

Rapport Développement Durable Néo Terra 2025 sur 2024

Séance plénière des 7 et 8 octobre 2025

Le CESER salue l'extension du périmètre d'analyse du rapport de développement durable, reflet d'une meilleure prise en compte des enjeux sociaux et sanitaires dans Néo Terra 2, en réponse à la contribution du CESER « Néo Societas ».

L'Assemblée regrette toutefois que le document ne permette qu'un suivi pluriannuel très limité de la feuille de route, objectif pourtant fixé par la délibération. Le CESER réitère sa proposition relative à la création de deux documents distincts : un document de valorisation sous un format numérique interactif accessible au grand public, et un document de suivi valant rapport de développement durable, adoptant une méthodologie rigoureuse et stabilisée.

Ce second document constituerait ainsi un véritable outil d'aide à la décision permettant d'identifier, pour chaque objectif de la feuille de route, les dynamiques positives et négatives par rapport à la trajectoire fixée et les pistes d'amélioration. Le CESER suggère également des pistes de réflexion pour adopter une méthodologie rigoureuse en matière d'indicateurs de suivi. Aboutissant à une forme de tableau de bord de Néo Terra, le rapport permettrait de bénéficier d'une approche globale et précise des bons résultats de l'action régionale sur l'année écoulée et des dynamiques s'écartant de la trajectoire souhaitée, contribuant ainsi pleinement au débat des orientations budgétaires.

Le CESER rappelle enfin qu'une meilleure synergie devrait être opérée entre le rapport et les autres outils contribuant à la mise en œuvre de Néo Terra, tels que le budget vert et les éco-socio-conditionnalités.

Le rapport de développement durable répond à une obligation pour les collectivités de plus de 50 000 habitants de présenter « préalablement aux débats sur le projet de budget » un « rapport sur la situation interne et territoriale en matière de développement durable » (art. L4310-1 et D4311-6 du Code Général des Collectivités Territoriales)¹. Ce rapport a pour objectif de « dresser un bilan des actions menées et/ou accompagnées par la Région et envisager des pistes d'amélioration », pour « contribuer au débat des orientations budgétaires et aider à la décision »².

La Région Nouvelle-Aquitaine a fait le choix de présenter ce rapport sous la forme d'un bilan de la feuille de route Néo Terra, qui fixe des ambitions et objectifs à l'horizon 2030 en matière de transition sociale, économique et environnementale.

¹ Conformément à la loi du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement, dite « loi Grenelle 2 ».

² Rapport annuel Néo Terra 2025 sur 2024, p. 8.

L'élargissement du champ du rapport : reflet d'une meilleure prise en compte des enjeux sociaux et sanitaires dans la feuille de route Néo Terra 2

Le rapport annuel Néo Terra 2025 sur 2024 porte sur la première année de mise en œuvre de la feuille de route Néo Terra 2 adoptée en séance plénière du 13 novembre 2023³. Les principales modifications apportées concernent trois enjeux : l'adaptation, les solidarités et la santé, en cohérence avec les préconisations du CESER, notamment dans sa contribution « Néo Societas » adoptée en 2022⁴. Ces modifications ont des effets concrets, visibles dans le rapport Néo Terra. Ainsi, 68 % des dossiers de subventions entrent désormais dans le champ de Néo Terra, contre seulement 35,8 % en 2023. Leur part sur le montant global des dossiers de subventions augmente ainsi de 54 % en 2023 à 77 % en 2024⁵. Cette évolution est due en grande partie à l'augmentation du nombre de dossiers relatifs aux ambitions 2 « Solidarités » et 6 « Santé »⁶. Reflet d'une meilleure prise en compte des dimensions sociales et sanitaires dans Néo Terra 2, le rapport 2025 répond donc aux préconisations du CESER en matière d'élargissement du champ du rapport Néo Terra⁷. Jusqu'alors, le rapport ne couvrait pas de nombreuses politiques régionales qui répondaient pourtant aux objectifs de développement durable.

Afin de faciliter les comparaisons d'une année sur l'autre, le CESER préconise de faire apparaître dans le tableau de synthèse une comparaison aux données de l'année précédente. À cet égard, l'intégration de l'ambition transverse « Collectivité engagée » aux autres lignes du tableau altère la comparaison de la répartition par ambition des montants votés d'une année sur l'autre. Une présentation de la part des montants votés par ambition sur le montant total des dossiers de subvention (y compris les dossiers hors Néo Terra) permettrait de renforcer la lisibilité de la part des financements régionaux affectés à l'ambition.

Reflet d'une meilleure prise en compte des dimensions sociales et sanitaires dans Néo Terra 2, le rapport 2025 répond aux préconisations du CESER en matière d'élargissement du champ du rapport Néo Terra. L'Assemblée suggère toutefois quelques modifications de présentation afin de faciliter le suivi pluriannuel de la feuille de route.

Dépasser le cadre réglementaire pour faire du rapport un véritable outil de suivi de la feuille de route et d'aide à la décision

Le CESER note que le document répond aux obligations réglementaires précitées et constate un exercice bien exécuté de recensement d'actions répondant aux ambitions de Néo Terra 2. Il note la mention de l'objectif de la feuille de route auquel répond chaque action présentée.

Toutefois, le rapport Néo Terra est présenté dans la délibération comme un rapport ayant vocation à « consolide[r] le suivi pluriannuel de la feuille de route »⁸. Or, en l'état, il ne répond que de manière très limitée à cet objectif. En effet, il s'agit davantage d'un inventaire d'actions isolées, de nature et d'ambitions très hétérogènes. La présentation des actions par objectif pourrait être plus claire, en mentionnant le numéro de l'objectif concerné, et plus équilibrée. En effet, pour l'ambition 2, cinq projets sont détaillés pour l'objectif 3 tandis qu'un projet figure pour les objectifs 1 et 2, alors même que ces derniers concentrent l'essentiel des modifications apportées par Néo Terra 2. Par ailleurs, le CESER s'interroge sur la présentation de certains projets, tels que Flying Whales⁹, à propos duquel l'Assemblée a déjà émis d'importantes réserves, au regard des incertitudes relatives à sa faisabilité et ses impacts environnementaux¹⁰.

Le CESER préconise ainsi de faire du rapport un véritable outil de suivi de la feuille de route et d'aide à la décision. En se fondant sur une analyse des tendances observées, ce rapport pourrait présenter une vue globale et synthétique des forces, des faiblesses et des pistes d'amélioration possibles pour chaque objectif de la feuille de route, et pas seulement pour chaque ambition. En effet, bien que l'analyse par ambition soit

³ [Délibération du Conseil Régional de Nouvelle Aquitaine du 13 novembre 2023](#), « Néo Terra 2. Notre boussole commune ».

⁴ [Contribution du CESER, « « Néo Societas » : combler les fractures, ouvrir de nouvelles lignes d'horizon »](#), Juin 2022.

⁵ Rapport annuel Néo Terra 2025 sur 2024, p. 10 ; Rapport annuel Néo Terra 2024 sur 2023, p. 10.

⁶ Les dossiers relatifs à l'ambition 2 augmentent de 1 105 à 5 260 et 357 dossiers entrent dans le champ de la nouvelle ambition consacrée à la santé.

⁷ Avis du CESER, « [Rapport de Développement durable Néo Terra](#) », séance plénière des 10 et 11 octobre 2023, p. 2.

⁸ Délibération du Conseil Régional de Nouvelle Aquitaine, « Rapport Néo Terra 2025 portant sur l'année 2024, valant rapport Développement Durable de la Région Nouvelle-Aquitaine », p. 1.

⁹ Rapport annuel Néo Terra 2025 sur 2024, p. 88-90.

¹⁰ Avis du CESER, « [Portage foncier et immobilier en faveur de l'implantation d'une usine de dirigeables de fret-cargo à Laruscade](#) », Séance plénière des 4 et 5 juin 2024.

nécessaire pour répondre à l'approche systémique et transversale posée par la feuille de route, une déclinaison par objectif serait pertinente et complémentaire, au regard de la diversité des compétences de la Région concernées par une même ambition¹¹.

Enfin, le CESER souligne un enjeu d'exemplarité de la Collectivité en la matière. En effet, de nombreux acteurs (entreprises, associations, etc.) ont désormais l'obligation de produire un rapport de développement durable, soumis dans certains cas à des procédures d'audit, de contrôle et/ou de certification. Si le rapport de développement durable des collectivités n'est pas soumis à une procédure similaire, l'enjeu pour la Région réside dans son exemplarité par rapport aux objectifs qu'elle s'est fixés et dans la mesure où elle soumet désormais ses aides à des éco-socio-conditionnalités.

Afin de répondre aux objectifs que le Conseil régional s'est fixés et aux enjeux de transparence et d'exemplarité, le CESER préconise la création de deux documents distincts :

- **un document de valorisation des actions menées, moins volumineux et plus accessible au grand public, dans un format numérique interactif à plusieurs niveaux de lecture ;**
- **un document de suivi et d'aide à la décision, au format stabilisé d'une année sur l'autre pour faciliter les comparaisons, présentant par ambition et par objectif, un bilan synthétique et agrégé des actions menées, une analyse des tendances observées (positives et négatives) au regard de la trajectoire et des objectifs fixés par la feuille de route ainsi que des pistes d'amélioration.**

Ce second document permettrait de mieux éclairer les premiers résultats encourageants de la mise en œuvre de la feuille de route Néo Terra 2, constatés par le CESER à la lecture du document, mais également les actions et évolutions qui s'écartent des objectifs et de la trajectoire fixés, et qui nécessitent une attention particulière au cours des débats d'orientations budgétaires.

Vers un tableau de bord de Néo Terra : renforcer la rigueur méthodologique des indicateurs de suivi

D'abord, le CESER salue la construction d'un outil de suivi en lien avec les services ainsi que le travail de formation des agents et l'actualisation du Guide de l'agent Néo Terra. Ce travail contribue à améliorer le fléchage des dossiers Néo Terra. Le CESER souligne que ce travail doit être poursuivi et intensifié afin d'améliorer le système d'information et, notamment, la pertinence des indicateurs de suivi.

Ayant porté une attention particulière aux indicateurs présentés pour chaque ambition et en annexe, le CESER émet plusieurs pistes d'amélioration visant à renforcer la précision, la pertinence et l'analyse de ces indicateurs de suivi, afin d'aboutir à un véritable tableau de bord de la mise en œuvre de Néo Terra.

Le CESER préconise de présenter, pour chaque objectif et pas seulement pour chaque ambition, une synthèse des dynamiques positives et négatives observées par rapport aux objectifs fixés, en se fondant sur l'ensemble des indicateurs retenus pour cet objectif. Une telle analyse permettrait de mettre en évidence certaines évolutions positives, telles que le triplement de la surface des zones humides réhabilitées¹², et la dégradation de certains indicateurs, notamment en matière de transition agricole (ambition 3)¹³. En outre, l'identification de ces tendances pourrait être facilitée en intégrant une comparaison par rapport à l'année *n-1* et par rapport à 2020 (augmentation ou réduction, exprimée en pourcentage ou en points). Par ailleurs, le CESER s'interroge sur la pertinence et l'actualisation des données de certains indicateurs¹⁴.

¹¹ À titre d'exemple, l'ambition 1 de la feuille de route Néo Terra 2 porte à la fois sur l'eau, la biodiversité, l'énergie et la réduction des déchets.

¹² Rapport annuel Néo Terra 2025 sur 2024, p. 26. Toutefois, l'indicateur renseigné ne permet pas de vérifier la trajectoire actuelle par rapport à l'objectif fixé de zéro destruction nette de zones humides (Délibération « Néo Terra 2. Notre boussole commune », *op. cit.*, p. 27)

¹³ La situation de l'agriculture bio alerte particulièrement : le nombre cumulé des exploitations certifiées AB baisse pour la première fois depuis 2020. La part des exploitations d'élevage en bio n'a augmenté que très légèrement depuis 2020, témoignant des nombreuses « déconversions » difficilement compensées par les conversions, en raison des difficultés rencontrées. L'indicateur ne permet pas de rendre compte de ces déconversions.

¹⁴ Le CESER s'interroge notamment sur les données relatives aux ventes annuelles de pesticides classés CMR (cancérogènes, mutagènes, reprotoxiques), présentées en annexe (p. 151 du rapport). Ces données semblent contradictoires avec les tendances observées au niveau national et présentées dans la publication des ventes de

Enfin, ce travail pourrait s'appuyer sur une approche méthodologique des indicateurs de suivi, visant à distinguer les indicateurs de contexte (situation initiale), les indicateurs de réalisations (actions directes de la Région, telles que le nombre de bénéficiaires d'un programme régional), indicateurs de résultats (relatifs à des objectifs spécifiques, où le lien de causalité entre l'action régionale et le résultat est relativement simple à établir) et indicateurs d'impact (indicateurs sur la situation globale de la Région, pour lesquels le lien de causalité entre l'action régionale et l'évolution de l'indicateur ne pourrait être déterminé que par une démarche évaluative poussée).

Ainsi, le CESER émet plusieurs préconisations :

- **Présenter l'ensemble des indicateurs mobilisés par ambition, voire par objectif, et pas en annexe, pour faciliter l'analyse des tendances régionales.**
- **Se référer aux objectifs chiffrés fixés par la feuille de route pour apprécier l'évolution des indicateurs de suivi par rapport à la trajectoire fixée par la feuille de route. Pour chaque objectif, il s'agit ainsi de présenter une analyse nuancée des dynamiques positives et négatives par rapport aux objectifs fixés. Dans le rapport 2025, seuls quelques indicateurs témoignant d'une évolution positive sont présentés pour chaque ambition, et parfois sans référence aux objectifs chiffrés posés par la feuille de route.**
- **S'assurer de la correspondance entre les indicateurs présentés et les objectifs fixés par la feuille de route.**
- **Créer de nouveaux indicateurs pour couvrir l'ensemble des objectifs chiffrés ou qualitatifs posés par la feuille de route Néo Terra. Dans le rapport 2025, aucun indicateur n'a été ajouté pour suivre la mise en œuvre des objectifs 1 et 2 de l'ambition 2. Aucun indicateur ne figure concernant la pollution de l'air et des sols.**
- **Adopter une approche méthodologique précisant la nature des indicateurs présentés (indicateurs de contexte, de réalisations, de résultats, d'impact) conformément aux méthodes de suivi et d'évaluation des politiques publiques.**
- **Renseigner avec précision les indicateurs présentés, en mentionnant la source des données présentées, et indiquer les dynamiques d'évolution (augmentation ou réduction par rapport à l'année $n-1$ et par rapport à 2020).**

Afin de permettre la mise en œuvre de ces préconisations, l'important travail de mobilisation des agents concernant le fléchage des dossiers doit être poursuivi et intensifié, afin de garantir une meilleure appropriation de la feuille de route et de ses méthodes de suivi.

Pour une meilleure synergie entre le suivi de la feuille de route, le budget vert et les éco-socio-conditionnalités

Le CESER note la présentation de la mise en œuvre du budget vert et des éco-socio-conditionnalités (ESC) en introduction du rapport. Il estime toutefois essentiel de renforcer la synergie entre les différents outils, en établissant des liens tout au long du rapport entre suivi de la feuille de route, le budget vert et les ESC¹⁵.

Au sujet du budget vert, le CESER salue les avancées sur les volets atténuation, adaptation et biodiversité.

Au sujet des ESC, l'Assemblée souligne les effets positifs indirects des ESC observés d'ores et déjà sur le terrain. En effet, les ESC conduisent certaines entreprises et structures institutionnelles à repenser leurs activités afin de respecter les critères posés et ainsi bénéficier des aides.

produits phytopharmaceutiques en 2023, publiée en mai 2025. Par ailleurs, dans son infographie annuelle de la BNV-D 2023, l'OFB préconise d'utiliser l'indicateur relatif aux achats, bien qu'imparfait également, et non aux ventes de pesticides, dans la mesure où les ventes peuvent être réalisées pour des clients hors-Nouvelle Aquitaine, contrairement aux achats. Au sujet de l'énergie, le nombre de collectivités prenant part au capital de sociétés de projets EnR pourrait être un indicateur pertinent et complémentaire au nombre de citoyens prenant part au capital de ces sociétés.

¹⁵ À titre d'exemple, plusieurs dépenses cotées « favorables » dans le budget vert correspondent à des objectifs de la feuille de route (restauration des zones humides, géothermie, etc.).

Le CESER s'interroge toutefois sur la part que représentent les 188 plans de transition signés par rapport au nombre de bénéficiaires total des aides régionales. L'Assemblée réitère sa préconisation de baisser le seuil d'applicabilité¹⁶, fixé en 2024 à 150 000 €. Rappelant que les entreprises d'au moins 50 salariés sont soumises à l'obligation de tenir une base de données économiques, sociales et environnementales (BDESE), le CESER suggère de s'appuyer sur l'existence de cette base pour étendre le périmètre des bénéficiaires soumis aux ESC.

Par ailleurs, le CESER s'interroge sur la portée contraignante et le suivi par la Région des engagements pris par les bénéficiaires dans les plans de transition.

Enfin, le CESER rappelle l'importance d'engager une évaluation au sujet des ESC et alerte sur l'anticipation de cette démarche évaluative dès le début de la mise en œuvre des ESC, en veillant notamment à élaborer des indicateurs de suivi pertinents.

Le CESER souhaite un renforcement de la synergie entre le rapport de développement durable et les démarches engagées en matière de budget vert et d'éco-socio-conditionnalités (ESC). Au sujet des ESC, il préconise une baisse des seuils d'application et un suivi des engagements pris par les bénéficiaires dans les plans de transition. Il encourage enfin la Région à élaborer, dès à présent, une démarche évaluative des ESC, pour en garantir la qualité.

■

Proposition de la commission 3 « Environnement »
Président : Hervé PINEAUD, Rapporteur : Jean-Guy AUGÉ

Avec la contribution de la commission :
5 - « Vie sociale, Culture et Citoyenneté »
Présidente : Pascale MOREL, Rapporteuse : Rima CAMBRAY

■

Vote sur l'avis du CESER
« Rapport Développement Durable Néo Terra 2025 sur 2024 »

157 votants
156 pour
1 abstention

Adopté à l'unanimité des suffrages exprimés

Yves JEAN
Président du CESER de Nouvelle-Aquitaine

¹⁶ Avis du CESER, « [Éco-socio-conditionnalités : principes et modalités](#) », Séance plénière du 22 mars 2023, p. 2.