

Répondre aux nouveaux défis des Pays de la Loire

Investissements 2015

■ Session du mardi 7 avril 2015

■ Avis présenté par Christophe VITAL, Rapporteur Général du Plan et Philippe AUDIC, Rapporteur Général du Budget au nom de la Commission « Finances, Prospective, Europe, Interrégionalité »

Entendues les interventions de Francine DESNOS (CGT), Jean-Pierre BLAIN (Paralysés de France), Bernard JONCOUR (CGC), Christophe REINERI (MEDEF), Jacques BROUSSEAU (UPAR), Elisabeth FESSART (UPAR), Joseph MOREAU (CCIR), Marie FORTIN (FCPE), Michel PLEE (UDES-UNIFED), Joseph ROCHER (CFDT), Jacques CHAILLOT (Enseignement libre), Philippe YZAMBART (Professions libérales), Philippe BOURDAUD (CCIR).

Entendue l'intervention de M. Patrick DELPECH, Rapporteur général du Budget et Président de la commission des finances du Conseil régional.

84 votants. Adopté par : 81 pour, 3 abstentions.

Lors du BP 2015, le Conseil régional a prévu l'inscription supplémentaire de 150 millions d'euros dans le programme d'investissement pluriannuel à raison de 120 M€ en 2015 et 30 M€ en 2016.

Le CESER, tout en ayant émis un avis favorable sur le BP 2015, avait fait remarquer la difficulté à appréhender ce programme d'investissements supplémentaires.

Le rapport qui lui est présenté répond-t-il à cette attente ?

1. Une étape complémentaire du BP 2015

Le CESER comprend qu'il s'agit d'une étape complémentaire. Le Conseil régional apporte des précisions concernant les dépenses d'investissement 2015 proposées lors du débat d'orientations budgétaires puis inscrites au budget primitif 2015 et engage au-delà ses décisions en se projetant à 2020, voire à 2022.

1.1. Pour répondre aux défis régionaux

Comme le souligne le Conseil régional, il s'agit de :

- ✓ Poursuivre à court terme une politique d'investissement pour **soutenir la filière BTP** durement impactée par la baisse des investissements publics.

Et dans une démarche plus prospective, de :

- ✓ faire face aux défis de **la croissance démographique** annoncée à court terme (plus 3 000 lycéens dès la rentrée 2015), à moyen terme (plus 14 000 lycéens en 2025) et à long terme (plus 100 000 jeunes à l'horizon 2040).
- ✓ Soutenir plus globalement **l'économie et l'emploi** en ciblant les filières stratégiques de la région (SRI) et en complétant la palette des outils de financement de l'économie. Plus de 2 000 emplois étant attendus selon le Conseil régional dans le seul secteur des énergies marines renouvelables.

Mais le CESER note que les innovations non technologiques sont nettement moins soutenues que les innovations technologiques. Or les premières sont créatrices d'emplois non délocalisables, ce qui n'est pas toujours le cas concernant les innovations technologiques. Aussi, il ne peut qu'encourager la Région dans sa démarche, en accord avec BPI France, de favoriser la prise en compte et le financement de ce type d'innovation.

1.2. Pour ne pas perdre une année supplémentaire

Le CESER s'est à plusieurs reprises inquiété de constater « le retard à l'allumage » pour engager une nouvelle période de programmation 2014-2020 qui aurait dû voir la signature d'un nouveau contrat de plan Etat-Région et des programmes opérationnels des fonds européens dès le début de 2014. Il avait prédit une année blanche : malheureusement, cela s'est produit. La Région quant à elle n'a néanmoins pas ménagé ses efforts pour réduire au mieux ces retards.

Aussi la présente session a donc pour objectifs :

- ✓ d'engager rapidement les projets inscrits au CPER en adoptant la convention générale d'exécution et les conventions d'application thématiques et ainsi, en ce qui concerne notamment le volet territorial, de permettre rapidement le démarrage des fonds européens dont elle assure la gestion ;
- ✓ d'engager également les conventions complémentaires comme annoncé lors du BP avec divers partenaires tels que le CNOUS, l'ARS... ;
- ✓ d'engager des études préalables à la construction de plusieurs équipements et infrastructures avec l'affectation d'AP ;
- ✓ de définir le Plan Lycées 2017-2022.

2. Les investissements rappelés ou annoncés

2.1. Le Contrat de Plan et les conventions complémentaires

Le CESER note que les différents projets énoncés sont conformes à ce qui lui avait été présenté au BP sans modification de la maquette et des montants pour lesquels s'est engagée la Région. Il note avec satisfaction que les premières études vont être lancées là où elles sont nécessaires mais regrette que peu de précisions de calendrier n'apparaissent encore, par exemple en ce qui concerne les infrastructures ferroviaires.

Concernant l'enseignement supérieur, si les investissements répondent globalement aux besoins, les travaux de rénovation de la faculté de lettres d'Angers ne sont pas programmés.

Le rapport annonce la conclusion de plusieurs conventions complémentaires, c'est le cas pour l'amélioration de la vie étudiante, le programme de rénovation engagé avec le CNOUS est à saluer et vient conforter les opérations prévues au CPER et dont le CESER avait relevé l'insuffisance.

C'est également le cas pour le financement avec l'Etat de chantiers de restauration du patrimoine, plus particulièrement en faveur de Saumur (remparts, château, édifices communaux menacés). Le rapport indique que ces chantiers de restauration pourront aussi concerner « quelques grands sites des Pays de la Loire » sans en préciser la liste.

Dans le domaine du patrimoine, une convention de gestion concernant l'Abbaye de Fontevraud a été signée entre l'Etat et la Région pour dix-huit années de 2014 à 2032 sur l'ensemble du domaine.

Le CESER prend acte de la nécessité d'aménager les abords de l'abbaye cependant il souhaiterait avoir un bilan sur l'impact des investissements réalisés par la Région et les projets en cours et considère que le soutien de la Région doit concerner uniquement l'investissement.

2.2. Les investissements hors Contrat de Plan portés par la Région

2.2.1. Dans le domaine de l'éducation et de la formation

Les lycées publics

Le rapport apporte des précisions sur les premiers engagements d'un plan lycée 2017-2022 en listant les différentes opérations jugées prioritaires (rénovations, restructurations et constructions), en les localisant, en indiquant quels en seront les coûts d'objectif, le nombre d'élèves attendus. Le CESER note également avec satisfaction que les années de livraison prévisionnelle sont précisées. L'addition de ces divers projets avoisine les 250 M€ qui viennent s'ajouter aux 560 M€ de la période précédente.

Le CESER approuve le choix de leurs implantations sur des communes rurales ou périurbaines, contribuant ainsi au développement équilibré du territoire.

Si la rénovation des établissements permettra la réalisation de travaux de mise en accessibilité, le CESER en revanche regrette qu'il reste, dans ce domaine encore beaucoup à faire pour la prise en compte de tous les handicaps. Cette observation vaut bien au-delà des seuls lycées pour tous les édifices publics dont la Région a la charge.

Le CESER souligne la nécessité de concevoir des établissements dont les locaux puissent s'adapter aux évolutions probables que connaîtront des besoins de formation sur le long terme.

Le CESER attire l'attention de la Région sur la nécessaire concertation, avec les acteurs et partenaires de l'Éducation et de la Formation, dans la définition des cartes des formations pour les futurs lycées. Il sera nécessaire de prendre en compte les formations existantes, tous dispositifs de formation confondus pour l'ensemble des établissements. Le CESER rappelle que les choix de formations qu'il mettra en place doit aussi considérer l'alternance comme une voie facilitant également la réussite des jeunes.

Par ailleurs, il souhaiterait connaître l'impact que les nouveaux lycées auront tant sur les personnels que sur les budgets de fonctionnement.

Les autres équipements

Le CESER prend acte du fait que deux demandes de lycées privés ont été satisfaites dans le cadre de la future programmation pluriannuelle des investissements 2017-2022, même si des négociations restent à finaliser en Loire-Atlantique.

Dans le domaine de la santé et de l'action sociale, le CESER prend également acte de l'extension et de la réhabilitation du Pôle régional de formation santé social de Laval, pour lesquelles 3 M€ ont déjà été votés au budget primitif 2015 mais qui nécessitent une autorisation de programme complémentaire de 1,3 M€ pour couvrir la réalisation de l'ensemble des travaux.

L'annonce de la création pour un coût d'objectif de 22,5 M€ de l'Académie du Manufacturing de l'IRT Jules Verne dont la livraison est prévue en 2018 et dont la maîtrise d'ouvrage sera assurée par la Région est une excellente initiative qui permettra d'assurer les principales formations dans le domaine des technologies avancées en favorisant l'alternance.

Le CESER salue également le projet d'Université Régionale des Métiers et de l'Artisanat visant à développer l'apprentissage, permettant de développer la voie professionnelle par l'alternance en élargissant dans ce domaine l'offre.

2.2.2. Les actions en faveur des territoires

Les territoires bénéficient désormais de plusieurs outils gérés par la Région et qui nécessitent une bonne articulation, qu'il s'agisse des fonds européens par le biais des ITI et de LEADER ou qu'il s'agisse des contrats territoriaux. Le CESER appelle la Région à intégrer dans la définition des stratégies territoriales les travaux et les avis des conseils de développement et les principes d'éco-conditionnalité.

Le CESER se félicite de l'implication de la Région quant au dispositif d'aide régionale en substitution des ORAC (opérations de restructuration de l'artisanat et du commerce) mises en place dans le précédent CPER. Il souhaite cependant attirer l'attention sur la nécessité de voir ces fonds attribués à l'ensemble des territoires et non pas exclusivement à ceux étant engagés dans les dispositifs « Agir pour » ou « Agir avec ». Il souhaite également que ces fonds soient mobilisés pour la restructuration de l'artisanat et du commerce et non pour partie à d'autres choix. Il est nécessaire par ailleurs de bien préciser l'implication financière des intercommunalités dans ce nouveau dispositif.

Le CESER attire l'attention sur la vigilance à adopter concernant l'articulation des différentes maîtrises d'ouvrage (dont la Région est actrice) des travaux en faveur des territoires du Sud Vendée impactés par Xynthia.

Par ailleurs, le CESER souhaiterait avoir connaissance du projet du centre d'interprétation qui ne peut se limiter à la seule construction d'un bâtiment et nécessite la conception d'un projet scientifique et pédagogique, en lien avec les universités et les centres de recherche compétents, préalablement au projet d'aménagements scénographiques et d'un parcours de visite.

Le CESER prend acte des modalités de financement du Centre de Ressources, d'Expertise et de Performance Sportive (CREPS) en maîtrise d'ouvrage déléguée.

2.3. Des investissements qui reposent sur plusieurs piliers

D'ores et déjà, le document ouvre des perspectives sur ce qui constituent les grands piliers des investissements régionaux :

- Les investissements prévus au CPER 2015-2020 :
 - Volet mobilité
 - Volet enseignement supérieur, recherche et innovation
 - Volet territorial, ...
- Les conventions complémentaires au CPER
- Les contrats territoriaux 2015-2017 et 2018-2020
- Le plan stratégique numérique (SCoRAN)
- Le plan Lycées 2017-2022
- Les contreparties aux Fonds européens
- Les investissements matériels ferroviaires hors infrastructures

Sans préjuger des évolutions de compétences, c'est sur cet ensemble que reposerait le futur Plan pluriannuel d'investissement régional. Le rapport soumis à l'examen du CESER ne porte que sur une partie de ces programmes.

3. De nouveaux outils de financement de l'économie

En complément aux financements des investissements qu'elle porte directement ou qu'elle accompagne dans le cadre de ses compétences, la Région soutient ou initie, par ailleurs, des outils qui peuvent être mobilisés pour le développement de son territoire.

Ce plan confirme ainsi la naissance de deux nouveaux fonds, destinés au financement des entreprises :

- Pays de la Loire Croissance :
Ce fonds, créé à l'initiative de la Région, qui s'y engage à hauteur de 6,5 M€, disposera d'un tour de table de 20 M€ et aura pour vocation d'accompagner le développement et la transformation des entreprises industrielles ligériennes. Il ciblera notamment les PME de l'écosystème IRT Jules Verne/EMC2 ainsi que les

entreprises traditionnelles en mutation. Son opérateur sera désigné lors de la Commission permanente du 10 avril. (Clauses de conditionnalité.)

- Ouest Ventures III :

Ce fonds est un Fonds Professionnel de Capital Investissement (FPCI) qui vient à la suite des fonds Ouest Ventures I et II, tous constitués et gérés par la société GO Capital basée à Rennes. Comme ses prédécesseurs, ce fonds a une vocation interrégionale (Normandie, Bretagne, Pays-de-la-Loire).

Les entreprises cibles seront des PME innovantes ayant un fort potentiel de développement, notamment à l'international, dans les secteurs suivants : économie numérique, santé et médical, alimentation et biotechnologies...

Le tour de table devrait être supérieur à 25 millions d'euros et la Région y contribuera pour 3,5 millions d'euros (comme la Région Bretagne).

Par ailleurs, dans le cadre d'un partenariat renforcé avec BPI France, la Région fait le choix d'abonder le fonds existant **Pays de la Loire Territoire d'Innovations** à hauteur de 3 millions d'euros, à parité avec la BPI. (Clauses de conditionnalité).

Le projet de Fonds Obligataire envisagé dans le BP 2015 pour répondre aux besoins de financement des entreprises de taille intermédiaire (ETI) est en suspens. Il nécessite l'engagement simultané de trois à quatre Régions au moins et, à ce jour, seule la Région Pays de la Loire avait confirmé son engagement (10 millions d'euros) auprès de l'opérateur.

Néanmoins avec ces deux nouveaux fonds, la Région dispose d'une large palette d'outils de financement permettant, a priori, de répondre à l'essentiel des besoins de financement des PME régionales depuis l'amorçage (Go Capital Amorçage) jusqu'au développement à l'international en passant par les restructurations et adaptations éventuelles (P2RI) sans oublier le Fonds de Garantie susceptible d'intervenir en cas de défaillance d'un bénéficiaire.

Pour mémoire, les principaux outils existants mobilisables sont :

- Pays-de-la-Loire garantie : ce fonds régional est utilisé en complément des fonds nationaux gérés par BPI France et permet de cogarantir les financements bancaires des PME ligériennes jusqu'à 70 %. La Région a doté ce fonds de plus de 40 millions d'euros. Le montant des concours garantis peut atteindre 1,5 million d'euros. (Clauses de conditionnalité).
- Pays de la Loire P2RI: le prêt régional de redéploiement industriel est un outil de financement qui engage conjointement les banques et la Région. Il permet aux PME, selon leur taille et leurs besoins, d'obtenir un crédit bancaire de 200 000 à 2 millions d'euros sur sept ans avec un différé de remboursement de trois ans minimum ainsi qu'une intervention de Pays de la Loire garantie au taux plafond de 70 %. (Clauses de conditionnalité).
- Grand Ouest Capital Amorçage : cet outil de capital-risque doté de 56,8 millions d'euros a été créé en partenariat avec les Régions Bretagne, Haute et Basse-Normandie. Il a pour objectif d'intervenir en fonds propres

dans des sociétés innovantes en phase de pré-amorçage sur des secteurs à fort potentiel de développement (TIC, santé, alimentation et biotech, écotechnologies et nanotechnologies...).

- Pays de la Loire Développement : société de capital-risque. Interventions en fonds propres dans des PME régionales réalisant un chiffre d'affaires inférieur à 4 millions d'euros pour tout type d'opérations (création, développement, transmission et amorçage). Participation de 50 000 à 400 000 €.
- IDEE Pays de la Loire : fonds de co-investissement constitué en partenariat avec des capitaux-investisseurs privés pour investir dans des PME régionales.

Cette liste n'est pas exhaustive, de nombreux autres outils ciblent les TPE, l'artisanat, le commerce ou l'économie sociale et solidaire.

4. Les observations du CESER

4.1. Une stratégie de positionnement en maîtrise d'ouvrage

Le CESER constate que la volonté de la Région est d'assurer chaque fois que cela est nécessaire elle-même la maîtrise d'ouvrage dans les opérations qu'elle juge stratégiques.

La Région justifie ce choix pour répondre aux nécessités de maîtriser les calendriers en faisant bénéficier les projets du savoir-faire technique de la Direction du Patrimoine Immobilier et de l'Agence régionale. Elle choisit également d'assurer la maîtrise d'ouvrage de certains projets lorsque les collectivités n'en ont pas la capacité.

Cela a pour conséquence d'élargir le patrimoine de la Région et pose donc la question de la gestion patrimoniale qui lui incombe.

4.2. Une absence de visibilité prospective

Dans son avis du 26 janvier 2015 sur le Contrat de Plan Etat-Région 2015-2020, le CESER ont souhaité que « la Région puisse faire clairement apparaître l'articulation de ces financements avec son plan pluriannuel d'investissement ».

Au-delà, le CESER a, à plusieurs reprises, souhaité obtenir par grandes thématiques sous forme de tableaux la liste des projets prévus dans le PPI avec leur coût ainsi que leur calendrier de mise en œuvre.

La présentation du programme d'exécution des investissements régionaux au travers du présent rapport : « Répondre aux nouveaux défis des Pays de la Loire » et de sa partie « investir pour les territoires », n'est pas suffisante pour répondre à cette attente et ne permet qu'une lecture de l'année 2015 sans vision exhaustive globale, prospective et pluriannuelle.

Il serait également souhaitable de disposer de projections pour chaque projet significatif :

- en matière de coûts de fonctionnement générés par les investissements ou a contrario les économies attendues (par exemple en matière énergétique dans le cas de rénovations),
- en matière d'effectifs.

4.3. Des points de vigilance

Les programmes d'investissements à l'horizon 2020 et même au-delà engagent de manière très forte les budgets à venir de la Région réduisant les marges pour lancer d'autres projets.

De nombreuses études vont être lancées, elles devraient permettre de réaliser des projets nécessaires pour les Pays de la Loire mais aussi d'en estimer la faisabilité et d'en préciser mieux le coût.

Les projets d'investissements ne reposent pas sur la Région seule, les collectivités infrarégionales sont souvent partie prenante, auront-elles la capacité d'engager ces dépenses ?

La Région prend en compte la croissance démographique dont vont faire l'objet les Pays de la Loire en se concentrant (ce qui est logique compte tenu de ses compétences actuelles) sur les besoins en matière de lycées. Le CESER note néanmoins qu'un autre défi est celui du vieillissement de la population.

Enfin, le CESER prend acte de la mise en œuvre effective de ce programme pour 2015 mais interpelle la Région et l'Etat sur le devenir des projets d'infrastructures indispensables pour le développement des Pays de la Loire, il en va de la liaison Nantes-Rennes, de la virgule de Savenay, du franchissement de la Loire en aval de Nantes, de l'autoroute A831, de la desserte ferroviaire du GPM de Nantes- Saint-Nazaire...