

8 octobre 2026

Exercice 2026
de la Région Normandie

**Décision modificative n°1
du budget principal**

Présenté par
Jean-Pierre GIROD

Résultat du vote
Unanimité

Préambule

La décision modificative n°1 (DM1) du budget principal de l'exercice 2026 de la Région Normandie a pour objectif d'ajuster les crédits pluriannuels et les crédits de paiement à la réalité de l'exercice budgétaire.

Ainsi, par rapport au budget supplémentaire voté le 22 juin 2026, elle intègre une progression des recettes globales et une baisse des dépenses, qui permet d'augmenter l'autofinancement (+ 11,8 M€) et de réduire l'emprunt d'équilibre de 2,3 M€¹.

Le CESER note que cette DM1 représente un ajustement à la baisse de 0,2 % (- 4,95 M€) des crédits votés au budget primitif et au budget supplémentaire. Les crédits ouverts, au titre de l'exercice 2026, s'élèvent ainsi à **2 247,6 M€**.

1. Les mouvements de la décision modificative en crédits pluriannuels

1.1. Les autorisations de programme (crédits pluriannuels d'investissement)

La DM1 2026 prévoit une **diminution nette de 27,8 M€** des autorisations de programme (AP). Cette baisse s'explique par deux composantes :

- - 22,42 M€ sur les fonds région, correspondant à de véritables réductions ou restitutions d'autorisations ;
- - 5,37 M€ sur les enveloppes spécifiques, dont une partie importante correspond à des transferts entre fonctionnement et investissement et n'affecte donc pas le volume global d'AP/AE.

Les principaux mouvements concernent :

- **la formation et l'apprentissage**, avec l'annulation de **13,84 M€ d'AP consacrées aux CFA**, conséquence directe de la forte réduction des financements de l'État ;
- **le développement économique**, avec une diminution de **5,49 M€**, liée au ralentissement de certains dispositifs d'aide aux entreprises et à la moindre sollicitation des aides régionales à la rénovation énergétique des logements ;
- **les transports**, avec une baisse de **2,28 M€** qui masque des redéploiements importants. 15,02 M€ d'AP nouvelles sont ouvertes pour la modernisation et l'entretien du matériel ferroviaire² tandis que 17,3 M€ sont annulés ou décalés, principalement sur le matériel roulant, les infrastructures ferroviaires et les gares, les ports et les aéroport

S'agissant des enveloppes spécifiques, la baisse du CPER représente **3 M€**. Les évolutions de **2,63 M€ sur les fonds européens** et de **2 M€ sur Millénium** correspondent essentiellement à des transferts vers la section de fonctionnement. À l'inverse, le projet **3NC bénéficie de**

¹ Pour rappel : la loi de finances pour 2025 a fusionné les anciennes fractions de TICPE et a fait disparaître la TICPE « Grenelle » en tant que recette affectée, alors que les Régions pouvaient auparavant l'imputer soit en fonctionnement, soit en investissement - comme c'était le cas en Normandie. L'ancienne fraction de TICPE Grenelle (33 M€) est donc intégrée en section de fonctionnement, ce qui impacte favorablement l'épargne brute.

² 8,52 M€ pour la hausse des coûts d'entretien des organes majeurs des rames et 6,5 M€ pour un tour en fosse au site de maintenance de Caen

2,26 M€ en investissement, dont 1,89 M€ transférés depuis le fonctionnement, soit une augmentation nette du projet de 0,37 M€.

1.2. Les autorisations d'engagement (crédits pluriannuels de fonctionnement)

En fonctionnement, la DM1 conduit à une augmentation de 2,92 M€ des autorisations d'engagement (AE), largement imputable aux mêmes transferts entre sections.

Les principales évolutions portent sur :

- le transfert de 2,63 M€ de fonds européens de l'investissement vers le fonctionnement, sans modification du stock pluriannuel global ;
- le transfert en sens inverse de 2 M€ au titre de Millénium et de 1,89 M€ pour 3NC
- une augmentation de 0,77 M€ du CPER.

Sur les fonds région, les ajustements restent plus limités. Ils concernent notamment des crédits supplémentaires pour l'entretien des lycées, la transition écologique, Normandie Impressionniste et l'amélioration de la performance énergétique du patrimoine régional. Ils sont compensés en partie par des restitutions liées notamment à certains dispositifs économiques, aux études ferroviaires et au pilotage des ressources humaines.

2. Les mouvements de la décision modificative en crédits de paiement

2.1. Des ajustements de recettes contrastés, hors emprunt d'équilibre

Hors emprunt d'équilibre, les ajustements de recettes inscrits à la DM1 s'établissent à - 2,7 M€, résultant d'une hausse de 5,1 M€ des recettes de fonctionnement et d'une baisse de 7,8 M€ des recettes d'investissement.

En fonctionnement, la progression de 5,1 M€ repose principalement sur des recettes fiscales plus dynamiques que prévu, notamment la TVA (+ 5,38 M€), les cartes grises (+ 1,6 M€) et la TICPE (+0,43 M€), et sur des reprises de provisions (+6,4 M€) essentiellement liées aux créances irrécouvrables. Des recettes supplémentaires sont également enregistrées au titre des lycées, des certificats d'économie d'énergie, des dividendes de Normandie Capital et des énergies marines renouvelables.

Ces hausses sont toutefois atténuées par plusieurs révisions à la baisse, principalement les recettes européennes (-9,91 M€), ainsi que les financements liés à l'apprentissage (-2 M€) et à la formation professionnelle et au Ségur de la Santé (-2 M€). Des reprises de provisions contribuent par ailleurs à la hausse des recettes, mais relèvent pour partie de régularisations comptables.

En investissement, les recettes sont révisées à la baisse de 7,8 M€. Cette évolution résulte principalement du décalage des dépenses financées par les fonds européens, entraînant une diminution de 16,66 M€ des recettes correspondantes ainsi qu'une nouvelle baisse de 4,2 M€ des financements de l'État consacrés à l'apprentissage. Ces diminutions sont partiellement compensées par 4,23 M€ de remboursements d'avances remboursables aux entreprises (ARE),

1,8 M€ de FCTVA et plusieurs corrections d'imputations et régularisations comptables qui sont sans effet sur l'équilibre budgétaire³.

Le CESER relève que ces ajustements recouvrent des évolutions de nature différente. La diminution de 26,57 M€ des recettes européennes, en fonctionnement et en investissement, semble principalement liée au rythme d'exécution des opérations, tandis que la baisse des financements de l'État consacrés à l'apprentissage apparaît davantage structurelle.

A l'inverse, la dynamique plus favorable de TVA contribue à l'équilibre de la DM1. Une partie des recettes supplémentaires présentant toutefois un caractère ponctuel ou comptable, et des incertitudes demeurant sur certains concours extérieurs, le CESER appelle à conserver une appréciation prudente de la dynamique et de la pérennité des ressources régionales.

2.2.Des dépenses globalement ajustées à la baisse

En crédits annuels, la DM1 se traduit par une **baisse de 4,95 M€ des dépenses réelles**, soit seulement -0,22 % des crédits précédemment ouverts. Cette évolution relativement modérée recouvre toutefois des mouvements significatifs dans les deux sections.

Les **dépenses réelles de fonctionnement** diminuent globalement de **6,71 M€**, principalement sous l'effet de la baisse des crédits consacrés aux transports (-6,9 M€) et à l'économie (-9,88 M€) et de la hausse des crédits relevant de l'administration générale (+ 8,8 M€).

Dans les transports, cette diminution résulte essentiellement de la révision à la baisse de la contribution régionale à la convention d'exploitation ferroviaire, grâce à une évolution plus favorable des recettes et des coûts de l'énergie, ainsi qu'à des ajustements et décalages d'études. Elle est partiellement compensée par 2,33 M€ de crédits supplémentaires liés à l'ouverture à la concurrence ferroviaire et 2 M€ en faveur des transports scolaires et interurbains.

Dans le domaine économique, la baisse des dépenses résulte de moindres décaissements de fonds européens (-3,65 M€), principalement liés au décalage de projets, et de restitutions de crédits régionaux (-6,23 M€) concernant notamment les aides aux entreprises, l'agriculture, la pêche et la recherche.

À l'inverse, les crédits consacrés à la formation et aux lycées progressent de 2,47 M€, avec notamment 4,8 M€ supplémentaires pour la formation professionnelle afin d'assurer la continuité de l'offre et de répondre aux besoins, ainsi que des crédits complémentaires pour l'enseignement supérieur et l'entretien des lycées. **Le CESER relève que cet effort intervient dans un contexte de réduction des financements de l'État en faveur de la formation et de l'apprentissage.**

Enfin, la hausse de 8,8 M€ des crédits relevant de l'administration générale résulte, quant à elle, principalement de provisions et de la constatation de créances irrécouvrables. Elle ne traduit donc pas, pour l'essentiel, une augmentation des dépenses courantes de la collectivité.

³ +4,32 M€ correspondant à une correction d'imputation des participations de la Région dans Normandie Capital (cette opération trouve sa contrepartie en dépenses et est donc neutre sur l'équilibre budgétaire) et +2,16 M€ correspondant à une régularisation comptable des parts sociales détenues par la Région au sein de la Caisse d'Épargne (sans effet sur l'équilibre budgétaire puisqu'une dépense équivalente est inscrite).

En matière d'investissement, les dépenses progressent légèrement de **1,76 M€**, mais cette évolution recouvre d'importants redéploiements. Les crédits diminuent pour la formation et l'enseignement (-7,39 M€), principalement en raison du décalage d'opérations dans les CFA et les bâtiments d'enseignement, ainsi que pour l'économie (-3,79 M€), notamment du fait des restitutions de crédits européens.

A l'inverse, 9,44 M€ supplémentaires sont consacrés à l'aménagement du territoire, dont 4,34 M€ pour les contrats de territoire, auxquels s'ajoutent des crédits supplémentaires pour l'EPFN et l'ANRU. Des moyens sont également redéployés en faveur de l'entretien du matériel ferroviaire, du site de maintenance de Caen et du patrimoine régional.

Enfin, 1 M€ supplémentaire est inscrit pour le remboursement du capital de la dette, en raison d'une mobilisation d'emprunt intervenue plus tôt que prévu.

2.3. Un emprunt d'équilibre en baisse de 2,3 M€

Les ajustements de recettes et de dépenses de fonctionnement permettent une **progression de 11,8 M€ de l'épargne brute**, qui atteint **268,4 M€**, soit un niveau supérieur de 22,4 M€ à l'objectif de mandature fixé à 246 M€. Cette évolution permet de **réduire le recours prévisionnel à l'emprunt⁴ de 2,27 M€**, ramené de 254,2 M€ au budget primitif à **222,9 M€** après DM1.

Après remboursement de 112,6 M€ de capital, **l'épargne nette** demeure élevée, à **155,8 M€**, le maintien d'une capacité significative d'autofinancement des investissements.

Sous l'hypothèse d'une mobilisation intégrale de l'emprunt d'équilibre, la **capacité de désendettement** s'établirait autour de **5,46 années**.

Le CESER souligne que cette situation favorable doit néanmoins être nuancée par la poursuite de la progression de l'endettement. Dans l'hypothèse d'une mobilisation intégrale de l'emprunt autorisé, **l'encours de dette** atteindrait environ **1,47 Md€** en fin d'exercice. L'amélioration de l'épargne permet donc de contenir le ratio de désendettement, mais elle ne se traduit pas, à ce stade, par une diminution du stock de dette. Dans un contexte d'investissements soutenus, la trajectoire de l'encours et le niveau effectif de mobilisation des emprunts constituent ainsi des points de vigilance pour les exercices à venir.

⁴ = l'emprunt d'équilibre

3. Observations sur la décision modificative par objectif stratégique

Objectif stratégique 2 : Permettre à chacun de bâtir son avenir, de 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 approuve l'inscription des recettes supplémentaires à hauteur de 1,13 M€ réparties entre le fonctionnement (919 k€) et l'investissement (214 k€). Concernant le fonctionnement, sont inscrits 800 k€ pour le Fonds de Rémunération des Personnels des Services d'Hébergement (FRPSH) à la suite de l'augmentation des tarifs de restauration, des redevances d'occupation des locaux pour 76 k€ et enfin, la mutualisation des restaurations scolaires pour 22 k€ et des équipements sportifs pour 20 k€.

Les recettes d'investissement sont également en augmentation à hauteur de 214 k€ grâce à la mobilisation de l'Appel à Manifestation d'Intérêt (AMI) France 2030 intitulé « solutions pour la ville durable et les bâtiments innovants » concernant le projet de bâtiment vert dit « *Green Building* » (45 k€), d'une subvention du Fonds vert pour le remplacement du simulateur de navigation du lycée maritime Anita Conti à Fécamp de 121 k€ et d'une convention de coopération relative à la mutualisation de la restauration scolaire (48 k€).

Enfin, 300 k€ de crédits ont été restitués du fait du décalage dans le temps de projets liés au marché des compétences transversales dans le cadre des actions éducatives, et des projets liés à la promotion de la mixité dans les filières concernées par « Normandie Nucléaire Nouvelles Compétences » (3NC). Le CESER félicite la Région pour les actions de mixité engagées auprès des lycées dans ces filières, traditionnellement à majorité masculine.

Mission 2 – Réussir la relation orientation-formation-emploi

Le CESER note les réajustements budgétaires concernant le projet Normandie Nucléaire Nouvelles Compétences (3NC) dans le cadre d'une revue approfondie du projet réalisée à mi-parcours avec l'ensemble des partenaires, faisant apparaître une nouvelle clé de répartition entre fonctionnement et investissement, les investissements augmentant de 24 % à 33 % et les dépenses de fonctionnement baissant de 76 % à 67 %. La hausse des dépenses d'investissement s'explique par l'intégration d'actions structurantes telles que l'École des Grutiers portée par l'École des Travaux Publics de Normandie (ETPN) et le Campus pilote porté par l'Union des Industries des Métiers de la Métallurgie (UIMM), ainsi que par l'augmentation de la part des moyens pédagogiques alloués dans les actions engagées.

Le CESER prend en compte la restitution de crédits compte-tenu de la fermeture de la plateforme Emploi Normandie comprenant 78 k€ initialement consacrés à sa modération et 43 k€ dédiés à la communication et promotion de celle-ci.

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

Le CESER prend acte des importantes baisses de crédits de l'apprentissage (1,4 M€ contre 11,1 M€ précédemment), ainsi que du redimensionnement des projets du Campus de l'apprentissage d'Alençon (-1,1 M€) et de l'AFPI Eure Seine Estuaire (-1,3 M€) ; le contexte national ayant vu l'État finalement diviser par 8 ses deux enveloppes dédiées au « fonds de soutien de l'apprentissage » et « aide à l'investissement des CFA ». Le CESER ne reviendra pas dans cette contribution présente sur son avis rendu largement détaillé dans le cadre de sa saisine sur l'apprentissage.

Concernant les écoles de production, le CESER observe la restitution de 98 k€ relatifs à la sous- réalisation des dépenses prévues pour leur soutien, ainsi que le nouveau modèle économique reposant sur des règles différentes relevant dorénavant du Fonds Social Européen plus (FSE+).

Le CESER pose à nouveau un questionnement sur l'impact effectif en Normandie de ce dispositif de rattachage et de remédiation à la réussite à la formation de publics très fragiles, ainsi que de leur insertion professionnelle.

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

Le budget 2026 a engagé au total 137,7 M€ pour la formation des demandeurs d'emploi dont 36,3 M€ dédiés à préparer la qualification des demandeurs d'emploi, 47,7 M€ pour leur qualification et 53,7 M€ pour leur accompagnement.

Pour cette décision modificative, des crédits supplémentaires ont dû être inscrits à hauteur de 4,8 M€ (2,3 M€ pour les actions préparatoires et 2,5 M€ pour le soutien des demandeurs d'emploi) permettant de tenir compte de la temporalité d'exécution des marchés de formation préparatoire différente de celle prévue initialement, temporalité impactant également la rémunération des stagiaires. En effet, pour rappel, la loi de finances 2026 a réduit le soutien de l'État dans le cadre du PRIC en Normandie à 36,06 M€, au lieu des 53,17 M€ prévus par l'accord initial. Cette baisse, annoncée tardivement, a contraint la Région à revoir en urgence son offre de service, alors que certains achats de formation étaient déjà engagés. La consultation destinée à remettre en concurrence les formations préparatoires à l'emploi a dû être déclarée sans suite, entraînant la prolongation du dispositif existant. Cette prolongation, combinée à des candidatures de stagiaires en attente, a provoqué une hausse des entrées entre janvier et juillet 2026, générant des volumes de réalisation formation supérieurs aux prévisions. Dans la suite logique, cette hausse des entrées a entraîné une hausse de la consommation de l'enveloppe destinée à la rémunération des stagiaires.

Le CESER prend acte de cette situation dégradée et instable entraînant des phases d'arrêt puis de reprise tant pour les publics en formation, et particulièrement les plus vulnérables, que pour les organismes de formation confrontés à des situations de travail incertaines, d'autant plus fortement dépendants des procédures de marchés publics.

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

Mission 1 : Optimiser l'organisation des transports régionaux

S'agissant du transport ferroviaire, la DM indique un surcoût lié à la Convention SNCF Voyageurs sur le changement d'organes majeurs (ORMA) sur la période 2024-2026. Ces surcoûts s'élèvent à 8,5 M€, en raison d'une *« fréquence de remplacement d'essieux beaucoup plus importante que prévu initialement par SNCF Voyageurs »* sur les rames OMNEO et REGIOLIS. Ce surcoût, lié à une usure prématurée, apparaît à la fois nécessaire et regrettable dans un contexte financier très contraint. Il conduit à inscrire des crédits à hauteur de 7M€ dans le cadre de la DM.

En ce qui concerne la préparation de l'ouverture à la concurrence et la mise en exploitation du lot étoile de Caen par RATP Développement Caen Normandie à compter de juillet 2027, le rapport mentionne le report à 2027 d'une partie des travaux de séparation du site de maintenance et remisage (SMR) de Caen, seuls les travaux les plus urgents restant inscrits pour l'année en cours. Cela conduit à rendre 7,9 M€.

Le CESER observe également, au sujet du contrat de concession du lot étoile de Caen, qu'une AE de 10 M€ prévue initialement s'avère insuffisante face au coût de la « période de mobilisation ». Ainsi, 7,85 M€ sont désaffectés pour l'exploitation et réaffectés pour la pré-exploitation. Si l'opération est neutre à ce stade, le CESER s'interroge cependant à nouveau quant à la capacité à planifier et prévoir l'ensemble des coûts de préparation et mise en œuvre de l'ouverture à la concurrence – point sur lequel il revient dans son avis rendu sur les Orientations budgétaires 2027.

Mission 2 : Moderniser et améliorer les infrastructures ferroviaires

Alors que le BS 2026 prévoyait l'ouverture d'une AP de 3,2 € pour le projet de liaison Rouen-Évreux via le raccordement Est de Serquigny – perspective que le CESER observait positivement – la DM prévoit un rendu de cette AP, dans la mesure où le projet *« est actuellement suspendu dans l'attente de l'examen des solutions alternatives et de l'identification du scénario le plus pertinent »*.

Conclusion générale sur la décision modificative

Le CESER prend acte de la décision modificative n°1 du budget principal 2026 de la Région et l'invite à prendre en considération les observations formulées dans son présent avis.

Déclarations des groupes

Déclaration de Monsieur Christophe LE BAIL

Au titre de la CFDT

La CFDT prend acte du projet d'avis du CESER sur la décision modificative n°1 2026. Elle souligne que les ajustements budgétaires demandés traduisent des difficultés de prévision et de programmation dans un contexte financier déjà très contraint.

La CFDT votera favorablement cet avis. Elle souhaite toutefois attirer l'attention sur plusieurs points.

Le surcoût de 8,5 millions d'euros lié au remplacement d'organes majeurs sur les rames OMNEO et REGIOLIS, consécutif à une usure prématurée, est nécessaire mais révèle l'importance d'un suivi renforcé de la maintenance et de l'état du matériel roulant.

S'agissant du lot Étoile de Caen, la réaffectation de 7,85 millions d'euros des crédits d'exploitation vers la pré-exploitation, pour faire face aux besoins de la période de mobilisation, interroge la capacité à anticiper l'ensemble des coûts de l'ouverture à la concurrence. Cette situation confirme la nécessité d'un suivi précis des coûts réels, des écarts avec les prévisions et des engagements de l'opérateur.

Le report d'une partie des travaux de séparation du site de maintenance et de remisage de Caen souligne également les enjeux techniques et organisationnels de la coactivité entre opérateurs. La CFDT demande que ces contraintes soient pleinement prises en compte afin de préserver la disponibilité du matériel, la sécurité des circulations et les conditions de travail des personnels.

Enfin, le rendu de l'autorisation de programme de 3,2 millions d'euros pour la liaison Rouen–Évreux via le raccordement Est de Serquigny doit s'inscrire dans une réflexion cohérente sur l'avenir du réseau. La CFDT demande que les choix d'investissement ferroviaire soient appréciés globalement, sans décisions contradictoires entre les besoins des différents lots.

La CFDT rend un avis favorable sur le projet d'avis du CESER et votera en ce sens. Elle appelle à la mise en place d'un suivi rigoureux des dépenses, des coûts réels et des conséquences opérationnelles de l'ouverture à la concurrence ferroviaire.