

Orientations budgétaires 2024-2026

■ Session du 17/10/2023

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

Entendues les interventions de 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, l'URAF et l'URIOPPS), MM. Marc de JACQUELOT (CFTC), Daniel JURET (CGT-FO), Mme Florence LACAZE (CRAJEP), M. Raymond DOIZON (CCIR), Mmes Isabelle THOUMIN (CFDT), Cécile YADRO (MEDEF) MM. Yvic KERGROAC'H (CGT), Eric GIRARDEAU (U2P), Mme Marie-Thérèse BONNEAU (au nom du groupe Agriculture qui regroupe les Chambres d'agriculture, la FRSEA et les Jeunes Agriculteurs),

Entendue l'intervention de M. Laurent DEJOIE, Vice-Président du Conseil régional et Président de la Commission « Finances, ressources humaines, commande publique, affaires européennes et relations extérieures ».

78 votants : adopté par 63 pour, 8 contre, 7 abstentions.

Table des matières

Table des matières	2
Préambule et contexte	3
1. Principales observations du CESER sur les orientations budgétaires	4
2. La stratégie financière pluriannuelle	5
2.1. Les trois « grandes ambitions » régionales	5
2.2. La trajectoire financière 2024-2026	5
2.3. Focus sur les recettes	6
2.4. Focus sur les dépenses de fonctionnement	7
2.5. La gestion de la dette et la stratégie en matière d'emprunt	7
3. Mesures fiscales et de gestion	7
4. Observations des commissions thématiques du CESER	8
4.1. Santé – Social (C2)	8
4.2. Économie – Emploi – Recherche – Innovation (C3)	8
4.3. Infrastructures – Déplacements – Télécommunications – Énergie (C4)	9
4.4. Aménagement des territoires – Cadre de vie (C5)	10
4.5. Education - Formation tout au long de la vie – Métiers de demain (C6)	10
Amendement rejeté mais ayant recueilli le cinquième des suffrages exprimés (article 29 du règlement intérieur)	13

Préambule et contexte

Conformément aux dispositions du Code Général des Collectivités Territoriales, le rapport sur les orientations budgétaires (ROB) doit présenter :

- Les engagements pluriannuels envisagés ;
- La structure et l'évolution des dépenses et des effectifs ;
- La structure et la gestion de la dette.

Les différentes commissions du CESER ont procédé à l'analyse et aux commentaires des mesures prévues pour 2024 à 2026 au regard de la documentation mise à disposition par la Région, de la conjoncture et des enjeux touchant à chacune des missions régionales.

Le périmètre des compétences régionales est stable par rapport à celui de 2023.

Il paraît nécessaire de souligner que la Région inscrit cet exercice d'orientations budgétaires dans un contexte porteur de multiples incertitudes économiques, sociales et environnementales rendant les prévisions difficiles à opérer.

Les dernières prévisions¹ de la Banque de France pour 2024 et 2025 prévoient une croissance modérée similaire à celle observée pour 2023 (0,9 % pour 2024 et 1,3 % pour 2025) et un retour à des niveaux d'inflation soutenables (2,6 % pour 2024 et 1,8 % en 2025).

Les recettes fiscales restent la principale source de financement de la Région (83 % des recettes de fonctionnement et 71 % des recettes totales). S'agissant principalement de la TVA, elles sont directement liées au dynamisme et aux aléas économiques. La Région a choisi pour élaborer ce ROB de retenir l'hypothèse du Haut Conseil des Finances Publiques, plus prudente que celle de l'Etat. Le CESER accueille favorablement cette prudence au vu du contexte.

Ce ROB 2024-2026 s'inscrit en outre dans le contexte du projet de loi de programmation des finances publiques qui prévoyait de mettre en place un « pacte de confiance », proposition retirée depuis. Néanmoins, le Gouvernement évoquait en juin dernier la mise en place d'une « charte d'engagement entre l'État et les collectivités en matière de finances » afin que ces dernières contribuent à l'effort de redressement du déficit public.

Dans un communiqué de presse² du 13 septembre dernier, Régions de France souligne « *les injonctions contradictoires du gouvernement appelant les Régions à financer massivement la transition climatique tout en contraignant leur capacité à investir* », et appelle de ses vœux une autonomie fiscale qui libérerait les Régions des aléas des décisions de l'État sur leurs recettes et leurs dépenses.

¹ Banque de France, <https://publications.banque-france.fr/projections-macroeconomiques-septembre-2023#:~:text=Au%2Ddel%C3%A0%20des%20soubresauts%20des,en%20glissement%20annuel%20en%20juillet>

² Régions de France, <https://regions-france.org/communiqu-e-plf-2024-pour-faire-face-aux-enjeux-les-regions-refusent-lasphyxie-financiere/>

1. Principales observations du CESER sur les orientations budgétaires

Le ROB donne les grands agrégats financiers pour les trois années à venir (2024-2026) sans préciser à ce stade comment ces prévisions financières s'articuleront avec les politiques publiques que la Région entend mettre en œuvre pour servir les priorités qu'elle affiche que sont l'écologie, l'emploi et la jeunesse. Le CESER comprend que, dans un contexte incertain et contraint financièrement, la Région fasse des choix budgétaires visant à contenir son niveau d'endettement ainsi qu'à maîtriser sa capacité de désendettement et partage cette stratégie financière. Le CESER la partage d'autant plus que la Région, comme toutes les Régions, n'a pas d'autonomie en matière de recettes.

En revanche, la présentation qui est faite des orientations budgétaires ne permet pas au CESER d'apprécier l'adéquation des enveloppes de dépenses, tant en fonctionnement qu'en investissement, avec les priorités ligériennes que la Région entend soutenir au travers de ses politiques publiques. Ces éléments seront précisés lors du BP 2024 mais l'analyse de l'adéquation entre les priorités affichées et les moyens correspondants ne pourra être faite que sur un an, un horizon par définition plus court que celui proposé lors des orientations budgétaires (trois ans).

Par conséquent, le CESER suggère, comme il l'a fait dans ses précédents avis, que la Région donne la mesure financière de ses priorités. En effet, le CESER constate que :

- Les crédits de paiement d'investissement (CPI), qui sont fixés à 480 M€ pour 2024, 500 M€ pour 2025 et 520 M€ pour 2026, ne sont pas précisés quant à la nature des investissements concernés. Par conséquent, le CESER attendra le BP 2024 pour porter un avis sur l'adéquation du niveau et du cadencement avec les ambitions et les besoins à venir des Ligériens, tant en crédits de paiement qu'en autorisations de programme. Le CESER réitère par ailleurs sa demande d'un plan pluriannuel d'investissement.
- Les crédits de paiements de fonctionnement (CPF) sont également présentés de manière globale dans ces orientations budgétaires. Les crédits de paiement affichés pour chacune des trois années concernées sont déterminés de façon à assurer un équilibre financier conforme à la trajectoire financière que la Région entend mettre en œuvre (stabilisation de la capacité de désendettement).

Le CESER suivra avec attention lors de l'examen des prochains BP, les arbitrages budgétaires et les sommes allouées (tant en engagements d'autorisations que de crédits de paiement) à chacune des politiques publiques.

Par ailleurs, le CESER prend acte des impacts directs des dispositions du projet de loi de finances pour 2024 sur les recettes de la Région : nouveau pacte d'investissement dans les compétences (PIC), non-reconduction de la compensation de la baisse des frais de gestion liée à la part de la CVAE et diminution de la Dotation de compensation de la réforme de la taxe professionnelle (DCRTP).

Le CESER partage l'interrogation de la Région, et plus largement des Régions et de la Cour des comptes, sur la discordance entre la nature des recettes qu'elles perçoivent (dites « brunes ») et leurs efforts d'investissement en faveur de la transition écologique, ce qui se traduit d'ores et déjà par une baisse tendancielle du dynamisme de leurs ressources.

Plus globalement, le CESER s'interroge sur les ressources allouées aux Régions par l'Etat, en l'absence d'autonomie fiscale régionale, dans un contexte incertain où il est attendu des collectivités territoriales de participer à l'effort collectif pour une réduction du déficit public. Pour le CESER, une

réforme de la fiscalité donnant aux Régions, au-delà d'une fraction de TVA, davantage d'autonomie fiscale et portée par les actions en faveur de la transition énergétique, apparaît de plus en plus incontournable (cf. rapport « *Crise COVID, et après ? Réflexions sur les mutations, la gouvernance, les ressources financières en Pays de la Loire* » du CESER en date de septembre 2021).

Le CESER regrette, comme lors de ses précédents avis, que la Région n'ait pas enrichi le rapport sur les orientations budgétaires d'un volet évaluatif. Le CESER encourage la Région à réaliser cette évaluation afin de mieux apprécier l'efficacité des politiques poursuivies pour éventuellement les infléchir si nécessaire en cours de mandat. Cet exercice apparaît d'autant plus important au vu du contexte inflationniste qui contraint les finances publiques et des choix que la Région aura à faire.

2. La stratégie financière pluriannuelle

2.1. Les trois « grandes ambitions » régionales

Les orientations budgétaires sont présentées autour de trois « grandes ambitions » que sont la transition écologique, l'emploi et la jeunesse.

Le CESER constate que ce ROB liste les « grandes ambitions » que la Région entend servir sur la période 2024-2026. Le CESER suggère à nouveau que la Région donne la mesure financière de ses priorités.

2.2. La trajectoire financière 2024-2026

Le rapport sur les orientations budgétaires (ROB) 2024-2026 se caractérise par les grands agrégats suivants :

En M€	CA 2021	CFU 2022	CFU 2023 *	OB 2024	OB 2025	OB 2026
Recettes de fonctionnement	1 346	1 415	1 433	1 468	1 485	1 512
Dépenses de fonctionnement	1 130	1 140	1 160	1 183	1 192	1 207
Épargne brute	216	275	273	285	293	305
Amortissement de la dette	112	123	118	121	120	116
Épargne nette	104	152	155	164	173	189
Recettes d'investissement	302	288	255	354	317	223
Dépenses d'investissement	647	608	595	702	676	613
<i>dont politiques publiques</i>	<i>544</i>	<i>497</i>	<i>480</i>	<i>480</i>	<i>500</i>	<i>520</i>
<i>dont fonds européens</i>	<i>103</i>	<i>111</i>	<i>115</i>	<i>222</i>	<i>176</i>	<i>93</i>
Emprunt d'équilibre	241	169	185	184	186	202
Emprunt réel	265	235	110	188	186	202
Capacité de désendettement	9,1 ans	7,6 ans	7,6 ans	7,5 ans	7,5 ans	7,5 ans

* prévisions de CFU 2023 présentées dans le ROB

La nouvelle trajectoire financière se caractérise par :

- Une épargne brute en accroissement sur toute la période, avec un niveau de 273 M€ en 2023 (soit 39 M€ de plus qu'à l'issue de la DM2 du fait des prévisions d'exécution budgétaire) qui passe à 305 M€ à horizon 2026 ;

- Un niveau d'investissement hors fonds européens moins élevé qu'en 2021 (544 M€), année marquée par le plan de relance, avec un montant annuel moyen de 500 M€ (entre 480 et 520 M€ sur la période 2024-2026 vs. 450 M€/an pour la période avant Covid). Ce montant annuel moyen est similaire à celui présenté dans le ROB 2023-2025. Ce volume d'investissement est toutefois à mettre en perspective avec l'inflation élevée constatée depuis 2022 qui, si elle est amenée à décroître dans les prochaines années et se stabiliser autour d'un taux annuel de 2 %, renchérit le coût des investissements en euros constants et diminue leur niveau réel.
- Une capacité de désendettement qui poursuit sa trajectoire d'amélioration entamée en 2022 (7,6 années, ratio identique prévu en 2023) pour se stabiliser vers 7,5 ans à horizon 2026. La capacité de désendettement serait plus rapide que celle affichée dans le ROB 2023-2025 qui prévoyait d'atteindre 7,6 années à horizon 2025 de manière plus progressive (8,8 ans en 2023 et 8,2 ans en 2024).

Au 31 décembre (en M€)	CA 2021	CFU 2022	CFU 2023 *	OB 2024	OB 2025	OB 2026
Stock de la dette (A)	1 969,4	2 081,0	2 073,0	2 140,3	2 205,6	2 291,0
Remboursement du capital de la dette	111,9	123,4	118,0	120,9	120,2	116,4
Intérêts de la dette	27,3	28,5	36,5	40,0	43,5	48,7
Emprunt annuel réalisé	265,0	235,0	110,0	188,3	185,5	201,8
Épargne brute (B)	215,6	275,0	273,0	284,6	293,3	304,9
Capacité de désendettement (A/B)	9,1 ans	7,6 ans	7,6 ans	7,5 ans	7,5 ans	7,5 ans

* prévisions de CFU 2023 présentées dans le ROB

Il convient de souligner que la Région a levé 235 M€ de dette en 2022, soit un montant supérieur de 66 M€ à l'emprunt d'équilibre nécessaire pour combler l'insuffisance de l'épargne nette (152 M€) et des recettes d'investissement (288 M€) pour couvrir les dépenses d'investissement (608 M€). Cela a participé à dégager un excédent de trésorerie au titre de 2022 qui a été reporté dans le budget 2023 à l'occasion du BS.

Cette anticipation à lever de la dette dans la perspective de la hausse des taux a permis à la Région de sécuriser 60 M€ en juin dernier à un taux de 2,075 % (même si la dette contractée en décembre 2022 pour 30 M€ est à taux variable).

Même si cela a conduit à augmenter la durée de désendettement de 0,3 an (elle aurait été de 7,3 ans et non de 7,6 ans), le CESER salue cet acte de bonne gestion.

Le taux moyen de la dette présenté dans le ROB est en augmentation et s'explique par le contexte de hausse des taux d'intérêts sur les marchés financiers. La Région anticipe une augmentation de ce taux moyen à hauteur de 1,53 % fin 2023 (vs. 1,30 % fin 2022), soit une augmentation de près d'un quart de point. La Région indique également se fixer comme objectif un niveau annuel d'amortissement de 120 M€ afin de ne pas obérer sa capacité d'investissement. Ce pilotage du niveau d'amortissement est facilité par le recours à des lignes obligataires dont le capital est remboursé à maturité (in fine).

Le CESER avait déjà attiré l'attention dans ses précédents avis sur le fait que le taux moyen prévisionnel de la dette au-delà de 2023 pourrait être durablement impacté par des taux d'emprunt élevés, ce qui augmenterait encore davantage la charge de la dette.

2.3. Focus sur les recettes

Des recettes en hausse de 35,2 M€ en fonctionnement et de 99,3 M€ en investissement dès 2024 par rapport à 2023. Retraitée des fonds européens et du Plan d'investissement dans les compétences, cette hausse se limite respectivement à 28,1 M€ et 1 M€. Plusieurs caractéristiques traduisent cette augmentation nette :

- Un dynamisme fiscal des fractions de TVA (+ 3,8 %). À noter que la Région a choisi de retenir l'hypothèse du Haut Conseil des Finances Publiques, plus prudente que celle de l'Etat ;
- Une diminution du produit de la taxe régionale sur l'immatriculation des véhicules (- 1 %) ;
- Concernant les concours de l'Etat, une diminution des dotations de fonctionnement (- 5,5 %) et une augmentation sur la section investissement (+ 8 %), essentiellement en raison du versement du solde de la dotation régionale « France relance 2021 ».

2.4. Focus sur les dépenses de fonctionnement

Des dépenses de fonctionnement en augmentation de 2 % à périmètre courant en 2024 par rapport à 2023 (passant de 1 159,7 M€ projetés fin 2023 à 1 183,4 M€ en 2024). Selon la trajectoire présentée, elle augmenterait par la suite de 0,7 % en 2025 puis de 1,3 % en 2026, toujours à périmètre courant. Ces augmentations sont toutefois à mettre en regard de l'évolution de l'inflation sur la période.

2.5. La gestion de la dette et la stratégie en matière d'emprunt

Le ROB affiche une augmentation prévisionnelle du stock de dette de 218 M€ sur la période 2024-2026, portant le total cumulé à 2 291 M€ fin 2026.

Le profil de la dette régionale fin 2024 est à 88 % à taux fixe ou à taux zéro. La Région affiche sa volonté d'augmenter la part de dette à taux variable dans son encours. Cette stratégie, qui peut surprendre en période de hausse des taux, suppose que l'on considère, comme le fait la Région, que les taux soient au plus haut, ce qui n'est pas démontré au regard des prévisions de la Banque Centrale Européenne (BCE). La Région justifie également sa stratégie par la plus grande souplesse que présenterait les emprunts à taux variable dans l'éventualité d'un remboursement anticipé.

Par ailleurs, la Région amplifie sa stratégie visant à limiter l'endettement bancaire et à privilégier les emprunts obligataires. Elle affiche un objectif en ce sens d'une répartition de 80 % en faveur des produits obligataires et de 20 % pour les produits bancaires. Le profil obligataire de la dette conduit à accroître le montant des remboursements in fine, ce qui amène la Région à une grande vigilance pour lisser le volume de ses échéances, vigilance partagée par le CESER. La Région indique également se fixer comme objectif un niveau annuel d'amortissement de 120 M€ afin de ne pas obérer sa capacité d'investissement.

Le montant des intérêts est en forte augmentation en proportion des dépenses de fonctionnement. Il représente 4 % en 2026 (contre 2,5 % en 2022).

3. Mesures fiscales et de gestion

Le CESER prend acte des mesures fiscales et de gestion au titre de l'année 2024 qui sont sans changement par rapport aux dispositions votées antérieurement.

4. Observations des commissions thématiques du CESER

Au-delà des trois priorités réaffirmées par l'exécutif régional (emploi, jeunesse, transition écologique), et comme évoqué en synthèse, les commissions du CESER s'étonnent qu'aucune orientation de politiques publiques ne soit fixée dans le rapport d'orientations budgétaires à vocation pluriannuelle. Pour cette raison, seules quatre commissions sur sept s'expriment sur les éléments transmis par la Région relatifs aux orientations budgétaires.

Par ailleurs, le CESER profite de cet avis pour exprimer sa position sur des sujets complémentaires qui auront une traduction dans les étapes budgétaires à venir.

4.1. Santé – Social (C2)

Santé

Le CESER note la décision de l'Etat de transformer à compter de 2023, le financement conventionnel prévu dans le cadre des accords du Ségur de la Santé pour augmenter le nombre de places en formations en soins infirmiers en un versement d'une fraction supplémentaire de TICPE. Il sera vigilant sur la pérennisation de ce financement considérant que la TICPE est une recette appelée à diminuer.

Social

Le CESER a pris connaissance du rapport annuel 2022 Egalité femmes – hommes (voir l'avis spécifique du CESER). Ce rapport ne comporte pas d'engagements pluriannuels, comme le prévoit la loi du 4 août 2014 pour l'égalité réelle entre les femmes et les hommes. Ces engagements auraient toute leur place dans le rapport d'orientation budgétaire.

De plus, le CESER s'étonne de l'absence du Rapport annuel sur la situation en matière de Développement Durable dans le cadre de cette session budgétaire, alors que ce rapport aurait pu donner des informations sur les orientations des politiques publiques.

4.2. Économie – Emploi – Recherche – Innovation (C3)

Aides aux entreprises

A noter que les prêts et avances faites par la Région génèrent des recettes au titre de l'amortissement du capital (près de 17 M€) et que les remboursements dans le cadre du fonds d'urgence résilience pour faire face à la crise covid apporteront une recette de près de 3 M€.

Par ailleurs, en section d'investissement, 3,18 M€ de recettes sont également prévues, au titre du reversement par BPI France des remboursements par les bénéficiaires des aides accordées dans le cadre du Fonds Pays de la Loire Territoires d'Innovation.

Agriculture

Pour la programmation 2023-2027, et dans le cadre de la nouvelle politique agricole commune, les opérations d'instruction et de contrôle des dossiers relatifs aux mesures du FEADER HSGC (hors système intégré de gestion et de contrôle), dites « mesures régionalisées », sont déléguées aux autorités de gestion régionales. Pour les accompagner dans l'exercice de cette compétence, la Loi de Finances 2023 a prévu une dotation de 100 millions d'euros par an au profit des Régions. Pour la Région des Pays de la Loire, cette dotation représente 9 272 710 € par an, de 2023 à 2027.

Sur les fonds européens

A noter plus particulièrement que La Région des Pays de la Loire bénéficiera d'une enveloppe pluriannuelle désormais connue de 16,10 M€ au titre du FEAMPA pour la politique commune de la pêche sur la programmation 2021-2027 dont 2 M€ attendus dès 2024.

4.3. Infrastructures – Déplacements – Télécommunications – Énergie (C4)

Disponibilité du matériel roulant ferroviaire

Lors de la rentrée de septembre 2023, SNCF Voyageurs a annoncé la suppression temporaire de 17 circulations de TER en raison d'un manque de matériels roulants disponibles. Ce manque de matériel fait suite à des incidents (heurts avec des animaux, collisions sur certains passages à niveau...), ainsi qu'à un turn-over de personnel important dans les centres de maintenance qui impose un temps de formation de 6 à 12 mois pour les techniciens. Le retour à la normale est progressif et sera totalement effectif à la mi-novembre 2023. Les abonnés seront partiellement indemnisés. Ces suppressions de trains nuisent à l'image et à l'attractivité du TER. Elles peuvent également conduire à des surcharges dans les trains restants.

Le CESER rappelle que 7 rames ont été cédées en 2017 à la Région Centre – Val de Loire. La Région précise qu'il s'agissait de les remplacer par des rames de plus grande capacité. Elle indique également qu'il serait très coûteux pour elle d'entretenir un parc roulant de réserve pour parer aux incidents importants.

Le CESER préconise qu'une réflexion interrégionale soit engagée pour qu'un parc de réserve mutualisé entre les Régions et les opérateurs soit mis en place. Des accords pourraient également être envisagés pour favoriser les coopérations en matière de maintenance en cas d'incident. Par ailleurs, l'incident de cette année renvoie à la question du dimensionnement du parc de matériel roulant pour faire face à l'augmentation de l'offre prévue dans la stratégie régionale de la mobilité même si la Région indique que cette montée en charge sera réalisée sur les heures creuses.

Abandon de l'appel d'offres de l'aéroport de Nantes Atlantique

Le CESER regrette fortement l'abandon par l'Etat de l'appel d'offres qui devait permettre de désigner le futur concessionnaire de l'aéroport de Nantes Atlantique. Dans l'état actuel, cela va retarder les travaux urgents attendus par les voyageurs comme par les riverains depuis plusieurs années. Dans ce contexte, le CESER souhaite que les opérations de modernisation et de sécurisation de l'infrastructure, comme celles d'amélioration de la desserte, puissent être engagées et soutenues par

l'Etat sans attendre la nomination du futur concessionnaire. Il rappelle que l'ensemble des engagements pris lors du Contrat d'Avenir, en 2019, doivent être tenus sans attendre plus longtemps.

Volet Mobilités 2023 – 2027 du Contrat de Plan Etat – Région

Le CPER 2021 – 2027 ne comportait pas de volet spécifique « Mobilités ». Néanmoins, pour les exercices 2021 – 2022, un avenant à la programmation précédente avait été signé prévoyant essentiellement la réalisation des projets prévus auparavant.

Le volet « Mobilités » du CPER actuel pour la période 2023 – 2027 était attendu initialement en début d'année. La Région indique désormais qu'elle souhaite sa signature d'ici à décembre 2023. Le CESER partage ce souhait et souligne que 2023 sera déjà une année « blanche ». Il attend que l'Etat prenne ses responsabilités avec un CPER ambitieux pour l'ensemble de la Région, surtout dans le contexte du retard constaté dans la réalisation des engagements pris dans le contrat d'avenir signé en 2019.

SEM Croissance Verte

Le CESER s'interroge sur l'avenir de la SEM Croissance verte et sur la complémentarité mise en œuvre avec les autres acteurs du territoire, en particulier les syndicats départementaux.

Une évaluation de l'activité de la SEM mettant l'activité de la société en rapport avec le capital investi serait nécessaire pour permettre de réorienter son activité.

4.4. Aménagement des territoires – Cadre de vie (C5)

Le CESER aurait apprécié que la Région affiche plus clairement son niveau d'ambition sur l'équilibre des territoires et la transition écologique.

Au regard des enjeux écologiques, le CESER invite la Région à accélérer son niveau d'investissement dès 2024 et à le maintenir en 2025 et 2026.

En qualité de chef de filât, il est également attendu de sa part une meilleure convergence des différents financements (Etat, Région, EPCI) sur la transition écologique.

A cet égard, il sera attentif à la mise en œuvre du plan eau (144 M€ tous acteurs confondus). Enfin, le CESER s'étonne également que le plan bocage n'apparaisse pas comme un élément structurant de la politique régionale en 2024.

4.5. Education - Formation tout au long de la vie – Métiers de demain (C6)

Le rapport E501 – Former des professionnels pour un retour rapide à l'emploi n'appelle pas d'avis obligatoire.

Structurant, il présente une nouvelle organisation de la formation professionnelle en région des Pays de la Loire. Partant du constat d'une part de difficultés croissantes de recrutement des employeurs, d'autre part d'une offre de formation régionale « perfectible » en termes de résultats d'insertion dans l'emploi, cette nouvelle démarche se fonde sur le principe qu'une formation ne peut être déclenchée que suite à la formulation d'une intention d'embauche. En d'autres termes, un demandeur d'emploi ne sera plus orienté vers une formation, mais vers un emploi, pour lequel il sera formé.

Pour répondre à ce défi d'un taux d'insertion professionnelle le plus élevé possible, la Région décide de centrer ses efforts sur le « noyau dur » de demandeurs d'emploi très éloignés de l'emploi, représentant 140 000 personnes.

Les offres VISA Métiers et ACCES seront désormais fusionnées sous le nom « 1 emploi = 1 formation ». Il s'agira de partir du besoin de recrutement d'un employeur pour mettre en œuvre une formation sur mesure, réalisée tout ou partie sur le futur lieu de travail. Les formations professionnelles continues « ne seront désormais commandées aux organismes de formation titulaires des marchés que sous condition d'un engagement d'embauche préalable de l'employeur ». « Par précaution, en 2024, sachant que dans certains secteurs il est difficile pour les employeurs de s'engager sur le long terme faute de visibilité sur leur activité, 20% de l'offre de formation prévue sera néanmoins commandée sans engagement préalable d'embauche ». Les dispositifs « Parcours emploi formation » et « Parcours emploi tutorat » (anciennement dans ACCES) s'ouvriront désormais, outre aux CDI, aux recrutements en CDD d'au moins 6 mois et pour tous types de formation.

Enfin, le « dispositif intégré », qui permettait un parcours sans couture, disparaît au regard de son coût (24 000 € en moyenne par stagiaire), et de ses faibles résultats quantitatifs en termes d'insertion dans l'emploi (47% des stagiaires sont soit en emploi soit en formation certifiante 6 mois après leur sortie de formation).

Pour mettre en œuvre cette nouvelle offre en 2024, des affectations sont soumises au vote pour un montant total de 56,250 M€, ainsi réparties :

- 6,550 M€ pour PREPA Clés Avenir, 1,2 M€ pour PREPA Rebond, 1,8 M€ pour la formation des personnes détenues, 300 000€ pour VISA Avenir Sup et 1,5 M€ pour ACCES Entrepreneur
- 43,6 M€ pour la reconduction des marchés de formation VISA Métiers en 2024, qui deviennent « 1 emploi = 1 formation »
- 1,2 M€ pour un nouveau dispositif d'abondement des CPF demandeurs d'emploi se formant aux métiers de la transition écologique.

S'il n'est pas appelé à formuler un avis sur ce rapport, le CESER tient cependant, avant de s'exprimer plus en détails au moment du Budget primitif 2024, à rendre compte des échanges tenus lors de sa commission Education Formation le 9 octobre :

- Concernant la temporalité en rapport avec le ciblage du public, les besoins des entreprises sont immédiats et à court terme. Or le public très éloigné de l'emploi nécessite une formation de long terme ainsi qu'un accompagnement avant même de devenir employable.
- Concernant le point de départ de la formulation du besoin de recrutement, certaines entreprises peinent parfois à formuler précisément leurs besoins, plus encore à les faire cadrer avec une formation. Il apparaît difficile pour elles de s'engager sur un recrutement conduisant à la mise en place d'une formation sur mesure. Un accompagnement professionnel des entreprises sur l'analyse de leurs besoins apparaît donc indispensable.
- Sur le principe des formations sur mesure, y compris sur un petit nombre de stagiaires, le CESER a rappelé l'importance de veiller à la viabilité du modèle économique des organismes de formation.
- L'accompagnement des demandeurs d'emploi reste difficile à mettre en œuvre de façon individualisée. Or celui-ci est indispensable pour qu'ils soient pleinement informés des conditions réelles d'exercice d'un emploi avant de s'orienter vers une formation qui y prépare, afin de multiplier les chances qu'ils s'y épanouissent et y restent.

- Plus globalement, le CESER estime que le principe de réponse aux besoins immédiats, qui concernera environ 80% de l'offre de formation dès 2024, ne doit pas obérer l'anticipation des besoins de demain (intelligence artificielle, transition écologique...) et la gestion à long terme des compétences dont le territoire régional aura besoin à l'avenir.

Une politique de formation professionnelle se doit de répondre tant aux aspirations individuelles qu'aux besoins en compétences des entreprises. L'expérience montre que la démarche de formation est un processus complexe, fait d'essais et d'erreurs, où l'échec d'aujourd'hui peut préparer la réussite de demain, tout particulièrement pour les publics les plus éloignés de l'emploi.

Amendement rejeté mais ayant recueilli le cinquième des suffrages exprimés (article 29 du règlement intérieur)

Amendement déposé par la CGT – FSU et Solidaires

84 votants : rejeté par 37 pour, 42 contre et 5 abstentions

Cet amendement proposait deux modifications :

1ère modification :

Remplacement page 4 de

« Le CESER comprend que, dans un contexte incertain et contraint financièrement, la Région fasse des choix budgétaires visant à contenir son niveau d'endettement ainsi qu'à maîtriser sa capacité de désendettement et partage cette stratégie financière. Le CESER la partage d'autant plus que la Région, comme toutes les Régions, n'a pas d'autonomie en matière de recettes. »

par :

" Le CESER comprend que, dans un contexte incertain et contraint financièrement, la Région fasse des choix budgétaires visant à contenir son niveau d'endettement ainsi qu'à maîtriser sa capacité de désendettement. Le CESER souligne de plus que la Région, comme toutes les Régions, n'a pas d'autonomie en matière de recettes."

2nde modification :

Remplacement page 5 de :

« Pour le CESER, une réforme de la fiscalité donnant aux Régions, au-delà d'une fraction de TVA, davantage d'autonomie fiscale et portée par les actions en faveur de la transition énergétique, apparaît de plus en plus incontournable (cf. rapport « Crise COVID, et après ? Réflexions sur les mutations, la gouvernance, les ressources financières en Pays de la Loire » du CESER en date de septembre 2021) ».

par :

« Pour le CESER, une réforme de la fiscalité donnant aux Régions, au-delà d'une fraction de TVA, davantage de moyens pour assurer leurs missions, apparaît de plus en plus incontournable.

Une autonomie fiscale accrue et portée par les actions en faveur de la transition énergétique, figure dans les pistes évoquées dans son rapport « Crise COVID, et après ? Réflexions sur les mutations, la gouvernance, les ressources financières en Pays de la Loire » du CESER en date de septembre 2021).

»

Motivation des organisations ayant déposé l'amendement :

Concernant la première proposition de modification, il s'agissait de garder la neutralité du CESER concernant la stratégie financière de la Région, et donc de ne pas indiquer qu'il partage cette stratégie, et de rester au constat factuel de l'absence d'autonomie en matière de recette.

Concernant la seconde proposition de modification, il s'agissait de nuancer la position du CESER concernant le besoin d'autonomie fiscale de la Région, en restant à ce qui était indiqué dans la contribution « crise covid et après ».