

Crise COVID, et après ? Réflexions sur les mutations, la gouvernance, les ressources financières en Pays de la Loire

■ Session du 29/06/2021

■ Rapport présenté par Mme Michelle BUREAU, M. Antoine CHARLOT, M. Paul CLOUTOUR et M. Eric GIRARDEAU au nom de la Commission « Finances et Prospective »

Entendues les interventions de M. Marc de JACQUELOT (CFTC), Mme Bérangère FEUFEU (au nom du groupe Solidarités regroupant les Associations caritatives, l'APF, la CAF, la CIRFF, la CLCV, la CRSA, la FAS, les Acteurs de l'insertion par l'Economie, la Mutualité Française des Pays de Loire, l'URAF et l'URIOPPS), MM. Jérôme HANARTE (CFE-CGC), Jacques BORDRON (au nom du « Pacte du pouvoir de vivre » regroupant 9 organisations : la CFDT, l'UNSA, la FAGE, FNE, le comité 21, le COORACE, l'APF France Handicap, l'URIOPSS et la Mutualité française), Mme Marie-Agnès MANDIN (CPME), MM. Jean-François TROUILLARD (MEDEF), Daniel JURET (CGT-FO), Mmes Fanny REYRE-MENARD (pour le compte de la CMAR et de l'U2P), Diane OBLE (CGT), Florence LACAZE (CRAJEP), Céline MOREAU (pour le compte des jeunes agriculteurs, de la chambre d'agriculture et de la FRSEA), MM. René PAVAGEAU (CRSA), Raymond DOIZON (CCIR).

94 votants : 75 pour, 14 contre, 5 abstentions.

TABLE DES MATIERES

1. Introduction.....	4
2. Les mutations économiques, sociétales, environnementales.....	6
2.1. Face aux mutations économiques, sociales, culturelles et environnementales : les défis du territoire régional	6
2.2. Les différents domaines de mutations identifiés.....	6
Les mutations : du mondial au régional.....	6
Éléments de méthode	8
Les mutations prioritaires	21
2.3. Agir pour ne pas subir : les 4 mesures du CESER.....	27
Mesure 1 : Adopter une attitude proactive	28
Mesure 2 : Permettre à chacun d’appréhender le futur	28
Mesure 3 : Renouveler la gouvernance des territoires.....	29
Mesure 4 : Dessiner un nouveau référentiel de l’action publique.....	29
3. Gouvernance régionale et infrarégionale	31
3.1. Sur quoi la Région peut-elle exercer une gouvernance ?	32
Domaines définis et cadrés par la loi et le règlement.....	32
Domaines moins bien cadrés et flous	33
Thèmes émergents liés à des mutations nouvelles.....	35
Deux exemples sont intéressants de ce point de vue	36
Questions sensibles posées par la crise COVID19	38
3.2. Comment la région peut-elle exercer sa gouvernance ?.....	39
Identification des facteurs qui déterminent ses capacités à être pilote, stratège, animatrice, coordinatrice	39
Niveau régional.....	39
Niveau infrarégional.....	42
3.3. Recommandations	43
4. Crise Covid et évolution des compétences : quel impact sur le budget de la région ?	45
4.1. Etat des lieux des finances régionales	46
Place des finances locales dans les finances publiques	46
Place du bloc régional dans les finances locales.....	46
La Région Pays de Loire par rapport à ses consœurs avant la Crise.....	47
4.2. L’effet « Covid » notamment des plans d’urgence et de relance sur le budget régional.....	48
L’effet Covid sur les budgets régionaux.....	48
Rappel des avis budgétaires 2020 du CESER Pays de la Loire.....	49
4.3. L’effet « nouvelles compétences » sur le budget régional	51
L’expérimentation du pilotage du volet formation professionnelle de Pôle emploi	51
La compétence santé (revendication de Régions de France).....	52
L’avant-projet de la Loi 4D : état d’avancement.....	54
4.4. Trajectoire financière possible.....	55
Face aux mutations, quelles sont les ressources disponibles pour financer de nouvelles politiques publiques ?.....	55

Quelles sont les perspectives ?.....	57
4.5. Pistes possibles pour accompagner les défis et les mutations à venir	58
Les pistes à la main de la Région	58
Les autres pistes.....	62
5. Conclusion	65

1. Introduction

Par une saisine officielle en date du 7 mai 2020, la Présidente de Région a demandé au CESER « d'apporter sa contribution à l'élaboration d'un plan de relance qui éclaire des mesures à prendre pour empêcher que la crise sanitaire ne tourne au désastre économique et social ».

Le CESER y a répondu en Juillet 2020, en concentrant ses propositions sur les actions pour lesquelles la Région pouvait intervenir rapidement et directement. En parallèle, il a décidé une auto-saisine qui porterait de manière plus large sur les constructions à imaginer face aux mutations économiques, sociétales, environnementales. C'est l'objet de ce rapport, fruit du travail mené depuis septembre 2020, sous le pilotage de la Commission « Finances et prospective », animé et rédigé par quatre rapporteurs : Michelle Bureau et Antoine Charlot (Atelier 3), Paul Cloutour (Atelier 2), Eric Girardeau (Atelier 1).

Le Bureau du 1^{er} septembre 2020 a choisi de mener une vision exploratoire sur 3 thèmes :

- Les ressources financières et les nouveaux champs de compétences de la Région
- La Relation Etat/collectivité, les institutions, la décentralisation
- Les mutations économiques, sociétales, environnementales

Trois ateliers ont ainsi été constitués et ont travaillé sur les sujets suivants :

- Atelier 1 : Crise Covid et évolution des compétences : quel impact sur le budget de la Région ?
- Atelier 2 : Gouvernance régionale et infrarégionale
- Atelier 3 : Les mutations économiques, sociétales, environnementales

Après le travail demandé par le bureau de la C1 avec les rapporteurs, le choix a été fait de commencer dans ce rapport, par la question des mutations, puis les formes de gouvernance et enfin, après avoir rappelé le cadre budgétaire régional, de proposer des pistes financières possibles pour accompagner les défis et les mutations à venir.

Les réflexions menées dans le cadre de ces trois contributions font apparaître un triple enjeu :

- celui des mutations, des leviers et des nouvelles formes d'animation de l'action publique,

- celui lié à celui lié aux questionnements sur les compétences et sur une nouvelle forme de gouvernance.
- et celui qui précise la manière dont l'ensemble doit être appréhendé sur le plan budgétaire au regard du cadre réglementaire actuel.

Ces éléments sont approfondis dans les différentes contributions et font l'objet de préconisations.

Ce rapport avec les limites intrinsèques d'un travail à trois ateliers et fonctionnant de manière autonome au démarrage a donné lieu à trois contributions. L'articulation globale entre les trois thèmes n'a pu démarrer qu'à partir de février. Plusieurs sujets abordés n'ont pas été épuisés, compte tenu de leur complexité.

Le CESER souhaite porter à connaissance cette approche transversale des questions qu'il juge essentielles pour les années à venir, et que la Région doit travailler à l'issue de ce que nous venons de vivre.

Cela permet, à date (juin 2021) de prendre en compte les échéances électorales, et d'alimenter le nouvel exécutif régional. Par cette contribution, il souhaite contribuer à sa manière au débat public sur l'avenir de la Région, et invite le nouvel exécutif régional, et ainsi que les élu(e)s des autres collectivités territoriales, à engager un dialogue fructueux.

2. Les mutations économiques, sociétales, environnementales

2.1. Face aux mutations économiques, sociales, culturelles et environnementales : les défis du territoire régional

Qu'elles soient économiques, sociales, environnementales, proches ou lointaines, les relations que nous entretenons « sur et avec la planète » sont, depuis 18 mois, réinterrogées par la crise sanitaire actuelle. Ni la puissance des outils informatiques, ni la capacité prédictive des algorithmes n'avaient permis de prévoir son ampleur, son intensité, sa durée, ses effets.

A l'échelle de la région Pays de la Loire comme au niveau mondial, de nombreuses conséquences économiques, sociales, sociétales, culturelles, environnementales restent à identifier. Elles vont, de fait, nécessiter des transformations qui, anticipées, peuvent être un atout pour le territoire régional.

De sa place, le CESER des Pays de la Loire a souhaité mieux comprendre les mutations en cours. Il s'est intéressé à la perception des habitants impliqués de la société civile organisée : quelles mutations considèrent-ils comme importantes pour la région ? Par mutation, le CESER entend l'ensemble des changements, positifs ou négatifs, susceptibles d'avoir un impact significatif sur la société.

Cette double approche – regard du CESER / regard des habitants – met en exergue des mutations importantes, interconnectées, elle permet d'identifier les mutations susceptibles d'avoir une influence conséquente sur le territoire régional.

Ce travail d'identification permet au CESER de proposer des principes d'action publique susceptibles de répondre aux nécessaires transformations dont la crise sanitaire a révélé l'importance.

Les politiques publiques, les questions de gouvernance et les priorités budgétaires peuvent être regardées à l'aune du travail sur les mutations.

2.2. Les différents domaines de mutations identifiés

Les mutations : du mondial au régional

L'extension et l'amplification des processus d'intercommunications, d'interdépendances a créé une réalité mondiale. La propagation du virus appar

dans la localité de Wuhan en Chine illustre cette réalité et le lien global/local. Les tâtonnements générés par cette crise inédite montrent à la fois la capacité d'adaptation humaine mais également la grande difficulté à concevoir et anticiper les risques auxquels nos sociétés sont confrontées.

En avril 2021, le vaccin anti-covid Pfizer/bioNtech, conçu aux Etats-Unis, est également produit en France (Eure et Loir). Le vaccin conçu par la biotech VALNEVA à St Herblain, entré en phase d'essai clinique en décembre 2020, sera finalement produit à Edimbourg et conditionné à Stockholm. Malgré la présence dans la Région d'une entreprise à haut niveau de technologie, il n'a pas été possible d'assurer en France la production de vaccin. Cela met en évidence le lien global/local tout en interrogeant « les essentiels ».

Quels sont les biens indispensables ? Comment, où et dans quelles conditions sont-ils produits ? Quel doit être le rôle des services publics ? Quels choix économiques stratégiques ? La crise a fait surgir de nouveaux défis auxquelles les sociétés vont devoir apporter des réponses tant au plan mondial que local.

Les politiques régionales ont un rôle à jouer dans la préparation d'un territoire à faire face à ces défis pour éviter d'alimenter les fragmentations actuelles de la société.

Éléments de méthode

Le CESER s'est attaché à analyser les principales mutations planétaires, susceptibles d'impacter les Pays de la Loire dans les dix prochaines années. Pour y parvenir, un groupe de travail a été mis en place.

Ses travaux se sont organisés en 3 temps :

- **L'identification des mutations mondiales** (ateliers, revue de la littérature, auditions des Présidents de commission) ;
- **La hiérarchisation des mutations**, en fonction de leur importance à l'échelle mondiale (questionnaire adressé aux membres du groupe) et locale (questionnaire adressé aux acteurs du territoire) ;
- **L'analyse du caractère systémique des mutations** (évaluation du degré d'interconnexions par le groupe).

Ces différentes analyses ont permis **la réalisation de matrices, dont le résultat est extrêmement visuel pour les acteurs du territoire.**

Point de vigilance : il ne s'agit pas d'un travail scientifique, comme peuvent le faire certains experts. La démarche repose davantage sur un ensemble de questionnements, et sur le croisement entre une vision interne au CESER et la perception des mutations par les acteurs du territoire.

L'identification des mutations mondiales

Le CESER a identifié 55 mutations qui – de son point de vue – sont particulièrement significatives à l'échelle mondiale. Si la plupart de ces mutations ne sont pas nouvelles, certaines s'accroissent tandis que d'autres s'amplifient.

Ce travail n'est pas exhaustif. Les mutations observées sont issues d'une réflexion réalisée à un instant T. Eu égard à l'évolution continue (et rapide) de la société, un suivi régulier est nécessaire.

Figure n°1 : Principales mutations identifiées par le CESER, à l'échelle mondiale



Légende :

1	Accélération des changements climatiques
2	Accélération des évolutions liées aux métiers et aux nouvelles formes du travail
3	Accélération des flux migratoires
4	Accélération des projets de transition écologique
5	Accélération du e-santé
6	Accentuation mondialisation/globalisation
7	Accroissement des besoins en capitaux
8	Affaiblissement du collectif
9	Affaiblissement du multilatéralisme
10	Apparition nette d'un modèle agricole éco-responsable
11	Augmentation des maladies de civilisation
12	Baisse de la natalité
13	Changements profonds du rapport espace-temps
14	Croissance démographique soutenue mais différenciée
15	Déclin de la biodiversité
16	Décorrélacion entre l'économie réelle et la finance
17	Défiance vis-à-vis des experts
18	Dégradation de la santé mentale
19	Dégradation des ressources naturelles
20	Demande accrue pour les pratiques de loisirs et de tourisme
21	Demande de plus en plus grande de transparence
22	Développement de nouvelles pratiques touristiques
23	Domination persistante d'un modèle agricole globalisé et industrialisé
24	Emergence de la production agricole à des fins énergétiques
25	Emergence de modèles économiques sobres
26	Emergence de solutions de mobilités partagées, décarbonées et actives
27	Emergence d'une approche globale et préventive de la santé
28	Emergence d'une citoyenneté écologique

29	Emergences de questionnements sur les mobilités
30	Essor des technologies
31	Evolution de la demande des consommateurs sur plusieurs paramètres
32	Evolution de la place du travail dans la vie des personnes
33	Evolution de l'intérêt général
34	Evolution des comportements touristiques
35	Evolution du rôle des Etats
36	Explosion des dettes
37	Explosion des données numériques
38	Explosion urbaine
39	Forte démocratisation, en termes d'accessibilité et de propositions artistiques, culturelles et de loisirs
40	Forte ubérisation des activités touristiques
41	Hausse des inégalités
42	Insécurités grandissantes
43	Intensification de la culture de masse
44	Nouvelles formes de solidarité
45	Perte de confiance dans les corps intermédiaires
46	Perte de confiance dans les institutions
47	Plus forte visibilité des revendications sur le respect des droits humains
48	Prise de conscience de la très forte interdépendance, et la forte dépendance de certains pays
49	Propagation chez l'humain de nouveaux virus
50	Recomposition des zones d'influences géopolitiques
51	Reconnaissance et appropriation du patrimoine "vivant"
52	Ré-émergence des communs
53	Stagnation de l'espérance de vie en bonne santé
54	Surabondance et immédiateté des informations
55	Vieillessement de la population

La hiérarchisation des mutations

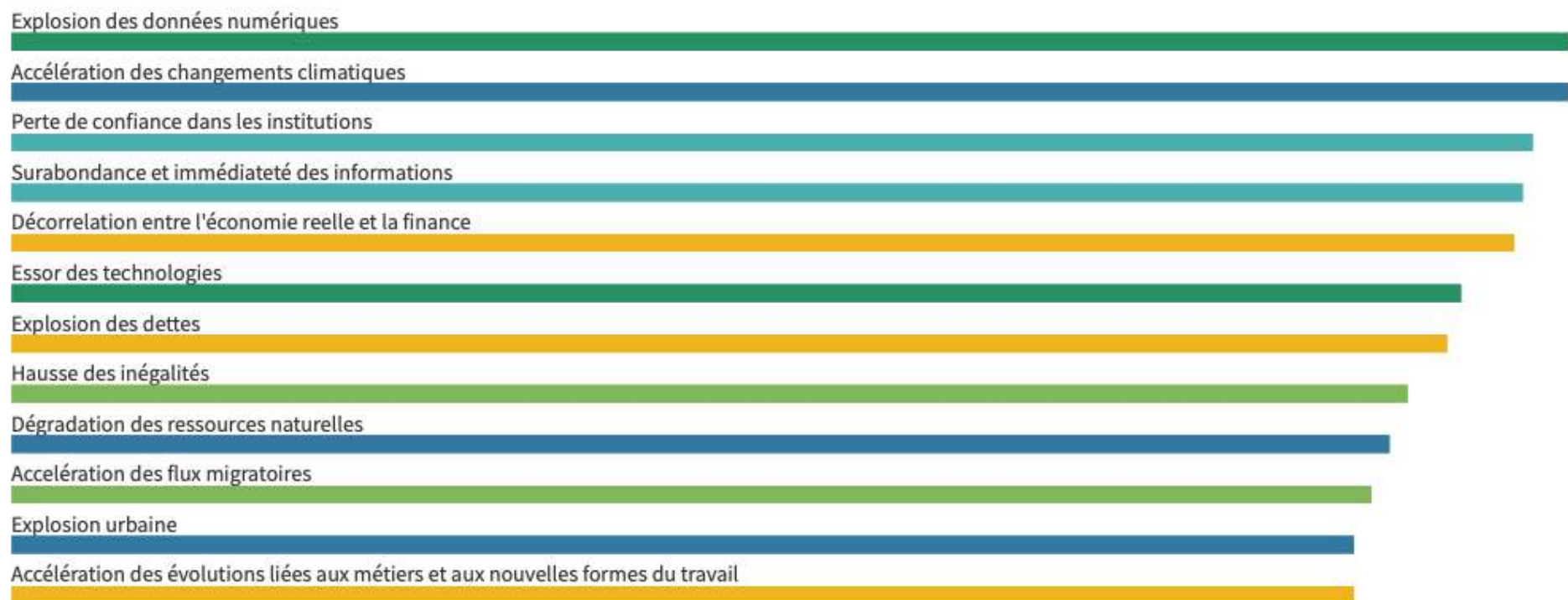
Sur les 55 mutations identifiées, certaines semblent plus importantes que d'autres. À ce titre, peuvent être citées : l'accélération des changements climatiques (1), l'explosion des données numériques (37), la perte de confiance dans les institutions (46), la surabondance et l'immédiateté de l'information (54), la décorrélation entre l'économie réelle et la finance (16), l'essor des technologies (30), l'explosion des dettes (36), la hausse des inégalités (41), la dégradation des ressources naturelles (19) ou encore l'accélération des flux migratoires (3). Ces dix mutations ont été classées comme prioritaires par le groupe de travail du CESER, recueillant plus de 80 % des suffrages (figure n°2). Viennent ensuite l'explosion urbaine (38) et les évolutions liées aux métiers et aux conditions travail (2).

Pour compléter cette analyse, une enquête a été réalisée. Plus de 560 personnes y ont répondu, révélant ainsi la perception des Ligériens quant aux mutations les plus à même d'impacter les Pays de la Loire dans les cinq à dix ans. A cet égard, la perte de confiance dans les institutions (46) est particulièrement marquée (figure n°3). Suivie (par ordre d'importance) de : la hausse des inégalités (41), la surabondance et de l'immédiateté de l'information (54), la propagation chez l'humain de nouveaux virus (49), l'explosion des données numériques (37), la demande accrue pour des pratiques de loisirs et de tourisme (20), l'explosion des dettes (36), l'accélération du e-santé (5), l'augmentation des maladies de civilisation (11) ou encore l'accélération des évolutions liées aux métiers (2). Cette enquête fait également apparaître la préoccupation des Ligériens quant à l'accélération des changements climatiques (1).

Sans surprise, trois mutations liées au domaine de la santé apparaissent dans le haut du classement. À l'inverse, certaines mutations semblent très éloignées de la préoccupation des acteurs ligériens, c'est le cas par exemple de la stagnation de l'espérance de vie en bonne santé (53) ou du déclin de la biodiversité (15). Si l'évolution des modes de consommation (32) et l'impact de la financiarisation de l'économie sur les emplois locaux (16) apparaissent dans le milieu du tableau, elles ne recueillent – respectivement – que 7,7 % et 9,6 % des votes.

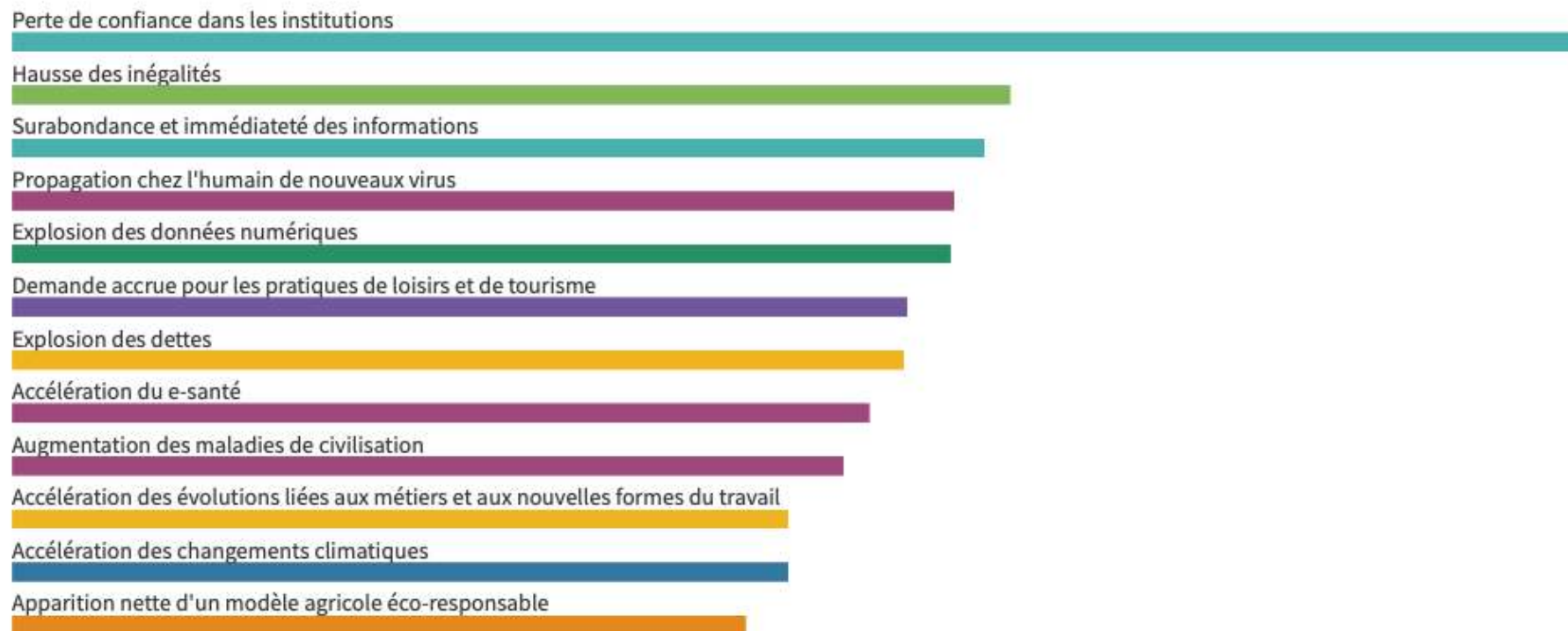
A noter que cette enquête n'est qu'un aperçu du ressenti des Ligériens. En aucun cas, elle ne reflète la réalité perçue et vécue par les habitants des Pays de la Loire. Il est également très probable que certaines mutations – compte-tenu de leur écriture – n'aient pas été comprises par les acteurs.

Figure n°2 : Degré d'importance des mutations par le groupe de travail du CESER



Méthode : une enquête a été réalisée auprès du groupe de travail du CESER. Ses membres étaient invités à identifier, tous domaines confondus, la mutation qui, de leur point de vue, est la plus importante au niveau mondial.

Figure n°3 : Degré d'importance des mutations par les acteurs ligériens



Méthode : une enquête a été réalisée auprès des acteurs ligériens. Ces derniers étaient invités à identifier, par domaine, la mutation qui, de leur point de vue, sera la plus importante en Pays de la Loire dans les 5-10 ans. Le questionnaire permettait aux Ligériens de classer leurs réponses sur 3 niveaux d'importance (rang 1, rang 2, rang 3).

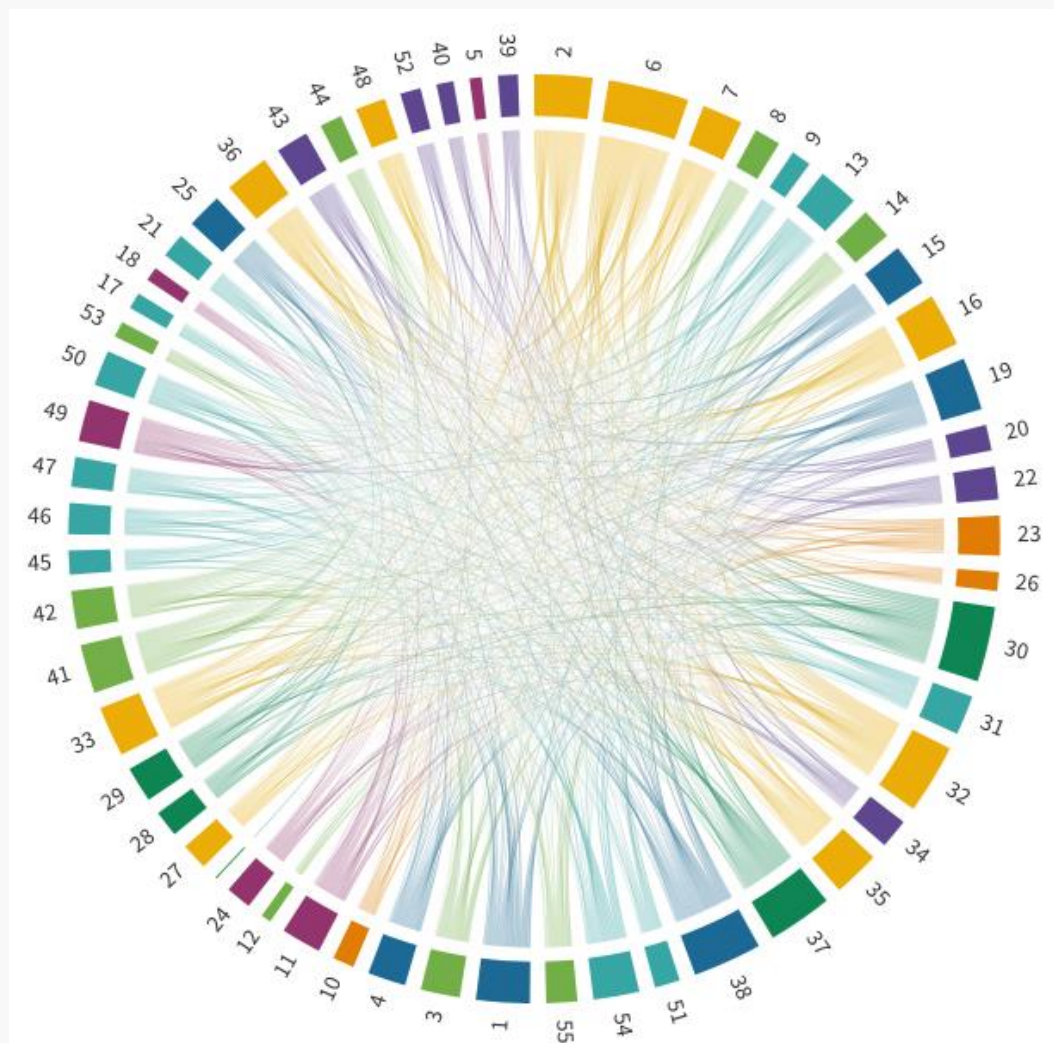
L'analyse du caractère systémique des mutations

La crise liée à la Covid-19 révèle le caractère systémique des mutations auxquelles nous devons faire face. Ce qui – au départ – pouvait s'apparenter à un « simple » problème sanitaire, localisé dans une province chinoise, est vite devenu une crise mondiale touchant un ensemble de systèmes (sociaux, économiques, culturels, éducatifs...). Pour comprendre ces effets « domino » (appelés également « ondes de chocs »), le CESER a souhaité analyser le degré de d'interconnexions entre ces 55 mutations. Pour y parvenir, et sur la base d'un travail minutieux, il s'est attaché à évaluer le degré d'influence (ou de dépendance) de chacune des mutations, les unes par rapport aux autres.

Ce travail révèle que la mutation la plus influente – de façon négative ou positive – est l'intensification de la mondialisation (6), que ce soit en termes d'échanges commerciaux, de modes de production, de mobilités des personnes et des marchandises, d'uniformisation des pratiques culturelles ou encore d'exploitation des ressources (figure n°4). Suivent ensuite, de près, le développement technologique (30), les modes de consommation (32) et l'explosion urbaine (38).

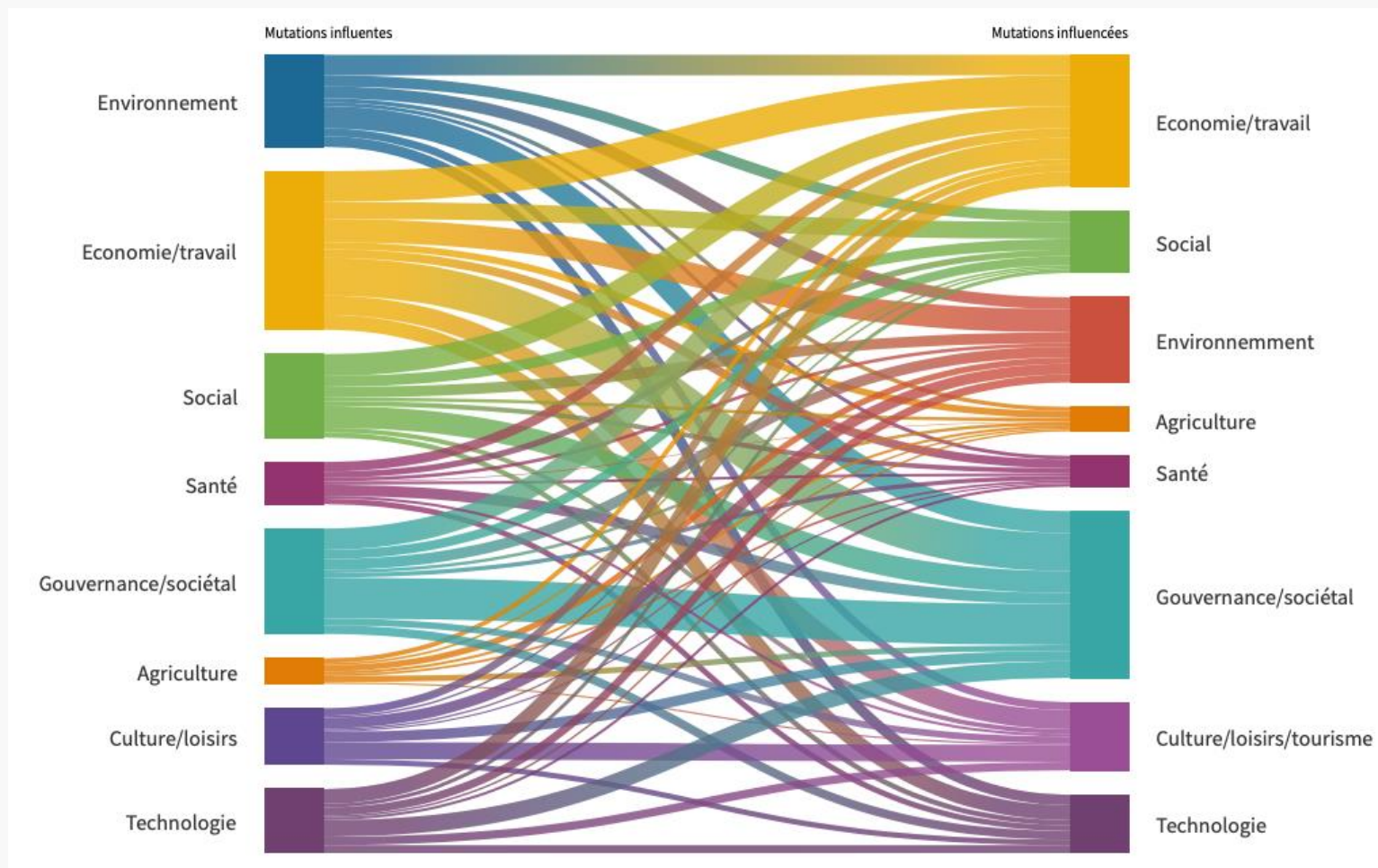
En regroupant cette analyse par domaine, ce travail nous apprend que ce sont les mutations rattachées à l'économie et au travail qui ont le plus d'influence sur les autres domaines, et en particulier sur la gouvernance et nos modes de vie (figure n°5).

Figure n°4 : Degré d'influence des 55 mutations identifiées par le CESER



Lecture du graphique : plus une mutation est influente, plus le trait, qui la matérialise, est large.

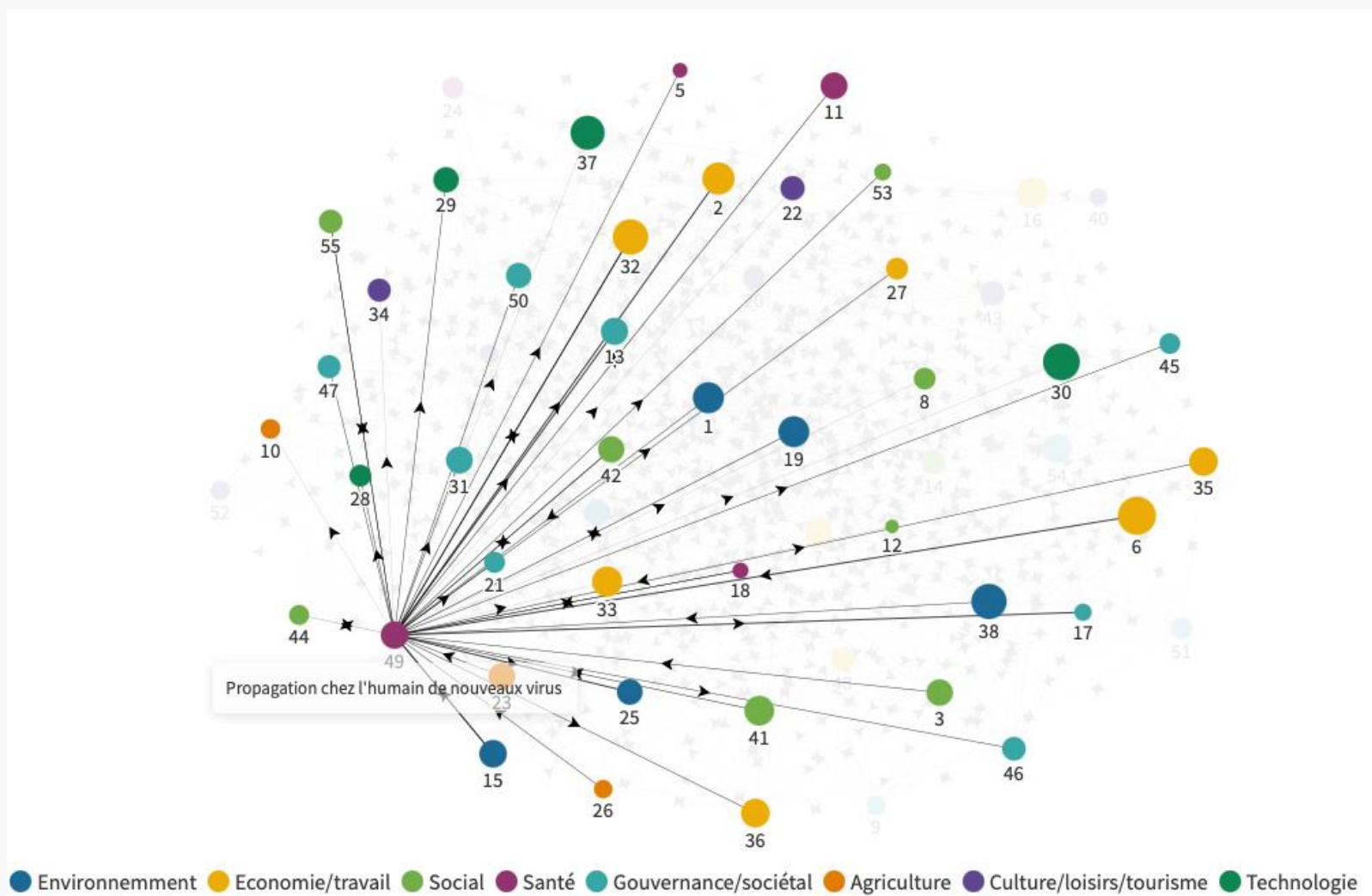
Figure n°5 : Degré d'influence des 55 mutations regroupées par domaine



Lecture du graphique : plus un domaine est influent, plus le trait, qui le matérialise, est large.

Pour chacune des mutations, le CESER a pu réaliser des visuels démontrant leurs influences sur les autres mutations (ou leurs niveaux de dépendance au regard des autres mutations). A titre d'exemple, la propagation chez l'humain de nouveau virus (mutation 49) est particulièrement influente sur l'organisation du travail (2), les modes de consommation (32), la demande d'une plus grande transparence (21), l'explosion des dettes (36) ou encore la défiance vis-à-vis des experts (17). Tandis que l'explosion urbaine (38), l'accélération des flux migratoires (3), la dégradation des ressources naturelles (19) et le déclin de la biodiversité (15) ont eu une influence majeure sur la propagation chez l'humain de nouveaux virus (49).

Figure n°6 : Cartographie du degré d'interconnexions de la mutation *Propagation chez l'humain de nouveau virus* (49)



Lecture du graphique : le sens de la flèche indique le sens de l'influence de la mutation.

Ces cartes ont été faites pour chacune des mutations. Elles pourront servir de guide pour les futurs travaux du CESER.

Ce qu'il faut retenir

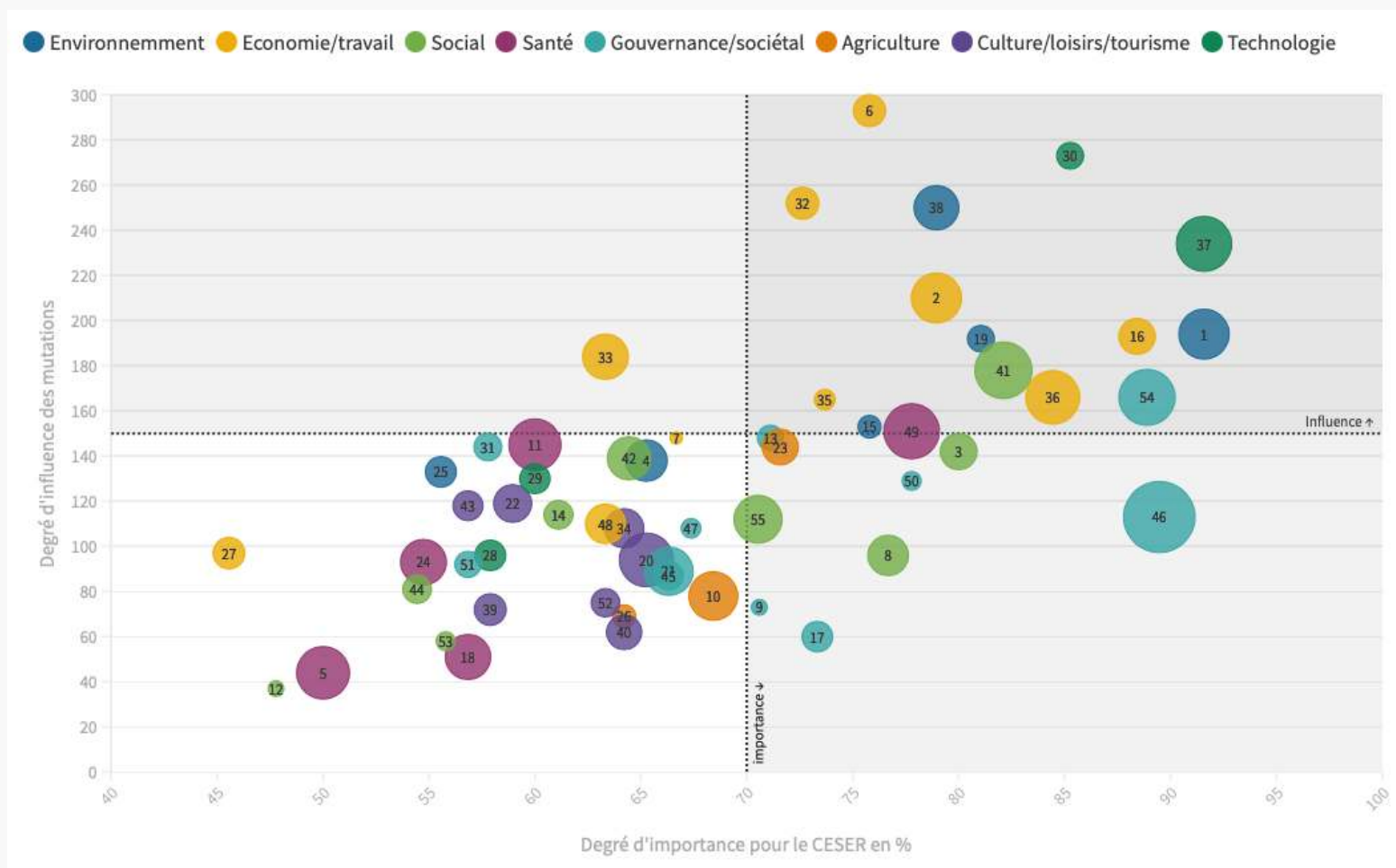
Au regard de ces différentes analyses, le CESER a produit une matrice, dite matrice de matérialité. Celle-ci croise :

- le degré d'importance des mutations pour le groupe de travail du CESER (en abscisse) ;
- le degré d'importance des mutations pour les acteurs ligériens (taille du cercle) ;
- le degré d'influence des mutations sur les autres (en ordonnée).

A travers cette méthode, très utilisée en gestion des risques, le CESER identifie huit mutations sur lesquelles agir en priorité (figure n°7) :

- L'explosion urbaine (38),
- L'explosion des données numériques (37),
- L'accélération des changements climatiques (1),
- L'accélération des évolutions liées aux métiers et aux nouvelles formes de travail (2),
- La hausse des inégalités (41),
- L'explosion des dettes (36),
- La surabondance et l'immédiateté des informations (54),
- La propagation de nouveaux virus chez l'humain (49).

Figure n°7 : Matrice de matérialité des mutations prioritaires



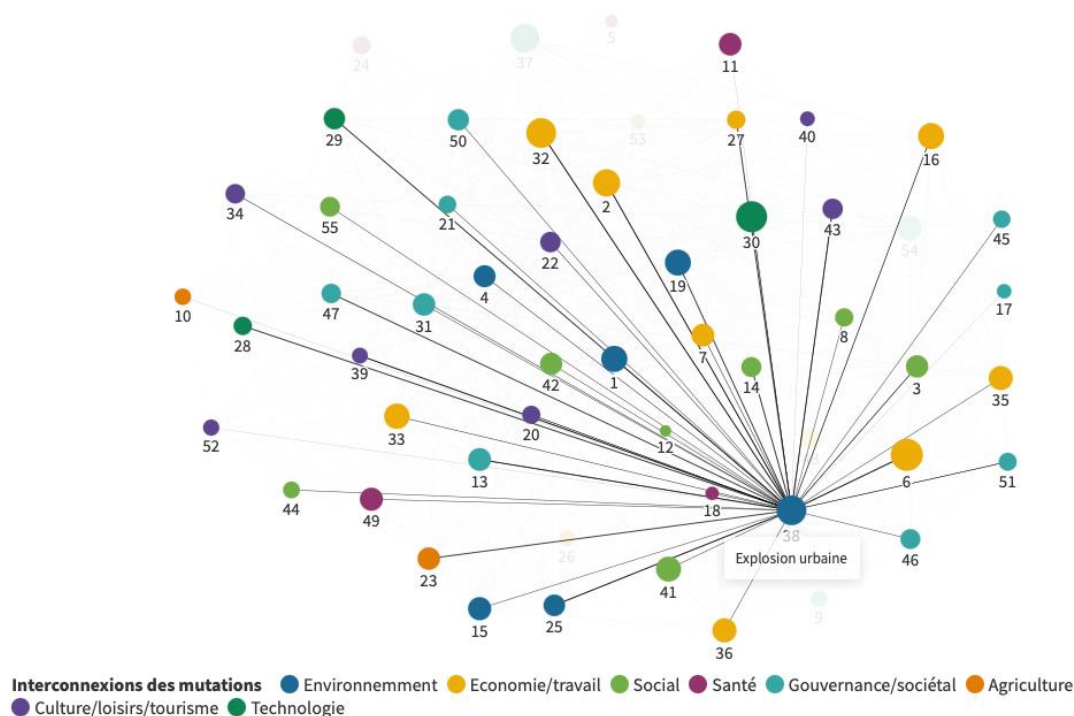
Lecture du graphique : plus la mutation est située en haut du graphique, plus elle a d'influence sur les autres mutations. Plus la mutation est située à droite, plus elle est importante du point de vue du CESER. Plus la taille du cercle est importante, plus elle est importante pour les acteurs.

Les mutations prioritaires

N°38 - Explosion urbaine (Environnement)

L'explosion urbaine, qui a commencé dès le 20^{ème} siècle, est un phénomène majeur du 21^{ème} siècle. Plus de 50 % de la population mondiale vit en ville. La concentration des êtres humains et des activités, que ce phénomène entraîne, pose parfois problème. Les métropoles dominent un espace plus ou moins étendu. Cet espace dépend de la capacité des métropoles à attirer les populations, les capitaux, les biens et de leur capacité à organiser le territoire.

En 2016, avec plus de 900 000 habitants, Nantes est la 8^{ème} aire urbaine de France et la 4^{ème} par sa croissance démographique. 42 % des arrivées concernent des 15-24 ans et 27 % des 25-34 ans : l'attractivité économique et universitaire de la métropole explique ces migrations qui résultent d'un changement d'aire urbaine. Les services publics, la qualité des équipements numériques, le grand port maritime de Nantes-Saint-Nazaire, le réseau ferroviaire sont autant d'atouts pour la région.



L'équilibre et l'aménagement des territoires, les mobilités... mais également les inégalités sont interrogées par cette mutation.

N°37 - Explosion des données numériques (Technologie)

Si la production de données numériques permet à un plus grand nombre de citoyens d'en bénéficier, paradoxalement leur traitement devient plus complexe.

Cette production a ouvert des opportunités dans la vie quotidienne et dans de nombreux domaines (santé, prévention) mais elle présente également des risques. Plusieurs attaques récentes démontrent la vulnérabilité des systèmes de stockage des données pourtant souvent présentés comme hautement sécurisés.

Le CESE dans son étude de 2015 (*Les données numériques un enjeu d'éducation et de citoyenneté*) alertait déjà sur l'asymétrie d'information entre les grands opérateurs et sur les citoyens acteurs. Cette mutation est très influente sur trois mutations du domaine gouvernance/sociétal (Perte de confiance dans les institutions, Défiance vis à vis des experts et Perte de confiance dans les corps intermédiaires). Le rapport opportunité/risque nécessite une plus grande sensibilisation et éducation des citoyens-utilisateurs, pour permettre à tous de bénéficier des opportunités offertes.

En application de la loi du 7 octobre 2016 pour une République numérique, en 2018 la Région Pays de la Loire fait le choix d'ouvrir une plate-forme d'accès aux données publiques (data.paysdelaloire.fr). Les taux de consultation de la plateforme des données restent faibles. Un « développement harmonieux des territoires » nécessiterait d'avoir accès à des données fiables et de les transformer en une information lisible et appropriable par le plus grand nombre d'acteurs. Les données seules ne suffisent pas à construire du sens.

S'il est difficile d'intervenir sur l'explosion de données numériques, il est possible d'agir pour renforcer la capacité des acteurs ligériens à mieux les connaître, les comprendre (communication), les analyser (éducation/formation), les utiliser pour les projets de développement.

N°1 - Accélération des changements climatiques (Environnement)

Hausse des températures, hausse du niveau de la mer, augmentation de la fréquence et des intensités d'événements extrêmes (pluies intenses, vagues de chaleur...) sont autant de phénomènes qui auront des impacts importants.

Reportée d'un an pour cause de crise sanitaire, la COP 26 sur le climat devrait avoir lieu en novembre 2021 à Glasgow (Ecosse). La crise a eu pour effet immédiat, suite aux mesures de confinement, une chute des émissions de gaz à effet de serre. Mais cette baisse des GES pourrait être de courte durée : dans un contexte économique difficile, la tentation de ralentir sur les objectifs climatiques est grande. Le GIEC identifie un risque majeur de « mise au placard » de ces sujets. Les mesures nécessaires pour une société sobre en carbone et juste feront-elles l'objet d'une décision politique ? Sur ce sujet, un article publié

le 18 mai 2020 dans *La vie des idées*¹ expose les points communs entre la crise pandémique et la crise écologique.

La période 2015-2020 est la plus chaude enregistrée depuis 1850 (premières mesures instrumentales). Le GIEC analyse et alerte sur les changements climatiques ainsi que sur leur accélération. Des méthodes utilisées par les climatologues permettent de passer des simulations globales à des simulations régionales. Le GIEC régional permettra d'orienter les politiques du conseil régional, en particulier sur l'aménagement du territoire et la production alimentaire.

N°2 - Accélération des évolutions liées aux métiers et aux nouvelles formes de travail (Economie/travail)

Généralement, le travail se transforme dans ses formes, son organisation et son contenu. Les évolutions technologiques y participent de façon conséquente, notamment à travers les évolutions numériques. Qu'elles soient positives (diminution de la pénibilité) ou plus négatives (obsolescence rapide des compétences) les évolutions s'inscrivent dans le temps long.

Les mesures imposées par l'épidémie influent sur les conditions de travail, accentuant certaines vulnérabilités et en créant d'autres. France stratégie a identifié trois facteurs de vulnérabilité : la vulnérabilité économique, la vulnérabilité des conditions de vie et la vulnérabilité des conditions de travail.

L'étude de France stratégie (*Etat des lieux du marché du travail et enjeu de la relance*, avril 2021²), après un an de crise sanitaire, fait apparaître une hétérogénéité sectorielle très marquée mais également des disparités territoriales singulières.

En imposant un travail à distance et souvent à domicile pour certains métiers, la crise a bouleversé les organisations de travail, les pratiques managériales, les relations interpersonnelles, les métiers et les personnes elles-mêmes.

Repérer les nouveaux métiers, sécuriser les nouvelles formes de travail, garantir l'actualisation des compétences sont autant de pistes liées à cette mutation.

N°41 - Hausses des inégalités (Social)

La hausse des inégalités mondiales pendant la crise pose de multiples questions sur la manière dont vont être réparties les richesses dans les années à venir.

¹ <https://laviedesidees.fr/Du-virus-au-climat.html>

² <https://www.strategie.gouv.fr/publications/un-de-crise-sanitaire-etat-lieux-marche-travail-enjeux-relance>

En France, les points de conjoncture établis par l'INSEE pendant la crise montrent que les conséquences de celle-ci sont très hétérogènes. Si certains secteurs comme l'hôtellerie, le tourisme, la restauration, la culture ou les transports sont particulièrement touchés, l'activité immobilière, les services liés à l'information et à la communication ont bien résisté.

L'Institut des politiques publiques³ (IPP), dans son étude de novembre 2020, montre que les ménages à revenu modeste sont ceux qui ont le plus été touchés. Selon l'IPP, il y a moins de 50 % de CDI chez les personnes les plus défavorisées. Les jeunes et les femmes sont particulièrement impactés.

Selon l'Observatoire national de la vie étudiante⁴ 36 % des étudiants qui travaillaient en parallèle de leurs études ont arrêté leur activité rémunérée. Esther Duflot, prix Nobel d'économie et spécialiste de la pauvreté, constate que les femmes ont vu se réduire leur participation au marché du travail, augmentant leur présence dans la sphère domestique.

Enfin les données du Conseil d'analyse économique (CAE)⁵ affichent une hausse de l'épargne de 2,5 % pour les 10 % les plus riches parallèlement à une baisse de 2,8 % pour les 10 % des plus pauvres. Cet accroissement de l'épargne peut avoir comme conséquence un accroissement des inégalités de revenus entre les classes sociales.

La région des Pays de la Loire est celle où les inégalités de niveau de vie sont les moins marquées. Malgré cela, 400 000 personnes, dont 124 000 enfants sont pauvres, soit 10 % de la population régionale (INSEE, 2018). L'INSEE rappelle que « Grandir avec des conditions de vie précaire augmente, entre autres le risque de décrochage scolaire, les problèmes de santé et à terme de reproduction de la pauvreté si aucune mesure n'est mise en place »⁶. La crise sanitaire n'a fait qu'accentuer les situations de pauvreté, voire de misère (pauvreté + isolement social).

Les politiques publiques mises en œuvre auront à prendre en compte la question des inégalités entre secteurs d'activités, classes sociales et générations. Pour les années à venir, et compte tenu des crises qui s'enchainent (crise financière de 2008, Gilets jaunes, Covid), il s'agit d'un défi majeur.

N°36 - Explosion des dettes (Economie/travail)

Quelles soient sociales, financières ou écologiques, les dettes explosent.

³ <https://www.ipp.eu/>

⁴ <http://www.ove-national.education.fr/>

⁵ <https://www.strategie.gouv.fr/reseau-france-strategie/conseil-danalyse-economique-cae>

⁶ <https://www.insee.fr/fr/statistiques/5365641>

Le terme « dette » s'emploie essentiellement pour les dettes financières. Du latin *debeo*, le terme désigne « ce que l'on doit à quelqu'un ». La crise sanitaire a rappelé que la société était redevable sur le **plan social** (les personnels soignants, plus globalement à tous ceux qui ont permis de « tenir », en période de confinement), sur le **plan écologique** (la surexploitation des ressources n'est pas sans conséquences) et sur le **plan économique**. Ces dettes ont explosé et la crise sanitaire a inversé l'ordre des priorités. Face à la soudaineté de la crise et à son importance, la nécessaire protection des personnes a remplacé la politique d'économies budgétaires qui avait conduit à une forte réduction des services publics, tout particulièrement en milieu hospitalier.

Les dettes financières et écologiques s'inscrivent dans une relation temporelle entre les générations et dans une relation géopolitique entre les pays. La dette écologique évoque les responsabilités environnementales et les obligations qui en découlent, dans un esprit de justice pour l'accès aux ressources. Cette notion parallèle à la dette financière qui asphyxie les pays du Sud est apparue dans le contexte de mondialisation et de crise environnementale.

Construire des coopérations fructueuses, équilibrées, justes entre générations et entre pays nécessite d'appréhender globalement l'ensemble des dettes.

N°54 - Surabondance et immédiateté des informations (Gouvernance/sociétal)

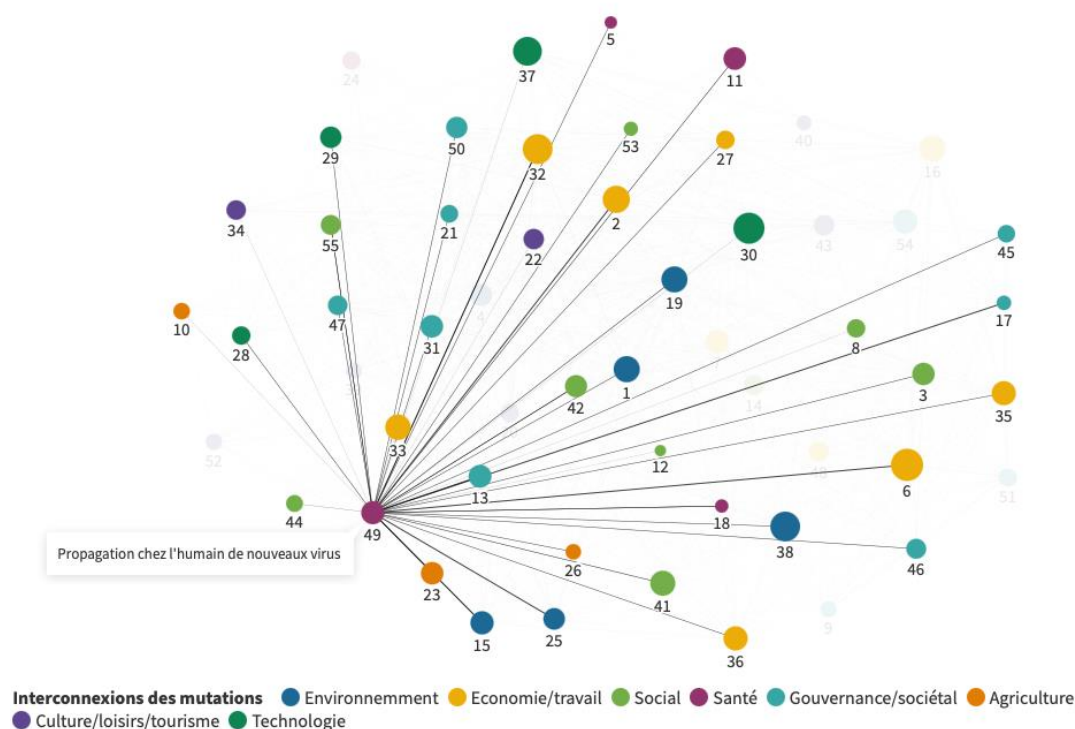
Les avancées technologiques ont permis d'accélérer l'accès de tous à l'information. Mais les réseaux sociaux et les chaînes d'information en continu (pour ne citer qu'eux) modifient le rapport des personnes et des collectifs aux informations, tout comme le rapport des personnes entre elles (vivre ensemble, culture...). L'accès à l'information devrait permettre d'éclairer les décisions. Mais la surabondance et l'immédiateté d'information rend difficile leurs traitements et leurs analyses. Les informations s'enchaînent, il est difficile d'identifier le quotidien de l'exceptionnel, l'important de l'urgent, le vrai du faux, et de prendre le temps de l'analyse pour leur donner un sens et agir en conséquence.

Dans les travaux du CESER, la perte de confiance vis-à-vis des institutions apparaît comme fortement influencée par la surabondance et l'immédiateté des informations.

N°49 - Propagation de nouveaux virus chez l'humain (Santé)

Le SARS-Cov-2 n'a épargné personne. La soudaineté de sa propagation et sa généralisation à l'échelle planétaire ont rappelé la vulnérabilité humaine. Mais il démontre également les interrelations.

Des travaux posent aujourd'hui la zoonose comme un facteur récurrent de l'apparition de « nouveaux » virus chez l'humain. Or la dégradation voire la suppression de l'habitat naturel et ses conséquences en termes de perte de biodiversité, de concentration humaine comme animale, de multiplication des zones de contacts entre les deux et leur perméabilité favorisent ces zoonoses. La forêt amazonienne nous semble très loin et pourtant son exploitation, irraisonnée et non maîtrisée, représente un risque de moins en moins contesté pour la propagation de nouveaux virus.



Autres mutations

Des mutations comme :

- N°30 - Essor des technologies (*Technologie*)
- N°31 - Evolution de la demande des consommateurs, sur plusieurs paramètres (*Economie/travail*)
- N°16 - Décorrélation entre économie réelle et finance (*Economie/travail*)
- N°19 - Dégradation des ressources naturelles (*Environnement*)
- N°6 - Accentuation de la mondialisation/globalisation (*Economie/travail*)

sont les mutations, qui par ordre d'importance, apparaissent sur la carte des matérialités. Les observer, les analyser est indispensable pour prévenir un certain nombre de risques.

Lors de son audition, le Président du Conseil de développement de Nantes Métropole attirait notre attention sur le fait qu'en matière d'énergie nous dépendions, en Pays de la Loire, de plus en plus de l'énergie nucléaire. L'essor des technologies (ex : éolien), l'évolution de la demande des consommateurs (énergies renouvelables), la dégradation des ressources naturelles influent sur cette situation. Mais lorsque l'économie d'une région, voire d'un pays est dépendante d'une seule énergie, cela constitue un risque.

La crise pandémique n'a pas créé les interconnexions et les interdépendances, elle les a mis en exergue. Elle a démontré que le coût de l'inaction est immense, mais que la capacité collective à construire et à inventer des réponses aux situations inattendues existent. Elle offre l'opportunité de réinterroger les priorités.

Ce travail du CESER reste profondément d'actualité. D'autres institutions et acteurs se saisissent de cette problématique et explorent des pistes pour anticiper et préparer l'avenir. France stratégie anime ainsi une réflexion « ralentir est-ce possible ? » (juin 2021) et repose ainsi la question « des politiques publiques du temps »⁷.

2.3. Agir pour ne pas subir : les 4 mesures du CESER

Les mutations ont radicalement changé d'échelle ces dernières années, tant du point de vue de leurs diversités que des impacts globaux et simultanés qu'elles génèrent. Accélération des changements climatiques, émergence ou ré-émergence de virus, cyberattaques, perte de confiance dans les institutions, surabondance de *fakenews*, explosion des théories complotistes, individualisation de la société... **ce qui était considéré hier comme de simples défis apparaît aujourd'hui comme des risques majeurs, auxquelles toute la société doit se préparer.** Sans compter les « effets dominos », largement accentués par la mondialisation (chaines de production globalisée, interdépendance des économies, concentrations industrielles) et dont les conséquences peuvent être dévastatrices si elles ne sont pas bien anticipées.

Les territoires sont en première ligne et tentent de s'y adapter. Mais tous ne disposent pas des mêmes capacités, que ce soit à l'échelle internationale ou au niveau local. En France, l'épidémie de la COVID-19 a d'ailleurs mis en avant de nombreuses inégalités entre les territoires, ainsi que des failles dans les modes d'intervention publique. Car si les facteurs individuels sont essentiels pour

⁷ <https://www.banquedesterritoires.fr/ralentir-est-ce-possible-france-strategie-anime-la-reflexion>
<https://www.strategie.gouv.fr/debats/webconference-seminaire-soutenabilites-politiques-publiques-temps-soutenabilites>

expliquer la probabilité de contracter ou non la maladie, et son issue, l'influence des facteurs géographiques a été largement démontrée. Selon plusieurs études, le manque cruel d'équipements sanitaires dans certains départements, la concentration plus forte d'emplois de « premiers de corvée » (aides-soignantes, livreurs, caissières, ouvriers...), le surpeuplement des logements ou encore les fractures numériques ont influencé – de manière positive et significative – le taux de contamination.

Face à cette réalité, le CESER préconise à la Région un ensemble de mesures. Elles sont guidées par une double nécessité : celle de mieux anticiper les mutations pour appréhender les différentes évolutions de la société, et celle de se transformer – dans le temps – pour consolider les atouts et réduire les faiblesses du territoire.

Mesure 1 : Adopter une attitude proactive

Pour le CESER, l'objectif est d'assurer une veille prospective sur les différentes mutations – qu'elles soient mondiales ou locales – en essayant d'appréhender la probabilité de survenue d'un évènement et ses impacts potentiels pour les Pays de la Loire (qu'ils soient négatifs ou positifs). Pour y parvenir, la Région est invitée à cartographier ses flux (matières premières, nourriture, personnes...)⁸, ses équipements ainsi que les différents systèmes qui interagissent sur le territoire (sanitaires, éducatifs, culturels, sociaux, économiques, naturels...) pour en mesurer la robustesse et le degré d'essentialité à nos vies et au bon fonctionnement de la société. L'étude menée en 2010 par le Conseil régional sur les indicateurs de richesses était à cet égard précurseur. Elle permettait de s'interroger sur « ce qui compte le plus », sur « ce qui serait le plus grave de perdre » et sur « ce qu'il faut à tout prix protéger ». Un tel débat aurait évité l'incompréhension face aux décisions gouvernementales d'autoriser ou non certaines activités pendant les périodes de confinement (commerces, activités culturelles, réunions associatives ou syndicales...).

Pour le CESER, cette démarche prospective doit également guider l'action du Conseil régional et ses investissements sur le long terme.

Mesure 2 : Permettre à chacun d'appréhender le futur

Afin d'appréhender les changements sociétaux, le CESER préconise d'investir le champ de l'éducation, formelle et non formelle. A ce jour, le niveau de

⁸ A cet égard, le grand port maritime NSN a mené une étude des flux sur son hinterland vers 2012-2013. Projet de "toile industrielle".

connaissances des acteurs semble bien en-deçà des besoins réels, y compris sur les secteurs les plus exposés aux mutations. Pour y remédier, la Région est invitée à développer des actions de prévention sur les principales mutations qui affectent ou risquent d'affecter le territoire dans les prochaines années. Une attention particulière devra être portée aux jeunes populations, qui se trouvent – très tôt – confrontées à de fausses informations (notamment sur Internet). En ce sens, il devient aussi important d'aiguiser leur esprit critique.

La Région devra également veiller à adapter la formation professionnelle aux mutations de la société et aux besoins futurs de l'économie ligérienne (numérique, intelligence artificielle, transitions écologiques...). Au-delà des compétences, il s'agit d'accompagner l'évolution des modalités d'exercice des métiers (organisations, management...) au regard de ces mutations.

Mesure 3 : Renouveler la gouvernance des territoires

Le caractère transversal des mutations auxquels nous sommes confrontés implique pour le CESER un renouvellement de la gouvernance des territoires, prenant appui sur des logiques de coopérations renforcées entre les collectivités locales d'une part, et entre les collectivités locales, les services de l'Etat, le monde de la recherche, les citoyens et les acteurs privés d'autre part.

Ainsi, quand l'usine BIC de Redon prend l'initiative d'adapter une de ses chaînes de production pour fabriquer des embouts permettant de connecter les masques offerts par Décathlon aux respirateurs des hôpitaux de la région Bretagne, tout le monde est gagnant : les services publics de santé gagnent en performance, Décathlon voit son apport en marchandise réellement rentabilisé et BIC comprend mieux les vertus d'un système de production agile en même temps qu'il préserve l'emploi dans une période socialement difficile.

Mesure 4 : Dessiner un nouveau référentiel de l'action publique

La crise sanitaire a montré qu'il était nécessaire d'adopter un nouveau référentiel de l'action publique, pour renforcer nos capacités d'adaptation. Pour le CESER, ce référentiel sous-tend un certain nombre de principes :

- **Principe n°1 : la diversité.** Car les systèmes écologiques, économiques et sociaux les plus diversifiés sont aussi ceux qui réagissent le mieux aux mutations. Ce principe est particulièrement indispensable dans le domaine de l'énergie, des transports et de l'agriculture.
- **Principe n°2 : la solidarité.** Car des communautés dans lesquelles les gens se connaissent, se respectent et s'entraident s'en sortent mieux en

période de stress ou de perturbation. A cet égard, il convient de reconnaître l'apport du secteur associatif, comme un élément déterminant dans le fonctionnement de la société.

- **Principe n°3 : la transversalité.** Car la propension des acteurs à prendre en compte le caractère systémique des mutations vient renforcer la qualité des réponses apportées sur le territoire.
- **Principe n°4 : la sobriété.** Car l'expérience semble indiquer que les systèmes les plus simples sont aussi ceux qui s'adaptent le mieux aux mutations, et qui nécessitent le moins de maintenance en cas de problèmes.
- **Principe n°5 : la souveraineté sur des secteurs stratégiques** (alimentation, santé, énergie...) ou du moins la capacité à moins dépendre des ressources extérieures sur ce qui est essentiel au fonctionnement du territoire.
- **Principe n°6 : la durabilité.** Car sur le long terme, il ne peut y avoir de transformation sans réflexion sur les limites planétaires.
- **Principe n°7 : l'évaluation,** sans quoi il ne serait pas possible d'identifier les vulnérabilités du territoire, et ainsi renforcer l'efficacité des mesures d'anticipation et d'adaptation.

L'ensemble de ces mesures, et des principes qui y sont liés, souligne la nécessité d'un projet de territoire, construit sur la base d'une analyse systémique des mutations auxquelles nous sommes confrontés. Il ne s'agit pas seulement de s'adapter aux conséquences de telles ou telles perturbations, ou de se remettre rapidement d'un choc, mais bien d'entrevoir les perspectives d'une transformation profonde de notre société.

3. Gouvernance régionale et infrarégionale

L'objet de l'atelier était « la gouvernance régionale et infrarégionale », abordée suivant la problématique suivante :

« Cette proposition vise à interroger et approfondir les modes de gouvernance actuellement en vigueur sur notre région, au niveau régional et infrarégional, ceci au prisme de nos travaux antérieurs et de la crise actuelle.

Cette réflexion pose les questions des relations entre l'Etat, la Région, les Départements, les EPCI et les communes, et aussi la place des autres acteurs et de la société civile.

Elle renvoie aussi au rôle de la Région comme acteur central dans la gouvernance de nos territoires. En ce sens, il est proposé de mieux cerner et d'approfondir les notions suivantes, **Région stratège, Région animatrice, Région coordonnatrice**, notions qui sont très présentes dans plusieurs études récentes du CESER⁹.

Les analyses et les réflexions autour de ces trois notions sont à mener à la fois lorsque la Région est clairement chef de file (Exemples : Développement économique, Mobilités, transports) mais aussi lorsque les compétences sont partagées avec l'Etat et les autres collectivités, notamment Culture, Sports, tourisme. » (Extrait de la note de cadrage).

L'atelier n'a pas pour objet de réinterroger les contenus des Politiques publiques régionales et leur impact, même si ceux-ci ont bien évidemment été évoqués dans le cadre de notre réflexion sur la gouvernance. Nous avons également évoqué la solidité et la structuration de ces Politiques publiques, ce qui explique en partie la construction de notre note.

En consacrant nos réflexions prioritairement sur la gouvernance, c'est bien la place et le rôle de la Région qui ont été questionnés, au regard de ses compétences, des Politiques publiques et leurs schémas, et des choix politiques faits au cours du mandat 2016-2020 sur des thèmes en émergence. La question

⁹ Trois études menées en 2019 évoquent ces termes très précisément :

- L'étude « pour une stratégie industrielle », page 87 « Pour une Région stratège qui anime une politique industrielle forte avec les acteurs »
- L'étude « Schéma régional des mobilités » page 90 « mettre en place une gouvernance originale des mobilités. Etablir une stratégie partagée et un cadre de coopération pour les autorités organisatrices de mobilité »
- «Co- Construire la gouvernance du sport en Pays de Loire » page 27 : « soutenir la montée en puissance du rôle d'animation et de coordination des Régions dans les politiques sportives »

qui restera posée dans le cadre de ces politiques et de ces schémas, c'est l'opportunité des propositions d'hier avec celles d'aujourd'hui.

De ce point de vue, cela mériterait un travail spécifique d'évaluation notamment sur celles arrivées à terme en 2020.

Pour y répondre, deux phases de travail ont été organisées :

- **phase 1**, construite autour des contributions des membres du CESER sur les thèmes Santé, Fonds de résilience, Sports, Tourisme, Culture et une synthèse validée le 16 décembre 2020
- **phase 2** consistant en deux auditions, la première celle de deux Maires de la Région, la seconde, celle d'un expert.

Par rapport à la gouvernance régionale, l'atelier a évoqué des dysfonctionnements, certaines insuffisances, et a tenté de poser un cadre de questionnement sur les modalités à mettre en œuvre dans les années à venir.

Au terme de ce travail, l'atelier ne prétend pas donner toutes les réponses. Les recommandations formulées s'appuient sur les travaux de l'atelier, mais aussi, sur plusieurs avis et études approuvés entre 2016 et 2020¹⁰, au sein desquels la question de la gouvernance a été largement évoquée.

Enfin, en articulation avec l'atelier « mutations » nous évoquons aussi le cadre d'une gouvernance régionale qui peut évoluer avec des mutations qui s'annoncent.

3.1. Sur quoi la Région peut-elle exercer une gouvernance ?

Pour répondre à la question « sur quoi la région peut-elle exercer une gouvernance », on peut évoquer les quatre cas de figure suivants.

Domaines définis et cadrés par la loi et le règlement

Plusieurs sujets ne posent pas de problèmes de **légitimité quant au pilotage régional**, à partir des compétences identifiées et des thèmes qui les structurent.

Le développement économique, la formation et l'orientation professionnelle, l'aménagement du territoire, les mobilités constituent les domaines sur lesquels la légitimité du pilotage régional et des stratégies mises en œuvre est acquise.

¹⁰Outre les trois études évoquées ci-dessus, il faut souligner la réflexion sur la gouvernance de la compétence économique (2016), et l'étude « promotion et prévention santé social » (décembre 2020)

La traduction de ces stratégies et ce pilotage se déclinent dans plusieurs schémas (SRDDEII, SREFOP, SRADDET, Schéma Mobilités).

La question qu'on peut alors poser est celle de la structuration, l'amélioration et/ou la consolidation de la gouvernance proposée. C'est une question qui doit dresser des perspectives pour le CESER et la région dans les années à venir.

Domaines moins bien cadrés et flous

Plusieurs autres sujets et questions, moins bien cadrés par la loi et le règlement, ou faisant l'objet de compétences partagées mal clarifiées, sont pris en compte par la région avec des actions significatives.

L'atelier en a traité trois (le sport, la culture, le tourisme), avec les réflexions suivantes (ceci n'est pas exhaustif...).

Tourisme : il n'y a pas vraiment de pilote dans ce secteur, marqué par une forte concurrence entre les territoires et une grande diversité :

- entre les départements, notamment ceux du littoral atlantique, et les trois autres,
- entre les communes, parfois au sein des EPCI. C'est le cas du littoral atlantique, où la taxe de séjour est un facteur de concurrence. C'est pourquoi il est préconisé d'accentuer la compétence tourisme au sein des EPCI.

Pas de pilotage de la Région, et donc, un Comité régional du tourisme qui est un lieu d'échanges et d'informations mais qui ne peut constituer – bien qu'il réunisse les principaux acteurs du tourisme – un lieu de gouvernance partagée.

La Région définit des schémas pluriannuels, consacre des moyens via Solutions&co, mais ne peut réellement agir – dans un cadre de compétence partagée sans chef de file – sur les orientations voulues par les départements. Parfois ces départements sont eux-mêmes divisés au sein de leur propre territoire sur les stratégies à développer.

Ce secteur fortement tributaire de l'offre et de la demande (qui représente entre 6 et 7 % du PIB régional) s'en remet largement aux dynamiques de ses acteurs privés et de ses organisations plus ou moins franchisées.

Culture : c'est un secteur extrêmement hétérogène et diversifié, qui permet difficilement d'identifier un pilotage unique.

D'un côté, en termes d'impulsion et d'aide à la création, ainsi que pour les labellisations des grands équipements culturels, ce sont les DRAC les interlocuteurs ; d'où l'identification de l'Etat comme « premier pilote ».

D'un autre côté, en termes de financements et d'initiatives culturelles, les collectivités locales, toutes confondues (Région, Départements, Intercommunalités, Communes) sont au premier plan. Ce sont les « seconds pilotes », et cela vaut tout autant pour les territoires urbains que ruraux.

Cependant, à côté de la gouvernance publique, la question des différents statuts de la création artistique – qui ne se limite pas au cas des intermittents – est largement posée. La difficulté de concevoir un plan de relance adapté par filières est patente. Les dispositifs peinent trop souvent à trouver leurs publics. Les collectivités ont des politiques publiques déterminées, via des équipements, des orientations données. Et ces secteurs publics ou parapublics rencontrent moins de difficultés que le vivier de la création artistique directement dépendant de l'initiative privée portée par des indépendants, des entreprises ou micro entreprises, ou associations et sociétés coopératives, artisanats d'art...

Il faut donc toujours distinguer l'élaboration et la mise en œuvre de politiques publiques et des projets culturels suivant leurs impulsions et leur portage :

- Par l'Etat et la DRAC
- Par la Région
- Par les départements
- Par les communes, parfois en lien vers les EPCI

Par ailleurs, la question du « patrimoine culturel » est un sous-secteur en soi, qui exige donc un regard et des analyses particulières. C'est pourquoi le CESER a décidé par auto-saisine, d'en faire un sujet d'étude sur l'année à venir.

Très clairement, l'entrée par filière d'acteurs est aujourd'hui la plus pertinente, d'où l'importance des « pôles » dans l'action culturelle régionale.

Sport : l'Etat reste très présent dans le pilotage. Mais la nouvelle gouvernance du sport redistribue les rôles dans cette compétence partagée (cf contribution CESER 2019). Ainsi le préfet (via le DRAJES placé auprès du Recteur) représente localement l'agence nationale du Sport. Mais la conférence régionale du sport est présidée par la Région et l'Etat n'est pas positionné en vice-présidence. Cette dernière est réservée au mouvement sportif régional et au monde économique. L'Etat conserve un rôle stratégique mais la Région – très présente dans l'opérateur du sport représenté par le CREPS – monte en puissance dans la définition d'une politique publique que le Code du Sport confie largement dans sa déclinaison au mouvement sportif.

Cette codification et le rôle central des fédérations sportives permettent une gouvernance partagée sur le sens mais liée aux moyens que les collectivités et l'Etat peuvent consacrer.

Les départements ont une présence variable selon l'orientation qu'ils se donnent mais tous contribuent significativement en Pays de la Loire. Ils sont d'ailleurs représentés avec vigilance au sein de la conférence régionale du Sport. Les contributions financières des départements sont supérieures à celles de la Région.

Au niveau communal, tout se joue ensuite dans les relations entre les clubs et les collectivités locales. Ce sont les métropoles, agglomérations et communes qui sont de loin les premiers pourvoyeurs de moyens au monde sportif. Les clubs sont le creuset de la vie sportive organisée. La question des « grands » et « petits » sports (la France a une politique de diversification remarquable qui ne se limite pas aux ports médaillables) est très liée dans son traitement à ces articulations de soutiens publics.

Pour ces secteurs, la question est soit de consolider la gouvernance actuelle (le sport), soit de la reconsidérer et définir de nouvelles bases entre les acteurs institutionnels.

Thèmes émergents liés à des mutations nouvelles

La lecture des conclusions de l'atelier N°3 permet d'identifier les grandes mutations qui sont susceptibles de modifier nos conditions de vie et l'évolution de nos territoires, ainsi que les leviers pour y faire face.

Rappelons tout d'abord les principales mutations « influentes » qui ont été identifiées :

- l'explosion urbaine,
- l'explosion des données numériques,
- l'accélération des changements climatiques,
- l'accélération des évolutions liées aux métiers et aux nouvelles formes de travail,
- la hausse des inégalités,
- la surabondance et l'immédiateté des informations,
- l'explosion des dettes.

Si la Région ne peut ignorer ces réflexions et ces propositions, en ce qui concerne la gouvernance, la question est de savoir sur quoi et comment elle

peut peser et agir. Un exécutif régional a-t-il les capacités à répondre à toutes ces mutations ? Et de quelle manière ? Tel est l'enjeu de ce que nous appelons « la gouvernance régionale », avec la traduction en politiques publiques au regard des compétences actuelles, mais aussi potentiellement à venir.

Devant cet inventaire, et compte tenu des dimensions et périmètres très différents des mutations évoquées, envisager une gouvernance régionale pour y répondre peut se faire à partir des deux hypothèses suivantes.

La première hypothèse, la plus simple, c'est la possibilité d'inscrire le traitement de ces mutations dans le champ des compétences actuelles de la région. Il s'agit alors de les travailler suivant les différents éléments qui les composent et les impacts qu'elles engendrent. Pour exemple, le changement climatique et le déclin de la biodiversité peuvent faire l'objet d'un traitement transversal sur plusieurs compétences, et de demandes d'inscription systématique dans la politique contractuelle. Pour mémoire, c'est ce que nous avons préconisé dans les rapports sur le changement climatique (2016) et « ma région 2050 ». Un autre exemple est celui de « l'explosion urbaine ». Face à cette mutation, on peut considérer que deux grandes compétences actuelles de la Région permettent de l'appréhender et la traiter en profondeur : l'aménagement du territoire et les mobilités. Avec une articulation forte aux territoires infra-régionaux, la mise en œuvre de ces deux compétences et les schémas qui les structurent (SRADDET, Stratégie Mobilités) offrent une grande marge de manœuvre à la Région.

La seconde hypothèse, plus difficile, c'est lorsque les mutations évoquées ne peuvent mécaniquement s'inscrire dans les compétences actuelles, soit qu'elles sont trop globales (exemple « accentuation de la mondialisation »), soit qu'elles relèvent d'un processus qui la dépasse (exemples : « explosions des données numériques », « surabondance et immédiateté des informations »).

Se présente alors une double possibilité :

- la région s'estime incompétente et ne se saisit pas des mutations évoquées. Pour le CESER, ce serait regrettable,
- la région, sans être compétente sur le thème proprement dit, accepte de prendre en compte ces mutations et organise une réflexion avec les autres acteurs concernés. C'est ce que souhaite le CESER.

Deux exemples sont intéressants de ce point de vue

« La hausse des inégalités », face à laquelle il n'y a pas une réponse unique. Pour la Région, deux grandes pistes peuvent se dessiner, la première concernant les

territoires, la seconde les conditions de vie. Eviter d'accentuer les inégalités territoriales est un impératif, et on peut considérer qu'avec le SRADDET, les bases et les principes d'action déjà proposés dessinent une première batterie de réponses, avec les adaptations nécessaires, suite à la crise COVID19. En second lieu, comme cela a été souligné dans l'étude « Promotion Prévention Santé-social » de 2020, la Région a aussi la possibilité d'agir sur les inégalités liées aux conditions de vie, l'accès aux soins, le logement, l'alimentation.

« L'accélération des évolutions liées aux métiers et aux nouvelles formes de travail » s'est accentuée avec le confinement que nous venons de vivre. Y faire face est aussi une nécessité, et on peut considérer que le champ de la formation professionnelle constitue un espace au sein duquel des réponses peuvent être apportées, même si elles ne régleront pas tous les problèmes. En s'appuyant sur la Stratégie régionale pour la formation et l'orientation professionnelle (SREFOP), et en prenant en compte les particularités locales avec les CLEFOP, la Région dispose d'un réel levier pour traiter cette mutation.

Plus globalement, la Région ne peut rester indifférente à la « perte de confiance dans les institutions ». Identifiée déjà depuis plusieurs années, cette mutation s'accroît et pose un vrai défi démocratique. Au-delà d'une approche en termes de « compétences », la réponse à cette mutation est bien de revisiter les modes de gouvernance de l'action publique régionale en y associant tous les acteurs institutionnels et les acteurs potentiels.

Comme nous l'avons évoqué dans la Partie 1, cela doit se faire à partir des leviers suivants :

- adopter une attitude pro-active (veille régulière sur les différentes mutations)
- investir le champ de l'éducation formelle et non formelle
- renouveler la gouvernance des territoires
- actionner ces leviers, c'est prendre en compte cinq principes d'action :
- la diversité
- la solidarité
- la sobriété
- la souveraineté
- la durabilité

Si ces leviers et principes d'action ne sont pas constitutifs de la gouvernance régionale en tant que telle, ils doivent en être un des fondements et l'imprégner

pour sa mise en œuvre que nous allons évoquer dans le point 3 « comment la Région peut-elle exercer sa gouvernance ? »

Questions sensibles posées par la crise COVID19

Nous allons évoquer prioritairement celle de la Santé

Dans le domaine sanitaire, la crise a été difficile à gérer, et a permis de pointer de forts dysfonctionnements et insuffisances dans la gestion et la mise en œuvre des mesures prises au niveau national. Au niveau régional, **l'enseignement principal est la nécessaire évolution de la gouvernance de l'écosystème santé**, avec au cœur des questionnements, son fonctionnement trop centralisé dont l'ARS est le pivot, à la fois héritière et actrice.

- L'attente principale est donc la modification des relations entre l'ARS, les autres acteurs institutionnels et prioritairement les collectivités locales, et les autres acteurs de la santé. **Cela passe par un rapprochement et une coordination renforcée entre l'État et la région, et aussi, une meilleure articulation et coordination des acteurs de la santé.** En proposant d'accroître la place des élus dans la gouvernance des ARS, le projet de loi 4D peut permettre de s'inscrire dans cette perspective.
- Déjà proposée par le CESER dans l'étude « prévention et promotion santé sociale » (décembre 2020), cette perspective nouvelle permettrait une meilleure efficacité des mesures sanitaires, par une déclinaison plus efficiente des mesures nationales et leur adaptation aux réalités locales. Ce faisant, l'État et la Région pourraient aussi mieux prendre en compte les inégalités territoriales et optimiser les différents « plans santé » ainsi que les démarches contractuelles proposées (contrat local santé, notamment).
- Un rapprochement entre l'État et la Région permettrait aussi d'établir un dialogue plus performant avec les instances consultatives notamment, la CRSA. Une coordination renforcée entre l'État et la Région donnerait plus de légitimité et de poids à cette dernière pour s'impliquer réellement dans les instances consultatives, notamment la CRSA où elle dispose de trois sièges. Leur marge de manœuvre ainsi augmentée, les élus régionaux pourraient mieux porter les initiatives locales et valoriser les expérimentations, harmoniser et optimiser les groupements des professionnels (CPTS) et in fine, l'accès à la prévention et aux soins.
- Il y a nécessité d'optimiser les lieux d'écoute et de dialogue aux niveaux régional et infrarégional pour favoriser le portage de dispositifs

régionaux, départementaux et inter-communaux adaptés aux besoins des territoires et de leurs habitants.

Cette nouvelle gouvernance permettra de revisiter les différents plans qui sont mis en œuvre dans la région (PRS, PRAS, PRSE) et de mieux identifier « la juste proximité » de l'offre de soins et des mesures d'accompagnement.

3.2. Comment la région peut-elle exercer sa gouvernance ?

Identification des facteurs qui déterminent ses capacités à être pilote, stratège, animatrice, coordinatrice

On peut identifier quatre facteurs principaux :

- le caractère réglementaire avec l'obligation faite à la région d'élaborer schémas et feuille de route ad hoc
- des choix politiques en fonction des évolutions et mutations actuelles. Lors du mandat qui se termine, un des exemples les plus illustratif a été la prise en compte des « modes de consommation » et l'élaboration d'une ligne de conduite régionale, notamment traduite dans « Ambition régionale alimentation-santé ».
- le jeu d'acteurs et les coopérations existantes. Si on s'arrête sur au moins trois des grandes compétences évoquées plus haut pour lesquelles le pilotage de la Région n'est pas contesté (développement économique, aménagement du territoire, mobilités) il faut souligner que ces questions sont elles-mêmes prises en compte par les EPCI et qu'il y a nécessité d'un partage des interventions au sein du couple Région/EPCI, ce que ce que soulignaient très bien l'avis sur le schéma régional mobilités et l'avis sur le SRADDET. Il en est de même d'ailleurs avec l'Etat notamment dans le cadre du CPER.
- l'ingénierie dédiée. Ce facteur concerne moins la fonction de pilotage que celles d'animation et de coordination. Le « bilan des contrats territoires-région » fait par le CESER a largement souligné l'importance de ce facteur.

Niveau régional

Les contours d'une gouvernance régionale ont été largement évoqués dans les documents officiels de la Région ainsi que dans les études et avis du CESER, ceci

sur les cinq dernières années. Pour simplifier, nous allons envisager deux cas de figure.

Compétences claires sur des domaines bien identifiés

Les thèmes qui ne posent pas de problème de légitimité quant au pilotage régional.

Plutôt que de les balayer de manière exhaustive, nous proposons de nous arrêter sur deux domaines, celui des mobilités et celui de « emploi et formation professionnelle ».

Celui des mobilités a fait l'objet d'une réflexion approfondie dans l'étude publiée en Novembre 2019.

En prenant en compte « l'organisation des mobilités dans les Pays de Loire »¹¹, le CESER a souhaité tout d'abord identifier le cœur de la gouvernance, « recentrée sur le couple Région/EPCI ». La structuration de ce couple moteur a été un long processus pas encore abouti, lié au maillage territorial, à l'accroissement des déplacements, à l'attractivité croissante des villes et agglomérations. Ce processus aboutit à la reconnaissance d'une double compétence « mobilités », une régionale, l'autre intercommunale.

Le CESER a donc logiquement insisté sur les notions de « coopération » et de « contractualisation », avec pour la Région, « le rôle de chef de file des mobilités renforcé, notamment via les contrats de mobilité ». Pour le CESER, le schéma de mobilités doit aboutir à « établir une stratégie partagée et un cadre de coopération pour les autorités organisatrices de mobilité ». Le dernier maillon de la gouvernance régionale est la création d'une « instance globale de coopération entre les autorités organisatrices », avec une option pour un syndicat mixte.

Ce bref résumé de la dimension « gouvernance » de l'étude permet d'identifier les quatre maillons de la gouvernance régionale, à savoir la stratégie (co-produite avec les EPCI), les coopérations, la contractualisation, l'instance de concertation et de suivi.

En ce qui concerne « l'emploi et la formation professionnelle », ce domaine fait l'objet d'une stratégie régionale (SREFOP) adoptée en 2016, dont la gouvernance est quadripartite, avec un co-pilotage Etat-Région et l'implication des organisations professionnelles et syndicales. Construite au sein du CREFOP (Comité régional pour l'emploi et la formation professionnelle), cette gouvernance permet d'adapter les éléments de la stratégie régionale aux

¹¹Toutes les citations de ce paragraphe sont extraites du rapport de Novembre 2019

mutations en cours et aux besoins exprimés par les entreprises, les organisations de salariés et les acteurs sociaux. Sa déclinaison territoriale est ensuite discutée et précisée dans les CLEFOP (Comités locaux emploi, formation professionnelle).

Autres domaines

Une des vertus du SRADDET (schéma fédérateur) est de faire l'inventaire de l'ensemble des documents-cadres de la Région sur l'ensemble de ses domaines d'intervention. Le tableau qui les résume (Articulation avec les stratégies régionales thématiques, page 59) fait mention de 19 documents ayant des intitulés qui se résument en quatre termes : « stratégies, schémas, plans, feuilles de route ».

Au regard des quatre facteurs évoqués plus haut, qui déterminent et favorisent la gouvernance régionale, le poids et l'impact de chacun de ces intitulés dépendent du caractère réglementaire, de la volonté politique, du jeu des acteurs et de l'ingénierie dédiée.

Il n'y a donc pas un modèle ni une codification de la gouvernance régionale dans ces domaines.

On peut le regretter, mais en prenant acte de cet état de fait, on peut résumer la colonne vertébrale de la gouvernance autour des mots-clefs évoqués pour le schéma des mobilités, à savoir « stratégie, coopérations, contractualisation ».

La prise en compte des territoires, de la proximité, de l'inter territorialité

Au cœur des questions de gouvernance régionale et infrarégionale sont le plus souvent évoqués la proximité et l'équilibre des territoires¹². Au-delà des bonnes intentions, il faut continuer à s'interroger sur ces notions. En premier lieu, il y a nécessité d'actualiser en permanence le niveau des écarts entre les territoires pour apprécier et appréhender la réalité des déséquilibres, tant en milieu urbain (entre quartiers), qu'au niveau péri-urbain et rural, et bien évidemment, entre le rural et l'urbain. En second lieu, il faut s'entendre sur ce que recouvre « la juste proximité ». Cela vaut évidemment dans le maillage des équipements et l'offre de services, et ce questionnement est particulièrement pertinent quant à l'offre de soins et des services de santé. Pour résumer, la question de la proximité est bien une question liée aux conditions d'accès aux différents services et équipements.

¹²Ce paragraphe s'inspire fortement de l'audition d'Éric Puisais, expert sur la gouvernance.

Avec son approche en termes de polarités, le SRADDET apparaît comme un bon levier pour aborder ces deux questions au cœur de la gouvernance régionale et infrarégionale. L'ensemble des recommandations émises dans notre avis du 29 mars 2021 sont donc à prendre en compte pour les années à venir. Enfin, compte tenu des flux et de la prégnance des réseaux, l'interterritorialité est désormais une approche incontournable de la gouvernance régionale.

Pour maintenir l'équilibre des territoires et agir dans une juste proximité dans le cadre d'une interterritorialité dynamique et maîtrisée, la Région doit exercer pleinement ses fonctions de stratège, de pilote, d'animation et de coordination.

Instances consultatives régionales

La Région dispose désormais de nombreuses instances consultatives liées aux différentes politiques publiques, certaines ayant désormais plusieurs années d'existence comme le CCRRDT ou le Comité régional tourisme, d'autres étant plus récentes comme la Conférence régionale du sport ou la Conférence ligérienne de l'eau.

Sur les domaines comme le tourisme, la culture et le sport, l'atelier a soulevé la question de leur composition et de leur pertinence.

Dans le secteur de la mobilité, on a vu que l'instance de coopération régionale avec l'ensemble des autorités organisatrices de mobilité et les usagers était un maillon fort de la gouvernance.

Ces constats et ces réflexions conduisent à une nécessaire réflexion sur le rôle et la place des instances consultatives dans la gouvernance régionale.

Niveau infrarégional

Le niveau infrarégional de la gouvernance repose sur trois piliers

Un cadre de travail clair qui découle des considérations évoquées dans le point précédent. Une politique contractuelle construite avec les collectivités locales concernées, prioritairement les EPCI, dans un esprit de dialogue, d'écoute et de co-construction.

Un des enseignements du « Bilan des contrats territoires région » est que leur réussite s'est fondée sur les principes de souplesse et de pragmatisme.

Un dialogue organisé avec les acteurs économiques, sociaux, associatifs des territoires, organisé soit par les communautés elles-mêmes, soit dans des

instances reconnues comme les Conseil de développement, apparaît à ce titre utile et porteur.

Politiques contractuelles avec EPCI et bloc communal

Les démarches contractuelles entre la Région, les EPCI et le bloc communal font partie intégrante de la gouvernance régionale, toutes politiques publiques confondues.

Sur la base de ce constat, le CESER a fait le bilan des Contrats territoire région, avec une appréciation globale plutôt positive, et un rappel sur le rôle essentiel du couple Région/EPCI dans les termes suivants : « le CESER rappelle combien le couple Région-EPCI est désormais au cœur de l'aménagement du territoire, ce qui place les intercommunalités comme partenaires centraux pour la politique contractuelle de la Région, mais aussi de l'État et autres grandes institutions (par exemple la CAF). Au regard de la crise actuelle et de ses multiples dimensions, la solidité de ce couple et sa capacité à innover dans les transitions à venir prend une importance nouvelle, tout comme sa capacité à nouer des relations appropriées avec les autres partenaires.

Instances consultatives locales ; les conseils de développement

Toujours dans le bilan pré-cité, le CESER avait insisté pour que les citoyens trouvent une place dans la dynamique d'élaboration et de mise en œuvre des politiques régionales, et qu'à ce titre, les conseils de développement avaient un rôle et une place spécifique, comme instances de représentation de la société civile organisée.

Complémentaires aux instances consultatives régionales propres aux politiques publiques thématiques, ces instances territorialisées sont à prendre en considération du fait de leur ancrage et leurs capacités à élaborer des points de vue transversaux.

3.3. Recommandations

- Comme nous venons de l'expliquer, plusieurs grandes questions impactant la vie quotidienne et le développement de notre région font désormais l'objet de politiques publiques construites et bien identifiées, avec des schémas définissant la stratégie régionale et les conditions de sa mise en œuvre par une gouvernance décrite assez précisément. C'est le cas du développement économique avec le SRDEII, la formation professionnelle et l'emploi (SREFOP), le Schéma mobilités. C'est aussi le

cas du SRADDET qui définit une stratégie d'aménagement du territoire avec une exigence de transversalité thématique et une articulation très forte aux territoires infra-régionaux et aux projets de territoire des EPCI. Concernant ces domaines, sans entrer sur le bien-fondé et les contenus des propositions de la Région, le CESER propose d'approfondir les attendus de cette gouvernance, notamment dans l'articulation avec les territoires infra-régionaux et les collectivités locales qui les gouvernent, prioritairement les EPCI. Suivant les thèmes et les compétences, cela signifie à la fois améliorer et consolider cette gouvernance.

- Pour la Santé, reconsidérer une gouvernance avec l'État. Les constats et les enseignements de la crise sanitaire invitent à reconsidérer l'organisation de la gouvernance du système de santé, avec une participation plus forte de la Région aux côtés de l'État et son bras armé, l'ARS. L'attente principale est la modification des relations entre l'ARS, les autres acteurs institutionnels et prioritairement les collectivités locales, et les autres acteurs de la santé. Cela passe par un rapprochement et une coordination renforcée entre l'État et la Région, et aussi, une meilleure articulation et coordination des acteurs de la santé.
- Plusieurs autres politiques publiques ont émergé au cours des dernières années sans faire l'objet de structurations pleinement abouties, ce qui crée des zones de flou, des ambiguïtés et des compétences insuffisamment définies. A titre d'exemple, c'est le cas du tourisme, de la culture, des politiques jeunesse, de la politique de l'eau, et dans une moindre mesure, le sport. Le CESER invite la Région à reconsidérer les termes de la gouvernance de ces politiques publiques et il propose de mobiliser ses propres commissions thématiques dans ce chantier de clarification et de redéfinition. Dans ce cadre, la place et le rôle des instances de concertation ou de consultation régionale doivent être revisités (Comité régional du tourisme, conférence ligérienne de l'eau, conférence consultative régionale culture).

4. Crise Covid et évolution des compétences : quel impact sur le budget de la région ?

Dans le cadre de l'auto-saisine du CESER sur les conséquences de la pandémie de la Covid, cette contribution a pour but de mener une vision exploratoire sur les ressources financières de la Région en lien avec les évolutions possibles de ses compétences.

En effet, la crise sanitaire a impacté fortement l'équilibre budgétaire de la Région.

Par ailleurs, des évolutions sont annoncées dans le périmètre des compétences des Régions. Le gouvernement a la volonté de réformer l'organisation des territoires. Deux projets sont actuellement en discussion : le droit à l'expérimentation et la loi 4D (décentralisation, différenciation, déconcentration et décomplexification), mais les régions sembleraient peu concernées en l'état actuel des projets. De leur côté, les Régions revendiquent de nouvelles compétences : compétence santé par Régions de France, expérimentation de la compétence formation professionnelle de Pôle emploi par la Région des Pays de la Loire.

L'objet de cet atelier est donc d'examiner l'effet sur le budget de la Région, à la fois des crises actuelles et de l'évolution des compétences, et de proposer des pistes financières permettant d'accompagner les défis et les mutations à venir en lien avec les travaux des deux autres ateliers.

Afin d'y répondre, deux phases de travail ont été organisées :

- Une première phase de recherches documentaires
- Une deuxième phase d'auditions d'élus et d'experts

Ces deux phases ont permis de compléter nos travaux antérieurs sur l'état des lieux des finances régionales, de nous interroger sur les évolutions possibles face aux mutations, aux questions de gouvernance et de proposer des axes de réflexion pour financer de nouvelles politiques publiques et les mutations à venir.

4.1. Etat des lieux des finances régionales

Place des finances locales dans les finances publiques¹³

Il semble utile de rappeler la place des finances locales dans les finances publiques.

Fin 2020, les recettes des administrations publiques¹⁴ s'élèvent au total à 1210,8 Md€ (52,6 % du PIB) et les dépenses à 1422,8 Md€ (61,8 % du PIB). Les administrations publiques locales (APUL) captent 22 % des recettes totales (265,6 Md€) et représentent 19 % de la dépense publique totale (269,8 Md€).

Le montant de l'encours de la dette des APUL a atteint 230 Md€ fin 2020, soit 8,7 % de la dette publique. Cet endettement résulte entièrement des investissements locaux¹⁵.

La plus grande partie de ces ressources est constituée de recettes fiscales (notamment les impôts locaux). Fin 2020, les prélèvements obligatoires représentaient 153,4 Md€, soit 57,7 % des recettes totales des APUL.

La majeure partie des ressources provient de l'Etat. Les dotations budgétaires, les prélèvements sur recettes de l'Etat et les transferts d'impôts aux collectivités permettent de financer en partie leur fonctionnement et leurs investissements. L'objectif est de compenser les charges transférées aux collectivités dans le cadre de la décentralisation.

Place du bloc régional dans les finances locales

Comme indiqué ci-dessus, les ressources des APUL à fin 2020 s'élèvent à 265,6 Md€. Ces ressources se composent principalement :

- des recettes fiscales, pour deux tiers d'impôts directs locaux (95,7 Md€ en 2019) et pour un tiers d'autres impôts et taxes locales (55,3 Md€ en 2019),
- et des transferts financiers de l'État (111,9 Md€ en 2019).

¹³ Les données chiffrées de ce paragraphe sont issues de la note Insee Première n°1859-Mai 2021, intitulée « Un déficit public historique dans le contexte de la crise sanitaire ».

¹⁴ Les administrations publiques s'organisent en trois sous-secteurs :

- les administrations publiques centrales (APUC), qui regroupent l'État et ses ministères ainsi que les organismes divers d'administration centrale (ODAC), catégorie qui regroupe ses agences tels que Météo France, les universités etc.
- les administrations publiques locales (APUL), constituées par l'ensemble des collectivités territoriales (régions, départements, communes et groupements de communes) et les organismes divers d'administration locale (par exemple : caisse des écoles, collèges et lycées...);
- et les administrations de sécurité sociale (ASSO), qui regroupent les hôpitaux et l'ensemble des régimes de Sécurité sociale (régimes généraux et régimes spéciaux) ainsi que les régimes de retraite complémentaire et l'assurance chômage.

¹⁵ Du fait de la « règle d'or » les collectivités territoriales sont assujetties au principe d'équilibre réel de leurs dépenses et de leurs recettes par section (fonctionnement et investissement) selon l'article L.1612-4 du Code général des collectivités territoriales. Ce principe les empêche d'emprunter pour financer leurs dépenses de fonctionnement.

En 2019, dans les ressources des APUL, le bloc régional a bénéficié de 26,6 Md€ d'impôts et taxes. Il a perçu 17,4 % de cette fiscalité globale. Les principales ressources fiscales sont :

- la contribution sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE) 36 %,
- la taxe intérieure de consommation sur les produits énergétiques (TICPE) 22 %,
- et la fraction TVA 16 %¹⁶.

Dans le cadre de la loi de finances 2021, les principales ressources ont évolué. En effet, la CVAE régionale est supprimée et est remplacée par une nouvelle fraction de TVA. Pour 2021, celle-ci est égale à la CVAE perçue en 2020, soit près de 10 Md€¹⁷. De ce fait, la TVA va représenter à elle seule plus de la moitié des impôts perçus par le bloc régional.

La moitié des transferts financiers de l'État prend la forme de concours financiers (49, 63 Md€ en 2020).¹⁸

Selon la loi de finances initial pour 2021, le bloc régional bénéficie :

- de 33 % de la fiscalité transférée (TICPE et taxe spéciale sur les conventions d'assurances (TSCA)) dans le cadre des compensations (4,73 Md€ pour un montant total de 14,23 Md€),
- de 63 % de la dotation générale de décentralisation (1,2 Md€ pour un montant total de 1,91 Md€ de dotation de compensation),
- et 59 % des prélèvements sur recettes pour la dotation régionale d'équipement scolaire (661 M€ pour un montant total de 1,11 Md€).¹⁹

La Région Pays de Loire par rapport à ses consœurs avant la Crise²⁰

Pour situer la Région par rapport à ses consœurs, nous avons sélectionné quatre indicateurs :

- l'épargne brute par habitant,

¹⁶ Les données chiffrées sont issues du rapport de l'observatoire des finances et de la gestion publique locales intitulé « les finances des collectivités locales en 2020 » et notamment de l'annexe 8 - fiscalité locale, tableau 1 - Impôts et taxes perçus par les collectivités locales.

¹⁷ Cette estimation provient de l'annexe au projet de loi de finances pour 2021 « Transferts financiers de l'Etat aux collectivités territoriales ».

¹⁸ Ces chiffres sont issus du rapport de l'observatoire des finances et de la gestion publique locales « Les finances des collectivités locales en 2020 » et notamment de l'annexe 9-Concours financiers de l'Etat.

¹⁹ La note d'information relative aux compensations financières de compétences inscrites dans la loi de finances initiale pour 2021 reprend dans le détail, les différents vecteurs de compensation ainsi que les montants.

²⁰ Pour réaliser ce comparatif, nous nous sommes appuyées sur les rapports sur les finances des régions (comptes administratifs, 2016 à 2019) publiés par l'observatoire des finances et de la gestion publique locales

- les dépenses d'investissement par habitant,
- la dette par habitant,
- et la capacité de désendettement en nombre d'années.

La comparaison doit être appréhendée au regard des politiques d'investissement passées et des choix d'externalisation d'activités (dans des satellites) des régions qui peuvent s'avérer très différents d'une région à l'autre.

Nous sommes remontés sur une période de 4 années (de 2016 à 2019) pour donner plus de consistance à ce constat.

Concernant l'épargne brute, 6 régions ont un niveau d'épargne brute inférieur à 80 € par habitant en moyenne sur les 4 années, 4 entre 80 et 90 € dont les Pays de la Loire et 3 au-delà. Avec 79 €/habitant, **la Région Pays de Loire est dans la moyenne et se classe en 8^{ème} position.**

S'agissant de dépenses d'investissement par habitant, 3 régions dépensent en moyenne moins de 130 € par habitant sur les 4 années, 5 entre 130 et 150 € dont les Pays de la Loire et 5 plus de 150 €. **Avec une moyenne de 134 €, la Région Pays de Loire est proche de la moyenne de la France métropolitaine hors Ile de France de 136 €.**

En matière d'endettement, 4 régions ont un niveau de dette par habitant inférieur à 300 € en moyenne sur les 4 années, 3 entre 300 et 400 € et 6 au-delà. **La Région Pays de Loire avec une dette moyenne de 451 € fait partie des régions les plus endettées et se positionne 23 % au-dessus de la moyenne (364 €).**

Enfin, sur les 13 régions hors Ile de France, 5 ont une capacité de désendettement inférieur à 4 ans sur les 4 années, 4 ont une capacité comprise entre 4 et 5 ans et 4 plus de 5 ans. **La Région Pays de Loire avec une moyenne de 5,7 années à 1 point de plus que la moyenne nationale hors Ile de France (4,6).**

Au regard de ce constat, la Région apparaît gérée « sérieusement » mais plus endettée que ses consœurs.

4.2. L'effet « Covid » notamment des plans d'urgence et de relance sur le budget régional

L'effet Covid sur les budgets régionaux

Selon les différents rapports (Cour des comptes, Cazeneuve) les régions ont subi des pertes de recettes restées contenues en 2020. De nombreux dispositifs ont

été mis en place avec des garanties plancher en matière de recettes, ce qui leur a permis d'affronter la crise. Seules les recettes des cartes grises semblent les plus touchées (-9,5 %) car elles ne bénéficient pas d'un dispositif de garantie. Les pertes de TICPE seraient de l'ordre de -15 % mais celles-ci sont amorties en partie par les garanties de l'Etat. La fraction de TVA devrait atteindre le seuil plancher garanti par l'Etat, la perte serait donc de 266 M€ pour les Régions.

Des dépenses supplémentaires occasionnées par la crise ont été engagées. Elles portent notamment sur l'appui donné aux entreprises, les reports d'échéances des avances consenties, les prêts rebonds mis en place avec BPI, les participations au Fonds national de solidarité et les fonds régionaux (Résilience pour les Pays de La Loire) mis en œuvre avec la Banque des Territoires.

La bonne situation financière de certaines régions avant la crise leur a permis de l'affronter plus sereinement.

L'accord de méthode, passé entre l'Etat et les régions (le 28 septembre 2020), résultant de la disparition des impôts de production CVAE (au moins de la part dédiée aux régions) et de la compensation qui a été donnée aux régions en part de TVA a sécurisé cette recette en 2021. Selon la Cour des comptes, « cet accord permet aux régions de renforcer leur structure financière pour l'avenir ».

D'ailleurs, d'après l'agence de notation Standard and Poor's et la Cour des comptes, il est attendu que les efforts de la relance économique portent leurs fruits rapidement et un rebond économique est envisagé en 2021. Le dernier baromètre du rapport Cazeneuve l'affirme également « suite au remplacement de la part régionale de CVAE par une fraction de TVA qui élimine le risque pesant sur la CVAE, les régions verront leurs recettes et capacité d'autofinancement (CAF) augmenter en 2021 et 2022, sans pour autant retrouver la dynamique d'avant crise. Un double effet doit être anticipé : d'une part, une neutralisation des pertes de CVAE en 2021²¹ et son remplacement par une ressource dynamique (TVA). La TICPE et la TVA, les deux autres principales recettes fiscales des régions, seront quant à elles croissantes. »

Rappel des avis budgétaires 2020 du CESER Pays de la Loire

Comme déjà souligné dans l'avis budgétaire du Compte administratif 2020 (CA), les crises sanitaire et économique ont impacté significativement l'année 2020. Le CA 2020 de la Région des Pays de la Loire présente par conséquent des

²¹ « Au regard des nouvelles prévisions de baisse de CVAE pour 2021 (-2,2 %), cette perte aurait dû être en 2021 de l'ordre de 220 M€ pour les régions. Cependant, à moyen-terme et malgré sa volatilité d'une année sur l'autre, l'évolution de la CVAE est proche de celle du PIB, estimée à -8,3 % en 2020. Ainsi, une part de cette baisse sera reportée en 2022. On peut donc estimer que la perte totale pour les régions sur la CVAE aurait été, au total, de l'ordre de 700 M€. » selon le baromètre n° 3 du rapport Cazeneuve.

agrégats financiers sensiblement différents de ceux du CA 2019 et du BP 2020. Ce dernier a été modifié à plusieurs reprises en 2020 (en mars, juillet et octobre) pour prendre en compte les effets des plans d'urgence et de relance traduit dans le CA par un effort financier conséquent de la Région avec un montant d'investissement de 528,1 M€ (hors remboursement de la dette et fonds européens) nettement supérieur au BP (+48,2 M€), au CA 2019 (+ 73,2 M€) et à la moyenne des 450 M€ annoncés sur la mandature.

En effet, les crises économiques et sociales induites par la crise sanitaire « Covid19 » ont des impacts sur les finances de la Région, comme elles ont des impacts sur celles de l'Etat et les autres collectivités locales, et ce à plusieurs titres :

- sur les recettes en raison de la mise à l'arrêt de l'activité pendant plusieurs semaines,
- sur les dépenses en raison des plans d'urgence et de relance pris pour protéger les citoyens, soutenir et accélérer la reprise de l'économie,
- sur l'endettement nécessaire à l'équilibre budgétaire.

Ce qui aboutit au titre de l'année 2020 à de fortes évolutions en comparaison à 2019 :

- Une épargne brute en diminution (– 37 %),
- Un recours à la dette en augmentation (+ 10 %).

Cette dégradation de l'épargne brute, combinée à la volonté de la Région de :

- renforcer le niveau des dépenses d'investissement,
- ne pas recourir au levier fiscal (limité à la taxe sur les cartes grises)²²,
- ne pas annuler ni reporter aucun investissement décidé avant le « Covid »,

conduisent mécaniquement à un recours à l'emprunt plus important et par conséquent à un allongement de la durée moyenne de désendettement.

Les orientations budgétaires 2021- 2023 votés en décembre 2020 confirment cette tendance.

²² La Région, comme toutes les régions, n'a pas d'autonomie fiscale, elle dépend intégralement des diverses ressources qui lui sont consenties au travers des lois de finances. Elle n'est pas habilitée à lever l'impôt, à l'exception de la taxe sur les cartes grises dont elle peut librement fixer le taux. La Région n'a procédé à aucune augmentation de tarif concernant la taxe sur les cartes grises. La Région avait décidé jusqu'au 1 janvier 2020, date de son abrogation, de ne pas lever la taxe sur les permis de conduire. La Région a aussi la possibilité de moduler la TICPE dans la limite de 0,0073 € par litre pour les supercarburants et de 0,0135 € par litre pour le gazole. Les recettes issues de cette majoration doivent être affectées au financement d'infrastructures de transport durable, ferroviaire ou fluvial. La Région applique le taux maximum autorisé par le législateur.

La dette augmenterait de :

- 10 % de 2019 à 2020 (elle passerait de 1647,1M€ à 1816,3M€ soit +169,2 M€),
- Et près de 40 % de 2019 à 2023 (elle passerait de 1647,1M€ à 2298,3M€ soit +651 M€).

Ce qui correspondrait à une accélération de l'endettement annuel : +8,7 % pour les 4 ans à venir contre 5,3 % dans les 4 années précédentes.

La capacité de désendettement atteindrait son plus haut niveau de 10 ans en 2021 et un retour à 8 ans à horizon 2023, excédent la cible de 7 années fixée en fin de mandature actuelle. La Région prévoit ainsi de dépasser le seuil d'alerte de 9 ans fixé par la loi de programmation des finances publiques de 2018-2022, promulguée dans un contexte économique très différent.

4.3. L'effet « nouvelles compétences » sur le budget régional

Par ailleurs, le budget régional pourrait évoluer compte tenu de l'expérimentation en cours du pilotage du volet formation professionnelle de Pôle emploi, de la revendication de Régions de France de la compétence santé et du projet de loi 4D (décentralisation, différenciation, déconcentration et décomplexification) en discussion.

L'expérimentation du pilotage du volet formation professionnelle de Pôle emploi

Le 23 janvier 2020, le Premier ministre Édouard Philippe a donné la possibilité à six Régions (Auvergne-Rhône-Alpes, Hauts-de-France, Nouvelle-Aquitaine, Centre-Val de Loire, Normandie et **Pays de la Loire**) d'expérimenter le pilotage du volet formation professionnelle de Pôle emploi. Au sein d'une instance régionale de coordination, elles expérimentent ce pilotage uniquement en matière de formation professionnelle. Pôle emploi garde l'accompagnement des demandeurs d'emploi et celui des entreprises pour le recrutement.

A travers une convention tripartite, État, Pôle emploi et Région, le Conseil régional a formalisé ce qui se pratiquait déjà, en veillant à répartir les tâches et à ne pas financer des formations concurrentes les unes des autres.

Cette expérimentation avec Pôle emploi s'inscrit dans une logique de subsidiarité. La Région achète et finance l'ensemble de l'offre de formation collective, modules PREPA, VISA ou ACCES (95 M€ d'autorisations

d'engagement inscrits au BP 2021 pour ces formations). Dans le cadre de ce partenariat, Pôle emploi place les demandeurs d'emploi sur ces formations collectives ; ceci correspond au premier volet de l'accord. Le deuxième volet de l'accord porte sur les aides individuelles à la formation. Pour les formations d'adaptation à l'emploi qui répondent à des besoins spécifiques des entreprises, la Région donne les moyens de financer ces aides individuelles à la formation.

Cette expérimentation doit permettre de travailler sur des solutions locales régionales pour répondre aux réalités du tissu économique local et ainsi de territorialiser les formations.

Selon la Région, les appels à projets nationaux ne répondent pas spécifiquement aux besoins locaux. Elle souhaite que les moyens financiers affectés aux appels à projets nationaux rejoignent la politique régionale, la stratégie d'achat en région.

Aujourd'hui dans le budget global de formation, 60 à 65 % sont des crédits régionaux et 35 à 40 % sont des crédits contractualisés avec l'Etat. L'enveloppe nationale déléguée à Pôle Emploi au niveau régional représente près de 50 M€ (30 M€ pour des prestations de formation et entre 17 et 20 M€, selon les années pour les prestations opérationnelles à l'emploi à destination des opérateurs de compétences). Aussi, l'enjeu de cette expérimentation est le rattachement de cette enveloppe au budget régional afin de ne plus dépendre du conseil d'administration national de Pôle emploi et d'appels à projet nationaux. Cela permettrait également de mettre en œuvre des préparations opérationnelles à l'emploi qui répondent aux projets de recrutements des entreprises locales.

Compte tenu des faibles enjeux financiers, le pilotage de la formation professionnelle ne risque pas de bouleverser significativement le budget régional. En revanche, les enjeux financiers liés à la revendication de la compétence santé de Régions de France semblent poser plus de questions.

La compétence santé (revendication de Régions de France)

Comme évoqué dans le paragraphe 3.1 (Questions sensibles posées par la crise COVID19) la crise sanitaire a mis en exergue le besoin de proximité et de coordination entre les collectivités, les agences régionales de santé (ARS) et l'Etat. Les relations entre ces différents acteurs devraient évoluer et la gouvernance de la santé à l'échelle régionale pourrait être revisitée.

Il semble intéressant de se pencher sur le budget consacré à cette politique publique. Pour cela, il est nécessaire de rappeler le champ de compétence des régions dans le domaine de la santé afin de mieux comprendre celui-ci.

Les Régions ont en matière de santé des compétences limitées. En effet, elles peuvent :

- définir des objectifs particuliers de santé et mettre en œuvre les actions locales correspondantes,
- participer aux différentes commissions exécutives des agences régionales de santé,
- contribuer au financement et à la réalisation d'équipements sanitaires,
- attribuer des aides pour l'installation ou le maintien des professionnels de santé dans les zones déficitaires en offres de soins,
- organiser et financer des formations sanitaires et sociales,
- être associées à l'élaboration de certains documents de planification sanitaire²³.

De ce fait, le budget est relativement faible pour des actions en matière de santé. Le budget primitif régional 2021 consacre :

- 4,2 M€ d'autorisations de programme, 2 M€ d'autorisations d'engagement, 4,5 M€ de crédits de paiement d'investissement et 2,28 M€ de crédits de paiement de fonctionnement au titre du programme n°188 – « Santé publique, vieillissement et politique du handicap » ;
- 3,6 M€ d'autorisations d'engagement, pour le Ségur de la Santé, dont près d'1 M€ pour la revalorisation des salaires de professionnels de santé ;
- 53,3 M€ d'autorisations d'engagement et de 53 M€ en crédits de paiement de fonctionnement pour les formations sanitaires et sociales ;
- 20 M€ d'autorisations de programme pour le lancement des travaux pour le campus régional d'excellence des formations sanitaires et sociales du Mans et 0,2 M€ de crédits de paiement en investissement ;
- 22 M€ d'autorisations de programme pour l'opération « Campus santé », consistant à créer un Quartier-Hospitalo-Universitaire sur l'île de Nantes.

Il est important de souligner que les actions en matière de santé se répartissent sur plusieurs lignes budgétaires.

D'après la Présidente de la commission des affaires sociales du Sénat, Catherine DEROCHE : « Au sein de Régions de France, il n'y a pas de consensus, mais des

²³ Cf. Tableau de répartition des compétences entre les différentes collectivités locales publié par la direction générale des collectivités locales du ministère de la cohésion des territoires et des relations avec les collectivités locales.

questions assez fortes sur la gouvernance des ARS... Pendant la crise, les régions se sont impliquées aux côtés des ARS, en appui mais sans pouvoir revendiquer la compétence santé... Si la compétence santé est acceptée, elle se traduira par des dépenses supplémentaires, à voir quelles recettes seraient transférées par l'Etat ? S'il y a des transferts, il faut être vigilant à ce qu'elles ne soient pas figées. »

Pour la Cour des comptes : « Il est peu probable que les régions soient prêtes à faire du secteur de la santé un des budgets majeurs de leurs activités. Il y aura sans doute des évolutions sur la gouvernance. Elles participeront davantage aux décisions, mais ne sont pas nécessairement prêtes à prendre plus de responsabilité. Elles sont très attentives au risque qu'elles vont prendre. »

La question de gouvernance des ARS est abordée dans l'avant-projet de la loi 4D. Dans son article 23, il prévoit en effet que le conseil de surveillance des ARS se transforme en un conseil d'administration, enrichi de trois vice-présidences dont deux désignées parmi les représentants des collectivités. L'objectif est de renforcer le rôle de cette instance et conforter le poids des élus. La question du transfert de cette compétence aux régions n'est pas évoquée. A ce stade, il semble donc difficile de chiffrer l'impact de la revendication de la compétence santé sur le budget régional.

L'avant-projet de la Loi 4D : état d'avancement

A la lecture de cet avant-projet de loi, les Régions semblent peu concernées. Le rôle des régions apparaît dans quelques thématiques.

En effet, l'article 3 aborde le principe de délégation de compétences entre collectivités territoriales pour la réalisation de projets structurants pour les territoires. Après chaque renouvellement des conseillers régionaux, le Conseil régional a la charge d'organiser une conférence territoriale de l'action publique (CTAP) pour débattre de ce principe. Les résolutions adoptées par la CTAP valent jusqu'au prochain renouvellement. Le CESER avait recommandé à la Région que les CTAP soient mieux mises à contribution.

L'article 5, réaffirme le rôle joué par les régions dans la transition écologique, en ajoutant la coordination et l'animation de l'économie circulaire.

L'article 7, prévoit lui une expérimentation de cinq ans de décentralisation de routes nationales au profit des régions volontaires. Celles-ci seront compétentes pour aménager, gérer le réseau routier national et les autoroutes non concédées. Le périmètre de l'expérimentation représente plus de 9 000 km sur les 11 500 km du réseau national non concédé. Des moyens financiers, humains et juridiques pour exercer cette nouvelle compétence seront transférés aux

régions. Elle disposera d'une compensation financière calculée sur les mêmes bases qu'un transfert de propriété de routes.

L'article 9 vise à approfondir les modalités du transfert de gestion des petites lignes ferroviaires et de leurs gares qui revêtent un intérêt local ou régional, à la demande des régions. Il donne également la possibilité de transférer la pleine propriété de la ligne à la région, dans les mêmes conditions que pour le transfert de gestion et à permettre à l'autorité ferroviaire de transport propriétaire d'opérer un transfert de missions de gestion.

Le projet de texte entend revoir le lien fonctionnel qui pèse sur le personnel technique des lycées en renforçant le lien des gestionnaires de lycées avec les régions (article 32).

Les effets financiers de cet avant-projet de loi 4D sur le budget régional sont brièvement abordés. En effet, l'article 33 ne précise pas les modalités de transferts financiers envisagées, mais rappelle seulement, les principes de compensation conformément à l'article 72-2 (4ème alinéa) de la constitution si transfert.

4.4. Trajectoire financière possible

Au regard du contexte actuel qui fait émerger des mutations, et soulève des questions de gouvernance dont la Région serait partie prenante, quelles sont les ressources disponibles et quelles sont les évolutions possibles ?

Face aux mutations, quelles sont les ressources disponibles pour financer de nouvelles politiques publiques ?

Pour répondre à cette question, il semble utile de se pencher sur la question de l'autonomie financière des collectivités territoriales et d'en rappeler la définition.

L'autonomie financière

L'article 72-2 de la Constitution définit la notion d'autonomie financière des collectivités comme suit :

- les collectivités « bénéficient de ressources dont elles peuvent disposer librement » ;
- elles « peuvent recevoir tout ou partie du produit des impositions de toutes natures » et « la loi peut les autoriser à en fixer l'assiette et le taux dans les limites qu'elle détermine » ;

- « les recettes fiscales et les autres ressources propres des collectivités territoriales représentent, pour chaque catégorie de collectivités, une part déterminante de l'ensemble de leurs ressources » ;
- « tout transfert de compétences [...] s'accompagne de l'attribution de ressources équivalentes à celles qui étaient consacrées à leur exercice ».

Ce principe fait l'objet de débats depuis plusieurs années notamment à travers la question de l'autonomie fiscale.

En effet, comme nous l'avons déjà souligné dans nos avis budgétaires, la Région, comme toutes les Régions, a une autonomie fiscale limitée. Elle dépend majoritairement des diverses ressources qui lui sont consenties au travers des lois de finances. Elle n'est pas habilitée à lever l'impôt, à l'exception de :

- la taxe sur les cartes grises (8 % des recettes totales de la Région hors emprunts) dont elle peut librement fixer le taux ;
- et la modulation de la TICPE Part Grenelle. Aujourd'hui, la Région applique le taux maximum autorisé par le législateur.

Pour 2020, ces deux recettes ne représentent que 14,5 % des recettes fiscales totales (1 154,7 M€) et 10,6 % des recettes totales du budget régional. Ainsi, pour 86,5 % des recettes fiscales, c'est l'Etat qui redistribue. Celles-ci représentent près de 74 % des recettes totales (1 562,4 M€) du budget régional. Avec des concours financiers de l'Etat qui représentent 6 % des recettes globales. Près de 80 % des recettes ne sont pas maîtrisées par la Région.

Avec une autonomie fiscale limitée et la majeure partie de ses recettes transférées par l'Etat, la Région dispose donc de peu de marge de manœuvre sur ses recettes, hormis sur les recettes de politiques régionales qui s'élèvent en 2020 à 288,5 M€, soit 18,5 % des recettes totales.

Des ressources essentiellement issues de l'Etat et décorréliées des dépenses

Dans le modèle fiscal actuel, les régions sont les seules collectivités territoriales à n'avoir presque aucun pouvoir de taux. Elles bénéficient d'une série importante de fractions d'impôts nationaux comme par exemple la TVA qui, dans le budget régional, avec la suppression de la CVAE, représente plus 50 % des recettes.

Par ailleurs, les recettes transférées aux régions sont déconnectées de leurs compétences. Elles exercent par exemple la compétence mobilité sans disposer de recettes liées à la mobilité. La compétence transport illustre ce constat. En effet, les recettes dépendent en partie de la fiscalité liée à l'automobile. Les

investissements en faveur du transport collectif ont pour effet de diminuer l'assiette de la TICPE dont elles sont bénéficiaires.

Le remplacement de la CVAE par une fraction de TVA accentue également cette décorrélation, les effets de la politique économique de la Région ont peu d'impact sur leurs recettes fiscales.

Face à cette situation, il semble essentiel de s'interroger sur les évolutions possibles.

Quelles sont les perspectives ?

A partir de ce constat, plusieurs questions peuvent être posées.

Concernant l'évolution possible des compétences :

- La revendication de la compétence santé, de Régions de France, devrait-elle rester uniquement une question de gouvernance ? Ou la Région devrait-elle se saisir de cette compétence et y consacrer un budget plus conséquent après transfert ? Aujourd'hui, la santé est une compétence régaliennne. Un possible transfert de celle-ci vers les collectivités ne risquerait-t-il pas de creuser les inégalités territoriales dans l'accès aux soins ? Une éventuelle nomination du directeur général de l'ARS par la Présidence de Région permettrait-il un rapprochement entre celui qui décide de la santé et celui qui définit les politiques régionales ? L'avant-projet de la loi 4D en cours de discussion aborde uniquement la question de la gouvernance.
- D'ailleurs, cet avant-projet de loi donnera-t-il une meilleure visibilité dans la répartition des compétences entre les différentes collectivités et l'Etat notamment pour les compétences partagées (tourisme, culture, sport) à travers notamment la question du financement (meilleure coordination des financements et amélioration de la visibilité pour les structures et les publics) ? A la lecture de cet avant-projet de loi, le choix laissé aux régions de s'emparer de certains sujets, tels que la délégation de compétences entre collectivités, la décentralisation de routes nationales et le transfert de gestion des petites lignes ferroviaires et de leurs gares, ne risque-t-il pas de complexifier davantage la répartition et d'amplifier les inégalités territoriales ?

S'agissant des ressources :

- Le modèle fiscal actuel devrait-il évoluer ? Les régions sont les seules collectivités territoriales à n'avoir presque aucun pouvoir de taux. Elles ont une autonomie fiscale limitée. Elles dépendent majoritairement des diverses ressources qui leur sont consenties au travers des lois de finances. Ce qui réduit les marges de manœuvre budgétaires des régions. De plus, les recettes transférées aux régions sont déconnectées de leurs compétences. N'aurait-il pas été plus pertinent de supprimer la quote-part nationale de la CVAE et de rétablir la CVAE qui revenait aux régions, en cohérence avec le transfert de la compétence économique par la loi NOTRe ?
- Face aux défis et mutations à venir, le modèle fiscal actuel serait-il le plus adapté ? La crise a mis en exergue les avantages de celui-ci. L'Etat a déployé différents dispositifs pendant la crise pour accompagner, aider les collectivités :
 - un mécanisme de compensation des pertes tarifaires et fiscales,
 - le remplacement de la part régionale de CVAE par une fraction de TVA qui élimine le risque pesant sur la CVAE...

En réponses à ces questions, quelques pistes peuvent être explorées, qu'elles soient ou non maîtrisables par la Région.

4.5. Pistes possibles pour accompagner les défis et les mutations à venir

Les pistes à la main de la Région

Les recettes à la main de la Région : fiscalité, les différentes politiques tarifaires

Comme évoqué précédemment, la Région, comme toutes les régions dépend majoritairement des diverses ressources qui lui sont consenties au travers des lois de finances. Elle n'est pas habilitée à lever l'impôt, à l'exception de la taxe sur les cartes grises (8 % des recettes totales de la Région hors emprunts) dont elle peut librement fixer le taux et la modulation de la TICPE Part Grenelle.

Ces deux recettes ne représentent que 14,5 % des recettes fiscales et 10,6 % des recettes du budget régional en 2020.

Restent les recettes de politiques régionales, qui regroupent principalement :

- les fonds européens (134,8M€),

- les participations reçues (59,45M€),
- les recettes de transports loi NOTRe (34,45M€),
- les recettes exceptionnelles (14,9M€),
- les recettes de gestion (10,59M€),
- les redevances et loyers (5,64M€)...

Pour celles-ci, la Région a plus de marge de manœuvre. En 2020, elles s'élèvent à 288,5 M€ et représentent 18,5 % des recettes régionales.

Ainsi, la Région peut agir sur ces recettes (lobbying ou politique tarifaire en lien avec sa politique d'accompagnement des ligériens) qui représentent près de 30 % des recettes totales. C'est donc une piste à approfondir.

Les dépenses programmées avant Covid à annuler ou à reporter

Malgré la crise, la Région a fait le choix de ne pas annuler ou reporter des dépenses programmées avant « covid ». Elle a souhaité poursuivre ses actions. Le CESER a invité la Région à revisiter son plan pluriannuel d'investissement (PPI) pour accélérer d'éventuels travaux et donner de l'activité au territoire.

La dette de la Région : sa physionomie, est-elle optimisable ?

Comme déjà souligné dans l'avis budgétaire du CA 2020, la Région des Pays de la Loire a poursuivi son objectif de contenir la capacité de désendettement jusqu'au 31 décembre 2019.

La baisse de l'épargne brute et la progression des investissements suite à la crise sanitaire, l'ont amenée à recourir plus significativement à l'emprunt en 2020, se traduisant par une augmentation de la dette de 169,2 M€ au 31 décembre 2020²⁴.

L'emprunt constitue une recette d'investissement contribuant à l'équilibre du budget. La sécurisation de cet encours et l'optimisation des conditions financières représentent donc un enjeu majeur pour la Région.

La Région s'attache à poursuivre la diversification de sa dette afin de réduire sa dépendance à l'égard du secteur bancaire. 80 % des emprunts contractés en 2020 (275 M€) sont issus du marché obligataire (200 M€).

Les principales caractéristiques de la dette financière sont les suivantes :

²⁴ Cela a pour effet de porter la capacité de désendettement à 8,4 années, et donc à approcher la limite des 9 ans fixée dans la loi de programmation des finances publiques, limite arrêtée dans un contexte économique très différent.

- Une durée moyenne de 8,3 ans (7,8 ans au 31 décembre 2019) ;
- Un taux moyen de 1,44 % (1,59 % en 2019) pour un montant de frais financiers de 27,8 M€ (28 M€ pour 2019) ;
- 83 % de la dette à taux fixe (80 % au 31 décembre 2019) ;
- 13 % de la dette à taux variable (16 % au 31 décembre 2019) ;
- 4 % de dette à taux zéro.

Si l'on compare le taux moyen 2019 avec les autres régions, les Pays de la Loire arrive en cinquième position. Des régions similaires comme la Bretagne (0,75 %) et le Centre Val de Loire (1,10 %), sont en première et deuxième position.

Dans le contexte de taux bas actuel et d'augmentation des investissements, l'optimisation des conditions financières de la dette est un enjeu important, qui peut selon la stratégie adoptée dégager de nouvelles ressources.

La dette, jusqu'où peut-on aller ?

Selon une étude récente réalisée par l'assureur Crédit Euler Hermes, il faudrait 67 ans à la France pour retrouver son niveau de croissance d'avant crise, 89 ans pour l'Espagne, 26 ans pour l'Italie et 7 ans pour l'Allemagne. Ces éléments nous conduisent à s'interroger sur jusqu'où peut-on aller en matière d'endettement.

En effet, face à la crise, la Région des Pays de la Loire, comme beaucoup d'autres régions, a eu recours davantage à l'emprunt. L'endettement a augmenté de plus de 10 % entre 2019 et 2020. Comme indiqué dans le paragraphe 4.2 la capacité de désendettement atteindrait son plus haut niveau de 10 ans en 2021 et un retour à 8 ans à horizon 2023. Elle prévoit ainsi de dépasser le seuil d'alerte de 9 ans fixé par la loi de programmation des finances publiques de 2018-2022, promulguée dans un contexte économique très différent.

Le non-respect de ce seuil et cette augmentation de l'endettement semble acceptable. L'agence de notation S&P Global maintient la notation AA de la Région : « la perspective de la notation demeure stable. Elle reflète la perspective du scénario central selon lequel la Région sera en mesure de contenir son recours à l'emprunt entre 2019 et 2021 tout en maintenant une situation liquide très favorable ». La Région continue de se financer sur les marchés dans des conditions favorables.

Selon la Cour des comptes, la question selon laquelle une région pourrait se mettre en difficulté de par son endettement, se poserait si l'Etat ne se positionnait pas en « assureur de dernier ressort ». Toutes les actions mises en œuvre au final reposent sur l'Etat, sur « le quoi qui l'en coûte ». Lorsqu'une collectivité est en difficulté, elle se retourne vers l'Etat. Cette spécificité est prise

en compte par les agences de notation et, de ce fait, elles sont globalement bien notées et d'ailleurs elles ne peuvent obtenir une notation supérieure à celle de l'Etat.

Ainsi, l'emprunt reste une recette d'investissement contribuant à l'équilibre du budget pour laquelle aucune limite ne semble être fixée aujourd'hui tant que l'Etat interviendra²⁵.

Autres initiatives envisageables

Mobiliser une partie de l'épargne accumulée en raison de la crise sanitaire, au profit des entreprises et des projets structurants pour le territoire apparaît une piste intéressante pour le CESER. En effet, en France, les particuliers ont accumulé près de 200 Md€ d'épargne dont près de 10 Md€ dans la Région. Une partie cette épargne pourrait être orientée vers les fonds propres des entreprises ou vers d'autres projets utiles pour les ligériens. La Région pourrait s'inspirer d'outils mis en place par d'autres régions.

A l'instar de la Région Hauts-de-France qui a développé, avant la Covid19 :

- un Fonds régional d'amplification de la 3e révolution industrielle, c'est un dispositif opérationnel en partenariat avec l'ADEME qui vise l'amplification, l'accélération des résultats de la 3e révolution industrielle et de la Transition énergétique et écologique ;
- un livret d'épargne Rev3 en partenariat avec le Crédit coopératif, dont l'épargne est fléchée pour financer, par le prêt, des entreprises locales, dont les projets sont liés à la 3e révolution industrielle (à noter que ce livret est ouvert à l'ensemble des épargnants et non pas seulement à ceux de la Région Hauts-de-France) ;

Ainsi, différents montages financiers pourraient être envisagés :

- la création d'un Fonds commun de placement régional (FCP),
- la mise en place d'une plateforme de financement participatif, d'ailleurs celle-ci pourrait commercialiser le FCP...

Une garantie partielle de la Région pourrait s'opérer au niveau du fonds.

Par ailleurs, la Région devrait s'inspirer également du fonds d'investissement capital risque CAP3RI de la région Hauts de France qui accompagne et finance en fonds propres les entreprises dans le cadre de la 3e révolution industrielle.

²⁵ Hormis la « règle d'or » les collectivités territoriales sont assujetties au principe d'équilibre réel de leurs dépenses et de leurs recettes par section (fonctionnement et investissement) selon l'article L.1612-4 du code général des collectivités territoriales. Ce principe les empêche d'emprunter pour financer leurs dépenses de fonctionnement.

Ce fonds propose également une assistance technique, qui est financée par des fonds européens (FEDER), à hauteur de 100 000 € maximum par bénéficiaire, afin de permettre aux porteurs de projet de développer de nouveaux modèles économiques et technologiques.

De surcroît, les fonds européens constituent une opportunité de financement pour les projets du territoire et représentent un levier de soutien à l'investissement local pour accompagner les mutations.

Autre piste, sur le modèle du fonds CatNat mis en place pour indemniser les victimes de catastrophes naturelles se trouvant dans une commune reconnue sinistrée par un arrêté ministériel, un tel dispositif pourrait être imaginé à l'échelle des régions afin de mieux appréhender les mutations. En effet, ce fonds CatNat se base sur le principe de mutualisation entre tous les assurés et la mise en œuvre d'une garantie d'État.

Des discussions entre le Gouvernement et les régions rejoindraient cette idée. Des réflexions sont en cours pour la mise en place d'un « serpent budgétaire » qui consisterait à affecter une partie de la hausse de la fiscalité des régions, dans un fonds de sauvegarde. Celui-ci serait mobilisé pour accompagner les régions en cas de nouvelle crise.

Enfin, le Fonds territorial Résilience lancé par la Région Pays de Loire avec l'appui de la Banque des territoires et en partenariat avec d'autres collectivités locales qui viennent l'abonder (Départements, EPCI) est un dispositif qui permet de mobiliser différentes ressources. **C'est un exemple de mutualisation à dupliquer compte tenu des mutations.** Cet outil permet de verser une aide aux artisans, commerçants, associations et petites entreprises sous forme d'une avance remboursable forfaitaire. Le fonds s'élève à 32 M€, dont près de 8 M€ mobilisés par la Région.

Les autres pistes

Pour accompagner les défis et les mutations à venir, d'autres pistes peuvent être envisagées. D'ailleurs, lors du Grand débat initié en 2019, des réflexions menées alors par le CESER des Pays de la Loire font sens avec le sujet traité. En effet, des propositions avaient été formulées en matière de fiscalité tournées vers un nouvel acte de décentralisation :

- simplifier et rendre plus juste la fiscalité locale,
- garantir le financement de l'action des collectivités locales,
- renforcer l'équité et la solidarité entre les territoires via le renforcement des mécanismes de péréquation,

- améliorer la transparence et mieux informer les citoyens ;

et d'autres en matière de fiscalité environnementale :

- promouvoir les aides publiques à l'environnement,
- remettre en cause les aides publiques dommageables à l'environnement,
- engager une réflexion de fond sur l'orientation écologique et environnementale de la TVA,
- veiller à l'acceptabilité sociale et à la soutenabilité économique de la fiscalité environnementale,
- interdire ou taxer les produits d'importations agricoles ou issus de l'agriculture ne respectant pas les normes sociales, sanitaires et environnementales,
- mettre en place un crédit d'impôt pour les agriculteurs en fonction des services rendus à l'environnement.

Le CESER du Centre-Val de Loire et le CESER des Hauts-de-France avaient aussi formulé d'autres propositions :

- pour le CESER du Centre-Val de Loire :
 - au niveau local, pour chaque collectivité, identifier un type d'impôt en fonction des compétences,
 - accorder aux collectivités territoriales une autonomie financière et fiscale, avec des ressources qui ne soient pas en contradiction avec les objectifs environnementaux,
 - prévoir une organisation qui limite les financements croisés aux compétences partagées ;
- pour le CESER des Hauts-de-France :
 - en matière de fracture sociale, les ressources issues de l'impôt doivent s'appliquer à faire de la santé la priorité des politiques publiques,
 - pour ce qui est des territoires en difficulté, une fiscalité au service de la transition écologique doit leur permettre de mener une politique ambitieuse,
 - contre la fracture citoyenne, le législateur est invité à la totale application de l'esprit de l'article 72-2 de la Constitution, permettant à la Région de trouver elle-même les moyens de ses actions.

Certaines de ces pistes ne sont pas à la main de la Région mais permettraient de mieux appréhender les mutations à venir et de participer aux financements de nouvelles politiques publiques.

5. Conclusion

Après un travail dans le cadre du plan de relance réalisé en quelques semaines et ayant donné lieu à une contribution en juillet 2020, le CESER a souhaité se pencher sur les mutations de plus long terme en croisant les plus importantes et leur impact potentiel sur la gouvernance et les finances régionales. Ce travail n'est bien sûr pas exhaustif mais vise à poser les bases d'une réflexion future à mener par le nouvel exécutif régional sur les enjeux des années à venir.

Ces différentes contributions font clairement apparaître une prise de conscience au sein de la société civile d'un certain nombre de mutations inéluctables (accélération des changements climatiques, explosion des données numériques, explosion des dettes, accélération des flux migratoires, explosion urbaine...) qui vont modifier notre approche d'un certain nombre de questions de société.

Compte-tenu de la diversité des crises et de leur degré d'interconnexions, le CESER propose à la Région d'engager une démarche prospective. L'objectif est d'assurer une veille sur les différentes mutations – qu'elles soient mondiales ou locales – en essayant d'appréhender la probabilité de survenue d'un événement et ses impacts potentiels pour les Pays de la Loire. Une attention particulière devra être portée sur les conséquences sociales des mutations auxquelles nous sommes ou serons confrontés et notamment les générations futures. Car c'est bien de leur avenir dont il s'agit. Pour le CESER, cette démarche prospective doit également guider l'action du Conseil régional et ses investissements sur le long terme.

La nécessité d'adapter nos politiques, en s'appuyant sur un nouveau référentiel de l'action publique, apparaît donc plus que jamais indispensable, tant dans leur contenu que dans leur mise en œuvre. C'est le sens de la réflexion menée autour des mutations et des leviers à mettre en œuvre, tant la crise que nous venons de vivre a montré la fragilité des sociétés devant une menace inconnue mais aussi leur capacité d'adaptation et enfin le besoin primordial d'anticipation et de prospective.

C'est le sens également de la réflexion menée sur des nouvelles formes de gouvernance, tant dans la capacité des collectivités à s'approprier un certain nombre de nouveaux sujets (la santé par exemple) que dans la manière d'organiser la concertation avec les territoires, pour une meilleure cohérence de l'action publique. Le CESER invite ainsi la Région à reconsidérer la gouvernance régionale, l'évolution des compétences et la structuration des politiques publiques.

Une première recommandation d'ordre général, consiste à prendre en compte les grandes mutations qui s'annoncent et sont évoquées dans ce rapport, et d'apprécier comment les leviers et les réponses souhaitées peuvent s'inscrire et se traduire dans les compétences et les politiques publiques.

Trois cas de figure sont à évoquer. En prenant en compte l'arsenal législatif et réglementaire actuel, le CESER considère que sur les grands secteurs comme les mobilités, la formation et l'orientation professionnelle, l'aménagement du territoire, il s'agit plus de consolider et d'améliorer la gouvernance, notamment dans ses déclinaisons infrarégionales. Pour d'autres secteurs moins cadrés, flous-tributaires de compétences partagées trop souvent exposées aux conflits des répartitions- comme le tourisme, la culture, le secteur jeunesse, il s'agit bien de revisiter et reconsidérer les éléments de la gouvernance, en lien étroit avec l'Etat et les autres collectivités locales. Enfin, sur le thème central qui a émergé pendant la crise, celui de la santé, il y a aussi nécessité de redessiner les contours de la gouvernance régionale et de questionner la compétence sans forcément remettre en cause le pilotage de l'Etat.

L'évolution de cette gouvernance et celles des compétences sont bien évidemment liées à l'aspect budgétaire mais aussi aux relations avec l'Etat et les délégations de compétence qui sont attribuées à la Région car, rappelons-le, l'autonomie financière des collectivités et notamment des régions est défini dans un cadre réglementaire bien précis (article 72-2 de la constitution).

Les régions sont les seules collectivités territoriales à n'avoir presque aucun pouvoir de taux. Elles ont une autonomie fiscale limitée. Elles dépendent majoritairement des diverses ressources qui leur sont consenties au travers des lois de finances. La Région Pays de la Loire comme toutes les régions dispose donc de peu de marge de manœuvre sur ses recettes, hormis sur les recettes de politiques régionales qui s'élèvent en 2020 à 288,5 M€, soit 18,5 % des recettes totales. De plus, les recettes transférées aux régions sont déconnectées de leurs compétences. Toutefois, en contrepartie, le cadre réglementaire actuel permet de sécuriser une grande partie de leurs recettes.

Face aux principales mutations à venir identifiées par le CESER, il apparaît clairement que les ressources doivent évoluer.

Par ailleurs, la Région pourrait être à l'initiative de la mise en place d'outils afin d'orienter l'épargne des ligériens notamment celle accumulée en raison de la crise sanitaire, vers les fonds propres des entreprises et des projets structurants pour le territoire. Il existe des expériences positives de ce type dans d'autres régions.

Enfin, le Fonds territorial Résilience dispositif qui permet de mobiliser différentes ressources (Banque des territoires Départements, EPCI) est un exemple de mutualisation à dupliquer pour accompagner les mutations à venir.

L'enjeu de cette réflexion du CESER n'est pas tant de préconiser des mesures directes et immédiates mais d'ouvrir le débat sur le moyen terme, en invitant la Région à intégrer dans son projet d'ensemble ce triptyque mutations/gouvernance/financement certes de nature différente, mais qui ne peut être traité en silo. Les questions de la relation avec l'Etat, de la délégation de compétence, de chef de file et bien-sûr des modalités de financement restent posées et constituent non seulement un enjeu majeur mais probablement un préalable si ce n'est à une réflexion, du moins, à une mise en œuvre efficiente.