

AVIS

19 juin 2025

Compte financier unique 2024 de la Région Normandie

Budget principal

Rapporteur général du budget :

Jean-Pierre GIROD

Résultat du vote :

98 « pour »

2 « abstentions »



Le Compte Financier Unique (CFU) constitue le document budgétaire qui se substitue à la fois au compte administratif et au compte de gestion. Il agrège les données du comptable et celles données de l'ordonnateur et permet ainsi de mieux analyser la santé financière de la Région.

Pour rappel, l'État a lancé une expérimentation introduite par la loi de finances 2019 auprès des collectivités et entités volontaires. La Région Normandie s'est portée candidate en mars 2021, pour expérimenter le CFU sur les exercices comptables 2022 et 2023.

Cette expérimentation a fait l'objet d'un bilan remis par le Gouvernement au Parlement. Sur la base de ce bilan, la loi de finances 2024 prévoit la généralisation de la mise en œuvre du CFU pour l'ensemble des collectivités territoriales au plus tard au titre de l'exercice 2026.

Pour rappel, les objectifs stratégiques se déclinent de la façon suivante :

- *OS1 : Pour une économie normande dynamique, attractive et innovante ;*
- *OS2 : Pour permettre à chacun de bâtir son avenir, réussir sa formation et son insertion professionnelle ;*
- *OS3 : Pour des transports efficaces au service des personnes et de l'économie ;*
- *OS4 : Pour un développement équilibré et durable des territoires normands ;*
- *OS5 : Pour l'attractivité et le rayonnement de la Normandie ;*
- *OS6 : Pour une administration performante au service de l'action régionale.*

1. Gestion des crédits pluriannuels 2024

La gestion des crédits pluriannuels permet de prévoir la capacité de la Région à engager des crédits en investissement et en fonctionnement dans les prochains exercices comptables.

La somme des inscriptions d'autorisations de programme (AP), sur la section d'investissement, et d'engagement (AE), sur la section de fonctionnement, s'établissent en 2024 à **2 343 M€**¹, en baisse de 10,6% par rapport à l'exercice 2023 (2 620 M€). Elles se composent à 25 % d'AP et à 75 % d'AE (contre respectivement 45 % et 55 % en 2023).

Le CESER note qu'un volume plus important d'AE a été voté en 2024 pour permettre l'ouverture à la concurrence pour le transport ferroviaire. Les crédits relatifs à cette ouverture à la concurrence ont néanmoins été annulés en 2024 pour être réinscrits en 2025 sur une enveloppe spécifique.

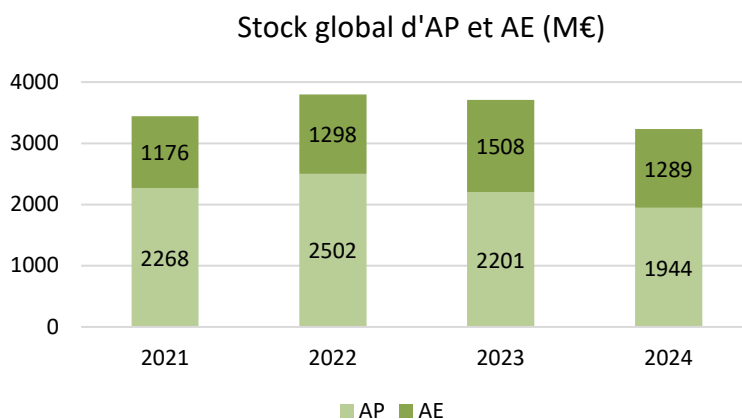
Les ouvertures d'AP et les ajustements sur les millésimes antérieurs sont, quant à eux, limités car les principaux projets concernent des fonds spécifiques qui ont été votés antérieurement dans leur totalité (CPER, fonds UE, Contrats de territoires, 3NC etc.).

En effet, les AP et AE dit « spécifiques » sont proposées au vote en totalité dès la signature du contrat ou le démarrage du projet et ne sont pas frappées de caducité en fin d'exercice afin de permettre des affectations sur toute la période du contrat ou de la programmation selon le stade d'avancement des projets.

1 Fonds Région classiques et fonds spécifiques (fonds UE, CPER, Contrats de territoires, etc.)

Tous fonds confondus		2021		2022		2023		2024	
Inscriptions	AP	863 M€		1490 M€		1 174 M€		575 M€	
	Dont fonds Région	757		821		553		475	
	AE	652 M€		1048 M€		1 447 M€		1 768 M€	
	Dont fonds Région	639		965		1 353		1 746	
Affectations Taux (%)	AP	624	72%	738	50%	520	44%	534	93%
	Dont fonds Région ²	597	79%	733	89%	495	87%	469	94%
	AE	586	90%	949	90%	1 302	90%	719	41%
	Dont fonds Région ³	586	92%	949	98%	1299	96%	708	41%
Engagements ³ Taux (%)	AP	319	37%	547	37%	421	36%	339	59%
	Dont fonds Région	319	42%	542	66%	376	66%	322	65%
	AE	412	63%	618	59%	1128	78%	578	33%
	Dont fonds Région	412	64%	618	64%	1128	83%	568	33%

Concernant les fonds Région, 287 M€ d'AP et d'AE affectées en 2024 n'ont pas été engagées. Compte-tenu de ces éléments, il est proposé⁴ l'**annulation de 1 285 M€5 d'AP-AE** au titre de la caducité d'affectation et de la caducité d'engagement.



La décomposition des stocks d'AP et d'AE est présentée en pages 35 et 37 du rapport de la Région.

2 En raison des règles d'affectation différentes sur les AP et AE spécifiques (CPER, fonds UE, contrats de territoires, etc.), ces chiffres retracent uniquement l'affectation des fonds région affectés en 2024 sur un millésime 2024. En effet, les AP et AE spécifiques ne sont pas frappées de caducité en fin d'exercice afin de permettre des affectations sur toute la période du contrat ou de la programmation selon le stade d'avancement des projets.

3 Réserve comptable des crédits nécessaires à une dépense et adossée à un engagement juridique.

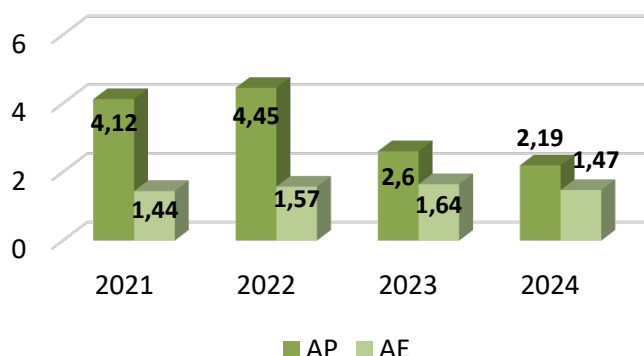
4 Conformément aux dispositions du Règlement Budgétaire et Financier

5 Les procédures liées à l'ouverture à la concurrence de l'exploitation du réseau ferroviaire au départ de Caen et du Mans n'ayant pas abouti sur l'exercice 2024, les crédits ont été annulés et réinscrits au BP 2025 sur une enveloppe spécifique.

Le **ratio de couverture** ⁶ des AP affectées au terme de l'exercice 2024 par les crédits de paiement mandatés au cours de l'exercice s'améliore pour descendre à **2,19 années**, et celui des AE à **1,47 années**.

Cette évolution est liée au niveau de dépenses d'investissement record de l'exercice 2024.

Evolution du ratio de couverture (années)



2. Les dépenses 2024

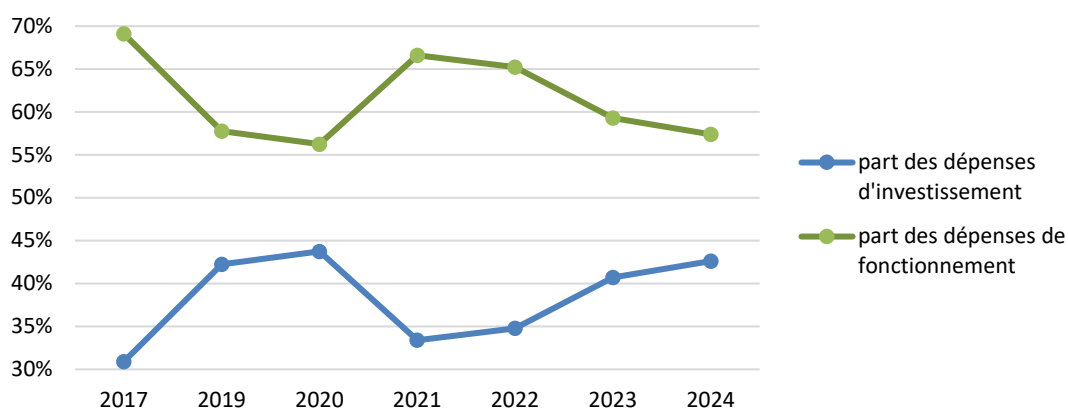
Les **dépenses réelles** s'élèvent à **2 413,5 M€** en 2024, contre 2 312,347 M€ en 2023, soit une hausse de 101 M€ (+ 4,4 %). Hors opérations financières afférentes à l'option de tirage sur lignes de trésorerie (87,5 M€), le montant des **dépenses effectives** varie très peu : **2 326 M€** en 2024 contre 2 235 M € en 2023.

Le taux global de réalisation des dépenses est de 97,25 % hors remboursement en capital de dette (97,7% en fonctionnement et 96,60 % en investissement) et progresse de près d'un point par rapport à l'année 2023 (96,4%). Il s'agit de l'un des meilleurs taux réalisés depuis 2016, où l'on atteignait 98 %.

Par section, ces dépenses effectives se répartissent ainsi :

- Dépenses d'investissement : **992 M€** (contre 909 M€ en 2023), soit une hausse de 9 %
- Dépenses de fonctionnement : **1 334 M€** (contre 1 326 M€ en 2023), soit une hausse de 0,6 %

Evolution de la part des dépenses dans le budget hors OCLT (%)



⁶ Le ratio de couverture des AP (ou AE) reflète la durée moyenne nécessaire pour payer le solde du stock d'AP (ou AE) affectées non mandatées à un rythme identique à celui de l'exercice écoulé.

⁷ ERRATUM CFU 2023 : 2 235 M€ car oubli ajout OCLT

Les dépenses d'investissement augmentent sensiblement par rapport à l'année précédente (+ 83 M€). Hors remboursement du capital de la dette (75,9 M€), les dépenses réelles d'investissement s'élèvent à **916,1 M€**, soit une progression de 7,7% par rapport à l'année précédente (850,5 M€).

L'augmentation des dépenses d'investissement (+65,7 M€) résulte principalement de variations suivantes :

- + 86,65 M€ pour les transports (OS3), dont la modernisation du matériel ferroviaire (+71,3 M€) et les accès directs en rive gauche du Pont Flaubert (+ 10,3 M€) ;
- + 29,1 M€ pour l'économie et l'innovation (OS1), dont l'accompagnement de la recherche et l'innovation (+ 38,5 M€), l'agriculture, la sylviculture et la pêche (+ 19,6 M€), le soutien aux filières et à l'investissement des entreprises (+ 9,72 M€). A noter une baisse de 29,9 M€ pour la mission « Faire de la Normandie la région de toutes les énergies » ;
- 39,2 M€ pour les lycées (OS2), dont les travaux dans les lycées (- 48,3 M€) et le renforcement de l'enseignement supérieur (+ 9,7 M€) ;
- 9,3 M€ pour le développement des territoires (OS4), dont l'aménagement et la compétitivité des territoires (+ 6,7 M€) et les ressources numériques et data center (- 17,75 M€).

Les dépenses de fonctionnement augmentent de 8 M€ par rapport à l'année précédente, en raison des variations suivantes :

- + 30 M€ en OS6 (administration), dont les intérêts de la dette (+ 16,3 M€), les provisions et créances irrécouvrables (+ 9,2 M€) et les personnels administratifs, élus et membres CESER (+ 3,8 M€) ;
- + 8,75 M€ en OS3 (transports), dont le ferroviaire (+10,8 M€), les infrastructures portuaires (+ 3M€) et les transports interurbains et scolaires (- 5,7 M€) ;
- 18 M€ en OS1 (économie et innovation), en raison essentiellement de la consommation plus importante des fonds européens du PO 2014-2020 sur l'exercice 2023 ;
- 15,4 M€ en OS2 (formation), dont les dépenses relatives au PRIC (- 42,9 M€) et aux secours exceptionnels énergétiques pour les lycées (- 16 M€), les remboursements à l'État des trop perçus des conventions 2020 et 2021 du PRIC (+ 35,1 M€), le déploiement du projet 3NC (+ 4,8 M€) et le dépenses des personnels lycées (+ 4,7 M€).

Évolution pluriannuelle des dépenses (investissement + fonctionnement) par fonction en M€

Fonction	2021		2022		2023		2024		Évolution 2021-2024
	en M€	Ratio	en M€	Ratio	en M€	Ratio	en M€	Ratio	
Services généraux	120	6%	116	6%	127	6%	136	6%	13%
Gestion des fonds européens	46	2%	78	4%	146	7%	50	2%	9%
Enseignement, formation professionnelle et apprentissage	651	28%	689	37%	801	36%	747	32%	15%
Culture, vie sociale, jeunesse, sports et loisirs	76	4%	82	4%	91	4%	89	4%	17%
Santé et action sociale	2	0%	2	0%	5	0%	7	0%	250%
Aménagement des territoires et habitat	104	5%	69	4%	63	3%	60	3%	-42%
Action économique	146	9%	135	7%	154	7%	255	11%	75%
Environnement	25	1%	25	1%	26	1%	28	1%	12%
Transports	531	40%	557	30%	691	32%	783	34%	47%
Dépenses non ventilées	133	6%	122	7%	133	6%	171	7%	29%
Total	1835	100%	1875	100%	2181	100%	2326	100%	27%

3. Les recettes 2024

Les **recettes réelles**⁸, hors opérations afférentes à l'option de tirage sur lignes de trésorerie, s'élèvent à **2 415 M€**, en hausse de 10 % par rapport à l'exercice 2023 (2 188 M€).

Par section, les recettes se répartissent ainsi :

- **Recettes d'investissement : 806 M€**, contre 632 M€ en 2023, soit une hausse de 174 M€ (+ 27 %). Hors emprunt (454 M€) et compte 10689 (80,6 M€), ces recettes s'élèvent à près de **272 M€**, en baisse de 5,9M€ (-2,1 %) par rapport à l'année précédente, et présentent un taux de réalisation exceptionnellement haut (98,4 %).
- **Recettes réelles de fonctionnement : 1 608 M€**, contre 1 556 M€ en 2023, soit une hausse de 52 M€ (+ 3%). Le taux de réalisation des recettes de fonctionnement est aussi exceptionnellement élevé (101 %).

L'évolution des recettes d'investissement (hors emprunt et compte 1068) à la baisse (- 2,1 %) résulte principalement de la fin du programme opérationnel (PO) 2014-2020 de l'Union européenne (- 106,8 M€), que les augmentations suivantes ne sont pas parvenues à compenser : le remboursement de l'avance en compte courant d'associés de la part de Brittany Ferries (+ 35 M€), une régularisation d'écritures comptables réalisées de 2021 à 2023 afin d'optimiser la recette du FCTVA (+ 25 M€), les appels de fonds du PO 2021-2027 (+ 14,7 M€), la vente de rames de trains à la région Grand Est (+ 12,4 M€), le FCTVA (+ 11 M€) ou encore le premier versement de la Banque des Territoire au projet 3NC.

L'évolution des recettes de fonctionnement (+ 3%) est principalement liée à celle des recettes issues des cartes grises (+39,2 M€), de la TICPE Formation Professionnelle et Apprentissage (+ 37,3 M€) ou encore de la TVA (+ 9,7 M€). Les recettes en provenance de l'État ont, quant à elles, connu une baisse de 34 M€ suite à une modification d'imputation comptable, ainsi que celles du poste « autres participations » (- 17,4 M€¹⁰).

La TVA se confirme comme première ressource régionale, mais se révèle beaucoup moins dynamique que prévu initialement. Elle représente 52 % des recettes de fonctionnement, contre 53 % en 2023. C'est le fruit de la réforme des impôts de production et de la suppression de la part régionale de la CVAE¹¹, ayant conduit à l'attribution aux Régions d'une fraction supplémentaire de TVA. La TICPE¹² arrive toujours en deuxième position (21 %), mais a tendance à stagner. La taxe régionale sur l'immatriculation des véhicules a évolué au 1^{er} janvier 2024, passant de 35 € à 46 € par cheval fiscal. Cette évolution, couplée à la fin de l'exonération facultative de la taxe sur les cartes grises pour les véhicules hybrides, a permis à la Région d'accroître sa recette de 39 M€ par rapport à 2023, malgré la baisse du nombre d'immatriculations.

Le CESER rappelle que la taxe régionale sur les immatriculations de véhicules est la seule taxe dont le taux est fixé par la Région elle-même. En 2024, la part d'**autonomie financière** de la Région en matière fiscale s'améliore légèrement et s'établit à **6,7 %** du total des recettes effectives (contre 4,9 % en 2023).

Le CESER fait, une nouvelle fois, le constat des faibles marges de manœuvre dont la Région dispose sur ses recettes du fait d'une autonomie fiscale et financière quasi-inexistante. Il rappelle son attachement à une réforme des finances régionales qui doit permettre de donner aux Régions davantage d'autonomie fiscale, en cohérence avec les objectifs nationaux de transition écologique.

⁸ RF + RI + excédent de fonctionnement capitalisé (compte 1068) + emprunt souscrit

⁹ Compte 1068 : excédent de fonctionnement capitalisé, qui permet de couvrir le déficit reporté de l'année n-1

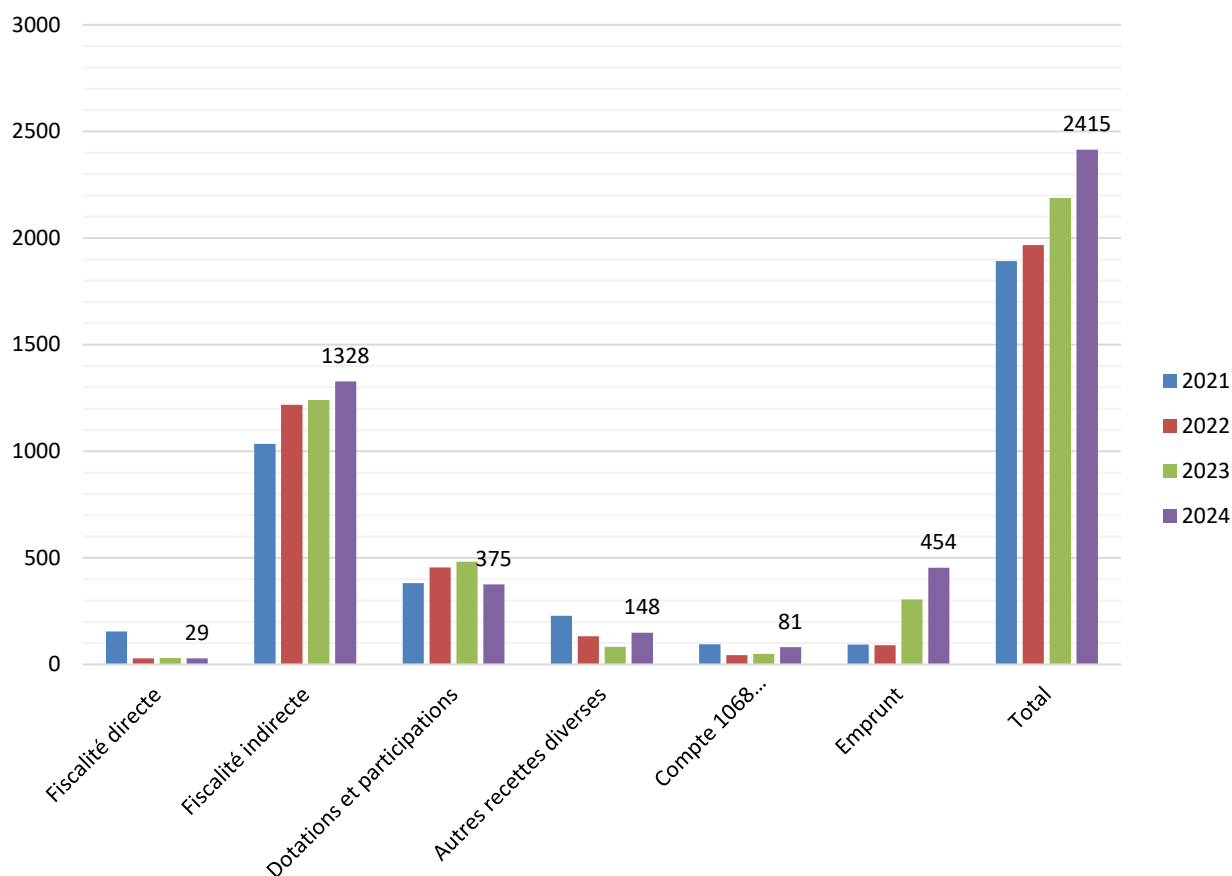
¹⁰ PRIC (- 19,6 M€), fonds européens PO 2014-2020 (- 8,5 M€), participations transports (- 4,5 M€) 3NC (+ 14,3 M€), fonds de soutien apprentissage (-3 M€), etc.

¹¹ CVAE : Cotisation sur la Valeur ajoutée des Entreprises

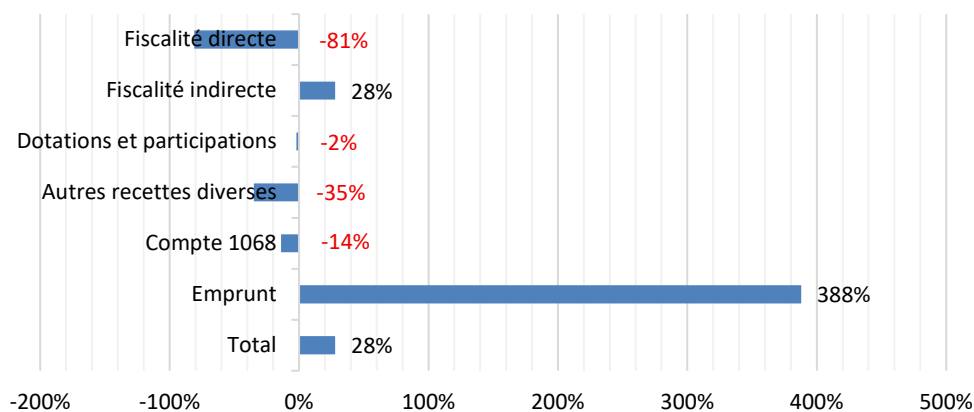
¹² TICPE : Taxe Intérieure de Consommation sur les Produits Énergétiques

Les recettes composées de la fraction de TVA ont faiblement augmenté en raison du ralentissement de l'inflation et d'un dynamisme économique insuffisant pour compenser cet effet. La TICPE, indexée sur la consommation d'énergie fossile, ne peut pas constituer une recette durable. En effet, la consommation d'énergie fossile est vouée à diminuer avec le développement des véhicules électriques et hybrides.

Évolution pluriannuelle des recettes en M€
(investissement + fonctionnement)



Evolution des recettes entre 2021 et 2024



4. Résultat et affectation de l'exercice 2024

L'exercice 2024 de la Région se traduit par les résultats suivants :

• Excédent cumulé de fonctionnement :	+ 49 100 321,41 €
• Déficit cumulé d'investissement (dont compte 1068) :	- 23 627 121,12 €
• Résultat net de l'exercice 2024 :	+ 25 473 200,29 €

Le résultat net 2024 présente donc une augmentation de 8 M€ (+ 47 %) par rapport à l'exercice 2023 (17,33 M€).

Compte tenu de l'obligation réglementaire de couvrir prioritairement le besoin de financement de la section d'investissement d'une part, et de l'intérêt de conserver le reste de l'excédent en section de fonctionnement d'autre part, il est proposé d'affecter les 49 100 321,41 € de résultat total de la section de fonctionnement du compte financier unique 2024 de la façon suivante :

⇒ 23 627 121,12 € au financement de la section d'investissement (compte 1068) pour couvrir le solde négatif

⇒ 25 473 200,29 € en report en section de fonctionnement (ligne 002).

Ces faibles crédits seront intégrés au budget 2025, à l'occasion du budget supplémentaire.

5. Santé financière de la collectivité régionale

L'épargne brute¹³ dégagée par la collectivité, qui représente un des fondements de l'évaluation de la santé financière de la collectivité, s'établit à **274,5 M€** contre 230 M€ en 2023 (+44,5 M€). Le taux d'épargne brut en 2024 s'élève à 17 %, contre 15 % en 2023, soit un gain de deux points.

L'épargne nette, qui mesure la capacité de financement des dépenses d'investissement une fois couvert le remboursement en capital de la dette, s'établit à **198,6 M€** (contre 171,114 M€ en 2023). En 2024, 20 % des dépenses d'investissement ont ainsi été financées par l'épargne nette (contre 19 % en 2023).

Au 31 décembre 2024, **l'encours de dette** de la Région Normandie s'établit à **1 280 M€**, en hausse de 42 % par rapport à l'année précédente et sa **capacité de désendettement** à **4,66 années** (contre 3,92 années au 31 décembre 2023). La loi de programmation des finances publiques impose comme objectif pour les Régions une capacité de désendettement inférieure à 9 ans.

Le CESER souligne que la Région Normandie conjugue toujours un taux d'investissement par habitant élevé avec un taux d'endettement par habitant¹⁵ le deuxième plus faible de France.

Le CESER observe que l'excédent résiduel de 25,4 M€ est relativement faible, ce qui oblige la Région à un recours à l'emprunt important et se traduit par un accroissement de l'endettement faisant croître les frais financiers et le remboursement du capital de la dette.

Les taux de croissance annuels des principaux agrégats comptables de la Région Normandie sont retracés en annexe du présent avis.

¹³ L'épargne brute correspond au solde des opérations réelles de la section de fonctionnement, hors recette ou dépense exceptionnelle de montant conséquent.

¹⁴ **ERRATUM CFU 2023**

¹⁵ 383 € par habitant en Normandie, derrière 347 € par habitant en Auvergne-Rhône-Alpes

6. Point sur l'état d'avancement des contractualisations au 31 décembre 2024

6.1. Gestion des fonds européens structurels et d'investissement (FESI)

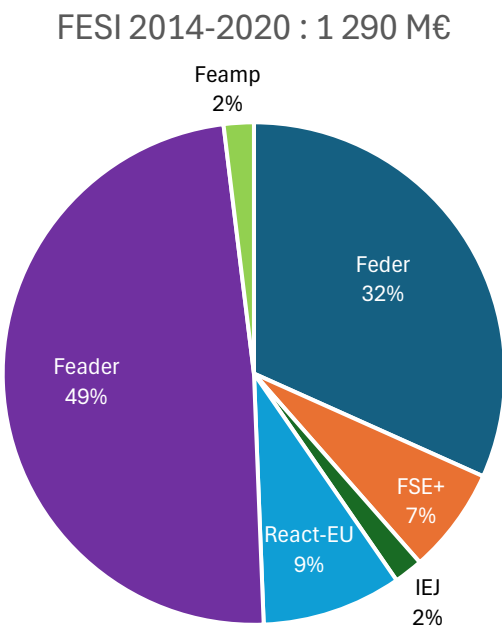
■ Programmation 2014-2020 (2014-2022 pour le Feader)

Pour cette période, la Région Normandie a géré au total 1,290 milliard d'euros répartis dans le graphique ci-contre :

Les programmes Feder/FSE+/IEJ 2014-2020 sont désormais clôturés. Les paiements aux bénéficiaires sont achevés et représentent 100 % des montants programmés. Une large surprogrammation a été nécessaire pour absorber les sous-réalisations voire déprogrammations de certaines opérations. Au total, 1 178 projets ont été subventionnés par l'Union européenne.

Sur le programme Feader 2014-2022, la programmation s'est achevée en 2024. 15 000 dossiers ont été engagés et 13 000 payés. La date limite de paiement est fin 2025. Le taux de paiement devrait être proche de 100 %. Les crédits Feader ne transitent pas par le budget régional, mais sont gérés et versés aux bénéficiaires par l'Agence de service et de paiement.

Concernant le Feamp 2014-2020, la programmation s'est achevée mi-2022 et les derniers paiements ont été effectués début 2024. 500 dossiers ont bénéficié d'une subvention de l'Union européenne. Les crédits Feamp 2014-2020 ne transitent pas par le budget régional, mais sont gérés et versés aux bénéficiaires par l'Agence de service et de paiement.



React-EU : Réparation des dommages issus de la crise sanitaire et préparation d'une reprise écologique, numérique et résiliente de l'économie

Fonds	Montant payé arrondi	Taux de programmation	Taux de paiement
Feder-FSE ex-BN 2014-2020	352 M€	103 %	100 %
Feder-FSE-IEJ ex-HN 2014-2020	291 M€	99 %	100 %
Feader ex-BN 2014-2022	450 M€	103 %	92 %
Feader ex-HN 2014-2022	117 M€	102 %	86 %
Feamp 2014-2020	25 M€	90 %	85 %

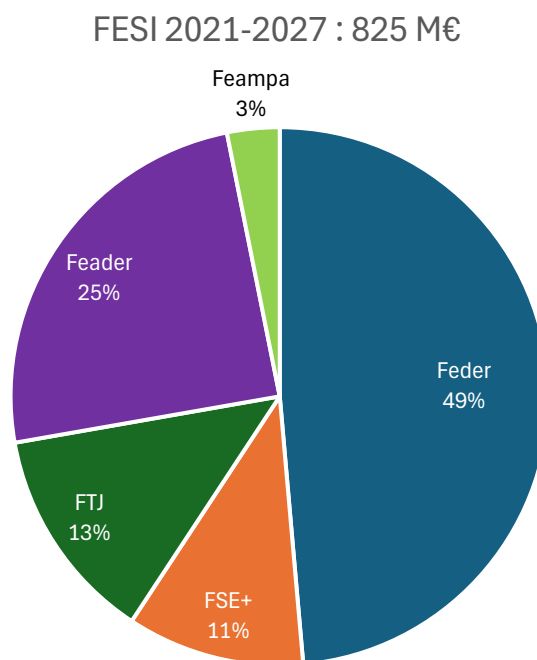
■ Programmation 2021-2027 (2023-2027 pour le Feader)

Pour cette période, les enveloppes disponibles de fonds s'élèvent à 825 M€, assistance technique comprise, ventilées de dans le graphique ci-contre :

Concernant le Feder 2021-2027, le taux de programmation de 31 % à mi-parcours est satisfaisant, compte tenu du chevauchement avec le programme 2014-2020. Mais le FTJ ne présente un taux de programmation que de 7 %. La révision à mi-parcours devrait permettre d'ouvrir de nouvelles opportunités à des projets jusque-là inéligibles. Le CESER, qui avait dès le départ alerté sur la nécessité d'élargir l'assiette du FTJ, s'en félicite. 23 M€ ont fait l'objet de paiements aux bénéficiaires. Le premier objectif de dégagement à atteindre est fixé à environ 70 M€ à fin 2025, sur lequel la Région se montre confiante.

Pour le Feader 2023-2027, 2024 a été l'année au cours de laquelle tous les dispositifs sont devenus opérationnels. Le taux de programmation est passé de 2 % fin 2023 à 33 % fin 2024.

Pour le Feampa 2021-2027, l'objectif pour éviter le dégagement d'office est largement dépassé : 7 M€ payés contre 4 M€ requis fin 2025. Contrairement à la période 2014-2020, les crédits Feampa 2021-2027 sont intégrés au budget principal de la collectivité et leur gestion suit le même processus que celui des crédits Feder/FSE+/FTJ.



FTJ : Fonds de Transition Juste

Fonds	Montant de la maquette (arrondi)	Taux de programmation	Taux de paiement
Feder/FSE+/FTJ 2021-2027	597 M€	31 %	4 %
Feader 2023-2027	203 M€	34 %	1 %
Feampa 2021-2027	25 M€	73 %	27 %

6.2. Contrats de plan

6.2.1. Contrats de plan régionaux

○ CPER 2015-2020

Il n'y a désormais plus d'engagement possible sur les contrats 2015-2020. Certains volets ne ciblaient pas d'opération spécifique, mais plutôt des dispositifs régionaux, d'où les taux d'engagements parfois supérieurs à la maquette prévue initialement.

CPER	Montant Région (arrondi)	% maquette engagée	% engagement payé
CPER ex-BN 2015-2020	242 M€	96 %	83 %
CPER ex-HN 2015-2020	342 M€	110 %	71 %

○ CPER 2021-2027

Le projet de CPER 2021-2027, adopté en 2023, s'est vu étoffé avec la validation d'un volet mobilités spécifique aux années 2023 à 2027, approuvé en juin 2024.

<i>Intitulé de l'opération</i>	<i>Montant Région (arrondi)</i>	<i>% maquette engagée</i>	<i>% engagement payé</i>
Volet 1 : Enseignement supérieur, recherche et innovation	80 M€	48 %	23 %
Volet 2 : Infrastructures, mobilités douces et transports collectifs / 2021-2022	234 M€	100 %	32 %
Volet 2 : Infrastructures, mobilités douces et transports collectifs / 2023-2027	292 M€	32 %	3 %
Volet 3 : Transition énergétique et écologique	54 M€	19 %	63 %
Volet 4 : Attractivité et cohésion des territoires	60 M€	42 %	71 %
Volet 5 : Santé	200 M€	8 %	38 %
Total (hors volet Santé)	720 M€	55 %	28 %

6.2.2. Contrat de plan interrégional pour la vallée de la Seine

Le Conseil régional de Normandie a validé le projet de CPIER de la Vallée de la Seine 2023-2027 le 24 juin 2024. En l'absence de validation de ce nouveau contrat par la Région Île-de-France, les projets ont été engagés sur la base de fiches existant dans le CPIER initial et dans le projet de futur CPIER.

Le bilan des financements de la Région Normandie sur le CPIER 2015-2020 prolongé se présente ainsi :

<i>Intitulé de l'axe</i>	<i>Montant maquette Région (arrondi)</i>	<i>% maquette engagée</i>	<i>% engagement payé</i>
Axe 1 : Gestion de l'espace et développement durable	13 M€	51 %	80 %
Axe 2 : Maîtrise des flux et déplacements	215 M€	92 %	84 %
Axe 3 : Développement économique, enseignement supérieur et recherche	37 M€	91 %	83 %
Total	264 M€	90 %	84 %

7. Analyse de l'impact environnemental des dépenses

Le CFU 2024 comporte une nouvelle partie intitulée « Analyse de l'impact environnemental des dépenses », qui représente le premier « budget vert » dans l'histoire de la collectivité régionale. La Région Normandie avait amorcé cette démarche dans les budgets primitifs 2024 et 2025, en y recensant par direction les démarches favorables à la transition environnementale. Puis en y ajoutant les montants correspondants.

Le CESER de Normandie a souhaité apporter sa contribution à cette démarche en adoptant en mars 2025 l'avis [Quel impact du budget régional sur l'environnement ? la démarche de « budget vert » de la Région Normandie](#). Cet avis propose une acculturation à la notion de « budget vert » dans le contexte normand, tout en émettant, principalement auprès de la Région Normandie, des recommandations et préconisations sur ce sujet.

Pour le CFU 2024, la Région Normandie a véritablement déployé la démarche de « budget vert ». Pour cette première fois, celle-ci est **circonscrite au seul axe « atténuation » parmi les 6 axes environnementaux européens, ainsi qu'à 7 directions « pilotes » sur 21**. Ce périmètre (77 % du total) est néanmoins largement supérieur à celui fixé par la réglementation nationale (13 % du total), qui impose également pour la première fois une annexe « impact du budget pour la transition écologique » au CFU 2024.

Pour mémoire, les 6 axes environnementaux définis dans la taxonomie de l'Union européenne sont :

- 1) La lutte contre le changement climatique, résumée par le terme « **atténuation climat** » ;
- 2) L'adaptation au changement climatique et à la prévention des risques naturels, résumée par le terme « **adaptation climat** » ;
- 3) La gestion des ressources en eau, résumée par le terme « **eau** » ;
- 4) La transition vers l'économie circulaire, la gestion des déchets et la prévention des risques technologiques, résumée par le terme « **déchets** » ;
- 5) La lutte contre les pollutions de l'eau, de l'air et des sols, résumée par le terme « **pollutions** » ;
- 6) la préservation de la biodiversité et la protection des espaces naturels, agricoles et sylvicoles, résumée par le terme « **biodiversité** ».

Les directions « pilotes » sont colorées en vert dans l'organigramme ci-dessous :

Présidence et Direction générale des services	Direction générale adjointe <i>Économie</i>	Direction générale adjointe <i>Ressources et performances, vie et évolution de la collectivité</i>	Direction générale adjointe <i>Formation, jeunesse, culture et sports</i>	Direction générale adjointe <i>Transports et aménagements du territoire</i>
DEI DCI	Deestri Darm Deedd	DBR DRTN DMG DPA DVA DMAJ Dfap	DFTLV DPCTA DLN DJS DCP	DMI DTPR DAT Dan

Légende des directions

Darm : Direction Agriculture et Ressources Marines

DAT : Direction Aménagement du Territoire

Dan : Direction Aménagement Numérique

DBR : Direction Bâtiments Régionaux

DCI : Direction Communication et Information

DCP : Direction Culture et Patrimoine

Deedd : Direction Énergie, Environnement et Développement Durable

DEI : Direction Europe et International

Deestri : Direction Économie, Enseignement Supérieur, Tourisme, Recherche et Innovation

Dfap : Direction Finances et Appui au Pilotage

DFTLV : Direction Formation Tout au Long de la Vie

DJS : Direction Jeunesse et Sports

DLN : Direction Lycées de Normandie

DMAJ : Direction Marchés, Assemblées et Juridique

DMI : Direction Mobilité et Infrastructures

DMG : Direction Moyens Généraux

DPA : Direction Parcours de l'Agent

DPCT : Direction Prospective, Compétences et Territoires

DRTN : Direction Ressources et Transformations Numériques

DTPR : Direction Transport Public Routier

DVA : Direction Vie et Accompagnement

À noter que, sur ce premier « budget vert », **seules les dépenses d'investissement sont cotées**. Elles sont cotées selon la méthode développée par l'Institut pour l'économie du climat (I4CE), que le CESER de Normandie souhaiterait voir imposée à toutes les Régions en lieu et place du libre choix actuel. Les dépenses d'investissement du CFU 2024 s'élèvent à 992,1 M€, dont :

- 233,1 M€ (23 %) ne sont pas cotées
 - 157,1 M€ (16 %) sont des dépenses gérées par les directions « non-pilotes »
 - 75,9 M€ (7 %) sont des dépenses « hors périmètre » ; c'est-à-dire qu'elles concernent des opérations financières qui ne correspondent pas à des dépenses réelles, principalement le remboursement du capital de la dette.
- **759 M€ (77 %) sont cotées**
 - **328,4 M€ (33 %) sont cotées « très favorables »** pour lutter contre le changement climatique
 - **80,3 M€ (8 %) sont cotées « favorables »** pour lutter contre le changement climatique
 - **91,3 M€ (9 %) sont cotées « défavorables »** pour lutter contre le changement climatique
 - **140,2 M€ (14 %) sont cotées « indéfinis extracomptables »**. Cette catégorie est dénommée « à approfondir » par I4CE. Elle désigne les dépenses ayant a priori un impact sur le climat, mais non classable par manque d'informations ou de données. L'analyse a vocation à se préciser dans les années suivantes (refinancement de la phase 1 du projet Archade, projets complexes...)
 - **13,6 M€ (2 %) sont cotées « indéfini méthodologique »**, car I4CE ne sait pas les classer vis-à-vis de la lutte contre le changement climatique (méthanisation, création d'infrastructures de réseaux numériques...)
 - **104,1 M€ (11 %) sont cotées « neutres »** pour lutter contre le changement climatique

Sur les 328,4 M€ de dépenses « très favorables », 65 % sont consacrées à l'acquisition de rames de train à motorisation électrique. Cette acquisition n'a pas vocation à se reproduire en 2025. De plus, au CFU 2025, les dépenses des directions « non-pilotes » seront toutes cotées.

Chacune des 6 OS de l'arborescence budgétaire est cotée en « budget vert », et les principales dépenses correspondantes sont décrites. L'ensemble de l'analyse « budget vert » est complété par une annexe méthodologique.

Plus que la cotation en elle-même, c'est son évolution au fil des années au sein de la collectivité qui importe, dans une perspective d'augmentation de la part des dépenses favorables à la lutte contre le changement climatique.

En conclusion, le Conseil économique, social et environnemental régional émet des réserves sur l'accélération de l'endettement constaté en 2023 et 2024. Cet endettement a presque doublé, ce qui entraîne mécaniquement un accroissement des frais financiers (en fonctionnement) et du remboursement du capital de la dette (en investissement). Compte tenu des taux de réalisation très élevés, résultats d'une bonne préparation budgétaire et du bon déroulement des opérations lancées, les marges de manœuvre financières régionales pour 2026 seront très étroites.

L'épargne nette diminue. Au vu de cette situation, il est indispensable de dresser une prospective des investissements futurs et de ses conséquences sur l'endettement.

Concernant la gestion des fonds européens, le CESER salue les efforts menés par la Région pour avoir consommé toute ou presque la subvention européenne sur 2014-2020, et notamment l'enveloppe React-EU. Sur la programmation 2021-2027, il met en garde sur les faibles taux de paiement à mi-parcours. Le CESER apprécie la transparence de l'information sur la distribution de ces fonds.

Concernant les contrats de plan, le CESER déplore la faiblesse du taux d'engagement sur le volet « Santé » du CPER 2021-2027. Concernant le CPIER 2021-2027, il s'inquiète fortement de son blocage du fait de l'opposition de la Région Île-de-France au projet de Ligne nouvelle Paris-Normandie.

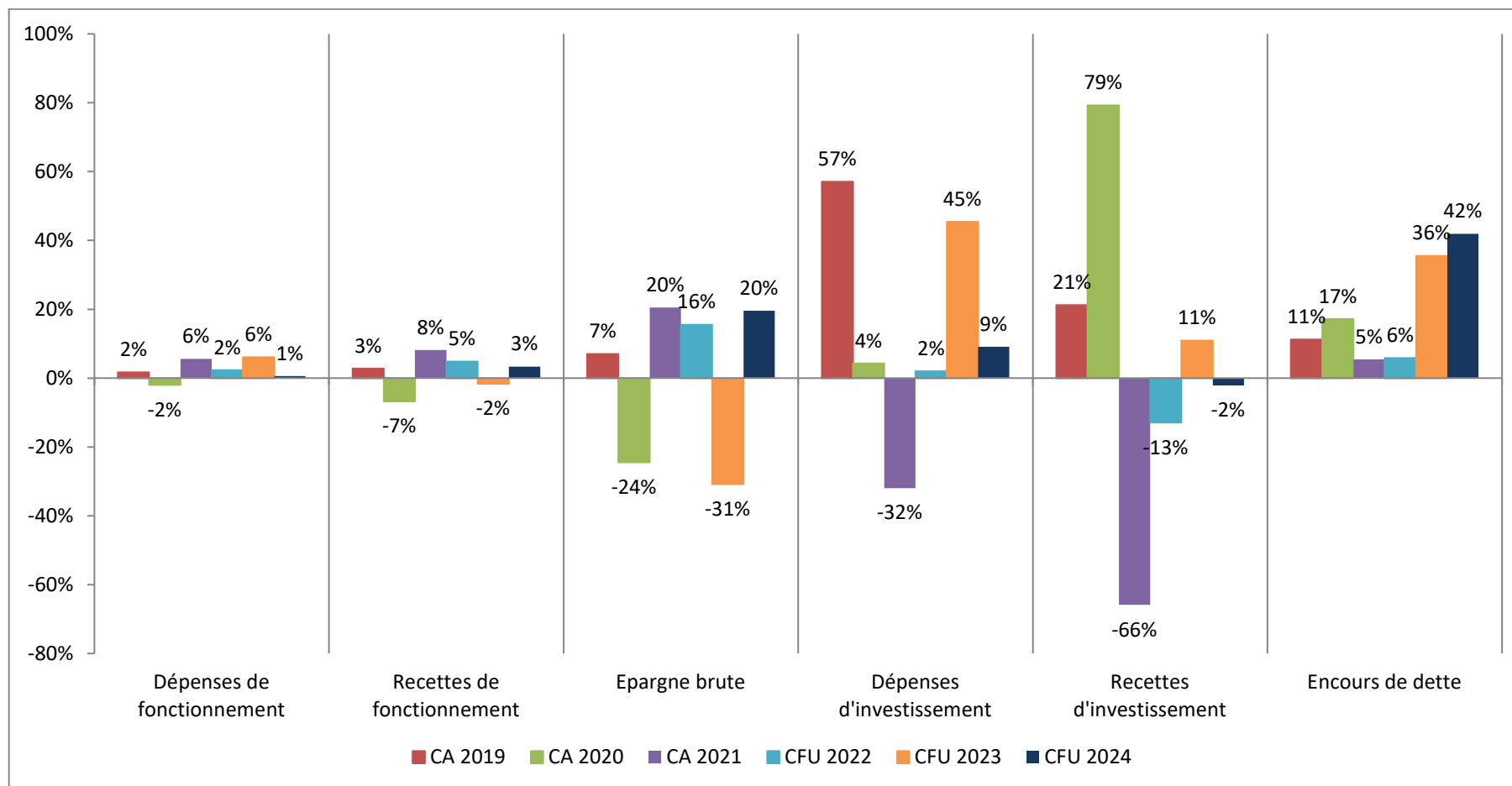
Enfin, concernant l'analyse de l'impact environnemental des dépenses, le CESER salue l'engagement volontaire de la Région dans une démarche de « budget vert » au périmètre bien plus large que celui de la réglementation nationale, et selon la méthodologie reconnue d'I4CE. Il souligne l'intérêt de la mise en œuvre décentralisée de cette démarche, grâce à une formation interne à poursuivre à tous les échelons, dont les conseillers régionaux. Enfin, il apprécie la présentation de l'analyse, avec une cotation détaillée assortie d'une note méthodologique. Il invite à poursuivre l'analyse pour réduire le volume des dépenses classées comme « indéfinies extracomptables ». Il invite également à réinterroger, dans le prochain budget primitif, les dépenses cotées défavorablement vis-à-vis du dérèglement climatique.

Le CESER prend acte du compte financier unique du budget principal 2024 de la Région et l'invite à prendre en considération les observations formulées dans son présent avis.

1

Annexe : Taux de croissance annuels des principaux agrégats comptables de la Région Normandie

2



3

Déclarations des groupes

Déclaration de Philippe LEGRAIN

Au titre de de la CFDT Normandie

Bonjour à toutes et à tous,

1 – Le compte financier 2024 confirme une dégradation majeure des finances de notre région. Depuis 15 ans que j’observe les budgets régionaux, jamais on n’avait vu une telle explosion de la dette.

Fin 2024, le montant de la dette a atteint 1,28 milliard d’euros. Et d’ici fin 2025, elle s’approchera dangereusement 1 milliard et demi. Pour un budget annuel d’un peu plus de 2 milliards. Pour mémoire, en 2016, cette dette s’élevait à seulement 500 millions. En neuf années de présidence d’Hervé Morin, la dette de la Région aura triplé, augmentant de 1 milliard d’euros !

Un classement résume bien ce bouleversement : la Normandie a longtemps été la région française la moins endettée par habitant. Elle ne l’est plus ! Nous sommes désormais rentrés dans le rang.

Les conséquences sont lourdes : le poids du remboursement va devenir écrasant dans les prochains exercices. Et la future mandature se retrouvera sans marge de manœuvre budgétaire. Dès le budget 2026 les annuités pèseront lourd et elles nécessiteront sans doute... un endettement supplémentaire !

Pourquoi une telle explosion de la dette ? il n’y a pas une cause unique : certes nous avons acheté beaucoup de trains depuis 2 ans ; mais tous les chapitres de dépenses ont participé à cette croissance et pas seulement l’investissement ! Les recettes se tiennent bien également, comme on peut le lire dans l’avis. Le résultat en tous cas en est que la Région a de plus en plus de difficulté à autofinancer ses investissements.

2 – Alors on ne perçoit pas de cause unique à cette dégradation des comptes, d’autant plus qu’analyser un budget régional n’est pas chose simple.

Le budget régional, comme tous les budgets des collectivités locales, est organisé en deux sections : le fonctionnement et l’investissement.

Pour les conseillers du CESER qui sont – ou ont été – élus locaux, la tentation est grande de l’aborder comme un budget communal. C’est naturel : la comptabilité des régions s’inspire de celle des communes qui existent depuis bien plus longtemps.