

« Éco-socio-conditionnalités : principes et modalités »

Séance plénière du 22 mars 2023

N.B. : le présent avis porte à la fois sur la délibération spécifique relative aux éco-socio-conditionnalités et les éléments contenus dans le projet de Règlement d'intervention « aides régionales économiques et environnementales ».

À noter que cet avis a été rédigé au regard des projets de délibération qui nous ont été communiqués le 10 mars, conformément aux délais de saisine du CESER en vigueur. Depuis, les discussions se sont poursuivies avec l'exécutif et la version finale du projet de délibération pourrait intégrer certaines propositions pointées dans le présent avis.

Le principe d'une mise en place d'éco-socio-conditionnalités des aides régionales est porté par le CESER Nouvelle-Aquitaine depuis plusieurs années. Considérées comme un outil de pilotage et de priorisation des politiques et aides publiques, et plus largement comme un levier pour impulser des trajectoires et orientations politiques fixées par la Collectivité régionale (« Néo Terra » en particulier), le CESER en préconise leur mise en œuvre dès 2017¹ et a depuis eu l'occasion de réaffirmer ce positionnement à plusieurs reprises².

Aujourd'hui, la situation d'urgence écologique, sociale et démocratique met plus que jamais en exergue l'enjeu de transition et des éco-socio-conditionnalités en installant ce sujet directement au cœur des débats de société, et de toutes les politiques publiques.

Dans ce contexte, le CESER avait accueilli très favorablement la démarche engagée par le Conseil régional de renforcer une approche d'éco-socio-conditionnalités des interventions régionales (aides économiques et environnementales, marchés publics, etc.). L'Assemblée de la société civile s'était alors proposée de contribuer à la réflexion engagée par l'exécutif régional à travers un travail de préconisations³ soumis en amont de la concertation mise en place par la Région sur le sujet.

Sur le présent projet de délibération, si le CESER loue l'effort de démarche participative, il estime que les dispositions générales de mise en place d'éco-socio-conditionnalités qui y sont présentées, restent en décalage par rapport aux intentions et aux objectifs affichés, notamment dans Néo Terra. Par ailleurs, cette démarche reste également insuffisante au regard des urgences environnementales, sociales et démocratiques, et en-deçà des attentes exprimées par l'Assemblée du CESER.

En effet, le CESER exprime sa déception quant au manque d'ambition de cette initiative. Il estime qu'il est aujourd'hui nécessaire d'engager des démarches plus efficaces et exigeantes pour faire évoluer les modèles productifs et de développement. Ces démarches gagneraient à impliquer l'ensemble des acteurs en

¹ Cf. Avis SRADDET : <https://www.ceser-nouvelle-aquitaine.fr/sites/default/files/2019-08/SRADDET.pdf>.

² Cf. [Rapport du CESER dédié à l'aide directe aux entreprises voté en 2017](#) ; avis sur le RI aides aux entreprises de décembre 2019 ; contribution du CESER sur la stratégie régionale biodiversité en juin 2022.

³ [Contribution du CESER en faveur des éco-socio-conditionnalités dans les dispositifs régionaux](#) adoptée en octobre 2022.

créant ainsi une dynamique globale et inclusive et favorisant une prise en compte « culturelle » par les acteurs, en appliquant des modularités pour tenir compte des disparités de tailles d'entreprises (TPE), des secteurs d'activités et des types de projets.

Ainsi, le CESER regrette la frilosité avec laquelle le Conseil régional engage dans les faits cette démarche, et l'appelle à aller plus loin.

La mise en place d'éco-socio-conditionnalités : un levier au service d'une ambition

Comme le CESER a eu l'occasion de le formuler à travers la [contribution](#) votée par l'Assemblée en octobre 2022, **il soutient la volonté affichée par le Conseil régional de renforcer les dispositifs d'éco-socio-conditionnalités et ainsi d'activer un levier plus efficace en faveur d'un mouvement de transition écologique, sociale et démocratique au service du territoire.**

Dans le cadre de cette contribution, le CESER exprimait la nécessité d'une démarche ambitieuse qui fasse des éco-socio-conditionnalités **un des leviers mobilisables pour encourager et accélérer les démarches de l'ensemble des acteurs du territoire** (entreprises, associations, collectivités).

Il insistait alors sur la **nécessité d'agir dans un contexte d'urgence écologique, démocratique et sociale**, et ce à travers **des démarches concrètes et exigeantes, afin d'organiser et d'accélérer les transformations et les transitions de notre modèle de développement et de nos modes de vie et de productions**. Il était ainsi exprimé le besoin de dépasser les engagements volontaires, et d'utiliser les éco-socio-conditionnalités comme un des moyens pour la collectivité d'orienter concrètement, à la fois ses propres interventions (en tant que maître d'ouvrage et organisation publique), et les pratiques ou projets des bénéficiaires des financements régionaux dans ce sens. Par ailleurs, cette contribution insistait sur l'importance de **donner une dimension globale et systémique** à la démarche des éco-socio-conditionnalités, afin de **favoriser l'engagement du plus grand nombre vers la transition**.

En ce sens, **le CESER déplore la portée trop modeste qui est donnée à la démarche** finalement proposée par le Conseil régional sur la mise en place d'éco-socio-conditionnalités. **Il s'étonne du décalage entre les objectifs politiques affichés dans les grands schémas directeurs** (principalement Néo Terra, et le SRDEII) **et les moyens et modalités de mise en œuvre** tels qu'ils sont proposés en définitive.

En effet, l'Assemblée souhaite insister sur la **nécessité d'engager une dynamique globale de transition, qui responsabilise et entraîne l'ensemble des acteurs**. En ce sens, elle considère que l'existence d'un seuil, et *a fortiori* avec un niveau élevé à 200 000 €, limite l'impact et ne permet pas de répondre à cet objectif. Ainsi, pour une partie des acteurs, les conditionnalités ne resteront que des incitations, et pour les projets supérieurs à 200 000 €, le CESER estime que le niveau d'engagement proposé est insuffisant.

Par ailleurs, dans sa contribution, le CESER insistait également sur la **dimension démocratique**, estimant notamment que **la démocratie sociale devait être au cœur des processus de transition et de transformation**. Ainsi, il **déplore l'absence de référence et de traduction en termes de démocratie et de dialogue social dans la délibération générale**, et notamment la non prise en compte de la préconisation du CESER d'information et consultation des Comités sociaux et économiques (CSE) pour les entreprises de plus de 50 salariés. Il s'agit pourtant tout à la fois de rendre plus lisible l'intervention régionale pour les travailleurs, et de les associer et les entraîner dans les transitions. Le CESER estime, de ce point de vue, **très insuffisant le simple encouragement à informer les CSE** sur les démarches de demande de subvention évoquées dans le règlement d'intervention des aides régionales économiques et environnementales. De plus, le CESER regrette que le Conseil régional n'ait pas fait sienne la proposition d'instaurer un comité de suivi, structuré et associant la Collectivité régionale ainsi que les représentants de la société civile, les représentants des salariés et des employeurs, permettant d'assurer dans la transparence le suivi longitudinal de la démarche et de l'efficacité des dispositifs.

Pour rappel, la préconisation du CESER :

Le CESER considère que la mise en place d'éco-socio-conditionnalités doit rechercher le meilleur impact en termes d'efficacité des objectifs de politique publique. C'est pourquoi il préconise qu'elles s'appliquent de façon globale et systémique à l'ensemble des acteurs bénéficiaires (entreprises, organisations). Cette approche « généraliste » permettra également d'avoir une incidence « culturelle » auprès des acteurs, face à l'enjeu de cohérence entre les projets soutenus financièrement par la Région et les orientations politiques qu'elle porte.

Des critères généraux :

Le CESER accueille favorablement les nouvelles dispositions générales qui s'appliquent au champ du Développement économique et environnemental que sont : **le remboursement de l'aide en cas de délocalisation et le maintien des emplois sur le territoire. Il s'étonne et déplore par contre le recul important de positionnement du Conseil régional pour ce qui concerne la non-rémunération des actionnaires.** En effet, alors que dans le précédent règlement d'intervention⁴ sur les aides régionales aux entreprises, une clause de non-versement de dividendes était exigée à l'entreprise aidée par la collectivité (hors dérogations spécifiques), le présent règlement d'intervention évoque une clause d'engagement à ne distribuer des dividendes que « *hors produit du montant de l'aide régionale* ». Si cette nouvelle formulation peut apparaître comme « allant de soi », le CESER s'interroge d'une part sur l'évolution significative de philosophie entre les deux documents, sans que cela n'ait été explicité et justifié outre mesure, et d'autre part sur les capacités techniques de vérification d'une telle mesure. Par ailleurs, si tous les enjeux environnementaux sont bien cités parmi les critères, **la décarbonation semble être l'aspect le plus mis en avant, avec le risque d'éluder les autres points.** Le CESER défend en outre l'idée que le critère retenu pour le suivi du carbone soit l'empreinte carbone, de sorte à tenir compte des gaz à effet de serre émis ailleurs dans le monde pour la production de produits ou services consommés par les entreprises françaises.

Un champ d'application restreint :

Pour ce qui concerne le champ d'application, le CESER déplore l'existence d'un seuil en deçà duquel les conditionnalités ne s'appliquent pas, restreignant ainsi la portée globale d'une telle démarche et son véritable effet levier contribuant à la démarche d'accompagnement des transitions. Il s'interroge également sur le niveau de seuil qui a été fixé pour cette 1^{ère} phase de mise en place d'éco-socio-conditionnalités. En effet, malgré l'absence regrettable de données chiffrées⁵ communiquées à l'Assemblée, lors de la réflexion autour de la contribution, et aujourd'hui dans le cadre de cette délibération, **le seuil fixé à 200 000 € apparaît trop large et avec une efficacité limitée, au regard des enjeux et de l'urgence à agir.** En effet, si les subventions supérieures à 200 000 € représentent 75 % du montant total des subventions du Conseil régional, **elles ne représentent que 4,3 % en nombre de dossiers aidés⁶.** Ce seuil apparaît **trop élevé⁷ pour que la démarche engage une dynamique permettant de responsabiliser et d'entraîner l'ensemble des acteurs sur le territoire. Une approche plus « généraliste », conjuguée à des modulations, notamment en faveur des TPE et des territoires ruraux, permettrait une plus grande efficacité.**

Dans le même sens, le contrat de transition qui constitue l'application des conditionnalités est limité à trois critères pour ce qui concerne les aides économiques et environnementales, dont deux choisies d'un commun accord entre le bénéficiaire et la collectivité. Si l'absence de détail concernant le niveau d'engagement de ces critères ne permet pas au CESER de s'exprimer sur le contenu, il considère nécessaire d'aller plus loin dans les conditionnalités et le nombre de critères mobilisables, afin de permettre de « **franchir un nouveau cap⁸** ». Par ailleurs, la référence à des « *aides spécifiques pour soutenir la réalisation des engagements du bénéficiaire* » suscite une interrogation. En effet, cette disposition apparaît comme un élément supplémentaire restreignant la portée des conditionnalités et rend la limite plus floue entre cette démarche et une simple démarche d'incitation. Dans le même sens, la délibération provisoire sur le Règlement d'intervention « aides régionales économiques et environnementales » ouvre la voix d'aides *ad hoc* « *auprès des entreprises du territoire [...] dès lors que des circonstances particulières et/ou extraordinaires peuvent impacter de façon significative le tissu économique régional* ». Le CESER attire l'attention du Conseil régional sur la nécessité de conserver des éco-socio-conditionnalités d'accès à ces aides spécifiques.

Pour ce qui concerne la spécificité appliquée à l'industrie agro-alimentaire, le CESER se félicite de voir le seuil de mise en place des conditionnalités abaissé à 1,5 M€ (au lieu de 2 M€ précédemment). Cependant,

⁴ Règlement d'intervention voté en séance plénière du Conseil régional le 16 décembre 2019.

⁵ Dans la réflexion engagée autour d'un seuil qui soit le plus efficient possible, le CESER considère nécessaire de disposer d'un état descriptif de la répartition actuelle des aides : par montant et profils des bénéficiaires (tailles d'entreprises, secteurs, territoires, etc.), d'éléments chiffrés : nombre d'aides, proportion selon les montants, etc.

⁶ Cf. projet de délibération sur les éco-socio-conditionnalités. Ces chiffres se basent sur l'ensemble des subventions du Conseil régional et donc de l'ensemble des pôles. Ils mériteraient cependant d'être étudiés de façon distincte au regard des actions de chaque pôle.

⁷ À titre d'exemple, la Région Bourgogne-Franche-Comté a mis en place un principe d'éco-socio-conditionnalités des aides régionales dès 50 000 € de subvention, adossé à la signature d'une charte d'engagements, ainsi qu'une déclinaison individuelle des engagements pris, annexée à la délibération du Conseil régional, et de fait rendue publique si le vote s'avère favorable.

⁸ Cf. projet de délibération sur les éco-socio-conditionnalités.

ce traitement spécifique aurait gagné à se traduire à travers une modulation au regard du secteur d'activité, de la taille d'entreprise et du type de projet comme le préconisait le CESER dans son approche globale et systémique. En outre, le CESER relève également la disparition du « **contrat de progrès** » auquel étaient soumises les IAA dans les projets de subventions supérieurs à 2 M€, et s'interroge sur les raisons qui ont motivé cette évolution.

Mise en conformité des structures comme condition d'éligibilité aux dispositifs :

Sur le sujet de l'égalité professionnelle, le CESER préconisait que la conformité des structures demandeuses avec les réglementations en vigueur, notamment concernant la mise en place d'un plan d'action pour l'égalité Femmes/Hommes, soit **une condition d'éligibilité aux dispositifs de subvention et de marchés publics du Conseil régional**. En ce sens, le CESER regrette que l'égalité professionnelle (accord ou plan d'action dans les entreprises de plus de 50 salariés), ne soit pas intégrée dans le dispositif d'éco-socio-conditionnalités du Conseil régional.

Pour rappel, les préconisations du CESER :

- Il propose pour une efficacité du dispositif d'éco-socio-conditionnalités de conjuguer une approche globale à des modulations de mise en œuvre au regard de la taille de la structure, du secteur d'activité ou encore du type de projet ou d'aide sollicitée. En particulier, le CESER attire la vigilance du Conseil régional sur les TPE et petites associations qui nécessitent des modalités adaptées qui tiennent compte des moyens humains et financiers qui sont les leurs. Par ailleurs des modulations pourront être considérées dans le cas de situations spécifiques telles que : des entreprises en situation de retournement, des projets de réindustrialisation ou de relocalisation.

- Il estime que l'accès aux dispositifs régionaux, outre leurs conditionnalités écologiques et sociales, ne doit être accessible qu'aux structures en conformité avec les réglementations nationale, européenne et internationale en vigueur, en particulier en matière environnementale ainsi que sur la mise en place d'un plan d'action sur l'égalité Femmes/Hommes dans les entreprises de plus de 50 salariés.

- Pour le CESER, un avis du Comité social et économique (CSE) devrait être demandé pour les entreprises de plus de 50 salariés afin de participer d'une démarche de progrès en matière de démocratie et de dialogue social.

Suivi et évaluation

En matière de suivi et d'évaluation, le CESER se félicite que l'évaluation du dispositif d'éco-socio-conditionnalités soit inscrite dès l'origine de la démarche. Si la Commission d'évaluation des politiques publiques (CEPP) est l'instance de pilotage des évaluations au sein de la collectivité, il convient de préciser quels sont les moyens en termes de ressources et de temps pour réaliser cette évaluation.

Par ailleurs, cette évaluation pourra s'intéresser à la pertinence et l'efficacité de ce dispositif en identifiant des indicateurs clés pour mesurer les évolutions sur les plans écologique, sociaux et démocratique. Cependant, il est indispensable que l'évaluation soit décorrélée des principes et des critères de définition de l'objectif de cette démarche. En effet, si l'évaluation permet d'apporter un éclairage sur l'efficacité de mise en œuvre, sur l'impact ainsi que des données factuelles, la fixation d'objectif relève avant tout d'un arbitrage politique.

Enfin, le CESER regrette que la préconisation de mise en place d'un comité de suivi trans-partisan spécifique laisse place à un suivi en conférence des acteurs. Le CESER insiste sur la nécessité de créer une instance structurée et dédiée au suivi longitudinal du dispositif, eu égard aux enjeux auxquels cette démarche vient répondre.

Pour rappel, la préconisation du CESER :

Dans le cadre d'une nécessaire transparence du dispositif et au nom du principe d'efficacité, le CESER préconise la mise en place d'un comité de suivi associant la collectivité ainsi que les représentants de la société civile, les représentants de salariés et les représentants d'employeurs, afin d'organiser le suivi en termes d'efficacité et de cohérence des dispositifs régionaux.



Proposition de la Commission B – « Évaluation des politiques régionales »
Président : Julien RUIZ ; Rapporteur : Christian CHASSÉRIAUD

Avec les contributions des commissions :

1 - « Éducation, formation et emploi »
Président : Olivier CHABOT ; Rapporteuse : Sylvie MACHETEAU

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
« Éco-socio-conditionnalités : principes et modalités »

150 votants
110 pour
24 contre
16 abstentions

Adopté à la majorité des suffrages exprimés

Emmanuelle Fourneyron
Présidente du CESER de Nouvelle-Aquitaine