

Programmation CPER 2021-2027 Bilan 2023

■ Session du 18/06/2024

■ Avis présenté par M. Antoine CHARLOT, Rapporteur Plans - Schémas

Entendues les interventions de Mme Dominique LAPERRIÈRE-MICHAUD (au nom de la commission « Santé – social »), M. Yvic KERGROAC'H (CGT), Mme Géraldine PAPIN BÉALU (CCIR), M. Bruno ROULAND (Chambre d'agriculture),

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 ».

96 votants : adopté par 89 pour, 0 contre, 7 abstentions.

Introduction Générale

Le Contrat de Plan État-Région (CPER) des Pays de la Loire, signé le 25 février 2022 par l'État et la Région, représente un outil structurant pour le développement de notre territoire. En intégrant la nouvelle programmation sur les mobilités, il engage des ressources considérables, s'élevant à 4,38 milliards d'euros pour la période 2021-2027.

Ces montants, bien que substantiels, nécessitent un suivi rigoureux pour s'assurer de leur bonne utilisation. Au-delà des sommes engagées, c'est la qualité et l'efficacité des projets financés qui seront déterminantes pour relever les principaux défis du territoire. C'est pourquoi, bien que le bilan annuel apporte une certaine transparence, le CESER revendique une présence au sein du Comité d'évaluation et de suivi du CPER. Il s'agit pour nous d'apprécier les critères d'éligibilité, les difficultés rencontrées, de mesurer l'impact des projets accompagnés, et – plus largement - d'identifier les ajustements nécessaires (clause de revoyure prévue à mi-mandat prévue en 2025).

Le CESER souligne également l'importance d'une meilleure coordination du CPER avec les autres dispositifs contractuels (Action Cœur de ville, Petite ville de demain, Contrats de ruralité, de relance et de transition écologique, Contrats opérationnels de mobilité, Contrats locaux de santé etc.), en lien avec les objectifs de planification territoriale (COP des Pays de la Loire, SRADDET, Pactes stratégiques). Cette cohérence est essentielle pour maximiser l'efficacité des actions menées, et veiller à leur bonne répartition sur le territoire.

Toutefois, pour éviter l'éparpillement et le saupoudrage des dispositifs, le CESER soutient le déploiement et la généralisation de Contrats d'objectifs territoriaux. Assortis d'un calendrier précis, ces contrats permettraient de mobiliser des financements croisés entre l'État, la Région, les Départements, les agences de l'État et les intercommunalités concernés, pour répondre à des besoins prioritaires identifiés à l'échelle locale, que ce soit – par exemple – dans le domaine de la santé publique, de la mobilité, de la reconversion d'un territoire industriel ou agricole, ou encore sur les questions climatiques.

Ces contrats pourraient s'appuyer sur l'expérience réussie des contrats territoriaux pour l'eau (CT Eau), qui démontrent leur potentiel à offrir des solutions efficaces et coordonnées sur les enjeux du territoire.

Avis par volet thématiques

Le CESER attire l'attention de l'Etat 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

Le CESER souligne l'importance de mettre en cohérence, d'une part, le CPER avec les autres politiques contractuelles et d'autre part les interventions de l'Etat, de la Région et des autres collectivités infrarégionales sur une même politique publique. Des dysfonctionnements ont été observés dans l'utilisation effective des aides sur certains dispositifs, sur la rénovation énergétique par exemple. Il s'avère donc nécessaire de créer les conditions de la lisibilité, de pérennité et de cohérence sur l'ensemble des politiques publiques, qu'elles soient menées par l'Etat ou la Région.

Dans cette logique, il pourrait être intéressant de généraliser le modèle des Contrats Territoriaux Eau (CT Eau), qui favorise le dialogue et les échanges entre les différentes parties prenantes et qui institue un contrat commun entre tous les financeurs.

Le CESER encourage la Région à poursuivre son engagement au sein des CT Eau sur l'ensemble des bassins versants régionaux pour renforcer leur caractère opérationnel et leur contribution à :

- La réduction des intrants polluants dans les eaux brutes (de surface et souterraines),
- La restauration des milieux et de leur capacité auto-épurative : solutions fondées sur la nature,
- La réduction de la consommation, tous usages confondus.

A un an de la clause de revoyure du CPER, le CESER considère que la question de l'eau revêt un caractère prioritaire nécessitant des moyens financiers complémentaires, en lien avec la compétence animation de la Région.

La problématique actuelle sur l'ensemble des masses d'eau, tant en quantité qu'en qualité, doit conduire à un effort accru de la Région et de ses partenaires pour favoriser l'adoption, dans chaque bassin versant, des Projets de Territoire pour la Gestion des Eaux (PTGE), après réalisation systématique d'études HMUC (Hydrologie, milieux, usages, climat). Il conviendra en amont d'évaluer l'expérimentation des PTGE et d'harmoniser les méthodologies scientifiques des études HMUC.

De plus, pour sécuriser l'approvisionnement en eau potable pour l'ensemble de la population ligérienne, il devient indispensable de réaliser des plans d'action sur l'ensemble des 47 captages prioritaires. Pour s'adapter au contexte et aux enjeux, l'accompagnement financier de la profession agricole est à renforcer, tout en assurant les débouchés. Des objectifs et des

échéances précises devront être définis entre la profession agricole, la Région et les acteurs de la politique de l'eau.

Au-delà des contraintes réglementaires, il conviendrait, au vu de l'urgence de la situation et compte-tenu des impacts négatifs sur la santé, de s'interroger sur l'évolution vers un modèle plus contraignant de l'intervention publique.

Energie

Au 31 décembre 2023, plus de 46 M€ sur les 83,2 M€ prévus par l'Etat au titre des crédits « relance » ont déjà été versés concernant la rénovation énergétique des logements et des bâtiments publics (55,5%). Il n'y avait pas de crédits de l'Etat prévus au titre du CPER.

Pour ce qui est de la part Région, le rapport indique que 73,3 % des crédits contractualisés, soit 17,58 M€, ont d'ores et déjà été programmés, à mi-parcours du CPER.

Le CESER se réjouit du rythme soutenu des travaux. Toutefois, au vu des enjeux en matière d'économie d'énergie et de lutte contre la précarité énergétique, et comme il l'avait déjà expliqué dans son avis sur le bilan annuel 2022 du CPER, il s'interroge sur le caractère suffisant des crédits alloués pour la rénovation énergétique dans le cadre de ce CPER. Le CESER préconise une réévaluation des crédits sur cette ambition dans le cadre de la clause de revoyure prévue en 2025.

En matière d'énergies renouvelables, le rapport indique que 34,9 % des crédits contractualisés par l'État et la Région ont été programmés pour les trois premières années. Le CESER prend acte de ces taux.

Concernant la centrale de Cordemais, le CESER réaffirme son soutien au projet Ecocombust et attend à ce stade de l'État un engagement clair.

1.2. Enseignement supérieur, recherche et innovations

Le CPER 2021-2027 comporte notamment un volet dédié à l'enseignement supérieur, à la recherche et à l'innovation ainsi qu'un volet consacré à la transition numérique. Alors que le CPER se trouve à mi-parcours dans son exécution, le CESER invite dès à présent à réfléchir aux enjeux qui pourraient nourrir une dynamique de projets sur ces deux volets. Parmi eux, le CESER tient à souligner la prise en compte de manière transversale des sujets émergents comme le déploiement de l'intelligence artificielle (IA), avec l'arrivée de l'IA générative en 2022.

A titre d'exemple, dans sa contribution relative au CPER 2021-2027, le CESER accueillait favorablement les moyens consacrés à l'amélioration des conditions d'enseignement et de formation à distance au service des jeunes et des entreprises. Pour le CESER, ces moyens doivent aujourd'hui s'appréhender à l'aune des outils d'IA, en s'attachant à comprendre les opportunités et les risques liés au développement de l'IA générative. Dans le cadre de sa réponse à la saisine régionale sur l'intelligence artificielle, le CESER nourrira cette réflexion qui impacte tous les pans de notre société.

Enfin, pour le CESER, la bonne exécution du CPER repose sur des revues de projets régulières qui permettent d'apprécier la capacité effective des porteurs de projet à assurer la conduite des opérations dans les bonnes conditions et dans les délais du CPER. Le contexte inflationniste

actuel appelle à apporter une vigilance particulière sur les surcoûts de certaines opérations, liés notamment à la hausse des matières premières.

1.3. Transition numérique

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

Alors qu'au 31 décembre 2022, seules la Mayenne et la Sarthe avaient des taux de couverture par la fibre en zone d'initiative publique supérieurs à 90%, le CESER se réjouit qu'au 31 décembre 2023, le Maine-et-Loire et la Vendée atteignent désormais des taux de couverture de respectivement 93% et 91%. Toutefois, le CESER rappelle ses interrogations sur la qualité des opérations d'installation, du fait notamment de chaînes de sous-traitances qui diluent parfois les responsabilités. Le déploiement aérien de la fibre, rapide et moins coûteux que l'enfouissement, est aussi plus susceptible de conduire à des coupures en cas d'événements météorologiques. Le CESER continuera de suivre avec attention le déploiement de la fibre sur l'ensemble du territoire, particulièrement en Loire-Atlantique où le taux de couverture n'était que de 74% en zones d'initiative publique à fin 2023.

De plus, comme indiqué dans un vœu spécifique présenté à cette même session, le CESER alerte sur les conséquences éventuelles de la fin du réseau cuivre. Le CESER préconise que des financements Etat soient alloués dans le cadre de la clause de revoyure pour informer la population et les entreprises de cette fin programmée du réseau cuivre.

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 1^{re} 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 2023, trois rentrées avec distribution d'ordinateurs ont eu lieu, et 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 actuellement par la Région sur ce dispositif, par SMS, auprès des familles et des jeunes.

Il indique sa satisfaction que cette enquête soit réalisée ; c'était l'une de ses préconisations, émise dans son avis sur le Budget primitif 2024 ainsi que dans son avis sur le bilan 2022 du CPER.

Cette enquête pourra notamment apporter un élément important de prise de décision en objectivant les problèmes que soulève ce dispositif, notamment d'ordre technique (dans les lycées : chargement, prises de courant, limitation en logiciels et applications). Le CESER tient à noter aussi les points positifs de ce dispositif (lutte contre la fracture numérique, aide au pouvoir d'achat des familles, réponse à un besoin pédagogique) et le fait que la Région veille à ne pas remettre en cause pour autant la qualité de l'équipement collectif des établissements.

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 des CPER sur la période 2015 - 2022 concernant le volet « mobilités », ce qui ne lui permet pas de faire une analyse approfondie des lignes non totalement réalisées. Toutefois, au regard de l'ensemble des lignes « Transports – Mobilités » pour la période 2015 - 2022, le rapport affiche un taux de réalisation de 97 %. Ce taux est logique dans la mesure où ces opérations portaient sur la programmation du CPER précédent qui avait été prolongé de deux ans.

Sur la période 2021 – 2022 (prolongation des opérations du CPER 2015 - 2020 inscrites dans le CPER 2021 - 2027 signé en 2022), le taux de programmation de certaines lignes interroge le CESER :

Ainsi seuls 31,8 % des crédits Etat de la ligne « développement de la multimodalité » ont été programmées au 31/12/2023.

Pour la Région, seuls 58,9 % des crédits ont été programmés sur les opérations ferroviaires, ce taux est de 39,2 % sur le GPM et 13,6 % sur la multimodalité.

Ces taux sont d'autant plus surprenants qu'il s'agit de crédits qui étaient prévus sur les deux années 2021 et 2022 avant qu'un nouveau volet mobilité ne soit intégré au CPER 2021 - 2027. Dans l'attente d'explications, le CESER souhaite que les engagements prévus soient tenus.

En marge du bilan, un avenant relatif au volet « Infrastructures de transport et mobilités » du CPER 2021 – 2027 est présenté à la session. Il constitue la copie quasi conforme du protocole d'accord signé au mois de novembre 2023 avec quelques ajustements à la hausse sur le fret ferroviaire et le réseau ferré. Le CESER réitère donc les commentaires qu'il a émis au mois de décembre dernier dans son avis spécifique.

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

3.1. Santé

La Région a programmé les 21 M€ (crédits contractualisés) prévus. Pour l'État, dont le budget regroupe l'intégralité des crédits dévolus à la santé sur le territoire (140,5 M€ de crédits de relance et 301,5 M€ de crédits valorisés), 70 % des 442 M€ sont engagés.

Le CESER note le déploiement de l'intégralité des fonds de l'État sur la télémédecine. Elle peut permettre un accès à la santé pour les Ligériens (territoires désertés, pathologies, publics en fragilité...). Le CESER souligne l'importance du rôle des professionnels « habilités » ou de santé pour piloter cet outil, afin de garantir l'accompagnement des patients, la sécurité et la qualité des soins.

Concernant les maisons de santé pluriprofessionnelles, les fonds permettent de financer l'écriture des projets de santé, la structuration des équipes et le soutien au démarrage. Pour le CESER, c'est un levier efficace pour permettre l'aboutissement des projets.

Le CESER note positivement le développement de projets de campus de professionnels de santé, et notamment l'intégration d'internat à destination des internes de médecine de ville et de stagiaires médicaux et paramédicaux (exemple à Laval).

Le CESER rappelle que la Région assure la maîtrise d'ouvrage, par délégation de l'État, de la nouvelle faculté de santé.

À noter également que, dans le cadre d'une démarche de soutien aux territoires ruraux et périurbains inscrits dans le CPER (accompagnement des dispositifs Petites villes de demain (PVD), Action cœur de ville (ACV)...), les principaux domaines d'intervention concernent l'offre de santé et de soin, notamment l'aménagement des maisons de santé pluriprofessionnelles, l'accessibilité des services publics, la transition écologique... Le CESER apprécie que ce soutien se décline en subventions d'investissement et de fonctionnement et finance notamment l'ingénierie territoriale (53 projets PVD). (cf. axe 4.1.1.1 du CPER)

Le CESER note que la santé et les thérapies de demain font également partie intégrante des thématiques de recherche et innovation (cf. axe 2.2.2 du CPER).

3.2. Formation, emploi et apprentissage

Le CESER note qu'au 31 décembre 2023, 79,6 % des crédits inscrits au contrat sur le volet « Formation, emploi et apprentissage » (crédits contractualisés, relance et valorisés) ont été programmés par l'État et la Région (505,8 M€). Au titre des crédits contractualisés, 48 % des crédits inscrits par l'État et la Région ont été programmés (11,93 M€).

GPEC / EDEC

9,159 M€ sont contractualisés entre l'État (4,917 M€) et la Région (4,242 M€) pour accompagner les démarches de Gestion Prévisionnelle des Emplois et des Compétences (GPEC) et d'Engagement de Développement des emplois et des Compétences (EDEC).

Au 31 décembre 2023, l'État et la Région ont engagé 5,463 M€ (dont 1,221 M€ État et 4,242 M€ Région), soit 59,6 % des crédits inscrits. La Région a engagé la totalité de son enveloppe prévue au contrat.

Le CESER souligne que la GPEC et l'EDEC sont au cœur de l'accompagnement des mutations en lien avec les territoires, et au cœur de la SREFOP. De nouveaux projets pourraient être prévus, notamment dans le cadre des dialogues sectoriels. Il sera donc attentif à l'utilisation de l'enveloppe restante de l'État dans les années à venir.

Apprentissage

La Région mobilise une enveloppe de 189 M€ de crédits valorisés à l'appui du développement de l'apprentissage dans le cadre des crédits délégués par l'État à la Région suite à la dernière réforme de l'apprentissage et de l'alternance.

Le CESER salue l'engagement constant de la Région des Pays de la Loire dans le domaine de l'apprentissage, y compris après la réforme ayant recentralisé la compétence. Face à la baisse brutale et conséquente, décidée par l'Etat en mai 2024, de la ressource allouée aux Régions pour le fonctionnement des CFA, le CESER formule son inquiétude, à la fois pour les apprentis et les CFA des Pays de la Loire. En effet, une baisse de 36% étant appliquée pour chaque Région, en Pays de la Loire, la ressource annuelle de fonctionnement destinée à l'apprentissage passe de 10 992 300 € à 7 009 588 €.

Préconisation dans l'optique de la clause de revoyure

- Améliorer les conditions de vie (logement, santé, accès aux loisirs) et d'apprentissage (bâtiments) des étudiants.
- Améliorer la prévention santé des jeunes et leur bien-être (par exemple, création d'un dispositif itinérant pour aller à la rencontre des familles avec des spécialistes en santé mentale¹, poursuite du soutien régional à la pratique d'une activité physique par les jeunes en clubs et associations²).
- Soutien aux EPCI qui souhaiteraient créer une « maison des parents », dispositif de soutien à la parentalité.
- Faire évoluer les conditions pédagogiques pour répondre aux besoins des jeunes d'aujourd'hui, notamment en soutenant le droit à l'expérimentation : micro-lycées, soutenir les espaces de respiration au sein des lycées, partenariats entre établissements, créer des passerelles (enseignement général/professionnel, lycée/apprentissage, etc.)³.

3.3. Culture et Patrimoine

Suite à la signature de l'avenant culture signé mi 2022, l'Etat et la Région ont vérifié auprès de chaque porteur de projets l'état de faisabilité. Si cela était possible, les calendriers de travaux ont été validés et les premières phases lancées. Cela ne s'est pas encore traduit en 2023 par des engagements ou des mandatements conséquents. Le CESER considère que la faible consommation des crédits est normale.

3.4. Egalité entre les femmes et les hommes

Sur les violences faites aux femmes, le CESER note que l'État (0,7 M€) et la Région (0,5 M€) ont cofinancé des actions en direction du public et du maillage du territoire.

Sur l'égalité professionnelle entre les femmes et les hommes, l'État (26,8 K€) et la Région (48,5 K€) ont financé chacun 6 actions.

Le CESER rappelle sa conclusion sur le bilan 2022 du CPER : « La question de l'égalité entre les femmes et les hommes mériterait d'être traitée dans une approche globale irriguant toutes les

¹ Voir l'étude « Je ne décroche pas, je me construis » du CESER, p71

² Voir l'étude « Je ne décroche pas, je me construis » du CESER, p73

³ Voir l'étude « Je ne décroche pas, je me construis » du CESER, p77

politiques. [...] Le CESER regrette que la question de l'égalité professionnelle femmes-hommes reste le « parent pauvre » de ces budgets [...]. Au-delà des actions inscrites dans le CPER, 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... »

(https://ceser.paysdelaloire.fr/wp-content/uploads/2024/03/26_Avis_bilan2022_CPER_2021_2027-1.pdf)

3.5. Sport

Les projets sont en cours ou en phase de lancement. Leur phasage dépend des porteurs de projets et des priorités de l'Etat.

Il est à noter que, pour la trésorerie de la Région, l'année 2023 a permis de solder des opérations initiées lors du précédent CPER.

Le CESER se félicite que les projets retenus par l'Etat et la région participent à l'équilibre de tous les territoires.