
AVIS

9 octobre 2025

Orientations budgétaires 2026 de la Région Normandie

Présenté par
Jean-Pierre GIROD

Résultat du vote
115 « pour »



Table des matières

Préambule : Comment boucler un budget 2026 face à de très nombreuses incertitudes ?	4
I. Prévision de la situation financière de la Région Normandie pour 2026	5
A. Les recettes prévisionnelles pour 2026	6
a) Les recettes prévisionnelles de fonctionnement pour 2026	6
b) Les recettes prévisionnelles d'investissement pour 2026	7
c) Le recours prévisionnel à l'emprunt pour 2026	8
B. La prospective financière sur la période 2026-2029	8
II. Les observations du CESER sur les politiques publiques	10
Objectif Stratégique 1 - Pour une économie normande dynamique, attractive et innovante	10
Mission 1 – Soutenir les capacités d'investissement et de développement des entreprises par des outils innovants	10
Mission 2 – Accompagner les filières, projets et acteurs du développement économique y compris à l'international	10
Mission 3 : Accompagner la recherche et l'innovation, levier de développement économique	11
Mission 4 – Oser une agriculture, une pêche, une aquaculture performantes et valoriser les produits	11
Mission 5 : Faire de la Normandie la région de toutes les énergies	11
Objectif stratégique n° 2 - Pour permettre à chacun de bâtir son avenir, réussir sa formation et son insertion professionnelle	11
Mission 1 : Améliorer les conditions de vie et de réussite dans les lycées et bâtir le lycée du futur	11
Mission 2 : Réussir la relation orientation – formation – emploi	12
Mission 3 : Favoriser l'apprentissage, voie d'excellence	12
Mission 4 : Renforcer l'enseignement supérieur	13
Mission 5 : Adapter les formations professionnelles au service de l'emploi et des territoires	13
Objectif stratégique n°3 : Pour des transports efficaces au service des personnes et de l'économie	13
Objectif stratégique n°4 - Pour un développement équilibré et durable des territoires normands	16
Objectif stratégique n°5 - Pour l'attractivité et le rayonnement de la Normandie	16
III. Les observations du CESER sur l'état d'avancement des contractualisations auxquelles participe la Région	16
A. Les fonds européens	16
1. Une simplification du panorama à venir	16
2. Etat d'avancement de la programmation des fonds FEDER/FSE + /FTJ 2021-2027	16
3. Feader	17
4. Feampa 2021-2027	17
B. Contrats de plan pour la Normandie et contrats de plan interrégionaux pour la Vallée de la Seine	17
1. Contrats de plan pour la Normandie	17
2. Contrats de plan interrégionaux pour la vallée de la Seine	18
IV. Analyse de l'impact environnemental des dépenses	19
V. Le budget annexe de la restauration administrative	19
Conclusion générale du CESER sur le rapport d'orientations budgétaires	20
Déclarations des groupes	21

Préambule : Comment boucler un budget 2026 face à de très nombreuses incertitudes ?

Les orientations budgétaires donnent lieu à un débat dans les dix semaines précédant le vote du budget primitif. Cette étape de présentation et de mise en débat des grandes orientations générales s'opère dans un rapport de présentation, et se détaille à travers les six objectifs stratégiques du budget principal de la Région.

Pour rappel, les objectifs stratégiques (OS) du budget principal de la Région se déclinent de la façon suivante :

- OS 1 : Pour une économie normande dynamique, attractive et innovante
- OS 2 : Pour permettre à chacun de bâtir son avenir, réussir sa formation et son insertion professionnelle
- OS 3 : Pour des transports efficaces au service des personnes et de l'économie
- OS 4 : Pour un développement équilibré et durable des territoires normands
- OS 5 : Pour l'attractivité et le rayonnement de la Normandie
- OS 6 : Pour une administration performante au service de l'action régionale

De plus, le rapport d'orientations budgétaires donne des informations concernant la situation financière de la collectivité en tenant compte des **4 indicateurs de cap** que s'est donnés la Région Normandie pour le mandat 2021-2027 :

- a) Maîtriser l'évolution des dépenses de fonctionnement
- b) Dégager une **épargne brute** se situant en moyenne à **246 M€**
- c) **Porter les dépenses d'investissement à 600 M€** en moyenne annuelle sur la durée du mandat
- d) Maintenir une **capacité de désendettement** inférieure ou égale à **6 ans** à l'horizon 2028.

Concernant le contexte actuel, **la situation économique internationale** est chaotique du fait des décisions erratiques du Président des États-Unis d'Amérique.

L'Union européenne, malgré ses 447 millions de consommateurs, n'a presque plus de pouvoir géopolitique et conserve peu d'influence sur les relations commerciales internationales. De plus, certains voyants sont au rouge, comme la croissance qui s'essouffle vis-à-vis des autres puissances, et sous-investit en recherche et développement à hauteur de seulement 2 % de son PIB. Sa population vieillit. Soulignons aussi l'absence de fonds en capital-risque et des politiques d'aides mal conçues ou mal ciblées, avec des évaluations encore parfois peu pertinentes. Enfin, le prix de l'énergie y est beaucoup plus élevé qu'aux États-Unis et l'Union européenne accuse un retard certain sur l'intelligence artificielle, ce qui la handicape en termes de compétitivité.

Quant à la France, elle cumule les dettes depuis 1974. Le parapluie de l'euro et de la Banque centrale européenne avait permis de ne pas en tenir compte, du fait de l'absence de dévaluation et de taux bas voire négatifs.

Aujourd'hui, la situation nationale devient tendue car :

- La croissance française (0,6 %) est inférieure à la moyenne de la zone euro (1,2 %). Cela va donc entraîner au final une moindre augmentation des recettes de l'État sur 2025, malgré une augmentation de 10 milliards d'euros sur les sept premiers mois de l'année.
- L'explosion des aides publiques ne fait qu'aggraver les déficits, même si sur les sept premiers mois de 2025, ce déficit a été inférieur de 15 milliards d'euros par rapport à la même période en

2024 ; l'endettement s'élève à 3 416,3 milliards d'euros. En un an, la dette s'est alourdie de 187 milliards d'euros.

- L'augmentation des taux d'emprunts va entraîner une lente asphyxie de notre économie avec l'augmentation de la charge de la dette (67 milliards d'euros en 2025, 75 en 2026 et 87 en 2027)
- Il existe un paradoxe. Le taux d'épargne des ménages s'élève à 19 % de leur revenu, soit 3 points de plus qu'avant la Covid-19. Ce taux historique engendre dans notre pays une économie de rente. Et pourtant, la moitié des ménages voit son découvert mensuel s'accroître de 85 €, passant à 411 € en moyenne. De ce fait, la consommation des ménages est médiocre. Elle a ainsi baissé de 0,3 % au premier trimestre 2025. On note une petite hausse de 0,1 % au deuxième trimestre.
- Les investissements continuent de chuter, ce qui nourrit la faible croissance.
- Le commerce extérieur est déficitaire, car les importations croissent plus vite (+ 0,8 %) que les exportations (+ 0,2 %).
- Les défaillances et les liquidations d'entreprises augmentent.
- L'acceptabilité sociale à payer l'impôt et à financer l'aide sociale décroît.

Dans ce contexte, la **Région Normandie** doit établir ses orientations budgétaires avec des ressources qui ne peuvent que stagner, voire baisser, avec un coût d'emprunt plus élevé, une charge de ses dettes qui va augmenter et des perspectives de croissance atones.

I. Prévision de la situation financière de la Région Normandie pour 2026

La loi de finances pour 2025 a introduit plusieurs dispositions visant à associer les collectivités territoriales à l'effort de redressement des finances publiques. Parmi les principales mesures figuraient :

- La réduction des transferts financiers de l'Etat, notamment via le gel de la fraction de TVA et la diminution de la dotation de compensation de la réforme de la taxe professionnelle (DCRTP¹)
- La mise en place du dispositif DILICO²
- La hausse des cotisations de la CNRACL³.

Le 15 juillet 2025, le gouvernement Bayrou a présenté un rapport détaillant les plafonds de crédits envisagés pour chaque mission du budget général, ainsi que les prévisions d'évolution des dépenses publiques pour l'année à venir. Ce document, dit « tiré à part », bien qu'aujourd'hui caduc, constitue une base de réflexion pour l'élaboration du PLF⁴ 2026.

Dans ce contexte, la prospective financière de la Région repose sur l'hypothèse d'une reconduction des mécanismes issus du PLF 2025 pour les quatre prochaines années, notamment le gel de TVA et l'extinction complète de la DCRTP prévue pour 2027, et sur la prise en compte d'éléments conjoncturels.

¹ DCRTP : Dotation de Compensation de la Réforme de la Taxe Professionnelle

² DILICO : Dispositif de Lissage Conjoncturel des recettes fiscales des collectivités territoriales créé par l'article 186 de la loi de finances du 14 février 2025

³ CNRACL : Caisse Nationale de Retraite des Agents des Collectivités Locales

⁴ PLF : Projet de Loi de Finances

A. Les recettes prévisionnelles pour 2026

a) Les recettes prévisionnelles de fonctionnement pour 2026

En 2026, les recettes de fonctionnement atteindront **1 591 M€**, soit une progression de 1,25 % (19 M€) par rapport au budget primitif 2025 (1 572 M€). Cette hausse résulte de l'intégration de la part TICPE⁵ « Grenelle » dans le produit global de TICPE en fonctionnement. En effet, la loi de finances pour 2025 a supprimé cette part spécifique, alors que les Régions pouvaient auparavant l'imputer soit en fonctionnement, soit en investissement - comme c'était le cas en Normandie. Hors effet de cette intégration, les recettes de fonctionnement auraient enregistré une baisse de 0,85 % (- 13,4 M€) entre 2025 et 2026.

Ces recettes se répartiront de la façon suivante :

Recettes en fiscalité directe

Les recettes en fiscalité directe s'élèvent à **28 M€**, montant identique à celui du budget primitif 2025.

Depuis 2022, les recettes de fiscalité directe ne comprennent plus que les IFR⁶. La fiscalité directe représentera donc seulement 1,8 % des recettes de fonctionnement en 2026, contre 10 % en 2021 et 39 % en 2020.

Recettes en fiscalité indirecte

Les recettes en fiscalité indirecte s'élèvent à **1 354 M€**, en augmentation de 2,25 % (+ 30 M€) par rapport au budget primitif 2025.

De façon corollaire, les recettes de fiscalité indirecte représentent désormais plus de 85 % des recettes de fonctionnement. Elles comprennent :

- La TVA pour un montant de 829,8 M€, correspondant aux recettes perçues en 2024. Par mesure de prudence, le gel de cette recette, instauré par la loi de finances initiale de 2025, est reconduit jusqu'en 2029.
- La TICPE pour un total de 365 M€, intégrant l'ancienne part "Grenelle".
- **Le produit des cartes grises (certificats d'immatriculation) à hauteur de 147,7 M€, contre 148,6 M€ attendus pour la fin 2025.** Face à la baisse importante des recettes de TVA, dans l'optique de maintenir un niveau d'épargne brute suffisant et de poursuivre les investissements nécessaires à la transition écologique, la Région Normandie a relevé, au 1^{er} janvier 2025, le tarif de la taxe sur les certificats d'immatriculation au plafond maximal autorisé (60 € par cheval-vapeur). Depuis le 1^{er} mai 2025, les véhicules tout électriques sont par ailleurs taxés désormais à hauteur de 50 % des véhicules thermiques ou hybrides⁷. Toutefois, la baisse continue du nombre total d'immatriculations depuis 2022 justifie la prévision à la baisse de ce produit.
- L'attribution de compensation transport, issue du transfert de la compétence transport scolaire et interurbain depuis 2017 des Départements vers les Régions, pour 7,6 M€.

⁵ TICPE : Taxe Intérieure de Consommation sur les Produits Énergétiques

⁶ IFR : Imposition Forfaitaire des Entreprises de Réseaux

⁷ La loi de finances 2025 a modifié le 15 février 2025 le régime de taxation, en laissant le soin aux Régions de délibérer avant le 1^{er} mai 2025 si elles souhaitaient que les véhicules tout électriques soient toujours exemptés de taxation. Comme la quasi-totalité des Régions, la Normandie n'a pas délibéré.

- Le reversement d'une fraction du DILICO pour les Régions au prorata de leur contribution, soit 4 M€ pour la Région Normandie.

Recettes en dotations et compensations

Les recettes en dotations et compensations s'élèvent à **95,6M €**, en baisse de 18 % (- 21 M€) par rapport au budget primitif 2025.

Le montant des dotations et compensations de l'État, en constante diminution, s'élèvera à 68,6 M€ en 2026, soit une diminution de 22 % (- 19 M€) par rapport au budget primitif 2025. Ce montant se réduira encore de plus de la moitié d'ici 2029, en raison de la disparition annoncée de la DC RTP en 2027.

Les recettes européennes sont estimées quant à elles à 27 M€, soit une diminution de 7 % (- 2 M€).

Autres recettes de fonctionnement

Le poste des produits du domaine, participations et autres produits de gestion courante s'élève à **112 M€**, en hausse de 11 % (11 M€) par rapport au budget primitif 2025. Ce poste comprend les recettes du PRIC⁸ pour 56,5 M€, des produits du domaine pour 35,4 M€ (dont les recettes de transport scolaire et interurbain pour 28,8 M€), de la participation des familles aux dépenses de restauration et d'hébergement dans les lycées publics pour un peu plus de 10 M€, du chantier 3NC⁹ pour 8,3 M€ et enfin du SARE¹⁰ pour 2 M€.

Les **produits financiers, reprises sur provisions et dépenses exceptionnelles** se montent quant à eux à **2 M€**.

Le CESER observe que la Région Normandie ne dispose plus d'aucun levier fiscal, dans la mesure où son seul levier d'autonomie fiscale (la taxe sur les cartes grises) a atteint le plafond maximal autorisé. De plus, les recettes constatées sont très inférieures aux recettes prévisionnelles. Seule l'évolution du plafond déterminé par l'État pourrait générer de nouvelles recettes.

Comme le souligne la Cour des comptes, dans son rapport sur *Les finances publiques locales 2025*, et comme l'a rappelé plusieurs fois le CESER, les recettes issues de l'accise sur l'énergie (TICPE) et de la taxe sur les certificats d'immatriculation des véhicules sont appelées à décliner progressivement en raison de la transition écologique. Face à cette érosion des recettes dites « brunes », la Cour des comptes préconise de "réaffecter ces recettes à l'État et de compenser leur disparition aux Régions en leur affectant une fraction d'un impôt national dynamique (qui pourrait être l'impôt sur les sociétés)".

b) Les recettes prévisionnelles d'investissement pour 2026

La Région anticipe pour l'année 2026 des recettes d'investissement d'un montant de 184 M€, en baisse de 27 % (- 68 M€) par rapport au budget primitif 2025. Ces recettes se répartissent de la façon suivante :

- 32,5 M€ de la dotation régionale d'équipement scolaire (DRES)
- 25,2 M€ de fonds de compensation pour la TVA
- 11,1 M€ de subvention de l'État pour l'investissement dans les centres de formations d'apprentis

⁸ PRIC : Pacte Régional d'Investissement et dans les Compétences (formations professionnelle)

⁹ 3NC : Normandie Nucléaire Nouvelles compétences

¹⁰ SARE : Service d'Accompagnement à la Rénovation Énergétique

- 83 M€ au titre des recettes européennes (dont 31 M€ au titre du FTJ 2021-2027, 47 M€ au titre du Feder et 4,3 M€ au titre du Feampa)
- 29,6 M€ de remboursement d'avances remboursables accordées par la Région à des entreprises
- 2,6 M€ au titre du dossier 3NC
- 0,8 M€ d'autres subventions et remboursement d'avances sur marchés

La baisse importante des recettes d'investissement entre 2025 et 2026 s'explique par le fait que c'est en 2025 que la Région Normandie a reçu son dernier versement pour la vente de rames aux Régions Grand Est et Centre - Val de Loire. Cette baisse s'explique aussi par le basculement de la TICPE « Grenelle » en section de fonctionnement.

c) Le recours prévisionnel à l'emprunt pour 2026

Compte tenu des ressources dont elle dispose, de ses dépenses prévisionnelles de fonctionnement et de son objectif de consacrer un volume d'investissement en moyenne de 600 M€ par an, l'emprunt d'équilibre en 2026 s'élèverait à 247 M€, contre 310 M€ au budget primitif de 2025, soit 63 M€ (20,3 %) de moins.

Dans ce contexte, **le budget 2026 devrait s'élever à 2 022 M€ en opérations réelles, soit une baisse de 5,2 % par rapport à 2025**, les ressources financières de la Région reposant principalement sur la fiscalité indirecte.

B. La prospective financière sur la période 2026-2029

Dans son rapport d'orientations budgétaires 2026, la Région a actualisé sa prospective financière sur la période 2026-2029. Les contextes économiques et politiques instables rendent cet exercice de plus en plus complexe à réaliser. Cette prospective repose donc sur des hypothèses prudentes de reconduction à l'identique des mécanismes ayant prévalu dans la loi de finances 2025, et dans la prise en compte d'éléments conjoncturels.

Entre 2026 et 2029, les recettes de fonctionnement diminueraient en moyenne de 1,67 % par an, en raison essentiellement de la reconduction des mécanismes mis en œuvre par la loi de finances 2025, en particulier la disparition annoncée de la DC RTP en 2027, et par l'application des échéances de versement prévu par l'État pour le PRIC. **Les recettes d'investissement, quant à elles, augmenteraient en moyenne de 1,1 % par an**, liées à la montée en charge du programme européen 2021-2027.

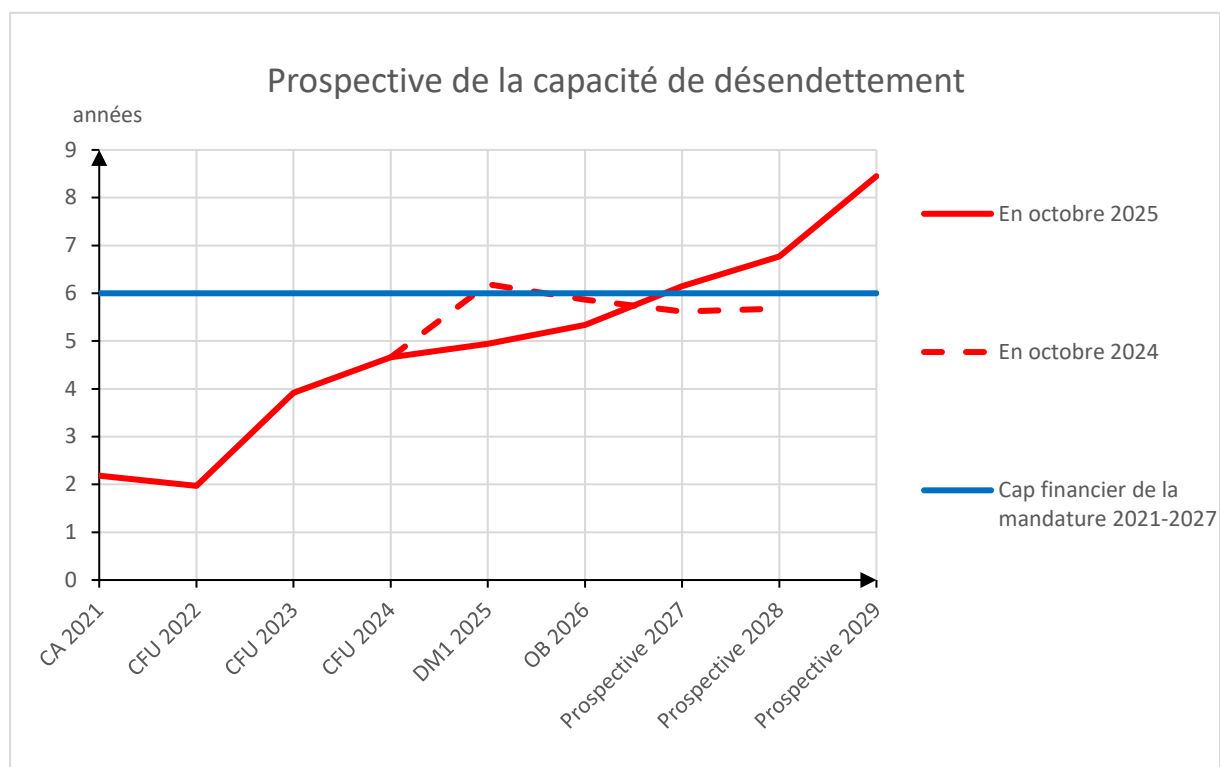
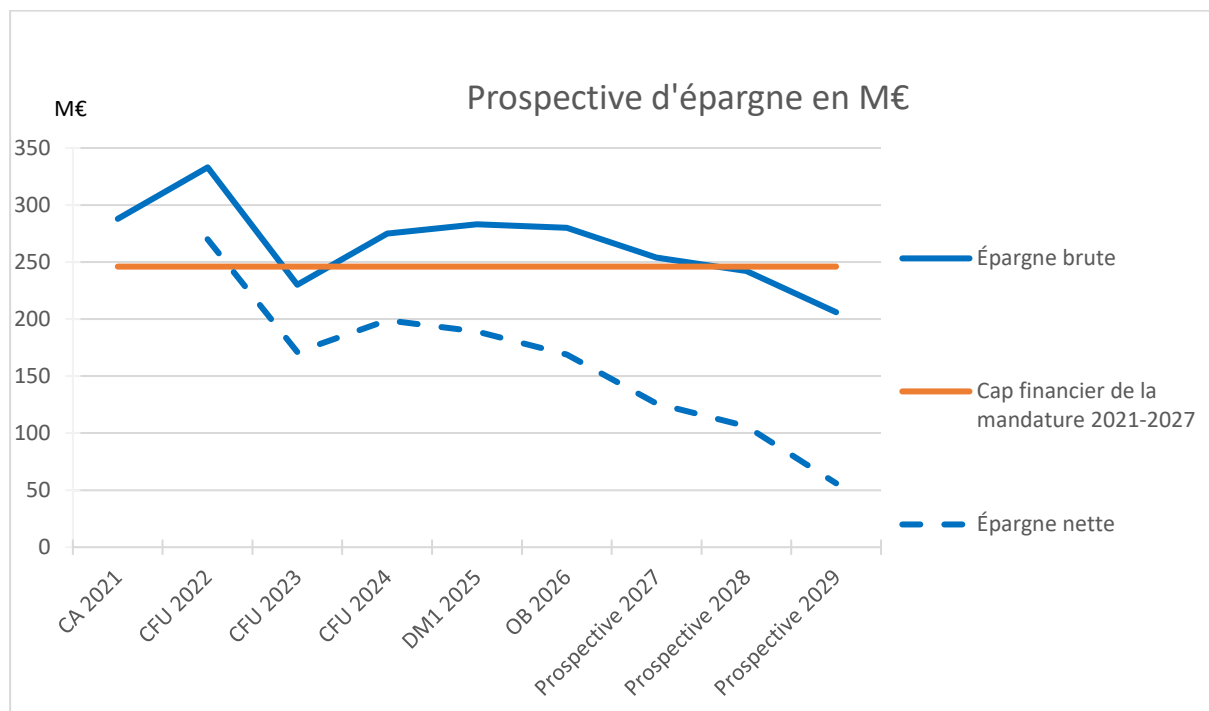
En se fixant comme objectif financier le maintien d'une épargne brute égale en moyenne à 252 M€ par an, il est prévu une **diminution tendancielle des dépenses de fonctionnement et d'investissement, respectivement de – 0,12 % et de – 5,9 % en moyenne annuelle**.

L'épargne brute, qui permet d'apprécier la santé financière de la collectivité, constitue la ressource interne dont la Région dispose pour financer ses investissements et/ou rembourser la dette existante. La collectivité devrait dégager une épargne brute de 280 M€ en 2026, pour atteindre l'objectif moyen annuel de 246 M€ sur la période 2026-2029. En retranchant 111 M€ liés au remboursement du capital de la dette, l'épargne nette serait de 169 M€.

Le CESER constate que les projections sont inquiétantes, car l'épargne nette diminuerait jusqu'à 56 M€ en 2029.

La capacité de désendettement de la collectivité, qui mesure le nombre d'années nécessaires pour rembourser la totalité du stock de dettes dans l'hypothèse où la collectivité y affecterait l'ensemble de

son épargne, resterait en dessous du cap de 6 années pour atteindre 5,34 années fin 2026. Mais elle dépasserait ce cap d'ici 2029 avec 8,45 années.



Il est à noter que cette prospective financière 2026-2029 n'intègre pas les conséquences de l'ouverture à la concurrence du transport ferroviaire de voyageurs, qui sont impossibles à modéliser pour l'heure.

II. Les observations du CESER sur les politiques régionales

Objectif Stratégique 1 - Pour une économie normande dynamique, attractive et innovante

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.

Le CESER constate que les difficultés d’accès aux prêts sont partagées par l’ensemble des acteurs économiques. Ces difficultés ont toujours existé, mais connaissent une accentuation aujourd’hui. En particulier, le CESER encourage donc la Région à accompagner les créateurs d’entreprises dès la formulation du projet, via des outils de garantie partagés avec Bpifrance.

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

Le CESER souligne positivement l’éventail des aides déployées 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 accueille favorablement la mise en œuvre du dispositif Normandie Carbone, qui prévoit la mise en place d’actions de diagnostics et de stratégie de décarbonation aux entreprises normandes. Il appelle la Région à rester vigilante à son montant et son nécessaire abondement dans les exercices budgétaires suivants.

Néanmoins, en ce qui concerne l’accompagnement des filières, le CESER demande à se voir communiquer des analyses plus qualitatives de leur gestion. En particulier, il souhaiterait obtenir des informations sur l’accès des femmes à l’entrepreneuriat et le nombre d’emplois créés sur le territoire. Par ailleurs, le CESER constate la disparition du pôle TES¹¹, pôle de compétitivité, au printemps dernier. Il regrette de n’avoir aucune information sur la suite donnée en matière d’évolution du cluster numérique. Il encourage la Région à analyser les causes de la défaillance du pôle TES et à les prendre en compte pour le pilotage des autres filières.

Le CESER souligne très positivement l’organisation de la 5^{ème} édition de l’évènement consacré à la prévention et l’accompagnement des mutations économiques. Il attire l’attention de la Région sur la situation particulièrement préoccupante des défaillances d’entreprise en forte hausse. Il souligne que la détection des signes précoces de difficultés est centrale dans l’accompagnement des entreprises en difficulté. Il appelle donc à associer les organisations patronales en amont de la mise en œuvre des dispositifs régionaux pour anticiper au mieux les potentielles défaillances. Par ailleurs, le CESER considère que la mise en œuvre de plans de communication sur la question des défaillances permettrait d’informer les entrepreneurs et les faire aller vers les acteurs institutionnels. Enfin, l’organisation d’une table ronde avec l’ensemble des acteurs économiques permettrait de communiquer sur les dispositifs, parfois trop peu connus par les entrepreneurs eux-mêmes.

¹¹ TES : Transactions Électroniques Sécurisées

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

Le CESER souligne positivement l'investissement de la Région en matière d'enseignement supérieur, de recherche et d'innovation, en assurant la continuité du Schéma régional de l'enseignement supérieur de la recherche et de l'innovation pour la quatrième année.

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

Le CESER souligne positivement la prise en compte de ces préconisations sur le sujet de la filière pomicole en Normandie. Il aimerait être associé en amont des discussions afin de pouvoir échanger avec les acteurs sur les possibilités de mise en œuvre de ses préconisations. L'association de la société civile en amont des prises de décision permettrait d'éviter des incompréhensions ou des tensions qui pourraient être évitées par la recherche d'un consensus. Par ailleurs, le CESER tire des leçons du livre blanc de la pêche et demande d'être associés en amont des discussions sur l'ensemble des livres blancs à venir.

Néanmoins, il attire l'attention de la Région sur l'écart entre les taux de femmes demandant les aides régionales (50% des demandes) et celui les obtenant (30%). Cet écart de 20% doit être expliqué, et le CESER encourage donc la Région à mettre en place une réflexion et étudier les obstacles genrés à la création d'entreprises. Il rappelle à ce titre qu'il a publié un avis relatif à l'entrepreneuriat des femmes en Normandie, qui formulait des préconisations visant à identifier ces difficultés.

Mission 5 : Faire de la Normandie la région de toutes les énergies

Le CESER s'interroge sur la mobilisation du Fonds de Transition Juste. Les exercices budgétaires précédents témoignent de sommes très importantes attribuées à un projet industriel mené par Eastman, qui semble pour l'heure gelé. Il demande à la Région quelle sera la stratégie à adopter en cas de retrait d'Eastman du territoire, notamment pour mobiliser sur d'autres projets les sommes initialement attribuées dans un laps de temps relativement court compte tenu de l'échéance à venir du Fonds ?

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

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

Le CESER note la baisse de 2 % par rapport à l'année précédente des Dotations Générales de Fonctionnement pour les lycées publics (58,08 M€ pour 2026) et des forfaits externat pour les établissements privés sous contrat d'association avec l'Etat (25,96 M€ pour 2026), en raison de la sortie de crise des surcoûts d'énergie et de la maîtrise de ces coûts, ainsi que de la prise en compte de la démographie scolaire induisant une baisse des effectifs.

Le CESER reste attentif aux dotations allouées aux lycées afin qu'ils puissent continuer d'initier des actions éducatives, la Dotation d'Accompagnement aux Projets Educatifs (DAPE) ayant été supprimée.

Concernant les actions d'accompagnement de développement des usages au sein du Pack Numérique Lycéen poursuivies sur l'année scolaire 2025-2026, l'intelligence artificielle sera mise disposition des enseignants et lycéens pour les aides dans leurs études, en utilisant la ressource numérique « Wooflash ». Wooflash est une plateforme permettant de créer des contenus pédagogiques pour apprendre en progressant en autonomie, tel que, en premier lieu, le déploiement de la pratique de onze langues dont celle des signes.

Dans le cadre de la mise à disposition de ressources numériques pour les EPLE, « Nolej » est une expérimentation initiée en accord avec les services académiques menée dans 10 lycées. Les lycéens pourront transformer les cours en activités d'apprentissage telles que des questionnaires, jeux ou vidéos ou cours interactifs.

Le déploiement de l'utilisation de manuels scolaires numériques avec des enseignements volontaires dans 75 % des lycées normands est aidé par une dotation de 10 euros par élève. Dans le même temps, le montant pour l'achat de livres avec la carte atout Normandie a été baissé de 20 euros pour cette rentrée scolaire 2025. Si la corrélation n'est pas mesurée, le défi de la pause numérique lancé dans les collèges doit être relevé par tous les membres de la communauté scolaire. Car cela se heurte à la démarche de réflexion menée avec le Rectorat sur le rapport à l'écran dans l'école que le CESER approuve, ainsi que la mobilisation de la Région auprès de l'Académie pour déployer largement le Pack Numérique Lycéen dans tous les établissements.

Le CESER approuve également la démarche poursuivie de réemploi des ordinateurs portables.

Mission 2 : Réussir la relation orientation – formation – emploi

La Région fédère l'ensemble des acteurs de l'emploi, de la formation et de l'orientation pour anticiper l'évolution des besoins en compétences des entreprises et permettre aux publics, jeunes et moins jeunes, de réussir leur insertion professionnelle.

Fruit du travail des différents acteurs impliqués et réunis au sein du Comité Régional Emploi Formation Orientation Professionnelles (CREFOP), la Région pilote et anime le CPRDFOP pour favoriser une concertation régionale sur les enjeux d'insertion et de qualification.

Une stratégie d'anticipation des besoins en recrutement et en formation au plus près des territoires a permis de poursuivre l'évolution de l'offre de formation. Les missions du GIP Carif-Oref, dont le financement est inscrit au Contrat de Plan Etat-Région 2021-2027, sont au cœur de cette stratégie passant par l'animation du réseau ainsi que par la réalisation des diagnostics de territoire et des études sectorielles. Des études sont également menées en partenariat avec l'INSEE et les observatoires de branches.

Le CESER approuve tout en mettant l'accent sur le caractère essentiel des diagnostics sectoriels et territoriaux produits par le Carif-Oref. Il insiste particulièrement sur la nécessité de produire ces études en intégrant la dimension de la démographie normande.

Le CESER formule le souhait d'avoir un accès ou une restitution des actions du CREFOP, de même que des travaux des Comités Locaux pour l'Emploi. Il est entendu que les services de la Région viennent présenter ces travaux à la commission 1 sur le 2ème trimestre 2026.

Mission 3 : Favoriser l'apprentissage, voie d'excellence

Le CESER observe la priorité donnée à l'accompagnement des projets des CFA les plus adaptés permettant de répondre aux transitions démographiques, climatiques et sociales, ainsi qu'aux tensions en recrutement croissantes dans de nombreux secteurs. Cette sélection passe par des critères d'adaptation de l'offre de formation, d'innovation pédagogique, de mutualisation et d'optimisation du patrimoine des CFA dans une logique de sobriété.

Mission 4 : Renforcer l'enseignement supérieur

Le CESER fait de nouveau part de son étonnement que la COMUE n'apparaisse à aucun moment dans le texte d'orientations budgétaires ou tout au moins le Pôle Universitaire d'Innovation qui semble manquer de visibilité.

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

La Région a décidé de poursuivre son investissement dans les compétences avec la signature du protocole d'accord financier avec l'État à hauteur de 230 M€ sur la période 2024-2027 dans le cadre du Pacte Régional d'Investissement dans les Compétences (PRIC). Autour des enjeux de remobilisation des publics les plus éloignés de l'emploi et de la formation, de réponses aux carences ou tensions de recrutements et du développement majeur de la filière énergie, l'année 2026 correspond à la 3^{ème} année du PRIC, et acte un engagement à 53 M€ avec une décroissance prévue dès la signature du Pacte.

Les orientations 2026 sont basées sur l'hypothèse d'un engagement maintenu de l'État dans le cadre du protocole État-Région, malgré les incertitudes liées à l'instabilité gouvernementale, et traduit ainsi la mise en œuvre de la trajectoire initiale déclinée dans la nouvelle offre de Service Public Régional de la Formation Professionnelle adoptée lors de l'assemblée plénière de mars 2025.

Le CESER prend note de ces engagements maintenus dans ces conditions, en s'interrogeant néanmoins sur les conditions de poursuite du Pacte au niveau régional si le contexte national incertain venait à évoluer.

Concernant le financement des formations sanitaires et sociales face aux fortes incertitudes de l'engagement de l'État sur les places de formations d'infirmiers dans l'attente du projet de loi de finances : les orientations régionales du budget 2026 prévoient le maintien des moyens pour les formations en soins infirmiers, et l'ajustement du budget aux pertes des financements par l'État des formations d'aides-soignants et d'accompagnement éducatifs et sociaux.

Le CESER reste particulièrement attentif dans ce contexte financier, aux enjeux de « saturation » de l'offre de formation, d'amélioration des taux de réussite aux diplômes, de la lutte contre les abandons de parcours, et d'attractivité des métiers du secteur sanitaire et social.

Objectif stratégique n°3 : Pour des transports efficaces au service des personnes et de l'économie

En termes de **transport ferroviaire**, le CESER observe favorablement l'augmentation de l'offre de 23 trains supplémentaires, ainsi que son renforcement à l'occasion de différents événements touristiques ou encore la commercialisation de l'offre groupes sur les trains Krono, Citi et Proxi, et plus largement le souhait de la Région d' « *inciter les Normands et touristes à délaisser leur voiture individuelle pour le train* ».

Il souligne également le programme en cours de rénovation des AGC (Autorail de grande capacité).

En matière de **fret ferroviaire**, le CESER note positivement l'achèvement à venir des travaux de confortement de la tranchée couverte de Rouen, ainsi que le soutien aux installations terminales embranchées. Sur ce point, alors que la Région va lancer des études pour la mise à gabarit pour le transport combiné des tunnels entre Oissel et Serquigny sur la ligne Caen-Rouen, dans la perspective de développer les liaisons ferroviaires fret depuis le port du Havre, le CESER rappelle l'importance

d'intégrer l'électrification de cet axe, également favorable aux liaisons avec le port de Rouen (« route du blé »).

Un sujet majeur concerne **l'ouverture à la concurrence du transport ferroviaire**. La Région a annoncé que RATP Dev était l'opérateur « pressenti » pour reprendre la gestion du lot « étoile de Caen », à partir de juillet 2027, à l'issue d'une phase de mobilisation de 18 mois destinée à préparer le transfert de matériel, l'aménagement des ateliers de maintenance et la formation du personnel. Parallèlement, la Région prévoit la mise en exploitation du lot « étoile de Rouen » en 2030 (après une période de mobilisation de 24 mois et en recourant à un contrat de concession), puis le lot « étoile mancelle » à compter de 2031. La Région présente ainsi, parallèlement aux Orientations budgétaires, un rapport sur l'ouverture à la concurrence du lot « étoile de Rouen » et le mode de gestion retenu (contrat de concession), d'une part, et un rapport relatif à la création d'une SPL (Société publique locale) avec la Région Pays de la Loire pour ce qui concerne le lot « étoile mancelle », d'autre part.

De façon générale, le CESER souligne à nouveau le manque de visibilité quant à l'ensemble des coûts liés à la préparation de l'ouverture à la concurrence. Le rapport d'Orientations budgétaires indique à cet égard que « *la prospective financière 2025-2028* » présentée dans ce dernier « *ne tient pas compte des conséquences de l'ouverture à la concurrence, impossibles à modéliser de façon fiable à ce stade* » (p. 74). La Région a ainsi constitué une équipe dédiée à la préparation de l'ouverture à la concurrence (avec une quinzaine de postes créés d'ici 2026), prévoit des investissements importants pour l'aménagement des ateliers de maintenance de Caen et Rouen afin de leur permettre d'accueillir plusieurs opérateurs. Pour le lot « étoile mancelle », l'acquisition d'une quarantaine de nouvelles rames ferroviaires, ainsi que la création d'un atelier de maintenance, sont prévues dans le cadre de la future SPL. La Région prévoit également la création d'un outil de distribution régional (pour lequel une AP de 22 M€ a été inscrite dans le Budget primitif 2025) regroupant l'ensemble de l'offre ferroviaire des différents opérateurs, qui sera opérationnel au plus tôt en 2030. Outre ces différents investissements à venir, la collectivité augmente de 372 M€ l'autorisation d'engagement dédiée à la future concession du lot « étoile de Caen » (dont le montant passe de 810 M€ à 1 182 M€). Le CESER s'interroge en particulier sur la hausse considérable de cette AE, justifiée dans la DM afin de « *s'ajuster aux propositions financières des candidats, et pour prendre en compte l'ensemble des clauses financières qui ne l'avaient pas été jusqu'à présent* » (p. 82 de la DM).

Concernant le futur outil de distribution, le SIDR (Système d'information et de distribution régional), le CESER questionne le fonctionnement de ce futur système et la façon dont il sera en mesure de coordonner l'offre des différents opérateurs, à la fois au sein du territoire régional, et plus largement au-delà de la Normandie. Il s'interroge ainsi sur la possibilité pour les usagers de disposer d'une offre lisible et accessible à l'échelle intra et inter-régionale – renvoyant à la limite de la régionalisation du transport ferroviaire, que le CESER a déjà souligné, et comme l'a montré le cas de la ligne Serqueux-Gisors dont la commercialisation s'est avérée particulièrement défailante. S'il s'agit d'un enjeu qui dépasse l'échelon régional, et renvoie à des politiques nationales, sinon européennes, l'ouverture à la concurrence risque de venir accroître la complexité déjà considérable qui existe en matière d'information voyageurs et de distribution entre offres régionales et nationales.

Outre l'information voyageurs et la distribution, la mise en œuvre de l'ouverture à la concurrence pose également la question de la coordination entre opérateurs pour l'attribution des sillons et l'articulation dans les différents points de rencontre entre dessertes attachées aux différents lots, notamment pour assurer les correspondances – et à plus forte raison pour la gestion des incidents et situations dégradées.

Concernant la future « étoile mancenne », le CESER rappelle l'importance pour la Normandie des dessertes entre Caen et Argentan, Alençon, Le Mans et Tours, et s'inquiète de la capacité de la Région à faire valoir ses intérêts dans le cadre d'une SPL dont elle ne détiendra que 15 % des actions.

Le CESER observe que la préparation de l'ouverture à la concurrence repose sur de considérables investissements publics (adaptation ou création d'ateliers de maintenance, futur SIDR, acquisition de matériel roulant dans le cadre de l'ouverture à la concurrence de l'étoile mancenne...). Alors qu'une augmentation de l'offre de 50 % est annoncée pour l'étoile de Caen, il s'interroge sur la capacité des opérateurs à tenir leurs engagements sans solliciter de rallonge budgétaire, et sur les risques de voir les coûts augmenter au cours de la période d'exécution du contrat. Il s'inquiète également quant aux conditions sociales et de travail des salariés du ferroviaire normand, dans la mesure où la mise en concurrence est porteuse de risques de dumping social pour ces derniers.

Au sujet des lignes de desserte fine du territoire (LDFT), le CESER rappelle les inquiétudes des territoires et usagers de la **ligne Paris-Granville**. Il soutient pleinement la demande de la Région formulée à l'Etat pour que la ligne réintègre le réseau structurant – dont l'entretien relève de financements de l'Etat et de SNCF Réseau. Il s'inquiète particulièrement du risque de passage en voie unique de la ligne en l'absence d'un soutien de l'Etat pour mener sa nécessaire réhabilitation. Cela viendrait en effet limiter fortement les capacités de trafic et de développement d'une ligne pourtant structurante pour les liaisons intra-régionales et avec l'Ile-de-France pour une large partie de l'ouest de la région. Il importe ainsi de garantir que les travaux de modernisation maintiendront les sections à 2 voies existantes sur cet axe Paris-Granville.

Concernant la **ligne Paris-Caen-Cherbourg**, le classement dans le réseau structurant de la section Lison-Cherbourg apparaît également comme une priorité. Il importe que les trois lignes radiales desservant la Normandie soient bien intégrées dans le réseau national de manière à garantir non seulement leur pérennité mais aussi et surtout leur développement.

Le CESER rappelle par ailleurs la nécessité de voir aboutir prochainement le futur **CPIER**, et tout particulièrement la préservation indispensable du projet de LNPN¹² – nécessaire pour désaturer et accroître les liaisons entre la Normandie et l'Ile-de-France, mais aussi pour développer l'offre francilienne. Au sujet de la LNPN, le CESER salue la relance d'ateliers de concertation en 2024, qui devront également être déployés sur le territoire de l'ex-Basse-Normandie dans les mois à venir.

Au sujet du **transport fluvial**, le CESER souligne favorablement la poursuite du financement régional des travaux de régénération des ouvrages de navigation (barrages de Poses et Port-Mort) sur la partie normande de la Seine, initiés dans le cadre du CPIER 2015-2020 prolongé dans l'attente de la signature du nouveau CPIER.

Ayant rappelé l'importance et l'opportunité du report modal vers le fret fluvial (ainsi que ferroviaire) dans sa récente étude sur le fret en Normandie¹³, le CESER a notamment souligné dans ce cadre que l'amélioration des accès fluviaux à Port 2000 doit favoriser ce report modal. Si l'intérêt en faveur du report modal et du développement du fret fluvial est unanimement partagé, le CESER n'ignore pas les oppositions dont ce projet fait l'objet en raison de son impact sur les écosystèmes de l'estuaire, et reste attentif à l'impact environnemental des travaux liés au projet de « chatière ».

¹² LNPN

¹³ CESER de Normandie, [Le fret en Normandie – Décarbonation et report modal](#), Rapporteur : Patrick MOREL juin 2025.

Objectif stratégique n°4 - Pour un développement équilibré et durable des territoires normands

Concernant l'aménagement du territoire, le CESER souligne la continuité de la politique régionale en la matière, notamment avec la politique de contractualisation avec les territoires, et le renouvellement annoncé de la Convention Région-EPFN autour de la requalification des friches qu'il observe très positivement.

Le CESER rappelle les inquiétudes qu'il a déjà eues l'occasion de formuler au sujet du secteur associatif, dont le rôle est essentiel en matière de cohésion sociale, dans un contexte de réduction du soutien et des subventions qui lui sont accordés, notamment s'agissant des associations de défense de l'environnement. Cette situation vient ainsi fragiliser et menacer le sort d'associations et de leurs salariés.

Enfin, en matière de numérique, le CESER rappelle l'enjeu de résorption des zones blanches, notamment dans les territoires ruraux, dans un contexte où le réseau cuivre va disparaître.

Objectif stratégique n°5 - Pour l'attractivité et le rayonnement de la Normandie

Mission 4 Renforcer l'attractivité et l'ouverture européenne et internationale de la Normandie

Le CESER note avec satisfaction l'association systématique des acteurs de l'enseignement supérieur, de la recherche et de l'innovation lors des missions à l'étranger des élus de la Région.

III. Les observations du CESER sur l'état d'avancement des contractualisations auxquelles participe la Région

A. Les fonds européens

1. Une simplification du panorama à venir

La Région assure toujours la gestion concomitante de deux programmations :

- Feder/FSE+/IEJ/React EU/Feader/Feamp **2014-2020** pour un montant total de **1 290 M€**, totalement consommé et clôturé, sauf pour le Feader
- Feder/FSE+/FTJ/Feader/Feampa **2021-2027** pour un montant total de **804 M€** (la diminution des fonds s'expliquant principalement par la prolongation de la période de programmation précédente pour le Feader)

Pour l'ensemble des fonds, sauf le Feader, c'est la Région qui avance le versement avec des crédits Région. La Région est ensuite remboursée sur état des dépenses réalisées et certifiées par l'union européenne. Pour le Feader, c'est la Région qui instruit les dossiers, mais c'est l'Agence de Services et de Paiements qui avance le versement.

2. Etat d'avancement de la programmation des fonds FEDER/FSE + /FTJ 2021-2027

L'enveloppe totale du programme Normandie s'élève à **575,7 M€**, ventilée sur six grandes priorités. A ces crédits s'ajoutent 21,1 M€ d'assistance technique, qui sont versés forfaitairement à la Région Normandie en fonction des volumes de dépenses déclarées à la Commission européenne sur toutes les opérations soutenues par les fonds. Au 30 septembre 2025, tous fonds confondus hors assistance technique, 248,8 millions d'euros ont été programmés en soutien à 518 opérations. Les paiements s'élèvent à 34,2 millions d'euros, **soit 14% des montants programmés, et cette volumétrie a vocation**

à augmenter significativement d'ici la fin d'année 2025, afin de franchir le seuil d'évitement du dégagement des crédits non consommés.

Par ailleurs, le programme a fait cette année l'objet d'une révision à mi-parcours qui a été adoptée par la Commission européenne le 6 août : au-delà de quelques reventilations financières, celle-ci étend notamment le champ d'intervention du FTJ, jusqu'alors restreint à 8 EPCI des vallées de la Seine et de la Bresle, **à l'ensemble des départements de l'Eure et de la Seine-Maritime. Les possibilités de soutenir l'investissement productif des PME créatrices d'emplois sont aussi élargies à l'ensemble des thématiques de la stratégie de spécialisation intelligente de la Normandie.** Une seconde révision est déjà en cours de préparation, de nouveaux règlements permettant d'élargir les possibilités d'intervention des fonds devant entrer en vigueur à l'automne.

3. Feader

Feader 2014-2022

Les 627,7 M€ de programmes de développement ruraux de cette période ont été totalement engagés et il ne reste à payer que 3,5 M€.

Feader 2023-2027

L'enveloppe de ce plan stratégique national pour la mise en œuvre de la PAC s'élève à 202,6 M€. 92,7 M€ ont été engagés à ce jour.

4. Feampa 2021-2027

La maquette de 26 M€, répartie en 7 dispositifs, a un taux de programmation de 74 % et de paiement de 37 % au 31 août 2025.

Au vu du rythme particulièrement dynamique de programmation, qui a amené à arrêter l'instruction des demandes d'aide pour plusieurs mesures, la Région va considérer un taux de sur-programmation raisonnable pour pouvoir subventionner quelques projets supplémentaires, dans l'attente d'un ré-
abondement de 6M€ demandé auprès de l'autorité de gestion.

Le CESER salue la bonne et transparente gestion des fonds européens de la programmation 2021-2027, notamment la mise en œuvre de mesures de simplification pour les porteurs de projet, dont plusieurs préconisées par le CESER dans son avis de 2020, et qui s'avèrent fructueuses.

B. Contrats de plan pour la Normandie et contrats de plan interrégionaux pour la Vallée de la Seine

1. Contrats de plan pour la Normandie

Contrat de plan 2015-2020

Le contrat de plan 2015-2020 a été signé entre l'État et les Régions Basse-Normandie et Haute-Normandie. Le montant contractualisé pour la Région Normandie est de 584,19 M€.

Au 31 décembre 2024, le taux d'engagement était de 103,55 % et le taux de paiement sur engagement était de 75,54 %.

Contrat de plan 2021-2027

Le contrat de plan 2021-2027, après de nombreuses discussions, a été signé entre l'État et la Région Normandie en 2024 seulement.

Au 31 décembre 2024, le taux d'engagement était de **56 %** et le taux de paiement sur engagement était de 28 %.

Les taux d'engagement par volet thématique se déclinent ainsi :

1 - Enseignement supérieur, recherche et innovation.....	47 %
2 - Infrastructures, mobilités douces et transport collectif.....	100 % pour 2021-2022 32 % pour 2023-2027
3 - Transition écologique et énergétique.....	19 %
4 - Attractivité et cohésion des territoires.....	42 %
5 – Santé (pour valorisation).....	8 %

2. Contrats de plan interrégionaux pour la vallée de la Seine

Contrat de plan interrégional pour la vallée de la Seine 2015-2022

Le contrat de plan interrégional pour la vallée de la Seine 2015-2022 a été signé entre l'État et les Régions Basse-Normandie, Haute-Normandie et Île-de-France. Le montant contractualisé pour la Région Normandie est de 264,43 M€.

À fin 2024, le taux d'engagement était de plus de 90 % et le taux de mandatement de 84,06 %.

Contrat de plan interrégional pour la vallée de la Seine 2023-2027

Le contrat de plan interrégional pour la vallée de la Seine 2023-2027 est à signer entre l'État et les Régions Normandie et Île de France.

Un projet de CPIER 2023-2027 a été présenté aux élus normands en juin 2024. La maquette financière du CPIER s'élève à 460,5 M€, avec des contributions respectives de l'Etat de 300 M€, de l'Ile-de-France de 101 M€ et de la Normandie de 59,5 M€.

La signature du CPIER a fait l'objet d'un blocage, en raison de l'opposition de la Région Ile-de-France au projet de LNPN. Cette situation obère la mise en œuvre de différents projets, ferroviaires, fluviaux et portuaires. En ce qui concerne la LNPN, le CESER constate la montée du risque de marginalisation de la Normandie, seule région dont les temps de parcours vers l'Ile-de-France se sont allongés depuis les années 1970. Il appelle ainsi à la reprise d'échanges fructueux pour faire aboutir le CPIER et le projet de LNPN.

Sur les contractualisations de la Région en général, le CESER apprécie les tableaux faisant apparaître le détail de consommation des fonds. Il souhaiterait donc en disposer systématiquement pour tous les fonds, notamment Feder/FSE+/FTJ et CPIER 2014-2023.

IV. Analyse de l'impact environnemental des dépenses

La Région rappelle sa **démarche de « budget vert »** réglementairement engagée dans la présentation du CFU 2024.

Dans le budget primitif 2025, en amont du « budget vert » réglementaire, elle avait listé les démarches favorables à la transition environnementale. Compte tenu de son engagement désormais effectif dans la démarche de « budget vert », cette liste devient caduque et ne figurera pas dans le budget primitif 2026. En revanche, la Région mentionnera dans ce budget primitif 2026 les initiatives de **sobriété**, car elles ne sont pas valorisées dans le budget vert. Le CESER salue cette attention portée aux actions de sobriété, axe majeur de la transition écologique. À chaque étape du « budget vert », les actions de sobriété sont à valoriser.

La Région mentionne l'avis émis par le CESER en mars 2025 sur la démarche de « budget vert » en Normandie, ainsi que ses observations émises sur le « budget vert » en phase CFU 2024, dont celle de **« réinterroger, dans le prochain budget primitif, les dépenses colorées défavorablement vis-à-vis du dérèglement climatique »**.

La Région présente **l'élargissement du périmètre « budget vert » pour l'exercice 2026 et les suivants**, au-delà du périmètre réglementaire, comme annoncé dans sa stratégie initiale. La Normandie a activement participé, au sein de Régions de France, à la rédaction avec l'État du **guide d'analyse de l'axe biodiversité**. Afin de former les élus régionaux à l'analyse sur ce nouvel axe, la Région prévoit une **formation en webinaire fin 2025**. **Le CESER demande à la Région que ses conseillers puissent être associés à cette formation.**

En parallèle au déploiement du « budget vert », la Région participe, avec d'autres Régions et Départements, à une démarche prospective initiée par I4CE¹⁴ de mise au point d'une méthode d'élaboration d'un programme pluriannuel d'investissement (PPI) « aligné climat ». Cette démarche dans laquelle la Région Normandie souhaite s'inscrire en tant que membre observateur, doit permettre d'évaluer les moyens nécessaires à la mise en œuvre des objectifs climat d'une collectivité locale et de les inscrire dans la trajectoire budgétaire de celle-ci, ainsi que d'identifier des solutions de financement. Le CESER encourage la Région à demeurer proactive à cette recherche de solutions de financement de la transition écologique.

V. Le budget annexe de la restauration administrative

Concernant le budget annexe de la restauration administrative, le nombre de repas servis par jour poursuit son augmentation depuis 2022, après la sortie de la crise Covid et la mise en place du télétravail. Le restaurant développe la mise en œuvre des dispositions de la loi EGALIM. Le CESER encourage la Région à favoriser au maximum l'approvisionnement local. La Région versera au budget principal une subvention d'équilibre de 560 000 €.

¹⁴ I4CE : Institute For Climate Economics - Institut (français) de l'Économie pour le Climat

Conclusion générale du CESER sur le rapport d'orientations budgétaires

La situation financière de la Région devient très tendue, avec des marges de manœuvre désormais inexistantes puisque la seule ressource fiscale sur laquelle elle dispose d'un pouvoir de modulation – la taxe sur les certificats d'immatriculation - a atteint son maximum autorisé par la loi, alors même que ses recettes sont en diminution.

Les principales recettes de la Région sont confrontées à une dynamique défavorable : la TVA, principale ressource, reste figée, tandis que la TICPE diminue progressivement chaque année, avec une extinction programmée à terme.

Face à l'érosion continue des recettes, **le CESER constate une réduction significative des marges de manœuvre financières** de la Région, rendant le recours à l'emprunt incontournable. Il réaffirme la nécessité impérieuse de doter les Régions de **nouvelles ressources fiscales, à la fois décarbonées et dynamiques**, pour répondre aux enjeux de long terme.

Le CESER recommande de mettre davantage en lumière l'épargne nette¹⁵ dans les documents budgétaires, celle-ci constituant un indicateur particulièrement pertinent pour évaluer la capacité réelle d'autofinancement de la collectivité.

Enfin, **le CESER remercie la Région pour sa participation active aux réunions de commissions**, saluant la qualité des présentations et du dialogue entretenue lors de la semaine consacrée à l'examen des projets de délibération budgétaires. Il regrette toutefois l'absence de représentants régionaux lors des réunions des commissions « Développement économique » et « Recherche – Innovation – Coopération », sur des sujets pourtant stratégiques pour l'avenir du territoire.

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

¹⁵ calculée en déduisant de l'épargne brute le remboursement du capital de l'emprunt

Déclarations des groupes

Déclaration de M. Alain DEVAUX

Au titre de la CGT Normandie

Madame la présidente, Madame la conseillère régionale
Cher-e-s collègues,

L'examen du rapport d'orientations budgétaires de notre région pour l'année 2026 arrive à un moment où l'instabilité politique n'a jamais été aussi importante en France sous la cinquième république. Nous pouvons y ajouter un endettement public record, l'augmentation des droits de douane et les tensions géopolitiques qui ne favorisent pas l'économie.

Sans Gouvernement, sans budget national, les orientations budgétaires s'inscrivent dans ce contexte complexe où la visibilité est limitée, avec le risque de devoir limiter le financement des besoins de la région en investissements, en services, en infrastructures.

Traitées injustement de faiseuses de dette, les collectivités publiques perçoivent des recettes fiscales incertaines, liées aux arbitrages de l'État sans lien avec leur dynamisme ou leur croissance. La suppression en sifflet de la dotation de compensation de la réforme de la taxe Professionnelle prévue par le budget Bayrou en est un parfait exemple.

Les régions devant participer au redressement des comptes publics sur préconisation de la cour des comptes, le prélèvement sur le budget de la région Normandie serait de 30 millions d'euros à compenser sur les dépenses.

Les orientations budgétaires pour 2026 se fondent sur un certain nombre de réalités économiques et sociales régionales telles qu'une croissance économique limitée, une consommation en repli, un ralentissement du marché du travail, des défaillances d'entreprises records qui aboutissent à une baisse des recettes notamment de TVA, d'immatriculation, impactant inéluctablement les dépenses et les investissements.

La CGT s'inquiète des effets potentiels sur la qualité des services qui doivent rester accessible et égal pour tous sur l'ensemble du territoire.

Il est indispensable dans un contexte budgétaire tendu de prendre en considération la baisse des moyens et de financer des politiques où l'humain reste au cœur des actions sur les besoins essentiels : se loger, se nourrir, se soigner, s'éduquer, accéder à la culture et au sport, se déplacer, se former.

Il convient de définir des critères de base budgétaire en faveur de secteurs cibles tels que la santé, la jeunesse, les publics fragiles, la mobilité, la formation, notamment des demandeurs d'emplois au travers du PRIC.

Suite à l'ouverture à la concurrence du ferroviaire normand, l'exploitation de l'étoile de Caen est envisagée par une société privée. Cette décision contestée sans réserve par la CGT entraînerait des dépenses pour la région Normandie qu'elle n'est pas en capacité d'estimer à ce stade.

Suite à ces remarques, le groupe CGT votera **en faveur** de cet avis.

Déclaration de M. Christophe LE BAIL
Au titre de la CFDT Normandie

La CFDT prend acte des orientations budgétaires présentées par la Région Normandie pour 2026 et du contexte économique qui, selon les propres termes du rapport d'orientations, s'inscrit dans une phase de resserrement budgétaire structurel.

Dans ce cadre, la CFDT souhaite attirer l'attention du CESER sur les conséquences financières, sociales et territoriales des choix d'anticipation de l'ouverture à la concurrence ferroviaire opérés par la Région.

L'avis qui nous est proposé expose bien que cette ouverture peut s'envisager d'ici 2034, et le Président de Région s'était publiquement engagé à ne pas le faire avant 2030. Cela interroge sur la cohérence de la stratégie régionale et sur le respect de la parole donnée aux acteurs du service public ferroviaire. La Décision modificative n°1 du budget 2025 révèle une hausse de 369 M€ d'autorisations d'engagement pour la seule préparation de l'ouverture à la concurrence, portant le total à 2,013 Md€ pour les lots de Caen, Rouen et Le Mans.

L'avis souligne que ces investissements publics seront considérables et les risques de voir les coûts augmenter au cours de la période d'exécution du contrat. Alors qu'on n'a pas vraiment idée des coûts réels et que des exemples de transports urbains devraient nous alerter. La situation financière régionale entre dans une phase de contrainte et d'endettement croissant, risque d'aggraver la trajectoire d'endettement normand et de limiter les marges de manœuvre futures pour d'autres politiques publiques (formation, transition écologique, santé, aménagement du territoire...).

Un risque de désorganisation du service et d'alourdissement des coûts

La CFDT rappelle que l'expérience d'autres territoires démontre que la fragmentation des réseaux ferroviaires régionaux entraîne :

- une complexification des systèmes d'information et de correspondance,
- des surcoûts liés à la duplication des fonctions de pilotage et de maintenance,
- et une tarification éclatée, peu lisible pour les usagers.

Le futur Système d'Information et de Distribution Régional (SIDR), annoncé pour 2030, devra coordonner l'offre de plusieurs opérateurs. À ce jour, son coût prévisionnel (22 M€) et son efficacité interrégionale demeurent incertains.

La CFDT alerte sur le risque d'un service public dégradé, dans lequel la concurrence dogmatique primerait sur la cohérence du réseau et sur l'intérêt des usagers.

La création de la SPL Grand Ouest Ferroviaire : un outil encore limité

Si la création d'une Société Publique Locale (SPL) Grand Ouest Ferroviaire avec la Région Pays de la Loire va dans le sens d'une coopération interrégionale, la CFDT estime que la participation de 15 % de la Normandie ne lui confère aucune autonomie suffisante pour maîtriser les coûts d'acquisition du matériel roulant et des futurs ateliers.

Cet outil ne saurait compenser les effets d'un modèle économique fragilisé par la mise en concurrence précipitée.

En Conclusion

La CFDT, fidèle à ses valeurs de responsabilité et de service public, ne conteste pas le principe de la concurrence lorsqu'il est encadré, préparé et bénéfique aux usagers. Mais elle déplore la logique d'anticipation dogmatique choisie par la Région, qui, sous couvert de modernisation, fait peser un risque financier majeur sur les contribuables normands et met en péril la stabilité sociale et organisationnelle du système ferroviaire régional.

La CFDT rend donc un avis réservé sur les orientations budgétaires 2026 et sur la trajectoire d'ouverture à la concurrence du réseau ferroviaire normand. Elle salue néanmoins l'avis du CESER et le votera favorablement.

Mais elle appelle à un moratoire sur le calendrier d'ouverture du lot "Étoile de Rouen", à une évaluation indépendante du coût total de la mise en concurrence, et à la préservation du service public ferroviaire unifié au bénéfice des usagers et des salariés.