

AVIS

13 décembre 2018

BUDGET PRIMITIF 2019

Le Rapporteur Général du Budget

M. Jean-Pierre GIROD



Le projet de Budget primitif (BP) 2019 soumis à l'examen du CESER traduit dans les chiffres les choix politiques de la Région pour le mandat 2016-2021, à travers la déclinaison de 6 objectifs stratégiques, qui feront l'objet d'observations spécifiques dans une deuxième partie.

Il intervient dans le cadre de la poursuite de la mise en place des nouvelles compétences régionales issues de la loi NOTRe, d'une part, et de la contribution des Régions à l'effort de redressement des finances publiques nationales, d'autre part. Sur ce dernier point, il est à noter que dès 2019, cette contribution passera non plus par une réduction annuelle des recettes mais par un objectif affiché de maîtrise des dépenses de fonctionnement et de l'endettement.

1. L'EQUILIBRE GÉNÉRAL DU BUDGET

Le projet de BP de la Région Normandie pour l'année 2019 s'élève – en opérations réelles, hors mouvements neutres de la dette¹ - à **2 005,68 M€** contre 1785,3 M€ inscrits au BP 2018, soit une augmentation de près de 12,3 %. Cette augmentation s'explique par la forte hausse des investissements (+40 %), conformément à la stratégie financière définie par l'exécutif régional en début de mandat.

1.1. Les recettes

Les recettes réelles (hors emprunt et hors réaménagement de la dette) prévues par le Conseil régional pour 2019 s'élèvent à **1.744.032.400 €** et portent sur les montants suivants :

- Recettes de fonctionnement : 1.428.558.810 €
- Recettes d'investissement : 315.473.590 €

Ces recettes sont en hausse de 117,1 M€ par rapport au BP 2018 (+7,2 %)

2

Sans entrer dans le détail de toutes les recettes, le projet de BP 2019 prévoit notamment :

- **La fiscalité directe**

Les recettes fiscales directes sont estimées comme suit :

| En M€ | BP 2018 | BP 2019 |
|--|--------------|---------------|
| CVAE - Cotisation sur la Valeur Ajoutée des Entreprises | 390,91 | 389,88 |
| Péréquation CVAE ² | 15,68 | 19,04 |
| IFER - Imposition Forfaitaire des Entreprises de Réseaux | 29,52 | 29,15 |
| FNGIR - Fonds National de Garantie Individuelle des Ressources | 81,24 | 81,24 |
| Total | 517,4 | 519,36 |

Ces différentes inscriptions, en augmentation de 2 M€ par rapport au BP 2018, représentent 29,8 % des recettes de la collectivité.

¹ Les mouvements neutres de la dette sont des mouvements financiers du type « crédits long terme renouvelable » qui sont équilibrés en dépenses comme en recettes et permettent d'effectuer des opérations de tirages ou de remboursement en fonction de la trésorerie de la collectivité. Ces mouvements occasionnés par le suivi de la dette et de la trésorerie gonflent artificiellement les budgets.

² Ce mécanisme a pour objectif de faire converger les taux de croissance régionaux des ressources perçues par les Régions et issues de la suppression de la taxe professionnelle vers la moyenne nationale. Il a été appliqué pour la 1^{ère} fois en 2013.

- La fiscalité indirecte

| En M€ | BP 2018 | BP 2019 |
|--|---------------|---------------|
| TICPE - Taxe Intérieure de Consommation sur les Produits Energétiques | 310,21 | 313,9 |
| <i>Fraction au titre des transferts de compétences prévus par la loi du 13 août 2004³</i> | 260,01 | 263,1 |
| <i>Fraction TICPE au titre du financement de la formation professionnelle</i> | 22,7 | 22,7 |
| <i>Fraction TICPE au titre du financement de l'apprentissage</i> | 27,5 | 28,1 |
| Ressources régionales pour l'apprentissage | 84 | 89,5 |
| Ressources régionales pour la formation professionnelle | 49,3 | 50,39 |
| Cartes grises | 106 | 107,06 |
| Attribution de compensations ⁴ | 7,9 | 7,6 |
| Total (hors fraction de TVA en substitution DGF) | 557,41 | 568,45 |
| Fraction de TVA en substitution de la DGF forfaitaire et péréquation | 196,48 | 194,95 |
| Total | 753,89 | 763,4 |

Les recettes fiscales indirectes, qui représentent 43,8 % des recettes de la collectivité, sont issues pour plus de 40 % de la taxe intérieure de consommation sur les produits énergétiques (TICPE). Pour rappel, depuis 2018, et en application de l'article 149 de la loi de finances pour 2017, les Régions perçoivent une recette dynamique (une fraction de TVA) en substitution de la DGF (forfaitaire et péréquation).

- Dotations et participations

| En M€ | BP 2018 | BP 2019 |
|--|---------------|---------------|
| Dotations de l'Etat | 150,55 | 137,03 |
| <i>dont la Dotation Générale de Décentralisation</i> | 15,33 | 16,02 |
| <i>dont la Dotation de compensation de la réforme de la TP (DCRTP)</i> | 70,78 | 67,04 |
| <i>dont la Dotation pour transferts de compensations d'exonérations (DCTE)</i> | 5,2 | 4,94 |
| <i>dont le Fonds de soutien au développement économique</i> | 13,94 | - |
| <i>dont le Fonds de Compensation de la TVA</i> | 12,74 | 16,53 |
| <i>dont la Dotation Régionale d'Equipement Scolaire</i> | 32,5 | 32,5 |
| Fonds européens | 71,9 | 55,4 |
| Autres participations | 14,4 | 17,98 |
| Total | 236,85 | 210,41 |

³ Dont 37,4 M€ au titre de la part modulable de TICPE et 37 M€ au titre de la TICPE Grenelle

⁴ Cette attribution de compensations provisoires est liée au transfert de la compétence Transports interurbains et scolaires exercée précédemment par les Départements.

Les recettes perçues au titre des dotations diminuent de façon très nette, -11 %, en raison de la suppression du fonds de soutien pour le développement économique et d'une baisse des recettes en provenance de l'Union Européenne.

Le CESER note également que la Dotation de Compensation de la Réforme de la Taxe Professionnelle (DCRTP) est devenue une variable d'ajustement du budget de l'Etat et s'établit pour 2019 à 67,04 M€ (-3,7 M€).

- **Subventions et autres recettes**

Le projet de BP prévoit en 2019 le versement d'une **subvention** pour un montant de **180,3 M€** en investissement et équipement, dont 179 M€ au titre du versement de l'AFITF dans le cadre de la convention tripartite pour l'acquisition du nouveau matériel roulant sur les lignes Paris-Rouen-Le Havre et Paris-Caen-Cherbourg.

Des **recettes autres**, d'un montant global de **69,4 M€**, sont également prévues et concernent les produits du domaine dont recettes de transports (38,3 M€), reprises sur provisions (8,7 M€), autres (1,2 M€), prêts et avances (21,2 M€).

Le CESER relève que les recettes fiscales représentent désormais près des 3/4 des recettes⁵ de la collectivité régionale, en raison de l'attribution de la TVA et des 25 points de CVAE supplémentaires. La part des dotations et participations de l'Etat s'établit quant à elle à 12 %.

1.2. Les dépenses

- **Les Autorisations de Programme (AP)⁶ et Autorisations d'Engagement (AE)⁷**

4

Le projet de Budget 2019 prévoit l'inscription de :

- 615 M€ d'AP (contre 653,14 M€ l'année précédente, soit -5,8 %).
- 549,5 M€ d'AE (contre 643 M€ en 2018, soit - 14,5 %).

Cette diminution sensible des AE résulte principalement de l'ouverture réalisée dans le BP 2018 des crédits pluriannuels nécessaires à l'engagement des marchés de transports interurbains et scolaires.

Le CESER se félicite que toutes les ouvertures d'AE aient été étudiées, certaines fermées, afin d'être au plus proche de la réalité budgétaire.

- **Les dépenses inscrites en Crédits de Paiements pour 2019**

Le projet de BP pour 2019 s'établit en dépenses à **2.005.676.731 €**, en hausse de plus de 12 % par rapport au BP 2018 (+220,38 M€).

La répartition des dépenses se réalise de la manière suivante :

- **1.192,1 M€ en fonctionnement** (contre 1.207,4 M€ en 2018, soit une baisse de 1,3 %).
Déduction faite des intérêts de la dette, les dépenses de fonctionnement s'élèvent à **1.181,66 M€**

⁵ fonctionnement + investissement

⁶ AP - Autorisations de Programme : Limite supérieure des dépenses (pluriannuelles) pouvant être engagées pour le financement des investissements.

⁷ AE - Autorisations d'Engagement : Montant maximum de dépenses pluriannuelles pouvant être engagées au titre de la section de fonctionnement. Les dépenses de personnel ne sont pas concernées.

- **813,57 M€ en investissement** (contre 577,96 M€ en 2018) - hors gestion active de la dette. Déduction faite du remboursement du capital de la dette, les dépenses d'investissement atteignent **762,73 M€**, soit une forte augmentation de 43,7 % par rapport au BP 2018.

La forte hausse des dépenses d'investissement résulte principalement du pic des paiements des 40 rames des trains intercity. Le CESER relève que les transports deviennent ainsi le premier poste budgétaire de la Région.

Projet d'évolution des dépenses de crédits de paiement

(en millions d'euros)

| | 2016 | 2017 | 2018 | 2019 | Poids dans le budget | Evolution 2019/2018 |
|---|-----------------|-----------------|-----------------|-----------------|----------------------|---------------------|
| Services généraux (<i>dont frais de personnel⁸ et fonctionnement propre</i>) | 248,95 | 247,13 | 246,16 | 258,41 | 12,9% | + 5% |
| Dettes et autres opérations financières | 68,07 | 58,66 | 57,99 | 61,28 | 3,1% | + 5,7% |
| Imposition directe (<i>transfert compétence transport</i>) | | 37,47 | 37,49 | 37,88 | 1,8% | +1% |
| Action économique | 159,44 | 182,23 | 171,5 | 153,63 | 7,6% | -10,4% |
| Formation professionnelle et apprentissage | 356,92 | 341,62 | 351,36 | 320,56 | 16% | -8,8% |
| Enseignement (<i>hors frais de personnels techniques des lycées</i>) | 237,15 | 192,69 | 185,74 | 195,19 | 9,7% | +5,1% |
| Aménagement des territoires | 59,83 | 49,22 | 40,81 | 41,83 | 2,1% | +2,5% |
| Transports | 253,66 | 449,6 | 549,96 | 788,19 | 39,3% | +43,3% |
| Culture, sports, loisirs | 72,28 | 81,16 | 78,42 | 79,74 | 4% | +1,7% |
| Santé, action sociale | 2,63 | 4,59 | 3,49 | 3,27 | 0,2% | -6,3% |
| Environnement | 21,55 | 22,47 | 20,76 | 17,6 | 0,9% | -15,2% |
| Gestion des fonds européens (BN + HN depuis 2018) | 29,18 | 26,21 | 41,61 | 48,1 | 2,4% | +15,6% |
| Total budget | 1.510,66 | 1.693,01 | 1.785,30 | 2.005,68 | 100% | +12,3% |

5

La comparaison des recettes et des dépenses fait apparaître :

- Un taux de couverture des dépenses de fonctionnement par les recettes de fonctionnement de 120%
- Un taux de couverture des dépenses d'investissement par les recettes d'investissement de 40 %

Le CESER exprime ses inquiétudes car la prise en compte du déficit des trains intercity sur le BP 2020 d'une part, de l'augmentation de certaines lignes de coût de fonctionnement au vu des

⁸ dont personnels techniques des lycées

investissements faits, d'autre part, vont entrainer un resserrement des coûts de fonctionnement de certaines politiques.

1.3. L'emprunt

- **L'emprunt d'équilibre**

L'emprunt d'équilibre s'élève à **261,64 M€** (pour rappel, il était de 158,4 M€ au BP 2018 puis ajusté à 74 M€ en décembre 2018, soit une augmentation de 187,64 M€). Cet emprunt n'est que prévisionnel et son montant sera ajusté lors de la reprise des résultats de l'exercice 2018.

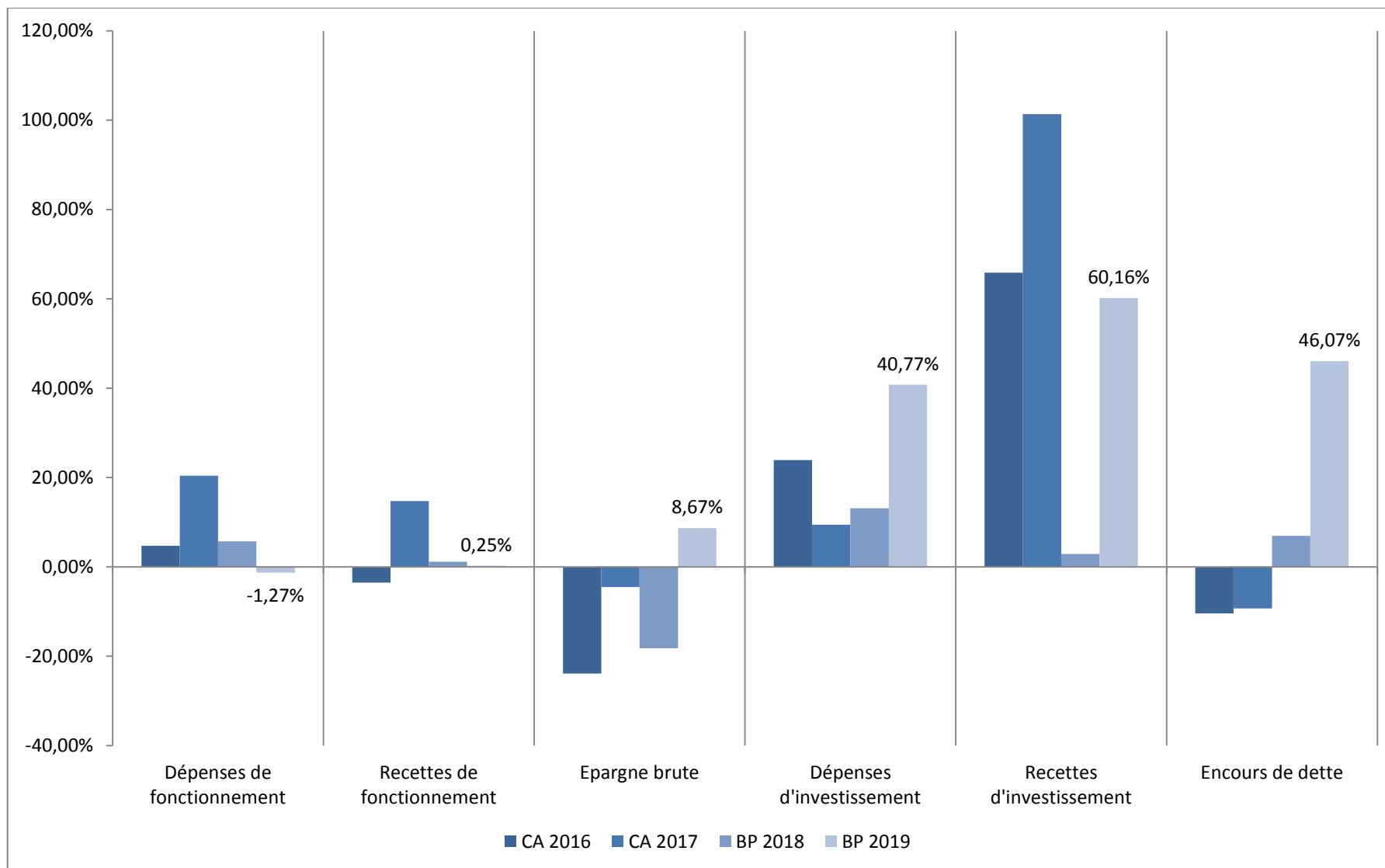
- **La capacité de désendettement**

La dette régionale s'établit au 1^{er} janvier 2019 à 457,61 M€ (contre 428,02 M€ au 1er janvier 2018), en hausse de 6,9 %.

L'épargne brute, qui constitue la ressource interne dont dispose la collectivité pour financer ses investissements de l'exercice, s'élève à 236,46 M€ environ.

La capacité de désendettement, qui mesure le nombre d'années nécessaires pour rembourser la totalité du stock de dette dans l'hypothèse où la collectivité y affecterait l'ensemble de son épargne, est de **2,83 ans** (contre 2,1 ans en 2018). Elle était envisagée à 2,63 ans lors de la présentation des Orientations Budgétaires.

Taux de croissance annuels des principaux agrégats comptables du Conseil régional de Normandie



2. LES OBSERVATIONS DU CESER

2.1. Les observations générales

Après plusieurs lois de finances impactant lourdement les budgets des Régions, le projet de loi de finances 2019 s'inscrit dans la continuité. Des incertitudes demeurent néanmoins, en raison notamment de certaines réformes annoncées telles que la réforme de l'apprentissage qui aura des impacts encore mal définis à partir de janvier 2020 tant en dépenses qu'en recettes.

Le CESER déplore que le transfert de compétence des Départements en matière de développement économique à la Région ne s'accompagne pas de toute la compensation nécessaire. 2019 est en effet marqué par la suppression du fonds de développement économique perçus par les Régions en 2017 et 2018. Le CESER avait souligné, dans son avis sur le BP 2018, que cette absence de compensation allait entraîner chaque année une diminution des ressources régionales de l'ordre de 12 M€. La baisse prévue dans le projet de BP 2019 est plus importante et s'élève à 14 M€. Il exprime donc son inquiétude devant l'évolution des recettes à court terme de la collectivité.

Conformément au projet de loi de finances 2019, la collectivité régionale est contrainte de maintenir la progression de ses dépenses de fonctionnement autour de 1,2 %. Le CESER note que le projet de BP présenté respecte globalement la cible fixée par l'Etat (1.169,5 M€ hors fonds européens et hors dépenses relatives au PIC/PRIC contre un objectif fixé de 1.169 M€)

Le CESER ne peut que se féliciter que la section de fonctionnement présente, dans le futur, des taux d'exécution de 98 à 99 %. Néanmoins, il constate que le budget de fonctionnement, avec une baisse de 1,3 %, devient très contraint.

Il souligne avec intérêt l'augmentation des dépenses d'investissement de 44 % et note que cette hausse résulte essentiellement des dépenses liées à l'objectif stratégique 3 « Pour des transports efficaces au service des personnes et de l'économie ».

Concernant les dépenses, le CESER réitère son souhait de pouvoir disposer d'une matrice des financements croisés, afin d'appréhender plus finement la part de la collectivité régionale dans le financement des projets régionaux.

Compte tenu de l'importance des fonds européens pour la Région Normandie, le CESER souhaiterait également disposer d'un suivi régulier de ces fonds afin d'être en capacité de mesurer l'efficacité de ces politiques.

Enfin, d'un point de vue formel, le CESER souhaiterait que le document budgétaire présenté par programmes comporte les chiffres des BP 2018 et 2019 afin d'avoir de réels points de comparaison.

2.2. Les observations thématiques

Pour une économie normande dynamique, attractive et innovante

Bien que notant une baisse de crédits de 8.7 % sur cet objectif stratégique (-1.33 % sur la section fonctionnement et -15.54 % sur la section investissement) imposée dans le cadre d'un budget contraint, le CESER note avec satisfaction que les actions de développement économique présentées dans le BP 2019 s'inscrivent essentiellement dans la continuité. L'évaluation à mi-mandat prévue par la Région devrait permettre d'en mesurer l'efficacité.

S'agissant des différentes aides octroyées aux entreprises, et faisant le constat qu'un nombre croissant de jeunes mettent difficilement le pied dans le monde de l'entreprise, le CESER exprime son souhait de voir les employeurs incités à accueillir des stagiaires et à recruter des apprentis, bien qu'il soit par ailleurs conscient que les contraintes réglementaires en vigueur soient généralement un frein pour les employeurs. Partant du constat que nombre de « décrocheurs scolaires » subissent cet état de fait, que les jeunes ont besoin des entreprises autant que les entreprises ont besoin des jeunes, il est proposé d'intégrer un indicateur permettant de mesurer ces éléments d'adéquation dans les grilles d'évaluation établies par la collectivité concernant le public des entreprises bénéficiaires des aides régionales.

Le CESER salue la décision de la Région d'investir dans la création du campus équin de Goustranville, s'appuyant sur le transfert des activités d'enseignement et de recherche en santé équine de l'Ecole nationale vétérinaire de Maisons-Alfort. Il y voit un projet ambitieux qui devrait fortement contribuer à conforter la filière équine normande.

Bien qu'il lui soit expliqué que la baisse des crédits dédiés à l'économie sociale et solidaire en 2019 est largement imputable à la fluctuation des paiements des projets instruits au titre du FEDER, le CESER restera très vigilant sur les moyens affectés à ce secteur important.

Le CESER aimerait connaître le budget régional dédié à la transition écologique en matière de pêche et émet le souhait de voir appliqués des critères d'éligibilité pour une économie propre.

Quant aux politiques conduites en matière de bois et de forêts, le CESER souhaiterait savoir si des diagnostics environnementaux sont effectués et si les éléments connus sont bien pris en considération dans les mesures appliquées.

Le CESER salue l'attention que la Région porte au développement des énergies renouvelables et aurait souhaité en ce sens qu'un budget dédié soit consacré au plan Hydrogène, a fortiori au regard de l'ambition du projet présenté.

L'importance du plan Méthanisation aurait par ailleurs mérité une augmentation de l'enveloppe qui lui est dévolue au BP 2019, afin de lui conférer un véritable ancrage en Normandie.

L'enseignement supérieur, la recherche et l'innovation étant traités dans le budget au sein de plusieurs objectifs et missions (Objectif 1 mission 3 et objectif 2 mission 4), le présent avis abordera dans cette seule et unique partie ces thématiques.

Le CESER se félicite de la prise en compte de l'enseignement supérieur et de la recherche comme un des facteurs d'attractivité de la Normandie et de la nécessité d'offrir à l'ensemble des acteurs de ces domaines les conditions de réussite.

La Culture Scientifique Technique et Industrielle (CSTI) étant de la pleine compétence de la Région depuis la loi Fioraso, le CESER ne peut que saluer les évolutions et notamment la volonté de veiller à la bonne irrigation de la CSTI qui en découlent sur l'ensemble du territoire. Néanmoins, il sera attentif à la stratégie proposée en 2019 et à son déploiement en termes d'actions.

Le CESER note avec satisfaction la continuité des dispositifs permettant de soutenir la recherche et notamment la promotion du doctorat et l'accompagnement des projets et des plates-formes de recherche. La volonté d'augmenter le nombre d'allocations de recherche, à budget constant, est à souligner d'autant que la Région Normandie est la dernière Région à soutenir des allocations

doctorales à 100 %, qui sont cependant nécessaires pour que certains domaines scientifiques aient accès aux doctorats. Une communication autour des opportunités de recourir à des contrats CIFRE mériterait d'être amplifiée, d'autant que la collectivité a procédé à un premier recrutement de ce type de contrat dans ses services.

Permettre à chacun de bâtir son avenir, réussir sa formation et son insertion professionnelle

Le volume global du budget de cet objectif stratégique n'évolue pas de manière significative. On note toutefois une diminution de 17,6 M€ soit 3,2 % en 2019 par rapport à celui de 2018.

- *Améliorer les conditions de vie et de réussite dans les lycées et bâtir le lycée du futur*

La Région poursuit deux objectifs : stabiliser les dépenses de fonctionnement et maîtriser les dépenses d'investissement.

Elle se fixe 4 priorités :

- Développer une démarche prospective sur tous les enjeux des lycées
- Poursuivre les actions d'innovation et d'expérimentation du Lycée du Futur
- Contractualiser avec les lycées pour lier les moyens avec des objectifs partagés
- Préserver des marges de manœuvre pour faire face à des investissements imprévus en termes d'équipement.

Concernant les travaux, la Région prévoit la poursuite de 80 opérations dans le cadre du PPI 2017-2022. Pour rappel, elles s'inscrivent dans les priorités suivantes : sécurité et sécurisation ; maintien du bâti ; évolutions pédagogiques ; amélioration des conditions de travail des agents ; poursuite de la rénovation des internats.

10

3 opérations émergent :

- Restructuration et extension du Lycée Jacques Prévert à Pont-Audemer et transfert de l'internat sur le site du Lycée Risle de Seine pour 22 M€
- Sécurisation aux abords des lycées pour 10 M€
- Grosses maintenances sur les lycées, 8 M€.

En outre, la Région maintient son effort sur l'optimisation de la performance énergétique dans les EPLE en poursuivant les opérations d'isolation extérieure. Les crédits alloués à ce programme sont quasiment à l'identique.

Le CESER note que le budget consacré aux actions éducatives, qui s'inscrivent principalement dans le projet Lycées du Futur, est en légère hausse. Cette évolution est liée à la volonté de lancer une seconde vague d'appels à projets.

La Région maintient les dotations aux lycées publics et privés à hauteur, respectivement de 54,63 M€ et de 23,6 M€. Il s'agira en 2019 d'achever les harmonisations de dispositifs financiers concourant au fonctionnement des lycées grâce au dialogue de gestion avec les établissements (équipements sportifs, type de formations / DGF, etc.). Cela devra aboutir à des conventions d'objectifs et de moyens avec les Lycées.

Le CESER constate une forte diminution des autorisations de programme qui peut s'expliquer par l'importance des investissements réalisés dans les Lycées sur la période 2016 à 2018. En 2019, la Région semble entamer une phase de stabilisation puisque les chantiers les plus importants ont été lancés. Le CESER souhaite que cette diminution ne soit pas le signe d'une réduction des efforts consentis pour proposer aux lycéens et aux familles des établissements de qualités dans lesquels ils peuvent bâtir leur avenir.

- *Réussir la relation orientation – formation - emploi*

La loi du 5 septembre 2018 renforce les compétences de la Région en matière d'orientation professionnelle. En 2019, compte-tenu des enjeux (information métiers, métiers en tension, « sourcing » formation...), la Région fait de l'orientation sa priorité. Elle est en attente des décrets d'applications qui préciseront les contours de cette nouvelle compétence.

Le CESER prend note que, dans ces circonstances, la Région n'a pas été en mesure d'établir un budget pour sa politique d'orientation. Une fois que ces éléments seront connus, le CESER sera attentif à la ventilation des crédits et à leurs usages notamment pour l'accompagnement des demandeurs d'emploi les plus éloignés de la formation et de l'emploi.

Des projets sont prévus pour les instituts de formations sanitaires et sociales et pour les CFA pour l'année 2019 uniquement puisque la loi du 5 septembre 2018 a réduit les compétences des Régions en matière d'apprentissage. Aussi les crédits ont été réduits de moitié passant de 800 000 € en investissement à 446 400 €.

- *Adapter les formations professionnelles au service de l'emploi et des territoires*

La principale action concernée par le programme « *Soutenir les parcours des demandeurs d'emploi* » est la rémunération des stagiaires de la formation professionnelle (demandeurs d'emploi). En 2019, la Région financera dans le cadre de ce programme un dispositif dédié à la mobilité des demandeurs d'emploi pour leur faciliter l'accès à la formation et à l'emploi.

Le CESER note une baisse globale des crédits du programme « *Valoriser l'emploi et les compétences des salariés* », la Région souhaitant concentrer ses efforts sur le soutien aux demandeurs d'emploi. Les subventions allouées aux OPACIF vont être supprimées, seules les aides déjà engagées seront honorées.

Le CESER regrette qu'un appui aux salariés ne soit pas envisagé. En effet, compte tenu de la situation fragile de certaines entreprises, au premier chef les TPE/PME, les salariés de ces structures pourraient bénéficier d'un accompagnement de la Région, sous certaines conditions, pour permettre leur reconversion avant qu'ils ne perdent leur emploi.

- *Accompagner la jeunesse et favoriser son épanouissement.*

La Région joue un rôle indispensable en termes de soutien aux politiques Jeunesse et aux actions éducatives notamment dans les domaines de la culture, du sport et de la santé. Aussi, le CESER souhaite insister sur l'importance de mettre en place en priorité des conventions pluriannuelles lorsque cela est possible. Ces conventions sont en effet indispensables pour assurer une pérennité et une stabilité des actions en gardant les partenaires et les jeunes mobilisés dans la durée mais aussi pour permettre la bonne évaluation de ces dispositifs.

Il souligne la volonté régionale de réaliser un travail transversal impliquant plusieurs directions sur des dispositifs à destination des jeunes tels que le Pass Culture.

Pour des transports efficaces au service des personnes et de l'économie

En premier lieu, le CESER ne peut que regretter le fait que cet objectif stratégique du BP 2019 n'ait pas fait l'objet d'une présentation de la Région. Cela apparaît d'autant plus dommageable au regard de la part très substantielle du budget régional consacrée aux transports et aux mobilités, tout particulièrement s'agissant du ferroviaire. En effet, le budget de l'objectif stratégique 3 (transports et mobilités) devient le premier poste budgétaire régional : 797 M€ (soit 40 % du budget régional contre 31 % l'an dernier), dont 536 M€ consacrés au transport ferroviaire (hausse de 250 M€ par rapport à 2018).

Cette augmentation considérable du budget tient à la fois à la prise de compétence transports interurbains et scolaires, et aux importants investissements consentis en faveur du ferroviaire, notamment dans la perspective de la prise de compétence en matière de TET (trains d'équilibre du territoire) à partir de 2020. Les exercices 2019 et 2020 avaient en effet été annoncés comme des pics en termes d'investissements en la matière, notamment liés à l'achat des nouveaux trains OMNEO (pour un montant de 720 M€).

Le budget prévisionnel de l'OS 3 de la Région Normandie s'établit pour l'année 2019, en dépenses, à 344,2 M€ pour le fonctionnement et 448,7 M€ pour l'investissement, et, en recettes, à 37,5 M€ pour le fonctionnement et 179,6 M€ pour l'investissement.

Au vu de ces chiffres, **un écart très important est constaté entre les dépenses de fonctionnement et les recettes correspondantes**. Il apparaît que, pour le **poste ferroviaire**, les recettes affichées s'élèvent à 4,2 M€ pour une dépense de 140 M€, ce dernier chiffre correspondant au coût annuel de la convention TER (différentiel charges-recettes du TER, sachant que le taux de couverture du TER est d'environ 30 %). Depuis le transfert de compétence des services régionaux ferroviaires de voyageurs, en 2002, les régions sont compensées, par l'Etat, des charges transférées. Cette dotation, pouvant être estimée, à ce jour, entre 70 et 80 M€, est intégrée dans le poste « TICPE compensation » qui représente un montant global de 187,3 M€. Alors qu'avec le transfert des trains Intercités en 2020, la Région récupérera un déficit d'exploitation annuel estimé à environ 25 M€, les diverses composantes de ce poste « TICPE compensation » auraient mérité d'être détaillées dans le BP.

Pour réduire le différentiel d'exploitation du système ferroviaire régional, la Région évoque des gains de productivité et une rationalisation de l'offre. Ce point mérite d'être relevé car il peut conduire, comme nous le constatons aujourd'hui, à des réductions de services en gares (fermetures de guichets : Villedieu, Avranches...), de dessertes (réduction de l'offre: Granville-Rennes, même si nous pouvons noter une avancée significative concernant la desserte Granville-Caen). Dans cette perspective, la question peut être posée au sujet de l'avenir des petites lignes (essentiellement les lignes classées UIC 7 à 9, pour lesquelles SNCF Réseau n'investira plus et qui sont nombreuses dans notre Région).

L'amélioration des recettes, évoquée dans ce BP, ne peut être que soutenue. Elle nécessite qu'une tarification incitative et une offre adaptée aux besoins de déplacements soient mises en œuvre. La

tarification TEMPO, pour le TER est une première approche, plus lisible, s'inspirant du zonage des tarifications urbaines. Néanmoins elle introduit des effets de seuil parfois défavorables et nécessiterait un plafonnement pour les liaisons régionales longues distances comme l'a mis en place la Région Bourgogne-Franche-Comté. La question est posée de l'articulation de la Tarification Régionale TEMPO avec la future Tarification Intercités.

S'il a déjà eu l'occasion de souligner favorablement la mise en œuvre annoncée d'un dispositif d'indemnisation des usagers du TER en cas de retards ou suppressions de trains, le CESER rappelle également combien il demeure un véritable enjeu de qualité de service en ce qui concerne la billetterie, indispensable afin de favoriser le report modal et le transport ferroviaire (en matière de souplesse horaire, de possibilité d'échange et de remboursement, de manque de personnel en mesure de répondre à ces demandes au sein des gares, etc.).

La lutte contre la fraude est une nécessité. Il reste que nous pouvons nous interroger sur l'efficacité des portiques de contrôles mis en place en gare de Paris St Lazare et qui doivent équiper, à terme, les principales gares normandes, du fait de leur faible période de fonctionnement. Ces installations sont financées en totalité par la Région. Ce point peut nous interroger, dans la mesure où l'opérateur (SNCF) se doit d'être garant des recettes d'exploitation auprès de l'autorité organisatrice (la Région) et donc du contrôle des voyageurs empruntant ses services.

Enfin, le dernier point évoqué au sujet de l'amélioration de l'efficacité du système ferroviaire concerne l'ouverture à la concurrence, envisagée, à l'horizon 2020, par la Région pour certaines lignes. Sur ce point, la question mérite d'être approfondie : quelles lignes pourraient être concernées ? Quelle articulation avec les lignes restant exploitées par la SNCF ? La Région proposera-t-elle les lignes les plus attractives ?

Concernant l'autre poste de fonctionnement, relatif aux **transports routiers interurbains et scolaires** transférés des Départements vers la Région en 2017, les dépenses s'élèvent à 193,6 M€ pour des recettes affichées de 33,3 M€. Ce transfert de compétence est compensé par l'octroi de 25 points supplémentaires de CVAE perçus auparavant par les Départements, soit une recette complémentaire de 180 M€.

Concernant les investissements, l'année 2019 sera marquée par un pic de dépenses dû au paiement des futurs matériels OMNEO devant circuler à partir de l'année 2020 sur les lignes Paris-Rouen-le Havre et Paris-Caen-Cherbourg (275 M€). Ces dépenses sont remboursées progressivement à la Région par l'AFITF – Agence de Financement des Infrastructures de Transport de France (179 M€ pour l'année 2019). Si l'effort global d'investissement de la Région en matière ferroviaire doit être souligné, celui-ci doit être regardé aussi quant à son impact sur les dépenses futures de fonctionnement qu'il pourrait générer.

Enfin concernant les **ports et les aéroports**, s'il ne peut que soutenir la démarche engagée d'intégration du port de Dieppe au sein du syndicat mixte Ports de Normandie d'une part, et de coordination des quatre aéroports normands d'autre part, le CESER considère qu'il reste à préciser les stratégies qui seront menées pour le développement de ces structures : en ce qui concerne Ports de Normandie, notamment pour l'activité Transmanche ; pour les aéroports, sur le sujet de la

complémentarité entre les quatre plate-formes. Les investissements proposés, dans le BP 2019, concernant trois d'entre elles nécessiteraient ainsi un éclairage sur la stratégie de développement envisagée.

Pour un développement équilibré et durable des territoires normands

Dans un contexte où l'essentiel des efforts en matière d'investissements est consenti en faveur de l'Objectif stratégique « Pour des transports efficaces au service des personnes et de l'économie », le CESER observe que le budget est particulièrement contraint dans nombre de domaines, en particulier dans celui de l'environnement, atteignant à peine 1 % du BP.

En ce qui concerne les déchets et le PRPGD, le CESER a déjà eu l'occasion de souligner le progrès en termes de connaissance et d'harmonisation des plans préexistants apporté par ce Plan, tout en pointant la nécessité de disposer de données plus précises, et les améliorations à apporter en matière de connaissance des flux de déchets des activités économiques (DAE) en particulier. Sur ce point, il note avec satisfaction les progrès notables accomplis en l'espace de quelques mois en termes de connaissance des gisements de déchets, tels qu'ils ont été présentés lors de la dernière CCESP (Commission Consultative d'Elaboration et de Suivi du Plan). Il appelle toutefois à poursuivre l'approfondissement de la connaissance et la collecte des données, et s'inquiète particulièrement de la production des déchets ménagers, qui continue à croître – enjeu renvoyant tout à la fois aux modes de production, de conditionnement et d'emballage, et aux pratiques de consommation.

Il observe avec intérêt l'objectif de réduction du gaspillage alimentaire de 50 %, intégré au Plan « Je mange normand dans mon lycée », à travers la mise en œuvre d'une expérimentation au sein de cinq établissements du bocage flérien.

14

Dans un contexte marqué par l'urgence de la lutte et de l'adaptation au changement climatique, le CESER observe favorablement la création à venir du GIP Réseau d'observation du littoral (ROL) de Normandie et des Hauts-de-France, outil d'observation et d'aide à la décision pour les élus et acteurs locaux face à la nécessaire prise en considération de l'évolution du trait de côte. Cet instrument de connaissance, déployé depuis 2010 dans une perspective interrégionale, verra ainsi son fonctionnement pérennisé.

Enfin, il note positivement la création à venir du GIP ARB-ARDD, au sujet duquel il rend par ailleurs un avis.

Concernant l'accès à la santé sur tous les territoires, le CESER souhaite à nouveau attirer l'attention sur l'accent qui est mis sur la politique d'accès aux soins à travers les PSLA, qui ne peut être qu'approuvée dans la mesure où elle devrait permettre d'attirer de jeunes médecins sur le territoire, et sur la nécessité d'un travail partenarial entre médecine libérale et hospitalière afin de mieux répondre aux besoins de la population.

Pour l'attractivité et le rayonnement de la Normandie

En matière de tourisme, le CESER émet le souhait de suivre de plus près le plan de développement régional lié au tourisme nautique et fluvial. La rareté des pontons en Normandie est pointée, de même que l'absence d'offre de navigation sur les canaux.

Par ailleurs, le CESER souligne la nécessité d'assurer un accueil de plus grande qualité en langues étrangères –notamment en anglais– pour faire véritablement de la Normandie une destination d'excellence, à plus forte raison dans une région où la part des étrangers représente un quart des touristes.

L'instauration, à l'initiative de la Région, d'un groupement de collectivités d'acteurs franco-britannique, dont la Comue, afin de développer et de poursuivre la coopération après le Brexit est à souligner positivement de même que les échanges constructifs avec les acteurs portuaires britanniques.

Le CESER note avec satisfaction la volonté de la Région de rechercher un soutien auprès de l'Agence Française de Développement (AFD) afin de pérenniser les relations avec des partenaires tels que Madagascar ou la Tunisie. Ce soutien apportant des recettes supplémentaires significatives.

Dans le cadre des missions à l'étranger organisées pour assurer le rayonnement international de la Normandie, le CESER réitère sa demande d'y associer de façon systématique le monde de la recherche et de l'enseignement supérieur. Un suivi en termes d'impacts de ces missions permettrait d'en avoir une meilleure visibilité au regard des sommes investies.

Le CESER note avec satisfaction la volonté de développement de la marque "tourisme et handicap", qui permet la mise en accessibilité des sites touristiques pour tous et souligne la nécessité d'accorder les moyens suffisants pour soutenir dans ce sens les acteurs touristiques des cinq départements normands.

La nouvelle politique sportive engagée doit permettre le développement du sport pour tous au regard de ses effets bénéfiques sur la santé qui ne sont plus à prouver. Par conséquent, le CESER encourage le développement de l'axe proposé concernant l'expérimentation d'actions en faveur du "sport santé" qui pourra s'inscrire à plus long terme dans la dynamique régionale d'implication de la Normandie dans la préparation des JOP 2024.

Le sport est une compétence partagée entre les collectivités territoriales, qui ne dispose pas de chef de file. Aussi, au regard des difficultés parfois rencontrées par les acteurs associatifs dans l'identification du rôle de chaque collectivité, ces dernières gagneraient à mieux communiquer sur leurs compétences respectives en direction des partenaires et notamment des associations.

En conclusion, le CESER invite la Région à prendre en considérations les observations formulées dans son présent avis.

Liste des sigles

| | | |
|---------|-------|---|
| ARE | ..... | Allocation de Retour à l'Emploi |
| BP | ..... | Budget Primitif |
| CAP | ..... | Certificat d'Aptitude Professionnelle |
| CFA | ..... | Centre de Formation d'Apprentis |
| CPRDFOP | ..... | Contrat de Plan Régional de Développement des Formations et d'Orientations Professionnelles |
| CREFOP | ..... | Comité Régional de l'Emploi, de la Formation et de l'Orientations Professionnelles |
| CVAE | ..... | Cotisation sur la Valeur Ajoutée des Entreprises |
| DCRTP | ..... | Dotations de Compensation de la Réforme de la Taxe Professionnelle |
| DGF | ..... | Dotations Globales de Fonctionnement |
| DM | ..... | Décision Modificative |
| DRES | ..... | Dotations Régionales d'Équipement Scolaires |
| ENT | ..... | Environnement Numérique de Travail |
| EPL | ..... | Établissements Publics Locaux d'Enseignement |
| IDS | ..... | Institut de Développement Social |
| IFER | ..... | Imposition Forfaitaire sur les Entreprises de Réseaux |
| FCTVA | ..... | Fonds de Compensation de la Taxe sur la Valeur Ajoutée |
| FNGIR | ..... | Fond National de Garantie Individuelle des Ressources |
| NOTRe | ..... | Nouvelle Organisation Territoriale de la République |
| PIA | ..... | Programme Investissements d'Avenir |
| ROB | ..... | Rapport d'Orientations Budgétaires |
| SCORAN | ..... | Stratégie de Cohérence Régionale pour l'Aménagement Numérique |
| SEINE | ..... | Système d'Enquêtes pour l'Insertion dans l'Emploi |
| SPRO | ..... | Service Public Régional de l'Orientations |
| SRADDET | ..... | Schéma Régional d'Aménagement, de Développement Durable et d'Égalité du Territoire |
| THD | ..... | Très Haut Débit |
| TICPE | ..... | Taxe Intérieure de Consommation sur les Produits Énergétiques |