

Programmation CPER 2021-2027 Bilan 2022

■ Session du 26 mars 2024

■ Avis présenté par M. Antoine CHARLOT, Rapporteur Plan, Schémas.

Entendues les interventions de Mmes Fanny REYRE MENARD (CMAR), Caroline BRYJA (MEDEF), MM. Eric GIRARDEAU (U2P), Vincent PIPAUD (au nom des organisations FNE, GRAINE, LPO, URCPIE et Antoine CHARLOT (personnalité qualifiée)), Yvic KERGROAC'H (CGT), Mmes Marika VIDAILLAC (CRAJEP), Isabelle THOUMIN (CFDT), M. Alexis LAGARDE (UNPI); Mme Marie-Agnès MANDIN (CPME),

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 » et de M. Patrice BERTAUD, SGAR adjoint,

97 votants. Adopté par 92 pour, 5 abstentions, 0 contre.

Introduction générale

Le 25 février 2022, l'État et la Région ont officialisé la signature du Contrat de Plan État-Région pour la période 2021-2027, visant à :

- Relancer l'économie pour répondre à la crise sanitaire, économique et sociale ;
- Accompagner les transitions pour transformer durablement le modèle de développement ;
- Relier les territoires en développant les infrastructures de transport et les mobilités de demain ;
- Préserver la cohésion sociale et territoriale, et contribuer au développement de tous les territoires.

Ce contrat mobilise – à ce jour - une enveloppe financière de **4,38 milliards d'euros, pour lequel** :

- 976,5 M€ sont issus de l'accord de relance (2020-2022) ;
- Et 1 621,2 M€ proviennent de crédits « valorisés » - qui ont été inscrits dans le CPER pour souligner la cohérence des politiques publiques mais qui relèvent d'autres dispositifs dont les enveloppes sont déjà actées (ex : pacte régional d'investissement dans les compétences, campus hospitalo-universitaire sur l'île de Nantes, plan France Très Haut Débit...).

Ainsi, **la part des crédits réellement « contractualisés » s'élève à 1,78 Milliard d'€**, dont près de 734 M€ sont dédiés à la mobilité, 387 M€ à la cohésion territoriale, 255 M€ à la transition écologique et 210 M€ à l'enseignement supérieur, la recherche et l'innovation.

Au 31 décembre 2022, près de 360 millions d'euros ont d'ores et déjà été programmés (213,4 M€ pour l'Etat et 146,2 M€ pour la Région). Si ce taux peut apparaître faible au regard des deux années d'exécution du contrat, cela s'explique en grande partie par la signature tardive du protocole d'accord sur le volet « mobilités » (décembre 2023) pour un montant de près de 734 millions d'euros.

Le CESER apprécie la transparence des données sur les crédits effectivement programmés mais souhaiterait également connaître le taux d'avancement des opérations financées, et leurs impacts, pour chacun des volets et par territoire. Il est particulièrement attentif à ce que les projets financés puissent contribuer à l'équilibre et au développement de tous les territoires.

Aussi, les critères d'éligibilité et les modalités de co-financement devront être précisés – comme cela a été fait pour les projets liés à l'enseignement supérieur et à la recherche. Cette lisibilité permettrait d'éviter le report, l'annulation ou la sous-utilisation de certains financements du CPER, en raison du manque de projets qui y seraient éligibles.

Le CESER souligne également son attachement à la cohérence des financements publics et invite l'État et la Région à mieux coordonner le CPER avec d'autres dispositifs contractuels (Contrats Pays de la Loire 2026, Action Cœur de ville, Petite ville de demain, Contrats de ruralité, de relance et de transition écologique, Contrats d'objectifs territoriaux, Contrats opérationnels de mobilité, Contrats locaux de santé etc.), en lien avec les objectifs de planification territoriale (COP des Pays de la Loire, SRADDET, etc.).

Avis par volets thématiques

Le CESER aurait attendu un point sur la situation au 31 décembre 2023. Il regrette les délais de transmission du bilan, et aimerait pouvoir disposer d'un siège au Comité de suivi et d'évaluation du CPER, ce qui lui aurait permis d'établir un avis plus circonstancié.

Il attire l'attention de l'État et de la Région sur les thématiques suivantes :

1. Accompagner les transitions pour transformer durablement le modèle de développement

1.1. Transition écologique

Gestion des ressources en eau

Sur la thématique de l'eau, le CESER est particulièrement attentif à la poursuite des actions du Plan Eau Régional avec la signature et le financement des nouveaux Contrats Territoriaux pour l'eau (Loir aval, Layon Aubance, Grandlieu, Côte de Jade, Vie-Jaunay et Lay amont) et le partenariat avec les Départements sur la protection des aires de captage d'eau potable.

Il attire par ailleurs l'attention sur la nécessité de renforcer le déploiement des études Hydrologie Milieux Usages Climat (HMUC) au regard du contexte climatique.

Il insiste enfin sur la question de la consommation et des économies d'eau et souhaite que le CPER aborde la question de la prévention tant en termes de quantité que de qualité de l'eau.

Protection de la biodiversité

Sur la thématique de la biodiversité, si le CPER cible bien les espaces labellisés et protégés, le CESER considère que le maintien de la biodiversité dans l'ensemble des zones géographiques et en particulier dans l'espace rural, doit être pris en compte et accompagné dans le cadre du contrat de plan.

En cela, la préservation et le développement de la trame bocagère constitue un enjeu particulièrement important pour la reconquête de la biodiversité, ce que le CESER a rappelé dans son étude sur l'Arbre.

Santé - Environnement

Le CESER souhaiterait que lors de la revoyure du CPER 2021-2027, une place puisse être accordée aux enjeux de santé- environnement, en lien avec le Plan Régional Santé Environnement (PRSE 4).

Energie

La programmation des crédits par la Région concernant la rénovation des bâtiments (9,8 M€ sur un total de 24 M€) semble se dérouler à un rythme soutenu par rapport à la durée du CPER. Toutefois, au vu des enjeux en matière d'économie d'énergie et de lutte contre la précarité énergétique, le caractère suffisant ou non des crédits peut interroger. Les dispositifs et politiques en la matière devront être évalués.

En matière d'énergies renouvelables, 24 % des crédits contractualisés par l'État et la Région ont été programmés pour les deux premières années. Le CESER prend acte de ces taux.

1.2. Enseignement supérieur, recherche et innovations

S'agissant de l'enseignement supérieur, de la recherche et de l'innovation (ESRI), le CPER 2021-2027 s'articule autour de deux sous-objectifs :

- D'une part, renforcer l'attractivité des campus ligériens et rénover le patrimoine énergivore ;
- D'autre part, investir dans des infrastructures, des équipements et des projets de recherche discriminants et attrayants pour les écosystèmes régionaux d'innovation.

Comme le CESER 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.

Dans la mise en œuvre du CPER 2021-2027, le CESER appelle à être vigilant sur la capacité de la Région à abonder le budget des opérations en cas de hausse des coûts de construction dans le contexte inflationniste.

Dans ce même avis, le CESER rappelait que si le CPER est un outil de contractualisation Etat-Région, il est primordial d'y associer l'ensemble des partenaires infra-régionaux afin d'en assurer la bonne exécution sur les territoires, notamment dans le bouclage financier des opérations. Ce point d'attention a été suivi puisque l'année 2022 a été marquée par la mise en signature des 5 conventions départementales d'application du volet ESRI auprès de l'ensemble des co-financeurs.

Aussi, le CESER note positivement cet effort de coordination des principaux co-financeurs le plus en amont possible. Cette étroite coordination est de nature à améliorer l'exécution du CPER et le lancement effectif des opérations contractualisées.

Dans le cadre de ce CPER, la capacité effective des porteurs de projet à assurer la conduite des opérations dans les bonnes conditions et dans les délais du CPER figure au titre des critères de sélection des projets. Les générations précédentes de CPER ont en effet parfois souffert d'une sous exécution liée à des reports/annulations d'opérations. Dans sa phase de lancement, le CPER 2021-2027 semble moins pâtir de ces difficultés sur le volet ESRI.

Enfin, et comme il l'avait déjà souligné dans le cadre de son avis sur le CPER 2021-2027, le CESER tient à saluer l'existence d'un volet transition écologique, numérique et ESS.

1.3. Transition numérique

Conforter le déploiement du haut et du très haut débit sur tout le territoire

Malgré le soutien des collectivités au déploiement du numérique, il y avait encore un quart des locaux non desservis par la fibre en zone d'initiative publique fin 2022, sur l'ensemble de la Région. Seules la Mayenne et la Sarthe ont un taux de couverture dépassant 90 % des locaux avec cependant parfois des interrogations sur la qualité des opérations d'installation. Le CESER suivra avec attention le déploiement de la fibre sur l'ensemble du territoire. Il devra être accéléré, tout en veillant à l'efficacité et la fiabilité des installations, ainsi qu'aux conséquences notamment sur les haies.

Améliorer les conditions d'enseignement et de formation à distance

La Région a mis en place un dispositif pour répondre aux nouveaux besoins d'enseignement tout en réduisant la fracture numérique. Elle remet ainsi chaque année, depuis la rentrée 2021, **un ordinateur aux secondes et 1re année de CAP** dans les établissements relevant de sa compétence. Ce plan de déploiement est prévu sur la mandature actuelle et est soutenu pour les deux premières années par l'Europe via le fonds REACT-UE. Au moment du bilan 2022, deux rentrées avec distribution d'ordinateurs avaient eu lieu. A ce jour, un cycle complet a été réalisé, équipant tous les niveaux du lycée et permettant aux élèves de terminale d'avoir un recul sur l'usage. Le CESER demande à être destinataire de l'évaluation réalisée par la Région sur ce dispositif. Il préconise par ailleurs, comme il l'a déjà fait dans son avis sur le Budget Primitif 2024, que soit réalisée une enquête qualitative auprès des usagers : jeunes en premier lieu, mais aussi familles et enseignants. Cette enquête pourrait inclure les items suivants :

- Usage effectif de l'ordinateur (en aviez-vous déjà un que vous continuez à utiliser ?).
- Adaptation de l'outil aux besoins éducatifs et personnels.
- Regard des familles sur la pertinence de cet équipement individuel, notamment au regard des difficultés de connexion éventuelles aux domiciles.
- Accompagnement des usages : quelle fréquentation des ateliers proposés ? Sont-ils perçus comme utiles ? Correspondent-ils bien aux besoins ?
- En quoi cet outil a-t-il été un soutien pour la scolarité ? pour d'autres aspects du parcours (usage du numérique, etc.) ?

Le CESER note les points positifs de ce dispositif et le fait que la Région veille à ne pas remettre en cause pour autant la qualité de l'équipement collectif des établissements. Ce dispositif soulève aussi des problèmes, notamment d'ordre technique (chargement, prise de courant, etc.). En revanche, le CESER souligne que la Région, soucieuse de l'équilibre outil informatique/outil papier, a fait le choix de ne pas demander au Rectorat que les lycées des Pays de la Loire basculent sur des manuels numériques : le CESER, pour qui le livre doit rester une référence dans l'éducation, salue ce choix et cette décision du Conseil régional.

2. Relier les territoires en développant les infrastructures de transport et les mobilités de demain

2.1. Transports – Mobilités

Le CESER n'a pas, à date, le bilan détaillé du CPER 2015 - 2022 concernant le volet « mobilités », ce qui ne lui permet pas de faire une analyse approfondie des lignes non totalement réalisées. Il s'étonne toutefois du taux de programmation relativement faible des crédits de la Région pour les années 2021 et 2022 concernant les opérations ferroviaires (59 %), le Grand Port Maritime de Nantes – Saint-Nazaire (39 %) et le développement de la multimodalité (14 %). L'État est également en retard sur la multimodalité (32 % de taux de programmation). Cette non-réalisation est d'autant plus étonnante qu'il s'agit d'une prorogation du CPER 2015 - 2020, sur des opérations confirmées ou redéfinies pour les deux exercices 2021 et 2022, et donc achevées théoriquement à la fin 2022.

Toutefois, appréciées sur l'ensemble des exercices 2015 - 2022, le CESER note le taux de réalisation des lignes « Transports – Mobilités » à hauteur de 97 %.

3. Préserver la cohésion sociale et territoriale, et contribuer au développement de tous les territoires.

3.1. Santé

Sur les différents axes en matière de santé, le CESER se félicite du déploiement concerté avec l'État - via l'Agence régionale de santé (ARS) - de projets territoriaux, tels que la télémédecine et le soutien aux maisons pluriprofessionnelles de santé.

Concernant la création de places supplémentaires dans les instituts de formation aux soins infirmiers (IFSI) et d'aide-soignant (IFAS), le CESER suivra avec attention l'effectivité des formations déployées dans le cadre de son suivi du Schéma régional des formations sanitaires et sociales 2023-2028 (SRFSS).

Sur le soutien à l'investissement dans les établissements de santé, le CESER s'interroge sur la pérennité des financements jusqu'à l'échéance du CPER (2027), attendu que les crédits issus du Ségur (48,7 M€ en investissement) ne sont fléchés que jusqu'en 2025.

Sur l'axe santé, le CESER note le fort taux d'engagement, identique à celui de la programmation, de 74,4 % sur les crédits cumulés État-Région.

3.2. Formation, emploi et apprentissage

Les enjeux identifiés par l'Etat et la Région s'articulent autour de 5 axes :

- Encourager **l'expérimentation de solutions innovantes pour le recrutement et la gestion des ressources humaines** par les entreprises ;

- **Enrichir l'offre des formations** proposées aux actifs ligériens, et en particulier aux demandeurs d'emploi et aux publics les plus éloignés de l'emploi ; en particulier développer des parcours « sans couture » avant, pendant et après la formation. A ce sujet, le CESER considère que la disparition du « dispositif intégré » et les changements induits par le passage à « 1 emploi = 1 formation » risquent de dégrader la mise en œuvre des parcours sans couture. Par ailleurs, l'accompagnement des demandeurs d'emploi stagiaires de la formation professionnelle nécessite un échange continu entre tous les acteurs, en particulier France Travail et les organismes de formation. Cependant, les outils informatiques des uns et des autres n'étant pas utilisés de la même façon, la communication entre acteurs est d'autant plus essentielle.
- Favoriser la connaissance réciproque et **faciliter la rencontre entre les entreprises et leurs futurs salariés** ;
- **Lever les freins périphériques à l'emploi** : le CESER rappelle que la levée de ces freins est très difficile et nécessite que tous les acteurs y prennent chacun leur part, en particulier au niveau des EPCI.
- Créer les conditions d'une **coopération durable entre les acteurs institutionnels**.

Sur l'ensemble de ces points, le CESER aurait apprécié que le bilan 2022 intègre des éléments plus précis sur les actions prévues dans le CPER qui ont été mises en place concrètement dans la région.

Enfin, il insiste sur le fait que dans toute formation, il est nécessaire de déployer des pédagogies différenciées selon les compétences et les besoins, ainsi qu'une ingénierie de formation spécifique à la formation à distance, valorisant l'accompagnement humain.

3.3. Culture et Patrimoine

Le CESER prend note que les crédits inscrits sont liés à l'avenant dédié à la culture et au patrimoine signé le 31 août 2022. Cela peut expliquer le faible taux d'engagement au 31 décembre 2022 de 1%. De plus, les initiatives dépendent des porteurs de projets sur les territoires. Le CESER suivra avec attention la réalisation des actions inscrites, avant la clause de revoyure de 2025.

3.4. Egalité entre les femmes et les hommes

La question de l'égalité entre les femmes et les hommes mériterait d'être traitée dans une approche globale irriguant toutes les politiques.

Le CESER note que des actions ont été déployées dans le cadre de la lutte contre les violences faites aux femmes. Les budgets s'élèvent à 663 k€ pour l'État (26 actions) et 861 k€ pour la Région (27 actions). Un renforcement du soutien de l'État au Centre de Prise en Charge des Auteurs de violences conjugales en Pays de la Loire est également indiqué.

Le CESER regrette que la question de l'égalité professionnelle femmes-hommes reste le « parent pauvre » de ces budgets : 16,8 k€ pour l'État (?) (6 actions) et 38,1 k€ pour la Région

(5 projets). Au-delà des actions inscrites dans le CPER¹, le CESER rappelle qu'une telle démarche passe également par les actions éducatives dans les lycées, l'orientation, la formation, les mobilités et la levée des freins à l'emploi...

Conclusion

Le CESER se félicite du rythme de programmation de certains crédits (Exemple : sur la rénovation énergétique) qui répondent à un besoin des territoires. Toutefois, le CPER étant prévu sur une durée de 7 ans, cela pourrait le cas échéant amener à revoir à la hausse les crédits initialement prévus. Par ailleurs, il serait intéressant de connaître le rythme prévu de consommation des crédits dans un cadre pluriannuel, pour pouvoir évaluer complètement la réalisation effective.

¹ Comme le plan régional pour l'égalité professionnelle (PREP) et le plan d'action régional en faveur de l'entrepreneuriat des femmes (PAREF) cf. CPER 2021-2027 (page 51) : https://www.prefectures-regions.gouv.fr/pays-de-la-loire/irecontenu/telechargement/93032/595515/file/0_CPER%202021-2027_PDL_sign%C3%A9_25022022-1.pdf