

Session du 24 janvier 2011

AVIS

relatif au

BUDGET PRIMITIF DE LA REGION POUR 2011

présenté par M. Philippe YZAMBART

*Président de la Commission "Finances et Plan" et Rapporteur général du budget
au nom de la Commission n°1 "Finances et Plan"*

Entendues les interventions de MM. Marc de JACQUELOT DU BOISROUVRAY (CFTC), Roger MELOT (Chambres de métiers), Mme Marie-France DARONDEAU (CFE-CGC), MM. Henri COISNE (MEDEF), Philippe MOREAU (CGPME), Philippe ROCHETEAU (FO), Hervé PILLAUD (FRSEA & CRJA), Mme Chantal MARCHAND (CFDT), MM. Joseph MOREAU (CCI), Albert MAHE (SEM), Mmes Francine DESNOS (CGT), Edith LENAIN (UPAR), Zohra GALLARD (CGPME), M. André TAMEZA (Personnalité qualifiée), Mmes Michèle DELAGNEAU (CCI), Caroline SALIOU (APEL), M. Hervé DE PRINGY (CCI), Mme Anne-Marie MARSAUD (Chambres d'agriculture), M. Christophe VITAL (Rapporteur général du plan).

Entendues les interventions de MM. Christophe CLERGEAU, Premier Vice-Président du Conseil Régional et Yannick VAUGRENARD, Rapporteur Général du Budget du Conseil Régional

81 votants. Adopté par :

Pour : 75

Abstention : 4

Contre : 2

1 PRESENTATION GENERALE DU BUDGET PRIMITIF 2011

1.1 LE CONTEXTE

Le Budget primitif 2011 est le premier budget primitif tant de la nouvelle mandature du Conseil régional que du nouveau PPI 2011-2014-2016, qui fixe le montant des investissements et des équilibres financiers à respecter pour cette période. Cette dernière prend en compte la réforme de la fiscalité des collectivités, avec principalement la suppression de la taxe professionnelle et des taxes foncières comme ressources propres régionales et la définition d'un nouveau panier de recettes de compensations limitant l'autonomie fiscale des Régions aux seules cartes grises (8 % des ressources financières hors emprunt).

Ce budget est accompagné d'un bilan du plan "anti-crise", lancé en mai 2009, pour un montant global de 260 M€ et qui s'est principalement traduit par une anticipation de certains investissements, la mise en place d'outils d'accompagnement économiques et financiers pour les entreprises, ainsi qu'un effort sans précédent pour la formation. La Région propose de pérenniser certains outils qui ont montré leur efficacité et d'en développer d'autres.

Ce budget ne peut pas tenir compte des conséquences éventuelles de la réforme territoriale en cours, aucun élément concret n'apparaissant, notamment sur l'évolution des périmètres de compétences des Régions et le maintien ou pas de la clause générale de compétence.

1.2 LES GRANDES LIGNES FINANCIERES DU BP 2011

Le budget primitif s'inscrit dans la droite ligne du débat sur les orientations budgétaires débattues en novembre 2010 et du plan pluriannuel d'investissement 2011-2014-2016 examiné en même temps.

Les faits marquants de ce BP 2011 sont les suivants :

- Poursuite du recours à l'investissement qui constitue, selon la Région, un important moteur de croissance de l'économie régionale.
 - Les crédits de paiement sont quasiment identiques au BP 2011 et au BP 2010 (636 M€ au BP 2011 et 629 M€ au BP 2010) ;
 - Les autorisations pluriannuelles (y inclus le remboursement en capital de la dette) vont s'élever pour leur part à 639 M€ contre 549 M€ au BP 2010. Cette augmentation provient à hauteur de 100 M€ de la quote-part de financement de la LGV Bretagne revenant à la Région Pays de la Loire.
- Très légère augmentation des ressources financières nettes de 12 M€;
- Poursuite de la maîtrise des dépenses de fonctionnement par la mise en place effective d'une revisite des politiques publiques (voir le tableau page 9) ;
- Stabilité de l'épargne nette à 171 M€ (172 M€ au BP 2010) après remboursement de 95 M€ d'emprunt, contre 80 M€ l'année passée ;
- Diminution de l'emprunt d'équilibre de 41 M€ (de 293 M€ au BP 2010 à 252 M€ au BP 2011) due essentiellement aux recettes supplémentaires provenant de la carte grise (13 M€) et d'une partie de la TIPP "Grenelle" de 30 M€;
- Maintien du stock probable d'emprunt sous la barre du Milliard d'Euros pour une capacité de désendettement qui devrait être légèrement supérieure à 3 années.

Les principaux chiffres significatifs du budget primitif sont les suivants :

En M€	BP 2010			BP 2010 après DM 2			BP 2011		
	Invest.	Fonct.	Total	Invest.	Fonct.	Total	Invest.	Fonct.	Total
Autorisations pluriannuelles	549	573	1 121	603	583	1 186	639	561	1 199
Crédits de paiement (1)	629		1 395	525		1 302	636		1 407
Crédits de fonctionnement		766			777			771	
Ressources financières (2)	377	1 017	1 395			1 302	369	1 038	1 407

(1) y inclus le remboursement en capital de la dette (80 M€ au BP 2010, 95 M€ au BP 2011)

(2) y inclus l'emprunt d'équilibre

1.2.1 Les recettes de fonctionnement

L'année 2011 est la première année d'application de la réforme de la taxe professionnelle et des taxes foncières. Ainsi, au lieu de collecter directement auprès des entreprises une quote-part de la taxe professionnelle et des taxes foncières, la Région reçoit un panier de recettes de compensation provenant de la mise en place par l'Etat de nouveaux impôts et taxes prélevés sur les entreprises dont principalement la Contribution sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE). Les Régions vont ainsi bénéficier de 25 % du montant total de la CVAE collectée au niveau national.

Les recettes de fonctionnement s'élèvent à 1 038 M€ contre 1 018 M€ au BP 2010, soit un montant quasi-identique, celles-ci s'analysant comme suit :

En M€	BP 2010		BP 2011	Variation
Fiscalité appelée et perçue par la Région				
- Taxe professionnelle	158			
- Taxes foncières	84	238		
- Cartes grises		88	101	+ 13
ss-total		326	101	
Fiscalité réformée (réforme de la TP)			249	+ 11
Concours financiers de l'Etat		397	396	-1
TIPP		180	183	+ 3
Autres recettes				
- Apprentissage		84	77	
- Autres		35	31	
ss-total		115	108	-7
Total		1 018	1 038	+ 20

Afin d'accroître ses recettes propres, la Région a décidé d'utiliser le seul effet de levier qui lui reste avec les cartes grises. En portant le tarif fiscal par cheval vapeur de 30,5 € à 35 € tarif correspondant à la moyenne nationale, la Région estime percevoir 13 M€ de recettes de fiscalité indirecte complémentaire.

En dehors de cette augmentation, la Région prévoit une quasi-stabilité :

- Des dotations de l'Etat, suite à la suppression des règles d'indexation de la Dotation globale de fonctionnement (DGF), qui représente à elle seule les deux tiers des concours financiers de l'Etat (263 M€ sur 397 M€) ;
- De la TIPP (part "fraction" et part "modulation").

En ce qui concerne le montant des ressources compensant la taxe professionnelle et les taxes foncières, situé à hauteur de 249 M€ la Région insiste sur sa dimension estimative, dans la mesure où le projet de loi de finances pour 2011 modifie certaines dispositions concernant les modalités de calcul et de répartition des nouvelles ressources de cette fiscalité réformée.

1.2.2 Les recettes d'investissement

Celles-ci s'élèvent à 369 M€ au BP 2011 contre 377 M€ au BP 2010.

Elles comprennent cette année une nouvelle recette, la TIPP, dite "TIPP Grenelle" affectée au financement d'une infrastructure de transport durable ferroviaire ou fluviale, comme prévu par la loi du 3 août 2010 relative à la mise en oeuvre du Grenelle de l'environnement.

La majoration de 0,73 €/ hectolitre pour les supercarburants et de 1,35 €/ hectolitre pour le gazole à compter du 1^{er} janvier 2011 devrait rapporter 30 M€ de recettes supplémentaires.

Cette mesure serait reconduite pour les exercices 2012 et 2013, ce qui devrait permettre à la Région de financer la totalité de la LGV d'un coût de 100 M€

1.2.3 Les dépenses de fonctionnement

Les dépenses de fonctionnement s'élèveraient pour 2011 à 771 M€ contre 766 M€ au BP 2010, soit un montant identique. Ces dépenses s'analysent comme suit :

En M€	BP 2010	BP 2011
Hors programmes		
- Charges de personnel	125	130
- Frais financiers	40	42
- Autres frais (frais de structure)	33	26
Ss-total	198	198
Programmes		
- Emploi, formation professionnelle	115	121
- Education et apprentissage	207	206
- Infrastructures de transport et déplacements	115	118
- Solidarité, santé et égalité des droits	51	53
- Culture, sports, éducation populaire	28	25
- Développement et activités économiques enseignement supérieur, recherche et innovation	35	33
- Autres	16	16
Ss-total	567	572
Total général	766	771

- Les dépenses de l'institution régionale restent stables à 198 M€ avec :
 - Une augmentation d'un peu moins de 4 % des frais de personnel par rapport au BP 2010 ;
 - Une maîtrise annoncée des charges de structure et de gestion conduisant à réduire ces dépenses de 4,7 %, c'est-à-dire de 7 M€;
 - Une augmentation des frais financiers de 2 M€

Cette estimation des frais financiers est sans doute trop élevée, compte tenu :

- Du montant des frais financiers estimés pour 2010 à environ 33 M€;
- De la faible augmentation du stock d'emprunt suite à un taux de réalisation du budget 2010 d'investissement et de fonctionnement qui devrait être inférieur à celui de 2009.

CONSEIL ECONOMIQUE SOCIAL ENVIRONNEMENTAL DES PAYS DE LA LOIRE

En conséquence, l'estimation des frais financiers peut être trop élevée dans le BP 2011, d'un montant de l'ordre de 7 à 8 M€ constituant ainsi une marge de manœuvre pour atteindre le niveau d'épargne brute souhaité.

- Les dépenses de fonctionnement des programmes sont globalement identiques à celles de l'an dernier (572 M€ au BP 2011 contre 568 M€ au BP 2010). Comme le montre le tableau précédent, les dépenses de fonctionnement par politique régionale sont également stables par rapport à celles de l'an passé. Les principales variations supérieures à 1 M€ à l'intérieur des politiques sont les suivantes:

En M€	BP 2010	BP 2011	Variation positive	Variation négative
Service public régional de formation continue	23,1	27,5	+ 4,4	
Agenda 21, coordination	5,1	0,2		-4,9
Autonomie des jeunes		3,3	+ 3,3	
Innovation numérique	2,2	1		-1,2
Actions qualifiantes, formation professionnelle continue	19	20,5	+ 1,5	
Offre de formation territorialisée	19	21,3	+ 2,3	
Programmes AFPA	2			-2
Fonctionnement TER	114	116,8	+ 2,8	
Aide aux employeurs d'apprentis	33,2	32		-1,2
Fonctionnement des EPLE	32,4	30,7		-1,7
Fonctionnement des établissements privés sous contrat	31,5	30,5		-1
			+ 12,3	-12

1.2.4 Les dépenses d'investissement ou crédits de paiement

Les crédits de paiement s'élèveraient en 2011 à 636 M€ contre 629 M€ au BP 2010, comme le montre le tableau ci-dessous.

Montant supérieur à 10 M€	BP 2010		BP 2011	
Développement et activités économiques, enseignement supérieur, recherche et innovation	130		127	
Dont :				
- développement agricole		16		14
- développement industriel		42		31
- développement technologique		13		14
- économie de proximité et création d'entreprise		10		11
- enseignement supérieur		13		14
- recherche		26		32
Solidarités, santé, égalité des droits	38		37	
Dont :				
- logement et cadre de vie		32		28
Infrastructures, transports et déplacements	112		106	
Dont :				
- communications routières		19		16
- infrastructures ferroviaires		38		38
- acquisition de rames TER		50		37
- soutien aux transports collectifs en site propre				6
Aménagement du territoire et environnement	68		77	
Dont :				
- nouveaux contrats de territoire		39		46
- environnement		26		27
Culture, sport, éducation populaire	16	16	22	22
Education et apprentissage	144		131	
Dont :				
- apprentissage		13		26
- construction rénovation		37		
- travaux dans les EPLE		42		65
- équipements des EPLE		10		9
- informatisation		19		12
- subventions d'investissement aux établissements privés sous contrat d'association		15		14
Sous-total	508	476	500	462
Remboursement emprunt	80		95	
	588		595	
Sur un total de	629		636	

1.2.5 Les autorisations de programme

Les autorisations de programme budgétées pour 2011 sont en forte hausse, s'élevant à 639 M€ contre 549 M€ au BP 2010 (hors remboursement du capital de la dette). Cette forte augmentation est liée à l'inscription de la participation financière de la Région des Pays de la Loire à la LGV Bretagne pour un montant de 100 M€. La répartition des autorisations de programme par politique régionale est donnée dans le tableau ci-dessous :

En M€	BP 2010		BP 2011		Variation positive	Variation négative
Développement et activités économiques, enseignement supérieur, recherche et innovation	132		133		+ 1	
- développement industriel		37		32		
- économie de proximité et création d'entreprises		7		11		
- développement agricole		15		15		
- enseignement supérieur		13		10		
- recherche		35		43		
- développement technologique		11		11		
- autres		14		10		
Solidarités, santé et égalité des droits	41		37			-4
- logement et cadre de vie		32		30		
- autres		9		7		
Infrastructures, transport et déplacements	31		193		+ 162	
- Transports		15		54		
- Infrastructures ferroviaires		5		132		
- communications routières		11				
- port de Nantes - Saint-Nazaire				7		
Aménagement du territoire et environnement	78		67			-11
- équipement		24		23		
- développement territorial		54		44		
Culture, sport, jeunesse et éducation populaire	15	15	28	28	+ 13	
Education et apprentissage	200		146			-54
- apprentissage		23		16		
- enseignement secondaire		177		130		
Autres politiques	5	5	10	10	+ 5	
Ss-total	502	502	614	614	+ 181	-69
					+ 112	
Finances, personnel, affaires générales, travaux, communication et démocratie	47		25			-22
- charges de structure et de gestion		12		14		
- gestion des fonds structurels européens		35		14		
Total	549		639		181	-91
					+ 90	

Comme le montre le récapitulatif ci-dessous, les principales nouvelles autorisations pluriannuelles d'investissement proviennent :

- **Des infrastructures de transport**
 - Financement de la LGV Bretagne : 100 M€;
 - Financement de la virgule de Sablé : 15 M€;
 - Acquisition de 9 tram-trains supplémentaires pour couvrir les besoins de desserte à Nantes-Châteaubriant et Nantes-Clisson : 40 M€;
 - L'actualisation des coûts d'acquisition des matériels roulants : 6 à 7 M€;
 - L'aménagement d'un terminal à conteneur de dimension européenne et d'une plate-forme pour les autoroutes de la mer : 7 M€

- **Du développement économique**
 - Fonds d'appui aux filières : 17 M€;
 - P2RI : 5 M€;
 - Fonds d'intervention régional : 5 M€;
 - Renforcement des fonds propres des entreprises : 6 M€;
 - Alimentation de qualité et industrie agroalimentaire : 9 M€;
 - Agriculture et développement durable : 5 M€;
 - Investissements pour l'enseignement supérieur : 10 M€;
 - Recherche : 42 M€;
 - Relation chercheurs-entreprises : 11 M€

- De l'enseignement secondaire : 206 M€
- Du développement territorial : 45 M€
- Des formations sanitaires et sociales : 40 M€
- Du logement et cadre de vie : 30 M€
- De la culture, du sport, de la jeunesse et de l'éducation populaire : 13 M€

1.2.6 Les autorisations d'engagement

Le montant des autorisations d'engagement s'élève au BP 2011 à 561 M€ contre 573 M€ au BP 2010. Pour la seconde année consécutive, les autorisations d'engagement sont en baisse afin de maintenir un niveau d'épargne brute satisfaisant. L'analyse des dépenses de fonctionnement et la revisite des politiques régionales ont permis à la Région d'économiser 26 M€ de dépenses de fonctionnement et d'augmenter d'autres programmes de 13 M€ de telle sorte que l'économie nette s'élève à 13 M€

CONSEIL ECONOMIQUE SOCIAL ENVIRONNEMENTAL DES PAYS DE LA LOIRE

Les principales économies ont été les suivantes

En M€	Economie réelle	Transfert en investissement
Diminution des fonds de réserve		
- des lycées	2,2	
- des établissements privés	1,1	
<i>ss-total</i>	3,3	
Baisse des subventions à des clubs sportifs de haut niveau	0,3	
Transfert en investissement des dépenses d'appels à projet recherche		1,9
Transfert en investissement des dépenses de production cinématographique		0,7
	3,6	2,6
Total		6,2
	(soit 50 % des économies nettes réalisées)	

Les dépenses de fonctionnement par programme ont été arrêtées par la Région comme suit :

En M€	BP 2010	BP 2011	
	AE	AE	CP
- Développement et activités économiques, enseignement supérieur, recherche et innovation	37	33	33
- Stratégie européenne, internationale et coopération	10	10	10
- Emploi, formation professionnelle et métiers de demain	99	104	121
- Solidarités, santé, égalité des droits	54	50	53
- Infrastructures, transports, déplacements	111	114	118
- Culture, sport, jeunesse et éducation populaire	30	27	25
- Education et apprentissage	220	214	206
- Divers	12	9	6
Total	573	561	572
	- 12 M€		

Comme le montre le tableau ci-dessus, toutes les politiques publiques ont contribué à la baisse des dépenses de fonctionnement, à l'exception de deux d'entre elles :

- La formation professionnelle, avec les actions qualifiantes et la rémunération et protection sociale des stagiaires ;
- Le fonctionnement du TER avec l'ouverture de nouvelles lignes.

1.3 L'EQUILIBRE BUDGETAIRE

1.3.1 Epargne brute, fiscalité, emprunt

L'équilibre budgétaire de la Région se détermine au travers du triptyque épargne brute / fiscalité / emprunt, avec en toile de fond le stock d'emprunt et le montant des restes à payer, ce dernier étant plus précisément abordé à l'occasion de l'examen du compte administratif.

L'épargne brute et l'épargne nette s'établissent comme suit

En M€	BP 2010	BP 2010 après DM 2	BP 2011
Recettes de fonctionnement	1 018	1 040	1 038
Dépenses de fonctionnement (1)	- 726	- 738	- 729
Charges financières	- 40	- 40	- 42
Epargne brute	252	262	266
Amortissement de la dette	- 80	- 80	-95
Epargne nette	172	182	171

(1) hors charges financières

Comme le montre le tableau ci-dessus, la Région a prévu de dégager une épargne brute supérieure au BP 2010, permettant de financer l'augmentation de l'amortissement de la dette.

L'épargne brute réelle sera quant à elle supérieure à celle budgétée, tout comme les années précédentes, compte tenu du taux d'exécution probable du budget.

Budget primitif	2008	2009	2010
Epargne brute prévue	229 M€	240 M€	252 M€
Epargne brute réelle	280 M€	290 M€	Environ 290 M€

Le financement des investissements (crédits de paiement) serait assuré comme suit :

En M€	BP 2010	BP 2010 après DM 2	BP 2011
Epargne nette	172	182	171
Recettes d'investissement	83	87	117
Dépenses d'investissement	- 549	- 525	- 540
Excédent de clôture		22	
Emprunt d'équilibre	293	234	252

Ainsi donc, la Région prévoit de recourir à un emprunt d'équilibre nettement inférieur, de 41 M€ à celui du BP 2010. Cette baisse trouve son explication principalement :

- Dans l'augmentation du tarif des cartes grises : + 13 M€;
- Dans la perception d'une TIPP "Grenelle" de 30 M€ affectée au financement de la LGV Bretagne, qui ne couvrira pour cette année que 7 M€ de dépenses déjà engagées, conduisant à une avance de trésorerie de 23 M€ sur ce programme.

L'emprunt d'équilibre ne donne qu'une information limitée. En effet, l'emprunt réel peut lui être très différent car il dépend du taux de réalisation du budget d'investissement et de fonctionnement. Dans l'avis du Conseil économique social environnemental des Pays de la Loire sur la DM 2, il avait été indiqué que le stock d'emprunt pouvait être légèrement inférieur au milliard d'Euros si le taux de réalisation du budget 2010 était comparable à celui de 2009.

Il semblerait, selon les premières informations concernant la réalisation du budget 2010, que le montant des dépenses d'investissements et celui des dépenses de fonctionnement seraient en retrait de quelques points par rapport à ceux de 2009. De ce fait, le stock d'emprunt au 31 décembre 2010 devrait être légèrement inférieur à 950 M€ contre 895 M€ au 31 décembre 2009. Cet atterrissage voudrait dire également que la Région n'aurait emprunté en 2010 que 135 M€ pour un emprunt d'équilibre du BP 2010 de 293 M€

Parallèlement, la Région a remboursé 80 M€ d'emprunt sur l'exercice 2010.

Ces montants devraient être confirmés par le Compte administratif 2010, en juin 2011. Si tel est le cas, et compte tenu d'un remboursement de capital d'emprunt de 95 M€ et d'un coefficient de réalisation du budget de fonctionnement et d'investissement identique à 2009, le stock d'emprunt devrait être, au 31 décembre 2011, proche du Milliard d'Euros.

Comme l'indique la Région en introduction du BP 2011, l'agence de notation Standard & Poors a donné en décembre 2010 un avis favorable au plan pluriannuel d'investissement 2011-2014-2016. Dans son communiqué de presse, cette agence dit que *"dans un cadre financier plus contraint, la perspective stable reflète la capacité de la Région à préserver ses bonnes performances financières grâce à la maîtrise de ses dépenses de gestion (...) Une progression des recettes plus forte qu'anticipée dans notre scénario contraint et/ou un pilotage encore plus strict des dépenses pourrait accroître l'autofinancement et, par conséquent, réduire le recours à la dette. Une action positive sur les notes pourrait alors être envisagée. A l'inverse, une moindre discipline budgétaire, notamment en fonctionnement, pourrait se traduire par une dégradation des performances financières, plus rapide que dans notre scénario central. Dès lors l'accroissement du besoin de financement et la détérioration plus rapide qu'anticipée des ratios de couverture de la dette pourraient mettre les notes sous pression. Ces deux derniers scénarios ne sont toutefois pas privilégiés à ce stade"*.

1.3.2 Le plan régional de lutte contre la crise et ses prolongements

La Région avait décidé en mai 2009, pour faire face aux conséquences de la crise sur l'économie ligérienne d'adopter un plan de lutte contre la crise. Ce plan de 259 M€ d'autorisations de programme reposait sur :

- Des mesures permettant d'accompagner les entreprises dans la gestion de la crise (mise en place du P2RI, accompagnement des filières stratégiques rencontrant des difficultés, tout en préparant l'avenir avec notamment la formalisation et la multiplication des plateformes régionales d'innovation) ;
- Un plan d'accélération des investissements régionaux dont la plus grosse partie portant sur la construction de 4 lycées pour un montant de 100 M€;
- Le déploiement de dispositifs en faveur de l'emploi, de la formation et des solidarités avec notamment la création du service public de la formation professionnelle continue et la création d'un fonds de sécurisation de l'emploi des salariés par la formation.

La Région indique que 96 % de ces autorisations de programme ont été affectées à fin 2010, soit moins de 18 mois après l'adoption du plan anti-crise.

Fort du succès de ce plan, la Région a décidé d'adapter et de renforcer certaines des actions.

2 LES OBSERVATIONS DU CESE REGIONAL

2.1 OBSERVATION GENERALES

Le BP 2011 est conforme au PPI 2011-2014-2016 ainsi qu'aux orientations budgétaires pour 2011, et il appelle les quelques observations suivantes :

- Le BP serait enrichi s'il y était joint des informations budgétaires sur les différents satellites de la Région et plus spécialement sur la SEM de développement économique dont le budget global serait de l'ordre de 9 M€;
- La Région devrait pouvoir donner des informations financières estimées sur les principaux agrégats de l'année 2010 (taux de réalisation probable du budget de fonctionnement et d'investissement, épargne brute, montant de l'emprunt souscrit) afin de mieux éclairer les équilibres financiers du budget primitif de l'année suivante ;
- La révision à mi-parcours du Contrat de projet Etat-Région 2007-2013 a permis de faire apparaître un montant de crédits non engagés de 45 M€ Cette somme va être immédiatement réinvestie dans des opérations existantes ou dans des nouvelles opérations réalisables dans la durée du contrat ;
- Si le Conseil économique social environnemental des Pays de la Loire approuve l'ensemble des mesures d'ordre économique et financier prises dans le cadre du plan anti-crise et de ses prolongements, il aurait souhaité, concernant la mesure relative au portage financier de l'immobilier d'entreprise par la nouvelle SAS, avoir plus d'informations sur le rôle et l'implication de chaque opérateur tout en rappelant qu'il n'est pas dans la vocation de la Région de se substituer aux partenaires financiers ;

Par ailleurs, un chiffrage sur plusieurs années de l'ensemble des mesures d'accompagnement du plan régional "anti-crise" serait nécessaire pour permettre d'apprécier l'effort important et exceptionnel accompli par la Région pour soutenir l'économie, engager les mutations et diffuser l'innovation, créer les conditions de l'emploi durable, renforcer les solidarités.

- Le Conseil économique social environnemental des Pays de la Loire rappelle que lors de son avis sur le PPI 2011-2014-2016, il recommandait à la Région d'affecter toutes les ressources financières supplémentaires à son désendettement afin de retrouver pour l'avenir des marges de manœuvre. En outre, afin de préserver son niveau d'épargne brute actuel qui lui permet de financer son important programme d'investissement, la Région doit de façon permanente revisiter ses programmes de dépenses de fonctionnement. L'évaluation des principaux programmes et la communication des résultats devraient pouvoir être partagées afin d'optimiser et de planifier les décisions d'ajustements éventuels.

2.2 OBSERVATIONS THEMATIQUES

Un jugement positif est porté sur la volonté du Conseil Régional de poursuivre des actions en direction de la solidarité et de la cohésion sociale.

- Sanitaire et social

Il est regrettable que la question de la compensation des transferts de la formation en soins infirmiers ne soit toujours pas réglée car cette situation maintient l'ensemble des partenaires dans un climat d'incertitude et de tension. Il espère que le choix fait par la Région d'un évaluateur indépendant pour mener une étude d'impact sur les coûts induits par la réforme, apportera les éléments à même de mettre en œuvre cette dernière.

L'obligation faite à des enseignants universitaires de former, pour partie, les futurs infirmiers pose des questions en termes d'aménagement du territoire et de surcoûts. L'éloignement de certains Instituts de formation en soins infirmiers (IFSI) des centres universitaires peut, à terme, remettre en cause le maillage territorial et le maintien d'une offre de formation de proximité suffisante. En tout état de cause, sans solution alternative d'enseignement, tel le téléenseignement, il fera supporter des dépenses supplémentaires aux étudiants, ce qui n'est pas acceptable. De même il n'est pas admissible que la Région doive s'acquitter d'une double facturation, une fois par les IFSI, une fois par les Universités.

Enfin, concernant les difficultés récurrentes pour les étudiants de trouver des stages, le Conseil économique social environnemental des Pays de la Loire souhaite alerter l'ensemble des acteurs, au premier rang desquels l'Etat, pour enfin sortir de cette impasse.

- Santé

Le projet novateur du Gérontopôle est à saluer dans la mesure où il permettra une approche positive des effets du vieillissement de la population, porteuse d'activités et d'emplois. Son statut à venir de plateforme régionale d'innovation est une bonne chose. Toutefois, compte-tenu de son implantation, il conviendra de veiller à ce qu'il soit réellement au service des acteurs de l'ensemble du territoire régional. Par ailleurs, une approche transversale, à la fois sociale, médico-sociale et sanitaire sera à privilégier.

Depuis 2005, le Conseil économique social environnemental des Pays de la Loire indique la nécessité d'une étude prospective sur les emplois indispensables dans les métiers sanitaires et sociaux afin de quantifier les besoins de formations à moyen/long terme sur l'ensemble de la région. Compte-tenu de l'ampleur des besoins à venir en matière d'accompagnement de la dépendance, la création du Gérontopôle est une opportunité pour lancer cette étude sur les emplois de toute urgence.

L'initiative d'un protocole commun de travail et d'échanges entre l'Agence régionale de santé (ARS) et le Conseil Régional est à saluer. Il faut espérer que ce protocole se déclinera de façon très opérationnelle dans les mois à venir. Concernant les maisons de santé pluridisciplinaires, si la Région indique qu'elle "se réserve le droit de solliciter l'avis de l'ARS", le Conseil économique social environnemental des Pays de la Loire estime, conformément à sa récente étude, qu'une concertation globale et systématique entre l'ARS, la Région et les autres professionnels est indispensable sur les choix d'implantation afin de garantir un accès aux soins pour tous. En particulier, dans un souci de cohérence, il convient que les diagnostics territoriaux de santé soient élaborés de façon concertée et leurs résultats partagés.

- Solidarités

Le Conseil économique social environnemental des Pays de la Loire redit sa satisfaction sur les premières mesures du « pack autonomie jeunes » annoncées par la Région et espère qu'elles favoriseront réellement l'accès des jeunes au logement, à la santé, à la culture et aux sports ainsi qu'à la mobilité. La Région doit faciliter avant tout la lisibilité du dispositif pour que, lorsqu'il y a lieu, les jeunes puissent faire des choix en connaissance de cause. En particulier, il souhaite que soit délivrée une information claire sur l'utilité et les différents types de compléments santé lors de la présentation de l'aide régionale aux jeunes. Il sera attentif au ciblage du dispositif et à son efficacité.

Concernant la création d'une Autorité de lutte régionale contre les discriminations, comme déjà indiqué, la Région doit s'inscrire dans des dispositifs existants pour en simplifier l'accès.

- Internationalisation des entreprises

Il conviendrait de réfléchir à un élargissement des marchés cibles prioritaires, au premier rang desquels on trouve aujourd'hui la Chine, en menant une concertation avec les organismes consulaires et les branches professionnelles. Cette réflexion mériterait par ailleurs d'être ouverte aux entreprises de service et d'intermédiation.

- Financement des entreprises

Le fonds de co-investissement régional en faveur des PME et TPE appelle deux remarques essentielles, déjà formulées à l'occasion des Orientations budgétaires pour 2011 :

- Ce fonds devra cibler des entreprises à potentiel présentant des caractéristiques très précises en termes de besoin d'innovation et / ou d'internationalisation ;
- La participation du Conseil économique social environnemental des Pays de la Loire au conseil d'administration de la SAS ne peut être envisagée que dans un rôle purement consultatif, qui reste à préciser.

- Recherche et innovation

Il importe de veiller à ce que les multiples appels à projets en cours, dans le cadre des initiatives d'excellence, n'aboutissent pas à créer de nouvelles inégalités infrarégionales. La Région devra envisager des formes de soutien alternatives vis-à-vis des projets non retenus présentant un certain potentiel de création de richesses et d'emploi. Cette vigilance doit rejoindre une préoccupation plus générale consistant, d'ici 2015, à diffuser une "pandémie" de l'innovation auprès de 10 000 PME de la région, ce qui suppose un effort de promotion irriguant l'ensemble des territoires des Pays de la Loire.

La complémentarité entre la plateforme régionale d'innovation consacrée à la réalité virtuelle à Saint-Nazaire et la plate-forme CLARTE de Laval mérite d'être plus amplement communiquée auprès des entreprises, et en particulier les PME. L'accès de ces dernières à l'équipement nazairien, conçu à des fins d'application

orientées vers l'aéronautique est en effet compliqué du fait du risque de son coût élevé d'utilisation, et de son positionnement géographique, à l'intérieur même de l'enceinte du site Airbus.

- Emploi

Le plan régional de continuité des parcours professionnels témoigne d'une nouvelle approche décloisonnée de l'économie, mettant en valeur l'effort supplémentaire nécessaire des entreprises dans le domaine de la promotion des compétences et des qualifications de leurs salariés.

La notion de "territoire fragile", mise en avant dans ce plan à l'appui d'une action locale renforcée pour la sécurisation des parcours des salariés des petites entreprises, méritera d'être explicitée.

- Avenant « accessibilité et transports » au contrat de projets Etat-Région 2007-2013

La révision à mi-parcours de l'axe III « Accessibilité et transports » du Contrat de projet Etat-Région 2007-2013 se traduit par un avenant qui permet d'acter la réaffectation des crédits à enveloppe financière globale constante vers des opérations réalisables d'ici 2013. Pour le Grand port maritime de Nantes-St-Nazaire (GPM), en particulier, ces reports de crédits (7 M€) sont issus de l'abandon du projet de Donges-Est au profit de l'aménagement d'un terminal à conteneurs de dimension européenne que le Conseil économique social environnemental des Pays de la Loire préconisait dans son étude sur les ressources maritimes de 2010.

Pour le volet ferroviaire, les substitutions concernent deux opérations principales : la modernisation de la ligne Nantes-Bordeaux et l'extension du périmètre de l'opération Nantes-Angers à l'axe Le Mans / Angers / Nantes / Savenay / Saint-Nazaire / Redon. Il existe une opportunité pour que RFF lance et réalise une étude relative à la « virgule de Savenay ».

- Transports ferroviaires

La modernisation des infrastructures ferroviaires se poursuit conformément aux orientations budgétaires présentées en décembre.

Avec la création d'une carte de réduction pour les déplacements occasionnels des plus de 25 ans, et d'un abonnement de travail unique, quelle que soit la distance parcourue, la Région incite les voyageurs au report modal vers le ferroviaire. Cette initiative va dans le sens du Grenelle de l'environnement et du projet de Schéma national des infrastructures de transport (SNIT). Elle répond également aux préoccupations du Conseil économique social environnemental des Pays de la Loire sur la construction de parcours multimodaux.

Le montant précis de la contribution d'équilibre du Réseau TER n'est pas connu au moment de la présentation du budget primitif. Un différentiel de 24 millions d'euros apparaît donc entre le montant de la dotation inscrite et celui des affectations. Cette somme correspond pour une part au solde restant dû après accord des deux parties et, pour une autre, à la prévision des acomptes à verser début 2012.

- Infrastructures routières

La Région a fait le choix d'amoinrir sa participation aux infrastructures routières. Il est à noter que seules les opérations déjà engagées avec les Départements seront financées.

- Télécommunications

Le rapport sur la stratégie de cohérence régionale pour l'aménagement numérique (SCoRAN) fixe les principaux objectifs de la stratégie régionale en faveur de l'aménagement numérique du territoire. Les objectifs affichés constituent un enjeu fondamental pour les Pays de la Loire. Il conviendra d'être attentif aux modalités de concrétisation de ce projet.

- Energies

Une nouvelle convention de l'ADEME revisite les politiques de maîtrise de l'énergie et de développement des énergies renouvelables. Davantage de précisions sur le contenu des nouvelles orientations régionales en la matière seraient appréciables.

- Nouveaux contrats régionaux

En écho aux avis du Conseil économique social environnemental des Pays de la Loire, les Nouveaux Contrats Régionaux (ex-CTU) s'inscrivent dans une politique plus stratégique et cohérente, davantage à même de répondre aux besoins des territoires et aux priorités régionales.

La Région affirme sa volonté d'associer davantage la société civile dans le suivi de ces nouveaux contrats, notamment à travers les Conseils de développement et le Conseil économique social environnemental des Pays de la Loire. Fort de sa connaissance des territoires, ce dernier pourra également apporter sa contribution en amont, dans une réflexion sur le cahier des charges du diagnostic de territoire par exemple.

- Environnement

Dans le cadre du Plan Loire 2007-2013, les actions de prévention contre la vulnérabilité aux inondations des habitations et des entreprises ne sont plus conditionnées par leur inscription dans les contrats de territoire, ce qui devrait permettre un recours plus systématique à cette mesure.

Même si l'expérimentation est une démarche intéressante dans le cadre de l'amélioration de la qualité de l'eau sur les bassins versants, la Région doit aujourd'hui veiller à développer une coordination étroite avec l'Agence de l'Eau et Ecophyto 2018 pour atteindre de meilleurs résultats.

- Agriculture et alimentation

La Région confirme sa volonté de soutenir le développement des circuits courts et l'économie de proximité. Une attention particulière devra être portée sur les modalités concrètes de mise en œuvre de ce programme.

- Logement social

Les aides régionales contribuent à la réhabilitation et à l'amélioration des logements sociaux et sont indispensables pour veiller à limiter l'augmentation excessive des loyers. Il convient de rester vigilant à ce que ces aides restent accessibles aux bailleurs malgré leur forte conditionnalité.

- Aide à la mobilité internationale

La Région accompagne l'ouverture à l'international des établissements d'enseignement et met en œuvre un système de bourses ambitieux. La création du programme Envoléo (mobilité sortante), en 2008, a permis d'accroître nettement le nombre de bourses attribuées. Aujourd'hui, à ce titre, l'objectif vise à atteindre 3 800 aides individuelles. Cette action exemplaire, beaucoup plus dotée qu'Erasmus, n'est pas suffisamment

connue. On ne sait pas assez, par exemple, qu'en plus des étudiants, elle vise aussi l'enseignement professionnel, qu'il soit sous statut scolaire ou en apprentissage.

- Enseignement secondaire

Dans l'intention de revisiter ses interventions financières, en optimisant sa gestion, la Région a décidé de réduire les dotations de fonctionnement aux établissements. Les crédits sont pour la première fois en baisse globale. Cette réduction prend en considération la typologie des établissements pour limiter l'ampleur des fonds de réserve de certains d'entre eux, trop importants. L'engagement de la Région à garantir une intervention en cas de nécessité impérative constitue une clause de sauvegarde positive.

- Formation professionnelle continue

La nouvelle génération du programme régional de formations qualifiantes permettra d'expérimenter de nouvelles formations portant sur les métiers de demain, avec l'ambition de les faire inscrire au Registre national des certifications professionnelles. Il convient de redire que cette initiative, en lien avec les réalités des territoires, est très pertinente et le recours à l'appel à projets l'est tout autant car il favorise une réactivité appréciable.

- Apprentissage

La Région prévoit 36 M€d'AE (moins 20 %) au titre de ses aides aux employeurs d'apprentis. Dans le cadre de la revisite des politiques publiques, un nouveau règlement sera proposé, qui prendra en compte les aides nationales et mettra fin à l'aide à l'embauche. En attendant la mise en place d'un nouveau système de majoration des primes, l'intervention de la Région reste au niveau de l'obligation légale de 1 000 €par année de cycle de formation. Cette baisse des aides aux employeurs d'apprentis peut interroger dans un contexte économique difficile pour les entreprises et de lutte contre le chômage des jeunes. Mais la politique de la Région, forte d'un poids relatif de ses effectifs d'apprentis, depuis longtemps au plus haut niveau, et soucieuse de soutenir également l'enseignement professionnel sous statut scolaire, entend mettre davantage l'accent sur la qualité de l'apprentissage et favoriser d'autant l'accès à l'emploi, de cette façon. Il conviendra de suivre avec la plus grande attention l'évolution des politiques de l'Etat et de la Région en 2011 en matière d'apprentissage.

- Tourisme

L'accès aux Plateformes régionales d'innovation (PRI) devrait permettre au secteur du tourisme de s'ouvrir encore plus largement à l'innovation par un rapprochement avec les acteurs de la formation et de la recherche, à l'instar du pôle constitué autour de l'ESTHUA.

- Politique sportive régionale

La Région est invitée à se saisir pleinement de la question du CREPS afin de définir un projet à la hauteur des ambitions du monde sportif et de l'éducation populaire. A ce titre, des crédits pourraient être ciblés dans le cadre de la révision à mi-parcours du CPER pour mener dès à présent une étude de préfiguration et ce, afin d'être prêt à mettre en œuvre le projet dès la signature du prochain contrat (cf. l'avis rendu sur les OB 2011).

L'augmentation des crédits 2011 au titre du plan "Sport et handicap" est directement liée à la prise en compte de dossiers non pris en charge en 2010. Aussi, la Région doit rester vigilante à élargir si nécessaire l'enveloppe affectée à ce programme afin de ne pas mettre en péril de nouveaux projets.

Les efforts de clarification de la politique régionale relative au sport de haut niveau permettent de faire une distinction essentielle avec le sport professionnel. Afin de poursuivre dans cette logique, la Région est invitée à conditionner ses aides aux actions de formation développées par les clubs.

Le critère d'éco-conditionnalité des manifestations sportives et culturelles n'est pas suffisamment présent dans les aides régionales. La Région devrait consacrer des efforts supplémentaires pour développer cet axe.

- Actions culturelles

Le projet de Maison Gracq à Saint-Florent-le-Vieil doit être l'occasion de s'enrichir des expériences existantes (à l'instar de la Maison Gueffier à La-Roche-sur-Yon) pour la promotion et la mise en réseau des acteurs du livre et de la lecture.

- Patrimoine

Au regard des choix faits par la Région sur Fontevraud et suite au travail réalisé sur place par le Conseil économique social environnemental des Pays de la Loire le 7 janvier, il convient d'aller plus loin dans l'analyse du projet à la fois culturel, patrimonial, touristique et économique pour l'Abbaye Royale. L'objectif sera d'éclairer la Région sur la dimension et l'ambition même du projet.

3 CONCLUSION

Ces observations étant faites, le Conseil économique social environnemental des Pays de la Loire émet un avis favorable sur le Budget primitif de la Région pour 2011.

Par ailleurs, il émet un avis favorable sur l'avenant relatif à l'axe 3 « accessibilité et transports » au contrat de projet Etat-Région 2007-2013.