

## CRISE COVID, ET APRÈS ? RÉFLEXIONS SUR LES MUTATIONS, LA GOUVERNANCE, LES RESSOURCES FINANCIÈRES EN PAYS DE LA LOIRE

La Présidente de Région a saisi en 2020, le CESER pour « contribuer à l'élaboration d'un plan de relance ». En réponse, le CESER a produit une contribution centrée sur les actions pour lesquelles la Région pouvait intervenir rapidement et directement. Pour aller plus loin, le CESER a mené une réflexion de plus long terme sur les mutations à prendre en compte dans l'évolution des politiques régionales et leurs conséquences en matière de gouvernance et de finances pour la Région.

### LES MUTATIONS ÉCONOMIQUES, SOCIÉTALES, ENVIRONNEMENTALES



**MICHELLE BUREAU ET ANTOINE CHARLOT,**  
Co-Rapporteurs

« Les relations économiques, sociales, environnementales proches ou lointaines que nous entretenons « sur et avec la planète » sont réinterrogées par la crise sanitaire. De nombreuses conséquences restent à identifier. Elles vont, de fait, nécessiter des transformations qui, anticipées, peuvent être un atout pour le territoire régional. »

#### Une démarche exploratoire

La démarche s'est organisée autour d'un travail d'analyse des principales mutations planétaires susceptibles d'impacter les Pays de la Loire dans les dix prochaines années. Ainsi, **55 mutations mondiales ont été identifiées**, classées dans huit domaines.

Puis, **une hiérarchisation a été opérée en fonction de leur importance à l'échelle mondiale et locale, par les membres du CESER et par environ 600 Ligériens** (via une enquête). Cette double approche révèle que pour le CESER, les principales mutations concernent l'accélération des changements climatiques, l'explosion des données numériques, et la perte de confiance dans les institutions. Pour le panel des Ligériens, cette dernière mutation arrive en premier, suivie de la hausse des inégalités, de la surabondance et de l'immédiateté de l'information.

En outre, la crise liée à la Covid-19 met en lumière **le caractère systémique des mutations** auxquelles nous devons faire face. Un « simple » problème sanitaire, localisé dans une province chinoise, est devenu une crise mondiale touchant un ensemble de systèmes (sociaux, économiques, culturels, éducatifs...). Pour comprendre ces effets « domino », le CESER a analysé le degré d'interconnexions entre les 55 mutations. **La mutation la plus influente (de façon négative ou positive) est l'intensification de la mondialisation** (en termes d'échanges commerciaux, de modes de production, de mobilités des personnes et des marchandises, d'exploitation des ressources). **Le développement technologique, les modes de consommation et l'explosion urbaine provoquent le plus d'ondes de chocs sur les autres mutations.**



**ALAIN DURAND,**  
Président de la commission  
« Finances-Prospective »,  
Pilote de la contribution

De sa place, le CESER a souhaité mieux comprendre et mettre en lumière les mutations en cours : économiques, environnementales, sociétales, de gouvernance et financières. Ce travail, non exhaustif, vise à poser les bases d'une réflexion future à mener par l'exécutif régional sur les enjeux des années à venir.

Il fait apparaître une prise de conscience au sein de la société civile de mutations inéluctables (accélération des changements climatiques, explosion des données numériques, explosion des dettes, accélération des flux migratoires, explosion urbaine...) qui vont modifier notre approche de nombre de questions de société.

La contribution invite à engager une démarche prospective et à définir un nouveau référentiel de l'action publique, adapté aux transformations attendues.

Ces mutations amènent enfin le CESER à plaider pour une évolution des ressources des Régions et à la mise en place de nouveaux outils, en particulier via la mobilisation de l'épargne des Ligériens.



## HUIT MUTATIONS SUR LESQUELLES AGIR EN PRIORITÉ

Au regard des différentes analyses, le CESER a élaboré une matrice de matérialité qui croise : le degré d'importance des mutations pour le groupe de travail du CESER (en abscisse) ; le degré d'importance des mutations pour les acteurs ligériens (taille du cercle) ; le degré d'influence des mutations sur les autres (en ordonnée). À travers cette méthode, le CESER identifie huit mutations sur lesquelles agir

en priorité : l'explosion urbaine, l'explosion des données numériques, l'accélération des changements climatiques, l'accélération des évolutions liées aux métiers et aux nouvelles formes de travail, la hausse des inégalités, l'explosion des dettes, la surabondance et l'immédiateté des informations, et la propagation de nouveaux virus chez l'humain.

## Identification des mutations mondiales

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

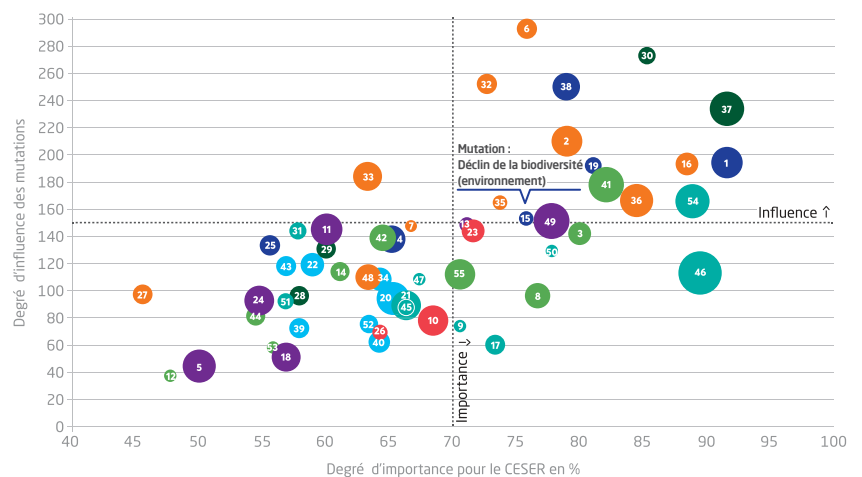
26	Émergence de la production agricole à des fins énergétiques
27	Émergence de modèles économiques sobres
28	Émergence de solutions de mobilités partagées, décarbonnées et actives
29	Émergences de questionnements sur les mobilités
30	Essor des technologies
31	Évolution de l'intérêt général
32	Évolution de la demande des consommateurs sur plusieurs paramètres
33	Évolution de la place du travail dans la vie des personnes
34	Évolution des comportements touristiques
35	Évolution du rôle des États
36	Explosion des dettes
37	Explosion des données numériques
38	Explosion urbaine
39	Forté démocratisation, en terme d'accessibilité et de propositions artistiques, culturelles et de loisirs
40	Forté ubérisation des activités touristiques

41	Hausse des inégalités
42	Insécurité grandissante
43	Intensification de la culture de masse
44	Nouvelles formes de solidarité
45	Perte de confiance dans les corps intermédiaires
46	Perte de confiance dans les institutions
47	Plus forte visibilité des revendications sur le respect des droits humains
48	Prise de conscience de la très forte inter-dépendance, et la forte dépendance de certains pays
49	Propagation chez l'humain de nouveaux virus
50	Ré-émergence des communs
51	Recomposition des zones d'influences géopolitiques
52	Reconnaissance et appropriation du patrimoine "vivant"
53	Stagnation de l'espérance de vie en bonne santé
54	Surabondance et immédiateté des informations
55	Vieillesse de la population

### légende

- Environnement
- Économie / travail
- Social
- Santé
- Gouvernance / sociétal
- Agriculture
- Culture / loisirs
- Technologie

### MATRICE DES MATÉRIALITÉS DES MUTATIONS PRIORITAIRES





## AGIR POUR NE PAS SUBIR : LES QUATRE MESURES DU CESER

### Adopter une attitude proactive

Le CESER préconise une veille prospective sur les différentes mutations en essayant d'appréhender la probabilité de survenue d'un évènement et de ses impacts potentiels. Il invite la Région à **cartographier ses flux (matières premières, nourriture, personnes...), ses équipements ainsi que les différents systèmes qui interagissent sur le territoire (sanitaires, éducatifs, culturels, sociaux, économiques, naturels...)**. Cette démarche prospective doit guider l'action du Conseil régional et ses investissements sur le long terme.

### Permettre à chacun d'appréhender le futur

Afin d'appréhender les changements sociétaux, le CESER préconise d'**investir le champ de l'éducation, formelle et non formelle**. La Région est invitée à développer des actions de prévention sur les principales mutations qui affectent ou risquent d'affecter le territoire dans les prochaines années. **La formation professionnelle devra être adaptée aux mutations de la société et aux besoins futurs de l'économie ligérienne** (numérique, intelligence artificielle, transitions écologiques...).

### Renouveler la gouvernance des territoires

Le caractère transversal des mutations implique un **renouvellement de la gouvernance des territoires**.

### Dessiner un nouveau référentiel de l'action publique

- **La diversité** - Les systèmes écologiques, économiques et sociaux les plus diversifiés sont aussi ceux qui réagissent le mieux aux mutations.
- **La solidarité** - Des communautés dans lesquelles les gens se connaissent, se respectent et s'entraident s'en sortent mieux en période de stress ou de perturbation. A cet égard, il convient de reconnaître l'apport du secteur associatif dans le fonctionnement de la société.
- **La transversalité** - La propension des acteurs à prendre en compte le caractère systémique des mutations vient renforcer la qualité des réponses apportées sur le territoire.
- **La sobriété** - Les systèmes les plus simples sont ceux qui s'adaptent le mieux aux mutations et nécessitent moins de maintenance.
- **La souveraineté sur des secteurs stratégiques** (alimentation, santé, énergie...) ou du moins la capacité à moins dépendre des ressources extérieures sur ce qui est essentiel au fonctionnement du territoire.
- **La durabilité** - Sur le long terme, il ne peut y avoir de transformation sans réflexion sur les limites planétaires.
- **L'évaluation** pour identifier les vulnérabilités du territoire, et ainsi renforcer l'efficacité des mesures d'anticipation et d'adaptation.



## LA GOUVERNANCE RÉGIONALE ET INFRARÉGIONALE



**PAUL CLOUTOUR,**  
Rapporteur de l'atelier

« Le travail du CESER vise à interroger et approfondir les modes de gouvernance actuellement en vigueur en Pays de la Loire, au niveau régional et infrarégional, au prisme de la crise sanitaire et des mutations attendues. Cette réflexion pose les questions des relations entre l'État, la Région, les Départements, les EPCI\* et les communes, et de la place des autres acteurs et de la société civile. Elle renvoie aussi au rôle de la Région comme acteur central dans la gouvernance de nos territoires. En ce sens, le CESER cerne et approfondit les notions de **Région stratège, Région animatrice, Région coordonnatrice.** »

### Sur quoi la Région exerce-t-elle sa gouvernance ?

Dans de nombreux domaines, le pilotage régional est défini par la loi. C'est notamment le cas du développement économique, de la formation et de l'orientation professionnelle, de l'aménagement du territoire, ou encore des mobilités. Pour ces politiques, la Région élabore des stratégies appuyées par des schémas et des feuilles de route réglementaires. D'autres domaines sont en revanche moins bien cadrés par la loi et les règlements, ou font l'objet de compétences partagées. Le pilotage est alors difficilement identifié, par exemple :



#### Le tourisme

- Secteur défini par une forte concurrence entre les territoires.
- Grande diversité entre les départements, et les communes (cas du littoral Atlantique).



#### La culture

- Secteur extrêmement hétérogène et diversifié.
- Pas de pilotage unique, nécessité de coopérations entre les collectivités locales.



### Le sport

- Une nouvelle gouvernance en cours de structuration. Région animatrice avec la conférence régionale du Sport.
- Apport des plus gros moyens financiers et logistiques par les métropoles, agglomérations et communes.

### Quel type de gouvernance pourrait répondre aux mutations nouvelles ?

À travers ses compétences, la Région peut agir sur les mutations attendues. Par exemple, le changement climatique et le déclin de la biodiversité pourraient faire l'objet d'un traitement transversal sur des politiques régionales, et être inscrites systématiquement dans la politique contractuelle avec les territoires. L'explosion urbaine pourrait être traitée via les compétences d'aménagement du territoire et des mobilités. Cependant, cette approche ne permet pas de traiter nombre de mutations. Aussi, le CESER invite la Région à organiser une réflexion avec les autres acteurs concernés afin de voir comment les prendre en compte.

### Comment la Région peut-elle exercer une gouvernance ?

#### 4 facteurs principaux déterminent les capacités de la Région à être pilote, stratège, animatrice ou coordinatrice

- Le caractère réglementaire avec l'obligation d'élaborer des schémas et feuilles de route
- Les choix politiques en fonction des évolutions et mutations actuelles
- Le jeu d'acteurs et les coopérations existantes
- L'ingénierie dédiée.

Ces facteurs ouvrent le champ de la gouvernance qui doit être structurée par les trois vecteurs suivants :

- la stratégie (schémas, feuilles de route) ;
- les coopérations, avec les acteurs institutionnels, économiques et sociaux ;
- les contractualisations, avec les acteurs institutionnels en priorité, au niveau régional, mais aussi inter-régional et infra-régional.

## LES RECOMMANDATIONS DU CESER

### 1 Approfondir la gouvernance régionale

En ce qui concerne les politiques pour lesquelles le pilotage de la Région est bien construit avec des schémas définissant la stratégie régionale (ex : SRADDET\*, SREFOP\*\*), le CESER propose d'approfondir la gouvernance régionale, notamment dans l'articulation avec les territoires infrarégionaux et prioritairement avec les EPCI.

### 2 Revoir la gouvernance du système de santé

Le CESER préconise une participation plus forte de la Région aux côtés de l'État et son bras armé, l'ARS. L'attente principale est la modification des relations entre l'ARS, les autres acteurs institutionnels, prioritairement les collectivités locales, et les autres acteurs de la santé. Ce qui passe par un rapprochement et une coordination renforcée entre l'État et la Région, et aussi, une meilleure articulation et coordination des acteurs de la santé.

### 3 Reconsidérer les termes de la gouvernance des politiques publiques partagées entre les collectivités (tourisme, culture, jeunesse)

Le CESER propose de mobiliser ses propres commissions thématiques dans ce chantier de clarification et de redéfinition. Dans ce cadre, la place et le rôle des instances de concertation ou de consultation régionale doivent être revisités (Comité régional du tourisme, Conférence ligérienne de l'eau, Conférence consultative régionale culture...).

\* SRADDET : Schéma Régional d'Aménagement, de Développement Durable et d'Égalité des territoires

\*\*SREFOP : Stratégie Régionale Emploi, Formation et Orientation Professionnelle



## CRISE COVID ET ÉVOLUTION DES COMPÉTENCES : QUEL IMPACT SUR LE BUDGET DE LA RÉGION ?



**ERIC GIRARDEAU,**  
Rapporteur de l'atelier

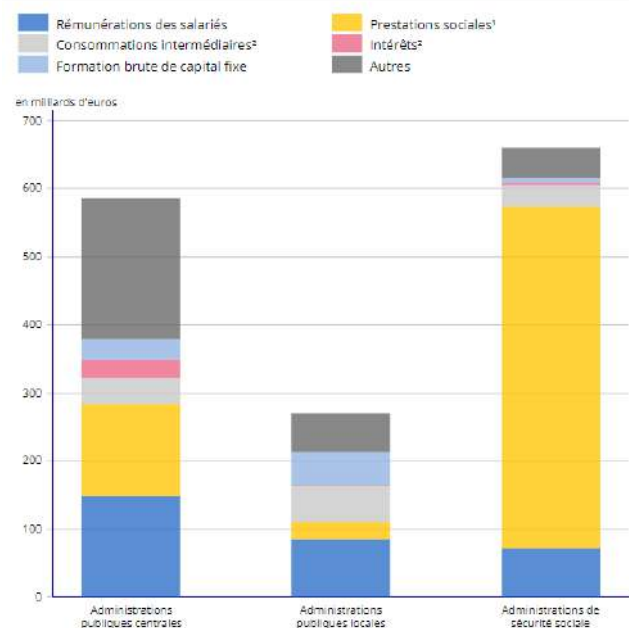
« Le CESER s'est interrogé sur les ressources financières du Conseil régional, en lien avec les conséquences des crises actuelles et les évolutions possibles des compétences régionales. En conséquence, il propose des pistes financières permettant d'accompagner les défis et les mutations à venir ».

« Le CESER s'est interrogé sur les ressources financières du Conseil régional, en lien avec les conséquences des crises actuelles et les évolutions possibles des compétences régionales. En conséquence, il propose des pistes financières permettant d'accompagner les défis et les mutations à venir ».

### La place des finances locales dans les finances publiques

Les ressources des administrations publiques locales proviennent majoritairement de l'État via un prélèvement sur ses recettes ou des dotations budgétaires.

Dépenses par administration publique en 2020



Source : Insee, comptes nationaux - base 2014

Les principales ressources fiscales de la Région sont la TVA (qui représente 64% des recettes fiscales et 54% des recettes de fonctionnement) et la taxe intérieure de consommation sur les produits énergétiques (respectivement 17% et 14%). Les Régions n'ont pas le pouvoir de fixer les taux, à l'exception de la taxe sur les cartes grises (8% des recettes totales de la Région hors emprunts) et la modulation de la TICPE Grenelle. Ces deux recettes représentent 14,5% des recettes fiscales et 10,6% des recettes du budget régional en 2020.

### L'effet « Covid » sur le budget régional

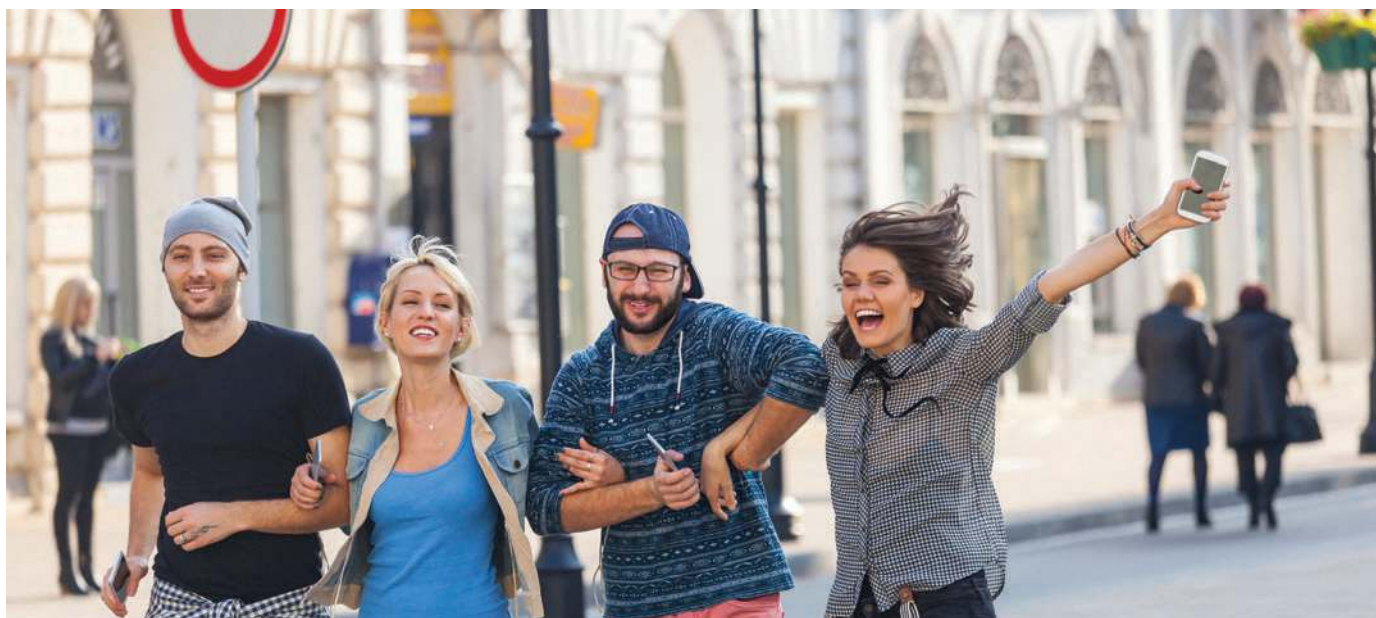
Selon plusieurs rapports (Cour des comptes, rapport Jean-René Cazeneuve), les Régions ont subi des pertes de recettes restées contenues en 2020. Des dispositifs ont été mis en place par l'État avec des garanties plancher en matière de recettes, ce qui leur a permis d'affronter la crise.

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

### L'effet « nouvelles compétences » sur le budget régional

Le budget régional pourrait évoluer compte tenu de l'expérimentation en cours du pilotage du volet formation professionnelle de Pôle emploi, de la revendication de Régions de France de la compétence santé et du projet de loi 3DS (Différenciation, Décentralisation, Déconcentration, Simplification).

Aujourd'hui dans le budget global de formation, 60 à 65% sont des crédits régionaux et 35 à 40% sont des crédits contractualisés avec l'État. L'enveloppe nationale déléguée à Pôle Emploi au niveau régional représente près de 50 M€. **L'enjeu de l'expérimentation en cours est le rattachement de cette enveloppe aux budgets régionaux** afin de ne plus dépendre du conseil d'administration national de Pôle emploi et d'appels à projet nationaux. Un tel rattachement n'entraînerait pas un bouleversement significatif du budget régional. Les enjeux financiers liés à la revendication de la compétence santé de Régions de France semblent également limités puisque c'est avant tout la question de la gouvernance des Agences régionales de santé qui est en jeu.



## PISTES POSSIBLES POUR ACCOMPAGNER LES DÉFIS ET LES MUTATIONS À VENIR

### Les pistes à la main de la Région

La Région dispose de très peu de marges de manoeuvre sur la fiscalité, elle peut en revanche jouer sur ses recettes de politiques publiques (qui représentent 18,5% de ses recettes), et en particulier sur sa politique tarifaire, pour accompagner les mutations.

### Les dépenses programmées avant le Covid

La Région a fait le choix de ne pas annuler ou reporter les dépenses programmées. Le CESER a invité la Région à revisiter son plan pluriannuel d'investissement (PPI) pour accélérer d'éventuels travaux et donner de l'activité au territoire.

### La dette régionale

Suite à la crise sanitaire, en 2020, la Région a eu recours à l'emprunt ce qui s'est traduit par une augmentation de la dette de 169,2 M€ au 31 décembre 2020. La sécurisation de cet encours et l'optimisation des conditions financières représentent donc un enjeu majeur pour la Région.

### De nouveaux outils financiers pour faire face aux mutations

La Région pourrait mettre en place des outils financiers afin de mobiliser l'épargne accumulée en raison de la crise sanitaire, au profit des entreprises et des projets structurants pour le territoire. Une partie de cette épargne pourrait être orientée vers les fonds propres des entreprises ou vers d'autres projets utiles pour les Ligériens.

Différents montages financiers pourraient être envisagés : la création d'un Fonds commun de placement régional, la mise en place d'une plateforme de financement participatif, une garantie partielle de la Région pourrait s'opérer au niveau du fonds.

### Quelques exemples d'outils financiers

- Le fonds d'investissement capital risque CAP3RI, initié par la Région Hauts de France, qui accompagne et finance en fonds propres les entreprises dans le cadre de la 3<sup>e</sup> révolution industrielle (assistance technique financée par les fonds européens).
- Le dispositif CatNat\* pourrait être imaginé à l'échelle des Régions afin de mieux appréhender les mutations. En effet, ce fonds se base sur le principe de mutualisation entre tous les assurés et de la mise en œuvre d'une garantie d'État.
- Le Fonds territorial Résilience lancé par la Région Pays de Loire avec l'appui de la Banque des territoires et en partenariat avec d'autres collectivités locales (Départements, EPCI) : cet exemple de mutualisation est à dupliquer.

### Les autres pistes en matière de fiscalité locale

Le CESER est favorable à une révision de la fiscalité locale et avait formulé des propositions en ce sens dans sa contribution « Grand débat » de 2019 : **simplifier et rendre plus juste la fiscalité locale, garantir le financement de l'action des collectivités locales, renforcer l'équité et la solidarité entre les territoires...** Le CESER avait également formulé des propositions en matière de fiscalité environnementale.

\*Fonds d'indemnisation pour les victimes de catastrophes naturelles se trouvant dans une commune reconnue sinistrée par un arrêté ministériel

LIRE L'ÉTUDE INTÉGRALE  
« CRISE COVID, ET APRÈS ? RÉFLEXIONS SUR LES MUTATIONS, LA GOUVERNANCE,  
LES RESSOURCES FINANCIÈRES EN PAYS DE LOIRE »  
SUR [WWW.CESER.PAYSDELA LOIRE.FR](http://WWW.CESER.PAYSDELA LOIRE.FR)

Directeur de publication : Jacques Bodreau - Co-directeur de publication : Marc Bouchery - Rédactrice en chef : Sylvie Boutin.  
Crédits photos : © Ceser des Pays de la Loire, © Gettyimages, Région Pays de la Loire/Ouest médias - Création et exécution graphique : [www.animaproductions.com](http://www.animaproductions.com) - Impression : Région des Pays de la Loire.  
CESER des Pays de la Loire, 1 rue de la Loire, 44966 Nantes CEDEX 9 - Tél. 02 28 20 53 14 et [ceser@paysdelaloire.fr](mailto:ceser@paysdelaloire.fr)