

AVIS

19 juin 2025

Budget supplémentaire 2025 de la Région Normandie

Budget principal

Rapporteur général du budget :

Jean-Pierre GIROD

Résultat du vote :

Unanimité



Pour rappel, le Budget Primitif (BP) 2025 de la Région Normandie a été élaboré dans un contexte de grande incertitude entourant le Projet de Loi de Finances (PLF) 2025 ainsi que les nombreuses incertitudes concernant les concours financiers apportés aux collectivités territoriales.

La collectivité régionale a néanmoins réussi à construire son BP 2025 sur la base du PLF 2025, alors en cours de discussion au Parlement. Ce projet prévoyait 5 milliards d'euros d'économie pour les collectivités, entraînant pour la Région Normandie une perte de recettes estimée à 50 M€. Cependant, l'adoption de la motion de censure du 4 décembre 2024 concernant le PLFSS¹ a rendu caduques les mesures prévues dans le PLF pour redresser les comptes publics. Il a fallu attendre le 14 février 2025 pour que la loi de finances 2025 soit finalement promulguée.

Le Budget Supplémentaire (BS) est une étape budgétaire qui permet :

- D'affecter le résultat de l'exercice précédent entre les sections de fonctionnement et d'investissement,
- De procéder à d'éventuelles modifications au Budget Primitif (BP)

Pour rappel, les objectifs stratégiques (OS) du budget de la Région Normandie 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. Affectation du résultat de l'exercice 2024

Conformément à la réglementation, et comme présenté dans l'avis du CESER sur le Compte Financier Unique (CFU) 2024, l'excédent cumulé de fonctionnement (+ 49,1 M€) est prioritairement utilisé pour couvrir le déficit d'investissement (- 23,63 M€). L'excédent résiduel, soit 25,47 M€, fait l'objet d'un report en recettes de fonctionnement 2025 à l'occasion de ce BS.

2. Les modifications apportées au Budget Primitif

2.1. Les crédits pluriannuels d'investissement (AP) et de fonctionnement (AE)

Selon la consommation des crédits et l'évolution des projets financés par la Région, il est nécessaire d'ajuster les crédits pluriannuels, que ce soit en investissements (autorisation de programme - AP) ou en fonctionnement (autorisation d'engagement - AE).

Les ajustements en **investissement (AP)** des fonds Région s'élèvent à **+ 81,81 M€²**, soit 18 % du total de 452,0 M€ voté au BP 2025. Ces ajustements se répartissent principalement de la façon suivante :

¹ PLFSS : Projet de Loi de Finances pour la Sécurité Sociale

² Ce montant tient compte uniquement des ajustements d'AP au titre des fonds de la Région, hors fonds UE (-0,28M€) et contractualisation 2023-2027 (-62M€).

+ 43,35 M€ au titre de l'OS2 (formation), dont 38,8 M€ au titre de l'enseignement supérieur (+ 55 M€ pour la création d'une Halle Nucléaire Technologique Normandie en partenariat avec Caen et le Département du Calvados, + 3 M€ supplémentaires pour la construction de l'ISEN, -19,2 M€ pour le projet d'extension de Builders en raison d'un transfert de maîtrise d'ouvrage), - 18,86 M€ de restitution concernant des travaux dans les lycées, + 10 M€ destinés à Builders dans le cadre du soutien aux établissements d'enseignement supérieur pour la réalisation d'une extension, + 6,9 M€ pour des travaux de maintenance et d'aménagement des lycées, + 2,5 M€ pour l'équipement du Lycée de Broglie, + 2 M€ pour la rénovation thermique des lycées et + 2 M€ pour le projet de l'IFSI/IFAS de Cherbourg³ ;

+ 35,44 M€ au titre de l'OS3 (transports), dont +34,44 M€ au titre de la modernisation du matériel ferroviaire ;

+ 4 M€ au titre de l'OS1 (économie et innovation), pour abonder les dispositifs ARME (2,5M€) et Chèque Eco-Energie (1,5M€).

Les ajustements en **fonctionnement (AE)** des fonds Région portent sur un montant de + **0,29 M€⁴**, soit 0,01 % du total de 2 325,7 M€ voté au BP 2025. Cet ajustement très faible consiste en :

+ 0,95 M€ au titre de l'OS2 (formation) pour les lycées et CFA au titre du dispositif « Éducation à la citoyenneté numérique / éducation aux écrans » (0,40M€), pour faire face aux coûts supplémentaires induits par le raccordement des lycées au chauffage urbain (1,5M€), et de la suppression de 1,2M€ prévu pour la fourniture de matériaux et de matériels des équipes techniques mobiles dans les lycées ;

-1,3M€ au titre de l'OS3 (transports), principalement lié au marché des transports scolaires de l'Eure suite aux résultats de la consultation de 8 lots sur la période 2025-2029 (-1,5M€) et 0,16M€ de crédits supplémentaires pour régler la cotisation due par la Région au Syndicat Mixte Atoumod ;

+0,7M€ au titre de l'OS5 (attractivité de la Normandie), notamment pour le soutien de la Rolex Fastnet (réinscription au budget 2025 des AE inscrit au budget 2024 et n'ayant pas été utilisées) et du soutien de l'association La Factorie-Maison de la Poésie en Normandie ;

+ 0,43M€ au titre de l'OS1 (économie et innovation), dont 0,14M€ pour soutien à la gouvernance des filières, 0,18M€ pour l'organisation des assises de l'IA et 0,11M€ pour des partenariats et actions économiques.

2.2. Les mouvements en crédits de paiement

2.2.1. Un ajustement à la baisse des recettes (hors affectation du résultat)

Hors affectation du résultat 2024, les recettes sont ajustées à la baisse pour un montant global de **- 20,51 M€**.

Cette évolution résulte d'une légère baisse des recettes nettes de fonctionnement (- 2,95 M€, soit -0,2%), d'une hausse des recettes nettes d'investissement (+ 30,30 M€, soit + 12,1 %), et en tenant compte d'une **baisse de l'emprunt d'équilibre (- 47,86 M€)**.

La baisse des recettes de fonctionnement est notamment liée à une diminution de 13,5M€ au titre des cartes grises (baisse du nombre des immatriculations de 6,9% au 1^{er} trimestre 2025), une baisse de près de

³ En prévision des interventions pour la reprise du sinistre affectant les poutres posées sur le chantier

⁴ Ce montant tient compte uniquement des ajustements d'AE au titre des fonds de la Région, hors fonds UE (+29,30M€)

3,6M€ de TICPE pour le financement de la formation des étudiants en soins infirmiers⁵, et un décalage de près de 0,8M€ des recettes du projet 3NC, que ne viennent pas compenser le dynamisme de la TVA 2024 (0,4M€), les recettes complémentaires perçues dans le cadre des fonds européens FEDER et FEAMPA (+3,8M€) et les recettes supplémentaires perçues au titre des transports et résultant d'une part d'un contrat de louage de cars dont la Région est propriétaire à l'établissement public ENTPR au titre de l'année 2024 (0,4M€) et d'autre part d'un accord de distribution avec SNCF Voyageurs (0,95M€) pour les périodes septembre 2023- décembre 2024 et 2025.

La hausse des recettes d'investissement, quant à elle, est principalement liée à 17,63 M€ de recettes supplémentaires pour les transports (dont 9,6 M€ versés à la Région suite à une baisse des coûts unitaires des rames OMNEO 1), 7,75 M€ au titre du FCTVA, et 3,9 M€ au vu de l'actualisation des hypothèses relatives aux montants à percevoir au titre des différents fonds européens.

2.2.2. Un ajustement à la hausse des dépenses

Les crédits de paiement nouveaux s'élèvent à **4,96 M€**, dont 1,35 M€ en fonctionnement et 3,61 M€ en investissement, ce qui porte les dépenses totales de fonctionnement net pour 2025 à 1 329,78 M€ et les dépenses totales d'investissement net à 710,81 M€.

La légère augmentation des **dépenses de fonctionnement**, **0,1 %** par rapport au BP 2025, résulte essentiellement de la constitution d'une provision face au risque d'appel de la Normandie à la correction nationale des programmes FEADER et FEAMP (2,15 M€), de frais supplémentaires liés au raccordement de cinq lycées au réseau de chaleur urbain (1,5 M€), et de la restitution de 3,2 M€ de crédits au titre du projet 3NC.

La hausse des **dépenses d'investissement** est de **0,51 %** par rapport au BP 2025. Elle s'explique principalement par l'avancement des projets d'extension de Builders à Caen et la rénovation de l'IUT de Cherbourg (1,73 M€) et par l'attribution de subventions au titre des chèques éco-énergie (1,5 M€)

2.2.3. L'emprunt d'équilibre

La reprise de l'excédent de clôture 2024 (25,47 M€), du fait des ajustements réalisés en recettes et dépenses dans ce budget supplémentaire, permettent à la Région de réduire son **emprunt d'équilibre** de 47,86M€, et de le ramener à un maximum de **262,05M€** (contre 309,91M€ initialement prévus)

Ce projet de BS conduit pour l'investissement à un **autofinancement** à hauteur de **21,17 M€**.

L'épargne brute se dégrade très légèrement (- 1,8 %) et passe de 243,32 M€ prévue au BP 2025 à 239,01 M€ au BS 2025. Pour mémoire, la Région s'est donnée pour objectif de ne pas descendre en dessous de 200 M€ pour l'épargne brute. **L'épargne nette** se dégrade plus nettement (- 3,4 %) et passe de 146 M€ prévue au BP 2025 à 141,4 M€ au BS 2025.

⁵ Suite au protocole d'accord État-Régions de mars 2022 en faveur des formations sanitaires et sociales, un courrier du 8 janvier 2025 du Premier Ministre a annoncé un financement minoré à hauteur de 215 M€ pour l'ensemble des Régions au lieu de 273,1M€.

3. Les observations du CESER sur les politiques régionales

Objectif stratégique 1 – pour une économie normande dynamique, attractive et innovante

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

Programme 171 – Accompagner les projets de création, de développement et de transmission des entreprises

Le CESER souligne très positivement l'efficacité du dispositif ARME de la Région qui permet de réagir rapidement aux différentes crises qui touchent le tissu économique normand, qu'au niveau du calibrage, qui permet de répondre efficacement et soutenir l'ensemble des structures du tissu entrepreneurial. À ce titre, et au regard des multiples crises qui touchent le territoire (géopolitiques, économiques, industrielles), le CESER félicite la Région de sa réactivité sur l'augmentation des crédits alloués à un tel dispositif.

Concernant le Fonds pour une transition juste, le CESER note avec satisfaction la démarche de transparence de la Région en soulignant les dossiers soutenus, comme il avait pu le demander auparavant. De la même façon, il apprécie les critères d'intervention du fonds, qui permettent également de soutenir le monde associatif au sens large.

Ce type de dispositif mériterait néanmoins de faire l'objet de plus de publicité, afin de mieux faire connaître les aides auxquelles peuvent prétendre les chefs d'entreprise de la Région.

Programme 175 – Conforter l'économie sociale et solidaire

Le CESER s'étonne de voir une sous-utilisation des budgets en matière d'économie sociale et solidaire au regard des difficultés particulièrement importantes du secteur, que ce soit en Normandie ou au niveau national. Il attire l'attention de la Région sur la nécessité de relancer des dispositifs en termes d'économie sociale et solidaire, et de mobiliser des fonds potentiellement récupérés d'anciens dispositifs pour soutenir le secteur.

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

Programme 250 – Promouvoir la pêche et l'aquaculture

Le CESER souligne une nouvelle fois la volonté de la Région d'atteindre le taux de programmation des fonds européens le plus haut possible, notamment par le recours à la « sur-programmation », qui vise à anticiper les dossiers infructueux pour aboutir à une attribution optimale des fonds européens.

Il note que les inquiétudes nées du Brexit sont pour l'heure apaisées, et souligne l'attention de la Région sur le sujet, notamment en ce qui concerne les droits de pêche, prolongés jusqu'en 2038 mais qui nécessiteront une anticipation importante en approche de cette date butoir.

Sur le sujet de la pisciculture, le CESER attire l'attention de la collectivité régionale sur les pollutions générées par ces activités. S'il est conscient de la situation difficile dans laquelle se trouve ce secteur

d'activité, il estime qu'une réflexion est à engager sur la question, notamment sur la mise en place de circuits fermés ou sur le soutien par la Région à des dispositifs de traitement des eaux pour des installations futures.

Mission 5 – Faire de la Normandie la Région de toutes les énergies

Programme 202 – Agir en faveur de l'air, du climat et de l'énergie

En matière de rénovation énergétique, le budget supplémentaire prévoit 1,5 M€ de crédits complémentaires pour abonder le dispositif régional chèque éco-énergie, en complément des 6 M€ attribués lors du Budget Primitif 2025. Ces crédits doivent permettre à la Région de faire face à l'importante demande et la hausse des dossiers déposés fin 2024-début 2025.

Face à l'afflux de demandes, la Région a fait le choix de fermer provisoirement la plateforme dédiée afin de ne pas engager de nouveaux chèques, avant de la rouvrir à l'automne prochain. Compte tenu de cette forte demande, la Région prévoit de recentrer le dispositif sur l'accompagnement à la réalisation d'audits d'une part, et sur les rénovations BBC, notamment par étapes, dans une démarche de rénovation globale, d'autre part.

Cette dernière approche s'inscrit dans une volonté d'accroître la montée en compétence des professionnels normands de la rénovation énergétique. Dans un contexte national marqué par le gel du dispositif « MaPrimeRénov », le CESER souligne tout d'abord la nécessité de maintenir une visibilité à moyen et long terme des dispositifs pour éviter des situations d'arrêts et de redémarrage. De plus, il attire l'attention de la Région sur la nécessité d'orienter les aides relatives à la rénovation énergétique des bâtiments vers les populations les plus démunies qui sont les plus touchées par la précarité énergétique.

Objectif stratégique 2 – Pour permettre à chacun de bâtir son avenir, réussir sa formation et son insertion professionnelle

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

Le CESER prend acte du transfert de 100 k€ de crédits du programme de « mise en œuvre des actions éducatives » vers le programme de « dotations et d'accompagnement des lycées » afin de prendre en charge des besoins supplémentaires d'équipements pédagogiques -notamment de machines industrielles- au titre des subventions « secours, risques et sinistres ».

Consécutivement au Budget Primitif 2025, le CESER constate cette nouvelle baisse de crédits destinés aux actions éducatives dans les lycées. Il sera particulièrement vigilant quant aux projets menés et prestataires retenus au titre de cette politique de remédiation des jeunes en difficultés dans les prochaines années, au regard des futurs marchés publics annuels reconductibles deux fois, qui devraient être initiés en remplacement des conventions de partenariat triennales jusqu'alors établies.

Les travaux du Campus Lycéen International Normand (CLIN) Lycée Louis de Broglie à Bourg-Achard, suspendus depuis avril 2024 en raison d'importants problèmes de poutres fissurées antérieurement constatés, vont pouvoir reprendre grâce aux 2,5 M€ d'autorisations de programme et 450 k€ de crédits de paiement supplémentaires. Ces crédits sont dédiés aux équipements restant à commander et à livrer pour l'ouverture du lycée annoncée à la rentrée scolaire 2026. Le CESER approuve cette ouverture maintenant

prochaine, tout en actant l'important retard pris dans cette opération et les moyens financiers supplémentaires dédiés.

Mission n°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 8,1 M€ de crédits ont été votés au Budget Primitif 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.

Un calendrier des versements défini sur 5 ans et mis à jour annuellement, permet aux partenaires de réaliser les actions du projet en suivant leurs plans de dépenses. L'année 2025 constitue la première année effective de démarrage concret des projets dédiés aux ouvertures des premières classes 3NC en Normandie, du Bac pro au Master et de Cherbourg à Dieppe. À ce titre, les dépenses reventilées jusqu'en 2029, induisent une restitution cette année de 3,19 M€ de crédits dans le cadre du Budget Supplémentaire 2025.

LE CESER prend acte des crédits restitués tout en se questionnant sur le détail des opérations concernées. Le CESER sollicite la Région afin qu'un point des avancées du projet « 3NC » soit effectué annuellement devant la commission emploi-formation, comme cela a été fait en septembre 2024.

Mission n°4 – Renforcer l'enseignement supérieur

Dans le cadre du projet « 3NC », le CESER note favorablement l'inscription de 38,8 M€ pour un programme d'opérations évalué à 55 M€, porté par l'Université de Caen Normandie, en vue de créer une Halle Nucléaire Technologique Normandie (HT2N), unique en Europe, destinée entre autres à dispenser des formations initiales et continues en partenariat d'entreprise dans le domaine du nucléaire.

Objectif stratégique 3 – Pour des transports efficaces au service des personnes et de l'économie

En matière de transport ferroviaire, le CESER observe que la préparation de l'ouverture à la concurrence fait l'objet de coûts nouveaux qui se cumulent au fil des Budgets primitifs et budgets supplémentaires depuis quelques années. Ainsi, et alors que d'autres investissements et opérations se trouvent retardées, à l'image de la poursuite de la rénovation de la tranchée couverte à Rouen reportée à 2026, le CESER réitère ses interrogations au sujet du coût de cette ouverture à la concurrence. Dans un contexte financier contraint, ce dernier s'accroît progressivement : renforcement des moyens humains de la collectivité, aménagements des ateliers de maintenance pour permettre l'accueil de différents opérateurs, création d'un Système d'information et de distribution régional (SIDR) destiné à s'affranchir de l'outil SNCF existant (ce projet ayant fait l'objet d'une AP de 22 M€ dont 2 M€ de crédits de paiements dans le BP 2025, ces crédits de paiements étant finalement différés au BP suivant).

L'investissement dans un futur SIDR doit permettre de disposer d'un guichet unique et d'une offre coordonnée entre nouveaux entrants et SNCF Voyageurs, alors même que le système actuel est déjà complexe en termes de distribution et de tarification dans le cadre de la régionalisation du transport ferroviaire de voyageurs. Le CESER s'interroge notamment sur l'ouverture du lot « étoile mancelle », commun avec la Région Pays-de-Loire, et sur la future commercialisation de titres de transport interrégionaux – sur l'axe Caen – Le Mans – Tours en particulier. Plus largement, le CESER rappelle ses interrogations sur les impacts de l'ouverture à la concurrence sur l'organisation et la qualité de service du transport ferroviaire, porteuse d'un risque de complexification accrue d'un système qui l'est déjà

(information, distribution, tarification, gestion et organisation des correspondances et interopérabilité entre offres régionales...). Il exprime à nouveau ses inquiétudes sur le sort des petites lignes les moins rentables, d'une part, et sur les conditions sociales des salariés du secteur ferroviaire normand, qui sortiront de la convention collective nationale avec les nouveaux opérateurs, d'autre part.

Objectif stratégique 4 – Pour un développement équilibré et durables des territoires normands

En matière d'aménagement du territoire, une opération importante concerne la traduction comptable de la réduction, déjà annoncée, de l'enveloppe allouée aux contrats de territoire (passant de 360 à 300 M€ sur la période 2023-2027).

S'agissant de la mission consacrée à l'environnement, la Région propose dans le cadre du BS le redéploiement des financements dédiés à plusieurs mesures, afin de s'adapter aux besoins rencontrés : ajout de 9M€ en faveur des mesures biodiversité/Natura 2000, ajout de 5M€ sur la rénovation énergétique des bâtiments, et retrait de 10 M€ sur les énergies renouvelables et de 4 M€ fléchés initialement sur les infrastructures de recharge de transport. Ces redéploiements sont proposés à la Commission européenne et soumis à sa validation.

Un autre redéploiement demandé par la Région à la Commission européenne concerne le FTJ (Fonds de transition juste), avec une demande de transfert de financements à hauteur de 7,5 M€ sur la rénovation énergétique des bâtiments (destinée au parc de logements sociaux), et de 4 M€ vers le financement de matériel roulant propre.

En conclusion, le Conseil économique, social et environnemental régional note que les dépenses du volet ferroviaire, tant en investissement qu'en fonctionnement, ne font qu'augmenter, et captent la majeure partie du budget régional.

Le CESER prend acte du budget supplémentaire du budget principal 2025 de la Région et l'invite à prendre en considération les observations formulées dans son présent avis.

Déclarations des groupes

Déclaration de Bénédicte PINOT

Au titre de la CGT Normandie

Madame la Présidente, Mesdames et Messieurs les Conseillères et Conseillers, Chers Collègues,

Dans ce budget, il est encore une fois envisagé des dépenses supplémentaires pour l'ouverture à la concurrence dans le ferroviaire Normand. 10 millions par ci, 20 millions par-là, la gabegie continue et cela sans aucune assurance que le service sera meilleur pour les usagers. Aujourd'hui ce budget supplémentaire annonce la création d'un nouveau lot, spécifique sur la distribution des billets, un point qui pourrait paraître positif, les différents opérateurs n'auraient pas de billettique spécifique. Mais la question est : les Normands pourront-ils encore avoir accès à des guichets en Normandie pour pouvoir voyager en dehors de la Normandie ? De plus la région encore une fois, va dégrader les conditions de travail des salariés normands, qui ne dépendront plus de la convention collective du ferroviaire, mais de celle du commerce dans cette nouvelle entité.

Rappelons-nous des déclarations de Hervé Morin devant cette assemblée, « le ferroviaire coute un pognon de dingue », apparemment pas assez vu les orientations prises. La question que la CGT pose, cet argent n'aurait-il pas été plus utile pour rouvrir des lignes comme Caen-Flers, Glos-Honfleur, Louviers-Évreux, pour investir dans le réseau et permettre au plus grand nombre (travailleurs, étudiants, citoyens etc...) de se déplacer en sécurité et de manière décarbonée ?

Par ailleurs, la CGT réaffirme l'importance des commissions budgétaires et l'utilité des présentations exhaustives des éléments par les services de la Région. Dans le cas d'un budget supplémentaire, il est nécessaire d'être en mesure de comprendre les ajustements en cours. Dans un contexte de menace de disparition des CESER, les moments de débats et de questionnements sont indispensables à la qualité de nos contributions.

La CGT votera l'avis.