
AVIS

12 décembre 2024

Budget primitif 2025 de la Région Normandie Budget principal

Rapporteur général du budget
M. Jean-Pierre GIROD

Résultat du vote
À l'unanimité



Sommaire

Préambule : un budget élaboré dans un contexte très difficile	3
1 L'équilibre général du budget primitif 2025.....	4
1.1 Les recettes inscrites au budget primitif 2025	4
Les recettes marginales de la fiscalité directe	4
La fiscalité indirecte fournit la majorité des recettes.....	5
Les recettes de dotations et de participations.....	6
Les autres recettes	6
1.2 Les dépenses inscrites au budget primitif 2025.....	7
Les AP et les AE inscrites pour 2025.....	7
Les dépenses inscrites en crédits de paiements pour 2025	7
1.3 L'analyse financière du budget primitif 2025.....	9
L'épargne brute et l'épargne nette	9
L'emprunt d'équilibre prévisionnel.....	10
La gestion de la dette.....	10
2 Les observations du CESER sur le budget primitif 2025.....	12
2.1 Les observations générales	12
2.2 Les observations thématiques.....	12
Objectif stratégique 1 : Pour une économie normande dynamique, attractive et innovante.....	12
OS 1 – Mission 1 : Soutenir les capacités d'investissement et de développement des entreprises par des outils innovants.....	12
OS 1 – Mission 2 : Accompagner les filières, projets et acteurs du développement économique y compris à l'international	13
OS 1 – Mission 3 : Accompagner la recherche et l'innovation, levier de développement économique	13
OS 1 – Mission 4 : Oser une agriculture, une pêche et une aquaculture performantes, et valoriser les productions normandes	14
OS 1 – Mission 5 : Faire de la Normandie la région de toutes les énergies	14
Objectif stratégique 2 : Permettre à chacun de bâtir son avenir, de réussir sa formation et son insertion professionnelle.....	14
OS 2 – Mission 1 – Améliorer les conditions de vie et de réussite dans les lycées et bâtir le lycée du futur	14
OS 2 - Mission 2 : Réussir la relation orientation – formation – emploi	15
OS 2 - Mission 3 : Favoriser l'apprentissage, voie d'excellence	15
OS 2 - Mission 4 : Renforcer l'enseignement supérieur	16
OS 2 - Mission 5 : Adapter les formations professionnelles au service de l'emploi et des territoires.....	16
Objectif stratégique 3 : Pour des transports efficaces au service des personnes et de l'économie	17
Objectif stratégique 4 : Pour un développement équilibré et durable des territoires normands	18
OS 4 – Missions 1 à 3	18
OS 4 - Mission 4 : Favoriser l'accès à la santé sur tous les territoires.....	19
Objectif stratégique 5 : Pour l'attractivité et le rayonnement de la Normandie.....	20
OS 5 - Mission 2 : Accompagner et valoriser la culture et le patrimoine normand	20
OS 5 - Mission 4 : Renforcer l'attractivité et l'ouverture européenne et internationale	20

Préambule : un budget élaboré dans un contexte très difficile

Le budget primitif (BP) 2025 de la Région Normandie, comme celui de l'ensemble des grandes collectivités, a été élaboré dans un contexte tendu, du fait d'une croissance économique atone et de taux d'intérêts réels élevés compte-tenu de la réduction de l'inflation.

A ce contexte déjà difficile, s'est ajoutée la grande incertitude entourant le Projet de Loi de Finances (PLF) 2025 et les nombreuses incertitudes sur les concours financiers apportés aux collectivités territoriales.

Le BP 2025 de la Région Normandie a été construit sur la base du PLF 2025 qui était en cours de discussion au Parlement et qui prévoyait 5 milliards d'euros d'économie pour les collectivités et pour la Région Normandie, une perte de recettes de l'ordre de 50 M€, à travers une série de dispositions :

- L'instauration d'un « fonds de réserve », consistant en un prélèvement allant jusqu'à 2% sur l'ensemble des recettes de fonctionnement (y compris les fonds européens ou les concours liés au PRIC),
- Une réduction marquée des dotations appelées variables d'ajustement,
- Une évolution nulle des recettes de la fraction de TVA entre 2024 et 2025,
- Une réduction de 2 points du taux de remboursement du FCTVA¹,
- Une hausse de 4 points des cotisations CNRACL², qui se poursuivra en 2026 et 2027.

L'adoption de la motion de censure du 4 décembre 2024 concernant le PLFSS³ rend pour l'instant caduques les mesures prévues dans le PLF pour redresser les comptes publics.

Cette absence de budget pourrait pousser les marchés financiers à la défiance vis-à-vis de la signature française et, par ricochet, dégrader également le marché de la dette locale.

¹ FCTVA : Fonds de Compensation de la TVA

² CNRACL : Caisse Nationale de Retraites des Agents des Collectivités Locales

³ PLFSS : Projet de Loi de Finances pour la Sécurité Sociale

Compte-tenu des éléments mentionnés en préambule, le CESER tient à souligner la complexité de l'exercice qui est demandé à la Région. Le budget primitif 2025, tel qu'élaboré, nécessitera des ajustements significatifs qui seront présentés dans le cadre d'une décision modificative majeure, une fois les impacts réels de la loi de finances connus ou selon les ordonnances qui pourraient être prises.

Dans ce contexte sans précédent, le CESER exprime la difficulté de formuler un avis éclairé sur ce budget primitif 2025, sachant que celui-ci pourrait connaître des modifications substantielles face aux fortes incertitudes sur le budget de l'État pour 2025.

1 L'équilibre général du budget primitif 2025

Le projet de Budget Primitif (BP) 2025 soumis à l'examen du CESER traduit dans les chiffres les choix politiques de la Région pour le mandat 2021-2028, à travers la déclinaison de six objectifs stratégiques, qui feront l'objet d'observations spécifiques dans une deuxième partie.

Le BP 2025 s'élève, en opérations réelles et hors mouvements neutres de la dette⁴, à **2 133,2 M€**, en baisse de 10 % par rapport au BP 2024 (2 373,2 M€).

1.1 Les recettes inscrites au budget primitif 2025

Les recettes réelles (hors emprunt et hors réaménagement de la dette) prévues par la Région pour 2025 s'élèvent à **1 823,3 M€**, en diminution de 53,1 M€ par rapport au BP 2024 (-2,8 %), et portent sur les montants suivants :

- Recettes de fonctionnement : 1 571,7 M€ (- 0,6 %)
- Recettes d'investissement : 251,6 M€ (- 15 %)

Elles se déclinent, fonctionnement et investissement confondus, de la façon suivante :

Les recettes marginales de la fiscalité directe

Depuis 2021, les recettes fiscales directes des Régions ne sont plus composées que des IFER⁵, et plus précisément de deux composantes de celle-ci : l'IFER ferroviaire et l'IFER télécoms.

En M€	BP 2023	BP 2024	BP 2025
IFER - Imposition Forfaitaire sur les Entreprises de Réseaux	28,6	28,0	27,7
Total de la fiscalité directe	28,6	28,0	27,7

La fiscalité directe enregistre une légère baisse de 3% sur les 2 dernières années et représente 1,5 % des recettes de la collectivité régionale pour 2025.

⁴ 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.

⁵ IFER : Impositions Forfaitaires sur les Entreprises de Réseaux

La fiscalité indirecte fournit la majorité des recettes

La part de la fiscalité indirecte dans le budget de la Région continue de progresser pour atteindre 74 % des recettes de la Région Normandie en 2025, contre 70 % en 2024 et 69 % en 2023. Cette fiscalité indirecte est issue pour 60 % de la TVA et pour 27 % de la TICPE.

En M€	BP 2023	BP 2024	BP 2025	Évolution 2025/2024
TICPE - Taxe Intérieure de Consommation sur les Produits Énergétiques :	310,3	313,3	367,0	17%
<i>dont TICPE⁶ « compensations et modulations » (y.c. Grenelle)</i>	271,9	274,9	274,0	-0,3%
<i>dont TICPE « financement de la formation professionnelle »</i>	32,4	32,4	87,0	169%
<i>dont TICPE « compensation de la perte de la taxe d'apprentissage »</i>	6,1	6,1	6,1	0%
Ressources régionales pour la formation continue	18,2	17,3	0	
Cartes grises	81,9	126,8	162,2	28%
Attribution de compensation transport	7,6	7,6	7,6	0%
<i>Sous-total fiscalité indirecte hors fraction TVA</i>	<i>418,0</i>	<i>465,0</i>	<i>536,7</i>	<i>15%</i>
Fraction TVA ex-DGF ⁷	248,8	253,1	243,5	-4%
Fraction TVA ex-CVAE ⁸	589,4	599,6	576,9	-4%
<i>Fraction TVA</i>	<i>838,2</i>	<i>852,7</i>	<i>820,6</i>	<i>-4%</i>
Total fiscalité indirecte	1 256,2	1 317,7	1 357,2	3%

Les recettes fiscales indirectes augmentent de 3%, en raison de la hausse du produit de cartes grises (+36M€) d'une part, et de l'intégration dans la TICPE « formation professionnelle » de l'ancienne ressource pour la formation professionnelle-frais de gestion (17,3M€) et de recettes perçues auparavant en tant que dotations⁹ (37,3M€) d'autre part.

Le CESER s'interroge sur l'évolution estimée des immatriculations par la Région pour l'année 2025 (- 1,3%), celles-ci connaissant actuellement une diminution sensible.

Il note que la Région utilise son seul levier d'autonomie fiscale (la taxe sur les cartes grises) pour compenser l'impact du gel du dynamisme de la TVA proposé dans le PLF 2025, qui se traduit par une perte de recette de TVA de 32M€ par rapport au BP 2024. La taxe ayant ainsi atteint le maximum autorisé (60€ le cheval vapeur), la Région ne disposera désormais plus de marge de manœuvre.

Les recettes de fonctionnement sont composées à 86% de recettes fiscales (directes et indirectes) et les recettes d'investissement à 13%.

⁶ TICPE : Taxe Intérieure sur la Consommation des Produits Énergétiques

⁷ La TVA ex-DGF est la fraction de TVA perçue depuis 2018 en substitution de la DGF (Dotation Globale de Fonctionnement)

⁸ La TVA ex-CVAE est la fraction de TVA perçue depuis 2021, depuis la crise sanitaire de la Covid-19, en substitution à la part régionale de CVAE (Cotisation sur la Valeur Ajoutée des Entreprises). Cette fraction comprend également le FNGIR (Fonds National de Garantie Individuelle des Ressources) et l'ancien système de péréquation des ressources régionales.

⁹ Changement d'imputation comptable de la dotation de compensation de frais de gestion de recouvrement des anciennes taxes d'habitation et de la CVAE

Les recettes de dotations et de participations

Les recettes perçues au titre des dotations et participations diminuent sensiblement (-59,3M€) par rapport au BP 2024, en raison principalement de la baisse des recettes européennes (dorénavant uniquement liées à la programmation 2021-2027), de la DCRTP qui constitue une variable d'ajustement (-10,7M€), de la FCTVA (le PLF 2025 prévoyant notamment de réduire de 2 points son taux de remboursement) et du changement d'imputation comptable de la dotation pour perte des frais de gestion de la taxe d'habitation.

En M€	BP 2023	BP 2024	BP 2025	Évolution 2025/2024
Dotations et compensations de l'État	188,2	196,2	151,2	-23%
<i>dont DGD¹⁰</i>	16,0	16,0	19,6	23%
<i>dont DCRTP¹¹</i>	62,4	62,2	51,4	-17%
<i>dont FCTVA¹²</i>	20	25,4	20,2	-21%
<i>dont DRES¹³</i>	32,5	32,5	32,5	0%
<i>dont dotation et compensation apprentissage</i>	22,4	24,7	21,6	-12%
<i>dont dotation pour perte des frais de gestion de TH</i>	29,2	29,2	0	
<i>dont dotation transfert de compétence Feader + Natura 2000</i>	5,7	6,5	6,5	0%
Fonds européens	160,9	92,69	61,1	-34%
Autres participations	13,6	13,4	11,5	-14%
PRIC¹⁴	73,1	31,2	50	60%
Total des dotations et participations	435,7	333,7	274,4	-18%

Les recettes liées au PRIC augmentent quant à elles de 19,3M€ par rapport au BP 2024. Cette hausse s'explique par le fait que les négociations avec l'État n'étaient pas abouties au moment de l'élaboration du BP 2024. Compte-tenu du versement du 1^{er} acompte (26 M€) au titre de la convention PRIC 2024-2027, intervenue en juin dernier lors du budget supplémentaire (BS) 2024, les recettes du PRIC inscrits au BP 2025 diminuent en réalité de 6,7M€.

Les autres recettes

Le budget primitif prévoit en 2025 d'autres recettes pour un montant de **163,5 M€**, contre 197,0 M€ en 2024, qui concernent :

- 81,2 M€ de vente de trains, dont le dernier acompte des 16 TER2Nng par la Région Grand Est (77,7M€) et la ventes de rames à la Région Centre Val de Loire (3,5M€),
- 35,4 M€ de produits du domaine et autres produits de gestion courante (dont les recettes de transport interurbain et scolaire pour 28,8 M€),
- 4,2M€ de recettes liées à 3NC-Normandie Nucléaire Nouvelles Compétences,
- 8 M€ de cessions d'immobilisation,
- 1,4 M€ de reprises sur provisions,

¹⁰ DGD : Dotation Globale de Décentralisation

¹¹ DCRTP : Dotation de Compensation de la Réforme de la Taxe Professionnelle

¹² FCTVA : Fonds de Compensation de la TVA

¹³ DRES : Dotation Régionale d'Équipement Scolaire

¹⁴ PRIC : Pacte Régional d'Investissement dans les Compétences

- 32,5 M€ de remboursements d'avances aux entreprises au titre de l'ARE¹⁵,
- et autres (0,8 M€)

L'intégralité de l'avance consentie à Brittany Ferries pendant la pandémie de Covid-19 a été remboursée fin 2024 (35M€).

Les « autres recettes » sont portées par des recettes exceptionnelles, liées à la vente de trains aux Régions Grand Est et Centre Val de Loire.

Le CESER note que la part des recettes fiscales de la Région représente 76% de l'ensemble de ses recettes (contre 72% en 2024) et poursuit sa progression. En revanche, la part des dotations et participations continue de baisser en 2025 et représente seulement 15 % de ses recettes, contre 18% en 2024 et 24 % en 2023.

1.2 Les dépenses inscrites au budget primitif 2025

Les AP¹⁶ et les AE¹⁷ inscrites pour 2025

Le budget primitif 2025 prévoit l'inscription de :

- **452,0 M€ d'autorisations de programme concernant l'investissement**, contre 496,8 M€ en 2024. Cette **baisse de 9 %** s'explique par l'importance des ouvertures d'autorisations de programme passées, concernant le domaine ferroviaire (achats de rames, ateliers de maintenance), les maquettes européennes, le Ségur de la santé et les contrats de territoire.
- **2 325,7 M€ d'autorisations d'engagement concernant le fonctionnement**, contre 1 697,7 M€ en 2024. Le volume important Cette forte **hausse de 37 %** s'explique principalement par le lancement du marché d'ouverture à la concurrence du transport ferroviaire pour les étoiles de Caen, Rouen et le Mans.

Les dépenses inscrites en crédits de paiements pour 2025

Le BP 2025 s'établit en dépenses réelles à **2 133,2 M€**, en baisse de 10 % par rapport au BP 2024 (- 240,0 M€), réparties de la façon suivante :

- **1 328,4 M€ en fonctionnement** (contre 1 322,9 M€ en 2024), soit une hausse de 0,42 %, malgré la charge supplémentaire de 20,9M€ provisionnée par le PLF 2025 (prélèvement sur les recettes de fonctionnement et augmentation des cotisations patronales retraites). Déduction faite des intérêts de la dette (41,8M€), les dépenses de fonctionnement s'élèvent à **1 286,7 M€**, soit une légère baisse de 0,2 % par rapport à 2024.

Il est à noter que 70% des dépenses réelles de fonctionnement sont des **dépenses d'intervention**, c'est-à-dire des dépenses à destination des tiers via des subventions ou des marchés.

- **804,8 M€ en investissement** (contre 1 050,3 M€ en 2024), hors gestion active de la dette.

¹⁵ ARE : Aide au Retour à l'Emploi

¹⁶ Une AP (Autorisation de Programme) constitue la limite supérieure des dépenses pluriannuelles pouvant être engagées pour le financement d'un projet d'investissement.

¹⁷ Une AE (autorisation d'engagement) constitue le montant maximum de dépenses pluriannuelles pouvant être engagées au titre de la section de fonctionnement. Les dépenses de personnel ne sont pas concernées.

Déduction faite du remboursement du capital de la dette (98M€), les dépenses d'investissement réelles atteignent **707,2 M€**, soit une diminution de 269,6 M€ par rapport au BP 2024. Cette forte baisse est principalement orientée vers les transports, l'enseignement et l'économie (Cf. 2.2. *Les observations thématiques du CESER*).

Évolution des dépenses en crédits de paiement dans le budget primitif (en M€)

Fonctionnement	BP 2022	BP 2023	BP 2024	BP 2025	Poids dans le BP 2025	Évolution 2025/2024
Services généraux ¹⁸	260	271	286	292	22 %	2 %
Opérations financières et dettes	16	66	40	48	4 %	20 %
Impositions directes (transfert compétence transport)	39	39	39	55	4 %	40 %
Action économique	71,8	75,2	73,4	70,9	5 %	-3,4 %
Formation professionnelle et apprentissage	306	269	257	254	19 %	-1 %
Enseignement (hors frais de personnels techniques des lycées)	93,8	109,1	104,1	110,6	8 %	6,2 %
Aménagement des territoires et habitat	5,7	6,7	6,9	6,2	0,5 %	-10 %
Transports (hors frais de personnels)	369	384	419	397	30 %	-5 %
Culture, vie sociale, jeunesse, sports et loisirs (hors frais de personnels)	61,6	59,2	62,7	61,7	5%	-1,6 %
Santé et action sociale	0,4	0,5	0,5	0,6	0,0%	20 %
Environnement	14,4	15,4	15,1	12,7	1 %	-16 %
Gestion des fonds européens	26,5	21,5	19,3	20,2	2 %	4,7%
Total Fonctionnement	1 263	1 317	1 323	1 328	100 %	0,4%

La comparaison des recettes et des dépenses fait apparaître un **taux de couverture des dépenses de fonctionnement** par les recettes de fonctionnement de 118 %, en légère baisse par rapport à 2024 (120 %).

Le taux de couverture des dépenses d'investissement par les recettes d'investissement est, quant à lui, de 31 %, en hausse pour la 1^{ère} fois depuis 2021.

Le CESER note que l'amélioration du taux de couverture des dépenses d'investissement est liée aux recettes exceptionnelles provenant de la vente de trains aux Régions Grand Est et Centre Val de Loire (81,2 M€). Sans celles-ci, le taux de couverture des dépenses d'investissement par les recettes d'investissement s'établirait à 21% (contre 28% en 2024)

¹⁸ (dont frais de personnel, y compris le personnel technique des lycées, le personnel de la direction des transports routiers et de l'inventaire général du patrimoine culturel, et fonctionnement propre)

Évolution des dépenses en crédits de paiement dans le budget primitif (en M€)

Investissement	BP 2022	BP 2023	BP 2024	BP 2025	Poids dans le BP 2025	Évolution 2025/2024
Services généraux	12,8	16,0	17,0	17,4	2,1 %	2 %
Dettes et autres opérations financières	63	56	74	98	12 %	33 %
Action économique	104	103	152	91	11 %	-40 %
Formation professionnelle et apprentissage	6,3	26,2	37,6	22,6	2,7 %	-42 %
Enseignement	172	204	190	169	21 %	-11 %
Aménagement des territoires et habitat	94,4	53,3	63,3	51,7	6 %	-18 %
Transports	209	273	401	240	30 %	-40 %
Culture, vie sociale, jeunesse, sports et loisirs	25,7	32,8	40,2	24,0	3 %	-40 %
Santé et action sociale	3,8	5	6,4	13,2	1,6 %	106 %
Environnement	14,9	16,9	15,3	11,5	1,4 %	-26 %
Gestion des fonds européens	66	128	54	67	9 %	23 %
Total Investissement	772	916	1 050	805	100,0 %	-23 %

1.3 L'analyse financière du budget primitif 2025

L'épargne brute et l'épargne nette

L'épargne brute correspond à la différence entre les recettes réelles de fonctionnement et les dépenses réelles de fonctionnement. Elle constitue la ressource interne dont dispose la collectivité pour financer ses investissements de l'exercice. L'épargne brute passe de 257,75 M€ en 2024 à **243 M€** en 2025, soit une diminution de 6 %.

L'épargne nette correspond à l'épargne brute après déduction du remboursement annuel du capital de l'emprunt. En 2025, le remboursement du capital de l'emprunt s'élève à 98 M€. L'épargne nette est donc de **146 M€**, contre 184 M€ en 2024, soit une diminution de 21 %.

En M€	CFU 2023	BP 2024	BP 2024 post DM	OB 2025	BP 2025	Évolution BP 2025/ BP 2024	Évolution BP 2025/ BP 2024 post DM
Recettes de fonctionnement	1 556	1 581	1 601	1 589	1 572	-0,6 %	-1,8 %
- Dépenses de fonctionnement	1 326	1 323	1 365	1 348	1 328	+0,4 %	-2,7 %
= Épargne brute	230	258	236	241	243	-5,6 %	+3,0 %
- Remboursement annuel du capital de l'emprunt	59	73	76	99	98	+32,8 %	+29,0 %
= Épargne nette	171	184	160	142	146	-20,9 %	-8,7 %

Sur une période longue, le niveau d'épargne brute et le niveau d'épargne nette étaient toujours meilleurs en réalisé que dans les prévisions initiales. Mais l'écart s'est considérablement réduit en 2023 et ce constat n'est plus vrai pour 2024 :

Épargne brute (en M€)	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025
Prévisionnelle (BP)	218	236	202	192	226	226	258	243
Réalisée (CA¹⁹/CFU²⁰)	296	316	239	288	333	230	236²¹	

Épargne nette (en M€)	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025
Prévisionnelle (BP)	171	186	148	128	163	170	184	146
Réalisée (CA/CFU)	252	263	184	228	270	171	160²²	

L'emprunt d'équilibre prévisionnel

L'emprunt d'équilibre théorique s'élève à 310 M € au BP 2025 contre 499 M€ au BP 2024, en raison de la baisse des dépenses d'investissement. Le montant de cet emprunt d'équilibre, qui constitue un maximum prévisionnel, sera ajusté lors de la reprise des résultats de l'exercice 2024 au budget supplémentaire.

La gestion de la dette

La dette régionale s'établirait au 31 décembre 2025 à **1 491 M€** (contre 1 339 M€ au 31.12.2024). L'endettement continue ainsi à s'accroître cette année (+11,3 %) et représente désormais 70 % des recettes totales de la collectivité.

Les dépenses d'investissement sont financées à 44 % par un emprunt (310 M€).

L'épargne brute de 2025 conduit à une **capacité de désendettement qui se situera à 6,1 années**, soit une nette augmentation par rapport à 2024 (5,2 années).

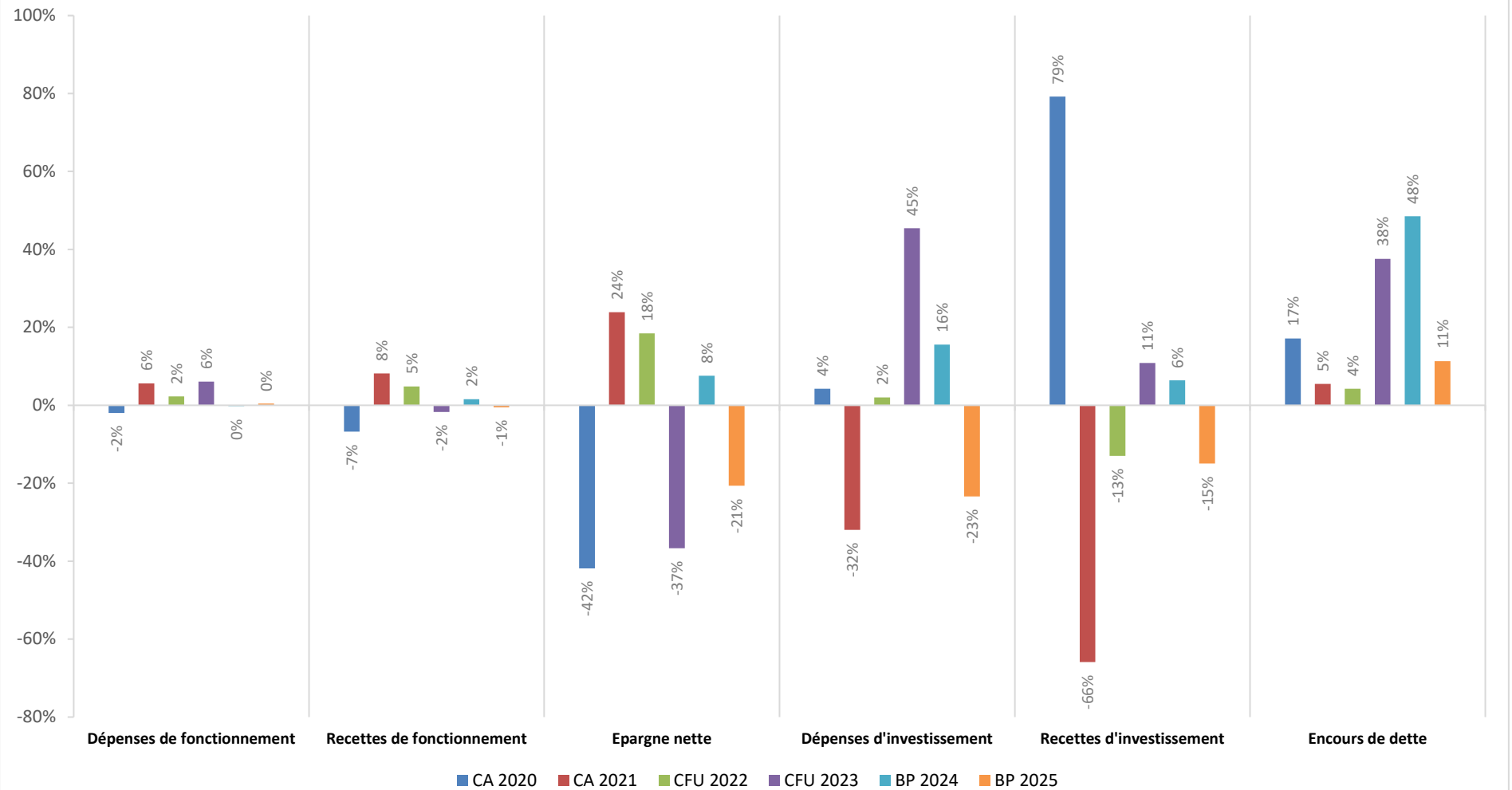
¹⁹ CA : Compte Administratif

²⁰ CFU : Compte Financier Unique ; depuis 2022, le compte financier unique a remplacé le compte administratif

²¹ Budget primitif 2024 post décisions modificatives

²² Budget primitif 2024 post décisions modificatives

Evolution annuelle des principaux agrégats comptables de la Région Normandie



2 Les observations du CESER sur le budget primitif 2025

2.1 Les observations générales

La situation budgétaire régionale se présente équilibrée pour 2025 mais la tension sur ce budget ne cesse de s'accroître d'année en année.

Cette année est caractérisée par une tension extrême sur les finances de l'État et par l'ouverture d'une crise politique nationale inédite avec la censure du gouvernement le 4 décembre 2024.

L'optimisation de la gestion du parc des lycées, notamment à travers des rénovations ciblées en cohérence avec le bilan carbone, constitue un gisement important de réduction des dépenses de fonctionnement tout en allant dans le sens de la transition écologique.

Dans les recettes est indiquée la vente de l'immeuble dit « maison de l'ingénieur » à Caen, à hauteur de 8 M€. Le CESER préconise que la destination de l'immeuble (logements étudiants) soit maintenue avec des loyers accessibles.

Concernant la mention, pour chaque programme budgétaire, des actions, projets ou outils s'inscrivant au service de la transition écologique, le CESER salue la synthèse financière qui a été effectuée cette année. Il salue également l'apparition de l'information relative aux emprunts en lien avec la transition écologique.

Afin d'être en capacité de rendre des avis sur un budget consolidé de la Région, le CESER réitère sa demande d'obtention d'éléments d'informations sur les activités et la gestion financière des satellites de la collectivité régionale (agences, etc.).

Le CESER constate, année après année, que :

- d'une part, la collectivité régionale n'a presque plus d'autonomie financière, car elle a atteint le plafond fiscal sur les cartes grises
- d'autre part, une majeure partie de ses recettes est constituée de taxes sur l'énergie carbonée ; cela est notamment renforcé dans ce projet primitif 2025 par un transfert de dotations en TICPE.

Ce constat soulève la question d'une redéfinition du modèle fiscal pour les collectivités territoriales, notamment pour les Régions. En effet, celles-ci verront diminuer certaines de leurs recettes dans le futur (TICPE et TVA sur l'énergie).

2.2 Les observations thématiques

Objectif stratégique 1 : Pour une économie normande dynamique, attractive et innovante

OS 1 – Mission 1 : Soutenir les capacités d'investissement et de développement des entreprises par des outils innovants

Le CESER réitère son soutien à la politique de « fonds de fonds » de la Région, mais rappelle le risque de perte de lisibilité induit par la multiplication des fonds de prise de participation.

Il remercie tout particulièrement l'Agence de Développement de la Normandie pour l'exercice de transparence sur les dispositifs mis en œuvre. Il encourage l'agence à réitérer l'exercice lors des prochains exercices budgétaires, pour permettre une évaluation au fur et à mesure des différents dispositifs. Les informations obtenues démontrent que les objectifs sont globalement atteints, mais une présentation outil par outil permettrait une meilleure optimisation des dispositifs.

OS 1 – Mission 2 : Accompagner les filières, projets et acteurs du développement économique y compris à l'international

Le CESER souligne positivement l'éventail des aides déployés par l'ADN et par la Région, qui couvre l'ensemble de la vie des entreprises, et destiné principalement à des petites et moyennes entreprises.

Le CESER attire l'attention de la Région sur la situation particulièrement préoccupante des défaillances d'entreprise en forte hausse. À ce titre, il souligne le panel d'aides mis en œuvre par l'ADN pour permettre de lisser les remboursements des Prêts Garantis par l'État au moment de la crise sanitaire.

Il invite la Région à entamer une réflexion sur l'accompagnement nécessaire des entreprises, qui devra probablement dépasser le seul dispositif ARME.

Il rappelle également que les entreprises dans le champ de l'économie sociale et solidaire doivent être soutenues, et s'interroge à nouveau sur la pertinence de réserver des dispositifs à l'ESS.

Le CESER rappelle la nécessité de se poser la question la conditionnalité des aides, qu'il s'agisse de critères environnementaux ou en matière de RSE.

A l'heure où l'État avait prévu dans le budget de loi de finances de 2025, de supprimer le transfert aux Régions des financements en direction des pôles de compétitivité (9 millions d'euros de financement État), le CESER s'inquiète de la position de la Région vis-à-vis de ces pôles. Bien que ceux-ci s'appliquent à trouver des financements autres que ceux publics, la question est fondamentale pour la vie de ces structures.

OS 1 – Mission 3 : Accompagner la recherche et l'innovation, levier de développement économique

Le CESER regrette l'absence des services de la Région pour la présentation de ce budget. Budget en baisse qui aurait mérité quelques précisions quant à la répartition et l'impact de celle-ci sur les différents secteurs. Le CESER regretterait une baisse de financement des allocations doctorales, les doctorants de demain constituant autant de force et d'attractivité pour le territoire.

Pour atteindre les objectifs du SRESRI et notamment l'accélération de la recherche en innovation, les financements ne sauraient être diminués.

Le Pôle Universitaire d'Innovation (PUI) doté en 2024 de 6,5 M€ par le ministère de l'Enseignement supérieur de la recherche et de l'innovation semble manquer de visibilité. Le CESER sera attentif à son action en vue de fédérer et de structurer les acteurs de l'innovation.

Le CESER se félicite de l'appui de la Région aux projets d'innovations des entreprises du territoire, en s'appuyant sur les compétences des établissements, souhait émis précédemment par le CESER.

OS 1 – Mission 4 : Oser une agriculture, une pêche et une aquaculture performantes, et valoriser les productions normandes

Le CESER observe que le contexte économique contraint et incertain dans lequel ce budget a été élaboré a conduit la Région à prendre certaines mesures causant une baisse des financements. A ce titre, il prend note des arbitrages budgétaires effectués, notamment par la suppression d'évènements en lien avec la gastronomie et la valorisation des produits normands. Il prend notamment acte des mouvements budgétaires justifiés par la fin de financements de projets désormais terminés. Toutefois, il s'interroge sur l'équivalence de ces suppressions et le montant des baisses annoncées. Il s'interroge notamment sur les baisses en dépenses d'investissement, et plus particulièrement sur la question des fondements des arbitrages effectués.

Le CESER souligne toutefois positivement la priorisation du fléchage des fonds vers les cofinancements FEDER, afin de permettre une continuité des politiques régionales en matière de soutien à l'agriculture, et tout particulièrement le maintien des dispositifs à l'installation.

OS 1 – Mission 5 : Faire de la Normandie la région de toutes les énergies

S'agissant de la rénovation énergétique des bâtiments, la parution du décret du 5 décembre 2024 pour le dispositif « MaPrimeRenov » montre une diminution substantielle des crédits affectés. Le CESER s'interroge donc sur l'adéquation des objectifs fixés avec les moyens, financiers et techniques, nécessaires pour les atteindre, en particulier en ce qui concerne la rénovation des logements de particuliers.

Le CESER encourage la région à maintenir ses initiatives en termes d'économie circulaire, notamment en passant par la démarche de l'écologie industrielle et territoriale. À ce titre, il appelle la Région à maintenir les soutiens au développement de projets industriels sur la vallée de Seine. Il salue la complémentarité de l'action de la Région en termes d'écologie industrielle et territoriale et celle de l'ADN avec le dispositif Impulsion Environnement, ce qui permet un accompagnement des projets de l'amorçage à l'activité.

Objectif stratégique 2 : Permettre à chacun de bâtir son avenir, de réussir sa formation et son insertion professionnelle

OS 2 – Mission 1 – Améliorer les conditions de vie et de réussite dans les lycées et bâtir le lycée du futur

Dans le contexte réglementaire et budgétaire lié à l'énergie, le CESER observe favorablement l'intégration des surcoûts d'énergie et l'estimation au plus juste des dépenses de viabilisation dans les nouvelles modalités de calcul de la Dotation Globale de Fonctionnement pour les lycées, en augmentation de 26,95 % par rapport à l'année précédente pour un montant de 59,45 M€.

Le CESER remarque favorablement les premières mises en œuvre opérationnelles du projet 3NC « Normandie, Nucléaire, Nouvelles Compétences » passant pour partie par l'acquisition des premiers équipements techniques pour 1 M€.

Le CESER reste particulièrement attentif aux avancées opérées sur l'ensemble des programmes liés à l'optimisation des systèmes de production énergétiques et d'isolation dans les lycées.

Par ailleurs, le CESER prend acte de l'importante baisse des crédits en investissement à hauteur de - 29 % du fait du contexte budgétaire. Néanmoins, il approuve la priorité donnée aux dépenses essentielles liées à la sécurité et au respect de la réglementation, tant pour les équipements pédagogiques que non pédagogiques, et au remplacement du matériel ne fonctionnant plus, de même que les matériels plus ergonomiques, respectueux de l'environnement et moins énergivores le seront dès lors qu'ils n'engendrent pas de surcoûts trop élevés.

OS 2 - Mission 2 : Réussir la relation orientation – formation – emploi

Cette mission est porteuse du projet partenarial 3NC « Normandie Nucléaire Nouvelles Compétences » dans le cadre de l'AMI « Compétences et Métiers d'Avenir » pour lequel 8,7 M€ de crédits sont prévus en fonctionnement pour 2025. La Région, chef de file, gère le plan de financement pendant la durée du projet de 2024 à 2028 en percevant les contributions de l'État et des entreprises pour les reverser aux porteurs d'actions. L'année 2024-2025 verra l'ouverture des premières classes 3NC en Normandie au-delà du niveau 4 jusqu'au Master, et de « Cherbourg à Dieppe ». La rentrée 2025 verra les lycées et les universités se doter de plateaux techniques qui permettront de développer les formations et les colorations. Au-delà des ouvertures, l'écosystème de la promotion des métiers industriels et nucléaires est initié par l'Agence Régionale de l'Orientation et des Métiers de Normandie.

Le CESER salue positivement ce projet d'envergure qui apporte également un bénéfice aux filières périphériques et en corrélation avec le projet, tels que par exemple les Travaux Publics. Néanmoins, le CESER s'inquiète du retard pris dans sa mise en place.

Le CESER acte le transfert à la mission 5 « Adapter les formations professionnelles au service de l'emploi et des territoires » du soutien au développement de la Validation des Acquis de l'Expérience (VAE) pour le financement d'accompagnements individuels de personnes en recherche d'emploi.

Jusqu'à présent, ce soutien se concrétisait aussi par le biais du financement de Points Relais Conseils (PRC). Cependant, la réforme nationale intervenue en 2022, n°2022-598 relative au marché du travail, puis le décret n°2023-1275 du 27 décembre 2023 relatif à la validation des acquis de l'expérience visent à favoriser l'accès à la VAE. Ils prévoient que les missions d'information-conseil soient délivrées par la nouvelle plateforme numérique créée à cet effet et par les opérateurs de conseil en évolution professionnelle. Dans ce contexte, et au regard des incertitudes pesant actuellement sur l'intervention de l'État dans le champ de la VAE, au niveau de l'information comme de l'accompagnement des parcours, la Région a décidé de ne pas poursuivre le financement des PRC.

OS 2 - Mission 3 : Favoriser l'apprentissage, voie d'excellence

Cette mission poursuit le soutien aux 10 écoles de productions existantes sur le territoire normand en ciblant les points identifiés en 2024 à l'occasion de l'évaluation du dispositif de soutien. De nouvelles modalités de financement pour les écoles de production de plus de 3 ans d'activités qui recourront au Fonds Social Européen seront appliquées dans le cadre de l'appel à projet. À cette fin, la Région apportera un soutien méthodologique dans le cadre de la réponse à l'appel à projet FSE.

À la suite de sa contribution apportée à l'évaluation de ce dispositif, le CESER restera vigilant quant à l'utilisation des fonds publics en direction des publics en situation de décrochage.

OS 2 - Mission 4 : Renforcer l'enseignement supérieur

Le CESER note favorablement l'augmentation de 0,5 M€ pour un montant total de 7,8 M€ dédiée à cette mission dont la poursuite dans la mise en œuvre du plan campus normand pour permettre aux établissements d'enseignement supérieur et de recherche d'accroître leur attractivité, en proposant notamment des lieux d'apprentissage d'envergure internationale.

OS 2 - Mission 5 : Adapter les formations professionnelles au service de l'emploi et des territoires

Le CESER prend acte de la baisse de crédits de paiement à hauteur de 38,3 M€ consacrés à la formation des demandeurs d'emploi passant ainsi de 198,9 M€ en 2024 à 160 M€ en 2025. 52 M€ sont destinés au socle « préparer la qualification des demandeurs d'emploi », 50 M€ à la qualification des demandeurs d'emploi et 58 M€ à l'accompagnement et au soutien des demandeurs d'emploi.

Cette mission consacrera 160 M€ en autorisations d'engagement pour la deuxième année d'engagement dans la mise en œuvre du 2^{ème} Pacte Régional d'Investissement dans les Compétences (PRIC 2024-2027) avec un soutien de l'État à l'identique à 2024, à savoir 65 M€. Priorité est donnée à la remobilisation des personnes les plus éloignées de l'emploi qui permettront de continuer à faire face aux nouveaux enjeux structurels et conjoncturels en matière d'emploi et de formation dans les territoires, tout en tenant compte des mutations économiques et sociales observées.

Au regard de ce contexte de l'emploi incertain, le CESER alerte sur l'incidence potentielle de voir de nouveau augmenter le nombre de demandeurs d'emploi et insiste sur le caractère utile de l'ensemble des dispositifs axés sur ces publics. Au-delà de la conjoncture et aux métiers en tension, le CESER rappelle le caractère essentiel de la prise en compte des aspirations des demandeurs d'emplois dans leurs parcours professionnels. Le CESER et tout particulièrement la commission emploi-formation, se tient à la disposition des services de la Région, dans leur dynamique d'évaluation qualitative et pistes d'amélioration continue pour les dispositifs de formation des Normands financés par la Région.

Le CESER tient à suivre de près la révision de la carte des formations sanitaires et sociales – sur laquelle il s'est déjà exprimé à plusieurs reprises – afin de mieux appréhender les contenus et la pertinence de la nouvelle offre de formation qui sera mise en œuvre dès 2025, pour la période 2025-2030. La question du suivi de cohortes d'élèves et d'étudiants est une fois de plus posée ; elle est essentielle puisque devant permettre de mieux cerner les parcours, les raisons d'abandon d'études, la nature des réorientations, les lieux d'exercice professionnel, etc.

L'attractivité des formations est consubstantielle à celle des métiers. Il convient donc de reconnaître une coresponsabilité des acteurs de la formation et de l'emploi pour attirer des personnes en formation et les maintenir ensuite dans leur métier.

Au niveau de la formation, on sait que la part croissante de l'enseignement en ligne pour les étudiants en soins infirmiers en décourage plus d'un. Quant aux conditions d'accueil en stages – obligatoires pour toutes formations sanitaires et sociales – elles sont très perfectibles alors qu'elles sont déterminantes pour donner envie de s'engager dans le métier initialement choisi. Il n'est pas rare, par exemple, de voir en milieu hospitalier des stagiaires livrés à eux-mêmes, auxquels il est demandé de remplacer des soignants.

Est-il besoin de rappeler par ailleurs les effets pervers de Parcoursup qui entraînent de trop nombreux jeunes dans une voie qui ne correspond pas à leur choix premier d'études ? La mise en service de cette

plateforme – en 2018 – reposant sur des algorithmes n’est pas étrangère à la multiplication par trois du taux d’abandon des infirmiers en première année, entre 2011 et 2021. La Normandie fait hélas partie des régions les plus touchées en France par ces abandons d’études en soins infirmiers.

Il convient de rappeler enfin que les conditions professionnelles et salariales inhérentes à ces métiers ont de quoi effrayer les plus motivés (secteur sous-doté, pénurie de personnels, pénibilité, précarité, horaires de travail...). Dans ce contexte, on aurait tout intérêt à doter le secteur médico-social d’un cadre conventionnel unifié susceptible de favoriser pleinement l’attractivité des métiers (à travers un projet de convention collective unique étendue).

Objectif stratégique 3 : Pour des transports efficaces au service des personnes et de l’économie

Second poste budgétaire de la collectivité, l’objectif stratégique 3 représente 30 % du budget primitif 2025 (646,7 M€, en baisse de 22 % par rapport au BP 2024, soit une diminution de 184,9 M€). Cette baisse était attendue, après un pic d’investissement en matière de transport ferroviaire. Le budget prévisionnel s’élève, en dépenses, à 397 M€ en fonctionnement et 243 M€ en investissement, et, en recette, à 30 M€ en fonctionnement et 81 M€ en investissement.

La grande majorité des crédits (83 %) est consacrée à la mission 1 « Optimiser l’organisation des transports régionaux ». La modernisation du matériel ferroviaire se poursuit (acquisition de 27 REGIO 2N, atelier de maintenance au Havre, programme de rénovation des 56 AGC²³, acquisition de 3 Régiolis auprès de la Région Centre Val de Loire), avec une baisse sensible des dépenses en 2025, conformément au pic d’investissement prévu en 2023 et 2024. Les crédits de fonctionnement dédiés à la convention ferroviaire avec SNCF Voyageurs (181 M€) et aux transports scolaires et interurbains (203 M€) constituent deux autres postes de dépenses majeurs de cette mission.

Le CESER souligne la hausse de la fréquentation des trains normands, et note positivement le renforcement de l’offre ferroviaire à partir de la mi-décembre (70 trains supplémentaires, dont 59 à destination de Paris et 11 sur des trajets intrarégionaux), bien que ce renforcement consiste en réalité à revenir à l’offre initialement prévue avant sa réduction en mars 2022. Il observe également favorablement la poursuite de la réflexion sur les projets de SERM (Services express régionaux métropolitains) pour les agglomérations de Rouen et Caen, ainsi que le soutien apporté aux infrastructures cyclables (notamment dans le cadre du volet mobilités du CPER) ou encore aux projets en matière d’infrastructures portuaires et fluviales.

Le CESER exprime en revanche son inquiétude sur la finalisation du CPIER, lié au blocage et à l’opposition de l’Île-de-France sur le projet de LNPN, et sur les conséquences de ce blocage sur l’ensemble des projets inscrits dans le CPIER, portuaires, fluviaux comme ferroviaires.

S’agissant de l’ouverture à la concurrence, le CESER rappelle ses inquiétudes et interrogations, notamment en l’absence de vision prospective et de non-maîtrise de l’ensemble des coûts liés à sa préparation et sa mise en œuvre. La collectivité ouvre une AE d’1,6 Md€ pour couvrir 10 ans d’exploitation ferroviaire, parallèlement à la convention actuelle, qui porte sur la période 2024-2033. Il est prévu, au fil de l’ouverture à la concurrence et de l’attribution des lots, la réduction du périmètre

²³ AGC : Autorail Grande Capacité.

de la convention actuelle, sous la forme d'avenants. Le CESER observe le montant extrêmement élevé de cette AE. En outre, les technicentres mis en service ces dernières années (Sotteville et Caen) ne sont pas destinés à accueillir deux exploitants, et demanderont des travaux d'aménagement importants pour permettre une exploitation par deux opérateurs. Le BP prévoit également une AP de 22 M€ destinée au financement d'un nouvel outil de distribution, lié à l'ouverture à la concurrence, afin de pouvoir disposer d'une interface unique et non d'une diversité de plateformes attachées à chaque opérateur. Il s'agirait d'un intégrateur de service dans un premier temps (2027), avant la création d'un outil de distribution régional regroupant l'ensemble de l'offre, au plus tôt en 2029.

Le CESER a régulièrement exprimé ses inquiétudes sur les impacts de l'ouverture à la concurrence en termes d'organisation et de qualité de service (gestion et organisation des correspondances, intermodalité, distribution...). Dans un contexte où la tarification du ferroviaire est déjà extrêmement complexe, il observe que la distribution d'une offre multi-opérateurs pourrait venir complexifier davantage encore la lisibilité de l'offre, au risque de constituer un frein à l'usage du train.

En matière de transport routier, le CESER observe le dérapage financier du chantier de la déviation sud-ouest d'Évreux. Il s'interroge par ailleurs sur le sort du contournement est de Rouen, dans un contexte de forte contrainte budgétaire d'une part, et d'autre part de priorité à accorder aux investissements favorables à la réduction des émissions de GES et à la décarbonation du secteur des transports et mobilités.

Objectif stratégique 4 : Pour un développement équilibré et durable des territoires normands

OS 4 – Missions 1 à 3

L'OS 4 représente 4 % du budget régional, avec 95 M€ (en baisse de 1M€ par rapport au BP 2024), dont plus de la moitié (56 %, soit 53,8 M€) est consacrée à l'aménagement du territoire (Mission 1 « Aménager et assurer la compétitivité des territoires »).

Cette mission concerne les contrats de territoire, les différentes politiques en faveur de la revitalisation urbaine (Convention avec l'EPFN en faveur de la requalification des friches, traitement des friches et aménagement des espaces publics dans le cadre de la priorité 5 du FEDER 2021-2027 ; revitalisation des centres et lutte contre le logement vacant ; rénovation urbaine).

Le CESER note positivement le bon fonctionnement de la Convention EPFN-Région (avec 87 % de l'enveloppe prévue sur la période 2022-2026 déjà allouée), ainsi que celui du programme du FEDER dédiée à la reconversion de friches et l'aménagement d'espaces publics, avec 34 projets déjà retenus.

Conséquence des contraintes budgétaires, un changement notable concerne les contrats de territoire, bien qu'il n'apparaisse pas pleinement dans le BP. En effet, la Région a annoncé que l'enveloppe de 360 M€ dédiée aux contrats de territoire sur la période 2023-2027 serait réduite de 15 %, pour atteindre 301 M€ (à ce stade, le BP indique une réduction de 14 M€ de l'enveloppe dédiée).

Si la situation budgétaire et les contraintes qui pèsent sur les collectivités ne sont pas le fait de la Région, le CESER se questionne néanmoins sur la capacité d'action et d'investissement des collectivités à l'échelon infrarégional.

Dans un contexte de raréfaction des financements et de cumul des restrictions budgétaires (État, collectivités), le CESER signale également l'impact de la réduction des subventions aux associations, notamment de protection de l'environnement et de sensibilisation aux enjeux environnementaux. Ces restrictions sont porteuses de risques sur le financement des actions et sur les salariés de ces structures.

Plus largement, le CESER alerte sur la réduction des contributions destinées au monde associatif dans son ensemble (environnement, social, jeunesse, sport...) et aux collectivités territoriales de proximité, ainsi qu'aux organismes consulaires. Il s'inquiète ainsi des impacts de ces restrictions budgétaires sur les territoires, les associations et leurs bénéficiaires. S'agissant du secteur associatif, le CESER rappelle que celui-ci compte de nombreux salariés et participe de l'activité économique des territoires, tout en ayant un rôle essentiel en matière de cohésion sociale et de dialogue citoyen, pour un coût modeste. La logique de financement par projets est ainsi problématique pour de nombreuses structures, qui doivent financer des frais généraux (personnel, locaux, bureautique, etc.) indispensables à leur fonctionnement. Par ailleurs, l'animation locale – relevant du fonctionnement – est souvent indispensable pour faire émerger des projets dans les territoires. Les baisses importantes des financements régionaux aux associations déboucheront inéluctablement sur des licenciements de salariés. Le CESER rappelle que la convention pluriannuelle est un moyen pertinent (loi Hamon 2014) pour financer les activités des associations ayant un but d'intérêt général.

La Région poursuivra en 2025 différentes politiques relatives à l'environnement : actions en faveur de l'adaptation au changement climatique dans les zones littorales ; poursuite et diffusion des travaux du GIEC normand et actualisation du plan d'action du même nom ; démarche interne « Climat et biodiversité » (plan de mobilité, bilan carbone, réduction et tri des déchets...) ; ou encore suivi et mise en œuvre de la Stratégie régionale pour la biodiversité (SRB).

En termes de continuité écologique, le CESER souligne, à nouveau, la nécessaire mise aux normes du barrage Montalivet à Caen, propriété de Ports de Normandie, à travers l'aménagement d'une passe à poissons fonctionnelle. La passe à poissons actuelle de cet ouvrage qui commande la circulation des poissons migrateurs sur l'ensemble du bassin de l'Orne, est en effet largement dysfonctionnelle, ce qui rend la situation très problématique sur le plan environnemental dans un contexte d'immense vulnérabilité du saumon atlantique. Elle est par ailleurs illégale au regard des dispositions de l'article L.214-17 du code de l'environnement. Le CESER rappelle que ces travaux seraient susceptibles d'être financés à hauteur de 80 % par l'Agence de l'eau Seine-Normandie.

Enfin, le CESER souligne à nouveau que les objectifs régionaux en termes de zones de protection forte (ZPF), fixés dans la SRB, apparaissent peu ambitieux, avec un objectif de 1 % d'espaces terrestres sous protection forte en 2030 – contre 0,54 % actuellement – et la création d'une seule réserve naturelle régionale (RNR) par mandat. Pour rappel, la Stratégie nationale pour la biodiversité (SNB) fixe un objectif de 10 % d'espaces terrestres sous protection forte d'ici 2030.

OS 4 - Mission 4 : Favoriser l'accès à la santé sur tous les territoires

Dans son soutien aux actions de promotion et de prévention en santé, la Région souhaite privilégier la santé mentale des jeunes, les violences faites aux femmes et les questions liées à l'environnement. Bien que le CESER approuve ces choix de thématiques qui lui paraissent effectivement prioritaires, il regrette néanmoins la baisse des crédits alloués à la promotion et à la prévention en santé. Cette diminution – somme toute assez symbolique – ne nous semble pas envoyer un signal positif quant à la place qu'occupent la prévention et l'information dans le champ de la santé. Une place que le CESER

avait quant à lui fortement défendue dans son rapport sur l'accès à la santé et aux soins, en pointant le caractère pernicieux du « tout curatif » des politiques de santé en France.

Objectif stratégique 5 : Pour l'attractivité et le rayonnement de la Normandie

OS 5 - Mission 2 : Accompagner et valoriser la culture et le patrimoine normand

Dans un contexte de fortes restrictions budgétaires, le CESER tient à saluer la volonté de la Région de ne pas faire de la culture une variable d'ajustement, comme on peut malheureusement le constater en Région Pays de la Loire. Les budgets sont globalement maintenus (avec une baisse très modérée de 1,5 % pour la section en fonctionnement et plus marquée de 15 % pour la section en investissement) de même que l'ensemble des politiques en direction de la culture et du patrimoine.

Dans la mesure où les baisses de budget des collectivités constituent une potentielle menace pour la vie culturelle de nos territoires, il nous semble que la Région, en tant que chef de filât des politiques culturelles à l'échelle territoriale, aurait intérêt à faire valoir son rôle de coordinateur en relançant la Conférence Territoriale de l'Action Publique (CTAP) qui n'a pas été réunie depuis plusieurs années. Inviter à un dialogue inter-collectivités – associant des élus, des services techniques et des acteurs culturels – peut en effet s'avérer un bon levier d'interconnaissance et de concertation sur les politiques et stratégies des uns et des autres. Plus largement, la CTAP peut être activée comme un levier de développement territorial dans lequel la culture constitue une précieuse ressource de lien social, comme cela a pu être rappelé dans les travaux récemment consacrés aux évolutions des pratiques culturelles des Normands.

OS 5 - Mission 4 : Renforcer l'attractivité et l'ouverture européenne et internationale

Le CESER prend note du report de la manifestation Normandie Pour la Paix au printemps 2026 en raison des contraintes budgétaires pesant sur la Région. Si le grand public sera privé de cette manifestation, le CESER souligne l'intérêt de ne pas avoir d'année blanche notamment pour les scolaires qui pourront bénéficier d'autres événements permettant une sensibilisation aux enjeux de la paix et de la sécurité internationale à l'échelon régional.

L'accompagnement par les forces économiques, académiques, des missions du Président à l'international est souligné positivement.

Le CESER constate que l'exercice budgétaire 2025 sera très compliqué du fait du contexte politique et économique national très incertain. De plus, la Région Normandie est mise en difficulté par la hausse des taux d'intérêt et par le fait que le remboursement du capital des emprunts augmente chaque année. Cela pénalise la politique d'investissement et invitera la collectivité à rechercher l'efficience sur tous les projets et toutes les actions.

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

Déclarations des groupes

Déclaration de Philippe LEGRAIN

Au titre de la CFDT

Bonjour à tous,

Le budget 2025 de la Région Normandie, tel qu'il nous est présenté aujourd'hui, intègre un prélèvement exceptionnel de l'État, d'un montant estimé à environ 43 millions d'euros.

Face à ce prélèvement obligatoire, les élus régionaux ont réagi il y a quelques semaines en adoptant une mesure forte : une hausse des taxes sur les cartes grises, visant à compenser en grande partie ce manque à gagner. Cette augmentation devrait rapporter environ 35 millions d'euros. En seulement deux ans, les taxes sur les cartes grises auront tout simplement doublé en Normandie.

Cela nous invite à réfléchir : d'un côté, l'État cherche à réduire son déficit en diminuant les transferts vers les collectivités territoriales, y compris les Régions. De l'autre, la réponse de la majorité régionale a été de reporter cette charge sur les contribuables, via une hausse d'impôts.

Cependant, un événement majeur est venu rebattre les cartes : comme chacun le sait, la chute du gouvernement a entraîné l'abandon de la Loi de Finances. Cette situation bouleverse les équilibres : la hausse des impôts régionaux est actée et s'appliquera, mais le prélèvement de l'État sur les collectivités territoriales, lui, ne verra probablement pas le jour. Cela rend, vous en conviendrez, l'équilibre budgétaire de la Région beaucoup plus simple à atteindre.

Dans ce contexte mouvementé, permettez-moi d'attirer votre attention sur un fait passé presque inaperçu dans le budget modificatif 2024. L'entreprise de transport transmanche Brittany Ferries, a récemment remboursé à la Région le prêt de 35 millions d'euros qui lui avait été consenti au plus fort de la crise du Covid. Ce remboursement est une belle réussite : il illustre le rôle essentiel que peut jouer la Région dans le soutien aux entreprises en difficulté. Sans ce prêt, Brittany Ferries aurait probablement sombré (!).

Un autre exemple nous rappelle que la Région continue à prendre des risques pour accompagner le tissu économique : récemment, elle a engagé plusieurs dizaines de millions pour soutenir l'entreprise ARCHADE, spécialisée dans le secteur médical. Par ailleurs, des dispositifs similaires sont déployés pour les PME grâce au programme ARME, piloté par l'Agence ADN, véritable pompier économique" au service des entreprises.

Un autre sujet mérite notre attention : pour la première fois, le budget 2025 inclut un inventaire des politiques dédiées à la transition écologique, ce que désigne parfois hâtivement comme un "budget vert". Cette première estimation montre que 28% des dépenses de la Région sont favorables à la transition écologique. Bien que cet exercice reste encore sommaire, il constitue une première étape encourageante vers une approche plus structurée. La Commission 6 travaille sur ce sujet et nous attendons avec intérêt le Compte Financier 2024, prévu au printemps, qui devrait offrir des données plus précises et une analyse enrichie selon les différentes dimensions de cette transition écologique.

Pour conclure, permettez-moi de prendre un instant pour rappeler que, depuis 15 ans que je vois passer les budgets régionaux, jamais nous n'avons assisté à une explosion aussi rapide de la dette régionale.

Fin 2025, cette dette atteindra 1,5 milliard d'euros, alors qu'elle n'était que de 500 millions en 2016. Autrement dit, en neuf années de présidence d'Hervé Morin, la dette aura triplé ! augmentant de 1 milliard d'euros.

En d'autres termes, la majorité régionale aura dépensé un milliard de plus que les recettes dont elle disposait. Les conséquences en sont lourdes : le poids du remboursement de la dette devient écrasant, et la prochaine mandature n'aura plus aucune marge de manœuvre budgétaire.

Cette situation doit nous interpeller !

La CFDT approuvera l'avis du CESER.

Déclaration de Valérie RUBA COUTHIER

Au titre de la CFTC

Madame la Présidente, cher-e-s collègues,

Vous me permettrez sans doute de ne pas développer une à une les 749 pages du document budgétaire qui nous a été soumis par la Région Normandie.

Je vais me contenter de faire 2 ou 3 remarques sur le projet 3NC ...

Alors que l'on se demande parfois si l'énergie produite par les centrales nucléaires est une énergie fossile ou une énergie renouvelable, le groupe CFTC du CESER de Normandie utilise une facilité verbale bien normande : ni l'une, ni l'autre. L'énergie nucléaire est une énergie décarbonée non renouvelable puisque la ressource en uranium est limitée, pour autant, elle n'est pas qualifiée de fossile. L'énergie produite par les centrales nucléaires est donc une énergie décarbonée, non renouvelable, distincte des énergies fossiles ou renouvelables.

En préambule, précisons, pour éviter toute polémique, que cette intervention n'a pas d'autre sens que de souligner 2 évidences pour notre groupe :

1. Nous avons un besoin permanent et vitale d'électricité,
2. Aucune méthode alternative au nucléaire ne nous permet de produire suffisamment d'électricité en France.

Nul doute que quelques centaines d'éoliennes ou de panneaux photovoltaïques ne pourront suffire aux besoins de plus en plus importants que nous nous sommes créés. L'ensemble des développements d'énergies propres sont indispensables au mix énergétique.

Une fois le débat sur les centrales nucléaires écarté, et l'évidente nécessité d'être autonome sur le plan énergétique, les représentants CFTC souhaitent saluer le projet 3NC, « Normandie Nucléaire, Nouvelles Compétences » inscrit dans le cadre de l'AMI « Compétences et métiers d'Avenir » qui prépare aux qualifications nécessaires pour répondre aux besoins des secteurs stratégiques et émergents de demain.

Les enjeux de réindustrialisation et de souveraineté française demandent des ressources humaines importantes et spécialisées dans le domaine de l'énergie. Rappelons qu'en 2022, le bouquet énergétique primaire consommé de la France se composait de 37 % de nucléaire, 30 % de pétrole, 16 % de gaz naturel, 15 % d'énergies renouvelables et déchets, et de 3 % de charbon.

Le projet 3 NC vise à soutenir la filière nucléaire en permettant de développer les compétences nécessaires dans le secteur du nucléaire en Normandie, en renforçant des formations du Bac pro au Master. Ce projet installe aussi de nouveaux partenariats, ou renforce ceux déjà existants, avec des industriels, des entités publiques, des acteurs de la formation.

Il devient urgent de renforcer l'offre de formation initiale et continue, de soutenir les initiatives des entreprises pour le développement des compétences, et de rendre la filière nucléaire plus attractive. Les universités de Caen et de Rouen vont répondre aux besoins spécifiques de la filière et des métiers industriels en mettant en service de nouveaux plateaux techniques.

L'ensemble du dispositif vise à répondre aux besoins humains et techniques indispensables tout en entraînant dans son sillage toutes les filières périphériques et en corrélation avec les projets. La Normandie s'inscrit et soutient les plans de formation dans tous les secteurs stratégiques qui vont des réacteurs nucléaires de petites tailles, à l'hydrogène décarboné et les énergies renouvelables, en passant par la décarbonation de l'industrie et des transports.

Former et diplômer d'ici 2030, plusieurs milliers de Normands, est bien l'ambition du projet 3 NC.

Une première mise en service à l'horizon 2035 du site de Penly en Seine Maritime va nécessiter le recrutement de milliers de personnes dans plus d'une centaine d'emplois différents. Ce site de production d'électricité bas carbone devrait, grâce à une première paire de réacteurs nouvelle génération, réussir à produire l'équivalent de la consommation électrique actuelle de la région Normandie.

Fort de notre expérience avec l'EPR de Flamanville, nous devrions, espérons-le, éviter de nombreux écueils.

Le groupe CFTC-CESER rappelle que l'ambition de ce plan nécessite des actions concrètes et indispensables pour inciter les initiatives des entreprises destinées au maintien et au développement de compétences, mais nécessite aussi de développer des dispositifs permettant une meilleure connaissance des métiers et des parcours afin d'améliorer l'attractivité de ces filières, assurant ainsi une continuité et un renouveau économique de notre territoire.

En conclusion, la dynamique normande ne pourra s'affranchir de la montée en compétence des jeunes et des salariés, premiers leviers de réussite des transitions sociales, économiques et environnementales à venir, ni, de filières offrant des perspectives majeures en termes de recrutement.

Déclaration de Jean-Luc LÉGER

Au titre des personnalités qualifiées

Une situation financière du Conseil Régional préoccupante et des choix de financement des associations contestables.

Madame la Présidente,

Madame la conseillère régionale

Ayant été absent lors de la précédente session plénière d'octobre, j'ai lu avec plus d'attention que d'habitude, le procès-verbal. Même si la totalité des prises de parole, lors de cette séance m'a intéressé, permettez-moi de citer en premier, une intervention de la CFDT et dans un second temps, Martine Louveau, au nom de la Ligue de l'Enseignement.

La CFDT disait en octobre que jamais, un climat d'incertitude sur les règles que fixera l'État aux Régions, n'avait existé et rappelait la situation préoccupante des finances du Conseil Régional dans un contexte déficitaire.

L'introduction du présent avis qui nous est soumis aujourd'hui, rappelle qu'une motion de censure a été adoptée par l'assemblée nationale avec pour conséquences : la démission du Premier Ministre et de son gouvernement et une absence de budget de l'Etat au titre de l'année 2025. Par conséquent, le climat d'incertitude qui aurait existé, même si le budget avait été adopté, au moins, nous en connaîtrions les termes à défaut d'en évaluer toutes les conséquences. Mais là, nous n'avons rien, pas de gouvernement, pas de budget, pas d'orientation politique. A ce propos, je vous remercie, Madame la Présidente, de nous avoir communiqué le texte signé des Présidents de CESER pour lequel je partage chaque terme.

Le Conseil Régional n'avait vraiment pas besoin d'une telle incertitude. Au regard de la dégradation de la situation financière du Conseil Régional, nous le savons, la marge de manœuvre est pour le moins réduite. D'autant plus réduite que le montant total du budget prévisionnel baisse de 2 milliards 400 à 2 milliards 100, soit, comme il est rappelé dans l'avis du CESER, une baisse d'un peu plus de 10%, ce qui est beaucoup. Conséquence technique, certes, mais qui s'ajoute aux conséquences politiques et qui ne fait rien pour nous rassurer de l'avenir. Faut-il ajouter, pour plomber l'ambiance que la collectivité régionale n'a presque plus d'autonomie financière.

L'avis présente, à juste titre quelques observations, dont la situation économique du tissu des entreprises qui est des plus préoccupantes pour un nombre croissant d'entre elles. Dans son prolongement, le CESER s'interroge sur la pertinence de réserver des dispositifs à l'ESS. J'ai la même interrogation.

Martine Louveau quant à elle, mettait en valeur le contexte budgétaire dégradé de l'Etat et des collectivités territoriales alors que la même situation concernant les associations apparaît comme un angle mort. Les financements publics qui sont destinés aux associations sont à la fois en baisse, plus instables, alors que les besoins sociaux auxquels elles répondent, ne cessent d'augmenter. Je précise que les appels à projet participent à cette instabilité et conduisent mécaniquement à des emplois

précaires. « Ces difficultés ne sont pas nouvelles, mais elles tendent à s'aggraver », avait conclu Martine.

Effectivement les difficultés ne sont pas nouvelles. Il y a un peu plus de 10 ans, dans le CESER de Haute Normandie, le Président du Conseil Régional était alors Alain Le Vern, j'étais intervenu lors d'une séance semblable à celle-ci, en prononçant la nécrologie de la vie associative.

Faisant écho de la déclaration de Nathalie Sarge en début de séance et dans le contexte actuel, je crains de devoir faire la même chose dans quelques mois. Je prends pour exemple la situation des Missions Locales. L'exécutif du Conseil Régional s'engage à maintenir en 2025 le soutien financier à hauteur de celui voté pour l'année 2023, soit 5 M€.

Je me dis, parfait, l'exécutif du Conseil Régional, non seulement respecte ses engagements pluriannuels mais garantit en plus le maintien de l'activité de cet outil indispensable à l'insertion des jeunes de 16 – 25 ans.

Mais... car vous vous doutez bien qu'il y a un mais... En 2023, ces 5 M€ étaient entièrement affectés au fonctionnement des Missions Locales. En 2025, ils [les 5 millions] seront répartis entre la subvention de fonctionnement (2.5 M€) et l'appel à projet engagé à l'été 2024 (2.5M€), également. Cependant, cette répartition ne concerne que 2025, car dès 2026, le soutien global sera ramené à 4,5M€, avec 1.5 M€ sur le fonctionnement et 3 M€ sur les projets portés par les opérateurs. Résultat, sur une base 100, la subvention de fonctionnement va être ramenée à 30.

Ça me rappelle une histoire qui nous faisait hurler de rire lorsque nous étions enfants : « un père disant à son fils : tu veux 5 euros d'argent de poche ? tiens, voilà 2 € et partage avec ta sœur ». Appliquée à la vraie vie, cette histoire me fait beaucoup moins rire.

Elle me fait beaucoup moins rire, parce que, lorsqu'on parle de la situation des entreprises, nous avons raison de dire qu'il faut intervenir, qu'il en va de l'avenir du développement économique et social de notre région. Et j'entends vos interrogations, mes chers collègues, en réponse à Martine Louveau, mais la Région n'a pas la compétence en matière de vie associative. Certes, vous avez parfaitement raison. Mais confiance pour confiance, le Conseil Régional n'a pas non plus, la compétence vie de l'entreprise. Le niveau régional a pour compétence l'aménagement du territoire et le développement économique, ça tombe bien, l'entreprise et l'association participent au développement économique et participent à l'aménagement du territoire.

De plus, plus spécifiquement concernant la vocation des Missions Locales, elles interviennent dans le champ de l'insertion, avec plusieurs composantes : l'accompagnement global des jeunes dont l'accès à la santé et aux soins, dont l'accès au logement, dont l'accès aux mobilités, (nous, membres du CESER de Normandie, ces thématiques nous disent quelque chose, il me semble me rappeler que nous avons délibéré sur ces sujets. De plus, ces Missions Locales, orientent les jeunes. Ça tombe bien, l'orientation est une compétence du Conseil Régional. Les Missions Locales accompagnent les jeunes vers les formations, en ce sens, elles sont prescriptrices d'un domaine pour lequel le Conseil Régional et l'Etat sont co-compétents. Enfin, elles accompagnent les jeunes vers l'emploi, je ne crois pas avoir rêver en me rappelant que Région de France et tout particulièrement, le Président Morin se sont dit intéressés et enthousiastes à intégrer cette compétence dans le portefeuille régional.

Je termine ce propos par trois chiffres, les Missions Locales, accompagnent 13% de la population totale des 16 – 25 ans jusqu'à atteindre 20% de la totalité de la population des 16 – 25 ans dans les communes ayant une part de plus de 20% des logements, en logements sociaux et 66% des jeunes sans qualification, déscolarisés et sans emplois, que l'on appelle les NEET. Au regard des subventions actuelles attribuées par le Conseil Régional, selon un calcul personnel mais qui me semble exact, ça coûterait à la Région en comprenant tout : accompagnement global des jeunes : santé, logement, mobilité + orientation professionnelle vers des formations et l'emploi à 67€ par jeune et par an. 67€, rien d'exorbitant. Mais si le Conseil Régional veut tout gérer en direct, qu'il ne se gêne surtout pas, ça lui coûtera beaucoup plus.

Je précise que je ne développerai pas mon propos pour exprimer tout le mal que je pense des appels à projets, tout autant au détriment des opérateurs que du commanditaire.

En conclusion, au printemps 2019, avec un collègue, nous avons été appelés par le maire d'une grande ville du littoral atlantique pour conduire une médiation, suite à un mouvement de grève pendant les vacances de printemps. Deux semaines sans accueil dans la totalité des 11 centres sociaux avait démontré les conséquences en matière de désorganisation familiale ayant des répercussions directes sur le fonctionnement des entreprises et de la collectivité publique. Avant le printemps 2019, les centres sociaux de cette ville avaient un problème de baisse de leurs financements publics. A partir de ces vacances d'avril, c'était le maire et les entreprises qui avaient un problème. A la veille des congés d'été 2019, le maire avait renoncé à faire des économies qui se seraient avérées devenir des coûts exorbitants pour les finances de la collectivité publique si d'aventure, il s'était obstiné. En contrepartie les dirigeants des centres sociaux avaient accepté d'adapter leur fonctionnement. Nous avons alors concentré notre intervention sur cet accompagnement. A ma connaissance, depuis cette médiation, il n'y a plus de conflit entre les centres sociaux et le maire et épilogue, ce dernier fût réélu en 2020.

Je voterai favorablement l'avis du CESER.

Déclaration de Florence LE LEPVRIER et Paul FARGUES

Au titre de la CFE-CGC

Concernant l'Objectif stratégique 3 : pour les transports efficaces au service des personnes et de l'économie.

Le groupe CFE-CGC partage la préoccupation de l'avis sur la finalisation du Contrat de Plan Interrégionaux Etat Région - CPIER concernant le projet de la Ligne Nouvelle Paris Normandie - LNPN. La régionalisation ferroviaire est porteuse d'enjeux essentiels pour l'aménagement du territoire et le développement économique. Le groupe CFE-CGC s'inquiète des conséquences futures du blocage du projet de la LNPN par la région l'île de France. Les régions doivent prendre en compte, dans un souci de cohérence, l'ensemble des dimensions du transport. Elles doivent répondre aux besoins de mobilité des personnes et de l'activité des entreprises, en permettant l'accès aux réseaux d'échanges régionales, européens et mondiales.

Concernant l'ouverture à la concurrence, nous approuvons l'analyse sur l'absence de lisibilité prospective et de la non-maîtrise globale des coûts de sa mise en œuvre.

Sur l'Objectif stratégique 4 :

Le groupe CFE-CGC souhaite rappeler l'importance du rôle des associations au sein du territoire Normand.

Les associations se substituent et/ou complètent l'action des services publics (dont les opérateurs eux-mêmes sont mis à mal quant à leurs dotations budgétaires) dans tous les territoires et contribuent largement à la cohésion sociale. Donnons pour exemple la baisse des moyens financiers de nombreuses Missions locales qui accompagnent avec France travail les jeunes normands éloignés de l'emploi vers l'insertion professionnelle. Baisse de dotation des collectivités territoriales alors que se met en place en janvier prochain la loi voulue par le Chef de l'Etat, pour le plein emploi.

Pour notre groupe, tout ce qui permet d'expliquer, de mieux faire connaître aux citoyens les enjeux du financement et la nécessité de subventionner, est à encourager pour soutenir tous ceux et celles qui s'engagent.

Simplifions le mille-feuille administratif qui peut ralentir et bloquer les subventions des projets associatifs, et permettons aux fonds européens d'aider le financement de ces derniers.

Les entreprises (en particulier les TPE et PME) ont également un rôle à jouer dans le cadre de leur politique RSE et méconnaissent, pour la majorité d'entre elles, les possibilités d'engagement vis-à-vis de leurs collaborateurs, de dons, de mécénat. Une meilleure information de ces dernières ne pourra qu'être bénéfique au tissu associatif et à son financement.

Le tissu associatif est essentiel pour garantir notre modèle démocratique. L'engagement peut s'apprendre dès le jeune âge et doit être soutenu par notre région et par nous tous.

Pour finir, notre groupe, s'interroge et même s'inquiète sur la stratégie de la région Normandie quant à la formation professionnelle. Si nous actons de l'investissement fort de la Collectivité en la matière,

l'alerte faite par Monsieur le rapporteur quant au risque de manque d'ambition, notamment sur la filière santé carrière sanitaire et sociale, est pleinement partagée par le Groupe CFE-CGC.

Déclaration de Nicolas MARAIS

Au titre du Comité Régional Olympique et Sportif Normandie

Le Comité Régional Olympique et Sportif Normandie que je représente souligne positivement que le budget Sport du Conseil Régional 2025 ne baissera pas et sera identique à celui de 2024.

C'est une très bonne nouvelle dans ce contexte budgétaire contraint qui permettra le soutenir les Ligues, les clubs et les athlètes de Normandie qui représentent fièrement notre région sur les compétitions nationales et internationales.