements, en soulignant l'importance de maintenir ces projets structurants pour le territoire.

Les enjeux environnementaux, sociaux et économiques nécessitent des transitions importantes. Ces transitions peinent à être suffisamment engagées. Elles requièrent un accompagnement à tous les niveaux pour assurer la cohésion sociale et la protection des populations qui s'appuient sur une économie robuste et durable au service de toutes et tous. C'est dans ce contexte que le budget régional fait face à des incertitudes et des dégradations inquiétantes concernant ses ressources.

Le CESER appelle l'État, qui définit la majorité des recettes régionales, à consolider et garantir ces dernières de manière dynamique. Cela permettrait de réduire la dette régionale, accumulée en partie pendant les crises. Il s'agit également de rétablir les financements liés aux compétences régionales, partagées ou non, à hauteur des besoins et au moins à hauteur de l'augmentation des charges structurelles.

En complément, il est nécessaire que l'État accompagne plus fortement les politiques régionales d'investissement (la rénovation énergétique des bâtiments et des logements, la restauration des voies et le déploiement du ferroviaire, l'adaptation de l'outil industriel, la transition agricole, la restauration de la biodiversité...) et en développant les services publics dans les territoires pour assurer ces transitions (santé, école, sécurité au sens large...).

➤ Pilier 1 – Développement économique et Emploi

Soutien à l'Économie Sociale et Solidaire (ESS)

Le CESER salue l'importance donnée par le Conseil régional à l'Économie sociale et solidaire (ESS) par l'adoption d'une nouvelle stratégie qui permettra de clarifier l'action régionale. Le CESER a déjà pu matérialiser son soutien à l'ESS, qu'il considère être un moyen pour le développement d'une économie plus vertueuse.

Innovations de Rupture

Par ailleurs, le CESER demande des précisions sur les « Innovations de rupture² » qui apparaissent dans le rapport de présentation. Compte tenu du contexte d'incertitudes et des tensions des finances régionales rappelé précédemment, il est important de bien évaluer les risques associés à ces initiatives avant de les engager pleinement. Toutefois, si ces innovations de rupture visent à développer des actions concourant à « *porter les transitions au service de l'humain et d'une économie responsable* ³», le CESER soutiendra cet objectif avec intérêt.

Priorité à la Réindustrialisation Régionale

Enfin, le CESER partage la priorité régionale de renforcer la réindustrialisation sur le territoire régional. Il réaffirme la nécessité de s'appuyer sur une stratégie industrielle globale, basée notamment sur une réflexion territoriale et sur une évaluation des besoins en formation et en recherche.

L'ajustement des budgets mérite une réflexion plus approfondie pour s'assurer qu'il ne compromet pas les efforts de la Région en matière de formation professionnelle et qu'il s'inscrit dans une stratégie globale de développement économique et social en adéquation avec les spécificités du territoire.

Planification budgétaire pour la formation professionnelle

Le CESER recommande que la planification budgétaire régionale pour la formation professionnelle, dans le contexte de diminution du chômage, prenne en compte les besoins spécifiques des territoires ainsi que les aspirations des bénéficiaires dans la planification des formations professionnelles.

Prise en compte des projets individuels

La question notamment de la prise en compte des projets individuels de reconversion exprimés par de nombreuses personnes, en particulier depuis la crise sanitaire, doit inciter le Conseil régional à investir beaucoup plus fortement qu'aujourd'hui sur les possibilités individuelles de financement dans le cadre de projets individuels accompagnés, y compris pour des formations longues (par ex. des parcours d'infirmier.e pour des demandeurs d'emploi).

Cette approche proactive est essentielle pour éviter l'abandon des formations, en veillant à ce qu'elles répondent aux attentes et aux réalités des apprenants.

Évaluation de l'impact des formations sur l'emploi

Enfin, la mise en place d'indicateurs de performance pour évaluer l'impact des formations sur l'emploi contribuera à un ajustement adapté des programmes et des financements.

Le CESER souligne par ailleurs qu'au-delà des métiers « dits en tension » récurrents, tous les secteurs d'activité recrutent et rencontrent potentiellement des besoins. Un projet choisi et accompagné, répondant aux aspirations des individus, répondra aux enjeux d'accès à la qualification et aux besoins de compétences des entreprises.

² Innovation souvent technologique portant sur un produit ou un service et qui finit par remplacer une technologie dominante sur un marché. Elle fait naître une nouvelle catégorie de produit ou service qui n'existait pas (définition Bpifrance)

³ Page 9 du document de présentation

➤ Pilier 2 – Jeunesse

Pour le Conseil régional, une délicate articulation entre les ambitions et le maintien des grands équilibres budgétaires

Globalement, le CESER souscrit aux grandes orientations affichées pour 2025, notamment en ce qu'elles annoncent du point de vue de l'articulation entre transitions environnementales et sociales, dans l'esprit des objectifs définis dans la feuille de route Néo Terra 2 et dans « Néo-Societas ».

Développement des instituts de formation sanitaires et sociales

En matière sanitaire, le CESER soutient la volonté du Conseil régional de développer son effort en faveur des instituts de formation aux carrières sanitaires et sociales, en application du Schéma régional des formations qui leur est associé. Il exprime son intérêt pour les résultats de l'évaluation conduite par les services de la collectivité, notamment en ce qui concerne l'attractivité des formations, l'insertion professionnelle des étudiants et la comparaison avec d'autres Régions.

Dialogue social et recherche d'équité dans les politiques publiques

Le CESER considère que si le contexte évoqué crée des incertitudes pour le climat des affaires, il pèse également sur le climat social. Cela devrait encourager les pouvoirs publics à engager un dialogue approfondi avec la société civile au sens large. Le CESER se questionne également sur l'opportunité, peut-être insuffisamment explorée, de dégager des marges de manœuvre en opérant des choix plus équitables dans des politiques qui peuvent avoir des conséquences sociales ou environnementales moins vertueuses. Ainsi, il réinterroge, par exemple, les critères d'intervention (hors obligations légales) et l'équité de traitement entre établissements publics et privés en matière d'éducation.

➤ Pilier 3 - Aménagement du territoire

Le Conseil régional confirme, dans ses orientations budgétaires (OB) pour 2025, son engagement en faveur du transport ferroviaire, ce que la Commission ne peut qu'approuver. S'il ne saurait constituer l'unique solution, le développement du transport ferroviaire est en effet un levier privilégié face aux enjeux, de plus en plus pressants, de décarbonation et de sobriété, mais aussi au regard des difficultés de déplacement rencontrées par une partie de la population, dans les territoires ruraux comme dans les zones les plus densément peuplées. Si elle approuve et soutient l'engagement régional, la Commission s'interroge toutefois sur la capacité de la Région et, plus généralement des pouvoirs publics, à mobiliser des financements à la hauteur des enjeux.

Des incertitudes sur le financement des infrastructures de transport...

Le document de présentation des OB évoque des interventions massives sur les travaux de régénération des lignes Poitiers-Limoges et Niort-Saintes, qui contribuent au maillage du territoire régional, ainsi que différents travaux d'urgence nécessaires au maintien des lignes ferroviaires. Le CESER réaffirme l'intérêt qu'il y aurait, dans la perspective du désenclavement par l'ouest de l'ex-Limousin, à réaliser les études puis les travaux nécessaires à une réouverture de la ligne Angoulême-Limoges fermée depuis plusieurs années.

Alors que le contexte budgétaire se tend et que les marges de manœuvre de la Région pourraient encore se réduire, la question de la capacité financière à faire face aux investissements nécessaires dans les prochaines années pour remettre en état et moderniser le réseau ferré interroge de plus en plus. L'expérience récente a montré les difficultés rencontrées, notamment par l'Etat, pour engager les crédits nécessaires à la réalisation des opérations inscrites au CPER⁴. Si l'abondement régional, hors champ de compétence de la Région, est déterminant dans le financement des opérations, le CESER attend de l'État qu'il assume ses responsabilités de propriétaire du réseau en honorant les engagements contractualisés. Si tel ne devait pas être le cas, le risque est que la Région ne puisse compenser le manque à gagner, et que les projets identifiés soient ralentis voire abandonnés. Cela induira alors une dégradation supplémentaire du réseau, pesant sur l'attractivité de l'offre ferroviaire, et rendra encore plus coûteuses les opérations de remise en état. Par ailleurs, l'engagement régional ne devrait pas conduire l'Etat à se désengager davantage du financement du réseau, sauf à fragiliser encore davantage l'unicité et l'homogénéité de celui-ci. La péréquation nationale devrait rester, dans cette perspective, un enjeu important.

⁴ Contrat de Plan État-Région

Le CESER rappelle que si la priorité doit bien être, dans un premier temps, de remettre à niveau le réseau, des opérations de modernisation seront aussi nécessaires pour en accroître la capacité, la performance ou encore décarboner les dessertes (électrification de certaines sections par exemple). C'est notamment l'un des enjeux de la mise en place des services express régionaux métropolitains, qui supposera d'importants travaux sur les infrastructures. Le CESER regrette le manque de visibilité sur les financements qui seront apportés par l'Etat, au-delà des premiers crédits annoncés qui ne permettront que le lancement des premières phases d'études et de travaux.

... et de l'offre ferroviaire régionale

Au-delà de l'infrastructure, l'enjeu est aussi celui de l'amélioration quantitative et qualitative, de l'offre TER. Alors que la fréquentation des TER a nettement augmenté ces dernières années, au point de voir certains trains régulièrement surchargés, le CESER note avec intérêt l'annonce, devant les cinq commissions thématiques, de la commande de trente rames supplémentaires. Il attend que ces nouveaux matériels permettent de répondre non seulement aux besoins d'augmentation de capacité sur certaines liaisons, mais aussi, par une augmentation de l'offre, aux enjeux de mobilité voire de désenclavement de l'ensemble des territoires de la région.

Le CESER s'interroge en outre sur l'impact de certaines décisions, européennes ou régionales, sur le coût du transport ferroviaire :

- La perspective de l'ouverture à la concurrence des TER a conduit la Région à diviser le réseau régional en quatre lots, avec comme conséquence possible une moindre mutualisation des équipements et matériels (un centre de maintenance par lot, un parc matériel par lot...) : quels effets ce découpage aura-t-il sur la qualité et le coût du service proposé ?
- La création avec l'Occitanie d'une Société publique interrégionale des investissements en faveur des transports (SPIIT) : si elle comprend la volonté régionale d'une meilleure maîtrise de l'acquisition et de la maintenance lourde du parc TER, le CESER s'interroge sur la force d'achat que pourra constituer la SPIIT : quels avantages en sont attendus par rapport à la situation antérieure d'achats de matériels en grande quantité au niveau national ? Des perspectives d'élargissement de la SPIIT à d'autres Régions afin d'en renforcer la « force de frappe » sont-elles envisagées ?

Des objectifs de sobriété foncière à mieux adapter aux spécificités territoriales

La Région aborde par ailleurs la poursuite de sa stratégie globale de développement équilibré des territoires. Elle fait notamment référence à l'exigence renforcée de sobriété foncière fixée par la loi, dont elle considère qu'elle ne doit pas remettre en cause les dynamiques impulsées mais renforcer le modèle de développement. Lors de la séance plénière des 8 et 9 octobre 2024, le CESER proposera un projet d'avis sur la modification du SRADDET, qui porte en particulier une territorialisation des objectifs de gestion économe de l'espace. Dans son avis de juin 2024 sur le projet de schéma arrêté, l'Assemblée avait notamment proposé de renforcer l'amplitude de la modulation des objectifs, sans doute trop limitée pour impulser un réel rééquilibrage territorial. Elle invitait aussi à prendre davantage en compte les efforts passés de sobriété foncière, afin de ne pas fragiliser l'équité entre les territoires.

Intégration de la dimension sanitaire dans les politiques régionales

Le CESER soutient ainsi la volonté d'intégrer la dimension sanitaire dans la plupart des politiques régionales, rejoignant en cela les préconisations formulées par le CESER relatives au Plan Régional Santé-Environnement n°4. Il insiste sur l'importance de cette démarche en matière de prévention des maladies, tant pour ses effets sur la situation sanitaire que pour les comptes sociaux. Cet objectif doit participer pleinement à la politique agricole, tant pour les actifs agricoles que pour les consommateurs et pour la préservation des écosystèmes. À cet égard, le CESER sera attentif à la nouvelle convention Re-Sources concernant la qualité des eaux potables, en raison de la dégradation constatée de nombre de points de captage en Nouvelle-Aquitaine.

Renforcement de la dimension sociale dans les politiques sectorielles

Le CESER encourage le Conseil régional à renforcer la prise en compte de la dimension sociale dans ses politiques sectorielles, et apprécie certaines dispositions affichées dans cette délibération.

Évolution des dispositifs culturels

Le CESER restera attentif aux évolutions des dispositifs d'intervention dans le domaine culturel (contrat de filière sur le livre, règlement d'intervention sur le patrimoine), veillant au déploiement de démarches favorisant la mise en œuvre effective des droits culturels, par exemple en appliquant la convention de Faro dans le nouveau dispositif lié au patrimoine.

Capitalisation des Grands Événements Sportifs

Le CESER note avec intérêt l'intention du Conseil régional de capitaliser sur les derniers grands événements sportifs (JOP, coupe du monde de rugby). À ce titre, le CESER apportera une contribution en 2025 sur les enjeux régionaux liés à l'accès à la pratique d'activités physiques et sportives dans le contexte post-Jeux Olympiques et Paralympiques.

Vigilance sur la trajectoire financière et les inégalités

Au-delà de ces orientations, qui répondent à de véritables nécessités, le CESER exprime ses préoccupations quant à la capacité du Conseil régional à assurer simultanément l'accompagnement des transitions et la maîtrise de sa trajectoire financière, dans un contexte de dégradation des comptes publics. Il craint que cette configuration n'entraîne un affaiblissement du soutien public aux structures et aux personnes déjà fragilisées, notamment dans les domaines de compétences « partagées », ce qui pourrait accentuer les inégalités. Le CESER appelle donc à la plus grande vigilance à ce sujet de la part du Conseil régional et de ses partenaires publics.

➤ Pilier 4 - Transition énergétique et écologique

Soutien aux grandes orientations politiques en faveur des transitions et de la préservation du vivant

Le CESER soutient l'affirmation de grandes orientations politiques en faveur des transitions et de la préservation du vivant. Compte tenu du contexte économique et financier imposant des contraintes budgétaires, le CESER salue l'effort de maintien des politiques, qu'il s'agisse de la poursuite ou du renouvellement de dispositifs d'aide existants. Il souligne particulièrement la reconduction du soutien à la rénovation énergétique des logements, qui intègre une dimension liée à la répartition territoriale plutôt qu'à la densité, contrairement aux politiques de l'État. Cette politique permet de maintenir, voire d'amplifier, des actions que l'État n'accompagne plus.

Clarification des objectifs annoncés : soutien agricole et renouvellement générationnel

Le CESER attend des précisions sur les objectifs annoncés, qui manquent encore de clarté. La crise agricole impose un soutien aux agriculteurs, mais cette aide vise-t-elle uniquement à rétablir un équilibre économique ou à impulser des mesures de transition agroécologique ? Cette interrogation se pose également pour le renouvellement générationnel : l'objectif est-il simplement de maintenir la viabilité des exploitations ou d'en profiter pour engager une réelle transformation ?

Réserves sur le recours aux Appels à projets

En ce qui concerne l'attribution des aides, le CESER exprime des réserves sur la multiplication des appels à projets. Bien que ce soit un bon outil pour gérer l'octroi des aides régionales, il considère que ce mécanisme n'est pas adapté à toutes les politiques. Le recours aux appels à projets doit répondre à des besoins précis, d'autant plus que le Conseil régional ne dispose pas toujours de l'expertise nécessaire en interne.

Innovation et réindustrialisation : priorité aux PME-ETI et éco-socio-conditionnalités

Le CESER attire l'attention du Conseil régional sur les orientations économiques et industrielles, en particulier sur le projet BatteNA et les aides à l'innovation. Il souhaite rappeler que l'innovation technologique ne peut à elle seule résoudre tous les défis. D'autres leviers, comme l'accompagnement des PME-ETI industrielles existantes, doivent constituer le premier chantier de la réindustrialisation. À ce titre, les éco-socio-conditionnalités devraient être renforcées afin d'améliorer la politique régionale et garantir un effet levier des aides.

Préoccupation sur les zones Natura 2000 et financements insuffisants

Le CESER regrette que le transfert de compétence sur les zones Natura 2000 ne soit pas accompagné d'une augmentation budgétaire. Les dotations de compensation ne suffiront pas à assurer un accompagnement adéquat des structures souhaitant faire évoluer leurs projets.



Proposition de la commission A « Finances régionales »
Président : Louis BORDONNEAU ; Rapporteuse : Claude BILLEROT

Avec les contributions des commissions :

1 - « Éducation, Formation et Emploi »

Président : Olivier CHABOT ; Rapporteuse : Sylvie MACHETEAU

2 - « Développement des territoires et Mobilité »

Présidente : Isabelle LOULMET ; Rapporteur : Benoît BELGY

3 - « Environnement »

Président : Hervé PINEAUD ; Rapporteur : Jean-Guy AUGÉ

4 - « Économie »

Rapporteuse : Gisèle BOURCIER

5 - « Vie sociale, Culture et Citoyenneté »

Présidente : Pascale MOREL ; Rapporteuse : Rima CAMBRAY



Vote sur l'avis du CESER
« Orientations budgétaires – Exercice 2025 »

152 votants
129 pour
10 contre
13 abstentions

Adopté à la majorité des suffrages exprimés

Yves JEAN
Président du CESER de Nouvelle-Aquitaine

ANNEXE 1

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.

Orientations Budgétaires 2025

Trajectoire budgétaire 2025-2028

	Compte Administratif 2023	Compte Administratif estimé 2024	Compte Administratif simulé 2025	Compte Administratif simulé 2026	Compte Administratif simulé 2027	Compte Administratif simulé 2028
Recettes de fonctionnement	2 505,3	2 562,8	2 603,6	2 660,9	2 693,1	2 701,7
Dépenses de fonctionnement	2 140,9	2 172,1	2 234,0	2 260,4	2 253,2	2 219,5
Epargne brute	364,4	390,7	369,6	400,4	439,9	482,2
Taux d'épargne brute	14,5%	15,2%	14,2%	15,0%	16,3%	17,8%
Remboursement contractuel du capital de la dette	174,3	185,4	179,0	200,9	185,4	188,5
Epargne nette	190,1	205,2	190,6	199,6	254,6	293,7
Recettes propres d'investissement	280,5	321,2	246,9	266,8	254,2	255,9
Dépenses d'investissement hors dette	953,9	985,3	863,6	828,6	841,6	841,6
Remboursements préfinancements européens	0,0	0,0	37,0	0,0	0,0	0,0
Part des dépenses d'investissement	31%	31%	28%	27%	27%	27%
Besoin d'emprunt	-483,2	-458,8	-463,1	-362,2	-332,8	-292,0
Nouveaux emprunts	491,0	403,1	463,1	362,2	332,8	292,0
Encours de dette	3 106,4	3 324	3 608	3 769	3 917	4 020
Capacité de désendettement	8,5	8,51	9,8	9,4	8,9	8,3