

Budget supplémentaire 2022

■ Session du 21/06/2022

■ Avis présenté par Mme Anne BLANCHE, Rapporteuse générale du Budget, au nom de la Commission « Finances – Prospective »

Entendues les interventions de Mmes Fanny REYRE-MÉNARD (chambre de métiers et de l'artisanat), Régine BRUNY (France Nature Environnement), MM. Yvic KERGROAC'H (CGT), Benoit ROCH (CPME), Mme Isabelle THOUMIN (CFDT), MM. Raymond DOIZON (CCIR), Jean-Jacques GOURMELON (comité des Banques), Jérôme HANARTE (CFE-CGC), Eric GIRARDEAU (U2P), Mme Caroline BRYJA (MEDEF), MM. Dominique LEBRETON (Confédération Paysanne), Georges PLESSIS (FRSEA).

Entendue l'intervention de M. Laurent DEJOIE, Vice-Président du Conseil régional et Président de la Commission « Finances, ressources humaines, affaires générales, coopération Interrégionale, affaires européennes et coopération internationale ».

78 votants. Adopté à l'unanimité.

TABLE DES MATIERES

1. Le contexte	3
2. Les éléments de synthèse	3
3. L'analyse financière	4
3.1. L'épargne brute et l'épargne nette	4
3.2. L'emprunt d'équilibre prévisionnel	5
3.3. Suivi des plans d'urgence et de relance	6
3.4. Les recettes	6
3.5. Les recettes d'investissement	8
4. Les dépenses prévues pour mettre en œuvre les politiques publiques régionales	8
4.1. Autorisations de programme (AP) et d'engagement (AE)	8
4.2. Synthèse des Autorisations de Programme (AP) et Crédits de Paiement d'Investissement (CPI) à l'issue du BS 2022	10
4.3. Synthèse des autorisations d'Engagement (AE) et crédits de paiement de fonctionnement (CPF) à l'issue du BS 2022	11
5. Observations des commissions thématiques du CESER	12
5.1. Finances – Prospective (C1)	12
5.2. Santé - Social (C2)	12
5.3. Economie - Emploi - Recherche - Innovation (C3)	12
5.4. Infrastructures - Déplacements - Télécommunications - Energie (C4)	13
5.5. Aménagement des territoires - Cadre de vie (C5)	16
5.6. éducation – Formation tout au long de la vie – Métiers de demain (C6)	17
5.7. Culture - Patrimoine - Sport - Tourisme - Vie associative (C7)	18

1. Le contexte

Dans ses avis du 14 décembre 2021 sur le BP 2022 et du 19 octobre 2021 sur le rapport d'orientations budgétaires (ROB), le CESER a souligné la crainte que la reprise économique soit freinée par :

- les tensions sur certaines matières premières et composants du fait de la pénurie observée pour certaines d'entre elles, ralentissant l'activité et se traduisant par une hausse des prix qui se traduit déjà dans l'augmentation de l'inflation,
- les difficultés de recrutement dans de nombreux secteurs.

Ces craintes sont renforcées par les événements géopolitiques récents et notamment en Ukraine, en particulier en ce qui concernent les approvisionnements (rareté et prix) et l'augmentation du coût des énergies, entamant la compétitivité des entreprises et le pouvoir d'achat des citoyens.

Alors que la BCE prévoyait en mars dernier une inflation de 5,1 %, 2,1 % et 1,9 % en moyenne en zone euro respectivement pour les années 2022, 2023 et 2024, elle table désormais sur des taux d'inflation de 6,8 %, 3,5 % et 2,1 % pour ces mêmes années. Même si la Banque de France table sur une inflation plus modérée en France, elle évalue à 3,7 % l'indice des prix à la consommation dans la meilleure hypothèse, cette tendance à la hausse aura nécessairement des impacts sur l'exécution budgétaire de la Région pour 2022, d'autant plus si les taux français devaient se rapprocher des taux européens. Le CESER suivra avec attention la manière dont la Région traduira cette tendance inflationniste dans les prochaines séquences budgétaires.

2. Les éléments de synthèse

Ce Budget Supplémentaire (BS) ne modifie pas significativement le BP 2022 :

	BP 2022	DM1 2022	BS 2022	TOTAL
Autorisations d'engagement (AE)	998,36	0,15	0,74	999,25
Autorisations de programme (AP)	884,90		7,32	892,22
Dépenses d'investissement (CPI)	858,36			858,36
Dépenses de fonctionnement (CPF)	1 179,83			1 179,83
Recettes d'investissement	349,55		-5,44	344,11
Recettes de fonctionnement	1 392,00		6,43	1 398,43
Epargne brute	212,17	0,00	6,43	218,60
Résultat 2021			45,38	
Emprunt d'équilibre	296,65	0,00	-46,37	250,28

Les **autorisations d'engagement** (AE) sont en augmentation nette de 0,74 M€ : il s'agit de nouvelles autorisations pour 5,982 M€ en grande partie compensée par des réductions sur plusieurs lignes budgétaires pour 5 243 M€.

Les autorisations **de programmes** (AP) sont en hausse de 7,32 M€ et concernent principalement l'investissement au titre de l'apprentissage (4,972 M€) et le grand port maritime (2,350 M€).

Ni les AE, ni les AP ne donnent lieu à des **crédits de paiement** dans le cadre de ce BS.

Les **recettes de fonctionnement supplémentaires** (6,43 M€) sont le résultat de hausses et de baisses. La baisse la plus significative concerne la Taxe sur les cartes grises revue à la baisse de près de 17 M€. L'augmentation nette se traduit par un effet positif sur l'Épargne brute du même montant.

Sous l'effet du **reversement du résultat excédentaire de 2021** et des variations de recettes (hausse de 6,43 M€ en fonctionnement et diminution de 5,44 M€ en investissement), le **recours à l'emprunt** est réduit de 46,37 M€.

Dans son avis de mars 2022 sur la DM1 2022, le CESER avait indiqué qu'il suivra les réflexions alors en cours et les décisions à venir de la Région pour accompagner l'économie régionale face aux difficultés qu'elle rencontre notamment du fait des conséquences résultant de la guerre en Ukraine. En l'absence de besoins identifiés à ce stade, ces réflexions n'ont aucune traduction dans ce BS.

3. L'analyse financière

3.1. L'épargne brute et l'épargne nette

L'épargne brute et l'épargne nette prévisionnelles affichées dans le BS 2022 s'élèvent respectivement à près de 219 M€ et 94 M€ :

En M€	BP 2021 post DM2	CA 2021	BP 2022	BS 2022	BP 2022 + BS	Evolution BS/BP
Recettes de fonctionnement	1 343,28	1 346,00	1 392,00	6,43	1 398,43	0,5%
Dépenses de fonctionnement	1 177,14	1 130,40	1 179,84		1 179,84	0,0%
= Epargne brute prévisionnelle	166,14	215,60	212,16	6,43	218,59	3,0%
- Amortissement de la dette	115,00	111,90	125,00		125,00	0,0%
= Epargne nette	51,14	103,70	87,16	6,43	93,59	7,4%

Les écarts observés par rapport au BP 2022 conduisant à une majoration de l'épargne de 6,43 M€, sont principalement liés :

- à la hausse des recettes de politiques régionales de 13,6 M€ ainsi que des concours financiers de l'Etat de 5,1 M€ par rapport au BP 2022 ;
- à la revue à la baisse des recettes fiscales de 12,5 M€.

3.2. L'emprunt d'équilibre prévisionnel

L'actualisation des prévisions de recettes d'investissement et surtout l'intégration du résultat de l'exercice 2021 conduisent à une réduction de l'emprunt d'équilibre inscrit au BP à hauteur de 46,4 M€ :

En M€	CA 2020	BP 2021	BP 2021 post DM2	CA 2021	BP 2022	BS 2022	BP2022+BS
Epargne nette	111,01	39,82	51,14	103,70	87,16	6,43	93,59
Recettes d'investissement	265,50	269,58	277,00	302,30	349,55	-5,44	344,11
Dépenses d'investissement hors dette	637,10	726,29	726,29	672,40	733,36		733,36
- dont Fonds européens	109,00	125,29	125,29	103,20	195,73		195,73
- dont dépenses hors dette et fonds européens	528,10	601,00	601,00	569,20	537,63		537,63
Variation du Besoin en Fond de Roulement	-	15,00	46,80	1,40			-
Excédent global de clôture						45,38	45,38
Emprunt d'équilibre de l'exercice	275,59	416,89	351,35	265,00	296,65	-	250,28

Pour rappel, sur la base des hypothèses retenues par la Région dans le cadre des orientations budgétaires présentées en octobre 2021 et des hypothèses de construction du BP 2022 modifié, la capacité de désendettement projetée au CA 2022 est de 9,19années¹:

Au 31 décembre en M€	2018	2019	CA 2020	CA 2021	CA 2022*
Stock de la dette (A)	1 649,40	1 647,10	1 816,30	1 969,40	2 131,00
Remboursement du capital de la dette	132,40	127,30	105,80	125,00	125,00
Intérêts de la dette	30,80	28,00	27,80	27,30	29,00
Emprunt annuel réalisé	164,00	125,00	275,00	250,28	284,00
Epargne brute (B)	279,60	343,70	216,81	215,60	232,00
Capacité de désendettement (A/B)	5,90	4,79	8,38	9,13	9,19
Capacité de désendettement moyenne des Régions selon la DGCL	4,85	4,35	6,00		
* information issue du rapport d'orientation budgétaire 2022-2024					

¹ Comme souligné dans notre avis du 14 décembre 2020 sur le BP 2021, il convient de préciser que les informations communiquées par la Cour des comptes dans son rapport annuel sur les chiffres clés des finances publiques locales sont des informations donnant la moyenne de désendettement des régions. La comparaison doit donc 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.

3.3. Suivi des plans d'urgence et de relance

Comme indiqué dans notre avis sur le CA 2021 (cf avis séparé de ce jour), les mesures des plans d'urgence et de relance ont donné lieu à des paiements pour 172 M€ à fin 2021.

Le CESER suivra au fil de l'eau ces plans dont les impacts financiers se poursuivront jusqu'en 2024, le cadencement des paiements étant lié au rythme de mise en œuvre des actions par les porteurs économiques et sociaux, notamment les territoires.

3.4. Les recettes

Recettes en M€	CA 2020	CA 2021	BP 2022	BS	BP 2022+BS
Fonctionnement	1 296,91		1 392,00	6,43	1 398,43
Investissement	265,50		349,55	-5,44	344,11
<i>dont fonds européens</i>	<i>112,45</i>		<i>186,75</i>		<i>186,75</i>
hors fonds européens	153,05		162,80	- 5,44	157,36

Les principales évolutions de **recettes de fonctionnement** sont les suivantes :

En M€	CA 2019	CA 2020	CA 2021	BP 2022	BS 2022	BP 2022 + BS	Evolution BS/BP 2022 en %
Recettes fiscales	1 277,9	1 110,2		1 160,0	-12,5	1 147,5	-1,08%
dont Fraction TVA ex CVAE	487,2	500,9		511,3	1,9	513,2	0,38%
dont Fraction de TVA ex DGF	198,5	186,1		221,6		221,6	0,00%
dont Fraction de TVA ex FNGIR	15,9	15,9		16,8		16,8	0,00%
dont IFER	34,1	36,2		37,1	-1,6	35,5	-4,30%
dont Taxe sur les cartes grises	140,9	125,0		143,4	-16,9	126,5	-11,80%
dont TICPE	205,5	213,4		196,7	4,3	201,0	2,19%
dont Taxe d'apprentissage et Formation continue	195,9	32,7		33,1	-0,2	32,9	-0,68%
Concours financiers de l'Etat (dont FCTVA)	35,7	54,0		62,1	5,1	67,2	8,27%
Recettes de politiques régionales	103,5	73,5		105,9	13,6	119,6	12,85%
dont Plan investissement compétence (PIC)	42,6	46,5		76,3	-0,2	76,1	-0,28%
dont Segur de la santé					6,7		
dont recettes exceptionnelles	31,1	5,9			6,9	6,9	N/A
dont autres recettes	29,8	21,1		29,6	0,3	29,9	0,84%
Recettes compétence transport loi NOTRE	39,1	34,4		32,1		32,1	0,00%
Fonds européens	15,6	22,4		29,9	0,2	30,1	0,55%
Opérations financières	3,7	2,4		2,0		2,0	0,00%
Total	1 475,5	1 296,9		1 392,0	6,4	1 398,5	0,46%

Les principales évolutions concernent :

- Les **recettes fiscales** qui évoluent à la baisse sous les effets contraires de :
 - L'ajustement à la baisse de la taxe sur les cartes grises (-16,92 M€) compte tenu des difficultés observées sur le marché de l'automobile ;
 - L'ajustement à la baisse de l'IFER (-1,6 M€) pour se caler sur la notification définitive de l'Etat ;
 - L'ajustement à la hausse de la compensation de l'augmentation de la rémunération de stagiaires de la formation professionnelle par la TICPE (4,7 M€) ;
 - L'ajustement à la baisse des ressources de formation professionnelle de 4,96 M€. La formation professionnelle était financée jusqu'en 2020 par une quote-part de fiscalité locale transférée par l'Etat aux Régions (taxe d'habitation et CET - contribution économique territoriale). La suppression de la taxe d'habitation a conduit à la disparition de cette ressource. Elle est compensée par une dotation du même montant (cf concours financiers de l'Etat ci-dessous) ;
 - D'ajustements opérés a titre de recettes de 2021 qui n'ont pas été rattachés à cet exercice : 2,1 M€ au titre de la TICPE et 1,95 M€ au titre de la fraction TVA ;
- Les **concours financiers de l'Etat** qui augmentent du fait principalement de la compensation de la disparition des ressources de formation professionnelle (4,96 M€ - cf supra)
- Les recettes liées aux **politiques régionales** qui augmentent de 13,6 M€, en lien avec :
 - Le reversement de subventions versées à la CDC dans le cadre de la clôture des bilans 2020 et 2021 pour 6,89 M€ ;
 - La participation de l'Etat au financement des places de formations supplémentaires dans le cadre du Ségur de la santé pour 6,69 M€.

3.5. Les recettes d'investissement

Recettes d'investissement (en M€)	CA 2020	CA 2021	BP 2022	BS 2022	BP 2022+BS	Evolution BS/BP 2022 en %
Concours financiers de l'Etat	40,16	50,81	58,56		58,56	N/A
Recettes fiscales	44,53	36,64	37,84		37,84	N/A
FCTVA	22,59	23,30	23,04		23,04	N/A
Les recettes liées aux politiques régionales	138,75	161,94	221,61	-5,44	216,18	-2,45%
<i>dont fonds européens</i>	112,45	115,87	186,75		186,75	N/A
<i>hors fonds européens</i>	26,30	46,07	34,86	-5,44	29,43	-15,60%
Fonds urg. entreprise COVID 19	19,41	4,66	7,00		7,00	N/A
Operations financières	0,02	25,00	1,50		1,50	N/A
Recettes d'investissement	265,48	302,35	349,55	-5,44	344,12	-1,56%

Les recettes d'investissement sont revues en réduction de 5,44 M€ par rapport au BP 2022, du fait :

- du décalage anticipée des recettes à venir dans le cadre de la construction ou la réhabilitation de l'ENSAM HALL (-0,45 M€), du Technocampus du Mans (-1,7 M€), de l'IUT d'Angers (-0,33 M€) et du Mans (-0,87 M€) (-0,5 M€), du campus de Saumur (-0,97 M€) et de Polytech du fait de l'état d'avancement des projets ;
- de la régularisation à la baisse de la recette attendue de la Ville d'Aizenay pour le remboursement des sommes versées pour la construction du gymnase pour 0,99 M€ compte tenu du montant réel des dépenses.

4. Les dépenses prévues pour mettre en œuvre les politiques publiques régionales

Les autorisations de programme et d'engagement, ainsi que les crédits de paiement d'investissement et de fonctionnement font l'objet de commentaires détaillés dans les contributions des commissions sectorielles au paragraphe 6 ci-après. Ne sont repris ici que les éléments chiffrés de comparaison pour les grands agrégats de politiques régionales.

4.1. Autorisations de programme (AP) et d'engagement (AE)

Bien que les grands équilibres (épargne brute, épargne nette, endettement) résultent des décisions de lancer les paiements (crédits de paiement d'investissement et de fonctionnement) à court terme (horizon d'une année), les décisions d'AP et d'AE sont celles qui engagent le futur et traduisent la volonté politique de la Région. Il convient de rappeler que les autorisations de programme (investissement) et d'engagement (fonctionnement) peuvent donner lieu à des crédits de paiement sur plusieurs exercices, en particulier s'agissant des investissements.

La Région organise ses actions autour de trois missions que sont :

- le combat pour l'emploi local,
- le combat pour l'équité territoriale,
- et le combat pour l'efficacité régionale.

Les efforts sur chacune de ces missions se déclinent de la façon suivante en termes d'autorisations de programme et d'engagement :

Autorisations de Programme et d'Engagement (en M€)	BP 2022		BS 2022		Total AP/AE
	AP	AE	AP	AE	
COMBAT POUR L'EMPLOI	590,6	501,4	5,0	0,1	1 091,9
Action 1 Faire émerger les PME du futur	57,2	44,2	-	-	101,4
Action 2 Faire des grandes mutations un moteur de production	345,0	99,7	0,1	0,3	444,7
Action 3 Faire de la formation la garantie des emplois de demain	188,4	357,5	4,9	0,2	545,9
COMBAT POUR L'EQUITE TERRITORIALE	258,9	486,2	2,4	0,6	745,1
Action 4 Développer les infrastructures et les réseaux de demain	205,0	430,7	2,4	-	635,8
Action 5 Agir au plus près des habitants	23,3	10,8	-	0,6	34,1
Action 6 Renforcer notre qualité de vie	30,6	44,6	-	-	75,2
COMBAT POUR L'EFFICACITE REGIONALE	35,4	10,8	-	0,1	46,2
Action 7 Des politiques régionales mieux évaluées et plus économes	31,4	7,1	-	0,1	38,5
Action 8 Des agents mieux accompagnés et mieux valorisés	-	-	-	-	-
Action 9 Une administration plus innovante	4,0	3,8	-	-	7,8
Total	884,9	998,4	7,3	0,7	1 883,3

L'augmentation des **Autorisations de Programme (AP)** de 7,3 M€ par rapport au BP 2022 concerne principalement l'investissement dans l'apprentissage pour 4,972 M€ et le grand port maritime pour 2,35 M€.

L'augmentation des **Autorisations d'Engagement (AE)** de 0,7 M€ M€ par rapport au BP 2022 résulte :

- de l'introduction d'une ligne budgétaire au titre de la rénovation énergétique et le déploiement sur le territoire de 0,874 M€ ;
- du complément de 2 M€ opéré au titre du fonctionnement des E.P.L.E (Etablissement Public Local d'Enseignement) pour couvrir l'augmentation des prix du gaz et de l'électricité ;
- du transfert de dépenses de soutien à l'apprentissage en dépenses d'investissement. La réduction de 2,195M€ au titre du soutien au fonctionnement de l'apprentissage, est compensée par des investissements de près de 5 M€ (cf ci-dessus) ;
- de l'augmentation de la ligne budgétaire « Formation Accès emploi » de 2,797 M€ compensée par une réduction du même montant opéré sur la ligne budgétaire « Formation – Prépa ».

4.2. Synthèse des Autorisations de Programme (AP) et Crédits de Paiement d'Investissement (CPI) à l'issue du BS 2022

Les **Autorisations de Programme** à l'issue du BS 2022 s'élèvent à 559,74 M€ et les crédits de paiement hors fonds européens et hors remboursement de la dette se chiffrent à 537,31 M€ :

Investissements en M€	AP BP 2022 + BS	AP hors fonds européens	CPI BP 2022+BS	CPI hors fonds européens et remboursement de la dette
Finances, RH, commandes publiques, affaires européennes et relations extérieures	304,32	34,42	236,59	10,59
Entreprise, développement international, numérique, croissance verte, tourisme, innovation, enseignement supérieur et recherche	104,90	138,49	98,02	98,02
Jeunesse, emploi, formations, lycée et orientation	174,47	29,55	183,85	183,85
Infrastructures, transports et mobilités durables	202,02	211,05	105,00	105,00
Territoires, ruralité, environnement, transition écologique, eau, logement, infrastructures numériques, sécurité et santé	42,12	105,00	91,40	91,40
Agriculture, agro-alimentaire, alimentation, forêt, pêche et mer	40,84	26,41	125,65	30,60
Culture, sport, vie associative, bénévolat, solidarités, civisme et égalité hommes femmes	23,57	14,82	17,85	17,85
Total	892,23	559,74	858,36	537,31

Si le tableau ci-dessus montre un niveau de crédits de paiement d'investissement proche de celui des autorisations de programme, ces crédits de paiement se rapportent en grande partie à des engagements pris antérieurement au 31/12/2021, et des autorisations de programme pourront ne donner lieu à des décaissements qu'en 2023 ou plus tard, comme le montre le tableau des « Reste à Payer » (RAP) ci-dessous :

Investissements en M€	RAP 31/12/2021	AP hors dépenses imprévues	CPI hors remboursement de la dette	RAP 31/12/2022
Finances, RH, commandes publiques, affaires européennes et relations extérieures	232,02	294,32	109,88	416,45
Entreprise, développement international, numérique, croissance verte, tourisme, innovation, enseignement supérieur et recherche	299,54	104,90	98,02	306,41
Jeunesse, emploi, formations, lycée et orientation	551,50	174,47	183,85	542,12
Infrastructures, transports et mobilités durables	249,90	202,02	105,00	346,92
Territoires, ruralité, environnement, transition écologique, eau, logement, infrastructures numériques, sécurité et santé	351,06	42,12	91,40	301,78
Agriculture, agro-alimentaire, alimentation, forêt, pêche et mer	81,93	40,84	30,60	92,17
Culture, sport, vie associative, bénévolat, solidarités, civisme et égalité hommes femmes	32,68	23,57	17,85	38,40
Total	1 798,63	882,23	636,60	2 044,26

Les montants qui seront réellement payés au titre de ces RAP seront très probablement d'un montant inférieur, compte tenu du fait que les AP votées ne sont jamais affectées en totalité (cf supra) et que les CPI votés ne sont pas non plus mandatés à 100%.

Les montants restant à décaisser au titre de la section « Finances, ressources humaines, affaires générales, coopération interrégionale, affaires européennes et coopération internationale » se rapportent pour 380 M€ aux fonds européens (axes FEDER pour 321 M€, Fonds de Transition Juste pour 33 M€ et « Next Generation EU » (plan de relance européen - NGEU) pour 26 M€).

L'augmentation significative des RAP au titre des fonds européens est à rapprocher de l'enveloppe 2021-2027 en AP pour 232,8 M€.

Les actions concernées par les RAP sont principalement :

- les travaux dans les E.P.L.E pour 409,8 M€ ;
- le développement et l'animation des territoires pour 125,7 M€ ;
- l'émergence des PME du futur, dont le soutien à l'investissement à la croissance et à l'emploi pour 53,2 M€ et le soutien à l'innovation pour 67,8 M€ ;
- la modernisation du parc de matériel roulant régional pour 199,5 M€ ;
- l'agriculture, agroalimentaire, pêche et mer, dont 31,8 M€ pour l'alimentation, les entreprises agroalimentaires et 35,7 M€ pour l'agriculture et le développement durable.

4.3. Synthèse des autorisations d'Engagement (AE) et crédits de paiement de fonctionnement (CPF) à l'issue du BS 2022

Les **Autorisations d'Engagement** à l'issue du BS 2022 s'élèvent à 901,1 M€ et les crédits de paiement hors fonds européens et hors remboursement de la dette se chiffrent à

1 156,58 M€ :

Fonctionnement en M€	AE (BP2022+BS)	AE hors fonds européens	CPF (BP2022+BS)	CPF hors fonds européens
Finances, RH, commandes publiques, affaires européennes et relations extérieures	107,52	11,12	327,60	304,35
Entreprise, développement international, numérique, croissance verte, tourisme, innovation, enseignement supérieur et recherche	58,61	58,61	51,83	51,83
Jeunesse, emploi, formations, lycée et orientation	338,70	338,70	336,47	336,47
Infrastructures, transports et mobilités durables	430,37	430,37	409,43	409,43
Territoires, ruralité, environnement, transition écologique, eau, logement, infrastructures numériques, sécurité et santé	16,32	16,32	15,37	15,37
Agriculture, agro-alimentaire, alimentation, forêt, pêche et mer	11,44	9,69	9,32	9,32
Culture, sport, vie associative, bénévolat, solidarités, civisme et égalité hommes femmes	36,29	36,29	29,83	29,83
Total	999,25	901,10	1 179,83	1 156,58

Le tableau ci-dessus montre un niveau de crédits de paiement de fonctionnement (CPF) supérieur à celui des autorisations d'engagement (AE), ces crédits de paiement se rapportent en partie à des engagements pris antérieurement au 31/12/2020 et certaines autorisations d'engagement pourront ne donner lieu à des décaissements qu'en 2023 ou plus tard.

Contrairement au tableau des « Reste à Payer » (RAP) obtenu pour les investissements (cf. plus haut), les RAP au 31/12/2022 en matière de fonctionnement ne sont pas précisés.

5. Observations des commissions thématiques du CESER

5.1. Finances – Prospective (C1)

Il n'y a aucune modification apportée lors du BS 2022 concernant cette commission sectorielle.

5.2. Santé - Social (C2)

Aucune modification n'est apportée aux investissements (AP ou CPI) et au fonctionnement sur les lignes suivies par la Commission 2.

5.3. Economie - Emploi - Recherche - Innovation (C3)

Ce Budget supplémentaire 2022-1 ne bouleverse pas les fondamentaux financiers du BP 2022 et impacte peu les lignes budgétaires des commissions sectorielles régionales n°2 et 6.

Pour rappel, les crédits inscrits au BP 2022 au titre de la commission régionale n°2 s'élèvent à 102,5 M€ en AP et 58,4 M€ en AE tandis qu'ils sont sur la commission n°6 de 40,8 M€ en AP et de 11,4 M€ en AE.

Les deux seules évolutions à noter concernent :

- 50 000 € dans le cadre de l'ambition régionale Alimentation-Santé et en lien avec la stratégie AgriAlimentaire. Ces crédits permettront de soutenir l'**événement NutrEvent**, réunissant des acteurs internationaux liés au monde de l'entreprise et de la recherche. Il permettra de favoriser l'émergence de projets d'innovation dans les domaines de l'alimentation, la nutrition, la santé humaine et animale.
- 200 000 € afin de décliner la stratégie AgriAlimentaire et d'honorer les prochaines demandes de financement liés aux **projets collectifs pour le développement durable des entreprises agricoles**. Cette aide régionale permettra de renforcer la résilience des filières régionales ovine, caprine, cunicole et avicoles face aux aléas et préparer l'avenir sur les enjeux de durabilité et d'adaptation au changement climatique.

Le renchérissement du coût des matières premières, couplée à l'épidémie de grippe aviaire, appelle une attention toute particulière vis-à-vis du secteur agricole et agro-alimentaire. Dans ce contexte, **le CESER approuve ces soutiens qui entrent en résonance avec les constats et préconisations de l'étude « L'agriculture de demain en Pays de la Loire ».**

A l'occasion de cette session régionale, la Région poursuit également ses investissements en faveur des Campus Régionaux attractifs et connectés en soutenant plusieurs opérations immobilières universitaires et des acquisitions d'équipements scientifiques, inscrites au Contrat de Plan Etat-Région (CPER) 2021-2027. **Le CESER se réjouit de ces soutiens qui concrétisent les engagements pris au titre du nouveau CPER.** Comme il l'avait souligné dans le cadre de son avis sur le CPER 2021-2027, la rénovation des bâtiments universitaires et l'acquisition d'équipements scientifiques sont de première importance, pour la qualité d'enseignement des étudiants et des personnels. La modernisation des campus ligériens participe au dynamisme et à l'attractivité de l'enseignement supérieur et de la recherche.

Compte tenu de l'aspect expérimental des **campus connectés** A2PAS, le CESER souhaiterait qu'une **démarche de suivi évaluation** soit mise en œuvre. Elle permettrait de mesurer :

- L'impact de ces expérimentations pour mobiliser les territoires, sur les formations supérieures
- Les effets de ces initiatives sur les jeunes (priorité régionale)

Le CESER attire également l'attention sur la prise en compte des filières émergentes de la croissance bleue (notamment EMR et microalgues). Comme il l'avait souligné dans le cadre de son avis sur le BP 2022, il réitère toute l'importance des moyens régionaux qui doivent être mobilisés en faveur de la croissance bleue et de l'économie maritime, afin de faire de l'océan un atout de développement majeur pour les Pays de la Loire.

En ce mois de juin 2022, les effets de la crise du COVID se font encore sentir pour certains secteurs d'activités, également confrontés à la guerre en Ukraine. De même, pour de nombreux secteurs en croissance, des difficultés et incertitudes persistent : coût de l'énergie, difficultés de recrutement, pénuries de matières premières.... **Dans ce contexte, le CESER renouvelle l'importance de la prise en compte et de l'anticipation de l'impact des crises.**

5.4. Infrastructures - Déplacements - Télécommunications - Energie (C4)

Multimodalité et solutions innovantes.

La Région présente un état d'avancement de la préparation des contrats opérationnels de mobilités, à signer avec les EPCI qui ont pris la compétence d'autorité organisatrices des mobilités (AOM). Seules les communautés de communes pouvaient accepter ou refuser cette compétence, qui était automatiquement attribuée aux autres EPCI (agglomération, communautés urbaines et métropole). 54 communautés de communes sur les 56 que compte la région ont ainsi choisi de devenir AOM.

Les premiers contrats devraient être signés cette année. La Région attend en premier lieu de ces contrats une meilleure lisibilité des offres de mobilité proposées sur les territoires.

Le CESER s'interroge par ailleurs sur les conséquences que pourraient avoir la pénurie des conducteurs de cars sur la stratégie régionale des mobilités. La formation des conducteurs est essentielle, mais ne suffira pas. L'un des obstacles à l'attractivité du métier réside dans les temps très partiels de cette activité. La Région travaille actuellement sur la possibilité d'activités complémentaires pour les conducteurs, en lien avec les collectivités et la FNTV (fédération nationale du transport de voyageurs). Le CESER suivra avec attention les résultats de cette démarche.

Le CESER s'interroge aussi sur les conséquences de la hausse des coûts de l'énergie sur les politiques de transport. Cela pourra en effet avoir un impact sur les contrats avec les entreprises concernant les transports interurbains et les transports scolaires, sur le coût des transports ferroviaires et, par conséquent, sur le budget régional et probablement sur la capacité à mettre en œuvre la Stratégie Régionale des Mobilités. Cette augmentation du coût de l'énergie pourrait par ailleurs renforcer l'attractivité des transports collectifs.

Trois autres rapports (104 / 509 / 534) liés à la mobilité seront présentés à la session du Conseil régional mais n'ont pas été communiqués au CESER, car ne donnant pas lieu à des mouvements budgétaires.

Même si la démarche est réglementaire, le CESER regrette de ne pas avoir la communication écrite de ces rapports qui touchent des thématiques sur lesquelles il travaille.

Toutefois, les services de la Région ont éclairé oralement la commission du CESER sur le contenu de ces documents.

Le rapport 104 portant sur le réseau de transport régional évoque 3 sujets :

- La création de créneaux de circulation supplémentaires temporaires lors d'un festival à Saint-Nazaire,
- L'intégration tarifaire partielle entre le réseau urbain de Laval et le réseau régional, concernant uniquement les scolaires à ce stade,
- L'affectation de 100 000 € pour solliciter une AMO pour travailler sur la déclinaison de la convention TER entre 2025 et 2031, en particulier concernant le réseau de distribution régional, et prenant en compte l'ouverture progressive de l'exploitation du TER à la concurrence.

Le CESER se réjouit de la démarche consistant à favoriser l'intégration tarifaire entre le réseau urbain de Laval et le réseau régional. Il souhaite que des négociations soient menées pour qu'à Laval, ainsi que dans toutes les agglomérations, cette intégration tarifaire soit offerte à tous les voyageurs, à l'image de ce qui se fait déjà à Nantes et Saint-Nazaire.

Concernant la mise en application de la convention TER 2022-2031, le CESER attend la déclinaison opérationnelle de l'augmentation de l'offre prévue après 2024. L'augmentation de l'offre impliquera des investissements conséquents en infrastructures et matériels.

Le rapport 509 concernant la politique routière d'intérêt régional prévoit des ajustements concernant le diffuseur de l'A11 à Connerré.

Le rapport 534 sur les transports interurbains prévoit notamment un soutien aux plateformes de covoiturage pour les déplacements du quotidien. La Région note que le nombre de trajets en covoiturage dans le cadre du dispositif de soutien qu'elle a mis en place a doublé entre janvier et mars 2022². Ce développement du covoiturage est probablement aussi une conséquence de l'augmentation du prix des carburants.

Par ailleurs, une étude avait été lancée concernant la **ligne La Roche-sur-Yon-Bressuire**. Plusieurs scénarios ont été élaborés. Des décisions seront prises prochainement sur les choix finaux concernant l'avenir de cette ligne.

Le CESER suivra avec attention ces décisions. Il rappelle son attachement à cette ligne de desserte fine du territoire. Elle est utilisée par les voyageurs du quotidien, en particulier pour la desserte de La Roche-sur-Yon, pour le tourisme via le train des plages, ainsi que pour le fret. Il s'agit également d'un itinéraire alternatif à l'axe Angers – Nantes pour la desserte de la Vendée.

² CP_220513_TRANSPORT-succes-covoiturage-en-PDL (paysdelaloire.fr)

Grand Port maritime

La Région présente un avenant au CPER 2015-2020 prolongé à 2022, concernant le Grand Port Maritime.

L'avancement de l'aménagement prévu du site du Carnet ne permet pas de mobiliser les crédits affectés avant fin 2022.

Les fonds Etat et Région sont donc réaffectés sur 3 projets :

- Etudes relatives au développement d'une infrastructure pour l'éolien offshore flottant à Saint-Nazaire,
- La régénération des ouvrages mobiles et des écluses de Saint-Nazaire,
- La rénovation de voies ferrées à Saint-Nazaire.

Par ailleurs, une AP de 2,35 M€ est prévue pour le développement de plateformes « Plug & Play » à Montoir de Bretagne. Cela permet de pouvoir rapidement offrir des plateformes de stockage en cas de demandes des entreprises clientes.

Ces opérations rentrent dans le cadre du projet stratégique du port. La voie ferrée qui doit être régénérée dessert le silo de Saint-Nazaire, mais pourrait être utilisée pour d'autres trafics. Le CESER réaffirme son attachement au maintien du faisceau ferroviaire de Saint-Nazaire.

Rénovation énergétique et déploiement sur les territoires

La Région inscrit au BS une dotation de près de 875 000 € d'AE pour le financement des plateformes territoriales de la rénovation énergétique (PTRE).

Il s'agit d'une AE qui sera financée par les certificats d'économie d'énergie (CEE), provenant de 5 financeurs privés « obligés³ ».

Cette augmentation permet de tenir compte du coût réel des actes réalisés par les PTRE. Elle diminuera donc le reste à charge des collectivités.

Pour rappel, le financement des PTRE est réalisé à 50 % par l'État via les CEE, à 25 % par la Région, et à 25 % par les autres financeurs (collectivités infrarégionales).

Actuellement, sur les 69 EPCI que compte la Région, 52 EPCI sont couverts par les 37 PTRE créées à ce jour, desservant 81% des Ligériens.

Le CESER souhaite que l'ensemble de la population puisse à l'échéance de 2023 avoir accès aux services d'une PTRE. Il souhaite également que le financement de ces plateformes soit pérennisé au-delà de 2023. Une évaluation de l'efficacité de ces PTRE serait également souhaitable.

³ Le dispositif des certificats d'économie d'énergie (CEE) est un mécanisme instauré en 2006 par l'Etat, qui oblige les fournisseurs d'énergie (appelés « Obligés ») à aider ceux qui en consomment (particuliers et entreprises) à faire des économies d'énergie.

5.5. Aménagement des territoires - Cadre de vie (C5)

POLITIQUE REGIONALE ET ANIMATION DES TERRITOIRES

Pacte régional stratégique avec les EPCI

L'exécutif régional propose une nouvelle politique contractuelle à partir de 2023, fondée sur les pactes régionaux stratégiques définis avec chaque EPCI, sur une longue durée.

Au regard du « Bilan des contrats territoires-Région » qu'il a fait en Décembre 2020, le Ceser souligne la prise en compte de deux de ses préconisations qu'il considère comme essentielles pour conforter la politique de contractualisation régionale, à savoir la prise en compte des territoires les plus fragiles, et le renforcement de l'ingénierie territoriale. La proposition d'une approche stratégique par territoire s'inscrivant dans la durée doit permettre une élaboration plus fine des nouveaux contrats de territoire et d'articuler l'ensemble des contrats et dispositifs proposés par l'État, la Région, les Départements et les autres grandes institutions (ARS, CAF, etc...). Il apprécie à cet effet positivement le renforcement du couple Région/EPCI comme moteur de l'aménagement du territoire, ceci par la politique contractuelle.

Laissant aux EPCI la liberté d'associer ou non les Conseils de développement, le CESER insiste à nouveau sur l'intérêt d'associer ces derniers aux diagnostics partagés qui vont s'élaborer à l'automne 2022.

Comme il l'avait exprimé dans son bilan de 2020, le CESER invite la Région à favoriser les coopérations entre les EPCI, et entre les agglomérations et les territoires ruraux, ceci à l'intérieur de notre région mais aussi à sa périphérie.

Enfin, le CESER sera attentif aux modalités concrètes de renforcement de l'ingénierie territorialisée et ses capacités à animer le territoire et fédérer les acteurs, conditions essentielles pour donner toute leur portée aux futurs projets stratégiques de territoires.

Sur le plan strictement budgétaire, la Région affirme son engagement dans son soutien aux territoires en adossant notamment au budget initial, le montant alloué dans le cadre du plan de relance et ceux liés aux fonds structurels européens 2021 2027.

Ceci fera l'objet de la part du Ceser d'une attention particulière dans le cadre du BP 2023.

Le SRADDET et la demande d'application différenciée de l'objectif de réduction de l'artificialisation des sols de la loi climat et résilience

Le Ceser attire l'attention sur l'implication des intercommunalités dans la nécessaire maîtrise du foncier.

La Région, dans le moment où elle sollicite une application différenciée de l'objectif de réduction de l'artificialisation des sols de la loi climat et résilience, doit accompagner les intercommunalités au regard de leur réalité spécifique dans cette démarche ;

Le CESER ne souscrit pas à la demande de la Région de déroger à l'objectif intermédiaire de réduction de moitié des surfaces artificialisées d'ici à 2030. Il le regrette d'autant plus que cette demande ne s'accompagne pas d'une trajectoire ambitieuse, permettant d'assurer l'atteinte du zéro artificialisation nette en 2050, avec des objectifs différenciés en fonction des EPCI, établis tous les 5 ans et qui s'appuieraient sur des critères objectifs (intérêts écologiques

des espaces, capacité de production alimentaire, efforts déjà réalisés par les collectivités ...). Cette déclinaison par EPCI devra se faire en lien avec les SCOTS.

Il réaffirme, de plus, la nécessité de repenser les modèles d'aménagement, pour atteindre le « zéro artificialisation nette » (ZAN) en 2050. A très court terme, cela suppose d'infléchir la consommation, en réinterrogeant la pertinence des « zones à urbaniser » (au sein des PLU), et en densifiant les zones déjà consommées (en s'appuyant sur l'opération Bimby (build in my backyard) qui permet de redécouper les jardins des particuliers pour créer de nouveaux espaces constructibles par exemple).

Mais à plus long terme, la sobriété foncière ne suffira pas. Il conviendra de réfléchir aux formes urbaines, comme une alternative aux zonages pour intégrer la pluralité des fonctions sur un même espace, qu'il s'agisse d'habiter, de travailler, de se divertir ou encore de se soigner. La sensibilisation ciblée de tous les acteurs du territoire public, privé (entreprises, particuliers, etc.) doit être également une priorité.

C'est sur cet aspect que le ZAN et la neutralité carbone se rejoignent.

CPIE Loire

Le CESER se réjouit du renouvellement du CPIER (contrat de plans interrégionaux Etat Régions) et considère que cette forme de coopération pourrait se développer dans le cadre d'autres politiques publiques (mobilité, gestion du trait de côte...) comme l'ont proposé également les CESER de l'atlantique.

5.6. Éducation – Formation tout au long de la vie – Métiers de demain (C6)

Rapport 191 – Investissement apprentissage

Ce rapport inscrit au Budget supplémentaire une dotation de 4,9M€ d'autorisations de programme en investissement pour accroître le soutien aux opérations de travaux et d'équipements des CFA (notamment le nouveau CFA du CNAM). Ce ne sont pas des fonds supplémentaires : la Région met en œuvre le mécanisme de fongibilité, rendu possible par le décret n°2021-1850 du 28 décembre 2021, dans un contexte de début de réforme de l'apprentissage où les besoins de soutien des CFA en fonctionnement sont moins importants que ceux d'aide en investissement.

Le CESER approuve que la Région utilise toutes les marges de manœuvre à sa disposition, dont la fongibilité, pour répondre aux besoins des CFA.

Rapport 502 - Région - Formation – Accès emploi

Il s'agit de 2,7M€ d'autorisation d'engagement destinés à couvrir les besoins du 2e semestre.

Le CESER note avec satisfaction que ce programme au plus près des besoins des personnes et des entreprises, incluant les formations courtes d'adaptation à l'emploi et le parcours emploi tutorat, est efficace. Au regard de ces données, le CESER s'interroge sur la raison pour laquelle cette ligne était en diminution au BP 2022.

Rapport 330 – Fonctionnement des EPLE

Cette dotation complémentaire de 2 M€ d'autorisations d'engagement a pour but de soutenir les établissements publics de la Région qui en font la demande face aux très fortes augmentations du prix du gaz et de l'électricité.

Dans un contexte de forte hausse de l'énergie qui impacte lourdement tous les établissements, le CESER souhaite que la Région soit attentive à toutes les situations, en lien avec les têtes de réseaux.

Rapport 388 – Autonomie des jeunes

Cette autorisation d'engagement de 250 000 € vise à organiser en 2022 différents temps d'échanges et de concertation avec les jeunes ainsi que le « Bigbang de la Jeunesse » prévu en fin d'année. Le CESER note que l'affectation précise qui sera faite de cette somme n'est pas encore définie.

Le CESER note que la Région va à la rencontre des jeunes sur le terrain dans le cadre de sa concertation jeunesse. Avoir des contacts directs avec les jeunes est intéressant mais ne constitue pas un échantillon représentatif. Le CESER demande à la Région, lorsqu'elle en fera l'analyse, de veiller à ce que celle-ci soit représentative de l'ensemble des jeunes du territoire.

5.7. Culture - Patrimoine - Sport - Tourisme - Vie associative (C7)

Ce budget supplémentaire n'entraîne pas d'évolution budgétaire sur les politiques publiques relatives à la culture, au patrimoine, au sport, au tourisme, aux jeunes et à la vie associative.

Le CESER considère que la volonté de la Région de mieux intégrer dans les contrats territoires-Région (CTR) les problématiques culturelles, sportives, touristiques et les volets d'action liés aux jeunes répond aux intérêts locaux. Cette démarche contribue à la qualité de vie autant qu'à réduire les fractures territoriales. Ces compétences sont à intégrer dans les CTR, comme leviers pour l'action publique à développer auprès des EPCI dans le cadre du Pacte régional stratégique.

Tourisme

L'inscription au Schéma régional des véloroutes (SRV) de nouveaux itinéraires cyclables ne déclenche pas, à l'occasion de ce BS, d'affectation d'AP immédiate. Cette initiative fait écho à de nombreuses sollicitations émanant des collectivités en direction de la Région.

Cet aménagement de pistes présente une double opportunité :

- permettre des liaisons infrarégionales d'intérêt touristique, elles-mêmes liées à des circuits complémentaires avec d'autres régions ;
- développer une utilisation croissante du vélo pour les déplacements utilitaires sécurisés (phénomène observable en milieux suburbains).

Projet d'avis sur l'avenant culture au CPER

L'avenant culture au CPER était demandé par le CESER. L'accord et le cadrage intervenus entre la Région et l'Etat témoignent d'une orientation totalement partagée avec la société civile représentée au CESER :

Extrait du Préambule : « Le CPER 2021-2027 signé le 25 février 2022 rappelle l'importance attachée par l'État et la Région au développement des politiques culturelles, notamment en ce qu'elles contribuent à l'identité, à la cohésion et à l'attractivité des Pays de la Loire. Il s'attache à préserver et à valoriser le patrimoine historique, à soutenir la création et la diffusion artistiques, à proposer des formations supérieures de haut niveau aux métiers de la création ainsi qu'à renforcer l'aménagement culturel du territoire et la diversification des publics. »

La clé de construction des équilibres pour soutenir et investir dans les cinq départements constituant la région est opportune. Hors Fontevraud, elle est bâtie sur un principe de ratio euros par habitant qui permet de rendre lisible le choix régional et le soutien de l'Etat.

Les critères d'intervention Etat/Région sont inédits. Ils visent à une parité globale sur le volet culturel pour la période 2021-2027, avec des montages financiers appropriés pour chaque opération. L'avenant indique précisément tous ces aspects pour parvenir en 2027 à un équilibre de 22,5 M€ pour l'Etat et 22,5 M€ pour la Région, incluant une clause de revoyure à mi-parcours. Celle-ci correspond à un principe soutenu par le CESER visant à ajuster le soutien public en direction d'un secteur fragilisé par la crise et en constante mutation.

Le CESER note que le montage global de l'avenant culture répond également aux principes de gestion de l'Etat, soumis aux budgets opérationnels de programmes (BOP) et à leurs circuits d'engagement. Cet aspect est pris en compte pour garantir une parité sur la totalité de l'annexe « culture » à l'intérieur du contrat de plan.

S'agissant de l'article 3 de l'avenant, le CESER rejoint l'Etat et la Région dans l'intérêt partagé de contribuer, par des politiques culturelles d'investissement de « droit commun », au CPER. Toutefois une certaine confusion dans le libellé rend peu compréhensible l'articulation d'enveloppes complémentaires avec les budgets culturels dédiés au CPER ainsi qu'à leur temporalité.