

## Budget Primitif 2014

### ■ Session du 27 janvier 2014

### ■ Avis présenté par M. Philippe AUDIC, Rapporteur général du Budget, au nom de la Commission « Finances, Prospective, Europe, Interrégionalité »

*Entendues les interventions de MM. Marc de JACQUELOT du BOISROUVRAY (CFTC), Daniel JURET (FO), Mme Laurence BESSONNEAU (ESS), MM. Christian DUBOT (CGT), Jacques CHAILLOT (URADEL), Jacques GUILLAUME (UNSA), Jean BRUNACCI (Union régionale Solidaires), Joël FOURNY (Chambre régionale de métiers), Luc SERRANO (CGT), Mme Caroline SALIOU (APEL), MM. Philippe BOURDAUD (CCIR), Gérard ALLARD (UFC que choisir), Joseph ROCHER (CFDT), Gildas TOUBLANC (LPO), Mmes Zohra GALLARD (CGPME), Florence LACAZE (CRAJEP), MM. Bernard JONCOUR (CFE – CGC), Christophe REINERI (MEDEF), Philippe YZAMBART (UNAPL),*

*Entendue l'intervention de M. Patrick DELPECH, Vice-président du Conseil régional, Rapporteur général du budget, Président de la commission « Finance, personnel, affaires générales, travaux, communication et démocratie »*

**94 votants. Adopté par : 75 pour, 1 contre, 18 abstentions.**

# 1. Le contexte d'élaboration

Comme l'avait indiqué le CESER, le 27 novembre dernier, dans son avis sur les orientations budgétaires de la Région, si les prémices d'une reprise en Europe et en France semblent se confirmer – les dernières prévisions du FMI et de l'OCDE en témoignent – les signaux avant-coureurs de cette reprise sont encore peu perceptibles et ne permettent pas d'anticiper un rebond de croissance susceptible, notamment, de générer une dynamique nouvelle de création d'emplois.

C'est donc, encore et toujours, dans ce contexte de crise prolongée avec son cortège de difficultés – chômage toujours en croissance, défaillances d'entreprises – que la Région a finalisé son budget primitif pour l'année 2014.

Peu d'éléments nouveaux sont intervenus depuis le débat sur les orientations budgétaires, confirmant ainsi que cet exercice verra, pour la première fois, le budget régional construit avec une diminution des recettes de fonctionnement de 0,2 %. Par ailleurs, toutes les incertitudes pesant sur les différentes ressources en provenance de l'État ne sont pas encore levées et, prudemment, la Région les anticipe, au mieux, au même niveau qu'en 2013.

Pour atténuer l'impact de ces baisses de ressources, la Région poursuit sa revisite des politiques publiques et projette des économies à hauteur de 11 millions d'euros en 2014, qui ne suffiront toutefois pas à absorber la croissance des dépenses de fonctionnement (+1,9 %) générée notamment par diverses contraintes externes à la collectivité régionale (CNRACL, revalorisation des catégories C, péages ferroviaires...)

Néanmoins, la Région confirme son programme d'investissement de 2,7 milliards d'euros sur la période 2011-2016, avec, à nouveau, plus de 600 millions d'euros annoncés en 2014. Elle réaffirme son souci de conduire cette politique pluriannuelle d'investissement dans le respect de sa stratégie financière, définie sur la même période, avec l'objectif de maintenir sa capacité de désendettement dans la limite de cinq ans à fin 2016.

Il convient de souligner que l'exercice 2014 sera aussi celui de la finalisation des négociations avec l'Europe, qui aboutira à un apport de l'ordre de 950 millions d'euros en Pays de la Loire sur la période 2014-2020, au travers des différents fonds européens (FEDER, FSE, FEADER, FEAMP ...) dont certains seront d'ailleurs gérés directement par la Région, en totalité (FEDER) ou en partie (FSE). De même, c'est encore en 2014 que sera défini le nouveau Contrat de Plan État-Région (CPER) dont le montant global, toutes contributions confondues (État, Région, Collectivités locales...), devrait se situer à environ 1,3 milliards d'euros sur la même période.

Il est évident que ces contractualisations impacteront le budget de la Région en 2014 et au-delà, venant le compléter et on peut anticiper que le Budget Supplémentaire (BS) et la Décision Modificative 2 (DM2) comporteront des ajustements budgétaires conséquents.

Enfin, 2014 sera, à la fois, l'année d'une nouvelle étape de la décentralisation qui pourrait, semble-t-il, être plus importante qu'initialement prévue, notamment vers les Régions, et, en même temps, celle de la mise en œuvre du « Pacte de Confiance et de Responsabilité entre l'État et les Collectivités Locales » du 16 juillet 2013. Tout ceci laisse présager, de nouvelles responsabilités et charges pour la Région, de réductions des dotations de l'État aux Collectivités Locales sur la durée de ce pacte, et, peut-être, l'octroi de nouvelles

ressources dynamiques aux Régions leur donnant les moyens d'agir en faveur du développement économique, social et environnemental de leurs territoires, dans une articulation plus cohérente entre leurs recettes et leurs compétences.

*Le CESER sera particulièrement attentif, d'une part, aux impacts de la nouvelle étape de la décentralisation et à ceux du Pacte de Responsabilité et de Confiance sur les compétences et les finances de la Région et, d'autre part, aux ajustements budgétaires qui interviendront lors du BS et de la DM2 et qui reconfigureront sans doute sensiblement le budget primitif de la Région tel qu'il est présenté aujourd'hui.*

## 2. Les ressources inscrites au budget régional

Le total des recettes réelles inscrites au budget primitif 2014 est en croissance de 0,3 % (1 189 millions d'euros en 2014 contre 1 186 en 2013).

Il faut néanmoins noter que dans ce total global, les recettes de fonctionnement baissent pour la première fois (1 060 millions d'euros) de 0,2 %, alors que les recettes d'investissement (129,2 millions d'euros) sont, elles, en croissance de 4,2 %.

Comme le tableau ci-après le montre bien, la baisse des concours financiers de l'État s'accroît (-15,8 % entre 2013 et 2014) et n'est compensée ni par la croissance des ressources fiscales et de compensation de la réforme fiscale (plus 9,8 %), ni par celles des recettes spécifiques liées aux politiques régionales.

	BP 2013 (en M€)	BP 2014 (en M€)	Evolution %
Recettes réelles de fonctionnement	1 062	1 060	-0,2%
Concours financiers de l'Etat	392	330.5	-15,8%
Les ressources fiscales et de compensation de la réforme fiscale	557	612.2	9,8%
Les recettes liées aux politiques régionales	112	117.4	4,4%
Recettes réelles d'investissement	124	129.2	4,2%
<b>Total des recettes réelles</b>	<b>1 186</b>	<b>1 189</b>	<b>0,3%</b>

Au-delà de la baisse des dotations d'État, des modifications structurelles sont en cours concernant le financement de la formation professionnelle et de l'apprentissage. Elles impacteront les recettes spécifiques à cette compétence en 2014, année de transition, avant la finalisation du nouveau dispositif qui s'appliquera pleinement au 1er janvier 2015.

Les difficultés de prévision de la Contribution sur la Valeur Ajoutée des Entreprises (CVAE) persistent au plan national et la dotation de la Région est annoncée en baisse de 3 % sur le total perçu en 2013.

- La diminution des dotations de l'État

Dans le cadre de sa politique budgétaire, l'État a décidé de réduire ses concours financiers aux collectivités locales de 1,5 milliards d'euros en 2014. Ainsi, cette décision conduit notamment à une perte de 9.1 M€ pour la Région des Pays de la Loire sur la Dotation Globale de Fonctionnement. Cette estimation concerne la part forfaitaire, l'éligibilité de la Région à la part de péréquation, qui avait joué favorablement en 2013, n'étant pas assurée en 2014.

- L'impact de la réforme en cours du financement de l'apprentissage sur les ressources régionales

La réforme en cours prévoit la suppression de la compensation du versement de la prime à l'apprentissage pour les entreprises de plus de 11 salariés. La réforme n'étant pas aboutie, l'année 2014 apparaît comme une année de transition.

D'un montant de 104 350 000 € au BP 2013, la DDRFPA se décompose en deux volets distincts en 2014 correspondant respectivement aux compétences régionales de la formation professionnelle et de l'apprentissage. S'agissant de l'apprentissage elle intervient sous la forme d'une dotation estimée à 51 000 000 €, en baisse, compte-tenu de la non-compensation de la prime aux entreprises de plus de 11 salariés. La seconde part relative à la formation professionnelle intervient, elle, sous la forme d'une recette fiscale nouvelle, estimée à 42 000 000 €. Cette recette de substitution est assise sur les frais de gestion de la fiscalité locale, et sur une fraction de TICPE.

Ces ressources, qui se substituent à l'ancienne DDRFPA, sont en diminution de manière globale par rapport à 2013 de 11%. En remplaçant une dotation par une ressource fiscale potentiellement dynamique, cette réforme modifie structurellement les recettes régionales.

La Région fait le choix d'une prévision prudente sur la nouvelle recette de substitution de la part formation de la DDRFPA. Un examen de l'évolution de cette recette pour évaluer son réel dynamisme sur le territoire régional apparaît indispensable.

Un suivi attentif des modalités de la réforme législative de l'apprentissage et de l'évolution de la dotation dévolue aux Pays de la Loire est aussi indispensable. En effet le niveau de l'enveloppe reçue doit être en lien avec les efforts importants en faveur de l'apprentissage et le dynamisme de ce secteur sur le territoire régional.

- Des incertitudes à lever sur la Contribution sur la Valeur Ajoutée des Entreprises (CVAE)

Principale composante des recettes de compensation issues de la réforme fiscale, la CVAE est estimée en augmentation de 4.5 % (197 M€) par rapport au BP 2013 (188.5 M€), tout en étant en retrait de 3 % par rapport aux notifications totales enregistrées en 2013 (191 M€). Ce décalage révèle les difficultés de prévision de cette recette, expliqué en partie, par son mode de calcul national, avec ensuite une distribution géographique vers les diverses collectivités locales qui doit tenir compte de la localisation des entreprises et de leurs établissements et de la répartition de la valeur ajoutée entre ces divers

établissements y compris le siège social. S'y ajoutent les difficultés de prévisions propres à certains secteurs d'activités comme par exemple le secteur des assurances et le système de provision des primes de risque. Il apparaît nécessaire de poursuivre l'examen approfondi de cette recette pour éclairer les raisons des recettes exceptionnelles de 2013 et pouvoir anticiper de manière plus sûre son montant lors des futurs budgets.

- Des recettes d'investissement dynamiques

L'évolution (+4.3 %) des recettes d'investissement et particulièrement celles relatives aux politiques régionales traduisent un certain retour sur investissement pour la Région, notamment sur sa politique d'aides aux entreprises (remboursement des prêts et avances) et sur son engagement en maîtrise d'ouvrage directe (fonds de concours reçus des partenaires, FCTVA).

*Au vu de la baisse inédite des recettes de fonctionnement, constatée sur ce budget, alors que les dépenses, elles, continuent de croître, le CESER s'interroge sur les marges de manœuvre futures de la Région*

*Le CESER s'interroge sur la réforme de l'apprentissage et ses différents volets. La conversion pour la part formation professionnelle, d'une dotation en produit fiscal apparaît plutôt comme un élément positif même s'il faudra s'assurer de la pleine compensation en termes de niveau, des recettes allouées à la Région.*

*Le CESER estime nécessaire qu'une réflexion globale sur les modes de gouvernance de l'apprentissage soit menée à cette occasion, en associant les acteurs concernés.*

### **3. La mise en œuvre des politiques publiques régionales**

Les politiques publiques de la Région sont mises en œuvre dans le cadre d'une Programmation Pluriannuelle des Investissements (PPI) définie, pour ce mandat, sur la période 2011-2016 pour les investissements.

Pour leur réalisation, la Région engage les investissements au moyen d'Autorisations de Programmes (AP) qui, généralement, sont ouvertes pour des durées supérieures à l'exercice budgétaire. Les dépenses liées aux politiques publiques de fonctionnement, elles, sont engagées au moyen d'Autorisations d'Engagement. Le plus souvent annuelles.

Au fur et à mesure de la réalisation des programmes, les paiements aux prestataires ou partenaires sont assurés au moyen de Crédits de Paiements (CP) qui, eux, sont annuels.

Chaque budget doit donc être examiné à la fois du point de vue des AP et des AE, mais aussi des CP.

Les Autorisations de Programmes et d'Engagements sont naturellement élevées en début de période (correspondant en principe au mandat en cours de la collectivité) pour permettre la réalisation complète des programmes avant la fin de la période et, en conséquence, réduites en fin de période. À l'inverse, les Crédits de Paiements sont faibles en début d'exécution d'un programme et élevés à la fin.

Certains programmes, s'inscrivant sur des durées longues, peuvent toutefois bénéficier d'AP qui restent élevées même en fin de cycle (cas des transports, par exemple), tandis que d'autres peuvent faire l'objet d'arbitrages, à la hausse ou à la baisse, dans le cadre de la révision des politiques publiques.

### 3.1. Les Autorisations de Programmes et d'Engagements

Les Autorisations de Programmes inscrites au budget primitif 2014 sont en baisse de 9,67 % par rapport au BP 2013.

Les chapitres qui sont les plus impactés sont ceux de l'emploi et de la formation professionnelle, d'une part, et de l'éducation et de l'apprentissage, d'autre part, qui baissent respectivement de 71,1 % et 20,8 %. Cela correspond pour l'essentiel à la fin des programmes d'investissement dans les établissements de formation.

À l'inverse, les programmes en infrastructures et transports sont en croissance de 50 % et correspondent pour l'essentiel à la poursuite de l'équipement régional en TER.

S'agissant des Autorisations d'Engagements qui sont globalement en baisse de 22,4 %, les politiques plus impactées sont celles consacrées à l'emploi et la formation professionnelle. Il y a là une conséquence de la révision des politiques publiques de la Région qui, sur ce chapitre, fait le choix de donner priorité aux publics les plus éloignés de l'emploi.

	AE (en M€)	%	AP (en M€)	%	Total (en M€)	%
Finances, personnel, affaires générales, travaux, communication et démocratie	3,8	-50,00	18,4	-0,54	22,2	-14,9
Education et apprentissage	209,7	-4,94	150	-20,80	359,7	-12,3
Emploi, formation professionnelle et métiers de demain	58,9	-70,64	0,75	-71,15	59,7	-70,6
Développement et activités économiques	34,6	-1,42	196,6	-5,07	231,2	-4,5
Solidarités, santé et égalité des droits	52,9	4,55	27,9	-5,74	80,8	0,7
Infrastructures et transport	136,3	-1,30	137,4	50,66	273,7	19,4
Culture, sport citoyen, éducation populaire	27,4	0,37	18,2	2,82	45,6	1,3
Stratégie européenne et internationale et coopérations interrégionales	11	0,92	5,7	0,00	16,7	0,6
Aménagement du territoire et environnement	6,5	-1,52	97,4	-39,28	103,9	-37,8
<b>Total</b>	<b>541,1</b>	<b>-22,41</b>	<b>652,35</b>	<b>-9,67</b>	<b>1 193,5</b>	<b>-15,9</b>

### 3.2. Les Crédits de paiements

Les CP restent à un niveau élevé dans le budget primitif 2014, quasi stables par rapport au BP 2013, en ligne avec la PPI 2011-2016 et confirmant le volontarisme affiché par la Région de continuer à investir pour, notamment, soutenir l'activité de certains secteurs impactés par la crise (BTP).

	Fonctionnement (en M€)	%	Investissement (en M€)	%
Finances, personnel, affaires générales, travaux, communication et démocratie	200,7	2,2	113,5	3,9
Education et apprentissage	216,5	-0,3	175,5	-0,8
Emploi, formation professionnelle et métiers de demain	127,5	0,2	2,4	-27,3
Développement et activités économiques	27,8	-0,7	144,9	0,1
Solidarités, santé et égalité des droits	53,3	-0,2	24,3	-25,5
Infrastructures et transport	139,9	8,8	135,2	0,7
Culture, sport citoyenneté, éducation populaire	25,5	0,4	19	7,3
Stratégie européenne et internationale et coopérations interrégionales	8,3	-1,2	4,8	0,0
Aménagement du territoire et environnement	6,3	0,0	63,9	6,1
<b>Total</b>	805,8	1,9	683,5	0,0

Au-delà des effets de cycles « normaux » exposés ci-dessus, qui rythment les évolutions respectives des AP, AE et CP, il convient de noter la difficulté de comprendre les raisons des baisses de certaines lignes budgétaires pour distinguer, d'une part, ce qui relève d'un recul normal lié à un rythme cyclique des investissements dans une année de transition marquée par le lancement de la nouvelle phase de contractualisation (Contrat de Plan Etat-Région et Programme Opérationnel régional des Fonds européens) et la fin de la mise en œuvre de la période de contractualisation précédente et, d'autre part, ce qui relève d'un recul lié à une revisite des politiques publiques ou des choix de réduction de l'engagement régional sur certains programmes, dans une période de réduction des marges de manœuvre budgétaires.

*Le CESER s'interroge sur les marges de manœuvre futures de la Région et encourage la collectivité à poursuivre ses efforts dans la recherche d'économies, à la fois sur son fonctionnement propre et au niveau de ses politiques publiques, en ciblant ses engagements en concertation avec les acteurs concernés.*

## 4. L'analyse financière

Un budget primitif reste un budget prévisionnel. Il est construit, comme déjà indiqué, pour assurer la mise en œuvre de politiques publiques décidées par l'exécutif en place, au moyen des AP, AE et CP déjà évoqués.

Lors de sa construction, la Région se met en situation de pouvoir réaliser l'ensemble des programmes qu'elle a arrêtés. Pour ce faire, elle doit donc situer le niveau de l'appel à emprunt qui lui sera nécessaire pour assurer l'équilibre entre ses recettes et ses dépenses.

Le BP 2014 fait ainsi apparaître que la Région pourrait avoir recours à l'emprunt à hauteur d'environ 300 millions d'euros pour assurer cet équilibre. Pour mémoire, le BP 2013 affichait un possible recours à l'emprunt d'environ 289 millions d'euros.

Le tableau ci-après, tiré du BP, montre que dans un contexte où les recettes de fonctionnement décroissent légèrement alors que les dépenses réelles progressent encore, le niveau de l'épargne brute décroît pour s'établir en prévisionnel à 254 millions d'euros. Pour mémoire le BP 2013 faisaient ressortir ce niveau d'épargne brute à 271 M€.

Recettes réelles de fonctionnement : .....	1 060 M€	(- 0,2 %)
Dépenses réelles de fonctionnement : .....	805,9 M€	(+ 2 %)
Epargne brute : .....	254 M€	(en baisse - 17M€)
Amortissement de la dette : .....	82 M€	
Dépenses réelles d'investissement : .....	601,5 M€	(en légère diminution)
Recettes réelles d'investissement : .....	129,3 M€	(+4,3 %)
Emprunt d'équilibre : .....	299 M€	(288 en 2013)

Dans la réalité, le programme envisagé en début d'exercice n'est jamais totalement réalisé, ni au niveau des dépenses d'investissement, ni à celui des dépenses de fonctionnement. En conséquence, l'appel réel à l'emprunt est toujours inférieur à ce qui a été envisagé au BP, et est, finalement, fonction du taux d'exécution des programmes engagés.

Le CESER aurait souhaité disposer de précisions concernant l'atterrissage probable relatif à l'exercice 2013, notamment, sur les niveaux de l'épargne brute et de la dette au 31 décembre dernier. Ces éléments aurait permis d'appréhender l'évolution du stock de dettes et de la réelle capacité de désendettement de la collectivité avant l'exercice 2014.

Sur la foi des éléments réunis par le CESER (comptes administratifs 2012, audition du vice-président chargé des Finances de la Région le 14 janvier...), il ressort un taux d'exécution probable des dépenses d'investissement de 88 % en 2013, un niveau d'épargne brute effectif de 300 millions d'euros (soit 29 de plus qu'indiqué au BP), et une capacité d'endettement réel de 3,6 années.

En reprenant les mêmes éléments pour 2014, le niveau d'épargne brute réelle s'établirait à 283 millions d'euros et le besoin d'emprunt sur la base d'un taux d'exécution des investissements identique, s'établirait à 182 millions d'euros.

En conséquence, le stock d'emprunt atteindrait 1 180 M€ à la fin 2014 et la capacité de désendettement serait de 4,2 années.

- La politique d'endettement

Concernant l'endettement de la Région, le CESER demande, là également, la mise à disposition d'éléments actualisés sur la politique de la collectivité dans ce domaine, au moment de débattre d'un budget pour 2014 qui conduira à l'augmentation du stock de dettes.

Les indications recueillies auprès des services de la Région à ce sujet, démontrent pourtant une stratégie réfléchie et maîtrisée, privilégiant des emprunts à taux fixe (73 % du stock actuel), sur des durées courtes (9 ans en moyenne) pour bénéficier des taux les meilleurs (2,9 % en moyenne).



Ces choix conduisent, en conséquence, à des niveaux de remboursements annuels relativement élevés (82 millions d'euros prévus 2014). Ils expliquent aussi la contrainte que s'est fixée la Région, dans le cadre de sa stratégie financière, de ne pas dépasser 5 ans en termes de capacité de désendettement.

Constatant comme l'a souligné la Région, elle-même, dans le cadre du débat sur les orientations budgétaires, que « la réduction du volume global de recettes de fonctionnement serait en l'absence de mesures correctives de nature à remettre en cause, dans les années à venir, la capacité de la Région à poursuivre un haut niveau d'autofinancement de ses investissements » le CESER s'inquiète de cette perspective.

Il constate que les causes de ces baisses des recettes de fonctionnement, qui s'imposent à la Région, sont de deux ordres :

- l'absence d'une fiscalité spécifique cohérente avec les compétences exercées par la Région, après la suppression de la taxe professionnelle.
- La volonté de l'État de réduire le niveau de ses dotations aux collectivités locales. Il porte ainsi une part réelle de responsabilité dans la situation budgétaire tendue des Régions.

Considérant qu'il serait dommageable que les seules réponses aux difficultés qu'anticipe la Région soient de remettre en cause ses politiques tant en investissement qu'en fonctionnement, le CESER :

- *Réaffirme la nécessité d'une réforme globale des finances locales, susceptibles de redonner aux Régions une part d'autonomie fiscale, dynamique et en cohérence avec l'exercice de ses compétences. Ainsi ses investissements sur le territoire, au profit des habitants et des entreprises et d'autres acteurs économiques et sociaux, pourrait générer un retour direct contribuant au budget régional.*
- *Constata que la Région pourrait être amenée à faire des choix dans le cadre de sa future PPI, entre le maintien de ses politiques publiques et/ou une révision de sa stratégie financière. Le CESER estime souhaitable que la Collectivité fasse part de ses réflexions sur cette question.*

## 5. Les observations sur les politiques publiques

### 5.1. Education et apprentissage

---

Ce budget prévisionnel confirme ce qui a été constaté dans le cadre du débat d'orientation budgétaire, à savoir une réforme du financement de l'apprentissage qui amène des changements significatifs sur les recettes régionales.

La décision de l'Etat de retirer le versement des primes employeurs d'apprentis pour les entreprises de plus de 11 salariés produit une perte de recette de la Région dont on mesure mal les conséquences aujourd'hui. Il est constaté de ce point de vue, dans le budget 2014, une baisse des aides de plus de 40 % qui laissent craindre une diminution du nombre d'apprentis à la rentrée 2014.

Il faut souligner l'effort de la Région au niveau de l'aide à la restructuration et au financement des CFA et notamment sa volonté de développer la voie professionnelle qui doit s'accorder dans le cadre d'une mobilisation large de l'ensemble des acteurs (chambres consulaires, partenaires sociaux...). Cela se caractérise par l'ouverture de 42 nouvelles sections. Le CESER regrette malgré tout le peu d'ouvertures concernant les niveaux supérieurs (BTS). En ce qui concerne les équipements des apprentis il est souhaité que la Région reste vigilante à l'achat de matériels français.

Concernant les lycées, le CESER se félicite du maintien de la dotation annuelle des crédits de fonctionnement. Ceci assurant une visibilité financière pour les établissements.

Dans ce même esprit, le CESER note la poursuite de la mise en œuvre du plan d'investissement des lycées. La baisse des crédits 2014 s'explique par le fait que les grosses opérations immobilières ont été lancées dans les années précédentes et que nous sommes aujourd'hui davantage sur des phases d'exécution ou de fin de travaux.

Nous soulignons l'effort spécifique fait dans le cadre de ces investissements sur la qualité de la prise en compte des conditions d'hébergement, l'adaptation aux jeunes en situation de handicap et la poursuite de la rénovation des bâtiments notamment en matière énergétique.

Enfin, l'effort maintenu dans le cadre du plan quinquennal 2011-2016 permet d'avoir une bonne lisibilité pour les lycées privés.

Le maintien par ailleurs du bon niveau de financement lié aux différents dispositifs d'action sociale et d'action éducative est important car il correspond aux besoins et attentes des lycéens et apprentis.

## **5.2. Emploi, formation professionnelle et métiers de demain**

---

L'effort budgétaire est poursuivi alors même qu'il avait été multiplié par deux en 2013. La Région, comme nous l'avons indiqué dans le DOB, a fait évoluer son offre, en recentrant la commande au bénéfice de ceux qui en ont effectivement le plus besoin et des secteurs stratégiques de l'économie régionale.

L'offre de formation est dorénavant fondée sur la notion de parcours vers la qualification, se déclinant autour de quatre objectifs politiques « je m'oriente, je me prépare », « je me qualifie », « j'acquiers, je développe des compétences clés », « je crée ou je reprends une entreprise ».

Cette évolution de politique publique rend difficile la comparaison budgétaire entre 2013 et 2014 par des variations de lignes relativement importantes mais qui ne remet pas en cause globalement la stabilité budgétaire.

Ce moment du changement, le CESER réaffirme son souhait qu'une attention particulière soit portée auprès des organismes de formation qui du fait de ces évolutions se retrouvent en difficultés. Le CESER souhaite qu'une évaluation rapide soit faite concernant la mise en œuvre de ce nouveau dispositif.

Le CESER se félicite de l'évolution de près de 12 % concernant la rémunération et la protection des stagiaires.

Il est à noter également que les crédits consacrés en autorisation d'engagement à la VAE (validation des acquis de l'expérience) sont stables alors même que les crédits de paiement sont en augmentation de 34 % contrairement à l'année dernière où ils étaient en baisse de 30 %. Le Conseil régional doit continuer à intensifier la sensibilisation et ses modes de communication auprès des citoyens et des prescripteurs car ce dispositif pertinent reste trop méconnu.

Compte tenu du climat d'incertitude lié à l'apprentissage et à la formation professionnelle, le CESER sera vigilant à ce que les engagements annoncés soient mis en œuvre.

### **5.3. Développement et activités économiques, Enseignement supérieur, recherche et innovation**

---

Dans le domaine "développement et activités économiques, l'enseignement supérieur, recherche et innovation", les objectifs sont clairement définis pour faire de l'industrie le fer de lance principal en s'appuyant sur le développement de l'export et l'innovation et pour les filières citées dans le document très complet sur la Stratégie Régionale d'Innovation pour une spécialisation intelligente (SRI-SI). On constate cependant que les moyens restent contraints dans un contexte économique et social tendu.

Dans le cadre de ce budget, malgré une légère baisse de certaines lignes, la Région maintient un niveau fort de soutien dans divers domaines.

La recherche est confortée via un soutien aux chercheurs ligériens sélectionnés dans le cadre de l'appel à projet national "Investissements d'avenir" et via l'ouverture européenne et internationale de la recherche ligérienne dans le cadre de l'appel à projets "Stratégie internationale" qui accompagne l'internationalisation des laboratoires de recherche.

La Région amplifie son action au profit de l'innovation par un soutien marqué au Technocampus "acoustique et matériaux" au Mans, l'Atelier du Futur à Saint Nazaire, ou au Campus de l'électronique à Angers ; ainsi que par le soutien de 30 M€ au Réseau de développement de l'innovation (RDI), aux Plateformes régionales d'Innovation (PRI) et aux technopoles.

La performance industrielle est soutenue via Dinamic entreprises, objectif performance et aux Fonds régional d'Aide au Conseil (FRAC) Industrie avec un élargissement vers l'industrie du futur dédiée aux entreprises industrielles pour intégrer les mutations en cours (numérique, transition énergétique,...). Concernant Dinamic entreprises, il est demandé que le dispositif soit mieux adapté aux besoins des entreprises et dimensionné à leur taille, dès lors qu'il leur est imposé en préalable à l'accord d'un prêt.

La Région annonce une concentration sur les projets labellisés par un pôle de compétitivité dont l'impact économique est le plus fort (dans le cadre de la revisite des politiques publiques).

En 2014 sont inscrits 20 M€ d'autorisations de programme et près de 5 M€ d'autorisations d'engagement pour abonder notamment le Fonds Pays de la Loire Territoire d'Innovation (qui connaît une montée en puissance avec 160 entreprises aidées en 2013 contre 141 en 2012 et 75 en 2011).

Près de 10 M€ pour le fonds d'intervention territorial vont permettre de mettre en œuvre à la fois un volet défensif (soutien financier des projets destinés à pérenniser l'emploi industriel et accompagner les situations de crise) et un volet offensif (soutien d'implantation et de développement des entreprises au travers des régimes d'intervention en faveur de l'emploi).

L'économie de proximité et la création d'entreprises sont soutenues via 1,8 M€ pour la poursuite des dispositifs Prime Régionale à la Création d'Entreprises (PRCE) : PRCE groupement d'employeurs, PRCE services à la personne et Capital SCOP et soutien à l'économie sociale et solidaire via un fonds dédié et abondé au Budget Primitif d'1 M€. C'est également 1 M€ sur 3 ans pour un plan de numérisation des TPE mis en place en relation avec la CCIR et les Chambres de métiers et de l'artisanat et 700 000 € d'AP pour la Responsabilité Sociétale des Entreprises.

Le CESER soutient l'engagement de la Région sur son accompagnement à la création d'une filière de la "Silver économie" porteuse de développement économique et d'emplois susceptible d'apporter les services nécessaires à l'amélioration de l'autonomie, de la qualité et de confort de vie de seniors. Toutefois cette démarche doit être prise dans sa dimension globale en prenant en compte les domaines de l'innovation, de l'emploi, de la recherche, du développement économique etc.

Le budget pêche est reconduit mais connaît un problème de mise en place des modalités du FEAMP qui retardera tout investissement.

Dans le cadre d'une réflexion prospective générale autour de l'alimentation, une action forte en faveur de l'agroalimentaire autour de la Plateforme Régionale d'Innovation Cap Aliment constituera le point d'ancrage des axes régionaux en vue de la mise en place d'un futur Institut de Recherche Technologique : aides régionales à l'investissement des industries agroalimentaires, fonds d'intervention pour les entreprises, fonds régional d'aide au conseil et des actions collectives avec un programme de 10 M€ d'autorisations de programme et 2,5 M€ en autorisations d'engagement.

Le CESER souligne l'importance de l'interrégionalité avec un projet autour du FEDER et du FEADER dans plusieurs secteurs entre les Régions Bretagne et Pays de la Loire, et notamment dans l'agroalimentaire (abattoir du futur et pasteurisation haute pression, ...).

Un nouveau Fonds de capital développement Pays de Loire Croissance est notamment dédié aux industries agroalimentaires et à la transition énergétique.

Ces dernières années, la Région est passée d'une politique de subvention à une politique d'ingénierie financière. Elle a développé un ensemble étoffé d'outils en ingénierie financière avec une série de fonds d'intervention. Pour 2014 ceux-ci permettent de consolider les actions en cours avec plus de 19 M€ d'autorisations de programme (Pays de la Loire garantie, Fonds Régional ESS, appui en capital investissement tel que IDEE, Grand ouest Capital amorçage, Ouest ventures, Pays de Loire développement, Sodero participations...), soutien en fonds propres et mise en place d'un Fonds régional Responsabilité Sociétale des Entreprises (RSE). Une nuance apparaît : une politique de subvention permet aux bénéficiaires d'être libres d'agir, alors qu'une politique d'ingénierie financière, entraîne des co-financements, notamment avec les organismes bancaires qui ne jouent pas toujours le jeu dans un contexte de difficultés économiques. La couverture du risque par la Région au travers de ces différents fonds reste à suivre.

La Région annonce également son intention de mutualiser les outils d'information à l'attention des PME (sans pour autant préciser clairement les modalités de mise en œuvre) et la mise en place d'une stratégie régionale numérique en matière d'infrastructures et de soutien à des projets de développement de plateformes *cloud*.

La problématique sur la transition énergétique doit être reliée avec le FEDER car les besoins énergétiques sont énormes pour le logement, secteur public comme secteur privé : le champ de la maîtrise de l'énergie est très important. Sur la période précédente le FEDER cofinçait la réhabilitation du parc locatif social. Dans la prochaine génération du PO FEDER : l'action doit être maintenue avec une possibilité d'accès aux copropriétés.

Suite au rapport de la Chambre Régionale des Comptes, le CESER salue l'appréciation globale positive de la gestion de la collectivité régionale, toutefois le CESER souhaite connaître les dispositions prises par la Région afin de répondre aux interrogations et remarques pointées dans le rapport.

Au-delà du soutien réaffirmé au tourisme (observatoire, Comité Régional du Tourisme, promotion, Plateforme Régionale d'Innovation tourisme, vélo, oenotourisme, filière nautique, filière équine, sensibilisation aux démarches environnementales, charte de confiance...), le CESER reste vigilant sur la baisse des crédits et sur les évolutions à venir de la politique touristique. Le CESER a bien entendu que certaines lignes budgétaires en fonction des programmes pourraient être ajoutées au BS.

## **5.4. Solidarités, santé et égalité des droits**

---

Nous constatons que la moitié des 15 mesures nouvelles concernent les initiatives liées au secteur santé, solidarité et égalité des droits.

De façon générale, le CESER se félicite des initiatives prises en matière de revalorisation des bourses sanitaires et sociales, d'actions en direction du logement des jeunes et de l'aide aux emplois d'avenir dans le secteur privé.

Sur les formations sanitaires et sociales, on note une légère évolution (1,9 %) qui permet à la Région de maintenir son effort pour résorber son retard. Il est noté plus précisément l'évolution du nombre de formations pour les aides-soignantes. Cependant, on constate un turn-over important sur ces postes qui pose la question de la sécurisation des parcours.

L'offre supplémentaire prévue de centres de santé doit être soulignée mais nécessite une évaluation permettant d'apprécier si ce dispositif répond bien aux besoins des populations et des territoires.

## **5.5. Infrastructures, transports et déplacements**

---

Le 28 janvier 2013, dans son avis relatif au Budget primitif de la Région 2013, le CESER indiquait que la Région poursuivait avec volontarisme sa politique en matière

d'infrastructures, de transports et de déplacements mais relevait que tous ces choix réaffirmés s'opéraient dans un contexte reconduit de baisse des dotations et ressources de compensation, de hausse des dépenses de fonctionnement liée aux péages exigés par Réseau Ferré de France et à celle du coût de l'énergie.

Pour 2014, ces contraintes perdurent et continuent d'impacter directement le coût de fonctionnement du service ferroviaire.

Le CESER notait également que la réponse à la demande croissante en matière de transport collectif était percutée par la permanence de l'absence d'une part d'autonomie fiscale de la Région ; pour 2014, cette situation demeure et s'aggrave puisque les dotations de l'Etat accusent une baisse de 9 M€.

Aussi, comme en 2013, le CESER s'interroge sur la soutenabilité à plus ou moins long terme de cette politique du Conseil régional d'offre de service de qualité sur l'ensemble du territoire régional en matière de transport collectif.

Le CESER se satisfait que l'année 2014 permette l'aboutissement du projet de réouverture de la ligne ferroviaire Nantes-Châteaubriant qui viendra renforcer, avec la création de 13 nouvelles dessertes, l'offre ferroviaire sur le territoire régional.

Cette réouverture est l'occasion de la mise en place d'une tarification spécifique qui crée un précédent en sortant de la tarification kilométrique et qui accentue la différence de traitement entre certains territoires de la Loire-Atlantique et les autres.

Le CESER rappelle son attachement à un système de tarification combiné répondant aux besoins des usagers pour faciliter leurs déplacements en transports collectifs – rapport « Mobilité des Ligériens, construire les parcours multimodaux », juin 2011 – et ne souscrit pas à la mise en place d'une telle tarification spécifique.

La référence à la "virgule de Savenay" permettant une meilleure liaison ferroviaire entre le Grand Port maritime de Nantes-St-Nazaire et l'hinterland permet au CESER d'exprimer sa vigilance sur les investissements qui seront engagés sur le réseau ferré dans le cadre du CPER 2014-2020 et des financements européens, et ce d'autant plus que la Région est appelée à devenir dans la future loi de décentralisation, si elle est adoptée, chef de file de l'intermodalité pour le transport des voyageurs et des marchandises.

S'agissant du fret ferroviaire, le CESER note avec intérêt la poursuite par la Région de son aide aux expérimentations de nouvelles liaisons - comme celle de Château-Gontier / Le Mans / Lyon - sous forme d'avances remboursables bien que ce volet ne soit pas, pour l'instant, inscrit dans les compétences régionales.

Le CESER sera attentif aux suites données à ces expérimentations à partir du bilan qui en sera tiré.

## **5.6. Culture, sport, citoyenneté et éducation populaire**

---

Le budget "culture, sport, citoyenneté, éducation populaire", en légère hausse, traduit les orientations budgétaires. Mais les autorisations d'engagements baissent de 15,3 % à 50 % sur les différentes lignes du tourisme et de 8,9% pour la vie associative, jeunesse et citoyenneté. Les redéploiements ou réductions d'engagements sont liés à des politiques publiques « revisitées ». Il en est ainsi de la volonté de la Région de réduire ses aides à des

manifestations ponctuelles tout en cherchant à préserver un niveau d'aide significatif aux opérateurs et acteurs du sport et de la culture ou de la vie associative. Dans une période marquée par la réduction des marges de manœuvre budgétaires, le CESER croit percevoir une amorce de changement de philosophie d'intervention sur ce pan de politique publique.

Sur ses volets "culture, sport, citoyenneté, éducation populaire" le budget apparaît construit sur la base de concertations intégrant les travaux des conférences régionales du sport et de la culture, ou d'autres formes de dialogue avec les partenaires régionaux. Cette démarche appréhende les aspects économiques et sociaux de ces domaines d'activité, notamment au travers de l'emploi représenté.

La politique volontariste de la Région, hors compétences obligatoires, dans le domaine de la culture, du sport et du tourisme, nécessite cette mise en cohérence des interventions. Elle appelle des vigilances quant au pilotage. En ce sens les instances de concertation, des formes adaptées de dialogue de gestion sont à développer avec les structures et partenaires. Elles peuvent supposer ou appeler des processus particuliers d'évaluation, intégrant cycles de mise en œuvre différents des politiques publiques concernées.

Le CESER regrette le manque de visibilité sur la politique culturelle dans le domaine de la coopération internationale, tant pour l'accueil d'artistes étrangers que pour l'intervention dans ou hors cadre des coopérations décentralisées. Le CESER apprécie l'existence du budget transversal des jeunes et souhaiterait pouvoir à l'avenir l'analyser avec l'ensemble des documents budgétaires.

Sport : le projet de CREPS, dont la Région devrait assurer la maîtrise d'ouvrage, se concrétise. Cet outil pourrait permettre de structurer le territoire régional dans deux dimensions : la formation sportive et l'éducation populaire. La Région n'entend pas uniquement financer les murs. Il convient de clarifier le projet sportif et éducatif du CREPS. A ce titre, une expertise associant les partenaires, usagers et personnels devrait permettre de travailler sur un projet partagé qui suppose de faire évoluer les missions du CREPS actuel, avec une transparence concertée sur les modes de gestion, les complémentarités partenariales.

Le CESER interpelle le Conseil régional sur la question du cofinancement du patrimoine :

- L'abbaye royale de Fontevraud : dans la convention de gestion signée pour 18 ans entre l'Etat et la Région, les travaux d'aménagement, d'équipement et travaux de réparation sont à la charge du titulaire. La Région a-t-elle une vision de la programmation des investissements ?
- Les fonds contractualisés (FRAM, Fonds régional d'acquisition pour les musées FRAR, Fonds régional d'aide à la restauration pour les musées, FRAB, Fonds régional d'acquisition pour les bibliothèques) ne sont plus suffisamment abondés par l'Etat. Les collections et réserves des Musées de la Région sont en danger. Au-delà des principes de cofinancement, le principe des parités d'intervention Etat/région doit faire l'objet d'un examen du plus grand sérieux, surtout sur les enjeux patrimoniaux. Quelles perspectives pour conserver ce patrimoine ?

Maison Julien Gracq et le collectif Lettres de Loire : le CESER s'interroge sur les complémentarités et les moyens qui leur sont affectés.

## 5.7. Stratégie européenne et internationale et coopérations interrégionales

---

Le budget est en augmentation au niveau des autorisations pluriannuelles de 1 % et en légère baisse au niveau des crédits de paiement de 0.6 %.

Le CESER note les efforts et le travail des bureaux de représentations à l'étranger et souligne les effets positifs particulièrement pour l'aide à l'exportation des entreprises ligériennes.

Il souhaite cependant avoir la communication du bilan et de l'évaluation de la stratégie internationale particulièrement dans le domaine économique.

La stratégie européenne et internationale et les actions en faveur des coopérations internationales concernent l'ensemble des politiques régionales.

Une présentation transversale permettrait d'avoir une vision globale de cette stratégie régionale.

Il souhaiterait également disposer d'une présentation consolidée des grands projets interrégionaux (enseignement supérieur, recherche, Plan Loire ...).

## 5.8. Aménagement du territoire et environnement

---

Le CESER remarque que l'enveloppe financière consacrée à "l'Aménagement du territoire et à l'environnement" est en légère hausse, notamment sur les crédits affectés au Développement territorial (Nouveaux contrats régionaux), alors même que la programmation pluriannuelle pour les années futures est en baisse.

Concernant l'étude de faisabilité sur la création d'un Parc naturel régional "Estuaire de la Loire et Lac de Grand-Lieu", un partenariat et un dialogue constructifs sont nécessaires entre tous les acteurs du territoire pour prendre en compte les enjeux économiques, sociaux, environnementaux, et le développement du territoire. Une concertation approfondie avec le monde agricole est particulièrement souhaitable. La démarche pourrait s'inspirer du partenariat qui a pu s'instaurer avec le Grand Port Maritime. Les limites du Parc devront par ailleurs être clairement définies, y compris à l'amont de Nantes.

Suite à la tempête Xynthia qui a impacté, en 2010, le littoral de notre région avec de graves conséquences humaines et économiques, la Région a pris conscience de l'importance d'un lieu de mémoire, de recherche et d'information sur les risques liés au littoral. Le CESER note la décision d'engager, pour un montant de 10,5 M€, les travaux de réalisation d'un Centre d'interprétation et de mémoire à l'Aiguillon-sur-Mer.

Cependant, le CESER réaffirme sa volonté d'être particulièrement vigilant sur les points suivants :

- les complémentarités nécessaires avec les autres structures de recherche existantes (CETE, IFREMER, BRGM ...),
- l'opportunité d'élargir au-delà du territoire, sur le territoire de la façade atlantique,



- le financement des coûts de fonctionnement à terme.

Le Conseil régional s'est engagé pour participer aux financements des Programmes d'Actions de Prévention d'Inondations (PAPI). Le CESER note qu'une autorisation de 3 M€ pourrait être conditionnée aux PAPI.

Le travail de recherche relatif aux risques de submersions marines est important et doit toucher l'ensemble du littoral, en partenariat avec les régions limitrophes.

Le CESER note le soutien de la Région au territoire de Meslay-Grez (Mayenne) et la volonté de sauvegarde de l'emploi industriel. Toutefois, il est essentiel de concilier la préservation des emplois locaux avec le respect des normes environnementales en vigueur, au niveau national et européen.

Le CESER salue la continuité des "500 projets" et l'initiative "Agir avec", et propose pour une efficacité de ces actions de les rendre plus lisibles, de conforter le triptyque "Région / Acteurs élus locaux / Agents économiques des réseaux consulaires et locaux". Il serait utile de communiquer sur les 70 dossiers conclus en 2013, afin d'informer les acteurs locaux sur ces mesures et de gagner en efficacité.

Le CESER est particulièrement vigilant sur l'inscription des dispositifs (Contrats régionaux, FRES, Agir pour, ORAC, Contrat de solidarités, ...) dans une vision moins sectorielle et plus globale, en prenant en compte les défis de "Pays de la Loire 2040" mais aussi les schémas et stratégies sectoriels, notamment celle sur la transition énergétique, ainsi que le futur Agenda 21 régional. Cette approche intégrée préfigure le rôle de chef de file du Conseil régional sur l'aménagement du territoire et le développement durable.

## 6. Synthèse des observations

Le Budget Primitif 2014 de la Région est soumis à l'avis du CESER à l'aube d'une année qui verra se conclure les négociations relatives aux fonds européens, d'une part, et au Contrat État-Région, d'autre part, pour la période 2014-2020. Ces contractualisations généreront respectivement des flux financiers à hauteur de 950 millions d'euros s'agissant des fonds européens, compte non tenu des contreparties qui viendront abonder ce montant, et d'une enveloppe encore plus importante s'agissant du Contrat État Région.

Le CESER sera particulièrement attentif aux ajustements budgétaires qui interviendront lors du BS et de la DM2 et reconfigureront, sans doute sensiblement, le budget tel qu'il est présenté aujourd'hui.

2014 sera, par ailleurs, l'année d'une nouvelle étape de la décentralisation qui pourrait, semble-t-il, être plus importante qu'initialement prévue, notamment vers les Régions et, en même temps, celle de la mise en œuvre d'un « pacte de confiance et de responsabilité » entre l'État et les collectivités locales qui fixera un nouveau cadre pour les relations financières entre les parties.

Le CESER sera également vigilant concernant les impacts de cette nouvelle étape de la décentralisation et ceux du « pacte de responsabilité et de confiance » sur les compétences et les finances de la Région.

S'agissant du BP proprement dit, construit dans un contexte d'une économie qui demeure fragile, le CESER apprécie la volonté de la Région de poursuivre une politique d'investissement contra cyclique, à même de soutenir l'activité de secteurs durement touchés par la crise et, notamment, celui du BTP.

Au vu de la baisse inédite des recettes de fonctionnement, constatée sur ce budget, alors que les dépenses, elles, continuent de croître, le CESER s'interroge sur les marges de manœuvre futures de la Région et encourage la collectivité à poursuivre ses efforts dans la recherche d'économies, à la fois sur son fonctionnement propre et au niveau de ses politiques publiques, en ciblant ses engagements en concertation avec les acteurs concernés.

Considérant toutefois qu'il serait dommageable que les seules réponses aux difficultés budgétaires qui s'annoncent soient de remettre en cause lourdement les politiques publiques régionales tant en investissement qu'en fonctionnement, le CESER réaffirme la nécessité d'une réforme globale des finances locales, susceptible de redonner aux Régions une part d'autonomie fiscale, dynamique et en cohérence avec l'exercice de leurs compétences. Ainsi, leurs investissements sur le territoire, au profit des habitants, des entreprises et des autres acteurs économiques et sociaux, pourraient générer un retour direct contribuant au budget régional.

À défaut, compte-tenu de la réduction annoncée des dotations de l'État, les capacités d'intervention de la Région, qui atteignent leurs limites dans le cadre de sa stratégie financière actuelle, vont se réduire à moyen terme. Dans cette perspective, la Région pourrait être amenée à faire des choix dans le cadre de sa future PPI, entre le maintien de ses politiques publiques et/ou une révision de sa stratégie financière. Le CESER estime souhaitable que la Collectivité fasse part de ses réflexions sur cette question.

Enfin, comme déjà dit lors de son avis sur les orientations budgétaires, le CESER s'interroge sur la réforme de l'apprentissage et ses différents volets. La conversion pour la part formation professionnelle, d'une dotation en produit fiscal apparaît plutôt comme un élément positif même s'il faudra s'assurer de la pleine compensation en termes de niveau, des recettes affectées à la Région. Par ailleurs, le CESER s'inquiète des conséquences de la réforme du financement de l'apprentissage avec notamment la suppression de la prime aux employeurs de plus de 11 personnes. Il rappelle l'importance de l'apprentissage comme moyen de formation et sa place particulière en Pays de la Loire. Il estime nécessaire qu'une réflexion globale sur les modes de gouvernance de l'apprentissage soit menée à cette occasion, en associant les acteurs concernés.

## 7. Conclusion

Ces remarques étant formulées, le Conseil économique social environnemental émet un avis favorable sur le projet de Budget primitif 2014 de la Région des Pays de la Loire.