

11 décembre 2025

Budget primitif 2026 de la Région Normandie

Budget principal

Présenté par
Jean-Pierre GIROD

Résultat du vote
Unanimité

Introduction

L'élaboration du Budget Primitif (BP) 2026 de la Région Normandie intervient dans le contexte national suivant :

- Sur le plan économique, la **croissance** française demeure modérée, avec 0,6 à 0,8 % prévu pour 2025 et 0,9 % prévu pour 2026. Le taux d'**épargne** des ménages se maintient à un niveau très élevé (18 % de leur revenu disponible brut).
- Sur le plan budgétaire, la crise des finances publiques a pris une dimension inédite, qui se traduit par un renchérissement du **taux** des obligations à 10 ans à hauteur de 3,45%. Ce niveau marque désormais un changement structurel dans la perception du risque souverain de la France par les investisseurs.
- L'examen du **projet de loi de finances (PLF) 2026**, engagé dans un calendrier parlementaire tendu, s'accompagne de dispositions qui modifient profondément le cadre budgétaire des Régions.

Ce contexte national se présente donc comme particulièrement contraint, marqué par des incertitudes législatives et par des mesures financières défavorables aux collectivités territoriales.

Ces mesures, issues à la fois du PLF et des décisions antérieures, traduisent une volonté de l'État de renforcer la contribution des collectivités à l'effort national, avec un impact significatif sur l'équilibre des budgets régionaux. Pour la Normandie, cela se traduirait par un effort supplémentaire estimé entre **50 et 54 M€**, soit au moins **21 M€** de plus que dans les Orientations Budgétaires.

Parmi les principales évolutions, on relève :

- Le **retour à une Dotation Globale de Fonctionnement figée**, en remplacement de la fraction dynamique de TVA, réduisant la part des recettes évolutives et fragilisant la soutenabilité financière des Régions ;
- L'**écrêtement pérenne des fractions de TVA**¹ (dont la fraction de TVA ex-CVAE des Régions) et la **baisse programmée de la DCRTP**², entraînant une diminution structurelle des ressources ;
- La création d'un **DILICO 2**³, validé par le Sénat, avec un prélèvement accru et des modalités de reversement plus restrictives ;
- L'augmentation des **charges sociales** liée à la hausse des cotisations CNRACL⁴.

Ces évolutions réduisent durablement les marges de manœuvre des Régions, appelées à contribuer de façon accrue au redressement des comptes publics. Elles restent, pour l'heure, conditionnées par les travaux parlementaires et l'adoption finale du PLF 2026, dont l'issue à ce jour est plus qu'incertaine.

¹ Cf. page 26 du rapport du Conseil régional

² DCRTP : Dotation de Compensation de la Réforme de la Taxe Professionnelle

³ DILICO : Dispositif de Lissage CONjoncturel des recettes fiscales des collectivités territoriales. Le DILICO est un mécanisme financier créé par l'article 186 de la loi de finances du 14 février 2025, qui vise à prélever une partie des recettes fiscales de certaines collectivités locales pour constituer une réserve destinée à stabiliser leurs finances et contribuer au redressement des comptes publics. Cf. page 339 du rapport du Conseil régional

⁴ CNRACL : Caisse Nationale de Retraite des Agents des Collectivités Locales

1. L'équilibre général du budget primitif 2026

Le projet de Budget Primitif (BP) 2026 soumis à l'examen du CESER traduit dans les chiffres les choix politiques de la Région pour le mandat 2021-2028, à travers la déclinaison de six objectifs stratégiques, qui feront l'objet d'observations spécifiques dans une deuxième partie. Le BP 2026 s'élève, en opérations réelles et hors mouvements neutres de la dette⁵, à **2 045,7 M€**, en baisse de 4 % par rapport au BP 2025 (2 133,2 M€). Le CESER note que cette diminution résulte principalement d'une baisse de la section d'investissement (-103 M€ hors dette), même si cela était prévu après les années record de 2023 et 2024.

1.1 Les recettes inscrites au budget primitif 2026

Les recettes réelles (hors emprunt et hors réaménagement de la dette) prévues par la Région pour 2026 s'élèvent à **1 791,6 M€**, en diminution de 31,7 M€ par rapport au BP 2025 (-1,7 %), et portent sur les montants suivants :

- Recettes de fonctionnement : 1 585,3 M€ (+ 0,9 %)
- Recettes d'investissement : 206,3 M€ (- 18 %)

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

1.1.1 Les recettes marginales de la fiscalité directe

Depuis 2021, les recettes fiscales directes des Régions ne sont plus composées que des IFR⁶, et plus précisément de deux composantes de celle-ci : l'IFER ferroviaire et l'IFER télécoms.

En M€	BP 2023	BP 2024	BP 2025	BP 2026
IFER - Imposition Forfaitaire sur les Entreprises de Réseaux	28,6	28,0	27,7	27,7
Total de la fiscalité directe	28,6	28,0	27,7	27,7

La fiscalité directe, après avoir enregistré une légère baisse de 3 % sur les 2 dernières années, est stable en 2026 et représente 1,5 % des recettes de la collectivité régionale.

1.1.2 La fiscalité indirecte fournit la majorité des recettes

La part de la fiscalité indirecte dans le budget de la Région continue de progresser pour atteindre 75 % des recettes de la Région Normandie en 2026, contre 74 % en 2025 et 70 % en 2024. Cette fiscalité indirecte est issue pour 62 % de la TVA et pour 26 % de la TICPE. La TVA et la TICPE sont des taxes réglementées par l'État ; la Région ne dispose d'aucun pouvoir sur ces recettes.

Les recettes fiscales indirectes enregistrent une baisse de 13,3 M€ (-1%). Cette diminution s'explique principalement par la chute du produit de cartes grises (- 14,5 M€) et de la TICPE "compensations et modulations" (- 12,2 M€). Elle est toutefois partiellement compensée par

⁵ Les mouvements neutres de la dette sont des mouvements financiers du type « crédits long terme renouvelable » qui sont équilibrés en dépenses comme en recettes et permettent d'effectuer des opérations de tirages ou de remboursement en fonction de la trésorerie de la collectivité. Ces mouvements occasionnés par le suivi de la dette et de la trésorerie gonflent artificiellement les budgets.

⁶ IFR : Impositions Forfaitaires sur les Entreprises de Réseaux

la hausse des deux fractions de TVA (+ 9,2 M€) et par l'introduction du reversement du DILICO 1 (+ 4 M€).

Le CESER partage l'inquiétude de la Région face à deux nouvelles dispositions introduites par le gouvernement concernant la TVA :

- La mise en place d'un mécanisme d'écêtement, qui vise à limiter la progression des fractions de TVA attribuées aux collectivités en cas d'évolution positive, afin de contribuer au redressement des comptes publics ;
- La réintégration de la TVA ex-DGF dans l'enveloppe normée de la DGF, qui entraînera la perte du dynamisme propre à cette ressource et, surtout, fait craindre une diminution progressive du montant alloué au gré des minoration de l'enveloppe normée, notamment via les variables d'ajustement au vu des déficits et de l'endettement de l'État.

En M€	BP 2023	BP 2024	BP 2025	BP 2026	Évolution 2026/2025
TICPE - Taxe Intérieure de Consommation sur les Produits Énergétiques :	310,3	313,3	367,0	354,8	-3%
dont TICPE ⁷ « compensations et modulations » (y.c. Grenelle) ⁸	271,9	274,9	274,0	261,7	-4%
dont TICPE « financement de la formation professionnelle »	32,4	32,4	87,0	87	0%
dont TICPE « compensation de la perte de la taxe d'apprentissage »	6,1	6,1	6,1	6,1	0%
Ressources régionales pour la formation	18,2	17,3	0	0	
Cartes grises	81,9	126,8	162,2	147,7	-9%
Attribution de compensation transport	7,6	7,6	7,6	7,6	0%
Reversement du DILICO 1				4	
<i>Sous-total fiscalité indirecte hors « fraction TVA »</i>	<i>418,0</i>	<i>465,0</i>	<i>536,7</i>	<i>514,1</i>	<i>-4%</i>
Fraction TVA ex-DGF ⁹	248,8	253,1	243,5	246,3	1%
Fraction TVA ex-CVAE ¹⁰	589,4	599,6	576,9	583,5	1%
<i>Sous-total « fraction TVA »</i>	<i>838,2</i>	<i>852,7</i>	<i>820,6</i>	<i>829,8</i>	<i>1%</i>
Total fiscalité indirecte	1 256,2	1 317,7	1 357,2	1 343,9	-1%

Le CESER souligne, en outre, que les recettes inscrites dans ce BP au titre de la TICPE n'intègrent pas la ressource de TICPE "Formations sanitaires et sociales-IFSI"¹¹, en l'absence

⁷ TICPE : Taxe Intérieure sur la Consommation des Produits Énergétiques

⁸ Cf. page 27 du rapport du Conseil régional

⁹ La TVA ex-DGF est la fraction de TVA perçue depuis 2018 en substitution de la DGF (Dotation Globale de Fonctionnement)

¹⁰ La TVA ex-CVAE est la fraction de TVA perçue depuis 2021, depuis la crise sanitaire de la Covid-19, en substitution à la part régionale de CVAE (Cotisation sur la Valeur Ajoutée des Entreprises). Cette fraction comprend également le FNGIR (Fonds National de Garantie Individuelle des Ressources) et l'ancien système de péréquation des ressources régionales.

¹¹ Le protocole signé entre l'Etat et les Régions en mars 2022, à la suite du Ségur de la Santé, prévoyait la compensation du financement des places supplémentaires ouvertes aux étudiants en soins infirmiers, aux aides-soignants et accompagnant éducatif et social. Dans le PLF 2025, l'engagement de l'Etat s'est porté uniquement sur le financement des places supplémentaires en soins infirmiers (IFSI), se traduisant pour la Région Normandie par le versement d'une TICPE – IFSI de 10,1 M€, censée être reconduite jusqu'en 2027.

de mention de celle-ci dans le PLF 2026. Si cette recette, censée être reconduite sur les trois années de formation, était maintenue (10,1 M€), la baisse de la fiscalité indirecte pour 2026 serait limitée à 0,2 %, avec un produit estimé à 1354 M€, toutes choses égales par ailleurs.

Malgré le relèvement des tarifs des cartes grises et la suppression de l'exonération pour les véhicules hybrides et électriques, le produit des certificats d'immatriculation enregistre la plus forte baisse des recettes fiscales. La Région ne dispose plus d'aucune marge de manœuvre : La hausse du tarif du cheval vapeur et la fin des exonérations ne suffisent pas à compenser la baisse des immatriculations (- 6,9 % à fin août 2025).

1.1.3 Les recettes de dotations et de participations

En M€	BP 2023	BP 2024	BP 2025	BP 2026	Évolution 2026/2025
Dotations et compensations de l'État	188,2	196,2	151,2	137,3	-10%
<i>dont DGD résiduelle</i>	<i>16,0</i>	<i>16,0</i>	<i>19,6</i>	<i>24,6</i>	<i>25%</i>
<i>dont DC RTP</i>	<i>62,4</i>	<i>62,2</i>	<i>51,4</i>	<i>27</i>	<i>-47%</i>
<i>dont FCTVA</i>	<i>20</i>	<i>25,4</i>	<i>20,2</i>	<i>25,2</i>	<i>25%</i>
<i>dont DRES¹²</i>	<i>32,5</i>	<i>32,5</i>	<i>32,5</i>	<i>32,5</i>	<i>0%</i>
<i>dont dotation et compensation apprentissage</i>	<i>22,4</i>	<i>24,7</i>	<i>21,6</i>	<i>21,6</i>	<i>0%</i>
<i>dont dotation pour perte des frais de gestion de la taxe d'habitation</i>	<i>29,2</i>	<i>29,2</i>	<i>0</i>	<i>0</i>	
<i>dont dotation transfert de compétence Feader + Natura 2000</i>	<i>5,7</i>	<i>6,5</i>	<i>6,5</i>	<i>6,5</i>	<i>0%</i>
Fonds européens	160,9	92,69	61,1	141,1	131%
Autres participations	13,6	13,4	11,5	12,5	8%
PRIC¹³	73,1	31,2	50,5	44,8	-11%
Total des dotations et participations	435,7	333,7	274,4	335,7	22%

Les recettes issues des dotations et participations progressent de 22 % (+ 61 M€) par rapport au BP 2025. Cette hausse s'explique principalement par la montée en puissance de la programmation des fonds européens et des paiements liés au programme 2021-2027 (+ 80 M€), par la DGD¹⁴ résiduelle¹⁵ (effet de rattrapage lié à la DGD dite "militaire"¹⁶ de 5 M€) ainsi que par l'augmentation du FCTVA¹⁷ (+ 5 M€).

En revanche, la DC RTP¹⁸, qui constitue une variable d'ajustement, enregistre une baisse pour la deuxième année consécutive (-24,5M€). Notons que cette DC RTP sera supprimée en 2027. Les recettes liées au PRIC diminuent également de 5,7 M€, en raison de l'échéancier prévisionnel contractualisé avec l'État et du solde à percevoir au titre de la précédente

¹² DRES : Dotation Régionale d'Équipement Scolaire

¹³ PRIC : Pacte Régional d'Investissement dans les Compétences

¹⁴ DGD : Dotation Globale de Décentralisation, créée en 1983, intégrée en grande partie dans la DGF (Dotation Globale Forfaitaire) en 2004

¹⁵ La « DGD résiduelle » correspond à la partie de la DGD qui n'a pas été intégrée à la DGF en 2004

¹⁶ La DGD "militaire" est destinée à compenser les réductions tarifaires des transports ferroviaires accordées aux militaires et à leurs ayants-droits.

¹⁷ FCTVA : Fonds de Compensation de la TVA

¹⁸ DC RTP : Dotation de Compensation de la Réforme de la Taxe Professionnelle

convention de 2023. Il est à noter, cependant, que cette baisse des recettes du PRIC pourrait être encore plus importante que prévue dans ce budget primitif puisque le PLF 2026 prévoit une enveloppe inférieure de 20 % par rapport à 2025. Cela se traduirait, pour la Région Normandie, par une perte supplémentaire de recettes de 4,4 M€.

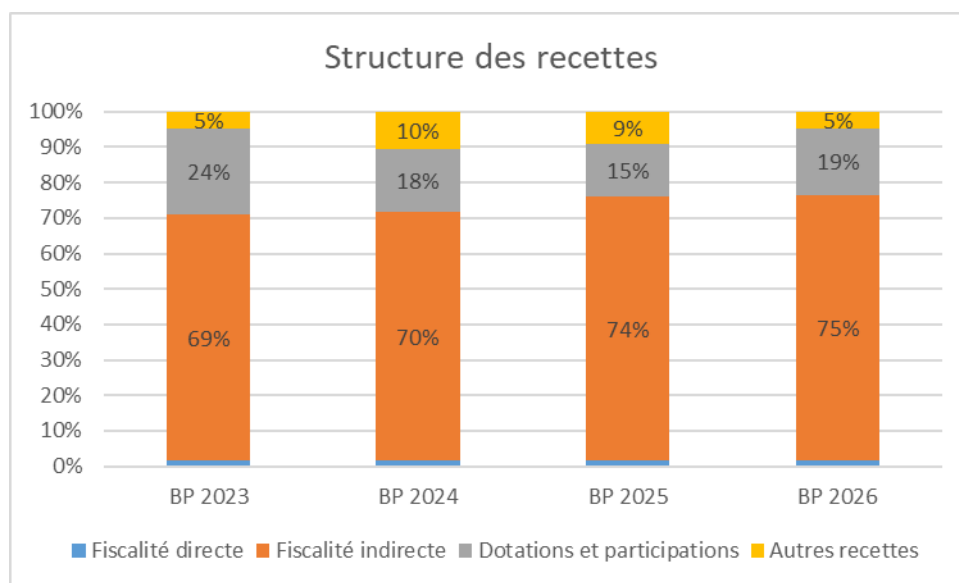
1.1.4 Les autres recettes

Le budget primitif prévoit en 2026 d'autres recettes pour un montant de **84,3 M€**, qui concernent :

- 39,7 M€ de produits du domaine et autres produits de gestion courante (dont les recettes de transport interurbain et scolaire pour 32,6 M€),
- 7 M€ de recettes liées à 3NC-Normandie Nucléaire Nouvelles Compétences,
- 5,5 M€ autres subventions (dont la clôture des mesures du programme FEADER 2014-2022 pour 3,75 M€)
- 1,9 M€ de reprises sur provisions,
- 29,5 M€ de remboursements d'avances aux entreprises au titre de l'ARE¹⁹,
- et autres (0,6 M€)

La baisse de 79 M€ de ces « autres recettes » par rapport au BP 2025 est due essentiellement à la fin de la perception des recettes liées aux ventes par la Normandie de rames ferroviaires, au titre desquelles 81,2 M€ ont été perçus en 2025.

Le CESER note que la part des recettes fiscales de la Région se stabilise à 76% de l'ensemble de ses recettes et que celle des dotations et participations remonte à 19%.



Le CESER observe que cette augmentation des dotations et participations est liée essentiellement aux 80 M€ supplémentaires de recettes européennes perçues pour le programme 2021-2027, dont près de 69 M€ de recettes d'investissement, qui permettent cette année de limiter le recours à l'emprunt.

¹⁹ ARE : Aide au Retour à l'Emploi

1.2 Les dépenses inscrites au budget primitif 2026

1.2.1 Les AP²⁰ et les AE²¹ inscrites pour 2026

Le budget primitif 2026 prévoit l'inscription de :

- **421,8 M€ d'autorisations de programme concernant l'investissement**, contre 452,0 M€ en 2025 (- 6,7 %). Cette baisse s'explique notamment par l'importance des ouvertures d'autorisations de programme passées, concernant le domaine ferroviaire (achats de rames, ateliers de maintenance), les maquettes européennes, le Ségur de la santé et les contrats de territoire. Une nouvelle ouverture d'AP de 5,25 M€ est proposée pour permettre la mise en place d'un Système d'Information et de Distribution Régional (SIDR), suite à l'ouverture à la concurrence du réseau ferroviaire²².
- **1 597,3 M€ d'autorisations d'engagement concernant le fonctionnement**, contre 2 325,7 M€ en 2025, en raison du renouvellement des marchés pour les transports scolaires et interurbains des départements du Calvados, une partie de l'Eure, l'Orne et la Seine-Maritime (1 019 M€).

1.2.2 Les dépenses inscrites en crédits de paiements pour 2026

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

Fonctionnement	BP 2023	BP 2024	BP 2025	BP 2026	Poids dans le BP 2026	Évolution 2026/2025
Services généraux ²³	271	286	292	296	22,2 %	1,4 %
Opérations financières et dettes	66	40	48	48,2	3,6 %	0,4 %
Impositions directes (transfert compétence transport)	39	39	55	66,5	5 %	20,9 %
Action économique	75,2	73,4	70,9	73,4	5,5 %	3,5 %
Formation professionnelle et apprentissage	269	257	252	229	17,2 %	-9,1 %
Enseignement (hors frais de personnels techniques des lycées)	109,1	104,1	112,5	111,9	8,4 %	-0,6 %
Aménagement des territoires et habitat	6,7	6,9	6,2	5,4	0,4 %	-12,3 %
Transports (hors frais de personnels)	384	419	397	398,8	30 %	0,5 %
Culture, vie sociale, jeunesse, sports et loisirs (hors frais de personnels)	59,2	62,7	61,7	61,1	4,6 %	-1,0 %
Santé et action sociale	0,5	0,5	0,6	0,5	0,0 %	-21,7 %
Environnement	15,4	15,1	12,7	11,8	0,9 %	-6,9 %
Gestion des fonds européens	21,5	19,3	20,2	27,9	2,1 %	38,1 %
Total Fonctionnement	1 317	1 323	1 328	1330,5	100 %	0,1 %

²⁰ Une AP (Autorisation de Programme) constitue la limite supérieure des dépenses pluriannuelles pouvant être engagées pour le financement d'un projet d'investissement.

²¹ Une AE (autorisation d'engagement) constitue le montant maximum de dépenses pluriannuelles pouvant être engagées au titre de la section de fonctionnement. Les dépenses de personnel ne sont pas concernées.

²² Cf. Observations thématiques p22

²³ (dont frais de personnel, y compris le personnel technique des lycées, le personnel de la direction des transports routiers et de l'inventaire général du patrimoine culturel, et fonctionnement propre)

Le BP 2026 s'établit en dépenses réelles à **2 045,7 M€**, en baisse de 4 % par rapport au BP 2025 (- 87,5 M€), réparties de la façon suivante :

- **1 330,5 M€ en fonctionnement** (contre 1 328,4 M€ en 2025), soit une hausse de 0,15 %. Déduction faite des intérêts de la dette (40M€), les dépenses de fonctionnement s'élèvent à **1 290,5 M€**, soit une légère hausse de 0,3 % par rapport à 2025. Il est à noter que plus de 69% des dépenses réelles de fonctionnement sont des **dépenses d'intervention**, c'est-à-dire des dépenses à destination des tiers via des subventions ou des marchés.
- **715,3 M€ en investissement** (contre 804,8 M€ en 2025), hors gestion active de la dette. Déduction faite du remboursement du capital de la dette (111,6M€), les dépenses d'investissement réelles atteignent **603,7 M€**, soit une diminution de 103,5 M€ par rapport au BP 2025. Cette forte baisse est principalement orientée vers les transports, l'enseignement et le développement des territoires²⁴.

La comparaison des recettes et des dépenses fait apparaître un **taux de couverture des dépenses de fonctionnement** par les recettes de fonctionnement de 119 %, en légère hausse par rapport à 2025 (118 %).

Le **taux de couverture des dépenses d'investissement** par les recettes d'investissement est, quant à lui, de 29 %, en légère baisse et retrouvant ainsi son niveau de 2023.

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

Investissement	BP 2023	BP 2024	BP 2025	BP 2026	Poids dans le BP 2026	Évolution 2026/2025
Services généraux	16,0	17,0	17,4	9,7	1,4 %	-44 %
Dettes et autres opérations financières	56	74	98	111,6	15,6 %	13,9 %
Action économique	103	152	91	88,8	12,4 %	-2,4 %
Formation professionnelle et apprentissage	26,2	37,6	22,6	24,8	3,5 %	9,7 %
Enseignement	204	190	169	149,9	20,9 %	-11,3 %
Aménagement des territoires et habitat	53,3	63,3	51,7	36,4	5,1 %	-29,6 %
Transports	273	401	240	173,7	24,3 %	-27,6 %
Culture, vie sociale, jeunesse, sports et loisirs	32,8	40,2	24,0	27,7	3,9 %	15,6 %
Santé et action sociale	5	6,4	13,2	6,6	0,9 %	-50,0 %
Environnement	16,9	15,3	11,5	10,6	1,5 %	-8,0 %
Gestion des fonds européens	128	54	67	75,5	10,6 %	12,6 %
Total Investissement	916	1 050	805	715,3	100,0 %	-11,2 %

²⁴ Cf. 2.2. Les observations thématiques du CESER

1.3 L'analyse financière du budget primitif 2026

1.3.1 L'épargne brute et l'épargne nette

L'**épargne brute** correspond à la différence entre les recettes réelles de fonctionnement et les dépenses réelles de fonctionnement. L'épargne brute passe de 243 M€ en 2025 à **254,8 M€** en 2026, soit une augmentation de 5 %.

L'**épargne nette** correspond à l'épargne brute après déduction du remboursement annuel du capital de l'emprunt, et constitue la principale ressource interne dont dispose la collectivité pour financer ses investissements de l'exercice. En 2026, le remboursement du capital de l'emprunt s'élève à 111,6 M€. L'épargne nette est donc de **143,2 M€**, contre 145 M€ en 2025, soit une diminution de 1 %.

En M€	CFU 2024	BP 2025	BP 2025 post DM	OB 2026	BP 2026	Évolution BP 2026/ BP 2025	Évolution BP 2026/ BP 2025 post DM
Recettes de fonctionnement	1 608	1 572	1 627	1 591	1 585	+0,9 %	-2,6 %
- Dépenses de fonctionnement	1 334	1 328	1 344	1 311	1 330	+0,1 %	-1 %
= Épargne brute	274	243	283	280	255	+5 %	-9,9 %
- Remboursement annuel du capital de l'emprunt	76	98	94	111	112	+14 %	+19,1 %
= Épargne nette	198	146	189	169	143	-1 %	-24,3 %

Sur une période longue, les niveaux d'épargne brute et d'épargne nette sont toujours meilleurs en réalisé que dans les prévisions initiales, à l'exception de l'année 2023 où l'écart s'était considérablement réduit :

Épargne brute (en M€)	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026
Prévisionnelle (BP)	218	236	202	192	226	226	258	243	255
Réalisée (CA ²⁵ /CFU ²⁶)	296	316	239	288	333	230	274	283 ²⁷	

Épargne nette (en M€)	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026
Prévisionnelle (BP)	171	186	148	128	163	170	184	146	143
Réalisée (CA/CFU)	252	263	184	228	270	171	199	189 ²⁸	

²⁵ CA : Compte Administratif

²⁶ CFU : Compte Financier Unique ; depuis 2022, le compte financier unique a remplacé le compte administratif

²⁷ Budget primitif 2025 post décisions modificatives

²⁸ Budget primitif 2025 post décisions modificatives

1.3.2 L'emprunt d'équilibre prévisionnel

L'emprunt d'équilibre théorique s'élève à 254 M € au BP 2026 contre 310 M€ au BP 2025, en raison de la baisse des dépenses d'investissement. Le montant de cet emprunt d'équilibre, qui constitue un maximum prévisionnel, sera ajusté lors de la reprise des résultats de l'exercice 2025 au budget supplémentaire.

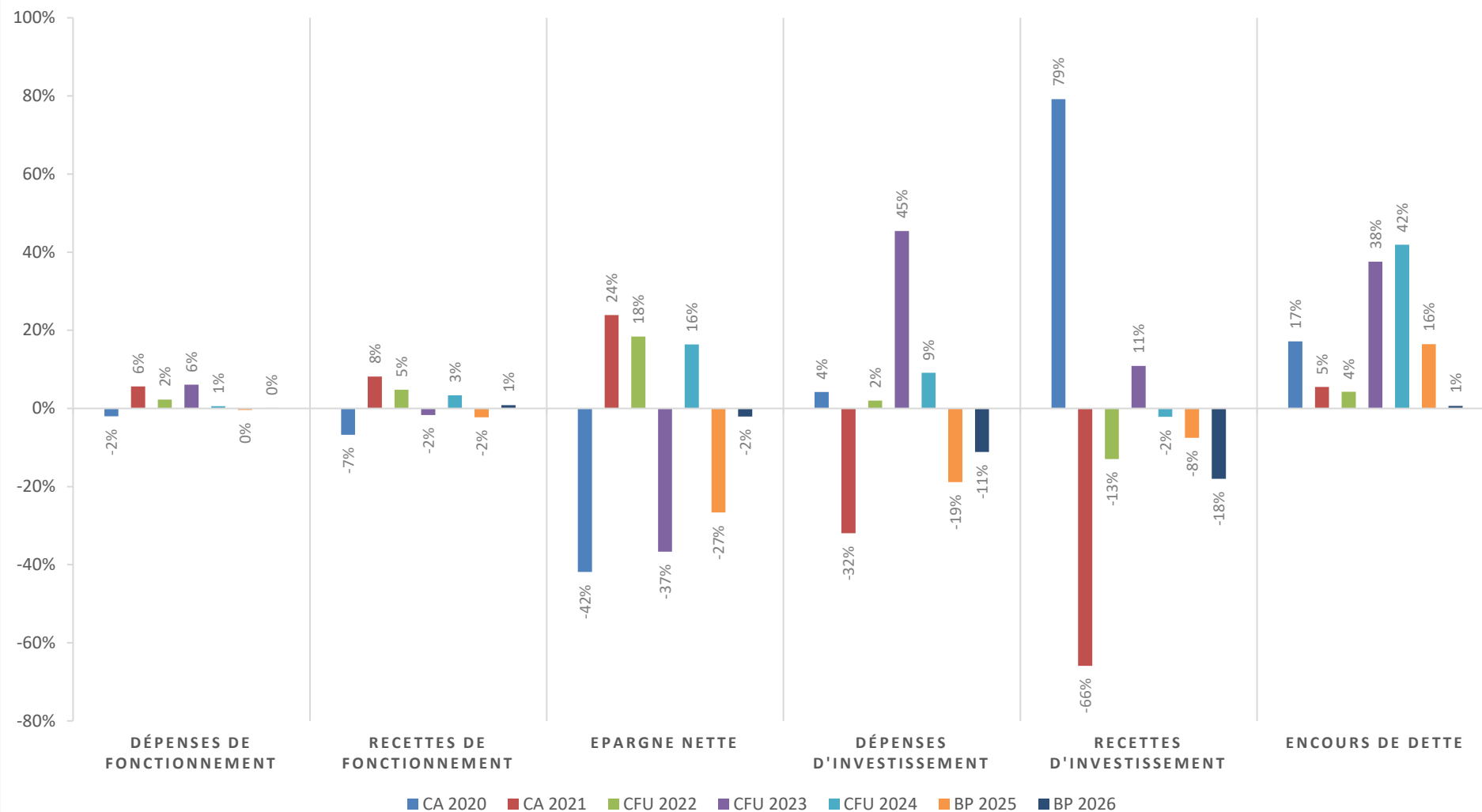
1.3.3 La gestion de la dette

La dette régionale s'établirait au 31 décembre 2026 à **1 501 M€** (contre 1 491 M€ au 31 décembre 2025). L'endettement continue ainsi à s'accroître cette année (+0,7 %) et représente désormais 73 % des recettes totales de la collectivité.

Les dépenses d'investissement sont financées à 42 % par un emprunt (254 M€).

L'épargne brute de 2026 conduit à une **capacité de désendettement qui se situera à 5,9 années**, en légère amélioration par rapport à 2025 (6,1 années).

Evolution annuelle des principaux agrégats comptables de la Région Normandie



2. Les observations du CESER sur le budget primitif 2026

2.1 Les observations du CESER sur l'analyse de l'impact environnemental des dépenses (Budget vert)

En juin dernier, la Région Normandie a présenté pour la première fois une analyse "Budget vert" à travers le CFU 2024. Cette analyse portait, au sein du CFU 2024, sur les dépenses d'investissement de sept directions pilote, au regard de leurs impacts sur l'atténuation du dérèglement climatique.

Dans son projet de délibération de décembre, la Région a choisi de projeter les résultats de l'analyse "Budget vert" CFU 2024 sur le budget primitif 2026. À chaque opération budgétaire²⁹ de dépense, inscrite au budget primitif 2026, a été appliquée la cotation³⁰ du CFU 2024. Cet exercice donne le résultat suivant :

- Les dépenses "très favorables" passent de 33 % à 22 % ;
- Les dépenses "favorables" passent de 8 % à 16 % ;
- Les dépenses "neutres" passent de 11 % à 16 % ;
- Les dépenses "défavorables" passent de 9 % à 5 %.

Cette projection doit être interprétée avec beaucoup de précautions. En effet, le contenu des opérations a pu évoluer entre les deux périodes. Le résultat lors de l'analyse du CFU 2026 pourra donc être sensiblement différent. Pour la Région, ce test vise à évaluer le niveau de fiabilité d'une telle projection.

Le CESER se garde donc d'émettre tout commentaire sur les chiffres donnés par cette projection. Il prend acte du test mis en oeuvre par la Région pour tenter de donner une tendance à ce budget primitif 2026 en termes de "budget vert". Cette projection donnera un point de repère pour les étapes budgétaires suivantes.

Le CESER constate que cette projection est postérieure à l'élaboration du budget primitif, et ne constitue donc pas un outil d'aide au choix des dépenses budgétaires. Or, dans son avis de mars 2025 consacré au "budget vert" de la Région Normandie³¹, le CESER a recommandé que l'analyse environnementale précède et éclaire le choix budgétaire (Cf. Recommandation n°1 *Construire le budget vert sur des fondations solides*, Préconisation n°1.1 *S'appuyer sur une véritable volonté de politique de transition écologique*). Néanmoins, il est tout à fait conscient que cette finalité exige une bonne maîtrise de la technique d'analyse et une modification profonde des pratiques internes d'élaboration et de gestion du budget, ce qui prendra plusieurs années. **La Région aurait aussi pu se donner comme objectif pour ce budget primitif 2026 de rester dans la cotation du CFU 2024, voire de faire mieux.** Cela s'avèrerait pour le recul des dépenses défavorables (5 % au BP 2026 contre 9 % au CFU 2024), mais pas pour le cumul des dépenses "très favorables" et "favorables", qui passerait de 41 % au CFU 2024 à 38 % au BP 2026.

²⁹ L'arborescence budgétaire de la Région regroupe 529 opérations, réparties en 83 programmes, regroupés dans les 27 missions qui enfin composent les 6 objectifs stratégiques déclinés dans la partie suivante « Les observations thématiques »

³⁰ Grille de cotation : « très favorable », « favorable », « neutre », « défavorable », « indéfini extracomptable », « indéfini méthodologique » ou « dépenses non analysées ».

³¹ [Quel impact du budget régional sur l'environnement ? | Ceser Normandie](#)

Enfin, le CESER salue la pédagogie et la transparence de la Région sur ce sujet du “budget vert”, ainsi que l’ambition de déploiement du périmètre pluri-annuel plus rapide que la réglementation, qui témoignent d’un véritable engagement dans la démarche.

2.2 Les observations thématiques du CESER sur le budget primitif 2026

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

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

En ce qui concerne les fonds d’investissement en Normandie, France Invest montre que seuls 16 projets normands ont été soutenus par des fonds d’investissements. Le CESER s’interroge sur ce montant plaçant la Normandie à l’avant-dernière place des régions françaises et sur les conditions d’interventions de Normandie Participations. Par exemple, le rapprochement avec des fonds spécialisés de capital-retournement pouvant aider des sociétés en difficulté à se redresser.

OS 1 - Mission 2 - Accompagner les filières, projets et acteurs du développement économique y compris à l’international

En ce qui concerne le dispositif ARME, le CESER invite la Région à poursuivre son travail d’analyse des besoins, en particulier en dressant un tableau par bassin d’emplois et par secteur d’activité, afin d’optimiser au mieux son action. Il souligne par ailleurs positivement l’intégration des entreprises liées à l’ESS au sein des dispositifs.

Le CESER note avec intérêt la mobilisation du fonds pour une transition juste. Il s’interroge néanmoins sur les critères de sélection des dossiers accompagnés. La mobilisation de conseils indépendants pour choisir les projets permettrait une meilleure transparence des procédures.

Le CESER souligne positivement le rôle de l’ADN dans le soutien aux entreprises à tout moment de leurs vies. Il note en particulier l’ouverture du ticket modérateur à d’autres acteurs que Business France pour ouvrir aux acteurs économiques normands des perspectives d’export. Néanmoins, il attire l’attention de la Région sur un potentiel manque de lisibilité issu de la multiplication des dispositifs pour les entreprises.

Le CESER approuve également la refonte du dispositif « Ici je monte ma boîte » pour le rendre plus lisible et simple. Par ailleurs, il souligne le prolongement du soutien dans les premières années de création de l’entreprise. Le CESER note tout particulièrement la volonté régionale d’amplifier son action en faveur de la parité entrepreneuriale. Néanmoins, il invite la Région à intégrer au dispositif un plus large panel d’entreprises qui font pour l’heure l’objet de dérogations. Enfin, si le CESER souligne le nombre de projets accompagnés, il encourage la Région à engager une évaluation qualitative pour ajuster les prochaines moutures du dispositif.

En ce qui concerne l’économie sociale et solidaire, le CESER note favorablement leur accès permis aux crédits européens, mais constate la sous-mobilisation de ces dispositifs. Il invite la Région à engager une réflexion sur un potentiel accompagnement des entreprises et des associations de l’ESS vers ces dispositifs afin de pleinement mobiliser les crédits disponibles.

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

Le CESER se félicite de la reconduction des budgets à l'identique de l'année précédente et de la volonté affirmée de faire de l'enseignement supérieur et de la recherche une priorité absolue. L'appui au Pôle Universitaire d'Innovation apparaît comme un élément essentiel pour permettre à l'éco-système d'innovation normand de relever les défis et d'être à même de prendre sa place sur la scène nationale et internationale, position qui lui fait défaut actuellement. Le soutien apporté aux établissements d'enseignement supérieur par la Région et notamment aux universités, est très important pour ces dernières, dans ce contexte budgétaire extrêmement contraint. Le soutien renouvelé au doctorat et le développement de la culture scientifique technique et industrielle pour tous les publics au travers du SRESRI est à saluer positivement.

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

En ce qui concerne l'action régionale en matière d'agriculture, le CESER note la continuation des politiques régionales, conformément aux contractualisations en cours.

Il souligne positivement le travail effectué sur le plan élevage qui permet de rehausser le prix par tête de bétail, ce qui permet de répondre à la conjoncture économique par un accompagnement renforcé des porteurs de projet. Il prend note des difficultés rencontrées par la Région sur la contractualisation avec les acteurs agricoles normands, et l'encourage à maintenir ses efforts sur cette question.

Le CESER invite par ailleurs la Région à diversifier le panel des porteurs de projet soutenus, afin de permettre un pluralisme dans l'accompagnement de l'ensemble des porteurs de projets en Normandie. A ce titre, il note positivement le maintien et le renforcement du dialogue entre la Région et les acteurs du monde agricole et en particulier les chambres d'agriculture, guichet d'entrée de plusieurs dispositifs.

Enfin, il regrette qu'en raison du resserrement budgétaire, une rupture d'égalité se crée entre les acteurs ayant pu bénéficier d'aides sur les exercices précédents et ceux en faisant la demande cette année.

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

OS2 - Mission n°1 – Améliorer les conditions de vie et de réussite dans les lycées et bâtir le lycée du futur

Dans un contexte tendu de nécessaire maîtrise budgétaire, le CESER prend acte de la baisse significative de 4,65 M€ de crédits de paiement d'investissement de la mission 1, représentant 25,84 % des dépenses totales d'investissement par rapport à l'année précédente. De fait, le CESER approuve la priorité donnée aux dépenses dites obligatoires liées à la sécurité et au respect de la réglementation, tant pour les équipements pédagogiques que non pédagogiques, et au remplacement du matériel et mobilier cassés ou en lien avec les opérations de travaux engagés, particulièrement en matière de transition énergétique. Enfin, concernant les services de restauration et d'entretien, le CESER prend acte de la contrainte de remplacer uniquement le matériel évitant les ruptures de service.

Au regard du contexte financier, le CESER approuve le bon niveau de maintien des Dotations Globales de Fonctionnement aux lycées représentant 92 % des crédits de paiement de fonctionnement annuels dont quasi 64 % consacrés aux lycées publics. De même, est remarqué le renforcement des dépenses d'accompagnement des usages numériques des lycéens à hauteur de +2,31 % avec l'adhésion de 7 établissements volontaires pour l'utilisation de livres numériques dans le cadre du déploiement maintenu du Pack Numérique Lycéen.

Le CESER note la poursuite des investissements en équipements techniques pour 1,5 M€ mis en œuvre pour cette mission dans les lycées dans le cadre du projet 3NC « Normandie, Nucléaire, Nouvelles Compétences ».

Enfin, le CESER affirme la nécessité d'asseoir et partager une lisibilité globale et complète des multiples investissements opérés et des répartitions financières concernant les plateaux techniques et leur mutualisation, tant dans les lycées publics et privés, à destination de la voie sous statut scolaire, que pour l'apprentissage et la formation professionnelle continue.

OS2 - 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 6,25 M€ de crédits de fonctionnement et 1 M€ de crédits d'investissement sont prévus pour 2026 sur cette mission 2. 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.

Le CESER s'enquiert plus globalement des répartitions financières des engagements partenariaux pour 2026 dont le montant prévisionnel des dépenses pour cette année à venir est estimé à 18 M€.

La loi pour le plein emploi du 18 décembre 2023 a placé la Région en position de chef de file de l'animation emploi – formation sur le territoire, au regard notamment du CPRDFOP-SRFSS 2023-2028, des travaux du GIP Carif-Oref inscrit au CPER 2021-2027 et de ceux de l'Agence Régionale de l'Orientation et des Métiers Normandie. Ainsi, la Région poursuit ses travaux avec les nouveaux Comités Locaux Pour l'Emploi (CLPE) et le Comité Régional Pour l'Emploi (CRPE) impulsés par l'État. En 2025, les Comités Locaux pour l'Emploi (CLPE) sont désormais installés et pleinement opérationnels sur les territoires. Co-présidés par l'État et les collectivités territoriales, ces comités constituent des espaces de coordination stratégique et opérationnelle entre les acteurs de l'emploi, la formation, de l'insertion et du développement économique local, dans chaque territoire.

Le CESER, tout en regrettant l'absence des partenaires sociaux à ces instances, formule le souhait de recueillir une information sur les travaux menés au sein du Comité Régional pour l'Emploi (CRE) ainsi que des Comités Locaux pour l'Emploi (CLE). Il est entendu que les services de la Région viennent présenter ces travaux à la commission 1 durant le 2ème trimestre 2026.

OS2 - Mission n°3 – Favoriser l'apprentissage, voie d'excellence

L'apprentissage, après sa forte croissance, passant en Normandie de 26 500 apprentis en 2019 à près de 49 500 en 2024, atteint semble-t-il un plafond, eu égard aux dernières tendances démographiques baissières, à la diminution progressive des niveaux de prise en charge des

contrats d'apprentissage de la part de France Compétences, ainsi qu'à la fin des aides aux employeurs annoncée au niveau national pour 2027. La Région, se positionnant comme institution fédératrice et d'accompagnement de proximité des actions des CFA au bénéfice des apprentis et des entreprises normandes, et bien qu'ayant déjà subi en 2024 une baisse de son enveloppe de fonctionnement de plus de 3 M€, maintiendra pour 2026, sauf changement prochain du contexte budgétaire au niveau national, des crédits de paiement à hauteur de : 2,29 M€ pour le fonctionnement et 17,99 M€ pour l'investissement, sur la base d'une fongibilité des deux enveloppes attribuées par l'État pour poursuivre ses actions engagées et ses grands chantiers d'investissement.

En écho aux fortes inquiétudes et incertitudes exprimées par le Conseil régional sur le modèle de l'apprentissage en vigueur depuis 2020 dont le financement s'est avéré structurellement déficitaire, ainsi qu'aux dernières positions fermes de démission et retrait des représentants de Régions de France du conseil d'administration de France Compétences le 27 novembre suite en désengagement de l'État, le CESER alerte aussi grandement sur les perspectives inquiétantes de l'apprentissage et le devenir de ces projets, car le dernier budget voté de France Compétences acte la division par deux des enveloppes des Régions pour accompagner les CFA.

Cette mission 3 poursuit également le soutien aux 10 écoles de production existantes sur le territoire normand en ciblant les points identifiés en 2024 à l'occasion de l'évaluation du dispositif. Une nouvelle disposition votée en septembre 2024 acte un financement jusqu'à 5 000 € par élève par an pour les écoles de moins de 3 ans d'activité, et jusqu'à 1 250 € par élève et par an à partir de la quatrième année d'activité. Les écoles de production de plus de 3 ans d'activités auront accès au Fonds Social Européen dès la quatrième année. Des crédits sont prévus à hauteur de 429,5 k€ à cette fin pour 2026.

Le CESER prend note des nouvelles modalités de financement des écoles de production.

OS 2 - Mission 4 : Renforcer l'enseignement supérieur

Le CESER note favorablement l'appui apporté aux établissements d'enseignement supérieur dans leurs projets structurants (transformation de l'offre de formation, ouverture à l'international, réussite des étudiants, restructuration ou développement des bâtiments). Le financement à l'amélioration des logements sociaux étudiants devraient contribuer à l'attrait du territoire en matière d'enseignement supérieur.

OS2 - Mission n°5 – Adapter les formations professionnelles au service de l'emploi et des territoires

L'année budgétaire 2026 correspond à la troisième année d'engagement du PRIC 2024- 2027. Elle prend en compte une réduction des fonds additionnels de l'Etat au titre du PRIC 2024-2027, dans le cadre d'une dégressivité conventionnée de 12 M€. La réduction du socle des dépenses Région s'opère également pour 12 M€, représentant une baisse de l'ordre de 18,5 % par rapport à 2025. Une capacité globale à engager des actions s'élève à 138 M€ sous réserve des décisions finales prises dans le cadre du Projet de Loi de Finances 2026.

Ainsi, dans le cadre de son Service Public Régional de la Formation Professionnelle (SPRFP) voté en mars 2025, le volet formation des demandeurs d'emploi prévoit de consacrer 145,4 M€ pour 2026 contre 160 M€ en 2025, le volet « préparation à la qualification des demandeurs

d'emploi » étant essentiellement impacté à la baisse, pour un montant de - 15,7 M€, pour un montant total de 36,3 M€ de ce volet.

Le CESER prend note de ces engagements à la baisse dans les conditions budgétaires tendues et incertaines nationales, en alertant et mentionnant le regret de voir durablement diminuer l'engagement de la Région sur la formation des demandeurs d'emploi, ayant une incidence sur les publics particulièrement les plus en difficultés afin de les réintroduire dans l'emploi, ainsi que sur les ressources et activités à la baisse des organismes de formation ; et ce, dans un contexte de hausse du chômage et d'incertitude sur l'emploi pour les mois à venir.

Enfin, le CESER remarque la poursuite du soutien financier des Missions Locales dans leur mission d'accompagnement à l'insertion et à la formation des jeunes normands, au moyen de modalités de partenariat modifiées depuis 2024. La Région Normandie, en tant qu'Autorité de Gestion des Fonds Européens, a lancé un appel à projets à destination des Missions Locales de Normandie : « Actions d'orientation, d'élargissement des choix professionnels et de développement des compétences pour les jeunes suivis par les Missions Locales Normandes » mobilisant un total de crédits FSE+ 2021-2027 et Région Normandie de 4,5 M€.

Programme 221 : accompagner les instituts des formations sanitaires et sociales

Le CESER s'inquiète de la réduction de l'offre de places dans les formations d'aide-soignant et d'accompagnant éducatifs et social (AES). Il déplore les baisses budgétaires affectant un secteur pourtant jugé prioritaire, alors que les besoins criants en professionnels de santé sont appelés à croître avec le vieillissement de la population (dont on connaît l'ampleur en Normandie).

Il souligne que le maintien en 2026 des places d'infirmiers diplômés d'État (IDE) n'est pas assuré puisqu'il dépend de la décision (encore inconnue) de l'État sur les 252 places « Ségur » que celui-ci est censé financer. Cette menace est d'autant plus dommageable qu'une diminution de ces places compromet *de facto* le déploiement souhaité d'infirmiers en pratique avancée (IPA) de même que l'accroissement du nombre d'infirmiers scolaires dont le CESER pointait l'impérieux besoin dans son avis de 2020 consacré à l'accès à la santé et aux soins³².

Face au vieillissement de la population, le CESER insiste sur la nécessité de :

- Consolider le suivi des parcours de formation pour éviter les décrochages et accompagner l'insertion professionnelle,
- Accompagner les publics en difficulté pour accéder et se maintenir dans ces formations,
- Financer des formations préparatoires – « Se préparer aux métiers des carrières sanitaires et sociales » – permettant de préparer et optimiser les chances de réussite pour intégrer et réussir son parcours de formation dans le domaine sanitaire ou social.

Face au manque d'attractivité très préoccupant des métiers de la santé, le CESER aimerait avoir des éclaircissements sur le rôle que remplit l'Agence régionale d'orientation et des métiers (AROM) en termes de connaissance des métiers et de fluidité des parcours. Il serait par ailleurs intéressé de disposer d'éléments de comparaison sur les politiques de santé et de

³² [Accès à la santé et aux soins pour tous en Normandie | Ceser Normandie](#)

soin conduites par la Région Normandie et les autres Régions françaises, tant en matière de compétences obligatoires qu'optionnelles.

OS2 – Mission n°6 – Accompagner la jeunesse et favoriser son épanouissement

Le CESER regrette la baisse de crédits alloués à la mission Atouts Normandie, notamment due au montant de l'Atout Livres qui a été revu à la baisse (passant de 70 à 50 euros³³). S'il entend que cette révision a été décidée au vu d'un taux de consommation globalement insuffisant, il s'interroge toutefois sur l'impact de cette mesure sur les bénéficiaires qui utilisaient pleinement leur Atout Livres, *a fortiori* dans un contexte où l'on s'inquiète à raison du manque d'intérêt des jeunes pour la lecture.

S'agissant des évolutions concernant le Conseil Régional des Jeunes (réduction de la durée d'engagement passant de deux ans à une seule année, recul d'actions opérationnelles), le CESER est dubitatif quant à l'objectif concret et à l'avenir même de ce dispositif. Il estime qu'il serait *a minima* souhaitable d'autoriser le renouvellement des mandats de manière à laisser aux jeunes le temps de s'impliquer et d'être véritablement utiles dans la mission qui leur est confiée.

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

Cet objectif stratégique représente le second poste budgétaire régional, avec 581 M€ (soit 28 % du budget contre 30 % en 2025, en baisse de 65,8 M€ par rapport au BP 2025, soit - 10,2 %). La mission « Optimiser l'organisation des transports régionaux » représente 83 % du budget de l'OS (484,6 M€, en baisse de 51,3 M€). Les crédits de fonctionnement dédiés à la convention ferroviaire avec SNCF Voyageurs (178 M€) et aux transports interurbains et scolaires (205 M€) constituent les deux premiers postes de dépenses de cette mission.

La baisse du budget de l'OS 3 concerne surtout les investissements (175 M€ contre 243 M€ au BP 2025). Elle tient notamment dans la baisse des investissements ferroviaires, à la suite de la livraison des OMNEO 2 en 2024-2025 (dont les paiements se poursuivent cependant, avec 12,4 M€ en 2026 contre 52,4 M€ dans le BP 2025).

OS 3 – Mission 1 – Optimiser l'organisation des transports régionaux

Le CESER observe positivement l'augmentation de l'offre ferroviaire, avec 23 trains supplémentaires par semaine. Il souligne également la poursuite du programme de rénovation des 53 AGC (Autorail de grande capacité), d'un montant de 179 M€ sur la période 2023-2031, avec 30 M€ de crédits de paiement en 2026. 15,1 M€ sont également prévus en 2026 dans le cadre du remplacement des organes majeurs (ORMA) des matériels roulants.

La Région poursuit le processus d'**ouverture à la concurrence du transport ferroviaire**³⁴. Le premier des 5 lots du réseau ferroviaire régional, « l'étoile de Caen », doit ainsi faire l'objet d'une attribution le 15 décembre 2025, pour une exploitation à partir de juillet 2027, dont l'opérateur pressenti est RATP Dev.

³³ Ce montant concerne les élèves en filières générales ; il s'élève à 40 euros pour les filières professionnelles.

³⁴ Le contrat de concession relatif à l'exploitation du lot « étoile de Caen », d'une part, et la création d'une SPL avec la Région Pays-de-la-Loire destinée à acquérir 38 rames et à construire un atelier de maintenance au Mans, d'autre part, font l'objet de rapports du Conseil régional sur lesquels le CESER émet par ailleurs un avis.

Le CESER a régulièrement observé le **manque de visibilité quant à l'ensemble des coûts liés à la préparation de l'ouverture à la concurrence**. Outre la constitution d'une équipe dédiée au sein de la Région (avec la création d'une quinzaine de postes), des investissements importants sont prévus en faveur de l'aménagement des ateliers de maintenance, afin de permettre leur séparation et leur exploitation par deux opérateurs. Ainsi, les travaux de séparation des sites de maintenance et de remisage de Caen et Sotteville conduisent à l'ouverture d'une autorisation de programme (AP) de 27,6 M€, auxquels s'ajoutent 3 M€ pour la participation aux travaux pour les ateliers de maintenance au Mans. En 2026, les travaux sur les sites de Caen et Rouen, et sur le site du Mans, conduiront à mobiliser 7,350 M€ de crédits.

Un investissement important – dont le montant ne peut être déterminé précisément à ce stade – concerne la création d'un futur Système d'information et de distribution régional (SIDR)³⁵. Dans un premier temps, un intégrateur de services doit être mis en place en 2027, afin de distribuer les titres de transports des différents opérateurs, et sera confié à SNCF Voyageurs. Dans un second temps, la Région prévoit la mise en place du SIDR, destiné à reprendre la gestion de la billetterie, de la relation clients et de l'information voyageurs, avec une mise en service prévue en 2030. Alors qu'une AP de 20 M€ avait été votée en 2025, ce montant a été rendu lors d'une décision modificative (DM) en raison d'un retard dans le démarrage du projet. Finalement, la Région a réévalué la création du SIDR à 81 M€. Dans ce cadre, une nouvelle AP est créée pour le SIDR, d'un montant de 5,25 M€, afin de définir le projet. Les financements complémentaires seront créés dans un second temps, lorsque le coût du projet sera affiné.

Le CESER réitère ses observations quant à l'absence de visibilité autour de l'ensemble des coûts générés par l'ouverture à la concurrence, ainsi que ses interrogations sur les risques en matière de qualité de service, de coordination de l'offre (correspondances, gestion des incidents...) et de complexification de la distribution et de l'information voyageurs, tout comme au sujet des conditions sociales et de travail des salariés du ferroviaire normand.

Au sujet du **transport routier (scolaire et interurbain)**, la Région travaille au renouvellement des marchés et à la préparation d'une future génération de contractualisation 2026-2028. La Région poursuit par ailleurs différentes voies en matière de verdissement de la flotte de cars, avec le déploiement d'une filière bioGNV issue de la méthanisation (Manche, Calvados et Seine-Maritime), ou l'usage de carburants de synthèse (comme le HVO³⁶). Parallèlement, la collectivité envisage un accompagnement de la filière hydrogène, sous la forme d'un possible déploiement d'une flotte de cars sur des axes majeurs du réseau (avec l'ouverture d'une AP de 7,5 M€ pour l'achat de 15 véhicules hydrogène). Ce projet, envisagé à horizon 2027 et susceptible de faire l'objet de subventions européennes, est cependant conditionné aux investissements d'industriels, notamment pour le déploiement de sites d'avitaillement, témoignant en cela des incertitudes persistantes autour du plein développement de la filière hydrogène en général et dans le champ des transports et mobilités en particulier.

³⁵ NB : Le projet de SIDR, lié au processus d'ouverture à la concurrence, figure dans la mission 3 de l'OS 3 – Favoriser l'intermodalité et les nouveaux modes de déplacements.

³⁶ Huile végétale hydrotraitée.

OS 3 – Mission 2 – Moderniser et améliorer les infrastructures ferroviaires

Le CESER observe très favorablement la signature annoncée fin 2025 par l’Ile-de-France et la Normandie d’un **nouveau projet de CPIER**, incluant le projet de LNPN. Dans un contexte de raréfaction des ressources financières et des réserves foncières pour les grands projets d’aménagement et d’infrastructures, le CESER réaffirme le caractère prioritaire du projet de LNPN, notamment dans l’usage du foncier.

Comme il le souligne régulièrement, au-delà du gain apporté en matière de vitesse, la réalisation des deux sections prioritaires de la LNPN (Paris-Mantes et Rouen-Barentin avec la nouvelle gare Saint-Sever) doit permettre de développer l’offre ferroviaire, et d’apporter une plus grande fiabilité dans les liaisons ferroviaires avec l’Ile-de-France. Il s’agit là à la fois d’un enjeu d’égalité de traitement entre les territoires dans l’accès au transport public, d’une nécessité afin de favoriser le report modal et les alternatives à la voiture individuelle, et de permettre le développement économique régional – dans un contexte caractérisé par de grands projets industriels, notamment dans le Cotentin.

OS 3 – Mission 3 – Favoriser l’intermodalité et les nouveaux modes de déplacements

La Région a travaillé en 2025 avec la Métropole de Rouen, la Communauté d’agglomération Seine-Eure et l’Etat, à l’élaboration d’un dossier de synthèse destiné à obtenir la reconnaissance par le ministère des Transports du statut de SERM (Service express régional métropolitain). Le CESER, soutenant de longue date cette démarche, ne peut que rappeler son attachement à cet ambitieux projet (au sujet duquel il émet un avis séparé).

OS 3 – Mission 4 – Moderniser et compléter le réseau routier

Le Budget Primitif 2026 prévoit des crédits de paiement dédiés au financement de projets routiers déjà engagés (aménagement des accès sud au pont Flaubert à Rouen, déviation sud-ouest d’Evreux). Pour le reste, la Région ne prend pas de nouveaux engagements sur des projets d’infrastructures routières.

OS 3 – Mission 5 – Développer les infrastructures portuaires et aéroportuaires

La Région va investir dans les **infrastructures portuaires**, via le soutien aux travaux conduits par HAROPA Port et Port de Normandie (Cherbourg, Caen-Ouistreham, Dieppe) : réalisation de l’accès fluvial à Port 2000 (projet de « chatière » avec un premier versement de la contribution régionale, à hauteur de 10 M€ en 2026), travaux pour l’électrification des quais du port de Caen-Ouistreham ou encore achèvement des travaux de rénovation du pont Colbert à Dieppe. En matière de transport fluvial, il convient de mentionner l’aide aux investissements pour la modernisation de la flotte fluviale (via le PAMI – Plan d’aide à la modernisation et l’innovation, géré par VNF) ainsi que pour la rénovation des ouvrages de navigation sur la Seine dans le cadre du CPIER (Poses, Amfreville).

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

OS 4 – Mission 1 – Aménager et assurer la compétitivité des territoires

L’OS 4 représente 3,7 % du budget régional, avec 75,5 M€ dans le BP 2026. L’aménagement du territoire (contrats de territoire, revitalisation urbaine, lutte contre la vacance, rénovation urbaine...) constitue plus de la moitié des crédits de cet OS (39,83 M€ soit 53 %).

Concernant l'aménagement du territoire, la **Convention Région-EPFN 2022-2026** – prévoyant 100 M€ d'investissements dont 35 M€ apportés par la Région – a été entièrement consommée, un an avant son échéance. Le CESER note l'importance des actions de requalification et de reconversion des friches réalisées dans ce cadre, dans un contexte de nécessaire sobriété foncière. Il souligne également le travail de recensement des friches disponibles mené par l'EPFN. Ainsi, le CESER observe très positivement l'annonce d'une nouvelle convention sur la période 2026-2030, avec l'ouverture d'une AP de 24,5 M€. Par ailleurs, le programme du FEDER 2021-2027 dédié à l'aménagement des espaces publics prenant en compte l'adaptation au changement climatique, et à la reconversion des friches (doté d'une enveloppe de 33,7 M€ sur la période), se poursuit avec un nouvel appel à projet en cours, faisant suite à un premier appel à projet en 2022 ayant conduit à la désignation de 34 lauréats.

La Région poursuit la mise en œuvre de la politique de **contractualisation avec les territoires** (avec 57 contrats validés, représentant 261 M€ de subventions, sur 64 prévus sur la période 2023-2027). Le CESER souligne l'importance de ces contrats, en raison de leur rôle de levier essentiel et indispensable à la réalisation de nombreux projets – en matière d'aménagement, d'équipements sportifs ou culturels – au sein des territoires.

La Région poursuivra également en 2026 son action en faveur de la revitalisation urbaine, notamment à travers l'accompagnement de 8 territoires dans la lutte contre les logements vacants, dans le cadre d'un dispositif Etat-Région.

OS 4 – Mission 2 – Offrir un cadre de vie et un environnement de qualité

En matière d'**environnement**, la Région va poursuivre ses actions en matière de préservation de la biodiversité, de soutien aux projets en faveur de la gestion de la ressource en eau, et d'adaptation au changement climatique.

Le CESER note très positivement la poursuite de la démarche de connaissance conduite dans le cadre du GIEC normand, avec l'annonce de la mise en place d'un GIEC 3 autour de nouvelles thématiques complémentaires.

La Région mobilise des fonds FEDER 2021-2027 et FEADER 2023-2027 autour des enjeux liés à la biodiversité (33 M€ de FEDER et 6,4 M€ de FEADER sur la période). Le CESER observe une baisse des fonds FEDER dédiés à l'adaptation du littoral aux risques climatiques (ramené à 5 M€), alors qu'une enveloppe de 15 M€ sur cette thématique figure également dans le CPER. Cette baisse traduit vraisemblablement un relatif manque de projets en matière d'adaptation et de relocalisation face aux conséquences du changement climatique et au recul du trait de côte, alors même qu'il s'agit d'un enjeu considérable auxquels les territoires littoraux seront confrontés de façon croissante dans les décennies à venir. Dans ce contexte, le CESER observe favorablement le soutien régional apporté aux démarches et stratégies territoriales d'adaptation au changement climatique, en particulier dans les territoires littoraux, destiné à favoriser l'émergence de projets d'adaptation et de relocalisation. La Région a ainsi renforcé son équipe dédiée à cet accompagnement des territoires, notamment via le dispositif « Notre littoral pour demain », avec des stratégies adoptées ou en cours d'élaboration sur une très grande majorité des territoires littoraux.

Par ailleurs, outre l'importance de l'adaptation au changement climatique, qui sera particulièrement nécessaire, le CESER rappelle l'importance centrale de l'atténuation du dérèglement climatique, via les différentes actions de réduction des émissions de GES et de sobriété.

Concernant la prévention et la réduction des déchets, la Région continuera son action en faveur de la mutualisation des centres de tri, du soutien au tri à la source et à la valorisation des biodéchets, ainsi que dans le déploiement de la tarification incitative. Le taux de couverture du territoire régional par la tarification incitative s'établit à 6 % en 2024, avec une cible de 9,5 % en 2025 et 13,9 % en 2026.

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

Il semble vraiment nécessaire d'aller encore plus loin dans les mesures qui sont prises en vue de rendre plus attractifs les métiers de la santé. Il paraît notamment important d'inciter les internes à choisir les spécialités aussi délaissées que la psychiatrie et la gériatrie (par différentes incitations techniques, des aides pouvant inclure le transport, le logement...) afin d'éviter que la situation déjà alarmante dans ces secteurs ne continue à s'aggraver.

Bien que conscient que la Région fait déjà beaucoup en faveur de la santé, le CESER appelle néanmoins une fois de plus la collectivité à défendre un plan d'investissement significatif contre la vétusté des bâtiments hospitaliers, particulièrement conséquente en psychiatrie³⁷.

Le CESER s'interroge sur les retombées en Normandie de la Grande cause nationale en faveur de la santé mentale en 2025, et dont on vient d'apprendre qu'elle est appelée à se poursuivre en 2026. Il lui semble que l'engagement de l'État est peu visible et en tout état de cause très en-deçà des besoins.

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

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

Il est observé que des budgets très importants sont régulièrement dédiés à de grands événements (année du millénaire de Caen en 2025, année du millénaire de la Normandie à travers « l'année Guillaume » en 2027, festival Normandie impressionniste...). Bien qu'ils drainent des publics très nombreux, il est souhaitable que ces choix soient bien mis en perspective avec d'autres priorités culturelles.

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

Le CESER souligne l'intérêt pour les lycéens de la date fixée cette année pour la manifestation Normandie Pour la Paix, date qui permet aux lycéens et aux enseignants de préparer l'évènement sur un temps plus long.

L'effort de sobriété écologique envisagé cette année (communication, impression, goodies, éco-responsabilité) apporte une dimension positive à ce rendez-vous.

³⁷ Le CESER formule cette recommandation dans sa récente étude *Santé mentale en Normandie : aux actes !* (octobre 2025).

Conclusion

Le CESER regrette de ne pas pouvoir émettre un avis sur l'ensemble des budgets relatifs aux politiques publiques régionales. En effet, il n'est pas informé du contenu des budgets des principales agences de la Région : AD Normandie (Agence de Développement économique de la Normandie), Arom (Agence Régionale de l'Orientation et des Métiers) et ANBDD (Agence Normande du Développement Durable et de la Biodiversité).

Le CESER constate que les ressources fiscales de la Région sont atones. Pour 2026, ses recettes sont opportunément soutenues par les fonds européens. Il s'agit d'un effet fortuit, mais bénéfique, de la gestion des fonds européens par la Région Normandie. Le CESER souligne le dynamisme et la qualité de gestion des fonds européens par la Région. **Il s'inquiète de la recentralisation de la gestion des fonds européens en cours de discussion pour la programmation 2028-2034, ce qui constituerait un recul du principe de subsidiarité de l'Union européenne.**

Le CESER note que de grandes incertitudes pèsent sur les recettes de la Région pour 2026 :

- les Régions sont doublement pénalisées, par le gel de la TVA d'une part, et par une réintégration de la part de TVA ex-DGF dans les dotations de l'État d'autre part ;
- l'annonce récente des 10 Md€ de TVA manquant à l'État pourrait diminuer de 7 M€ les recettes en TVA pour la Normandie ;
- la recette de 10 M€ TICPE IFSI reste à confirmer ;
- France Compétences a récemment fait savoir que la baisse des recettes du PRIC serait encore plus importante que celle déjà annoncée, et que l'enveloppe pour l'apprentissage serait divisée par deux en 2026.

Dans ce contexte, les dépenses de fonctionnement régionales, bien que contenues, seront difficiles à diminuer. **Le recours à l'emprunt sera donc incontournable, alors que les taux d'intérêt demeurent élevés.**

Finalement, le CESER considère que la disparition de l'autonomie fiscale des Régions remet en cause l'essence-même de la décentralisation en France. En particulier, il partage l'inquiétude du Conseil régional sur le fait que l'effort demandé aux Régions face à l'endettement global de la France devient démesuré par rapport à leurs capacités financières. De plus, il obère les investissements nécessaires face aux défis à venir, car les collectivités territoriales sont le premier investisseur public en France.

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

Déclarations des groupes

Déclaration de M. Alain DEVAUX

Au titre de la CGT en Normandie

Madame la présidente,
Cher-e-s collègues,

Encore plus que l'année dernière, le budget primitif de la Région Normandie s'inscrit dans un contexte national et international particulièrement tendu pour l'année 2026, avec une incertitude grandissante sur le plan politique et par conséquent budgétaire.

Si le budget ne remet pas en cause les objectifs de la mandature, les contraintes que l'État fait peser sur les Finances des collectivités publiques sont préoccupantes et inquiétantes tant elles sont imprévisibles.

Pour 2026, l'effort budgétaire de la Région prévu par les dispositions du PLF s'élèverait à un montant situé entre 50 à 54 millions, notamment par le dispositif de lissage conjoncturel des recettes fiscales, alors qu'il avait été estimé à 28 millions.

Encore plus qu'avant, le groupe CGT s'interroge sur la soutenabilité à court terme des finances publiques de la Région qui doit, en application de ses prérogatives, assurer un niveau de services satisfaisant pour ses concitoyens en termes de santé, de sport et culture, de tourisme, de recherche et l'innovation, de transport, d'aménagement du territoire, de formation. Ce dernier volet subit des coupes drastiques des financements de l'État notamment pour le PRIC et l'apprentissage.

Alors que la population normande vieillit plus rapidement en nombre que dans les autres régions et qu'elle va connaître un premier choc démographique en 2030, la CGT considère que des formations sanitaires et sociales de premiers niveaux concernant les soins pourraient être proposées, pour satisfaire l'essor des besoins, en y allouant une partie des fonds du PRIC. Ceci éviterait le reversement effectué chaque année quand l'enveloppe n'est pas utilisée en totalité.

De plus, au regard de la pyramide des âges normande, il serait inconcevable que 285 élèves infirmiers ne soient pas formés en 2026 faute de moyens.

Le budget primitif confirme que les recettes de la Région n'évoluent plus dans le bon sens et qu'elles décroissent à cause de l'atonie des immatriculations et de moindres perceptions de TVA, alors que les dépenses de fonctionnement stagnent.

Une diminution des recettes alors que les besoins des territoires augmentent ne sera pas tenable à long terme, sans une réforme fiscale et de nouvelles modalités de financement des collectivités territoriales adaptées pour satisfaire les besoins des populations.

La CGT votera favorablement l'avis du CESER.

Déclaration de M. Dominique TREFFLE

Au titre de la CFDT Normandie

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

La Région Normandie définit un nouveau budget d'intervention pour remplir ses différentes missions afférentes à cet objectif fondamental aux yeux de la CFDT.

Depuis de trop longues années, nous subissons une gestion économique et trop peu sociale du chômage qui laisse jeunes et seniors sur le bas-côté, et les chiffres actuels le confirment. Si la Région précise bien sa volonté d'aller chercher les publics présents en Normandie les plus éloignés de l'emploi, la CFDT y voit une contradiction entre la réduction significative du budget qu'elle souhaite consacrer et la réalité des actions à mettre en œuvre pour y parvenir.

Dans un contexte de désengagement de l'Etat, de nouvelles mutations économiques, d'enjeux normands (démographiques, santé et vieillissement, grands projets en cours et à venir), la CFDT tient à exprimer ses plus fortes inquiétudes concernant les effets de cette offre réduite, dans un moment où les chiffres du chômage des jeunes est si inquiétant et les efforts de France Travail en direction de bénéficiaires du RSA risquent de se traduire par une hausse des demandes de formation.

Cet accompagnement des publics normands les plus éloignés vers une professionnalisation et une employabilité attendue doit s'appuyer sur un appareil de formation continue performant et les dispositifs actuels (ainsi que leurs personnels) ne méritent pas un nouveau Stop and GO, qui risquerait de casser une dynamique en cours ! L'avenir des personnels des organismes de formation prestataires de la Région et de leur structure inquiète la CFDT qui alerte sur la nécessité de les accompagner dans une reconversion si elle est nécessaire.

Que les acteurs de la filière formation soient associés à une réflexion sur les meilleurs moyens de passer ce cap difficile et sécuriser durablement ceux dont le métier consiste entre autres, à sécuriser les autres !

Nous souhaitons aussi alerter les services de la Région sur les bouleversements que pourrait entraîner une baisse plus forte de l'apprentissage se combinant à la contraction des dispositifs pour les demandeurs d'emploi.

Une réflexion plus globale et systémique doit certainement être initiée sans attendre pour adapter nos engagements du CPRDFOP et les actions qui doivent en découler.

En effet pour faire société, la CFDT demande que chacune des personnes qui souhaitent travailler en Normandie puisse être considérée comme une source de richesse et que les investissements dans la formation sous toutes ses formes permettent bien de valoriser le potentiel de chacun et de répondre aux besoins de la population et des enjeux socio-économiques qui se profilent.

Par ailleurs, nous renouvelons notre demande de siéger dans les instances de l'Agence Régionale de l'Orientation et des Métiers, ainsi que les autres organisations syndicales, pour

mieux comprendre l'activité et faire valoir notre point de vue sur les moyens consacrés aux différentes missions et actions !

Compte tenu des suggestions présentées dans l'avis du CESER que nous partageons, la CFDT votera l'avis.

Déclaration de M. Christophe SAUNIER

Au titre des organismes de formation de Normandie

Courage, formons !

En Normandie, nous travaillons. Beaucoup. Dans l'industrie, les ports, le nucléaire, l'énergie, la logistique, l'agriculture, les services, dans nos structures de formation.

Les métiers sont là.
Les transitions aussi.

Ce qui commence à manquer, dangereusement, ce sont les compétences. Depuis plusieurs années, nous formons dans l'urgence, nous adaptions l'offre de formation, nous professionnalisons les acteurs, nous nous adaptons.

Pour combler les pénuries.
Pour tenir les lignes lors du Covid et des crises sociales
Pour répondre aux métiers en tension

C'était utile. Sûrement. Notre sens du bien commun, du vivre ensemble et de l'efficacité de nos actions est aigu.

Aujourd'hui, ce n'est plus suffisant. Car tout change en même temps : Le climat, le numérique, l'intelligence artificielle, le travail lui-même, sous la pression démographique qui va s'intensifier.

Chers collègues, Pour tous les actifs en emploi, vous devez mesurer quotidiennement, comme je le fais, les écarts entre les études, les analyses, nos différents rapports, et le réel, vécu par les Normands, noyés dans la gestion de leur mot de passe informatique et la modernisation numérique, saturés par les injonctions contradictoires de QVT collective et de performance individuelle, responsabilisés sur leur impact environnemental dans un monde où quelques puissants ringardisent l'Europe et ses principes de dignité humaine, de liberté, de démocratie, d'égalité, de l'état de droit et des droits de l'homme.

Je vous laisse imaginer le rattrapage, le développement des Compétences et le sens à donner à celui-ci en formation pour les publics en situation d'illettrisme et d'illectronisme, les Bénéficiaires du RSA, les Demandeurs d'Emploi de Longue Durée, les seniors sans emploi, les jeunes primo arrivant sur le marché de l'emploi.

Et que faisons-nous dans ce moment décisif ?

Nous coupons dans les budgets de la formation.

D'abord Au niveau national. L'absence de continuité dans l'investissement dans les compétences, réduite à des débats de gestionnaires élus, est indigne de ces enjeux.

Au niveau régional, la Normandie maintient un engagement réel, mais en baisse d'année en année, face à des contraintes budgétaires certaines, mais également des choix d'orientations qui appartiennent à l'exécutif régional.

Autrement dit : quand la tempête s'intensifie, nous diminuons la voile. C'est un choix politique. Pas une fatalité.

Former uniquement pour les métiers en tension, c'est déjà regarder le passé. Mais réduire l'investissement dans les compétences, c'est hypothéquer l'avenir et c'est organiser le décrochage.

Et ce décrochage, on sait qui le paie :
les moins qualifiés,
les plus fragiles,
les territoires déjà sous tension.

Former ne doit jamais servir à assigner.
Former doit toujours servir à élever.

La vraie question n'est plus « De quels métiers manquons-nous ? »

La vraie question est « Avons-nous encore le courage collectif d'investir dans la capacité des femmes et des hommes à évoluer toute leur vie ? »

Face à ce questionnement sans réponse aujourd'hui nous interpellons notre assemblée.

Nous voterons pour l'avis du CESER.